



Università
Ca' Foscari
Venezia
Dipartimento
di Economia



WEBINAR
Seminario di studio

La dimensione “ottima” del comune

Fusioni, unioni, gestione unificata delle funzioni

Venerdì 22 maggio 2020

Ore 10.00 – 17.30

Nell'ambito della ricerca sui comuni che il Dipartimento di Economia di Ca' Foscari ha avviato nel 2016, l'individuazione della dimensione ottimale del comune costituisce un ambito rilevante, selezionato come tema di approfondimento per l'anno 2020. Il carattere del seminario è interdisciplinare (in un'ottica comparata) e coinvolge accademici e addetti ai lavori espressione di alcune esperienze significative. La dimensione comparata sarà illustrata da esponenti del Consiglio d'Europa e del *CNFPT-INET European Antenna*, incontrati nel corso della *Study Visit* del master PA svoltasi a Strasburgo nel gennaio 2020.

Scopo del seminario è quello di analizzare molteplici profili in relazione alla variabile dimensionale: le esternalizzazioni, l'intersectorialità, la territorialità (comunità montane, aree interne), il quadro giuridico (regioni speciali, diversificazione normativa), la criticità finanziaria, la prossimità, l'attivazione di investimenti. Obiettivo del seminario è anche quello di fornire una ricognizione quantitativa aggiornata del fenomeno. Tra gli invitati al seminario gli studenti del Master PA (IX edizione), gli ex-alumni del Master PA, gli studenti del corso di laurea in governance delle organizzazioni pubbliche (GOP), amministratori locali e regionali del territorio.

L'epidemia oltre allo spostamento dell'evento e alla sua trasformazione in webinar non può non influire anche sui contenuti del seminario. Il comune, luogo della reciprocità e della redistribuzione, ancora di più si configura come presidio del territorio. Proveremo a dare una prima risposta, alla luce del nuovo contesto.

Il seminario, che si svolgerà attraverso la piattaforma IFEL, sarà registrato e i contenuti confluiranno nel Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020.

Programma dei lavori

Ore 10.00 – 13.30 Prima sessione

Coordinamento dei lavori: Mattia Casula, Ca' Foscari; Marcello Degni, Ca' Foscari

Introduzione: Aggregazioni comunali, una sfida per gli enti locali (Stefano Campostrini, Ca' Foscari)

Relazioni:

Giovanni Bertin (Ca' Foscari) – Dimensione dei comuni e governance locale.

Stefania Profeti (Università di Bologna) – Intercomunalità e contracting-out: due soluzioni alternative?

Cristina Dallara (Università di Bologna) – Dimensione dei comuni e intersectorialità nella gestione: giustizia, SPL, ambito socio sanitario

Benoit Cathala (CNFPT-INET European Antenna) – La dimensione ottima delle autonomie locali in Europa

Sonia Sirtori (Consiglio d'Europa) – Il Consiglio d'Europa e le autonomie locali

Giuliano Resce (Università Roma 3) – Dimensione dei comuni e criticità finanziaria

Ore 14.30 – 17.30 Seconda sessione

Francesca Petrina (Dipartimento politiche di coesione - PDC) – Dimensione dei comuni e capacità di investimento

Silvia Bolgherini (Eurac Research) Fusione di comuni e partecipazione politica

Pier Marco Rosa Salva (Università di Udine) – L'esperienza di una regione a statuto speciale: il FVG

Annalisa Rampin (Sindaca di Pieve del Grappa) L'esperienza della fusione di Pieve del Grappa

Patrizia Messina (Università di Padova – Centro Studi Regionali “Giorgio Lago”) Comuni e Aree urbane funzionali, tra adeguatezza istituzionale e identità

Giuseppe Canossi (Esperto IFEL) – Esperienze virtuose di Unioni e fusioni di comuni

Massimo Balducci (Università di Firenze) - Alla ricerca della dimensione ottimale tra decentramento e deconcentrazione.

Claudia Tubertini (Università di Bologna) – Dimensione ottima e differenziazione normativa

Conclusioni: Andrea Ferri, Responsabile Finanza locale IFEL

ANNO 154°

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da
GIOVANNI SPADOLINI

Ottobre-Dicembre 2019

Vol. 623 - Fasc. 2292



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

Comitato dei Garanti:

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, CLAUDIO MAGRIS, ANTONIO PAOLUCCI

Direttore responsabile: COSIMO CECCUTI

Comitato di redazione:

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),
CATERINA CECCUTI,
ALESSANDRO MONGATTI, GABRIELE PAOLINI, MARIA ROMITO,
GIOVANNI ZANFARINO

Responsabile della redazione romana:

GIORGIO GIOVANNETTI

FONDAZIONE SPADOLINI NUOVA ANTOLOGIA
Via Pian de' Giullari 139 - 50125 Firenze
fondazione@nuovaantologia.it - www.nuovaantologia.it

Registrazione Tribunale di Firenze n. 3117 del 24/3/1985

Prezzo del presente fascicolo € 16,50 - Estero € 21,00
Abbonamento 2019: Italia € 59,00 - Estero € 74,00

I versamenti possono essere effettuati

su conto corrente postale n. 25986506 intestato a: Polistampa s.a.s.
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2019
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

su conto corrente bancario IBAN: IT95J030690291700000007135
intestato a: Polistampa s.a.s.
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2019
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

Garanzia di riservatezza per gli abbonati

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 “norme di tutela della privacy”, l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Polistampa s.a.s. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Polistampa s.a.s. verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini – Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze - Tel. 055 737871
info@polistampa.com - www.polistampa.com

S O M M A R I O

Gabriele Paolini, <i>Rodolico e Spadolini: due generazioni di storici unite dalla passione per Carducci</i>	5
<i>La caduta del Muro di Berlino trent'anni dopo</i>	
Giovanni Canzio, <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il dialogo tra le Corti</i>	17
1. "Più Europa!", p. 17; 2. L'internazionalizzazione dei diritti della persona, il ruolo delle giurisdizioni e il "dialogo fra le Corti", p. 18; 3. Le tecniche della disapplicazione, dell'interpretazione conforme e del rinvio pregiudiziale, p. 19; 4. La Carta dei diritti fondamentali e il diritto dell'Unione Europea, p. 21; 5. Verso un nuovo "ius commune" europeo?, p. 22.	
Cosimo Risi, <i>Dalla caduta del Muro al collasso dell'Unione Sovietica: la storia breve che chiude il secolo breve</i>	23
Andrea Manzella, <i>Spadolini presidente del Consiglio</i>	28
Paolo Glisenti, <i>La Bellezza unisce le Persone</i>	34
Alberto Mattiacci, <i>L'uomo nuovo e gli antichi bisogni</i>	38
Il ritorno di un grande classico, p. 38; La muta della pelle, p. 39; Mass market, addio!, p. 39; Nel frattempo la mente umana..., p. 40; Disintermediazione o nuova intermediazione?, p. 42.	
Paolo Bagnoli, <i>Pensare il Socialismo</i>	44
Pietro Masci, <i>Il sistema Politico-Elettorale: proporzionale e maggioritario</i>	49
Introduzione e sommario, p. 49; 1. Sistemi Elettorali: Maggioritario e Proporzionale, p. 50; 2. Gli Stati Uniti, p. 52; 3. È possibile la Dittatura della Minoranza?, p. 60; 4. Rinviare il Processo Democratico, p. 65; 5. Rappresentatività e Governabilità, p. 67; 6. Analogie e Differenze: Stati Uniti, Italia, Francia e Germania, p. 70; 7. Conclusioni, p. 71.	
Sandro Rogari, <i>La fortuna di Leopoldo Franchetti nella storiografia italiana</i> ..	77
Massimo Balducci, <i>La provincia tra regione e organismi di cooperazione comunale: spunti di analisi comparata</i>	90
<i>I paradossi del dipartimento in Francia: storicamente consolidato ma contestato, potenziato e in crisi</i> , di Robert Hertzog	92
1. Il dipartimento, componente essenziale del sistema istituzionale francese, p. 95; 2. Abolire o riformare il dipartimento?, p. 104.	
<i>Il distretto: la collectività sovracomunale tedesca</i> , di Ewald Eisenberg	108
1. Il distretto: ente pubblico tedesco specifico delle collettività locali, p. 108; 2. Distretto e comune, p. 111; 3. Funzioni del Distretto (Kreis), p. 111; 4. Organi e funzionamento del Distretto (Kreis), p. 113; 5. Recenti riforme del sistema dei Distretti (Kreise), p. 114; 6. Le finanze dei Kreise, p. 116.	
Aldo A. Mola, <i>La catena di comando nella Grande Guerra</i>	118
Le fonti per una storia "a parti intere", p. 118; Una Vittoria ancora poco "sentita", p. 119; Governo, militari e re, p. 120; La continuità Cadorna-Diaz, p. 124.	
Ermanno Paccagnini, <i>Narrazioni tra emarginazione, eccentricità, bizzarria e follia</i>	126
Arnaldo Bruni, <i>«Con il passare degli anni». Per Pina Sergi Ragionieri (1926-2019)</i>	143
Stefano Folli, <i>Diario politico</i>	158
Jacopo Capanna: <i>per il cinema ho fatto follie</i> , a cura di Caterina Ceccuti	172
Giuseppe Pennisi, <i>Cento anni visti da Salisburgo</i>	179
Introduzione, p. 179; Il Festival come investimento economico, p. 181; I primi decenni del	

Festival, p. 183; La rinascita negli anni del «miracolo economico», p. 185; Il trentennio von Karajan, p. 187; La nuova Salisburgo del dopo-Karajan, p. 189; Il programma del centenario, p. 193; Conclusioni, p. 194.	
Francesco Gurrieri, <i>Una sede monumentale per la Fondazione Zeffirelli</i>	196
I progetti di Pier Francesco Silvani, p. 199; Dall'intervento di Giovacchino Fortini a quello di Zanobi Del Rosso (1730-1776), p. 199.	
Giancarlo Tartaglia, <i>Vincenzo Calace e il ritorno della libertà di stampa</i>	202
Eugenio Guccione, <i>Medici siciliani al seguito di Giuseppe Garibaldi</i>	220
1. Le fonti bibliografiche, p. 220; 2. Un cospiratore con il bisturi, p. 222; 3. Il chirurgo con «mano leggera e benefica», p. 224; 4. Attratti dal carisma del maestro, p. 225; 5. Schiere di ausiliari e di... ausiliarie, p. 228.	
Alessandro Sonetti, <i>La città di Colonia a Livorno</i>	230
Premessa, p. 230; Livorno, un emporio internazionale a cavallo tra i secoli XVII e XVIII, p. 231; La Città di Colonia a Livorno, p. 233; Gerhard Michael Jabach, p. 234; I Cataloghi, p. 239.	
Antonio Motta, <i>Gargano negli occhi: pensieri di un flâneur</i>	250
Paola Paciscopi, <i>Gabriele D'Annunzio e Liane De Pougy</i>	270
Maurizio Naldini, <i>Happy hour nel deserto, la Namibia</i>	281
Gianfranco Ravasi, <i>Una voce dal rovelto ardente</i>	289
Renzo Ricchi, <i>La porta del silenzio - I</i>	294
Angelo Gaccione, <i>Tuoldo profeta e poeta inquieto</i>	294
Francesco Tei, <i>La poesia come intervento sulla storia</i>	297
Enzo Scotto Lavina, <i>Guido Carandini, l'intellettuale che amava la terra</i>	322
Corrado Pestelli, <i>Scientismo e antihegelismo in un carteggio di Timpanaro</i>	324
Claudio Giulio Anta, <i>Albert Einstein e la galassia del pacifismo</i>	334
1. La Grande Guerra: uno spartiacque del suo impegno politico, p. 334; 2. Nuovi totalitarismi all'orizzonte, p. 339; 3. L'era atomica e la necessità di un governo mondiale, p. 343; 4. Un pacifismo pragmatico con varie sfumature, p. 347.	
Elio Providenti, <i>La lanterninosofia</i>	349
1. Prologo in cielo, p. 349; 2. Cosmogonia, p. 353; 3. Logica ed Etica, p. 358; 4. Il relativismo assoluto, p. 360; 5. L'estetica dell'umorismo, p. 362; 6. Il piacere della storia, p. 364.	
RASSEGNE	366
Cosimo Ceccuti, <i>L'Italia monarchica nel pensiero di Domenico Fisichella</i> , p. 366; Alessandro Ricchi, <i>Un Rinascimento Europeo è possibile</i> , p. 369; Isabella Ceccuti, <i>"Io qui sottoscritto"...</i> , p. 376.	
RECENSIONI	378
Dino Pieraccioni, <i>Profili e ricordi</i> , di Paolo Vian, p. 378; Emanuele Pellegrini, <i>Storico dell'arte e uomo politico. Profilo biografico di Carlo Ludovico Ragghianti</i> , di Maria Donata Spadolini, p. 380; Susy Mariniello, <i>Una pedagogia per il sorriso. Appunti di una maestra ospedaliera</i> , di Andrea Mucci, p. 387.	
<i>L'avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé	389

LA PROVINCIA TRA REGIONE E ORGANISMI DI COOPERAZIONE COMUNALE: SPUNTI DI ANALISI COMPARATA

A partire dagli anni '70 e negli anni '80 un po' in tutto il mondo occidentale e in maniera particolare in Europa si assiste ad una ondata di decentramento. Decentramento che è stato cavalcato dalle élite politiche come risultato di processi di democratizzazione e di valorizzazione delle identità culturali locali.

In effetti questa ondata di decentramento è dovuta principalmente alla evoluzione delle funzioni svolte dallo Stato. Stato che passa da una vocazione puramente regolatrice (in cui era chiamato a garantire sostanzialmente la legalità e l'ordine pubblico) ad una vocazione di tipo funzionale (in cui lo stato, oltre a garantire la legalità e l'ordine pubblico, deve fornire servizi e gestire infrastrutture). Le funzioni dello Stato, quindi, aumentano al punto che tutte queste funzioni non possono essere coordinate dal centro che, altrimenti, sarebbe diventato una sorta di "collo di bottiglia" che avrebbe finito per bloccare l'erogazione dei servizi¹.

Nel 1996 ho avuto l'onore di essere chiamato a fare la presentazione introduttiva alla Conferenza promossa a Copenaghen dal Consiglio d'Europa per celebrare il decimo anniversario dell'entrata in vigore della "Carta Europea dell'Autonomia Locale"². In questa occasione il Segretario del Senato Francese Alain del Camp ed il sottoscritto hanno messo in evidenza che il decentramento di funzioni verso la periferia non avrebbe mancato di richiedere un rimescolamento degli enti locali per far sì che tali enti

¹ Cfr M. BALDUCCI, *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne*, Bruxelles, Story, 1987; i concetti di stato regolatore e stato funzionale vengono messi a punto per la prima volta in questo lavoro.

² Cfr. gli atti del convegno editi dalla Publishing House del Consiglio d'Europa (1997); la Carta è stata ratificata dall'Italia con la legge 437 del 1989; la legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990 fu in effetti realizzata per rispondere alla necessità di messa in conformità della nostra legislazione con i principi della Carta sulla spinta dell'allora Ministro dell'Interno Scalfaro.

potessero avere le dimensioni e le risorse necessarie per far fronte ai nuovi compiti. Un dato per dare un'idea della problematica: il 31 dicembre 1976 il comune di Scandicci in provincia di Firenze aveva 5 dipendenti. Dopo il trasferimento di competenze determinato dal DPR 616/1976 (il così detto decreto Giannini) lo stesso comune di Scandicci arrivò in pochissimi mesi ad avere 800 dipendenti, dovuti al trasferimento dai ministeri le cui funzioni erano state plafonate al comune.

La maggior parte degli adeguamenti organizzativi ha riguardato, comunque, non tanto il trasferimento di personale dai ministeri agli enti locali, quanto lo svilupparsi di enti partecipati dai comuni (sopra tutto i piccoli comuni), consorzi, società partecipate etc. Si è arrivati a contare in Italia ca. 11.000 di questi enti.

A partire dal 2010 e dal 2011 in Italia si assiste ad una serie di tentativi che, anziché far fronte alla causa dei problemi (la nuova natura dei compiti piovuti sugli enti locali) si rivolge alla cura dei suoi sintomi. Da una parte con il Decreto 78 del 2010 (poi trasformato con modifiche nella legge 210 del 2010) si tenta di favorire/forzare l'associazione/fusione di comuni nell'illusione di arrivare ad avere comuni di dimensioni adeguate per far fronte ai nuovi compiti. Qui ci si dimentica che, a seguito della riforma del 1934 realizzata dal regime fascista, i comuni italiani avevano già la dimensione media più grande di tutti i comuni dei paesi europei (8.000 abitanti). Da un'altra parte le varie riforme promosse dal Ministro Madia hanno spinto per favorire la chiusura degli enti partecipati, senza rendersi conto che tali enti erano per lo più stati creati per far fronte (senza riuscirci) a problemi per i quali i singoli comuni non erano abbastanza equipaggiati.

Una situazione simile si è avuta in Francia con il moltiplicarsi di quelli che in quel paese vengono chiamati "sindacati di comuni" (si è arrivati a ca. 18.000 sindacati). A partire da una riforma del 2010 in Francia vengono create le comunità urbane, enti cui partecipano i singoli comuni e ai quali enti vengono conferite le funzioni tecniche che i singoli comuni non sono più autorizzati a gestire. Da notare che da allora i sindacati di comuni sono crollati in numero. In Francia non si è pensato a fusionare i comuni, che vengono visti come il vero legame tra i cittadini e le istituzioni pubbliche. Questo sviluppo in Francia si intreccia con la progressiva separazione delle prefetture (organi di deconcentrazione amministrativa) dalle province (organi di decentramento politico). Ora le province, in Francia, sono in competizione con le comunità urbane e sembrano destinate a sfumarsi nelle regioni.

Il tema della dimensione dei comuni e della separazione tra Provincia e Prefettura non si presenta in Germania, dove le funzioni di controllo statale sono dai tempi di Napoleone affidate ai *Regierungspräsidien* (prefet-

ture) mentre la fornitura di servizi è affidata ai distretti. Le città di piccole dimensioni sono obbligate a far parte di un distretto e non possono gestire i servizi industriali in rima persona. Se si va a vedere il numero di enti partecipati dai Comuni e dai Distretti, in Germania si è ben lontani dall'arrivare a 1.000 enti.

In questo scenario si inserisce la lettera firmata nell'estate del 2011 da Trichet e da Draghi (il governatore in carica della BCE e il governatore in pectore) in cui si dà all'Italia, tra i vari compiti, quello di abolire le province.

La legge Delrio tenta di abolire le province, introducendo nel disegno anche le città metropolitane dando vita ad un minestrone impossibile. I veri risparmi non si hanno con la soppressione delle Province e la fusione dei comuni ma con la separazione delle funzioni di servizio da quelle di controllo delle province, separando Prefetture da Province. Come pure non ha senso tentare di fondere i comuni: si dovrebbero obbligare i comuni piccoli a svolgere le funzioni tecniche tramite realtà paragonali alle comunità urbane francesi e ai distretti tedeschi³.

I saggi di Hertzog (sul dipartimento francese) e di Eisenberg (sul distretto tedesco) vogliono offrire una occasione di confronto e meditazione in considerazione del fatto che si dovrà quanto prima mettere mano alla confusione determinata dalla soppressione delle Province rimasta a mezz'aria e le spinte infruttuose a fondere i comuni.

Massimo Balducci

I PARADOSSI DEL DIPARTIMENTO IN FRANCIA: STORICAMENTE CONSOLIDATO MA CONTESTATO, POTENZIATO E IN CRISI⁴

di Robert Hertzog⁵

Istituito da una legge del 22 dicembre 1789, il dipartimento è l'istituzione pubblica francese più vecchia ed una delle più stabili visto che pochi sono i cambiamenti apportati al Dipartimento⁶. Il regime giuridico e finan-

³ L'idea era già stata proposta da Giorgio La Malfa negli anni '80 dello scorso secolo.

⁴ Traduzione di Christiane Colinet.

⁵ Professore Emerito Università di Strasburgo (Istituto di Scienze Politiche) *robert.hertzog@wanadoo.fr*

⁶ Tra il 1964 ed il 1968 due Dipartimenti nell'area attorno a Parigi sono stati smembrati e ne sono

ziario del Dipartimento è sostanzialmente uniforme con sole poche eccezioni relative ai dipartimenti d'oltremare⁷. La sua caratteristica principale, caratteristica che giustifica la sua posizione centrale nell'ambito dell'organizzazione politico-amministrativa francese, consiste nel fatto che si tratta di una istituzione a doppia faccia. Da una parte, sin dall'origine, il dipartimento rappresenta il pilastro di una amministrazione statale potente attraverso il quale si è realizzata l'unificazione nazionale e la centralizzazione del potere. Da un'altra parte, il dipartimento è anche una collettività locale i cui poteri e la cui autonomia sono stati rinforzati progressivamente (segnatamente nel 1834, 1871, 1946).

L'autonomia piena è stata consacrata nel 1982, con l'attribuzione del potere esecutivo al Presidente del Consiglio di Dipartimento togliendolo al Prefetto con la conseguente separazione dell'amministrazione statale da quella dell'autonomia locale. Rilevanti trasferimenti di competenze, impianti e servizi sono stati realizzati dallo Stato a partire dal 1982 e, in particolare, dal 2004. Le spese totali dei Dipartimenti (69,8 miliardi di Euro nel 2018, spese in costante diminuzione a partire dal 2014) rappresentano il doppio delle spese realizzate dalle regioni (34,4 miliardi di Euro nel 2018).

Ad ogni buon conto è in corso un dibattito sul futuro dell'istituzione Dipartimento, unico elemento delle collettività territoriali di cui si propone la soppressione, a più riprese, sia da parte di esperti che di rappresentanti politici; una tale soppressione è stata di fatto già realizzata in diverse aree della Francia. Del resto l'Amministrazione Statale nei Dipartimenti, amministrazione oggetto di poche o punte critiche⁸, è stata progressivamente ridotta a vantaggio dell'amministrazione delle Regioni.

Per comprendere lo stato attuale (cfr. par. 2), bisogna comprenderne la formazione (cfr. par. 1). Saremo quindi in grado di valutare meglio gli elementi del dibattito sulla riforma dei Dipartimenti e le diverse soluzioni proposte (cfr. par. 3).

stati creati 7 nuovi per potenziare la presenza dell'Amministrazione Statale su di un territorio intensamente urbano.

⁷ I Dipartimenti d'oltremare sono Guadalupa, Guyana, Martinica, Mayotte, Riunione, San Pietro e Miquelon.

⁸ Si propone fondamentalmente di decentrare verso le collettività locali tutte le funzioni di gestione e di lasciare alle strutture periferiche dell'Amministrazione Statale soltanto le funzioni relative all'esercizio della pubblica potestà.

COLLETTIVITÀ LOCALI 1/1/2019	COLLETTIVITÀ LOCALI RISORSE TOTALI NEL 2018	AMMINISTRAZIONI STATALI
<i>Con l'esclusione dei dipartimenti d'oltremare</i>		
COMUNI: 34881	Consiglio municipale eletto, il consiglio elegge il sindaco e gli assessori. Competenza generale su tutte le materie d'interesse comunale; molti trasferimenti alle «intercomunali» <i>96 miliardi di Euro</i>	Il Sindaco svolge anche funzioni statali: ufficiale di stato civile; organizzazione delle elezioni; richiesta di documenti (passaporti...)
<i>Cooperazione intermunicipale strategica</i> COMUNITÀ URBANE: 1 237* CITTA METROPOLITANE: 21 *2133 nel 2015 a seguito di politiche di fusione	Consiglio composto dai rappresentanti dei Comuni; competenze trasferite dai comuni obbligatoriamente + su base volontaria; importante potere fiscale <i>37 miliardi di Euro</i>	
<i>Cooperazione intermunicipale tecnica</i> SINDACATI (CONSORZI) DI COMUNI 9967 Numero in forte diminuzione; circa 19.000 alla fine del secolo precedente e ancora 12.666 nel 2015	Enti pubblici a vocazione unica o multipla; consiglio composto dai rappresentanti dei Comuni membri; risorse: dotazioni dei membri e prezzo dei servizi pubblici; acqua, risanamento, trasporti urbani, rifiuti, riscaldamento, beni culturali, viabilità, turismo <i>17 miliardi di Euro</i>	
DIPARTIMENTI: 96 Parigi e Lione sono anche Dipartimenti	2 consiglieri (uomo + donna) eletti in ogni collegio; Consiglio elegge Presidente e Vice; assistenza sociale, strade, scuole medie superiori, cultura, assistenza ai comuni, economia... <i>69,8 miliardi di Euro</i>	Prefetto nominato dal Governo; guida i servizi deconcentrati dello Stato; sicurezza, polizia, ambiente, controllo dei comuni...
REGIONI: 13 <i>(La Corsica ha uno statuto speciale)</i> (+ 7 regioni e territori d'oltremare con regimi molto diversi)	Consiglio eletto da liste dipartimentali; il consiglio elegge il Presidente e il vicepresidente. Licei, treni regionali, formazione professionale; promozione dell'economia e aiuto alle imprese, ambiente, cultura <i>34,4 miliardi di Euro</i>	Prefetto e Amministrazioni regionali dello Stato; coordina i dipartimenti, ambiente salute economia cultura... Insegnamento: i presidi sono nominati dal governo

1. Il dipartimento, componente essenziale del sistema istituzionale francese

Da oltre due secoli il dipartimento rappresenta l'intelaiatura nell'ambito della quale si sviluppa l'azione statale in senso lato sul territorio; l'ente dipartimento è stato sia lo strumento attraverso il quale si è realizzata l'integrazione nazionale che il perno dell'accentramento amministrativo. Il dipartimento ha contribuito a garantire il funzionamento dei comuni compensando la loro perdita di prestigio e le loro debolezze fornendo assistenza tecnica e sovvenzioni (che hanno rappresentato una sorta di perequazione finanziaria a livello locale). Ha rappresentato il punto di incontro tra il potere dello Stato e la classe politica locale, incontro che ha permesso lo sviluppo e la realizzazione di politiche negoziate.

1.1. Alle origini dello Stato Moderno

La legge del 22 dicembre 1789, che ha creato i comuni e i dipartimenti, aveva l'obiettivo di razionalizzare e uniformare l'organizzazione territoriale sostituendo l'estrema diversità delle vecchie strutture feudali e religiose con delle istituzioni pubbliche caratterizzate da uniformità.

Le strutture di queste istituzioni sono state poi specificate, per quanto riguarda la suddivisione del territorio repubblicano e l'articolazione amministrativa, nella legge del 17 febbraio 1800 promossa da Napoleone Bonaparte. Con questa legge viene creato il Prefetto, cui competono poteri amministrativi generali, che viene nominato direttamente dal governo. Viene creato anche il Consiglio Generale, originariamente nominato dal Governo, con competenze in parte direttamente decisionali ed in parte consultive sulle questioni dipartimentali. Nel corso del tempo, attorno al prefetto sono stati progressivamente creati i servizi deconcentrati dei ministeri tecnici: strade, trasporti, edilizia, telecomunicazioni, sanità, assistenza sociale, pubblica istruzione. L'amministrazione dipartimentale diventa una sorta di replica dell'amministrazione centrale di cui realizza l'aggancio effettivo con la realtà territoriale. Nel contempo si garantiva la gestione uniforme delle collettività locali dal momento che il prefetto deteneva il potere esecutivo ed esercitava una guida stringente dei comuni, guida basata su un rigido potere di controllo che veniva di fatto esercitato dai vice-prefetti di circondario (suddivisione dei dipartimenti).

Progressivamente si viene sviluppando una vera e propria collettività decentrata. A partire dagli anni 30 la giurisprudenza riconosce al dipartimento una personalità giuridica separata da quella dello Stato, dal momento che aveva delle proprietà (strade e edifici) e aveva un budget separato da quello statale. La legge del 10 agosto 1871, relativa ai consigli generali, ha ampliato i poteri di tali consigli conferendo loro degli strumenti per

poter controllare il prefetto, il quale restava, da parte sua, l'organo esecutivo della collettività di cui preparava e implementava gli atti, tra i quali va citato il bilancio. L'assemblea, oramai eletta a suffragio universale, esercita una influenza politica sempre maggiore ed è divenuta un importante interlocutore politico dello Stato.

1.1.1. L'organizzazione del dipartimento: amministrazione a carattere duale

Il termine «dipartimento» ha due significati. Da una parte indica una circoscrizione territoriale nell'ambito della quale sono organizzati i servizi decentrati dello Stato e, da un'altra parte, indica la collettività territoriale decentralizzata che opera nell'ambito di questo stesso perimetro geografico⁹.

1.1.1.1. Il dipartimento in quanto elemento dell'amministrazione statale

Tale amministrazione consiste nei servizi della Prefettura sottoposti all'autorità di un Prefetto, nominato con decreto del Consiglio dei Ministri, e dalle direzioni dipartimentali. Queste direzioni riproducono l'organizzazione ministeriale centrale, dal momento che quasi tutti i ministeri hanno la loro direzione dipartimentale, sorta di servizio decentrato che esercita il potere del ministero nell'ambito della circoscrizione dipartimentale.

A partire dal 2010 le varie direzioni sono state fuse per ragioni d'economia e come conseguenza di una progressiva diminuzione della presenza statale a livello di dipartimento, diminuzione dovuta contemporaneamente ad un trasferimento di competenze verso il dipartimento in quanto collettività locale (assistenza sociale, strade) e al rafforzamento dei servizi regionali dello Stato. La politica nazionale di decentrazione ha favorito i servizi regionali dello Stato, il cui numero è stato ridotto a seguito della fusione di varie regioni, fusione consacrata da una legge del 2015. A livello dipartimentale restano comunque ancora diverse competenze: polizia, finanze e fiscalità, pubblica istruzione, agricoltura e ambiente, controllo finanziario e di legalità dei comuni e degli enti intercomunali.

1.1.1.2. Il Dipartimento in quanto collettività territoriale

Questa istituzione viene riconosciuta per la prima volta nella costituzione del 1946 e, poi, in quella del 1958. Si è dovuto comunque attendere la legge del 2 marzo 1982, relativa ai diritti e alle libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni, per vedere definitivamente consacrata l'autonomia completa del dipartimento.

In effetti questa legge trasferisce il potere esecutivo del Prefetto al Presidente eletto del Consiglio Dipartimentale. Ne risulta una suddivisione

⁹ Questa separazione esiste da sempre nella prassi e nella cultura amministrativa tedesca (N.d.T.).

organica tra i servizi amministrativi dello Stato e quelli del Dipartimento, servizi che sino al 1982 erano notevolmente integrati, nonostante il diverso status giuridico¹⁰.

L'elezione del Consiglio Dipartimentale è tradizionalmente a scrutinio uninominale, maggioritario a due turni nell'ambito di una circoscrizione specifica, il Cantone. La personalità dei candidati è sempre stata determinante ed è solo a partire dagli anni '70 che le elezioni si sono sempre più venute polarizzando sui partiti politici. Questo meccanismo elettorale ha sviluppato una classe politica molto particolare, composta di personalità indipendenti, votate per la loro popolarità (medici, notai, avvocati, piccoli imprenditori, insegnanti). Le campagne elettorali si sviluppano tradizionalmente sui problemi locali della circoscrizione: scuole, viabilità, sovvenzioni ai comuni e, eventualmente, anche su temi nazionali collegati ai programmi dei partiti. Sono le forti personalità dei candidati ad attirare l'attenzione al punto che spesso tali personalità fanno aggio sui problemi del dipartimento.

Con una legge del 17 maggio 2013 è stata aumentata la dimensione dei cantoni ed è stata prevista l'elezione di due candidati di sesso differente per ogni cantone, allo scopo di garantire la parità di genere. Malgrado il considerevole ampliamento delle competenze dipartimentali, il sistema elettorale non riesce a favorire la proposta di programmi politici coerenti e i cittadini hanno una idea abbastanza imprecisa e confusa delle funzioni dei dipartimenti. Comunque le elezioni del 2015 hanno determinato un radicale ricambio dei consiglieri dipartimentali e un incremento notevole della presenza femminile.

Il Presidente, eletto dal Consiglio Dipartimentale e titolare del potere esecutivo, è di solito una persona in grado di generare consenso, scelta proprio per le sue doti di mediazione. Non si può dire che sia il capo della sua maggioranza dal momento che nessun consigliere gli deve la propria elezione né è stato eletto sul suo programma. È a questa modalità d'elezione dei consiglieri che si deve il fatto che le affiliazioni partitiche sono meno marcate nelle regioni e nei comuni. Nel 2017 i dipartimenti impiegavano 283.000 dipendenti¹¹ (190.000 nel 2004) ai quali vanno aggiunti 67.363 dipendenti dagli enti pubblici collegati: ingegneri, tecnici delle manutenzioni stradali, assistenti sociali, medici, personale tecnico dedicato alla manutenzione degli edifici delle scuole medie superiori, amministratori.

¹⁰ Va qui notato che il Prefetto assiste sempre alle riunioni del Consiglio di Dipartimento (N.d.T.).

¹¹ Da tener presente che nelle Regioni sono impiegate 88.334 persone.

1.2. I fattori che determinano il cambiamento dei dipartimenti

Alcuni di questi fattori sono di origine esterna: la creazione di amministrazioni territoriali al di sotto e al di sopra del livello dipartimentale. Altri sono endogeni all'istituzione dipartimentale.

1.2.1. Le trasformazioni dell'ambiente istituzionale dei dipartimenti

Laddove per molto tempo i dipartimenti sono stati le sole amministrazioni collocate tra il governo centrale ed i comuni, ora essi si trovano in una tenaglia schiacciati tra le regioni e le istituzioni intercomunali sempre più potenti.

1.2.1.1. La regione: una sorta di super-dipartimento

Dopo la seconda guerra mondiale si è sviluppato un lungo dibattito¹² sull'opportunità di dimezzare il numero dei dipartimenti, dibattito che si basava su due argomenti fondamentali: (I) realizzare delle economie e (II) migliorare il coordinamento delle politiche economiche dello Stato su territori più vasti e coinvolgendo un numero ridotto di interlocutori.

L'idea si è scontrata con una forte opposizione della classe politica profondamente a favore del dipartimento. Un decreto del 1959 ha dato alla fine vita a 21 circoscrizioni d'azione regionale, nell'ambito delle quali sarebbero stati riorganizzati tutti i servizi dello Stato al livello superiore rispetto a quello dipartimentale. Dopo un periodo di sperimentazione, una serie di decreti del 14 marzo 1964 ha istituito il prefetto della regione e le direzioni regionali dell'amministrazione dello Stato.

Non avendo il potere di fondere i dipartimenti si è sovrapposto ai dipartimenti un ulteriore livello amministrativo, semplice duplicazione dei dipartimenti ad un livello dimensionale più vasto. Il prefetto della regione resta prefetto del dipartimento di provenienza; le direzioni regionali, trasposizione di quelle dipartimentali, svolgono sostanzialmente funzioni di coordinamento e di studio. Una Conferenza Amministrativa regionale riunisce periodicamente i prefetti e i direttori regionali dei servizi.

L'amministrazione regionale dello Stato è stata potenziata a partire dal 2010. Il prefetto della regione è oramai gerarchicamente sovraordinato ai dirigenti dipartimentali e molti servizi oramai sono organizzati solo a livello regionale (cultura, ambiente, politica economica).

Nel frattempo, nello stesso ambito geografico, è stata creata la Regione in quanto collettività locale, senza che vi sia una definizione formale dei

¹² L'idea era stata lanciata principalmente da Michel Debré che, nelle sue memorie, spiega: «La regione è troppo pericolosa per lo Stato, il dipartimento è, in molti casi, una circoscrizione inadatta a garantire una azione economica coerente. Non si potrebbe trovare una soluzione intermedia?» *Trois Républiques pour une France*, Albin Michel, 1984.

suoi compiti e delle sue finalità. Il 28 aprile 1968 il Presidente della Repubblica, Charles de Gaulle, aveva organizzato un referendum per trasformare la regione in collettività decentrata dotata di poteri significativi. Il rigetto della proposta referendaria ha determinato, come è noto, le dimissioni del Presidente. Nel 1972 la legge ha dato vita ad un ente pubblico regionale dotato di un consiglio non eletto la cui funzione principale era di mettere a disposizione sovvenzioni per delle operazioni di interesse regionale, concetto questo che non è mai stato definito. L'organo esecutivo rimaneva il prefetto della regione. La legge del 2 marzo 1982 ha conferito al presidente del Consiglio Regionale il potere esecutivo della regione e ha dato vita ad una amministrazione regionale. Il consiglio regionale non è peraltro stato eletto per la prima volta a suffragio universale che nel marzo 1986, data alla quale la Regione è divenuta una collettività territoriale a pieno titolo.

La regione è quindi diventata una collettività territoriale quasi per imitazione mimetica con il dipartimento, senza che si siano realizzati studi sulle sue funzioni ed i suoi compiti, in assenza di programmi da parte dei partiti politici e senza che vi fossero dei partiti regionalisti. Quando si è trattato di decentralizzare competenze statali, queste sono state assegnate ai dipartimenti piuttosto che alle regioni, le cui funzioni restano molto incerte: costruzione e manutenzione dei licei, il personale amministrativo e tecnico dei licei stessi, formazione professionale, aiuti alle imprese, treni regionali, modelli e studi economici.

Dal momento che la costituzione vieta la «tutela» di una collettività territoriale su un'altra, le regioni dispongono, come unico strumento per coordinare le collettività locali esistenti nel loro territorio, della possibilità di utilizzare incentivi economici. Dal momento che hanno una competenza generale, le Regioni e i dipartimenti hanno approfittato del margine di discrezionalità loro concesso per investire in maniera concorrente in aree dai confini vaghi: cultura, ambiente, sport, turismo, sovvenzioni ai comuni etc. Essendo spesso basate su maggioranze politiche diverse ai vari livelli, le collettività territoriali si trovano spesso in competizione.

Il Consiglio Economico, Sociale e Ambientale della Regione (CESER), composto da rappresentanti provenienti dal mondo economico, sociale, associativo, culturale e scientifico, è chiamato ad esprimere il proprio parere su alcuni progetti e sul loro budget e può fare studi di propria iniziativa. L'influenza concreta di questo Consiglio non è mai stata analizzata!

Una legge del 16 gennaio 2015, adottata senza che fossero fatti studi e realizzate consultazioni, ha rivisto i confini delle regioni accorpandole e riducendole a 13. La loro grande dimensione, il taglio netto con l'identità culturale e le tradizioni, la geografia e l'economia hanno suscitato critiche

sempre più marcate. Queste regioni sono distaccate dai dipartimenti e non hanno poteri tali da potere indirizzare e coordinare i dipartimenti.

Dal momento che ci sono poche possibilità di trasferire ulteriori competenze dallo Stato alle Regioni (si discute di trasferire elementi del potere normativo, ipotesi che non è comunque priva di difficoltà), il solo modo di consolidare le regioni appare essere quello di trasferire loro le competenze dei dipartimenti, cosa resa problematica dalla notevole diversità delle dimensioni dei due enti.

1.2.2. *L'impatto sul dipartimento della riorganizzazione comunale*

Il dipartimento, nelle sue due forme di ente deconcentrato dello Stato e di ente dell'autonomia locale, ha giocato un ruolo importante nei confronti dei comuni e delle strutture intercomunali, ai quali ha dato nel passato sia un sostegno finanziario considerevole che supporto tecnico e professionale. Il prefetto ha spesso attinto al bilancio della prefettura per integrare le sovvenzioni statali ai comuni. I Consiglieri Dipartimentali, eletti nei cantoni e, quindi, vicini ai sindaci e spesso essi stessi sindaci, hanno rappresentato dei legami efficaci tra i comuni e il dipartimento.

A partire dal 1960 questi aiuti hanno permesso lo sviluppo di organismi intercomunali funzionalmente specializzati (denominati sindacati di comuni, il cui numero è arrivato a ben 18.000), che hanno permesso la modernizzazione e lo sviluppo dei servizi pubblici locali: acqua, risanamento urbano, raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporti scolastici, viabilità, gestione delle zone industriali e commerciali etc. Questi finanziamenti dipartimentali, integrati da aiuti regionali, hanno anche permesso la moltiplicazione della strumentazione tecnica a disposizione dei vari comuni, talvolta in maniera esagerata e discutibile.

Una legge del 12 luglio 1999, accompagnata da incentivi finanziari significativi, ha determinato l'affermazione delle *comunità urbane*, istituzioni di cooperazione intercomunale a competenza generale a differenza dei sindacati di comuni. Alcune leggi emanate nel 2010 e nel 2015 hanno definito dei limiti dimensionali in modo da ridurre il numero e di allargare l'ambito territoriale delle *comunità urbane*. La totalità dei comuni francesi è oramai inserita in queste istituzioni il cui numero sembra essere quasi ottimale. Queste potenti collettività, dotate di rilevanti risorse finanziarie e umane, assicurano tra l'altro una significativa redistribuzione di risorse tra i propri membri.

Il dipartimento perde il suo carattere di "fratello maggiore dei piccoli comuni". Parallelamente molti sindacati intercomunali funzionalmente specializzati sono stati assorbiti dalle comunità di comuni e il loro numero diminuisce pesantemente.

SUCCESSO DELLE COMUNITÀ	2002	2007	2019
Comunità urbane	14	14	13
Comunità di agglomerazioni	120	174	223
Comunità di comuni	2032	2400	1001
Città metropolitane	–	–	21
TOTALE	2166	2588	1258

1.2.3. Le trasformazioni dei dipartimenti

Qui di seguito prenderemo in considerazione sviluppi recenti che hanno influito sulle competenze e le finanze dei dipartimenti.

1.2.3.1. Ampliamento e riduzione delle competenze del dipartimento

A partire dal 1982, lo Stato ha attuato una politica di trasferimento di competenze verso le regioni e i dipartimenti, sia per convinzione ideologica che per la constatazione che i servizi statali non erano di buona qualità in diversi settori. I dipartimenti hanno profittato di questi trasferimenti più delle regioni. All'inizio questo trasferimento si presentò come una soluzione di facilità. Dal momento che i servizi amministrativi dello Stato erano dislocati nei dipartimenti, trasferire queste competenze ai dipartimenti evitava di dover spostare personale e impianti. In un secondo momento questa soluzione è anche stata sostenuta da attività di *lobbying* dei presidenti dei dipartimenti (molti di questi presidenti sono stati eletti come senatori). Questi trasferimenti di competenze sono frutto di mediazioni politiche e non sono il risultato di analisi approfondite sull'adeguatezza del livello territoriale: spesso sarebbe stato più corretto trasferire le competenze alle regioni anziché ai dipartimenti.

Il dipartimento è così divenuto responsabile di un gran numero di funzioni precedentemente finanziate dal bilancio statale e gestite da funzionari dello Stato. Se da una parte il trasferimento dei diritti di proprietà e dei funzionari si è realizzato senza problemi, da un'altra parte molti dei servizi trasferiti ai dipartimenti hanno una forte connotazione sovraterritoriale e sono inquadrati in normative nazionali (licei, assistenza sociale, strade) di modo che i dipartimenti hanno poco da dire sul modo di gestire queste funzioni (peraltro molto costose).

Nel settore dell'assistenza sociale il dipartimento «definisce e mette in pratica la politica d'azione sociale», che comprende l'assistenza all'infanzia, agli anziani e ai portatori di handicap. Ha la responsabilità dell'inserimento

sociale e gestisce il Reddito di Solidarietà Attiva (RSA). Ha il compito di creare e mantenere la viabilità e l'essenziale delle strade nazionali (circa 391.500 km, per un importo di 4,3 miliardi di euro nel 2015). Organizza l'autotrasporto interurbano nelle zone rurali. Il trasporto scolastico è stato trasferito nel 2015 alla regione, ma questa chiede di solito al dipartimento di continuare a gestirlo su base convenzionale. Il dipartimento ha il compito di costruire, equipaggiare e gestire le scuole medie superiori sulla base di una legge del 1983 e gestisce e paga il relativo personale amministrativo sulla base di una legge del 2004. Citiamo ancora la protezione dell'ambiente (protezione delle risorse idriche, degli spazi naturali, e il trattamento dei rifiuti), la cultura e i beni culturali (biblioteche e prestito bibliotecario, archivi dipartimentali, musei e monumenti storici), l'azione economica (alcuni aiuti alle imprese, all'agricoltura, al turismo, all'edilizia popolare; talvolta la proprietà di porti e aeroporti). I dipartimenti concedono inoltre sovvenzioni ad associazioni artistiche, culturali, sportive, ambientaliste. Gli aiuti all'investimento dati ai comuni e agli organismi intercomunali hanno contribuito in maniera significativa alla modernizzazione degli impianti pubblici nelle zone rurali e hanno rappresentato una forma di perequazione finanziaria.

Per contenere le spese locali e regolamentare in maniera chiara i finanziamenti agganciandoli alle competenze, il legislatore ha regolamentato, a partire dal 2010, le sovvenzioni che le regioni e i dipartimenti possono dare alle altre collettività locali. Una legge del 2015 ha tolto alle regioni e ai dipartimenti la competenza generale sugli affari locali: queste collettività possono dunque operare solo nell'ambito delle competenze loro espressamente attribuite. L'interpretazione di questo principio presenta peraltro non pochi problemi.

1.2.3.2. La crisi finanziaria dei dipartimenti

In pochi anni i bilanci dei dipartimenti hanno subito riforme sostanziali, non sempre tra di loro coerenti. Alcuni dipartimenti si trovano in serie difficoltà. I trasferimenti di competenze realizzati da una legge del 13 agosto 2004, riguardante l'assistenza sociale, le strade e il personale tecnico, hanno fatto crescere le spese dei dipartimenti da 43 miliardi di euro nel 2003 a più di 65 miliardi di euro nel 2008. Questo incremento di spesa è stato coperto da dotazioni statali e da imposte locali il cui tasso non è peraltro deciso dai consigli dipartimentali. Una riforma generale della fiscalità delle collettività locali, realizzata attraverso la legge sulle finanze del 2010, ha ulteriormente aumentato la rigidità della fiscalità dei dipartimenti. Se è vero che dal punto di vista contabile i dipartimenti godono di una notevole autonomia fiscale (intesa qui come percentuale delle risorse pro-

prie sulla totalità delle risorse disponibili) stimata nel 2015 a circa il 71%, essi possono però decidere solo il tasso dell'imposta fondiaria sulle proprietà di immobili (TFPB *taxe foncière propriétés bâties*) che copre circa il 18% delle spese. A partire dal 2010 lo Stato limita i contributi versati ai dipartimenti e a partire dal 2013 li sta ulteriormente riducendo. Dal momento che le spese correnti tendono però a crescere, sopra tutto nel settore dell'assistenza sociale, i dipartimenti si sono visti costretti ad aumentare pesantemente la tassa sulla proprietà fondiaria (TFPB), arrivando in alcuni casi ad aumenti del 60% in un solo anno, e si sono pure visti costretti ad aumentare l'indebitamento per tentare di mantenere un livello ragionevole d'investimento che, comunque, è venuto diminuendo. Parallelamente i dipartimenti si sono visti costretti a ridurre le sovvenzioni concesse alle associazioni, ai comuni e agli enti intercomunali. Dei provvedimenti una tantum hanno sin qui evitato una grave crisi delle finanze dei dipartimenti. Una riforma radicale è comunque necessaria.

Qui di seguito la suddivisione in termini percentuali delle spese dei dipartimenti:

– Assistenza sociale	53%
– Rete stradale	8,4%
– Incendi e emergenze	3,7%
– Scuole medie superiori	5,7%
– Cultura e gioventù	2,7%
– Gestione del territorio e ambiente	3,2%
– Trasporti (di cui trasporto scolastico 2,6%)	5,4%
– Sviluppo economico	2%

2017			
Spese	correnti	In conto capitale	totale
	58,2 miliardi € (40 miliardi €: assistenza sociale + sovvenzioni)	12,3 miliardi € (3 miliardi €: rimborso debiti)	70,5 miliardi €
Entrate	imposte	dotazioni	prestiti
	47,2 miliardi €	10,5 miliardi €	2,5 miliardi €
Debito totale			33 miliardi € (19,3 nel 2005)

(Fonte: Ministero dell'Interno, *Les collectivités locales en chiffres* 2019)

2. *Abolire o riformare il dipartimento?*

Se da una parte, il dipartimento è la sola collettività territoriale di cui a più riprese si propone la soppressione, la realtà di fatto ha, da un'altra parte, reso molto improbabile la sua soppressione. Si rimprovera al dipartimento di non avere una dimensione adeguata per far fronte ai bisogni della società moderna e di essere un residuo storico, di fronte ad un settore comunale che si è riorganizzato e di fronte alla regione. Il dipartimento ha esaurito la sua missione storica: unificare il territorio sotto la guida dell'autorità statale e assicurare un sostegno significativo ai piccoli comuni. Una seria riforma richiederebbe la realizzazione di un migliore equilibrio tra funzioni molto costose, in particolare l'assistenza sociale, e la rigidità delle risorse disponibili.

La soppressione del Dipartimento semplificherebbe l'architettura amministrativa e permetterebbe la realizzazione di economie sui costi amministrativi, migliorando probabilmente l'efficacia dell'azione politica, ipotizzando che le competenze dipartimentali potrebbero essere ridistribuite a livelli più adeguati e cioè o al livello comunale e/o a quello regionale.

2.1. *Sopprimere il Dipartimento?*

Va tenuto presente che, oltre che una soppressione generale, si possono concepire delle soppressioni parziali.

2.1.1. *Un dibattito ricorrente, abbastanza confuso*

Nessun partito politico ha nel proprio programma la soppressione del dipartimento. L'idea è spesso espressa a titolo personale da alcune personalità politiche e da gruppi di esperti. Sembra essere un'idea accettata un po' da tutti ma tale idea non è stata sin qui in grado di mobilitare un vero appoggio politico né si sono mai realizzati studi di fattibilità. Una accelerazione era stata data a questa idea nel gennaio 2008 dalla "Commissione per la liberazione delle forze della crescita francese" presieduta da Jacques Attali, che raccomandava di «far scomparire in dieci anni il livello dipartimentale». In una prospettiva economica, questo rapporto riteneva che ne sarebbe risultata una migliore leggibilità della tematica fiscale, cosa che avrebbe favorito i contribuenti, migliorando la congruenza con le competenze esercitate ai diversi livelli di governo.

Il Comitato per la riforma delle collettività locali, presieduto dal già Primo Ministro Edouard Balladur, costituito dal Presidente della Repubblica per studiare questo problema, si dichiara a favore, in un rapporto del 2009, dei raggruppamenti volontari di dipartimenti. La legge del 16 dicembre

2010 di riforma delle collettività locali, che è il risultato di questo rapporto, prevede procedure per facilitare la fusione dei dipartimenti, delle regioni e dei comuni così come la fusione dei dipartimenti e della rispettiva regione. Per ora si sono avute solo fusioni di comuni.

Il Presidente della Repubblica, François Hollande, il 14 gennaio 2014 ha riaperto il dibattito affermando di voler «mettere la parola fine agli intrecci e ai doppioni» delle collettività territoriali. All'inizio di aprile dello stesso anno il Primo Ministro Manuel Valls annunciava all'Assemblea Nazionale la soppressione del dipartimento entro il 2021. Il 6 aprile confermava questa ipotesi affermando: «i consigli generali (dei dipartimenti) hanno fatto il loro tempo». Ma il governo è stato costretto a fare marcia indietro di fronte all'opposizione dei partiti politici e dei presidenti dei dipartimenti.

Dal momento che la Costituzione (art. 72) li cita tra le collettività territoriali della Repubblica, la soppressione dei dipartimenti richiederebbe una modifica della Costituzione, modifica che deve essere approvata dalle due assemblee parlamentari in seduta congiunta con una maggioranza di tre quinti, cosa che non ha alcuna probabilità di successo. Nel giugno 2014 si è imboccata un'altra strada con l'annuncio del progetto di fondere le regioni dimezzandone il numero. Questo progetto è stato realizzato con la legge del 16 gennaio 2015. Queste grandi regioni sono di fatto divenute la garanzia della necessità dei dipartimenti!

2.1.2. Trasferire le competenze dei dipartimenti alla regione o alle intercomunali?

La soppressione del dipartimento comporterebbe la riallocazione delle competenze di questo ad un diverso livello di collettività territoriale, la regione e/o gli enti intercomunali. Le due soluzioni coesistono.

– La fusione di dipartimento e regione

Una procedura generale e volontaria in tal senso è prevista dalla legge del 6 dicembre 2010, e successive modifiche. Tale percorso è stato tentato in Alsazia, dove il progetto di riunire i due dipartimenti e la regione è stato oggetto di discussione da parte della classe politica locale sin dal 1983. Il referendum del 7 aprile 2013 non ha comunque avuto successo. Anche se si ebbe una maggioranza di quasi il 58% a favore della fusione, la grande astensione non fece raggiungere il quorum e, per di più, in uno dei due dipartimenti il “no” ebbe una leggera maggioranza. Anziché dare il via a nuovi progetti, il risultato del referendum ha determinato la fine di ogni tentativo di fusione.

Attraverso provvedimenti legislativi ad hoc sono stati fusi i dipartimenti e la regione nella Guiana e a Martinica, dopo alcuni referendum con risultati positivi che avevano seguito alcune precedenti consultazioni che avevano avuto un esito negativo. In maniera simile, anche se un referendum aveva rifiutato questo modello, un articolo di una legge del 7 agosto 2015 (articolo introdotto con un emendamento) fa della Corsica, a partire dal primo gennaio 2018, una collettività a statuto speciale che cumula le competenze dei dipartimenti e della regione. Le elezioni del dicembre 2017 hanno dato la maggioranza ai partiti autonomisti.

Per le altre regioni, la fusione tra la regione e i dipartimenti che la compongono è in futuro prevedibile anche in considerazione della dimensione e del numero dei dipartimenti, spesso intorno alla decina. O, diversamente, si dovranno smembrare le regioni, cosa auspicata dai geografi che considerano il loro formato attuale non coerente né con la realtà geografica ed economica né con le tradizioni storiche e culturali. Si tratta qui di ipotesi per un'azione politica futura.

– La fusione tra dipartimento e istituzioni intercomunali

La Comunità urbana di Lione è stata trasformata in città metropolitana di Lione, collettività territoriale a statuto speciale e unico, con un regime elettorale e fiscale speciale. Sul suo territorio esercita tutte le competenze del dipartimento; tale Comunità urbana è peraltro inserita nella Prefettura del Rodano in quanto circoscrizione amministrativa statale.

Sulla base di una legge del 31/12/1975, entrata in vigore nella sua interezza nel marzo del 1977, Parigi era un comune come gli altri comuni ma anche un dipartimento. Il Consiglio e il Sindaco di Parigi avevano dunque due serie parallele di competenze: avevano un budget dipartimentale ed uno comunale; alcuni dipendenti avevano lo status di dipendenti comunali altri lo status di dipendenti dipartimentali. Questa situazione rendeva difficile la suddivisione delle spese tra i due bilanci, l'assegnazione del personale e la definizione delle responsabilità. È per questi motivi che una legge del 28/2/2017 conferisce a Parigi uno status speciale che cumula le competenze di un comune con quelle di un dipartimento. Questo regime è entrato in vigore nel 2019.

Alla fine del 2017 si è studiata l'opportunità di sopprimere tre dipartimenti attorno a Parigi e di trasferire le loro competenze in parte alla Regione *Ile de France* e, per le competenze sostanziali, alla Città Metropolitana della Grande Parigi, ente a statuto speciale creato con la legge n° 2014-58 del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale, legge modificata dalla legge del 7 agosto 2015.

2.1.3. Dimagrire il Dipartimento: Il trasferimento per via legislativa di competenze verso le istituzioni intercomunali

L'ente «Metropoli» è comparsa nella legislazione con la legge del 16/12/2010 dedicata alla riforma delle collettività locali, legge modificata il 27/01/2014, legge che mira a modernizzare l'azione pubblica a livello territoriale e che consolida l'istituzione «Metropoli». La *metropoli* è un ente di cooperazione intercomunale che ha formalmente lo status di ente di diritto pubblico, dotato di poteri significativi e di un solido sistema finanziario; la legge conferisce direttamente alla metropoli competenze che di solito sono del dipartimento (autotrasporto, strade, distretti industriali e commerciali). Può avere competenze ulteriori su base di accordi convenzionali (assistenza sociale, scuole medie superiori, sviluppo economico etc.). La metropoli può inoltre ricevere competenze dalla Regione e dallo Stato.

2.1.3.1. La delega volontaria di competenze: possibilità poco sfruttata

La legge permette alle collettività locali di accordarsi su base convenzionale per delegarsi reciprocamente delle competenze; tale delega è prevista in maniera particolare per le metropoli. Il legislatore si augurava che il principio di sussidiarietà applicato su base convenzionale avrebbe progressivamente razionalizzato la suddivisione delle competenze collocandole ai livelli più adeguati. Il fatto è che queste deleghe sono molto poco frequenti. Difficili da definire, tali deleghe sollevano dei problemi complessi per il personale e le relative retribuzioni e non appaiono utili se non nei casi in cui chi le riceve disponga di risorse finanziarie proprie da dedicare alle competenze ricevute e se dispone di un apparato amministrativo particolarmente efficace.

2.1.3.2. Trasferire una parte delle competenze nel settore della sicurezza sociale

Una parte degli aiuti di tipo sociale dei dipartimenti è già gestita, per quanto riguarda i rapporti diretti con gli utenti, da enti di sicurezza sociale, in maniera particolare le casse per gli assegni familiari che possono contare su un apparato adeguato. Da alcuni si propone di trasferire tutte queste competenze a questi organismi dal momento che si tratta di una solidarietà di tipo nazionale più che di politiche locali. In questo caso andrebbero superati tre ordini di problemi: i finanziamenti, il personale e le politiche di supporto come quelle relative al reinserimento e l'aiuto alla piena occupazione, settore in cui i dipartimenti dispongono di esperienze e mezzi particolari.

2.1.3.3. Estendere i dipartimenti e diminuirne il numero

Il Presidente Macron ha annunciato che un programma di fusioni di dipartimenti sarebbe stato attivato a partire dal luglio 2017 con l'obiettivo

di dimezzarne il numero. Si tratta di un'idea già discussa negli anni '50! L'idea non ha suscitato l'entusiasmo dei presidenti dei dipartimenti e non ha avanzato molto da quando è stata annunciata. Una tale riduzione avrebbe dei vantaggi evidenti: economie sui costi di gestione; minori differenze tra i diversi dipartimenti; unificare l'azione politica su spazi di grandi dimensioni; tutto questo semplificherebbe il calcolo delle dotazioni statali e la relativa perequazione.

D'altra parte non sembra opportuno avere grandi dipartimenti in grandi regioni, cosa che accentuerebbe il distacco degli eletti nei confronti della popolazione e rinforzerebbe la burocratizzazione della gestione pubblica, creando situazioni di contrapposizione nei confronti della regione.

Una sola fusione di dipartimenti ha visto la luce sino ad ora (luglio 2019). I consigli dei due dipartimenti dell'Alto Reno e del Basso Reno, che formavano sino al 2015 la Regione d'Alsazia e che dal primo gennaio 2016 si trovano raggruppati con due altre regioni nella Regione del Grande Est, hanno approvato a forte maggioranza la loro fusione, non essendo per ora possibile riavere la Regione Alsazia. Il principio è stato formalizzato con decreto il 27 febbraio 2019 e entrerà in vigore il primo gennaio 2021, al momento del rinnovo dei consigli dipartimentali. Una legge del luglio 2019 denomina questo dipartimento «collettività europea d'Alsazia» e gli attribuisce alcune competenze supplementari oltre a quelle degli altri dipartimenti. L'obiettivo vero resta quello di ottenere la trasformazione del dipartimento in Regione Alsazia.

IL DISTRETTO: LA COLLECTIVITÀ SOVRACOMUNALE TEDESCA¹³

di Ewald Eisenberg¹⁴

1. Il distretto: ente pubblico tedesco specifico delle collettività locali

La Germania è uno Stato Federale. Questo comporta il fatto che i poteri statali sono articolati su due livelli: al livello della Federazione e al livello di ciascun *Land* (Stato Federato o, se si vuole, Stato Regionale). Il *Bund* (la federazione) e i 16 *Länder* si spartiscono – secondo la ripartizione scandita dalla Costituzione Federale, la legge fondamentale – le competenze statali, in maniera particolare la competenza relativa all'emanazione delle

¹³ Traduzione di Massimo Balducci.

¹⁴ Prof. alla Università tecnica di Scienze Amministrative di Kehl a. Rh eisenberg@hs-kehl.de

leggi. Le funzioni esecutive sono esercitate dalla Federazione (il *Bund*) e dai *Länder* ma anche dalle collettività locali. La Federazione (il *Bund*) ha poche competenze esecutive, competenze espressamente elencate nella Legge Fondamentale. La maggior parte delle funzioni amministrative è concentrata nei *Länder* e nelle collettività locali, dei 4,7 milioni di dipendenti pubblici della Repubblica Federale Tedesca soltanto circa il 10% lavorano nell'amministrazione federale. I restanti dipendenti pubblici si suddividono tra le amministrazioni dei *Länder* e delle collettività locali così come ca. il 10% lavora negli organismi di sicurezza sociale.

Il diritto di regolamentare lo status e l'organizzazione delle collettività locali compete a ciascun *Land*. A questa caratteristica va ricondotto il fatto che l'organizzazione dei poteri locali varia a seconda dei diversi Stati Regionali. Questa differenziazione è dovuta sia a ragioni storiche che alle diversità in termini di dimensioni geografiche, di numero di abitanti, di densità abitativa etc. dei diversi Stati Regionali. Le "Città-Stato", ad esempio, comprendono il territorio di una sola città. È il caso di Amburgo, Brema e Berlino. D'altra parte molte sono le caratteristiche dell'organizzazione delle collettività locali che sono comuni a tutti i *Länder*. Questa uniformità è dovuta in primo luogo all'influenza esercitata nel 18° e 19° secolo dagli Stati tedeschi maggiori, in maniera particolare la Prussia, e anche ad una sorta di forza razionalizzatrice propria dei nostri tempi nei quali si ha la tendenza a lasciarsi ispirare dagli esempi dei vicini che danno buona prova di sé.

Un esempio significativo di questa uniformità relativa nell'organizzazione delle collettività locali in Germania è rappresentata da due tipi di collettività locali:

- il comune in quanto organizzazione politica ed amministrativa di base e
- il Distretto (*Kreis*) in quanto collettività sovra comunale da un'altra parte.

Questi due tipi di collettività locali si ritrovano in tutti i *Länder* dotati di una dimensione significativa, cioè a dire nei 13 *Länder* del Baden-Wurtemberg, della Baviera, della Bassa-Sassonia, del Brandeburgo, dell'Assia, del Mecklembourg-Pomerania, della Renania-Palatinato, della Renania, del Nord-Westfalia, della Sassonia, della Sassonia-Anhalt, della Saar, dello Schleswig-Holstein e della Turingia con l'eccezione delle 3 città stato. Questi due tipi di collettività locali sono citati nella stessa Legge Fondamentale all'articolo 28 che ne garantisce l'esistenza e la libertà di autorganizzarsi.

1.1. Storia della collettività Locale *Kreis* (distretto)

Molti dei distretti (*Kreise*) odierni hanno avuto già «predecessori» nel Medio Evo periodo nel quale si segnalava la presenza sui territori degli attuali Distretti, o su parte di essi, di territori gestiti da comitati di nobili.

Per quanto riguarda i centri urbani, le città tedesche hanno sempre avuto, a partire dal Medio Evo, importanti preogative di autogoverno. Preogative che hanno dato vita ad un gran numero di «città libere dell'Impero», numero che nel tempo era arrivato, nel momento di maggior espansione (17-18° secolo) fino a 58 libere città. Queste città libere non erano sottoposte all'autorità di alcun sovrano ma si autogovernavano attraverso Consigli composti dalle principali famiglie locali e dalle corporazioni.

Del resto, il concetto di *Kreis*, che si basa sul principio che anche le contee nel cui territorio non si trovavano grandi centri urbani avevano il diritto di godere di alcune preogative riconducibili all'autogestione, si è venuto affermando in tempi posteriori al Medio Evo. Questo concetto è stato proposto per la prima volta dallo Scienziato dell'Amministrazione e Funzionario Prussiano *Freiherr von Stein* nel 1808. Secondo la concezione del *von Stein* Selo, l'autogoverno da parte dei cittadini doveva non soltanto essere garantito nelle città ma avrebbe dovuto essere esteso anche alle aree rurali. Questo principio non è stato messo in pratica subito al momento della sua concezione; esso ha visto una prima realizzazione soltanto nel decennio del 1880, quando sono state promulgate in Prussia le prime disposizioni legislative relative al *Kreis* (distretto), inteso come entità al di fuori dei centri urbani che godeva comunque di un certo grado di autonomia amministrativa. Verso la fine del 19° secolo, la maggior parte degli altri Stati Tedeschi ha adottato lo strumento del *Kreis*, anche se talvolta questa nuova entità territoriale veniva chiamata in un altro modo¹⁵. Oggi si riscontra la denominazione *Kreis* in alcuni *Länder* del nord della Germania e la denominazione *Landkreis* preferibilmente al sud della Germania.

1.2. Le funzioni del *Kreis*

Lo status, l'organizzazione, le funzioni e il funzionamento del *Kreis* o del *Landkreis* sono definiti dalla normativa regionale relativa alla collettività locale cioè nel *Kreisordnung* (regolamento del distretto) o nel *Landkreisordnung* (regolamento del distretto del Land) di ciascun *Land*.

Il *Kreis* è una collettività locale dotata di personalità giuridica autonoma, separata da quella dei comuni che ingloba. L'esercizio delle funzioni proprie del *Kreis* (si tratta di funzioni per le quali il singolo comune non ha le competenze manageriali e risorse finanziarie adeguate) si presenta, dal punto di vista dell'analisi funzionale, come una sorta di modalità di cooperazione intercomunale obbligatoria. I comuni che si trovano nell'am-

¹⁵ *Bezirksamt* (nel Baden e in Baviera), *Oberamt* (nel Wurtemberg), *Kreisamt* (nell'Anhalt, nell'Assio e in Turingia), *Amt* (nell'Oldenbourg), *Amtsmannhauptschaft* (in Sassonia).

bito di un *Kreis* non sono liberi di decidere se aderire o meno al *Kreis*. È la legge del *Land* che ha istituito i *Kreise* che stabilisce quale comune fa parte eventualmente di quale *Kreis*. Sul piano finanziario, il *Kreis* si finanzia in gran parte attraverso i contributi finanziari obbligatori dei comuni che si trovano sul suo territorio. Di converso il *Kreis* svolge, sostituendosi ai comuni, le funzioni sovra-comunali per le quali ogni comune all'interno del *Kreis* preso singolarmente non avrebbe né le competenze manageriali né la forza finanziaria necessarie.

Il *Kreis* e i comuni che ne sono membri – ciascuno per proprio conto – sono delle comunità locali indipendenti dotate di organi di governo rappresentativi eletti direttamente dalla popolazione. Non esiste alcun rapporto di sotto-sovra-ordinazione gerarchica tra questi due enti. Queste due istituzioni, ad ogni buon conto, operano in un rapporto di stretta collaborazione su un piano di parità in vista della realizzazione delle funzioni pubbliche locali.

2. Distretto e comune

Ci sono 294 *Kreise* nella Repubblica Federale Tedesca. L'insieme dei *Kreise* copre una superficie di ca. il 96% del territorio federale nel quale risiede il 68% della popolazione totale (83 milioni di abitanti). La popolazione della maggior parte dei *Kreise* oscilla tra i 100.000 e i 400.000 abitanti.

Le grandi città tedesche con più di 100.000 abitanti non fanno parte di un *Kreis*. A seconda dei codici comunali dei vari *Länder* tali città sono dei Distretti Urbani o dei Distretti Metropolitani e in essi lo status di comune viene accoppiato allo status *Kreis*. Un Distretto urbano viene denominato *Stadtkreis* (Distretto Cittadino) nella Germania Meridionale o *kreisfreie Stadt* (città libera da Distretto) nella Germania Settentrionale. Queste due espressioni vogliono dire letteralmente e rispettivamente «città assimilata ad un Distretto» e «città che non fa parte di un distretto». Nelle 107 città di questa seconda categoria vivono circa 25 milioni di abitanti. Queste città hanno risorse adeguate, in termini di organizzazione, risorse umane e risorse finanziarie, per far fronte all'insieme dei compiti delle collettività locali e della prestazione dei servizi di prossimità necessari ai loro abitanti e, quindi, non hanno bisogno di duplicarsi in un secondo livello di governo locale.

3. Funzioni del Distretto (*Kreis*)

Le funzioni del *Kreis* sono elencate nella legge con poche differenze tra un *Land* ed un altro *Land*. Queste funzioni possono essere classificate come segue:

a) *Funzioni “al di sopra di quelle locali”*

I codici dei *Kreise* dei singoli *Länder* conferiscono al *Kreis* innanzi tutto, tra le funzioni da svolgere, le funzioni dette «al di sopra di quelle locali». Si tratta di funzioni che competono ad ogni *Kreis*. I comuni situati all'interno del *Kreis* non possono occuparsi di queste funzioni. Si tratta ad esempio della costruzione e della manutenzione delle strade intercomunali e degli ospedali di Distretto, dello smaltimento dei rifiuti, dell'istituzione di centri di coordinamento dei servizi di trasporto d'urgenza e del coordinamento in caso di catastrofi. Nel settore della cultura i *Kreise* gestiscono le università popolari, le scuole di musica, le biblioteche itineranti e le mediateche. Lo sviluppo economico è parimenti uno dei settori di attività più rilevanti. In qualità di garanti, i *Kreise* sono responsabili delle casse di risparmio che sono chiamate a fornire alla popolazione e ai commercianti del Distretto servizi finanziari e prestiti a costi contenuti. La maggior parte di queste funzioni sono conferite ai *Kreise* dalla legge. Si tratta dunque di funzioni obbligatorie. In questi casi i *Kreise* non hanno la facoltà di decidere se svolgere o meno queste funzioni; essi possono solo decidere come svolgerle.

b) *Funzioni di perequazione tra i diversi comuni*

I *Kreise* hanno parimenti una funzione di riequilibrio e perequazione tra le condizioni di vita dei diversi comuni del loro territorio. Si deve alle sovvenzioni finanziarie offerte dal *Kreis*, se molti dei progetti dei piccoli comuni, che sono di solito finanziariamente più deboli degli altri comuni, possono essere realizzati (funzione di perequazione). In altre situazioni, il *Kreis* può intervenire in maniera integrativa nella fornitura di servizi comunali alla popolazione nel caso in cui le risorse finanziarie dei comuni più piccoli non siano sufficienti. Grazie a questa funzione di perequazione e integrativa, il *Kreis* garantisce ai suoi abitanti una gamma di servizi locali paragonabile a quelli disponibili nelle aree metropolitane.

c) *Funzioni obbligatorie e funzioni facoltative*

La maggior parte delle funzioni di competenza del *Kreis* sono conferite dalla legge. In questo caso si tratta di funzioni obbligatorie. Si tratta, ad esempio, dell'assistenza sociale locale, della protezione della gioventù, del controllo sulle attività edilizie e del rilascio dei permessi di circolazione. I *Kreise* hanno il compito di garantire la manutenzione di alcuni edifici ed impianti, tra i quali vanno citate le scuole professionali.

Le funzioni facoltative sono relative a quei campi di intervento miranti a migliorare la qualità della vita degli abitanti del *Kreis*, quali la manutenzione dei monumenti storici, lo sport, il volontariato, la creazione ed il sostegno delle istituzioni culturali e sociali, i centri per la gioventù etc.

d) Funzioni delegate dallo Stato

I *Kreise* svolgono anche funzioni che sono loro delegate dallo Stato, cioè dal *Land*. A differenza delle funzioni proprie che il *Kreis* svolge nella sua qualità di collettività locale (nel qual caso è sottoposto ad un controllo sulla legalità dei suoi atti¹⁶), nel caso di funzioni che sono loro delegate dallo Stato devono rispettare le direttive statali. Questo controllo d'opportunità è comunque relativo dal momento che nella prassi amministrativa capita solo raramente che una autorità statale superiore dia delle istruzioni all'amministrazione di un *Kreis*.

L'amministrazione del *Kreis* (chiamata *Landratsamt* - ufficio, *Kreisverwaltung* - amministrazione) e il suo presidente (*Landrat* - Consiglio) svolge dunque una doppia funzione: è un organo autonomo della collettività locale ai sensi dell'articolo 28 della Legge Fondamentale e una autorità amministrativa periferica dello Stato (*Land*). Ne consegue che le basi giuridiche su cui si fonda l'azione dei *Kreise* sono diverse. Nel primo caso il *Kreis* opera nella sua qualità di persona legale autonoma di diritto pubblico ed è quindi titolare di funzioni di autogestione. Nel secondo caso l'amministrazione del *Kreis* opera in quanto autorità statale e i suoi atti sono atti di natura statale (Tabella 1).

4. Organi e funzionamento del Distretto (*Kreis*)

Il Distretto opera attraverso i suoi organi. Gli organi del Distretto sono il *Kreistag* che rappresenta l'assemblea del *Kreis* e il *Landrat* (Presidente del *Kreis*). Le funzioni amministrative sono svolte dal *Landratsamt* (amministrazione del *Kreis*) sotto la responsabilità del *Landrat* (Presidente). Nella maggior parte dei *Länder*, il *Landrat* e l'amministrazione e del *Kreis* sono contemporaneamente l'autorità amministrativa del *Kreis* in quanto collettività locale e l'autorità amministrativa periferica dello Stato. In alcuni *Länder*, l'autorità amministrativa del *Kreis* è una semplice autorità locale d'auto amministrazione.

L'organo supremo del *Kreis* è l'Assemblea del *Kreis* (*Kreistag*). Si tratta dei rappresentanti politici del *Kreis* eletti dalla popolazione. Nella maggior parte dei *Länder* questa assemblea è eletta per un periodo di cinque anni. Il *Kreistag* svolge le sue funzioni sopra tutto emanando dei regolamenti nei settori di sua competenza e prendendo altre decisioni di natura meno rilevante ma comunque di portata generale. Prende anche

¹⁶ Questi Controlli sono esercitati dalle Prefetture, organi periferici dell'Amministrazione del Land. Nella prassi e nella cultura amministrativa tedesca, a differenza della Francia e dell'Italia, la Provincia e la Prefettura sono sempre state separate ed hanno fatto riferimento ad ambiti territoriali diversi (N.d.T.).

Tabella 1. Rappresentazione schematica delle funzioni delle competenze del *Kreis* (caso del Baden-Wurtemberg)

FUNZIONI PROPRIE FACOLTATIVE	FUNZIONI PROPRIE OBBLIGATORIE DEFINITE DALLA LEGISLAZIONE FEDERALE E DEL <i>LAND</i>	FUNZIONI STATALI DELEGATE DAL <i>LAND</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Piste ciclabili extracomunali • Costruzione e manutenzione di edifici scolastici e sportivi • Scuole di musica per i giovani • Università popolare • Turismo • Servizi di consulenza pedagogica • Centri di servizi sociali • Etc. 	Senza direttive: <ul style="list-style-type: none"> • Costruzione e manutenzione delle strade del Distretto • Prestazioni di assistenza sociale e di aiuto all'infanzia derivanti da leggi federali • Scuole professionali e speciali • Trattamento dei rifiuti/riciclaggio • Trasporti pubblici • Trasporti scolari • Ospedali Con direttive: <ul style="list-style-type: none"> • Applicazione delle leggi sulla perequazione, sui sussidi alimentari e sull'edilizia economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutte le funzioni statali esercitate in quanto ufficio periferico, funzioni esercitate per conto dei piccoli comuni del Circondario con l'eccezione delle grandi città assimilate ad un Distretto (distretto urbano) e delle città medie che esercitano queste funzioni direttamente
Controllo di legalità	Controllo di legalità	Controllo di legalità e di opportunità

delle decisioni amministrative di tipo individuale (ad esempio decisioni sui progetti di edilizia). Il *Kreistag* è presieduto dal *Landrat* (nella maggior parte dei *Länder*) o da un membro eletto tra i suoi componenti (Brandeburgo, Assia, Mecklemburg-Pomerania occidentale, Sassonia-Anhalt). Il *Landrat* è eletto in alcuni *Länder* dall'assemblea del *Kreis*, o, altrimenti, direttamente dalla popolazione del *Kreis*. I membri del *Kreistag* sono indipendenti e non sono vincolati da nessun mandato, non ricevono alcuna indennità e non godono di nessuna immunità. Il mandato del Presidente del *Kreis* può essere più lungo (nel Baden Wurtemberg è 8 anni) di quello dell'assemblea del *Kreis* (5 anni. 8 anni) di quello dell'assemblea del *Kreis* (5 anni).

5. Recenti riforme del sistema dei Distretti (*Kreise*)

In Germania negli ultimi decenni si sono avute diverse riforme del sistema delle collettività locali, riforme che hanno riguardato anche il siste-

ma dei Distretti (*Kreise*). Negli anni '60 e '70 si è tentato di razionalizzare il sistema delle collettività locali dando vita a collettività di maggiori dimensioni. I *Länder*, cui spetta la competenza della legislazione sulle collettività locali, hanno messo a punto dei criteri per una ristrutturazione razionale dei comuni e dei Distretti (*Kreise*). Si son volute creare delle collettività locali dotate di una capacità manageriale e finanziaria più marcate in grado di meglio garantire i servizi di base alla popolazione.

Questo obiettivo è stato perseguito attraverso il raggruppamento e la fusione dei comuni e la fusione dei *Kreise*. Mentre nel 1968 un terzo della popolazione abitava ancora in comuni con meno di 5.000 abitanti, nel 1981 questa percentuale era già scesa al 15%. Dal 1968 al 1981 il numero totale dei comuni è passato da 24.282 a 8.501 per una popolazione totale che nell'allora Germania Occidentale era di circa 60 milioni di abitanti¹⁷. Il numero dei *Kreise* è stato ridotto nello stesso periodo da 425 a 237. Questo approccio tendente alla diminuzione dei comuni e dei Distretti è continuato anche dopo la riunificazione del 1990 nei nuovi *Länder* dell'ex Germania Orientale.

Una seconda ondata riformatrice si è realizzata negli anni '90 e negli anni 2000. L'idea sarebbe stata quella di semplificare i processi amministrativi e, quindi, di sburocratizzare i servizi. Si è tentato di riavvicinare la popolazione all'amministrazione facendo innanzi tutto perno sul principio di sussidiarietà attraverso una diversa ripartizione delle competenze. Il tutto è stato ispirato da una sorta di tendenza a *rimettere a fuoco* l'azione amministrativa allo scopo di essere più efficaci e più performanti. Le varie amministrazioni sono state ampiamente ristrutturate e il numero degli uffici periferici dello stato è stato notevolmente ridotto. Queste riforme miravano ad introdurre il sistema delle "agenzie one-stop" per semplificare la vita ai cittadini.

Per la realizzazione di questa riforma strutturale si sono realizzati degli importanti trasferimenti di competenze e di funzioni dalle strutture periferiche dello Stato verso i *Kreise*. Il *Land* del Bade-Wurtemberg rappresenta un buon esempio di questa riforma, riforma basata sul trasferimento di competenze verso le collettività locali. A partire dall'entrata in vigore della riforma del 2005 la maggior parte delle *untere Sonderbehörden* (uffici statali periferici di prima istanza) afferiscono oramai tutti ai Distretti (*Kreise*) come è confermato dall'elenco che segue:

¹⁷ Lo stesso numero all'incirca dei comuni italiani. In Italia la riduzione e l'accorpamento dei Comuni era avvenuto nel 1934 sotto il regime fascista (N.d.T).

Tabella 2. Eliminazione delle strutture periferiche dell'amministrazione statale

Trasferimento di competenze e risorse dallo Stato verso i *Landratsämter* e i *Stadtkreise* nel Bade-Wurtemberg

- Servizi all'agricoltura (*Landwirtschaftsämter*)
 - Ispezioni scolastiche (Uffici Scolastici)
 - Servizi per la viabilità (*Straßenbauämter*)
 - Assistenza pubblica e sociale (*Landeswohlfahrtsverbände*)
 - Servizi per gli stipendi e le pensioni del Land (*Versorgungsämter*)
 - Parte delle Direzioni per la gestione delle acque (*Teile der Gewässerdirektion*)
 - Servizi dell'ispettorato del lavoro (*Gewerbeaufsichtsämter*)
 - Servizi forestali (*Forstämter*)
 - Catasto (*Vermessungsämter*)
 - Servizio del riaccorpamento dei terreni (*Flurneuordnungsämter*)
 - Questure (*Polizeidirektionen*)
 - Pesì e misure (*Eichverwaltung*) passano ai *Kreise*, e tendono ad essere privatizzati
 - Il *Kreis* di Ortenau è dotato di un nuovo polo per la promozione della piena occupazione (*Arbeitsförderung*).
-

A titolo di esempio il numero dei dipendenti del *Kreis* di Ortenau situato nel Bade-Wurtemberg è passato da 1.100 prima della riforma a 2.000 dipendenti dopo la riforma che si è concretizzata con il trasferimento volontario del personale. In totale circa 12.000 dipendenti delle strutture periferiche (*Sonderbehörden*) nel Bade-Wurtemberg sono stati interessati da questi cambiamenti. Le strutture amministrative del Distretto hanno visto il loro ruolo notevolmente aumentato.

6. Le finanze dei *Kreise*

La maggior parte delle spese dei *Kreise* riguarda gli affari sociali. Tali spese rappresentano la parte più grande dei bilanci annuali e arrivano al 38% dei bilanci del 2017. Si tratta di spese che superano le spese cumulate del personale e degli acquisti di materiale.

Con una percentuale del 4,5% (nel 2017) gli investimenti dei Distretti rappresentano una quota bassa dei bilanci dei *Kreise*. Tali investimenti riguardano prevalentemente la costruzione di scuole e di strade a livello di Distretto, fattori che rivestono una grande importanza dal punto di vista economico. Queste strade sono un volano per lo sviluppo al di sopra del livello locale (ovest-est). Dal punto di vista delle entrate, le principali fonti di entrata dei *Kreise* sono le sovvenzioni dello Stato (*Land*) e i contributi

dei Comuni collocati all'interno del *Kreis*. Questi contributi sono decisi dalle assemblee elette dei *Kreise* e sono obbligatori per i comuni. Queste entrate coprono il 42% delle entrate totali dei *Kreise* (nei *Länder* occidentali) e il 27% nei nuovi *Länder* della ex Germania.

Le entrate dei *Kreise* non dipendono in maniera significativa dal proprio potere impositivo.

La dimensione «ottima» del comune

Fusioni, unioni, gestione unificata delle funzioni

“Molti borghi e villaggi hanno il nome di Comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall’impotenza e dall’isolamento in cui sono e per collegare meglio l’interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l’ingerenza dello Stato” .

Francesco Crispi, 1887

Una lunga tradizione di studi e ricerche...



Il nuovo associazionismo intercomunale

Sfide e risposte delle culture
politiche locali

Mattia Casula



Carocci editore *pressonline*

Il dilemma del riordino

Unioni e fusioni dei comuni italiani

Silvia Bolgherini
Mattia Casula
Mariano Marotta

il Mulino

L'associazionismo intercomunale in Italia: perché «nuovo»?

- L'associazionismo intercomunale da sempre presente in Italia:
 - Dall'inizio del secolo scorso: forme consortili e libere associazioni tra comuni
 - L. 142/1990: istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni (UC), delle Convenzioni e dei Consorzi
- D.L. 78/2010 come “spartiacque”: ovviare all'annosa questione dell'eccessiva frammentazione municipale in Italia obbligando i piccoli comuni italiani (sotto i 5.000 abitanti) a svolgere in forma associativa, tramite UC o convenzione, tutte le funzioni fondamentali di propria competenza
 - **Ritardo** italiano nelle **politiche di riordino territoriale** → in altri paesi **introduzione di una soglia dimensionale minima (5.000 abitanti)** con riduzione obbligatoria del numero dei Comuni fin dagli anni '70 (si veda slide successiva);

Art. 19, comma1, DL 95/2012 conv. Legge 135/2012

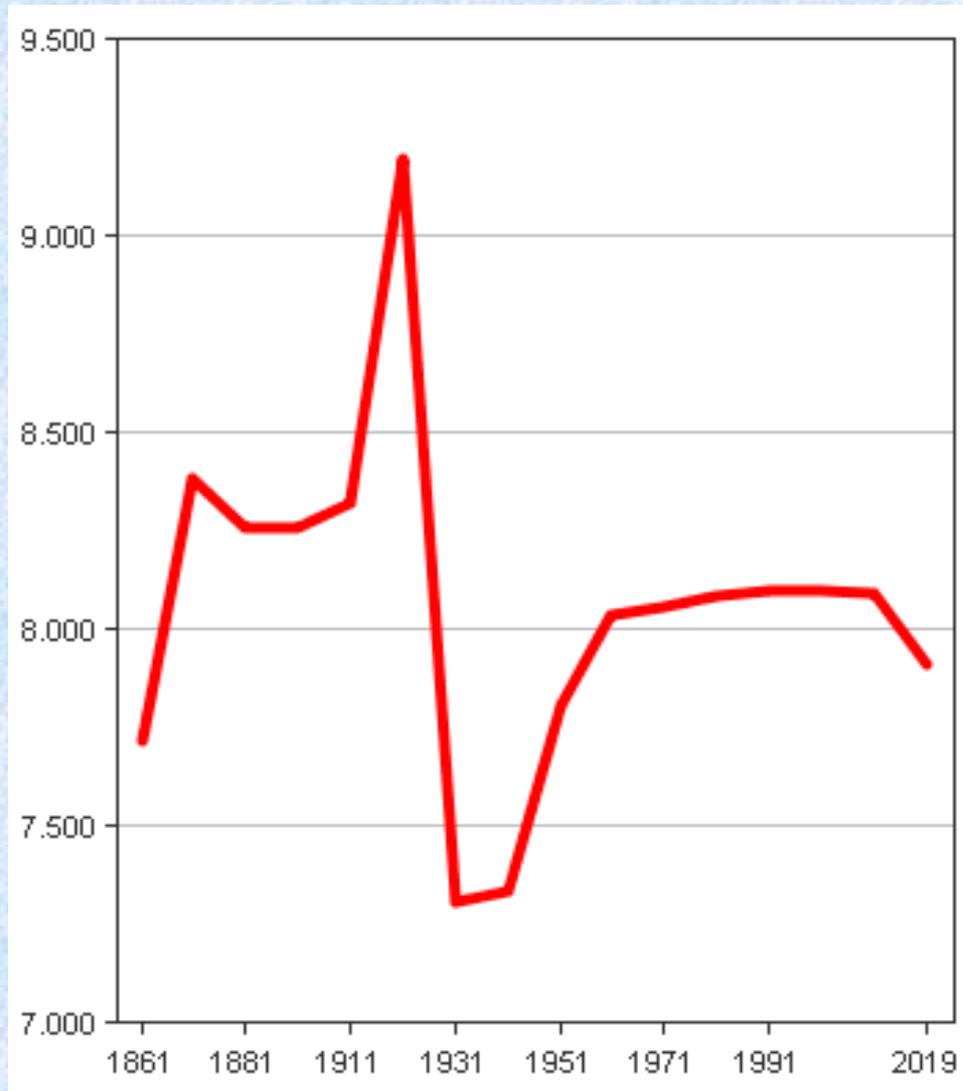
Funzioni Fondamentali dei Comuni

1. Modifica comma 27 Art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, :

“(omissis)... sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonchè la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) **tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonche' in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale."**

La frammentazione municipale in Italia



Piccoli Comuni per regione < 5.000 abitanti



Fonte: elaborazione Ancitel su dati Istat (01/01/2019)

La policy di riordino territoriale

Fase	Obiettivo	Visione	Strategia	Approccio
1990 - 1999	Riduzione del numero dei comuni	UC come prodromiche alla fusione	Interventista	Semi-coercitivo
1999 - 2010	Efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa	UC come strumento di riordino territoriale	Non interventista	Volontario
2010 - 2017	Riduzione dei costi (perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa)	UC e fusioni di comuni (finanziate attraverso incentivi economici e il vincolo della gestione associata) come strumenti per il perseguimento dell'efficienza a livello locale	Intervento mirato	Coercitivo

Quali variabili organizzative da studiare?

- Confini dell'organizzazione
- Rapporto fra organizzazione e ambiente (contesto esterno)
- Tipi di reti (monocentriche, acentriche, policentriche)
- Configurazioni Organizzative & Modelli di Organizzazione

I (possibili) confini dell'organizzazione: i DSS e i SLL

- Grado di sovrapposizione tra territorio degli accorpamenti (unioni e fusioni) e territorio del distretto socio-sanitario (DSS)
 - Il DSS è composto da un insieme di comuni all'interno del territorio di competenza di una Azienda sanitaria, sul quale vengono erogate prestazioni di tipo socio-assistenziale e sanitario
- Grado di sovrapposizione tra territorio degli accorpamenti (unioni e fusioni) e territorio funzionale dei sistemi locali del lavoro (SLL)
 - I SLL sono una classificazione operata dall'ISTAT su tutti i comuni italiani → si tratta di “una griglia territoriale i cui confini sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri di studenti e lavoratori (pendolarismo) rilevati in occasione dei censimenti generali della popolazione e delle abitazioni

Grado di sovrapposizione con i DSS: UC (al 2015) e fusioni (2013-2017) i cui territori ricadono in un unico distretto sociosanitario (DSS)

Regione	Numero UC	N. UC i cui comuni rientrano in un unico DSS	%	Numero fusioni	N. fusioni i cui comuni rientrano in un unico DSS	%
Abruzzo	12	8	66,67	0	–	–
Basilicata	1	0	0,00	0	–	–
Calabria	10	6	60,00	0	–	–
Campania	10	5	50,00	1	1	100,00
Emilia-Romagna	46	46	100,00	9	9	100,00
Friuli-Venezia Giulia	18	13	72,22	2	2	100,00
Lazio	18	12	66,67	0	–	–
Liguria	21	7	33,33	0	–	–
Lombardia	60	55	91,67	16	14	87,50
Marche	21	16	76,19	6	6	100,00
Molise	8	5	62,50	0	–	–
Piemonte	75	48	64,00	4	4	100,00
Puglia	23	8	34,78	0	–	–
Sardegna	35	19	54,29	0	–	–
Sicilia	44	31	70,45	0	–	–
Toscana	24	19	79,17	11	9	81,82
Trentino-Alto Adige	2	2	100,00	21	21	100,00
Umbria	1	0	0,00	0	–	–
Valle d'Aosta	8	8	100,00	0	–	–
Veneto	25	20	80,00	5	4	80,00
Italia	462	328	71,00	75	70	93,33
Minimo	1	0	0,00	0	1	80,00
Massimo	75	55	100,00	21	21	100,00
Variazione	74	55	100,00	21	20	20,00

Fonte: Bolgherini et al. (2018, 84)

Grado di sovrapposizione con gli SLL: UC (al 2015) e fusioni (2013-2017) i cui territori ricadono in un unico sistema locale del lavoro (SLL)

Regione	Numero UC	N. UC i cui comuni rientrano in un unico SLL	%	Numero fusioni	N. fusioni i cui comuni rientrano in un unico SLL	%
Abruzzo	12	4	33,33	0	–	–
Basilicata	1	0	0,00	0	–	–
Calabria	10	5	50,00	0	–	–
Campania	10	5	50,00	1	1	100,00
Emilia-Romagna	46	21	45,65	9	7	77,78
Friuli-Venezia Giulia	18	3	16,67	2	2	100,00
Lazio	18	13	72,22	0	–	–
Liguria	21	14	66,67	0	–	–
Lombardia	60	43	71,67	16	15	93,75
Marche	21	7	33,33	6	5	83,33
Molise	8	4	50,00	0	–	–
Piemonte	75	46	61,33	4	4	100,00
Puglia	23	7	30,43	0	–	–
Sardegna	35	17	48,57	0	–	–
Sicilia	44	21	47,73	0	–	–
Toscana	24	4	16,67	11	9	81,82
Trentino-Alto Adige	2	1	50,00	21	18	85,71
Umbria	1	0	0,00	0	–	–
Valle d'Aosta	8	6	75,00	0	–	–
Veneto	25	13	52,00	5	4	80,00
Italia	462	234	50,65	75	65	86,67
Minimo	1	0	0,00	0	1	77,78
Massimo	75	46	75,00	21	18	100,00
Variazione	74	46	75,00	21	17	22,22

Fonte: Bolgherini et al. (2018, 88)

Quale ruolo per le regioni?

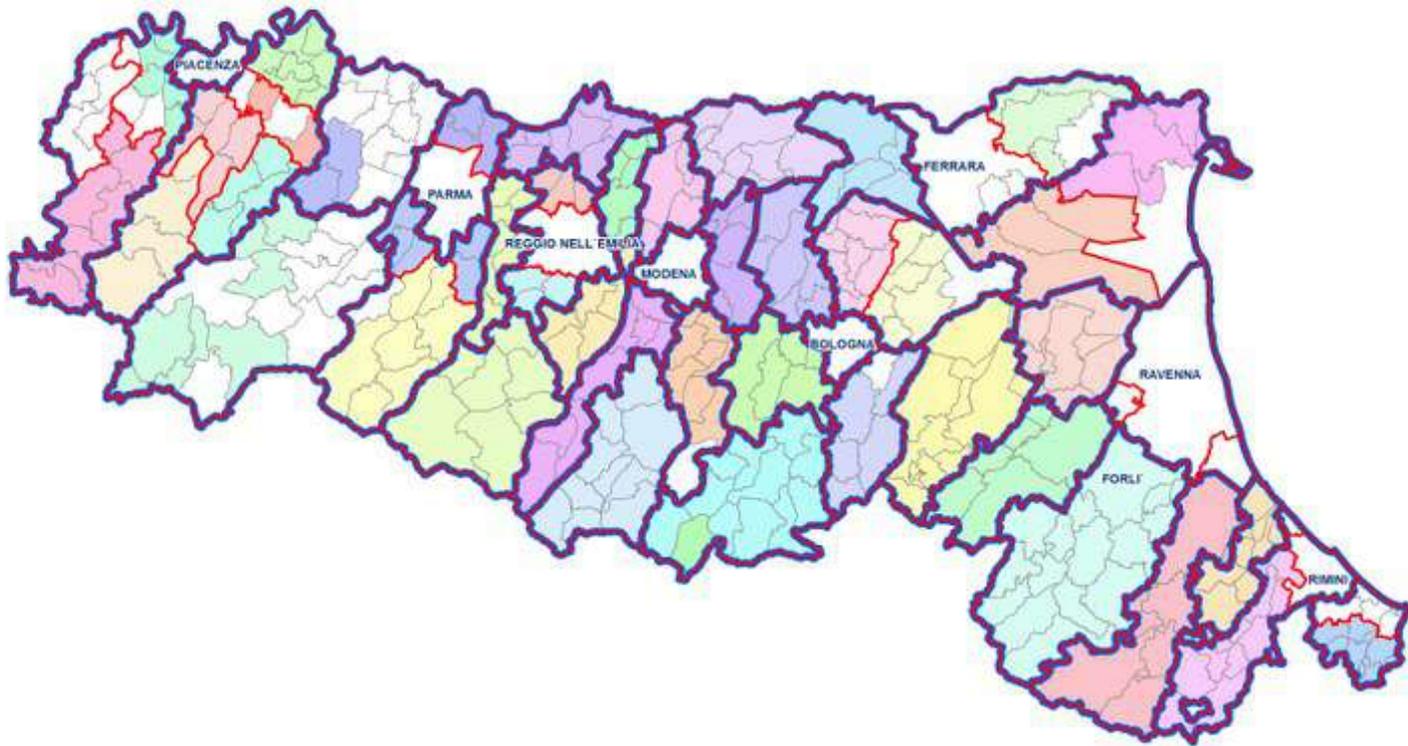
1. Ruolo di indirizzo nel trasferimento delle funzioni amministrative ai livelli inferiori di governo (art. 1, comma 89, della L. 56/2014);
2. Stabilire quali siano le forme di intercomunalità che possano usufruire delle incentivazioni finanziarie per l'esercizio associato (più o meno obbligatorio) delle funzioni e dei servizi di competenza comunale (art. 1, comma 131, L. 56/2014);
3. Individuare le dimensioni ottimali per la gestione associata delle funzioni amministrative, potendo intervenire anche in deroga rispetto alla soglia minima prevista dallo Stato (art. 14, comma 3, del d.l. 78/2010)

Un caso studio regionale: l' Emilia-Romagna

- Obiettivo: evitare di dare un'ossatura micro per la gestione dei servizi e delle funzioni più o meno fondamentali
- Dalla L.R. 21/2012 → le UC considerate come il “perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio”
 - Popolazione non inferiore ai 10.000 ab.
 - Gestione delle funzioni entro i confini dei distretti socio-sanitari
- Con la L.R. 13/2015 →
 - Conferma come dimensione ottimale per la gestione delle funzioni fondamentali quella della perfetta coincidenza tra le UC e i distretti socio-sanitari
 - Previsione per le Province di svolgere le funzioni di loro competenza in forma associata in ambiti territoriali di area vasta adeguati
 - Individuazione del modello dell'agenzia come ottimale per la gestione di alcune funzioni considerate essere particolarmente complesse
 - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (ARPAE)
 - Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile
 - Agenzia regionale per il lavoro

Quali risultati?

Regione Emilia Romagna



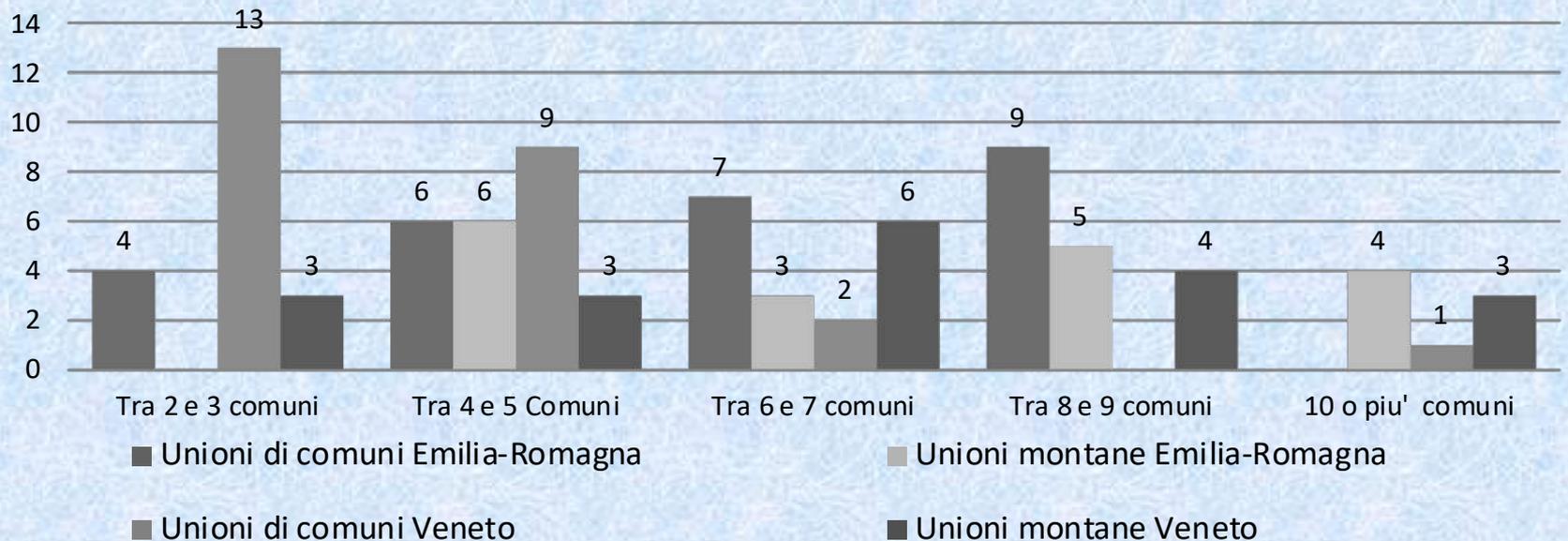
Unioni di Comuni Ambiti Ottimali Distretti Socio Sanitari

Novembre 2019

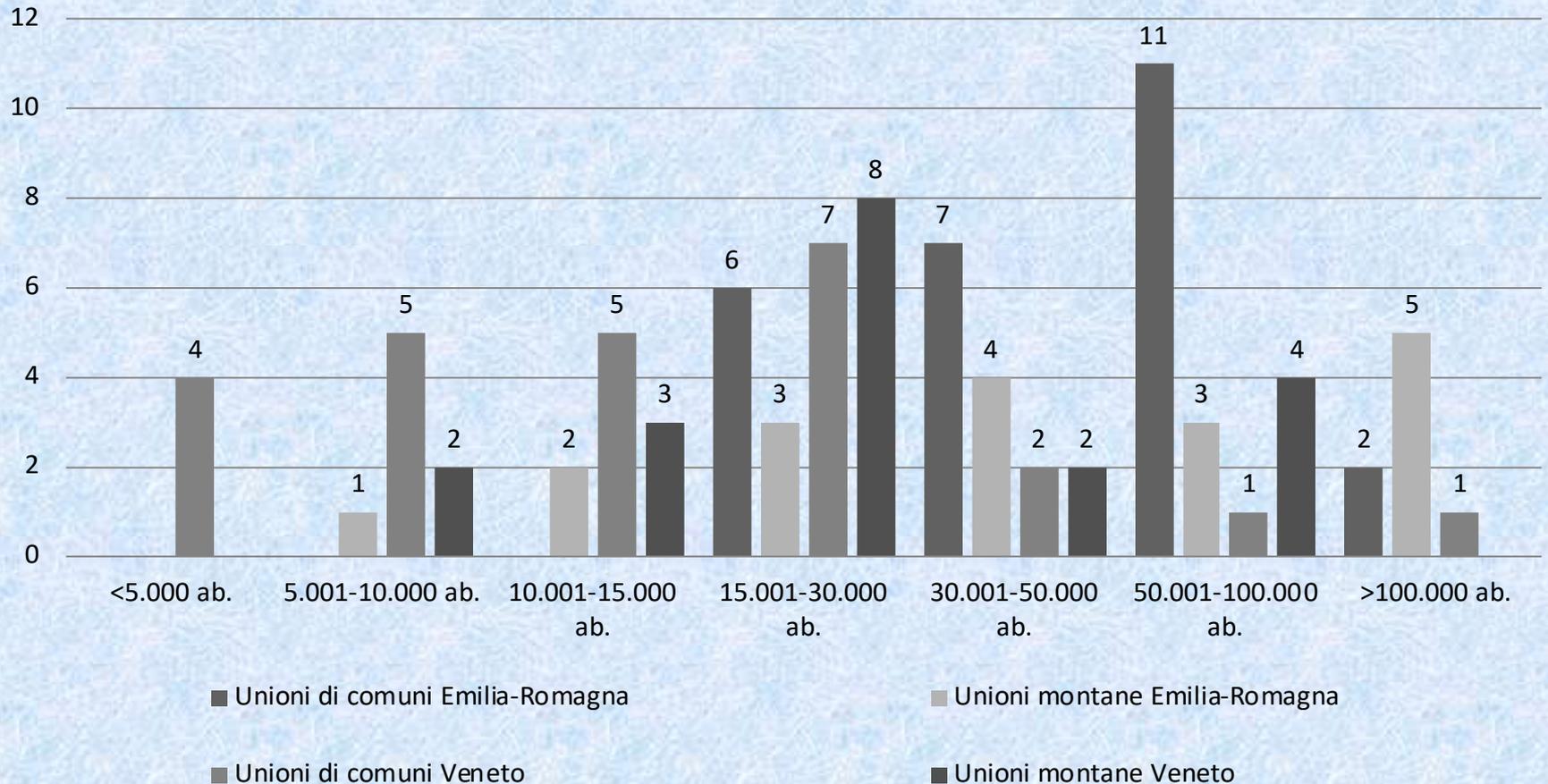
Distribuzione provinciale dei distretti socio-sanitari, degli ambiti e delle unioni in ER

Provincia	N° Distretti	N° Ambiti Territoriali Ottimali	N° Unioni	N° Unioni coincidenti con Ambito	N° Ambiti coincidenti con Distretti	N° Unioni coincidenti con Distretto
Piacenza	3	8	8	7	0	0
Parma	4	5	5	1	2	0
Reggio Emilia	6	7	7	7	5	5
Modena	7	6	6	4	6	4
Bologna	7	7	7	4	5	3
Ferrara	3	5	4	3	1	1
Ravenna	3	3	2	2	2	2
Forlì-Cesena	3	3	3	3	3	3
Rimini	2	3	2	1	0	0
Totale	38	47	44	32	24	18

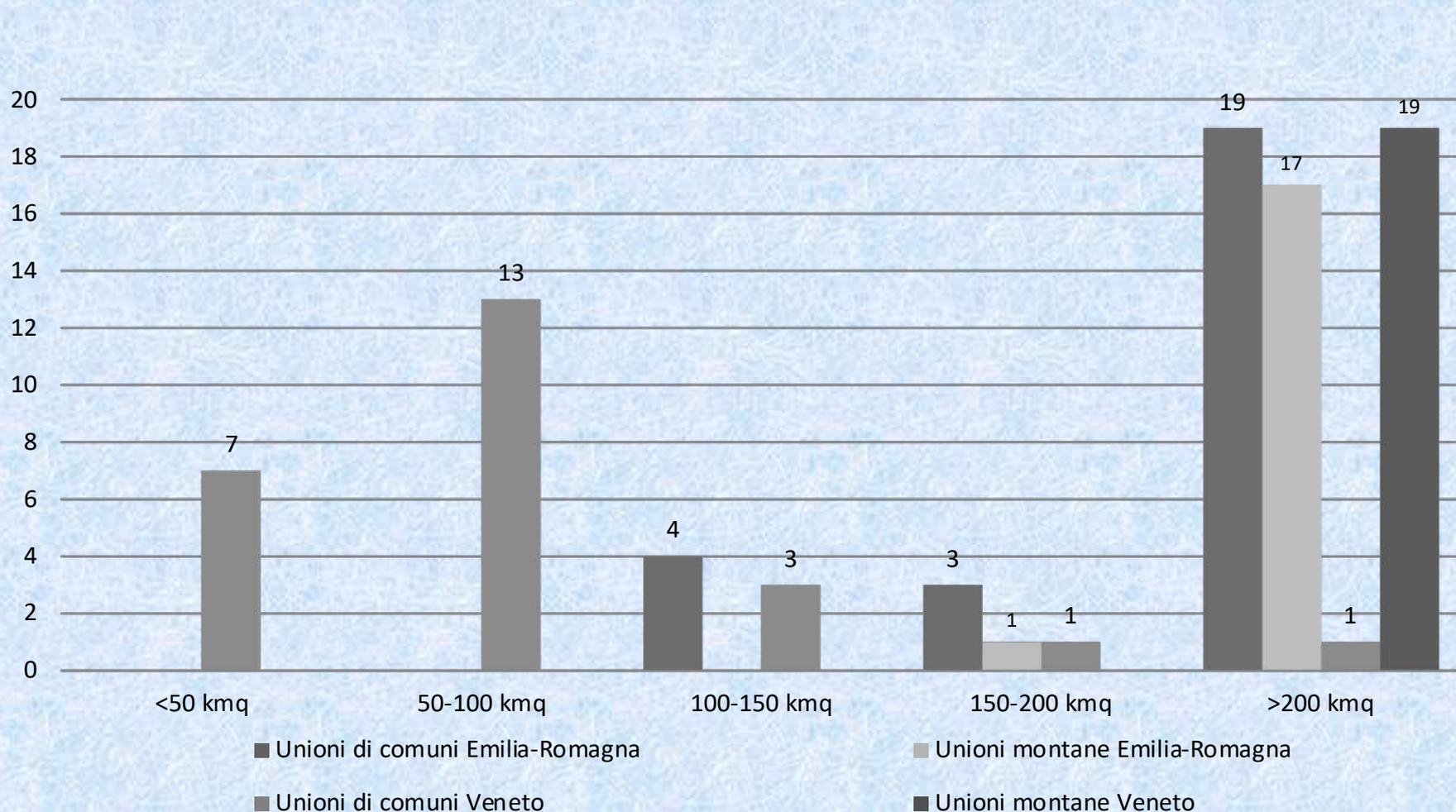
Unioni per numero di comuni associati in Emilia-Romagna (un confronto con il Veneto)



Unioni per classi di abitanti in Emilia-Romagna (un confronto con il Veneto)



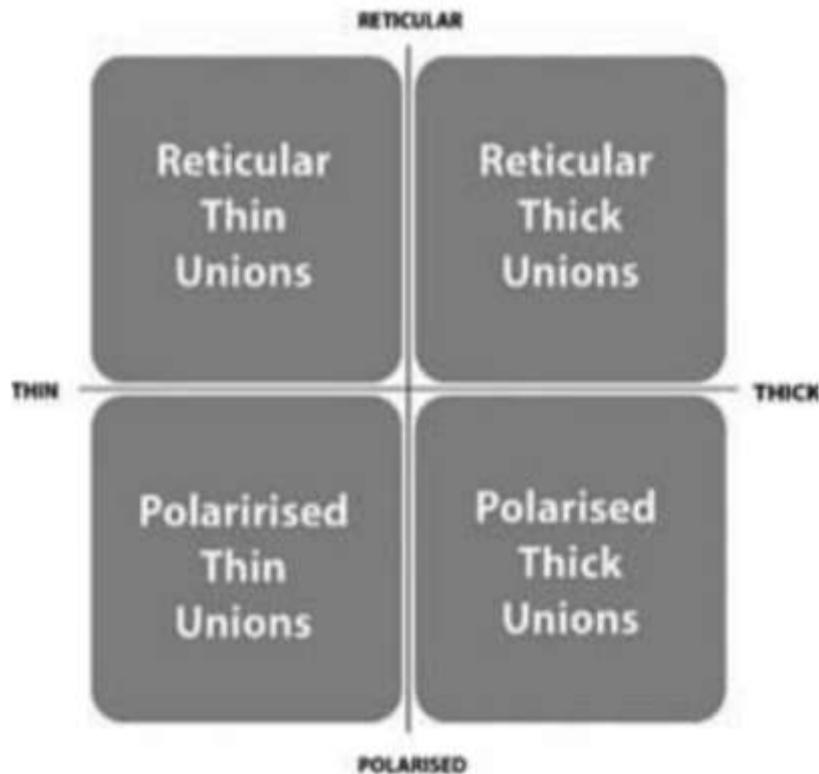
Unioni per classi di superficie in Emilia-Romagna (un confronto con il Veneto)



- E' possibile tipizzare le unioni?
 - Un approccio di classificazione è quello proposto da IFEL, che identifica cinque diversi tipi di Unioni, e cioè:
 - le **coppie**, ovvero le Unioni formate da soli due comuni
 - i **piccoli**, ovvero le Unioni formate solo da piccoli comuni (sotto i 5.000 abitanti)
 - l'**arcipelago**, ovvero le unioni formate da comuni di taglia diversa (piccoli e grandi comuni), ma che al massimo contano 15.000 abitanti
 - i **satelliti**, ovvero le Unioni che includono piccoli comuni ed anche grandi comuni con oltre 15.000 abitanti
 - **solo grandi**, ovvero Unioni composte da soli grandi comuni (oltre 5.000 abitanti)
- Il modello classificatorio IFEL NON descrive la dimensione demografica complessiva dell'Unione → *parametro fondamentale per approcciare ad un modello di efficienza funzionale nell'erogazione dei servizi che punti alle economie di scala.*

Una (recente) soluzione alternativa → Bocchino (2018)

Types of MUs based on the internal governance structure



- Se una UC è composta da più di 5 *comuni* è definibile come **Thick**, viceversa come **Thin**.
- **Polarized Unions** sono UC in cui c'è almeno *una municipalità con più di 5.000 abitanti, e in cui il comune più grande ha una popolazione che è almeno il doppio della popolazione della seconda municipalità più grande* [ricerche confermano che in queste unione, il sindaco del comune più grande tende ad essere anche il presidente dell' UC, in assenza di rotazione delle cariche → possibili implicazioni sulla governance interna]. **Reticular Unions** sono tutte le altre UC in cui questa differenza di popolazione non è presente

La struttura organizzativa degli uffici & il livello di istituzionalizzazione

- Istituzionalizzazione come processo attraverso cui le organizzazioni vengono differenziate rispetto ad altri tipi di organizzazioni, assumono un valore intrinseco (cioè diventano portatori di regole legittime che devono essere adottate ufficialmente) e vengono spersonalizzate, ovvero rese indipendenti rispetto agli individui che le compongono (Lanzalaco 1995; Scott 1998);
- Il livello di istituzionalizzazione di un ente o di un organizzazione è: «una proprietà relativa la cui intensità varia nel modo in cui si presentano le dimensioni analitiche considerate... e in base al contesto che prendiamo in considerazione come livello di analisi» (Lanzalaco 1995, 65-66).

La struttura organizzativa degli uffici & il livello di istituzionalizzazione

- Samuel P. Huntington (1968) → il livello di istituzionalizzazione di un'organizzazione può essere analizzato attraverso lo studio della sua complessità, autonomia e coerenza.
- E nel caso delle Unioni?

□ Qualche (proposta di) indicatore:

• Complessità delle strutture organizzative

- Livello di articolazione delle strutture di line
- Livello di articolazione delle strutture di staff
- Presenza ed eventuale livello di articolazione degli uffici di supporto alle attività del segretario generale
- [Personale: numero di personale complessivo in capo all' ente e tipo di inquadramenti vari]

• Autonomia del livello sovra-ordinato

- Percentuale di funzioni fondamentali svolte interamente in forma associata (con anche il personale) da parte dell'Unione
- Percentuale di funzioni non fondamentali svolte interamente in forma associata (con anche il personale) da parte dell'Unione
- Coincidenza degli uffici dell'unione con uno degli uffici dei comuni ad esso facenti parte (o sede propria)
- Risorse proprie dell'Unione (in relazione alla somma delle risorse proprie dei comuni facenti parte l'Unione)
- [Personale: numero di dipendenti dell'unione in relazione a quelli comandati, quindi ancora formalmente in organico ai comuni]

• Coerenza Interna

- Condivisione dei metodo di lavoro da parte di tutti dipendenti che lavorano all'interno dell'organizzazione → da indagare mediante interviste semi-strutturate
- Legittimazione dei metodi di lavoro da parte di tutti i dipendenti che lavorano all'interno dell'organizzazione → da indagare mediante interviste semi-strutturate

Grazie per
l'attenzione!!!

mattia.casula@hotmail.it

mattia.casula@unive.it

La dimensione “ottima” del comune
22 maggio 2020
(Marcello Degni)

Come si inquadra questo seminario

La ricerca sui comuni avviata da Ca' Foscari da diversi anni si è sviluppata molte direzioni:

- a) Iniziative di approfondimento (questa è la settima da quando abbiamo iniziato)
- b) Il rapporto annuale (sta andando in stampa la terza edizione, edita da Castelvecchi), in collaborazione con IFEL (nelle iniziative non ho incluso le molte presentazioni che abbiamo fatto del Rapporto (Vibo Valentia, Bari, Firenze, Treviso, Rieti). E il prossimo da settembre lo porteremo in tutta Italia.
- c) L'interlocuzione con molti soggetti che interagiscono con il modo dei comuni (istituzionali e non), che hanno portato anche alla elaborazione di una proposta di riforma del Titolo VIII del TUEL (rapporto con il governo). Già abbiamo incontrato il Forum DD (in una Lectio del master PA lo scorso anno). Nel rapporto che sta per uscire c'è un saggio sulle arre interne che è uno dei focus del forum con cui vogliamo ampliare l'interlocuzione.
- d) Un forte intreccio con la formazione e la ricerca universitaria (master (saluto alla classe della IX edizione in ascolto), laurea GOP) che ha dato alcuni frutti ma ancora può esprimere molte potenzialità (progetto PRIN, Pon governance, approfondimenti comparati (focus Italia Francia che può partire subito con IFEL e INET L'istituto nazionale di studi territoriali, ringrazio Benoit Cathala che è oggi qui con noi e che abbiamo conosciuto lo scorso anno nell'ambito della study visit a Strasburgo del master PA), i rapporti con il Consiglio d'Europa.

Il Focus della ricerca è il comune che è una chiave per indagare il nesso dinamico tra governati e governati. Per questo dalla criticità finanziaria abbiamo fatto partire un'analisi a 360 gradi interdisciplinare e comparata, che si configura come progetto di lungo periodo su cui esercitare le nostre intelligenze.

Sul Covid non dirò nulla o quasi. Sicuramente inciderà anche sulla ricerca. Per esempio, il capitolo sulle riforme possibili e auspicabili nel breve periodo sarà nel prossimo rapporto l'introduzione sul COVID e i comuni, in cui avvieremo una prima riflessione.

Non credo in un impatto strutturale né sui comuni, né sul sistema economico nel suo complesso (per il quale è un ulteriore sintomo della irreversibilità del processo di globalizzazione e della necessità di governarla per ridurre gli effetti negativi).

Il solo settore per cui la pandemia rappresenta una rottura del paradigma di riferimento è credo quello sanitario, che dovrà modificare radicalmente la sua struttura in modo permanente (sui comuni questo aspetto si potrà riflettere nella riorganizzazione del comparto sociosanitario, dai contorni peraltro sfuocati e contraddittori anche nella fase precedente).

Il profilo quantitativo

Il fenomeno delle fusioni di comuni

Nel corso del **2019** sono state approvate **31** fusioni di comuni, di cui sei per incorporazione, per un totale di **65** comuni soppressi.

Il numero complessivo dei comuni italiani è diminuito di quaranta unità passando da 7.954 a **7.914**. Le regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2019 sono state Emilia-Romagna (3), Lombardia (8), Marche (1), Piemonte (11), Puglia (1), Toscana (1), Trentino-Alto Adige (1) e Veneto (5).

Prime fusioni di comuni approvate in Puglia, nella Città metropolitana di Torino e nelle province di Cuneo, Novara e Treviso.

L'istituzione di Gattico-Veruno in Piemonte è il primo caso di approvazione di una fusione nonostante l'esito sfavorevole dei referendum consultivi in entrambi comuni interessati.

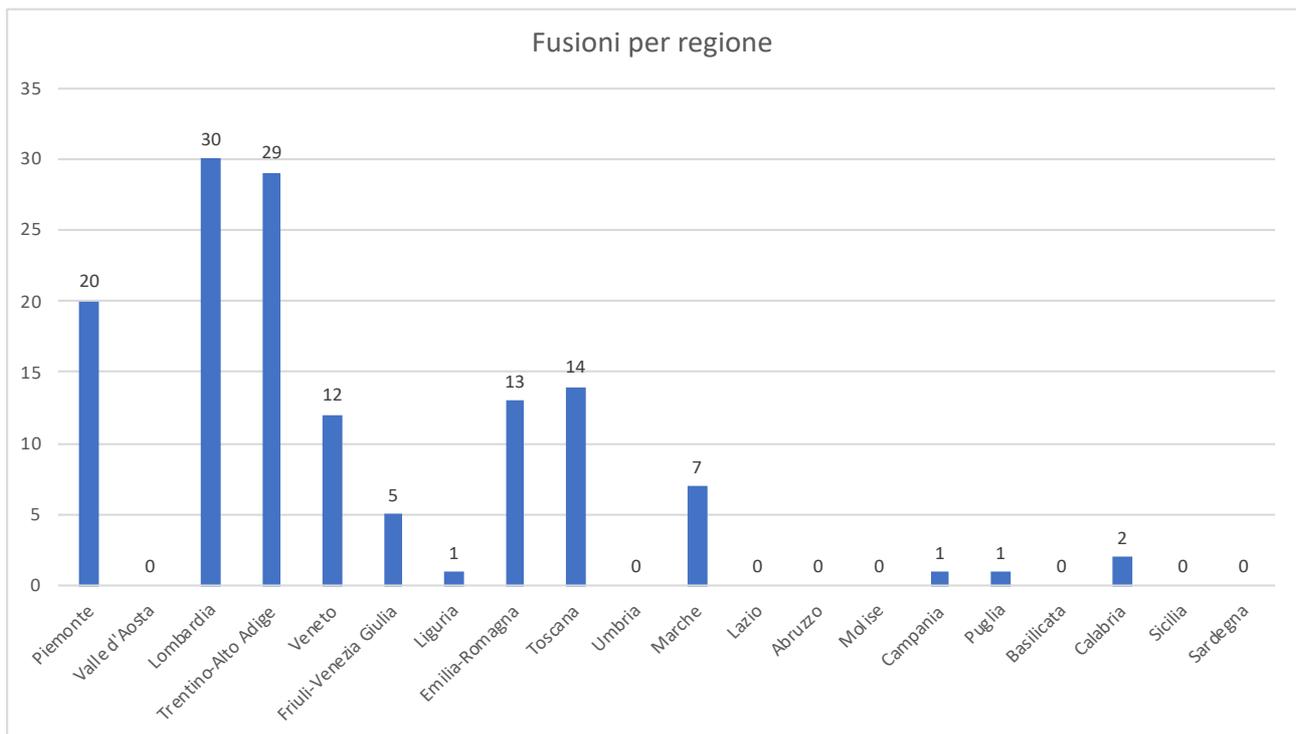
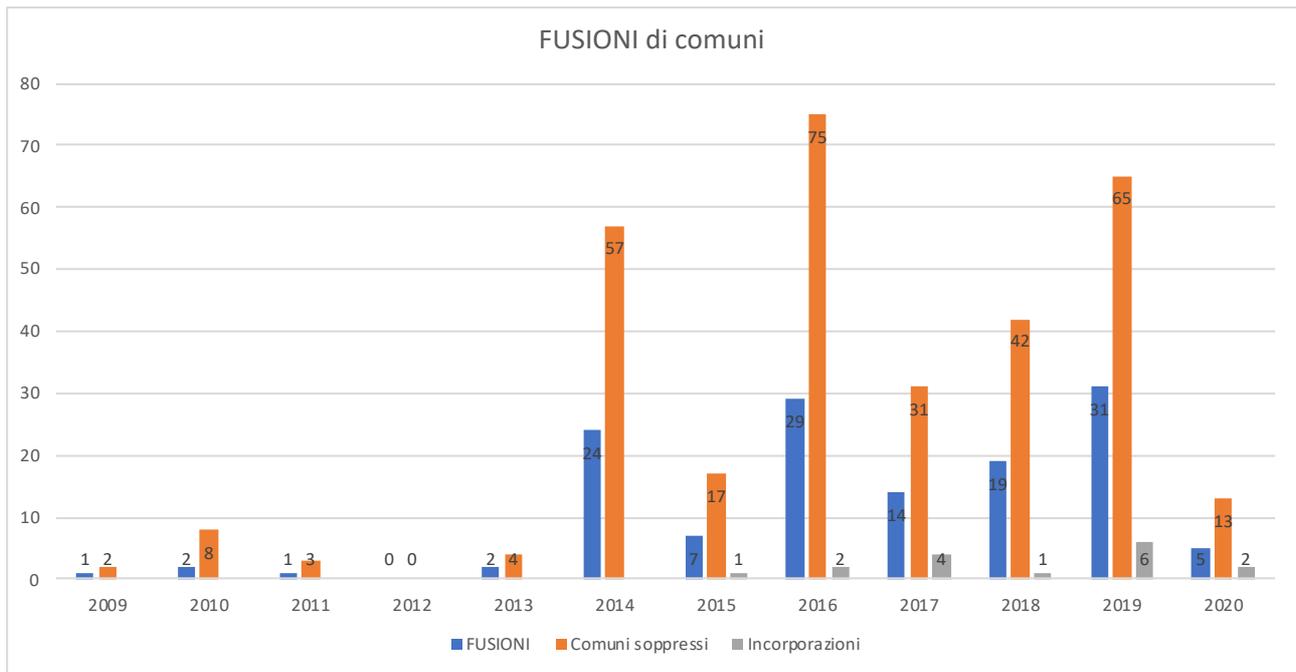
Per il **2020** sono finora previste **5** fusioni di comuni, di cui due per incorporazione, per un totale di **13** comuni soppressi.

Il numero complessivo dei comuni italiani diminuirà di dieci unità passando da 7.914 a **7.904**.

Le regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2020 sono Lombardia (1) e Trentino-Alto Adige (4).

Per il nuovo comune di Borgo d'Anaunia era stato scelto inizialmente il nome di **Alta Val di Non**, poi modificato nell'attuale denominazione mediante un secondo referendum consultivo

FUSIONI NEI COMUNI ITALIANI													
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
Piemonte								3	1	5	11		20
Valle d'Aosta													0
Lombardia			1			9	2	2	3	4	8	1	30
Trentino-Alto Adige		2					3	18		1	1	4	29
Veneto					1	1		2	1	2	5		12
Friuli-Venezia Giulia	1					1	1			2			5
Liguria										1			1
Emilia-Romagna						4		4	1	1	3		13
Toscana						7	1		3	2	1		14
Umbria													0
Marche						2			4		1		7
Lazio													0
Abruzzo													0
Molise													0
Campania					1								1
Puglia											1		1
Basilicata													0
Calabria									1	1			2
Sicilia													0
Sardegna													0
TOTALE	1	2	1	0	2	24	7	29	14	19	31	5	135
Comuni soppressi	2	8	3	0	4	57	17	75	31	42	65	13	317
Incorporazioni							1	2	4	1	6	2	16
Nuove istituzioni									1				1
8.101	8.100	8.094	8.092	8.092	8.090	8.057	8.046	7.998	7.978	7.954	7.914	7.904	



IL MODELLO

- Il fenomeno della fusione dei comuni mostra una dinamica crescente.
- La tendenza al cosiddetto *rescaling* amministrativo appare ineluttabile.
- Dal livello sovra-nazionale a quelli di maggiore prossimità la dimensione minima tende ad aumentare
- maggiori possibilità di collegamento
- connessioni digitali impensabili
- crescente integrazione dei mercati
- Si allarga la dimensione territoriale minima ottimale per la gestione di sistemi complessi.

I VANTAGGI

- Una scala più grande rende possibili decisioni più difficili, seguire l'evoluzione normativa, cogliere le occasioni d'investimento.
- Sotto il profilo economico si realizzano efficaci economie di scala al superamento di una certa soglia
 - (la dimensione ottimale sembra collocarsi tra i 20 e i 30 mila abitanti, con significative diseconomie sotto i 5.000 abitanti e sopra i 60.000)
- E' più agevole affrontare i problemi che si pongono tra principale e agente nel confronto con le aziende erogatrici di servizi pubblici locali

EFFICIENZA ECONOMICA

- Dall'analisi economica emerge che forme di aggregazione diverse rispetto alla fusione rappresentano un livello sub-ottimale, sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza,
- Il raggruppamento dei comuni è essenziale per migliorare il sistema multilivello (economie di scala, dimensione ottimale, maggiore capacità propulsiva nella gestione dei servizi e nella programmazione degli investimenti)

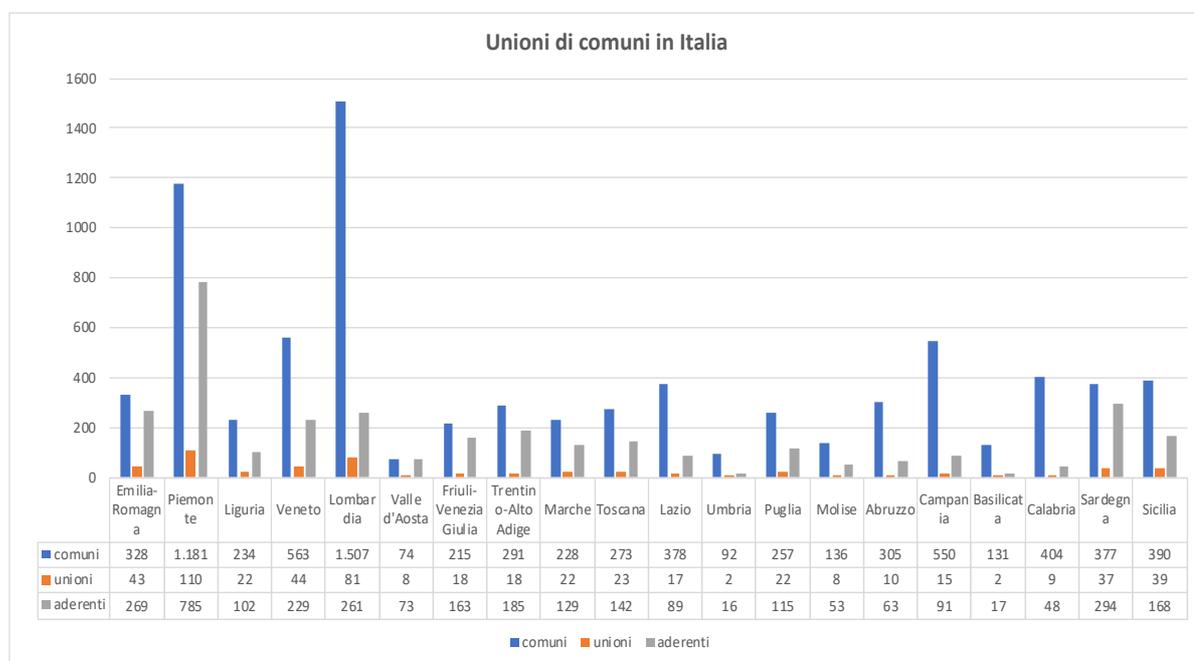
PERCHE' L'UNIONE E' UN SECOND BEST

Qualche dato sulle unioni: sono 550 (un fenomeno molto più diffuso)

	comuni	unioni	aderenti	adesione media	%
RSO	6.567	430	2.409	5,60	36,68
RSS	1.347	120	883	7,36	65,55
NORD	4.393	344	2.067	6,01	47,05
CENTRO	971	64	376	5,88	38,72
SUD	2.550	142	849	5,98	33,29
ITALIA	7.914	550	3.292	5,99	41,60

Più diffuso nelle RSS (con unioni più numerose), più diffuso al nord con forte articolazione regionale (in Lombardia è bassissimo).

regione	comuni	unioni	aderenti	adesione media	%
Emilia-Romagna	328	43	269	6,26	82,01
Piemonte	1.181	110	785	7,14	66,47
Liguria	234	22	102	4,64	43,59
Veneto	563	44	229	5,20	40,67
Lombardia	1.507	81	261	3,22	17,32
Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
Friuli-Venezia Giulia	215	18	163	9,06	75,81
Trentino-Alto Adige	291	18	185	10,28	63,57
Marche	228	22	129	5,86	56,58
Toscana	273	23	142	6,17	52,01
Lazio	378	17	89	5,24	23,54
Umbria	92	2	16	8,00	17,39
Puglia	257	22	115	5,23	44,75
Molise	136	8	53	6,63	38,97
Abruzzo	305	10	63	6,30	20,66
Campania	550	15	91	6,07	16,55
Basilicata	131	2	17	8,50	12,98
Calabria	404	9	48	5,33	11,88
Sardegna	377	37	294	7,95	77,98
Sicilia	390	39	168	4,31	43,08
ITALIA	7.914	550	3.292	5,99	41,60



- Possibile sovrapposizione tra funzioni delegate e funzione svolte dai singoli enti
 - Permane nei comuni originari l'assessore titolare della funzione trasferita all'Unione
- Il disaccordo tra i comuni appartenenti all'Unione può produrre rallentamento nelle decisioni (complessità della governance)

- Disallineamento dei sistemi informativi
- Eccessiva proliferazione delle fonti normative (regolamenti)

PERCHE' LA GESTIONE BASATA SU ACCORDI È UN SECOND BEST

- Ha natura contrattuale (mancanza di stabilità)
- Non consente un adeguato controllo democratico (essenziale per i servizi sociali, spesso fondamentali, che il comune eroga)

I VANTAGGI

- Tali studi in generale hanno evidenziato importanti vantaggi per i territori a seguito dei processi di fusione, anche al di là dell'indiscutibile beneficio derivante dagli incentivi finanziari di cui il "Comune Unico" può usufruire per un decennio.
- In particolare, i processi di fusione determinano:
 - un miglioramento dell'efficienza delle "macchine comunali" e della qualità dei servizi per i cittadini, grazie alla possibilità di dedicare risorse a specifiche funzioni difficilmente implementabili in piccoli contesti
 - consentono una più efficace programmazione degli investimenti
 - rappresentano, in molti territori, uno stimolo alla semplificazione dei processi amministrativi, grazie alla ridefinizione ex-novo del quadro regolatorio.

GLI SVANTAGGI

- I processi di fusione non sempre vengono vissuti positivamente dalla cittadinanza e le cause attengono spesso a ragioni identitarie
- Non di rado vi è il timore da parte dei cittadini di sentirsi meno rappresentati e di vedere ridotti i servizi nei loro territori

GLI STUDI DI FATTIBILITA'

- Molti Comuni per governare il processo di fusione hanno realizzato degli studi di fattibilità che, oltre ad analizzare il contesto socio economico dei territori interessati, identificano
 - gli ambiti ottimali di aggregazione,
 - i modelli organizzativi più efficaci ed efficienti,
 - i vantaggi e le criticità che si potrebbero manifestare a seguito di tali processi

LA PARTECIPAZIONE

- Un tema centrale è quello della partecipazione dei municipi ex-comuni alle scelte del comune risultato della fusione, per quanto concerne gli affari che interessano i rispettivi territori.
- In altre parole come far recuperare al comune, che non esiste più come entità autonoma, un certo grado di autonomia decisionale che, con la fusione, ha devoluto in cambio di una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica.

GLI STRUMENTI METODOLOGICI

- Per favorire ciò si possono adattare alcuni strumenti metodologici sviluppati nell'ambito dei processi partecipativi, al rapporto tra comune risultato della fusione ed ex-comuni trasformati in municipi.
- Si tratta di una forzatura poiché entrambi gli organismi appartengono al circuito istituzionale, ma la maggiore prossimità dei municipi con i cittadini la rende ipotizzabile.
- La prima questione da affrontare è “una forte esigenza d’informazione”;
- senza il suo soddisfacimento non si dà possibilità di reale ed efficace partecipazione.

INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE

- L’informazione non va confusa con la partecipazione, ma ne è un presupposto ineliminabile e la sua traduzione più importante è un obbligo delle istituzioni di fornire quanto è in loro possesso cognitivo.
- Il principio va applicato alla relazione tra comune risultato della fusione e vecchi comuni ora municipi.
- Tra le due istituzioni va inoltre sviluppato un atteggiamento di “dialogo” (che può essere regolamentato) alla Habermas
 - verità proposizionale,
 - Riguardo alle asserzioni fattuali
 - correttezza normativa
 - Che implica una nozione quanto meno minimale di imparzialità nelle assunzioni di valore
 - autenticità,
 - Che consiste nella sincerità e in un certo grado di coerenza.
- Ciò può essere favorito da un processo partecipativo bottom-up (dal municipio al comune risultato della fusione).

LA STRUTTURA DELLE PROCEDURE

- Altro punto capitale è la buona strutturazione delle procedure, con tutta la loro variabilità e la loro adattabilità alle singole fattispecie di partecipazione.
- Esse dovranno essere molto articolate.
- Il caso di procedura più articolata ed esigente è certamente quella del bilancio, a causa dell’elevato grado di complessità e di articolazione che la gestione finanziaria possiede negli ordinamenti tradizionali.

PRINCIPI DI COINVOLGIMENTO

- La partecipazione dei municipi si fonda sui seguenti cinque livelli di coinvolgimento (*International Association of Public Participation. (involve.org.uk)*):
 - Il comune risultato della fusione fornisce informazioni ai municipi. Con specifico regolamento sono indicate materie, tempi e modalità di trasmissione delle informazioni; non possono essere approvati atti del comune che riguardano il municipio, senza il rispetto delle suddette procedure, salvo i casi di necessità e urgenza.
 - Il comune risultato della fusione è tenuto a rispondere, entro 30 giorni, alle richieste, interrogazioni e proposte dei municipi.

- Il comune risultato della fusione deve coinvolgere in forma diretta i municipi nell'impostazione dei progetti e delle questioni che li riguardano.
- Il comune risultato della fusione collabora con i municipi in ogni aspetto concernente le decisioni che li riguardano, compresa la definizione del problema.
- Il comune risultato della fusione tende a collocare nella sfera del municipio la decisione finale sulle questioni che lo riguardano.

ECONOMICITA' E DEMOCRATICITA'

- Quindi, a ben vedere, anche sotto il profilo della democraticità
 - (intesa nel senso della scelta cognitiva da assumere alla conclusione del processo).
- La fusione presenta dei vantaggi rispetto agli altri modelli

UNA SPINTA AL SISTEMA DI AGGREGAZIONE

- È possibile costruire un sistema di partecipazione organizzata che renda possibile un ampio coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni (particolare strutturazione può essere data alla partecipazione alle scelte d'investimento).
- Appare necessario, per realizzare l'obiettivo, affiancare al sistema d'incentivi messo in campo dal legislatore per favorire un approccio volontario al raggruppamento, un'azione diretta modellata sui livelli di aggregazione economica sperimentati in questi anni.

La dimensione costituzionale del problema della dimensione "ottima"

La sentenza 33 del 2019

La normativa statale, in sintesi, stabilisce le funzioni fondamentali dei Comuni e prevede l'obbligo per i più piccoli di tali enti (quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000, se montani) di esercitare le predette funzioni in forma associata; la normativa regionale, in attuazione di una delle impugnate disposizioni statali, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato, nonché le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

Il TAR rimettente è chiamato a decidere un ricorso introdotto congiuntamente da cinque Comuni campani e dalla Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali – ASMEL, associazione esponenziale degli enti locali: questi hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate. A sostegno del ricorso, i Comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.

- 1) Buon andamento differenziazione e tutela delle autonomie locali: contrasto tra obbligatorietà e rigidità rispetto alla volontarietà “nell’an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire”.
- 2) L’accorpamento influirebbe sul normale “funzionamento del circuito democratico”, in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all’indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente accentramento delle funzioni di indirizzo e vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell’autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sentenza n. 52 del 1969).
- 3) Si violerebbe l’art. 3 della Carta europea sulle autonomie locali: «[p]er autonomia locale, s’intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici», precisando che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».
- 4) Si comprime la potestà regolamentare dei comuni (art. 117, comma 6), sulla disciplina delle funzioni loro attribuite
- 5) L’autonomia sarebbe compressa in quanto, sebbene attraverso l’esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, «gli enti interessati non risultino formalmente estinti», residuerebbe loro un livello di autonomia insufficiente, per potestà regolamentare, titolarità di funzioni e autonomia finanziaria di entrata e di spesa
- 6) Si creerebbe una situazione simile alla fusione per incorporazione (art 133, secondo comma) senza il coinvolgimento delle popolazioni interessate.

Il punto di vista contrario: la previsione di tale obbligo (gestione associata) a carico degli enti locali di modeste dimensioni non lederebbe il principio di buon andamento, ma sarebbe ad esso funzionale, oltre che idoneo a garantire una gestione più efficace, efficiente ed economica mediante gli strumenti dell’unione di Comuni o della convenzione, rientrando così «tra i poteri che la Costituzione riserva allo Stato in punto di coordinamento della finanza pubblica»

I punti cruciali:

- 1) la generale disciplina dell’esercizio associato delle funzioni comunali, in base alla quale era rimesso agli enti valutare, caso per caso, l’utilità della gestione associata, nel pieno rispetto dell’autonomia degli enti e del buon andamento dell’organizzazione amministrativa è travolta; il d.l. n. 78 del 2010 avrebbe invece ribaltato questo assetto «che da volontario diviene obbligatorio; da flessibile, rigido; da settoriale, generale».
- 2) per ognuna delle funzioni fondamentali potrebbero ipotizzarsi ambiti territoriali ottimali di gestione differenti e che dalla unificazione degli uffici deriverebbero l’interruzione del normale funzionamento del circuito democratico, nonché l’imposizione di un modello organizzativo rigido, che sacrificerebbe «l’interesse alla migliore organizzazione della funzione e del servizio pubblico, ad esigenze orizzontali di contenimento della spesa»
- 3) svalutazione del ruolo dei consigli (nuovo organo non legittimato)

- 4) non sarebbe dimostrata la inefficienza e diseconomicità della gestione amministrativa dei piccoli comuni; si propongono aggregazioni amplissime Riemerge la questione della dimensione ottima
- 5) il nucleo minimo di attribuzioni tale da giustificare la qualifica costituzionale di ente autonomo

Associazione ente acefalo o proiezione degli enti stessi?

- 1) Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza n. 160 del 2016).
- 2) La questione è nell'obbligo (scelta tra convenzione e unione anche se il comune potrebbe essere obbligato a utilizzare il modello dell'Unione, se non dimostra la maggiore efficacia della convenzione) Economie di scala. Anche la disposizione regionale della Campania che prevedeva la individuazione della dimensione ottimale senza concertazione con i comuni è stata censurata.
- 3) L'orientamento della Corte: La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina.
- 4) Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità (non a caso i rinvii continui).
- 5) Il menzionato comma 28 (art. 14 DL 78/2010) è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Riflessioni di sistema

- a) Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un

decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali.

- b) A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione
- c) Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale.
- d) Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.
- e) Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda).

Seminario di studio
La dimensione ottima del comune
Fusioni, unioni, gestione unificata
delle funzioni

Dimensione dei comuni e capacità di investimento

Francesca Petrina

Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione

Presidenza del Consiglio dei Ministri

22 Maggio 2020

Contenuti

- Panoramica banche dati sulla spesa per investimenti
- Misurare l'efficienza della spesa per investimenti
- I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni
- Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

Panoramica banche dati sulla spesa per investimenti

- ❑ Macro (sulla spesa) vs micro (sui progetti)
- ❑ Internazionali vs nazionali

CLASSIFICAZIONI SPESA:

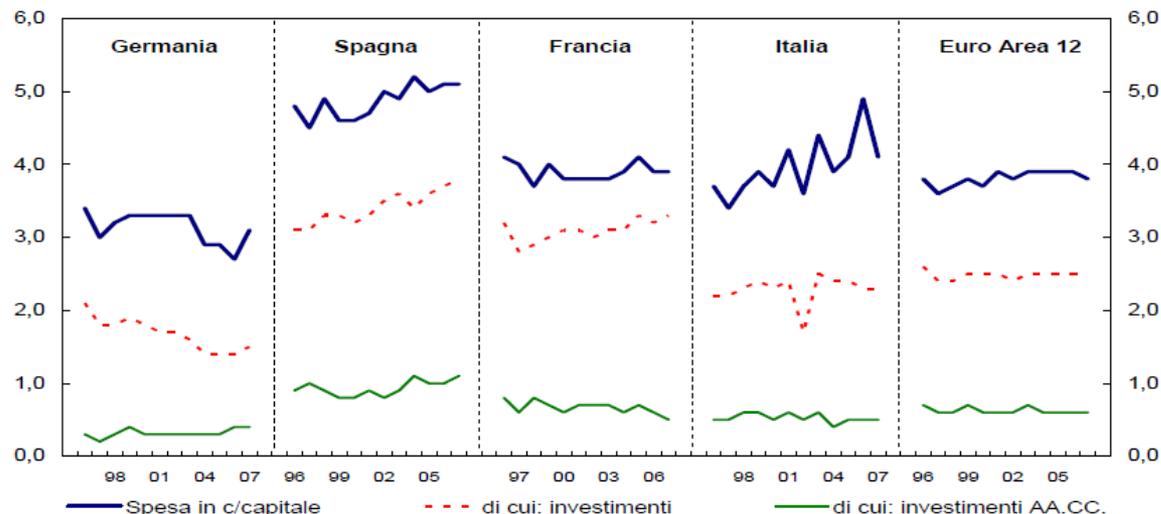
- Per settore investimento (strade, idrico, cultura,..)
- Per stazione appaltante (Amm. Centrali, Amm.Locali,...)
- Per voce contabile (IFL, contributi, cassa, competenza,...)

Fonti informative internazionali

- ❑ EUROSTAT
- ❑ OECD Economic policy reforms going for growth
- ❑ IMF Investment and Capital Stock Dataset

In genere
rilevano un
dato
aggregato

Spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche, 1996-2007 (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

(1) Escluse le partite finanziarie (secondo la definizione di contabilità nazionale) e al netto della dismissione di beni mobili e immobili.

Fonti informative nazionali

MACRO

- ❑ ISTAT - Conto economico consolidato delle AP
- ❑ Agenzia per la coesione territoriale - Conti Pubblici Territoriali

MICRO

- ❑ RGS - Monitoraggio opere pubbliche/SIOPE
- ❑ ANAC – Banca dati nazionale sui contratti pubblici
- ❑ ANCE - Mercato delle opere pubbliche
- ❑ Parlamento – SILOS
- ❑ Visto
- ❑ Opencoesione
- ❑

Alcune definizioni

- ❑ Gli **INVESTIMENTI FISSI LORDI** comprendono: a) gli investimenti; b) la variazione delle scorte; c) le acquisizioni meno le cessioni di oggetti di valore.
- ❑ Per **OPERA PUBBLICA O DI PUBBLICA UTILITÀ** (definizione Istat) si intende la costruzione o l'impianto funzionalmente destinato all'impiego come capitale fisso nella produzione di beni o servizi da parte degli enti della Pubblica amministrazione e da enti di diritto privato controllati dall'operatore pubblico
- ❑ **L'INFRASTRUTTRA** è una parte dell'aggregato *opere pubbliche*, è una COSTRUZIONE non un IMPIANTO

Alcune definizioni

Nelle analisi sul ruolo del capitale pubblico nello sviluppo economico è preferibile considerare solo i *beni immobili* ed **ESCLUDERE I BENI MOBILI**

IFL per **SOTTO SETTORI** e tipologia di beni

○ **TOTALE COSTRUZIONI**

- Abitazioni
- Fabbricati non residenziali e altre opere
- Fabbricati non residenziali
- Opere stradali
- Altre opere del genio civile

○ **IMPIANTI E MACCHINARI; ARMAMENTI**

○ **PRODOTTI DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE**

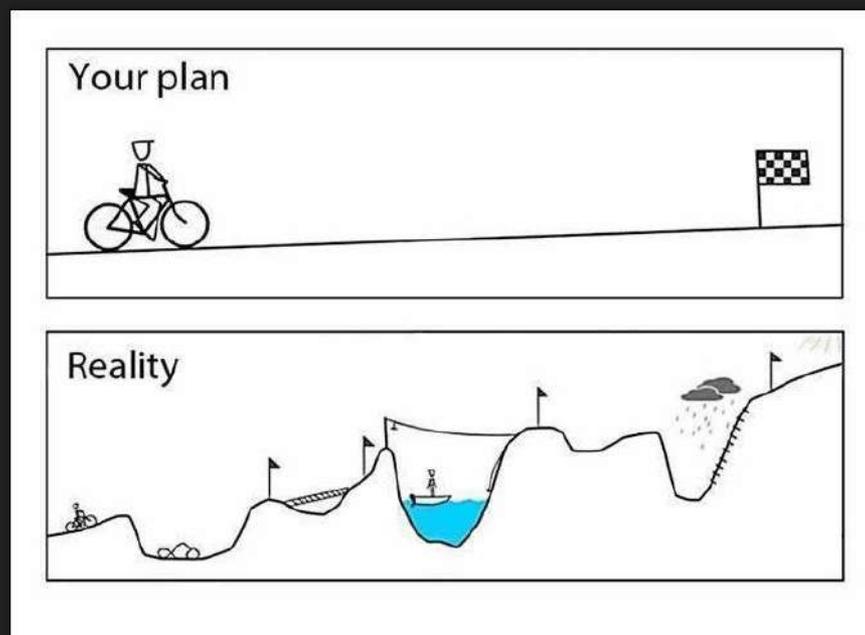
RGS Monitoraggio opere pubbliche

- Tracciare il ciclo di vita dei contratti pubblici (opere) dalla fase di assegnazione del CUP dal punto di vista:
 - Anagrafico DIPE
 - Finanziario SIOPE/BDU/ENTI/Oss Regionale OOPP
 - Fisico BDU/ENTI/Oss Regionale OOPP
 - Procedurale ANAC
- https://openbdap.mef.gov.it/SitePages/inp_home.aspx

Misurare l'efficienza della spesa per investimenti

La valutazione della **PERFORMANCE** degli investimenti pubblici significa focalizzare l'attenzione su:

- ❑ Sul loro contributo agli obiettivi definiti dalla politica
- ❑ Sulla coerenza dell'attuazione rispetto alla tempistica prevista o al costo



Misurare l'efficienza della spesa per investimenti

“l'esame delle procedure che regolano la programmazione e l'esecuzione degli interventi conferma la rilevanza nel nostro Paese di **ostacoli non finanziari** all'accumulazione di capitale pubblico”
Banca d'Italia 2011

- ❑ **Tempi e costi** di realizzazione delle opere elevati e significativamente superiori agli importi programmati.
- ❑ Ridotta **capacità di realizzazione** delle opere, date le disponibilità finanziarie, e l'insufficiente sfruttamento delle risorse tecniche e finanziarie del settore privato.

Misurare l'efficienza della spesa per investimenti

Indicatori per il monitoraggio

- ❑ Procedurale
- ❑ Tempi
- ❑ Avanzamento fisico
- ❑ Avanzamento spesa
- ❑ Indicatori di performance
- ❑ Indicatori di anomalia
- ❑ Banca dati sui contratti pubblici SIMOG
- ❑ Banca dati MOP

Misurare l'efficienza della spesa per investimenti

Indicatori di performance

- N opere bandite/ numero opere programmate
- Somma importi messi a bando/somma dei costi previsti delle opere programmate
- Somma finanziamenti assegnati/somma costi previsti programmati
- Conteggio opere avviate e concluse nell'anno
- OPERE CONCLUSE:
 - Diff durata prevista ed effettiva
 - Diff tra spesa prevista ed effettiva
- OPERE IN CORSO:
 - Diff tra durata prevista ed effettiva delle fasi di realizzazione
 - Diff tra spesa prevista ed effettiva

Misurare l'efficienza della spesa per investimenti

EFFICIENZA e sistemi di monitoraggio

- Monitoraggio della realizzazione dei progetti d.lgs.229/2011 e la conseguente banca dati per il monitoraggio delle opere pubbliche della RGS,
- Le attività di monitoraggio svolte non consentono di definire con sufficiente precisione lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere.

Misurare l'efficienza della spesa per investimenti

Cosa occorre ancora oggi

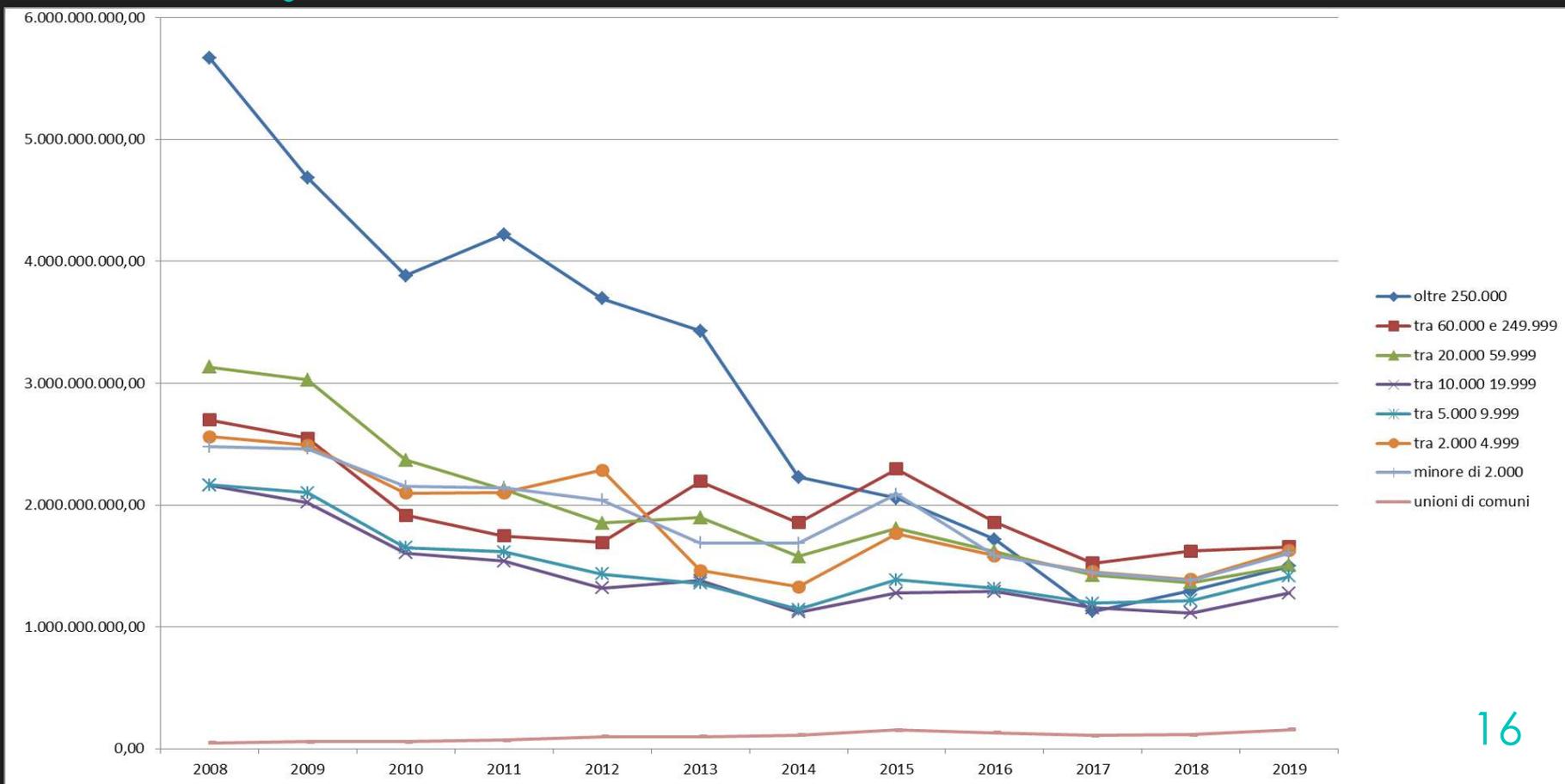
- razionalizzazione dei sistemi informativi attuali
- maggiore qualità e trasparenza dei dati

I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni

- ❑ Fonte: serie storica 2008- 2019 SIOPE (MEF) pagamenti in conto capitale
- ❑ Per classe demografica di comuni
- ❑ Per area geografica
- ❑ Per classe demografica dei comuni e settore

classi comuni	n.
oltre 250.000	12
tra 60.000 e 249.999	93
tra 20.000 59.999	419
tra 10.000 19.999	703
tra 5.000 9.999	1.178
tra 2.000 4.999	2.034
minore di 2.000	3.779
unioni di comuni	699

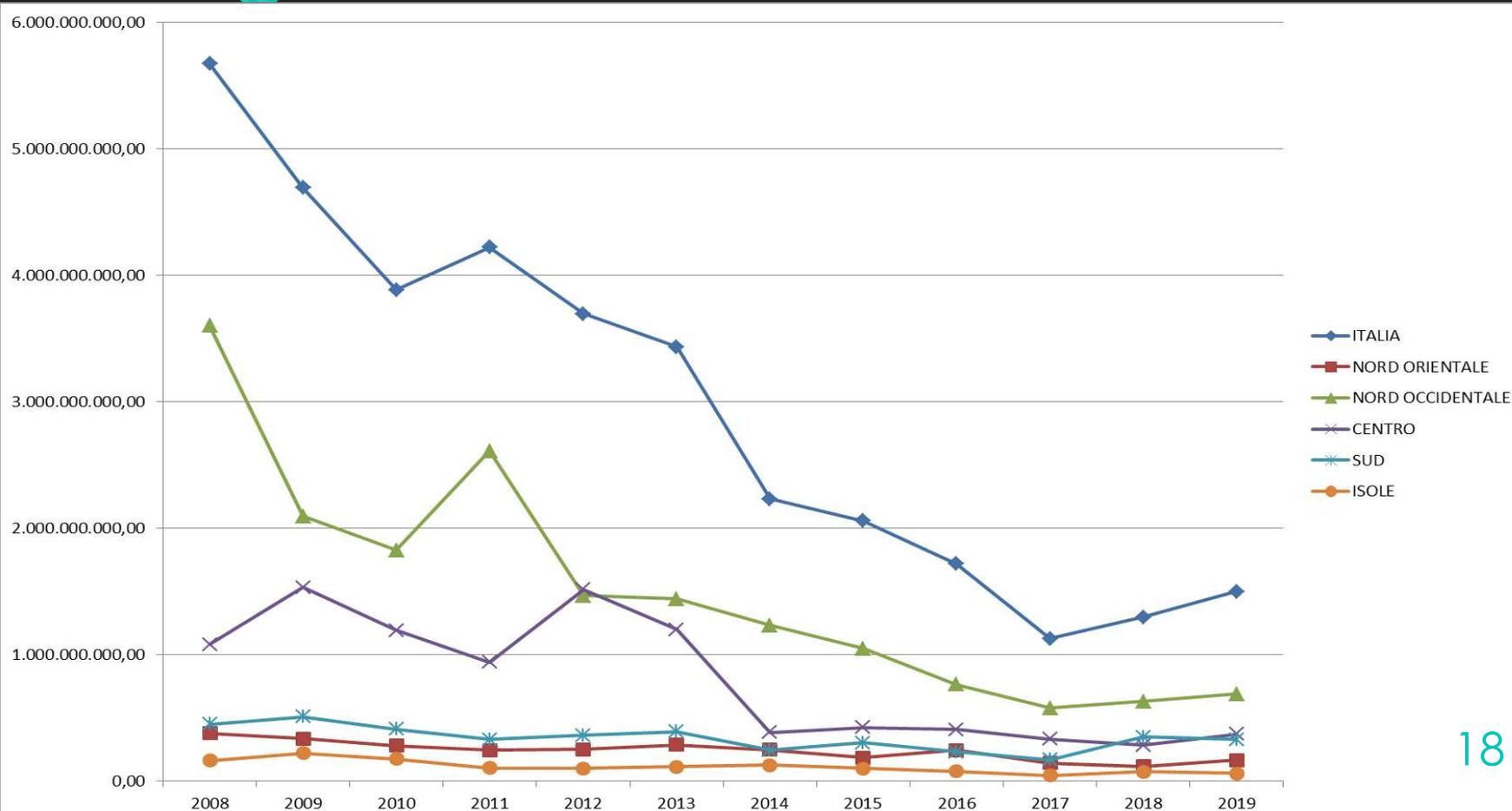
I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per classe demografica (IFL - dati in euro)



I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per classe demografica (IFL – var %)

classi comuni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
oltre 250.000	-17,3	-17,2	8,7	-12,4	-7,1	-35,0	-7,7	-16,5	-34,5	15,1	15,5	-108,4
tra 60.000 e 249.999	-5,6	-24,8	-8,8	-3,2	29,7	-15,5	23,7	-19,0	-18,0	6,5	2,0	-32,8
tra 20.000 59.999	-3,4	-21,8	-10,1	-13,0	2,4	-16,9	14,7	-10,5	-12,0	-4,2	10,1	-64,6
tra 10.000 19.999	-6,5	-20,5	-4,2	-14,4	4,6	-18,6	13,9	1,0	-10,5	-3,6	14,6	-44,1
tra 5.000 9.999	-2,9	-21,4	-2,2	-11,1	-5,3	-16,0	21,4	-5,0	-9,3	1,8	16,5	-33,6
tra 2.000 4.999	-2,8	-15,8	0,1	8,9	-36,0	-9,1	32,7	-10,2	-8,3	-4,4	17,3	-27,6
minore di 2.000	-0,7	-12,6	-0,4	-4,8	-17,1	-0,2	23,8	-24,1	-8,7	-4,7	16,6	-33,0

I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per area geografica (IFL – in euro)



I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per area geografica (IFL – Var %)

Area geografica	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totale
ITALIA	-17,3	-17,2	8,7	-12,4	-7,1	-35,0	-7,7	-16,5	-34,5	15,1	15,5	-73,6
NORD ORIENTALE	-11,3	-16,5	-13,0	2,8	14,9	-14,5	-24,8	31,1	-40,8	-19,1	43,6	-55,8
NORD OCCIDENTALE	-41,8	-12,8	42,9	-43,8	-1,8	-14,6	-14,8	-27,2	-24,2	8,9	9,4	-80,9
CENTRO	41,5	-22,1	-21,2	61,4	-21,0	-67,8	9,8	-3,7	-18,5	-15,1	31,5	-65,7
SUD	13,7	-19,4	-20,0	10,4	8,1	-37,8	24,3	-24,3	-26,8	108,1	-5,9	-26,8
ISOLE	36,5	-20,9	-41,7	-1,1	13,4	8,8	-20,2	-22,7	-43,2	66,7	-15,0	-61,9

I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per classe demografica e settori (IFL – in euro)

STRADE

classi comuni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
oltre 250.000	20,5	24,6	6,0	-7,7	43,5	-41,9	31,3	-47,1	68,7	9,1	47,9	154,8
tra 60.000 e 249.999	-4,1	-27,6	-12,3	-5,5	11,1	-25,7	1,5	5,5	-5,2	-2,2	19,4	-45,2
tra 20.000 59.999	4,5	-20,4	-14,3	-13,5	5,2	-23,1	0,0	18,4	-3,6	-5,6	23,5	-28,9
tra 10.000 19.999	2,2	-21,0	-6,1	-17,2	2,4	-12,7	-2,3	7,6	3,4	-0,4	32,5	-11,6
tra 5.000 9.999	9,5	-30,7	0,1	-11,6	-7,6	-10,9	6,0	12,6	-7,9	7,0	32,8	-0,8
tra 2.000 4.999	10,4	-23,2	6,1	12,3	-42,3	-4,8	19,9	-1,8	-7,9	0,6	38,4	7,8
minore di 2.000	5,3	-12,2	-0,7	4,6	-20,4	-9,2	29,5	-26,5	-6,9	-4,4	38,5	-2,5
unioni di comuni	-6,4	-22,7	34,0	-1,0	14,0	33,3	-25,8	76,4	17,8	9,9	43,6	173,2

I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per classe demografica e settori (IFL – in euro)

Opere di sistemazione del suolo

classi comuni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totale
oltre 250.000	10,0	-24,4	-22,7	-12,8	24,1	-58,9	66,3	49,0	-47,3	18,9	-41,4	-39,3
tra 60.000 e 249.999	1,4	-22,7	-16,7	-11,8	20,8	7,9	-4,1	-2,1	-25,0	-19,1	-9,0	-80,5
tra 20.000 59.999	7,8	-22,2	6,4	-9,2	-1,5	-11,0	3,6	1,5	-22,9	-18,5	21,7	-44,4
tra 10.000 19.999	-15,8	-17,0	-9,7	0,1	-14,1	-1,4	23,9	-24,9	-17,5	-11,4	26,8	-61,1
tra 5.000 9.999	-13,2	-10,5	-12,0	-6,1	1,4	-27,8	41,8	-19,2	-9,7	6,9	26,8	-21,6
tra 2.000 4.999	-15,0	-9,3	-11,7	17,2	-39,0	-11,4	58,9	-18,9	-15,0	-10,5	25,4	-29,3
minore di 2.000	-1,2	-15,5	-7,3	-9,3	-10,3	-10,2	23,6	-28,6	-13,7	-1,3	22,3	-51,4
unioni di comuni	132,6	17,3	116,1	124,8	-46,9	66,6	-1,3	17,9	-29,6	5,8	58,3	461,4

I dati di spesa per investimenti fissi lordi nei comuni Per classe demografica e settori (IFL – in euro)

Impianti sportivi

classi comuni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
oltre 250.000	-21,3	22,2	7,6	-61,7	-15,1	146,4	-54,1	5,4	-12,7	-0,7	39,0	-51,6
tra 60.000 e 249.999	-7,5	-34,6	4,7	-7,0	12,9	-31,5	-2,0	41,0	5,0	22,6	0,2	-18,9
tra 20.000 59.999	7,9	-31,5	-9,0	-26,9	-11,0	-1,3	36,0	-7,4	0,0	-7,4	44,4	-27,3
tra 10.000 19.999	-4,3	-25,3	-13,0	-20,9	-0,9	-29,8	35,7	12,5	9,8	8,4	46,5	-8,9
tra 5.000 9.999	-7,7	-13,3	-6,9	-16,5	-16,5	-14,8	12,2	4,4	17,9	34,3	1,6	-16,6
tra 2.000 4.999	-2,0	-20,9	11,5	0,1	-38,3	-24,5	19,2	1,4	17,8	32,4	6,6	-19,1
minore di 2.000	-12,0	-4,9	-8,3	-13,8	-19,1	-19,1	25,1	-16,8	-1,0	5,3	15,6	-45,7
unioni di comuni	-46,4	-53,9	39,8	29,2	127,6	-72,2	131,1	67,7	39,6	64,8	56,2	293,2

Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti - Banca d'Italia, Occasional Paper 518/2019

- ❑ correlazioni esistenti tra i tempi richiesti per la realizzazione delle opere pubbliche e alcune caratteristiche del contesto amministrativo e istituzionale, tra le quali la dimensione della stazione appaltanti
- ❑ L'analisi dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia risente della limitata disponibilità di dati omogenei sull'universo dei lavori pubblici.
- ❑ Base informativa dati CPT (Agenzia della coesione)
- ❑ La scelta di restringere l'analisi alle opere gestite dai comuni del mezzogiorno è motivata dall'esigenza di garantire un sufficiente grado di omogeneità dell'analisi.

Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

- L'analisi NON mette in evidenza una relazione significativa tra la dimensione della stazione appaltante e la durata complessiva di realizzazione, anche a parità di caratteristiche dell'opera e di localizzazione regionale;
- i tempi dedicati alle **attività accessorie** – tuttavia – si riducono al crescere della dimensione del comune di riferimento;
- Durate di realizzazione inferiori sono invece correlate alla presenza, tra il personale in servizio presso l'amministrazione comunale di riferimento, di più alti livelli di capitale umano ed esperienza

Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

- Dall'analisi dei dati emerge come **ragioni di carattere strettamente burocratico** costituiscano la motivazione prevalente del verificarsi di scostamenti rispetto ai tempi programmati
- Le problematiche relative ai meccanismi di coordinamento nel **perfezionamento degli iter autorizzativi e decisor** (in particolare ritardi nell'adozione di pareri o autorizzazioni) sono la categoria relativamente più frequente di motivazione burocratica per scostamenti nei tempi programmati

Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

- Circa la metà dei lavori pubblici considerati riguardano il restauro o il recupero di strutture esistenti.
- Le opere di edilizia costituiscono circa il 30 per cento del campione considerato, con una prevalenza dei lavori di edilizia scolastica;
- il 24 per cento circa riguarda opere legate alla conservazione ambientale e al ciclo integrato delle acque;
- il 14 per cento circa è costituito da opere infrastrutturali per i servizi di trasporto, in maggioranza stradali;
- un ulteriore 14 per cento consta di opere pubbliche dedicate ai servizi culturali e ricreativi
- Il valore finanziario medio è di circa 330.000 euro

Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

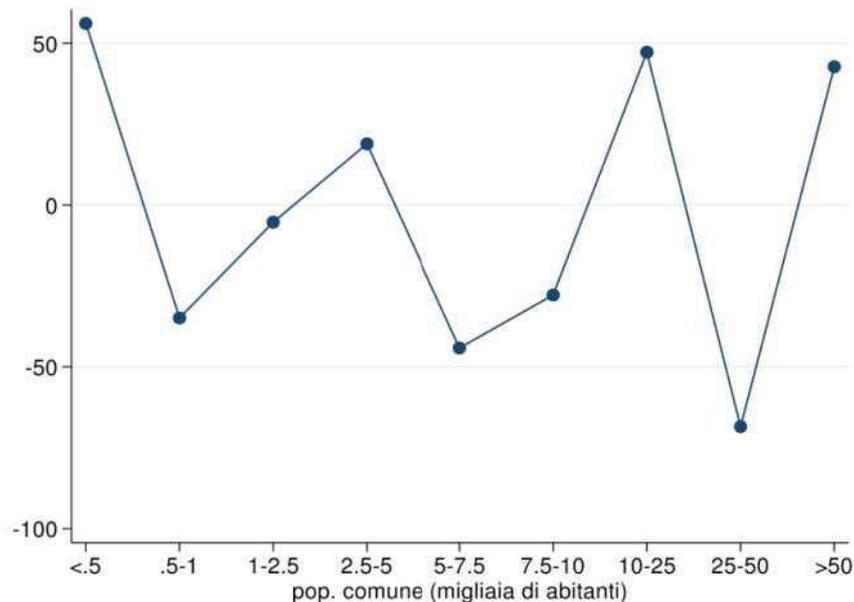
- La dimensione dei lavori eseguiti (e, quindi, il tempo richiesto per la loro realizzazione) aumenta al crescere della dimensione della stazione appaltante.
- Anche controllando per questi fattori, non si osserva una correlazione significativa tra dimensione della stazione appaltante e durata totale
- Sui **tempi di attraversamento** (attività amministrative accessorie sulle quali maggiormente incidono le caratteristiche e i comportamenti delle amministrazioni di riferimento) si osserva, a parità di caratteristiche dell'opera e di contesto geografico, una progressiva riduzione dei tempi all'aumentare della dimensione del comune, nelle classi di popolazione inferiori ai 10.000 abitanti

Alcune evidenze su studi nei comuni del mezzogiorno

Pannello (a)

Durata totale

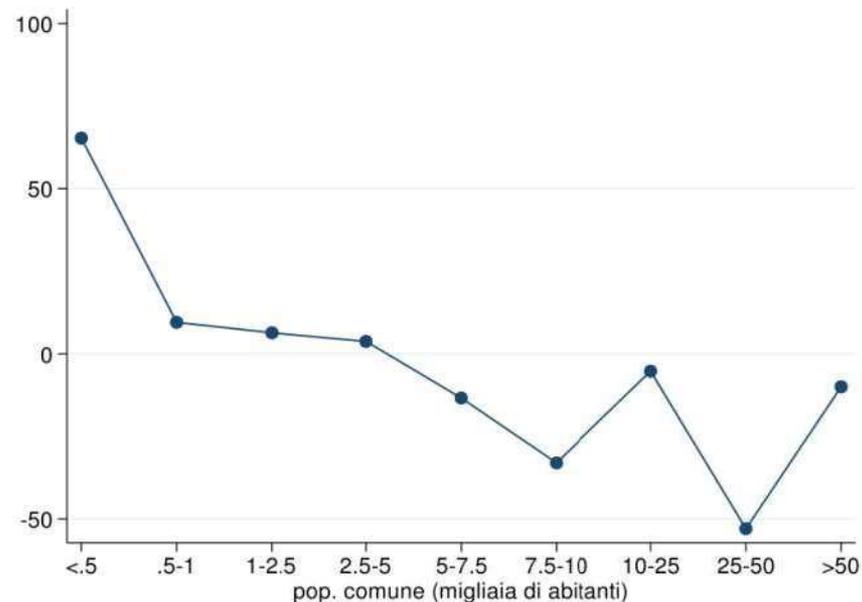
(scostamenti mediati dal residuo mediano; giorni)



Pannello (b)

Tempi di attraversamento

(scostamenti mediati dal residuo mediano; giorni)



LA DIMENSIONE OTTIMA DEL COMUNE

FUSIONI, UNIONI,
GESTIONE UNIFICATA
DELLE FUNZIONI

VENERDÌ 22 MAGGIO 2020

DIMENSIONE DEI COMUNI E CRITICITÀ FINANZIARIA

GIULIANO RESCE



Università
Ca' Foscari
Venezia
Dipartimento di
Filosofia e Beni
Culturali



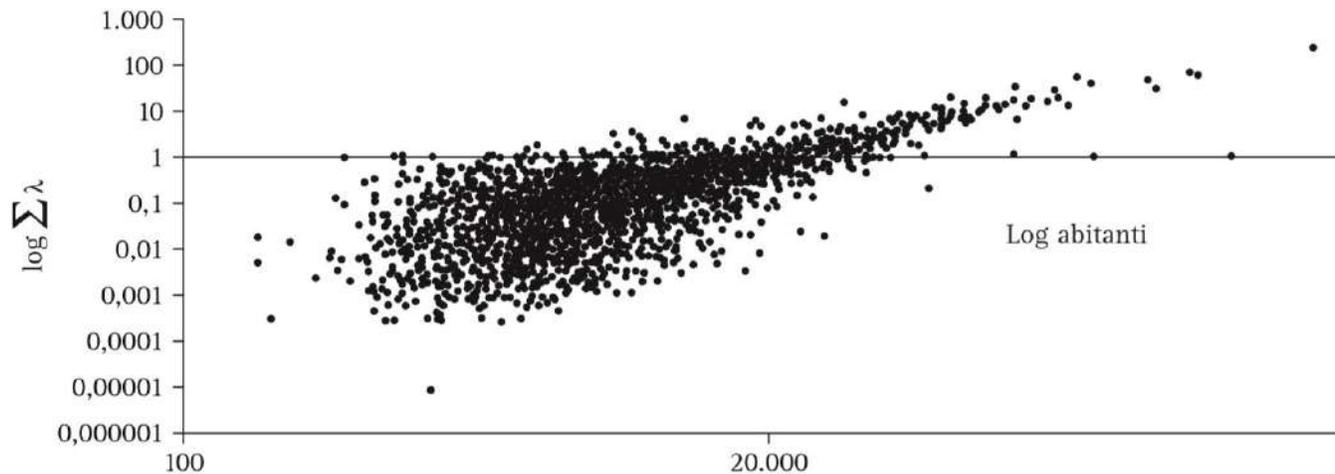
Università
Ca' Foscari
Venezia
Dipartimento
di Economia



SAGGI

Vincenzo Patrizii e
Giuliano Resce

Costi ed efficienza
dei servizi di Polizia
locale



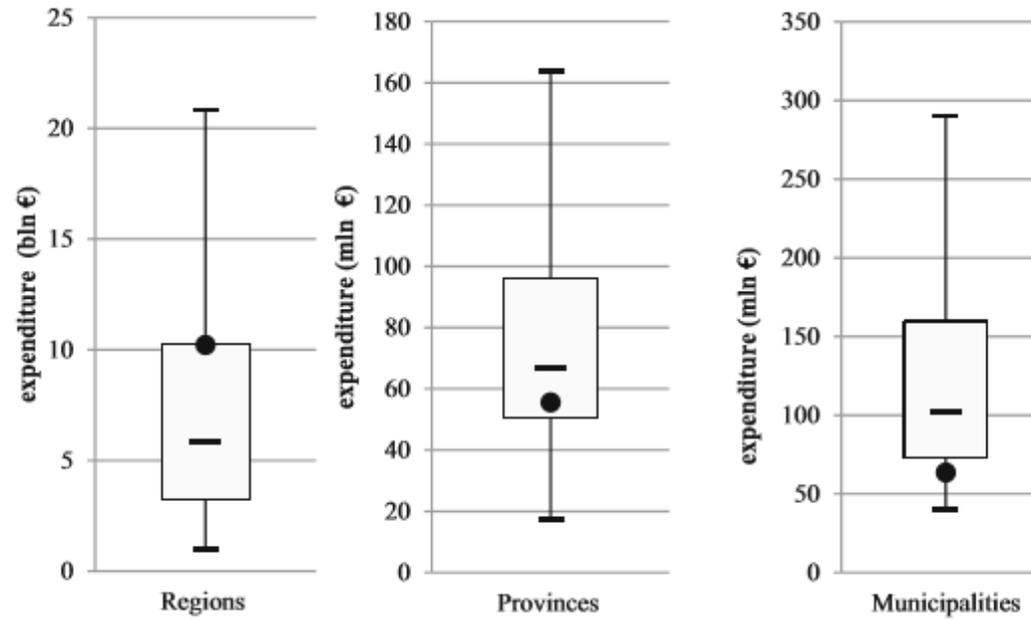
LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA
GESTIONE DEI SERVIZI DI POLIZIA LOCALE

Ital Econ J (2015) 1:401–443
DOI 10.1007/s40797-015-0017-4

RESEARCH PAPER

Public Sector Contribution To Competitiveness

Vincenzo Patrizii¹ · Giuliano Resce¹



LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA GESTIONE DEI SERVIZI



Contents lists available at ScienceDirect
Socio-Economic Planning Sciences
journal homepage: www.elsevier.com/locate/seps



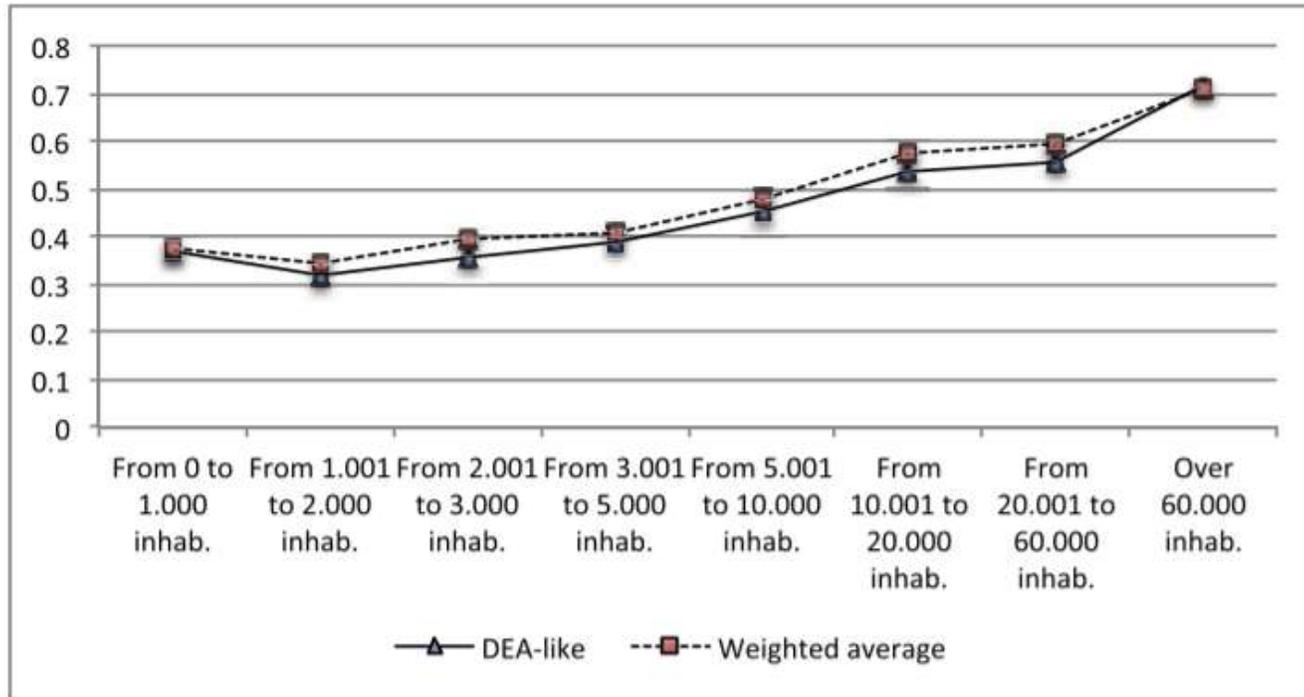
Global public spending efficiency in Tuscan municipalities

Giovanna D'Inverno ^{a,*}, Laura Carosi ^b, Letizia Ravagli ^c

^a IMT School for Advanced Studies, Lucca, Italy

^b Department of Economics and Management, University of Pisa, Italy

^c IRPET - Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Florence, Italy



LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA GESTIONE DEI SERVIZI IN TOSCANA

Local governments' efficiency and its heterogeneity –
empirical evidence from a Stochastic Frontier Analysis of
Italian municipalities 2010-2015

Tommaso Agasisti** and Francesco Porcelli**

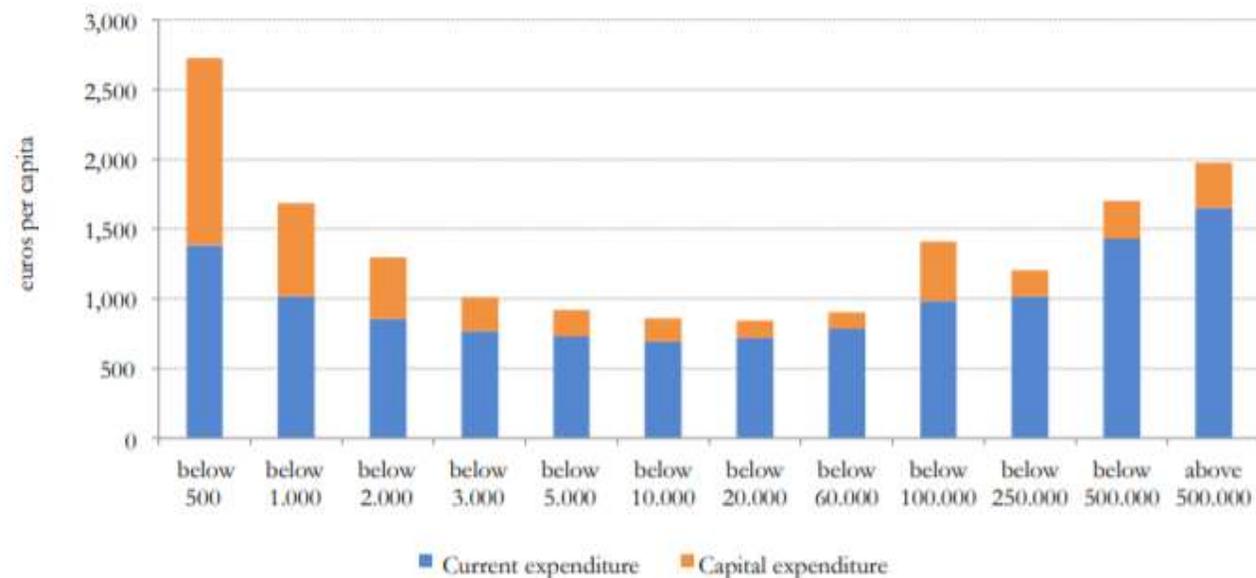
* Politecnico di Milano School of Management

* corresponding author (tommaso.agasisti@polimi.it)

** SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa

This paper has been prepared for

The 75th Annual Congress of the International Institute of Public Finance will be held
in **Glasgow, Scotland, UK**, from **August 21 through 23, 2019**.



LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA
GESTIONE DEI SERVIZI IN 6000 COMUNI (DATI SOSE)

Local governments' efficiency and its heterogeneity –
empirical evidence from a Stochastic Frontier Analysis of
Italian municipalities 2010-2015

Tommaso Agasisti* and Francesco Porcelli**

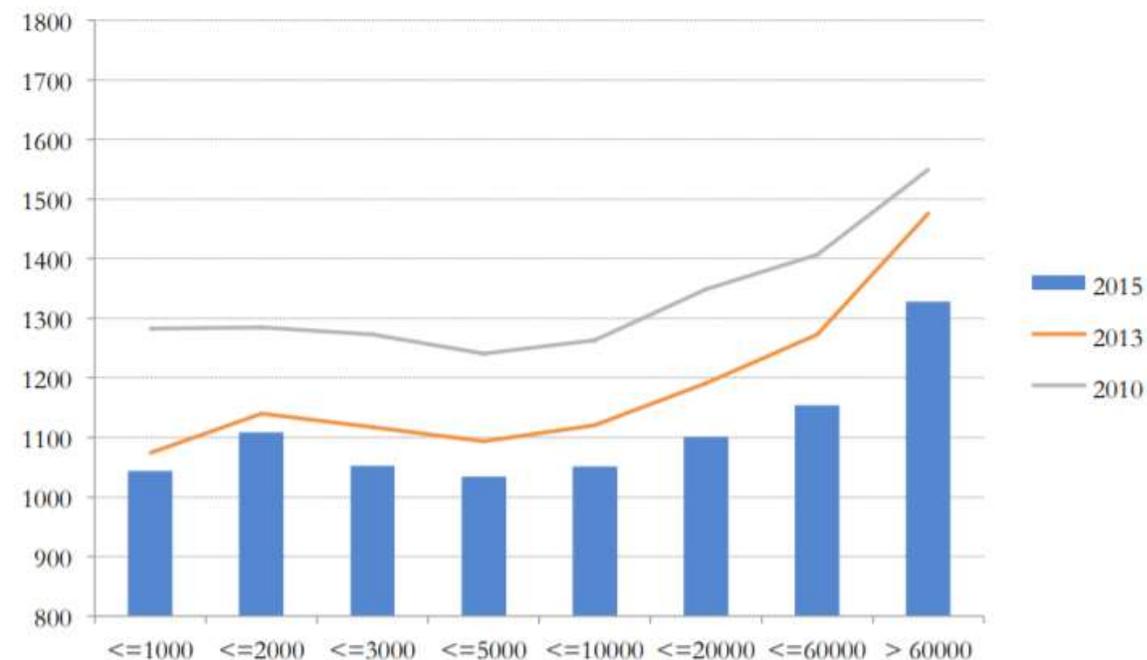
* Politecnico di Milano School of Management

* corresponding author (tommaso.agasisti@polimi.it)

** SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa

This paper has been prepared for

The 75th Annual Congress of the International Institute of Public Finance will be held
in **Glasgow, Scotland, UK**, from **August 21 through 23, 2019**.



LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA
GESTIONE DEI SERVIZI IN 6000 COMUNI (DATI SOSE)

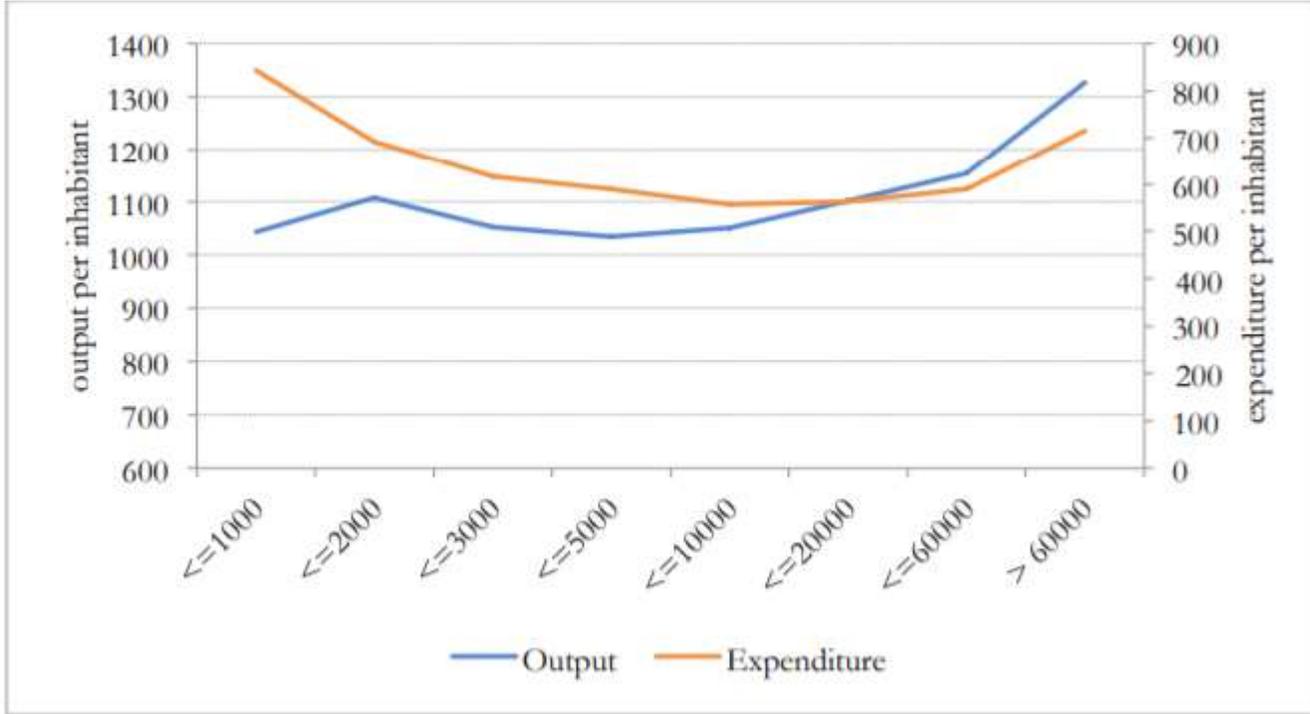
Local governments' efficiency and its heterogeneity –
empirical evidence from a Stochastic Frontier Analysis of
Italian municipalities 2010-2015

Tommaso Agasisti* and Francesco Porcelli**

* Politecnico di Milano School of Management
* corresponding author (tommaso.agasisti@polimi.it)
** SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa

This paper has been prepared for

The 75th Annual Congress of the International Institute of Public Finance will be held
in **Glasgow, Scotland, UK**, from **August 21 through 23, 2019**.



LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA
GESTIONE DEI SERVIZI IN 6000 COMUNI (DATI SOSE)

Local governments' efficiency and its heterogeneity –
empirical evidence from a Stochastic Frontier Analysis of
Italian municipalities 2010-2015

Tommaso Agasisti* and Francesco Porcelli**

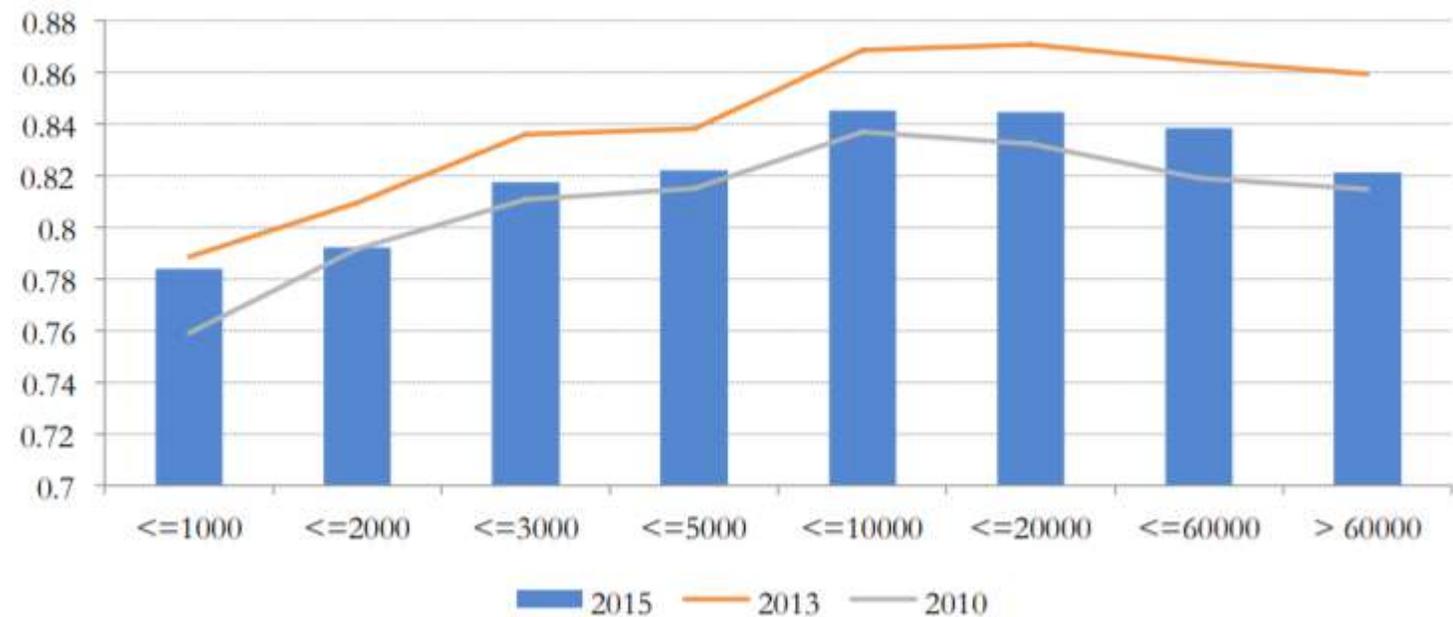
* Politecnico di Milano School of Management

* corresponding author: tommaso.agasisti@polimi.it

** SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa

This paper has been prepared for

The 75th Annual Congress of the International Institute of Public Finance will be held
in **Glasgow, Scotland, UK**, from **August 21 through 23, 2019**.



LA DIMENSIONE OTTIMA NELL'EFFICIENZA DELLA
GESTIONE DEI SERVIZI IN 6000 COMUNI (DATI SOSE)

PERFORMANCE FINANZIARIA I DATI

- L'Istat fornisce informazioni sistematiche sui bilanci dei comuni sulla base dei dati forniti dal ministero dell'interno (certificati del conto di bilancio).
- Oggetto della rilevazione è l'universo degli enti (non si tratta quindi di un'indagine campionaria) e l'unità di rilevazione è il singolo conto consuntivo. Il lavoro è inserito nel Piano statistico nazionale ed è prodotto quindi con regolarità (sono disponibili dati dal 2007).
- Le informazioni dell'ISTAT si riferiscono a 26 indicatori

GLI INDICATORI ISTAT

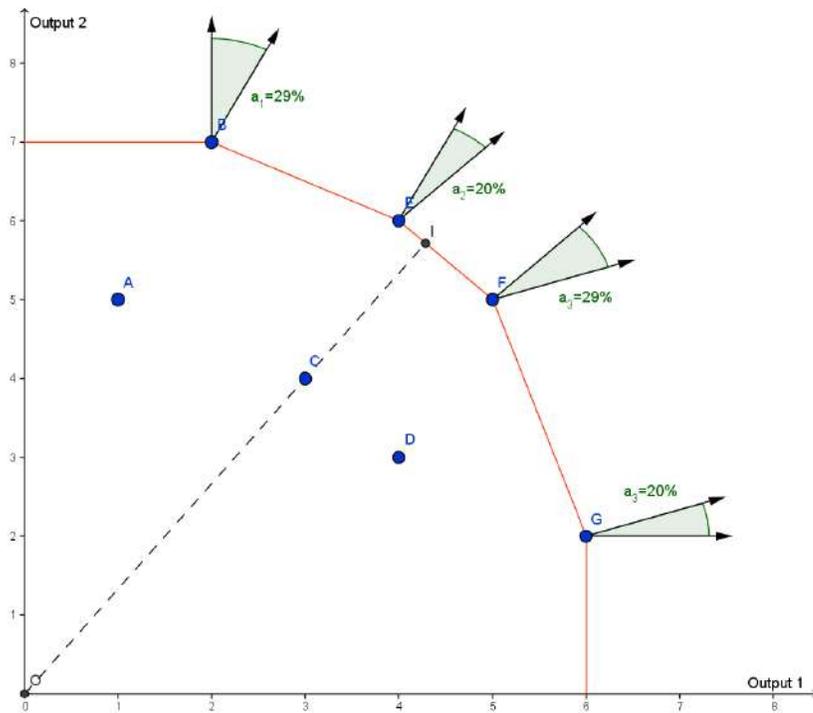
- 1. grado di autonomia impositiva
- 2. grado di dipendenza da contributi e trasferimenti correnti
- 3. grado di finanziamento interno
- 4. grado di autonomia finanziaria
- 5. rigidità della spesa
- 6. incidenza spese personale su spese correnti
- 7. grado di dipendenza da finanziamento esterno
- 8. incidenza spese personale su entrate correnti
- 9. incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti
- 10. indice di consistenza iniziale dei residui passivi
- 11. grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti
- 12. incidenza delle spese in conto capitale finanziate tramite mutui e prestiti obbligazionari
- 13. capacità di riscossione
- 14. capacità di spesa
- 15. indice di smaltimento dei residui passivi
- 16. avanzo / disavanzo di amministrazione in relazione alle entrate correnti
- 17. debiti fuori bilancio / entrate correnti
- 18. rapporto tra i debiti di finanziamento finali e iniziali
- 19. trasferimenti correnti / spese correnti
- 20. trasferimenti in conto capitale / spese in conto capitale
- 21. flussi finanziari per unità di spesa per il personale
- 22. alienazione beni patrimoniali / spese correnti
- 23. spese esterne per unità di risorse finanziarie

L'INDICATORE COMPOSITO

$$v_k(x_{ik}^t - b_{kp}^t) = \begin{cases} \frac{(x_{ik}^t - b_{kp}^t) - \min_i \{x_{ik}^t - b_{kp}^t\}}{\max_i \{x_{ik}^t - b_{kp}^t\} - \min_i \{x_{ik}^t - b_{kp}^t\}} & \text{se } k \in A \\ 1 - \frac{(x_{ik}^t - b_{kp}^t) - \min_i \{x_{ik}^t - b_{kp}^t\}}{\max_i \{x_{ik}^t - b_{kp}^t\} - \min_i \{x_{ik}^t - b_{kp}^t\}} & \text{se } k \notin A \end{cases}$$

$$V_p^t(x_i^t) = \sum_{k=1}^n w_k^t v_k(x_{ik}^t - b_{kp}^t)$$

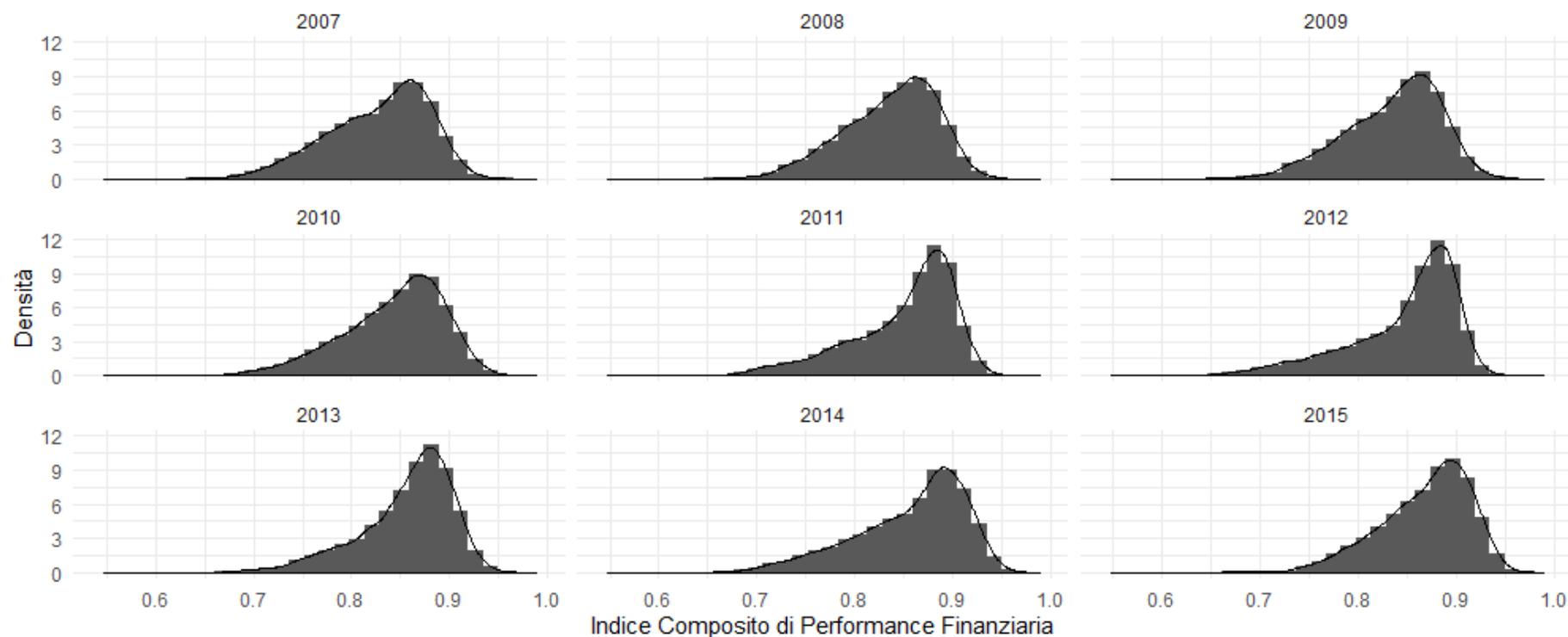
SMAA- STOCHASTIC MULTICRITERIA ACCEPTABILITY ANALYSIS



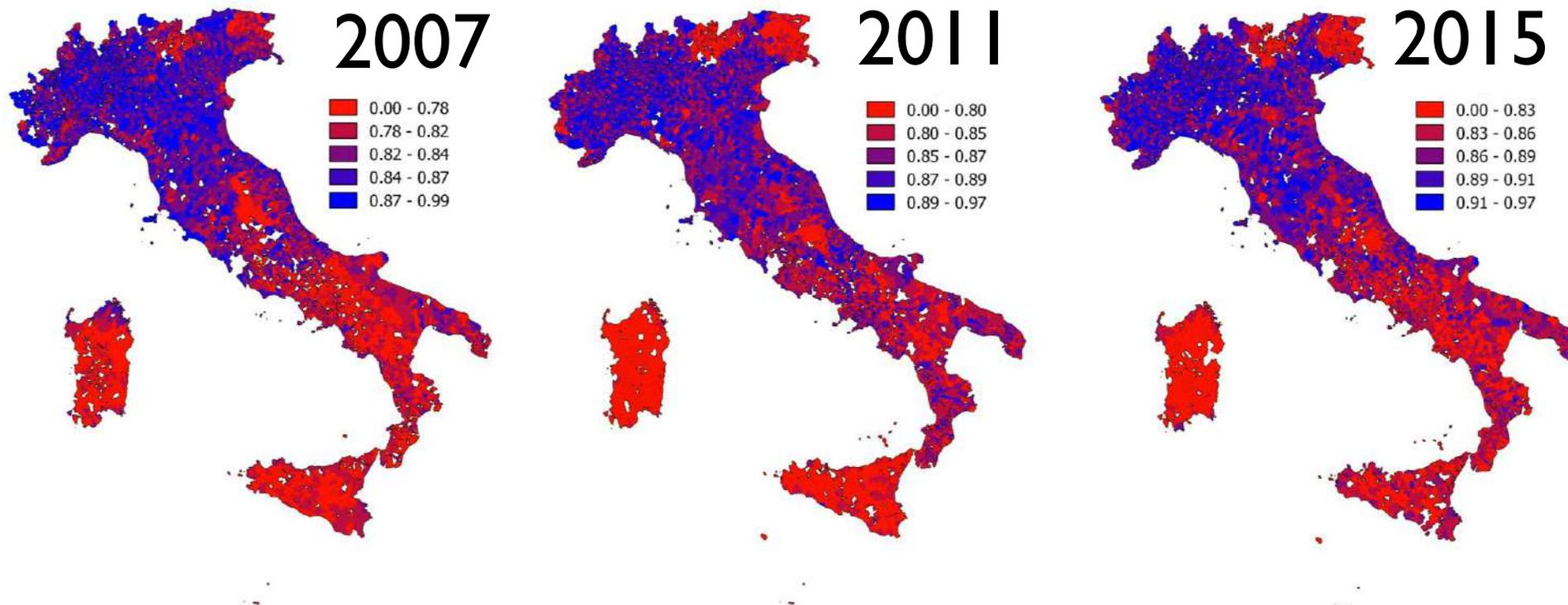
$$W = \{(w_1, \dots, w_s) \in R_+^s, \quad w_1 + \dots + w_s = 1\}$$

$$V_{p_AVE}^t(x_i^t) = \int_{w \in W_i^T(x_i^t)} f_w(w) V_p^t(x_i^t) dw$$

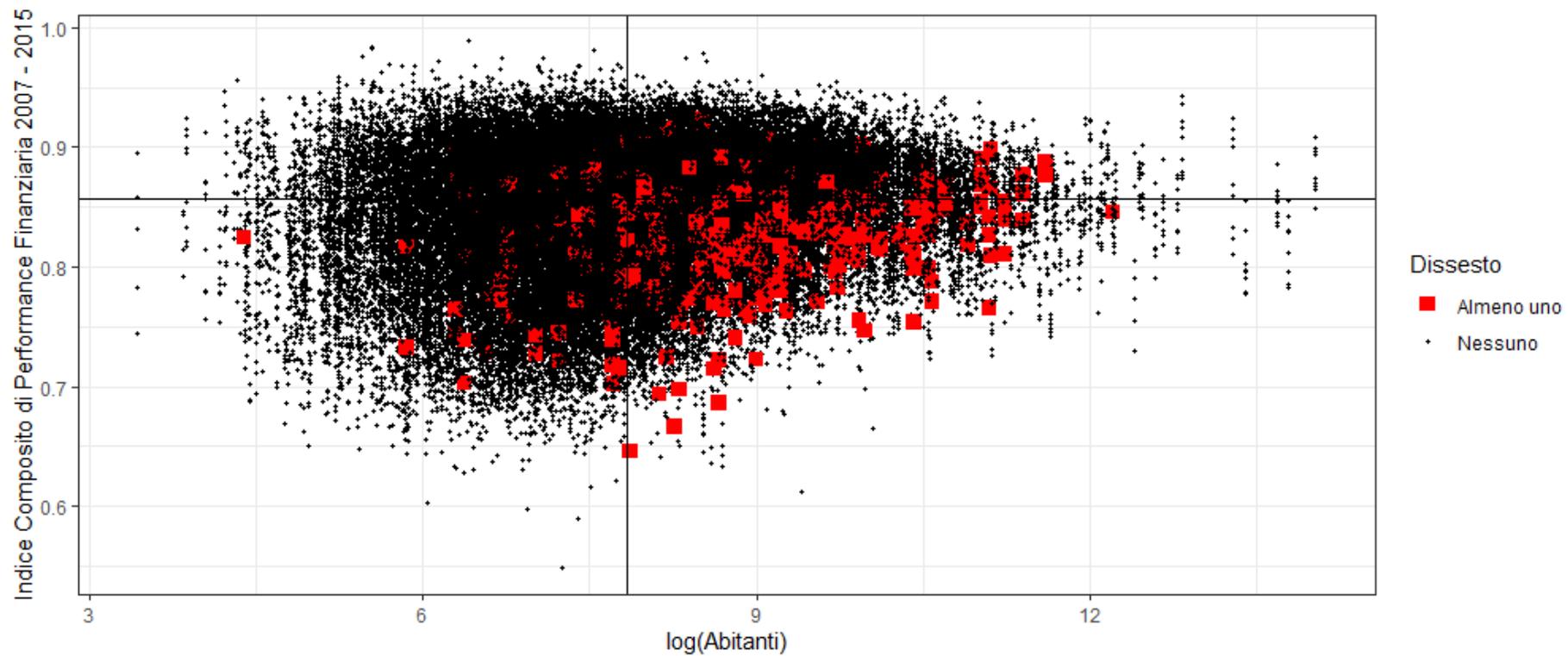
DENSITÀ DELL'INDICE COMPOSITO DI PERFORMANCE FINANZIARIA



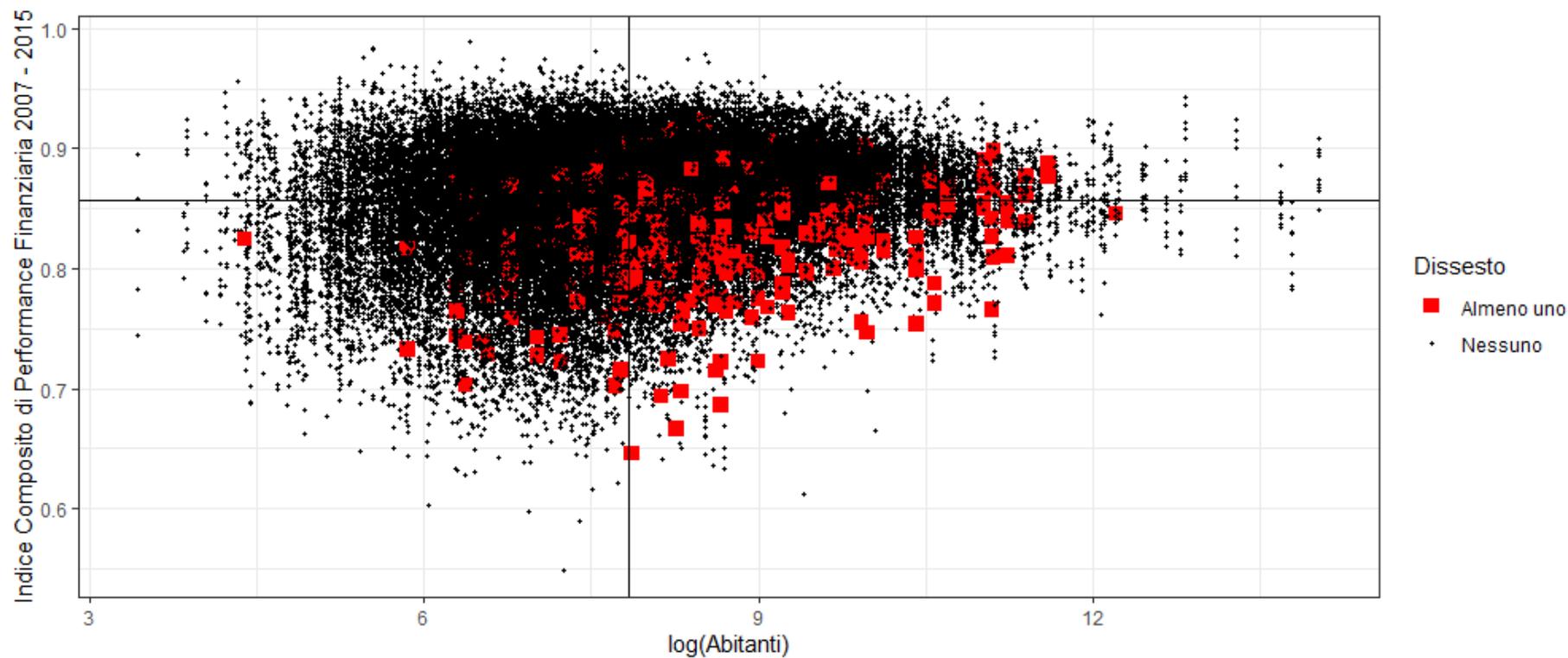
DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELL'INDICE COMPOSITO DI PERFORMANCE FINANZIARIA (AGGIUSTATO PER LA POPOLAZIONE)



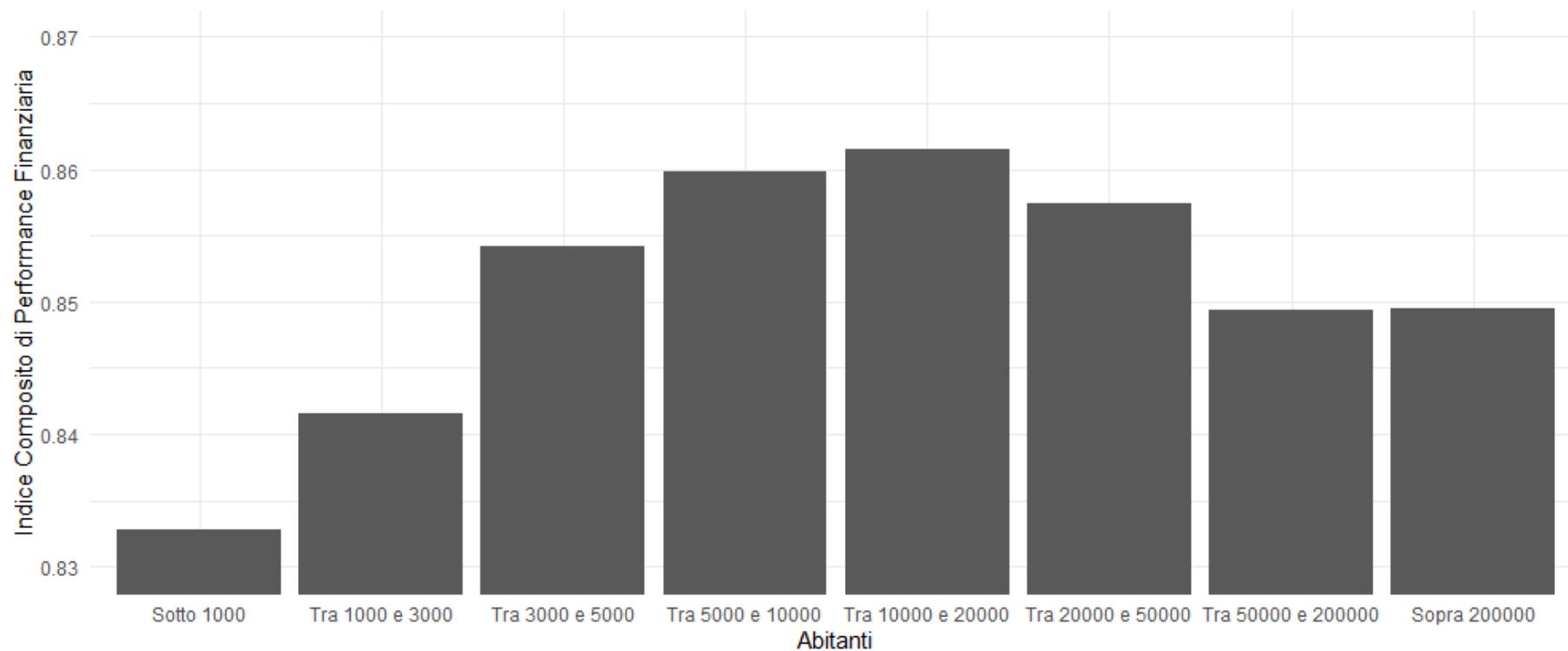
PERFORMANCE FINANZIARIA, DIMENSIONI E DISSESTI (TUTTE LE REGIONI)



PERFORMANCE FINANZIARIA, DIMENSIONI E DISSESTI (REGIONI A STATUTO ORDINARIO)



PERFORMANCE FINANZIARIA MEDIA E CLASSE DI ABITANTI



Panel Analysis results			
VARIABLES	(1) Political Variables	(2) Socio-economi Variables	(3) All
AGE_Major	0.0020*** (0.00046)		0.0015*** (0.00045)
Major_Woman	0.028** (0.014)		0.021 (0.014)
Degree or more	0.017* (0.010)		0.014 (0.0097)
Age_Council	0.031*** (0.0049)		0.024*** (0.0048)
Women in Council	0.15*** (0.0045)		0.088*** (0.0046)
Centre-Right	-0.12*** (0.016)		-0.067*** (0.016)
Income_pc		0.47*** (0.0072)	0.49*** (0.010)
ln(POP)		0.51*** (0.061)	-9.19*** (0.64)
ln(POP ²)		-0.57*** (0.061)	-0.72*** (0.071)
Elderly		0.058*** (0.0068)	0.060*** (0.011)
SOUTH		-0.42*** (0.019)	-0.62*** (0.019)
SSR			-1.02*** (0.019)
Constant	-0.089*** (0.025)	0.12*** (0.0095)	-0.092*** (0.025)
Observations	53,049	62,155	53,043
R-squared	0.3	0.56	0.47
Number of Municipalities	7,598	7,703	7,598
Standard errors in parentheses			
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			

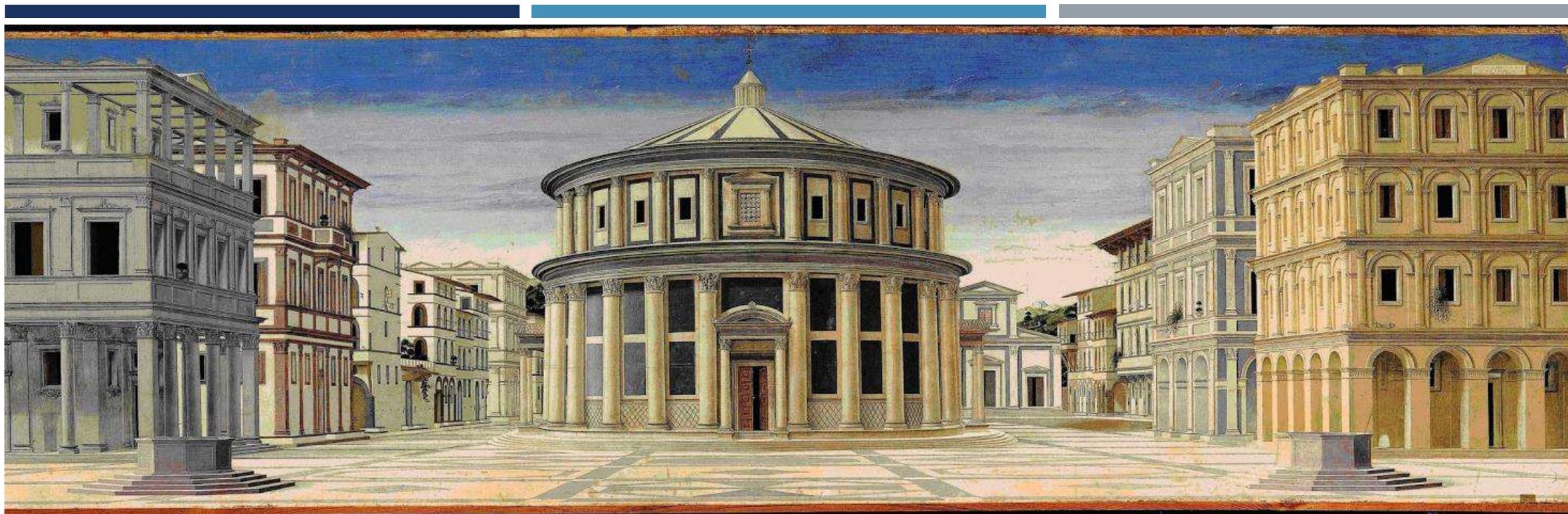
$$\begin{aligned}
 &V_p^t AVE(x_i^t) \\
 &= \alpha + \beta Age_Major_{it} \\
 &+ \beta Major_Woman_{it} \\
 &+ \beta Degree_{it} \\
 &+ \beta Age_Council_{it} \\
 &+ \beta Women\ in\ Council_{it} \\
 &+ \beta Center - Right_{it} \\
 &+ \beta Income_pc_{it} \\
 &+ \beta POP_{it}, \beta Elderly_{it} \\
 &+ \beta SOUTH_{it}, \beta SSR_{it} \\
 &+ \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

NUMERO DI COMUNI E CLASSE DI ABITANTI

Classi demografiche	Numero Comuni		Popolazione residente (Istat 2019)	
	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale
0 - 1.999	3.471	43,86	3.273.293	5,42
2.000 - 4.999	2.027	25,61	6.541.940	10,84
5.000 - 9.999	1.186	14,99	8.373.668	13,87
10.000 - 19.999	706	8,92	9.719.812	16,1
20.000 - 59.999	418	5,28	13.637.496	22,59
60.000 - 249.999	94	1,19	9.581.794	15,87
> 250.000	12	0,15	9.231.543	15,29
Italia	7.914	100%	60.359.546	100%

CONCLUSIONI

- I risultati di questa analisi sembrano fornire supporto alle recenti riorganizzazioni istituzionali che danno vita a diverse forme di cooperazione fra i piccoli enti, nella forma di consorzi e unioni di comuni.
- Inoltre, i problemi di basse performances nei grandi comuni tendono a promuovere l'ipotesi di costituire nuove entità in grado di gestire alcuni dei servizi pubblici locali all'interno delle aree metropolitane.
- Nel complesso, con riferimento alle performance finanziarie, questi risultati suggeriscono un riesame di due caratteristiche del governo locale in Italia: l'uniformità di funzioni e la fissità territoriale.
- Infatti, si osservano poche variazioni nell'assetto istituzionale e organizzativo dei comuni al variare delle loro dimensioni demografiche e delle loro caratteristiche socioeconomiche e, con poche eccezioni, la gran parte dei confini comunali italiani rintraccia esattamente la situazione degli stati preunitari.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

giuliano.resc@gmail.com

<https://sites.google.com/view/giulianoresce/home>

<https://twitter.com/GiulianoResce>





LA RICERCA DELLA «DIMENSIONE OTTIMA»:

L'ESPERIENZA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Pier Marco Rosa Salva

22.5.2020



I COMUNI IN FVG

215 comuni





LA COMPETENZA STATUTARIA

Dopo l. cost 2/1993

Statuto speciale della
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Art. 4

In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

[...]

1 bis) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;



GLI INTERVENTI NORMATIVI REGIONALI



Riforme settoriali
1993 – 2006



- Potere sostitutivo regionale: l.r. 23/1997
- Sistema elettorale enti locali: ll.rr. 14/1995, 9/2001 e poi 19/2013
- Comparto unico: l.r. 13/1998
- Devoluzione funzioni: l.r. 15/2001
- Razionalizzazione del governo locale nel territorio montano: l.r. 15/2001 e 33/2002



GLI INTERVENTI NORMATIVI REGIONALI



Dal 2006



- Primo intervento organico: l.r. 1/2006
- Devoluzione di funzioni alle autonomie locali: l.r. 24/2006
- Intervento su aree montane: l.r. 14/2011

Dal 2014 - interventi a tappe su associazionismo

- Unioni territoriali intercomunali – UTI: l.r. 26/2014
- Soppressione delle province: l. cost. 1/2016 e l.r. 20/2016
- Modifica UTI (divengono facoltative): l.r. 31/2018
- Comunità: l.r. 21/2019



LE FUSIONI

Comuni originari	Nuovo comune	Abitanti	Effetti
Campolongo al Torre Tapogliano	Campolongo Topogliano	1.207	1.1.2009
Rivignano Teor	Rivignano Teor	6.403	1.1.2014
Arzene Valvasone	Valvasone Arzene	3.967	1.1.2015
Ligosullo Treppo Carnico	Treppo Ligosullo	784	1.1.2018
Fiumicello Villa Vicentina	Fiumicello Villa Vicentina	6.408	1.1.2018



LE UTI: UNIONI TERRITORIALI INTERCOMUNALI

I.r. 26/2014

18 UTI

Previste dalla Regione

Associazione obbligatoria

Funzioni comunali ed ex provinciali





LA RIFORMA STATUARIA

I.cost. 1/2016

Soppressione delle province

Nuovo sistema territoriale

Principi di adeguatezza, sussidiarie
e differenziazione

Statuto speciale della
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Art. 11

I Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

In attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, la legge regionale disciplina le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali.

La Regione assicura i finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite.¹¹

Art. 59

L'ordinamento degli enti locali della Regione si basa sui Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, quali enti autonomi obbligatori con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dal presente Statuto.⁵⁵



LE UTI: UNIONI TERRITORIALI INTERCOMUNALI

I.r. 35/2018

Da 1.1.2019

Ad associazione facoltativa

Criticità

Nuova riforma





LE NUOVE FORME COLLABORATIVE

I.r. 21/2019

Forme collaborative

Convenzioni

Comunità

Comunità di montagna

Comunità collinare del Friuli

Fusioni

Le comunità Facoltative

Enti tra comuni contermini per
esercizio associato di funzioni e
servizi comunali e sovracomunali

Le comunità di montagna Istituite *ex lege*

Esercitano le funzioni di tutela del
territorio montano e di promozione
dello sviluppo delle popolazioni



LE COMUNITÀ

Libertà di adesione

Quali funzioni?

Quale rappresentanza?



VERSO UN SISTEMA FONDATO SULL'IDENTITÀ TERRITORIALE E SULLA COOPERAZIONE A RETE?

**Differenziazione
Adeguatezza**

Sistema a rete

**Evoluzione verso
l'ente sistema?**



Dimensione ottima e differenziazione normativa

Claudia Tubertini
Università di Bologna

WEBINAR
Seminario di studio

La dimensione "ottima" del comune

Fusioni, unioni, gestione unificata delle funzioni

Venerdì 22 maggio 2020

Ore 10.00 – 17.30

Qualche precisazione preliminare

La nozione di «**dimensione ottima**» non trova una esatta corrispondenza nel linguaggio del legislatore, dove si parla, invece, di:

- «Dimensione del comune», generalmente con riferimento alla sua popolazione (dimensione demografica); più raramente viene presa in considerazione la dimensione territoriale o la densità demografica (rapporto popolazione/territorio);
- «dimensione associativa» per indicare la dimensione complessiva raggiunta dai comuni attraverso processi di Unione o tramite Convenzioni, sempre in rapporto alla popolazione complessiva, solo in alcuni casi associata al numero dei comuni partecipanti;
- Di «ambito ottimale» per indicare un'area territoriale o, più raramente, una soglia dimensionale demografica («livello ottimale») ritenuta adeguata per lo svolgimento di determinate funzioni o servizi in forma associata da parte dei comuni

Qualche precisazione preliminare

Il concetto di «**differenziazione normativa**» in rapporto alla dimensione dei comuni si può invece intendere come:

- Applicazione ai comuni di norme giuridiche differenti a seconda della dimensione demografica del comune (differenziazione nell'ordinamento locale);
- Presenza di discipline differenziate dei comuni nelle diverse aree del Paese, frutto dell'intervento del legislatore regionale (differenziazione degli ordinamenti locali)

Nel primo caso si presuppone che sia il legislatore statale ad individuare, nell'ordinamento locale, regimi differenti in base alla dimensione dei comuni

Nel secondo caso si parte dal presupposto che i sistemi locali regionali presentino differenze tali (sia per morfologia, sia per assetto delle competenze) da giustificare una disciplina differenziata da parte del legislatore regionale

Differenziazione nell'ordinamento locale

- A lungo tempo negato, in ragione dell'applicazione del contrario principio uniformità inteso come uguaglianza di tutte le comunità locali, il principio di differenziazione è ormai riconosciuto a livello di legislazione ordinaria e costituzionale (art. 118 Cost.)
- Al legislatore statale è permesso introdurre **regole diverse che tengano conto delle diversità esistenti tra comuni di differenti dimensioni** (anzitutto demografiche, ma anche territoriali)
- Al legislatore statale è anche permesso, in attuazione del principio di differenziazione, imporre soluzioni organizzative differenziate in rapporto alla diversa dimensione del comune
- Questa opportunità ha tuttora ampi margini di ulteriore applicazione

Differenziazione degli ordinamenti locali

- Più **limitato è lo spazio**, in Italia, per una **differenziazione degli ordinamenti locali su base regionale**
- La competenza statale in materia di enti locali (art. 117, comma 2, lett. p) Cost.) è tuttora oggetto di una interpretazione molto estensiva, che lascia alle Regioni a statuto ordinario spazi molto limitati di intervento
- Ciò ha provocato, nel recente periodo, tentativi di alcune Regioni di ottenere attraverso il procedimento dell'art. 116, comma 3 Cost. («regionalismo differenziato») spazi di potestà normativa più estesa in materia di «*governance* locale»
- Ordinamenti locali differenziati sono invece permessi nelle Regioni a Statuto speciale (e nelle province autonome di Trento e Bolzano), salvo il rispetto delle «norme fondamentali di riforma economico sociale» poste dallo Stato

La «dimensione ottima» nell'ordinamento locale

Il principio autonomistico enunciato dalla Costituzione (art. 5 Cost.) e la tutela del territorio come elemento costitutivo del comune (art. 133 Cost.) fanno sì che nel nostro ordinamento **non sia consentito perseguire una dimensione «ottima» – ovvero una soglia dimensionale minima – attraverso processi di modificazione dall'alto della mappa comunale, ovvero di aggregazione forzata.**

La fusione tra comuni è soggetta infatti alla garanzia della consultazione della popolazione locale, intesa dalla Corte Costituzionale come consultazione referendaria

E' senz'altro possibile per il legislatore statale promuovere il raggiungimento, tramite processi di fusione, di una «dimensione ottima» del comuni, attraverso politiche di incentivazione: ciò è stato fatto sin dal 1990, e con maggiore impegno dal 2012

Attualmente **la legislazione statale non individua però una «dimensione ottima» da raggiungere mediante la fusione:** essa è comunque incentivata, sia pure in modo crescente in ragione della dimensione demografica complessiva del nuovo comune (al crescere della dimensione, crescono i contributi)

La «dimensione associativa» nell'ordinamento locale

- Il legislatore statale può **promuovere** la costituzione di forme associative tra comuni al fine di permettere il **raggiungimento di una dimensione associativa ritenuta adeguata (ottima/ottimale)**; tale politica di incentivazione è stata perseguita sin dal 1990, e, con maggiore convinzione, dal 2012
- Il legislatore può anche prevedere come **obbligatorio il raggiungimento di una dimensione associativa minima**, per i comuni la cui dimensione demografica non sia tale da assicurare l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni: ciò è stato previsto a partire dal 2010, con la previsione **dell'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (3000 se montani) di gestire in forma obbligatoriamente associata le funzioni fondamentali comunali, mediante Unioni dalla dimensione minima di 10000 abitanti (o 3000, se in aree montane), oppure mediante convenzioni che coinvolgano un bacino di almeno 3000 abitanti**
- Limiti a tale imposizione sono stati indicati dalla Corte Costituzionale in caso di **impossibilità oggettiva** dei comuni di rispettare questo vincolo (sent. 33/2019)

«L'ambito ottimale» nell'ordinamento locale

- Al legislatore statale è consentito individuare, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, **ambiti territoriali ottimali** per l'esercizio di determinate funzioni o servizi; ambiti che possono essere a loro volta **differenziati per tipo di funzione/servizio**, prendendo ad esempio a riferimento l'ambito dei distretti socio-sanitari, o l'ambito provinciale o addirittura interprovinciale
- L'obbligo di svolgimento delle funzioni o servizi in un determinato ambito ottimale può essere associato alla previsione di specifiche forme di associazione al suo interno (consorzi obbligatori, convenzioni ad adesione obbligatoria)
- L'esempio paradigmatico dei servizi a rete

La «dimensione ottima» negli ordinamenti locali regionali

- Alle Regioni **non è consentito**, come allo Stato, **perseguire una dimensione «ottima» – ovvero una soglia dimensionale minima – attraverso processi di modificazione dall'alto della mappa comunale, ovvero di aggregazione forzata.**
- Tuttavia, la Regione è **titolare della competenza legislativa in materia di modificazione dei confini comunali**, e ad essa **spetta interpretare l'esito delle consultazioni referendarie in caso di fusione**: si tratta di una valutazione politica che può essere indirizzata a favorire la fusione, o, al contrario, a tutelare al massimo l'identità (e quindi anche la dimensione) originaria delle comunità che si fondono
- La Regione è chiamata ad incentivare i processi di fusione, e mediante gli incentivi **può promuovere la costituzione di comuni di dimensione adeguata** (per esempio, favorendo le fusioni che portino al raggiungimento di una determinata soglia demografica).
- Il «peso» degli incentivi e delle altre forme di sostegno regionale ai processi di aggregazione è assai rilevante

La «dimensione associativa» negli ordinamenti locali regionali

- Il legislatore regionale può, come quello statale, **promuovere** la costituzione di forme associative tra comuni al fine di permettere il **raggiungimento di una dimensione associativa ritenuta adeguata (ottima/ottimale)**; la legislazione prevede questa funzione promozionale sin dal 1990, anche se, di fatto, solo alcune Regioni l'hanno effettivamente praticata
- **Le Regioni possono inoltre introdurre deroghe alle dimensioni demografiche previste dall'ordinamento statale per l'esercizio associato obbligatorio.** Le Regioni non sempre hanno utilizzato questa facoltà, e, ove l'hanno utilizzata, non sempre l'hanno fatto per favorire il raggiungimento di dimensioni associative adeguate, ma piuttosto per limitare l'obbligo di esercizio associato.
- Solo alcune Regioni, infine, hanno previsto una dimensione minima per le Unioni più ampia di quella prevista dalla legge; mentre anche gli incentivi non sempre sono parametrati alla popolazione complessiva, favorendo invece, in alcuni casi, altri aspetti (per es. incentivando di più le Unioni tra comuni a bassa densità demografica, o le Unioni Montane)

L'ambito ottimale negli ordinamenti locali regionali

- Al legislatore regionale è consentito, **nelle materie di propria competenza**, individuare, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, **ambiti territoriali ottimali** per l'esercizio delle funzioni affidate ai comuni; ambiti che possono essere a loro volta **differenziati per tipo di funzione/servizio**, prendendo ad esempio a riferimento l'ambito dei distretti socio-sanitari, o l'ambito provinciale o addirittura interprovinciale
- L'obbligo di svolgimento delle funzioni o servizi in un determinato ambito ottimale può essere associato alla previsione di specifiche forme di associazione al suo interno (consorzi obbligatori, convenzioni ad adesione obbligatoria)
- Possibili conflitti con previsioni legislative statali

La «dimensione ottima» tra Stato e Regioni

- Il quadro attuale del riparto di competenze Stato-Regioni e Statuto ordinario fa sì che il raggiungimento da parte dei comuni di una dimensione ottima possa essere realizzato solo attraverso un **più stretto coordinamento del rispettivo ruolo, di regolazione ed incentivazione, statale e regionale**
- Il dibattito politico/istituzionale sul punto è in fase di stallo, ed ha portato ad **esiti assai differenziati sul territorio dei processi di fusione**, che non hanno ancora permesso di risolvere il problema della frammentazione della mappa comunale
- E' dubbio che lo Stato possa intervenire per uniformare la legislazione regionale in materia di procedimento di fusione

La «dimensione associativa» tra Stato e Regioni

- L'introduzione di obblighi di esercizio associato per i comuni di minore dimensione demografica da parte del legislatore statale è stata oggetto di resistenze e difficoltà attuative, specialmente nelle Regioni nelle quali è mancata una normazione regionale di adattamento della disciplina nazionale alle specificità del territorio
- Le Regioni rivendicano la **possibilità di una maggiore differenziazione regionale degli obblighi di esercizio associato**
- **L'ipotesi della Provincia** come sede di coordinamento e di incentivazione ai processi di associazione, in tutti i casi di inerzia o mancato intervento delle Regioni, è stata avanzata come alternativa futura, **in un quadro politico che propende verso l'eliminazione dell'obbligo di esercizio associato**

«L'ambito ottimale» tra Stato e Regioni

- Anche sotto questo profilo sarebbe necessario **un più stretto coordinamento tra normativa statale e regionale**, per evitare sovrapposizioni e contraddizioni
- Il «limite» delle funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, comma 2, lett. p) Cost.), sulle quali è dubbio **a chi spetti fissare modalità di svolgimento** (e quindi anche eventuali ambiti ottimali da rispettare)
- Interferenza tra legislazione «generale» e di settore , sia statale, sia regionale

Grazie per l'attenzione

claudia.tubertini@unibo.it