



Federalismo IN Toscana

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

1 2013

Anno VII
Numero 1
Marzo
2013

I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale di Sabrina Iommi*

Il compito principale dei governi locali è quello di fornire beni e servizi ai residenti di una particolare area geografica, i quali esprimono le loro preferenze tramite l'elezione dei propri amministratori e contribuiscono al finanziamento dell'offerta locale con il pagamento di tributi e tariffe. Dal buon funzionamento del meccanismo descritto dipende il benessere delle famiglie insediate, ma anche la competitività delle imprese presenti e la capacità di attrarre in futuro nuovi residenti e nuovi investimenti.

La geografia degli enti locali è inoltre strettamente intrecciata con questioni identitarie, per il fatto che essa è al contempo risultato e fonte del senso di appartenenza degli individui alla comunità. Un buon compromesso tra le ragioni dell'efficienza e quelle dell'identità vorrebbe dunque che i confini e le competenze dei governi locali fossero considerati tendenzialmente di lungo periodo, ma non immutabili, per poter essere adeguati all'evoluzione dei fenomeni socio-economici.

I costi evitabili della frammentazione

I costi della frammentazione istituzionale che si vuole qui prendere in considerazione sono costi evitabili nel senso che non sono più richiesti dall'attuale distribuzione territoriale di popolazione e attività produttive. Le profonde trasformazioni vissute prima con la fase di industrializzazione e urbanizzazione e successivamente con quella di terziarizzazione e suburbanizzazione, unite ai progressi tecnologici fatti in materia di comunicazioni e trasporti hanno infatti radicalmente cambiato le comunità locali, senza che a ciò sia corrisposta un'adeguata revisione delle strutture istituzionali che hanno il compito di governarle. Qualsiasi criterio si voglia adottare per definire le nuove comunità locali, esse risultano in ogni caso meno polverizzate dei confini istituzionali. Non si tratta, dunque, di "forzare" le comunità locali in nuovi confini, bensì di riadattare questi ultimi alla nuova configurazione territoriale assunta dalle prime.

I costi evitabili sono inoltre di due tipi, espliciti e impliciti. Con i primi si fa riferimento a quelli che generano un flusso di risorse economiche in uscita che può essere misurato, essi sono tipicamente i costi fissi di gestione che crescono al crescere del numero di unità locali in cui è suddiviso il processo decisionale.

Un'organizzazione eccessivamente polverizzata del governo locale assorbe troppe risorse, umane e finanziarie, per le attività gestionali, sottraendole all'erogazione dei servizi. Con il secondo termine si intendono invece i costi che non generano un'uscita quanto piuttosto una mancata entrata. In questo senso l'eccesso di frammentazione rischia di avere effetti più dirompenti, in quanto impedisce l'attivazione di servizi più innovativi e di interesse sovralocale, impone tempi di decisione politica lunghi e ridondanti, moltiplica i costi di transazione, spinge verso una concorrenza territoriale di tipo predatorio, in altri termini mina lo sviluppo economico futuro e il mantenimento dei livelli di benessere.

In Toscana un risparmio potenziale di 370 milioni

Utilizzando i dati derivanti dai Certificati dei Conti Consuntivi al 2010 si è stimato il risparmio ottenibile in Toscana con un'operazione di accorpamento dei comuni secondo due nuove articolazioni territoriali, una di natura funzionale basata sulla maglia dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) calcolati dall'Istat al 2001 e una di natura concertativa, derivante cioè dagli ambiti territoriali usati tradizionalmente per la programmazione dei servizi socio-assistenziali (Zone Socio-Sanitarie). La simulazione prende in considerazione solo i costi di funzionamento degli enti, quindi quelli definiti in precedenza come costi espliciti, nelle due componenti di costi di amministrazione generale (burocrazia) e costi degli organi istituzionali (politica). Si tratta di voci di spesa che hanno due caratteristiche fondamentali, sono strumentali rispetto all'attività di fornitura dei servizi e sono sensibili alle economie di scala.

I risultati della simulazione evidenziano margini di risparmio notevoli (cfr. tabella). Considerando complessivamente la spesa per amministrazione generale e quella per gli organi istituzionali, assumendo il caso dell'assetto istituzionale più favorevole (Zone Socio-Sanitarie) e confrontando con il 2010, il risparmio ottenibile ammonta a circa 200 milioni di euro sugli attuali 995 (20%). Ipotizzando, infine, che comuni di maggiore dimensione consentano l'eliminazione delle province con l'assegnazione ad altro livello di governo delle loro funzioni, potrebbero essere risparmiati ulteriori 170

milioni di euro, sempre relativi a spese per "funzioni istituzionali", pari ai costi di funzionamento dei enti vigenti.

SIMULAZIONE DELLA SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE E PER ORGANI ISTITUZIONALI

	Comuni attuali 2010	Hp SLL	Hp ZSS
Spesa per amministrazione generale			
N. enti	287	51	34
Spesa amm. generale (mil.)	885	788	746
Diff. ass. su spesa 2010 (mil.)	-	-96	-138
Var. % su spesa 2010	-	-10,9	-15,6

Spesa per organi istituzionali

	Comuni attuali 2010	Hp SLL	Hp ZSS
N. amministratori	5.784	1.054	746
Spesa (indennità e costi di funzionamento)	109	44	45
Diff. ass. su spesa 2010 (mil.)	-	-65	-64
Var. % su spesa 2010	-	-59,6	-58,7

Fonte: elaborazioni IRPET

La riduzione della frammentazione istituzionale costituisce dunque una strategia di contenimento della spesa pubblica preferibile al taglio dei servizi a famiglie e imprese.

Essa presenta inoltre l'ulteriore vantaggio di accrescere anche l'efficacia dei governi locali, portandoli ad una dimensione più adeguata per la percezione e il governo dei fenomeni socio-economici nella loro configurazione contemporanea.

La crisi: una fase di vincoli e opportunità

Il ragionamento sul riassetto del governo locale non può prescindere dalle particolari condizioni del contesto in cui ci troviamo.

L'assetto istituzionale vigente risulta in palese contrasto con le scelte localizzative delle famiglie e delle imprese, nonché estremamente ridondante per i progressi avvenuti ormai da tempo nei sistemi di comunicazione e di trasporto. Per di più, esso è insostenibile dal punto di vista finanziario.

La grave crisi economica in corso rende dunque più grave lo spreco di risorse e la riduzione delle opportunità di recupero di competitività e benessere.

L'associazionismo comunale: un quadro storico

di Carlo Fusaro*

1. Secondo la recentissima ricerca di Sabrina Iommi¹ le unioni di comuni in Toscana sono ormai 22 per un totale di 145 comuni; ogni unione ha circa 7 comuni (si va da 2-3 fino a 13-15). La popolazione coinvolta è di circa 900mila abitanti: un quarto dei toscani è cittadino di un'unione comunale. Sono in unione la metà esatta dei comuni della Regione (145 su 287): in larga parte si tratta di ex comunità montane (17 su 22), non però la più popolosa (Empoli-Valdelsa) e quella di più consolidata esperienza (Valdera). Questa ricerca, che si avvale di un interessante paragrafo di comparazione con diversi altri Paesi europei, evoca la recente letteratura economica² secondo cui le soluzioni associative, che costituiscono la *nouvelle vague* in Italia (ma in Francia prosperano da decenni) sarebbero un sostituto imperfetto delle fusioni: mettersi d'accordo all'interno di enti sovracomunali nella sopravvivenza dei comuni originari è un costo maggiore rispetto alla soluzione fusione. Con le unioni certi costi amministrativi (ad es. i costi della politica) restano, come quelli di transazione (per mettersi d'accordo, appunto). Ci sarebbe anche un deficit di *accountability*: ma ciò mi persuade meno, perché la fusione – sotto questo aspetto – potrebbe essere peggio, specie all'inizio. Resta l'aspetto identitario: la fusione rispetto all'associazione rende più ardua (non impossibile, però, e di questo la legislazione sin dalla L. 142/1990 si è preoccupata) la difesa dei campanili. Concludendo: dal punto di vista strettamente economico le associazioni sarebbero la soluzione *second best*.

2. Qualcosa si muove anche sul fronte fusioni. In provincia di Firenze sono in dirittura d'arrivo Incisa e Figline Valdarno (insieme, quasi 25mila ab.) e sembrano avviati sulla buona strada anche S. Piero a Sieve e Scarperia (circa 12mila ab.). Da tempo si parla di fusione in Casentino, ma con ostacoli (poco meno di 50mila ab.) e all'Elba (30mila ab.). In tutto si tratta di una ventina di comuni che in teoria potrebbero diventare quattro entro qualche anno. Che la Toscana si avvii a tornare al numero dei comuni di... centodieci anni fa (261 fino al 1900)?

Bisognerebbe far meglio. Tanto più che della questione si parla, praticamente, dai tempi

dell'unificazione nazionale³. Cinquant'anni fa, uno dei più grandi giuristi del secondo dopoguerra, un uomo di riforme come Massimo Severo Giannini, si domandava cosa rappresentassero i piccoli comuni: nacque allora la discussione sui c.d. "comuni polvere"⁴. Sarebbero dovuti passare ventitré anni perché la riforma delle autonomie locali disciplinasse organicamente le forme di collaborazione fra comuni, fra cui la fusione. Del resto l'aveva spiegato un altro grande amministrativista, Mario Nigro: autonomia vuol dire potestà di darsi un indirizzo proprio, ma ciò è possibile solo se si dispone delle risorse per partecipare creativamente ai processi decisionali, idoneità che "può inerire solo a comunità capaci di darsi un'organizzazione razionale e complessa [...], il che non è certo il caso dei piccoli e piccolissimi comuni, 'costituzionalmente' privi di forza politica e incapaci di organizzare un'efficace gestione dei servizi"⁵.

Alla vigilia della riforma del 1990, un altro maestro dell'organizzazione amministrativa, Giorgio Pastori, indicava due diverse concezioni dell'autonomia locale, vista come strumento per la più ampia e compiuta attuazione del principio democratico ovvero come strumento per provvedere efficacemente al più ampio numero di esigenze e bisogni di una collettività. Chi privilegia la prima concezione tende a scontare l'esistenza di una pletera di comuni di dimensioni geografiche e demografiche assai piccole; chi privilegia la seconda non può che immaginare comuni di dimensioni più ampie, corrispondenti a collettività di consistenza economico-sociale tale da consentire lo svolgimento di tutte le funzioni utili alla cura degli interessi locali⁶. Io sarei più drastico dello stesso Pastori: in realtà garantire la democraticità di decidere sul poco se non sul niente mi pare un inganno, un autoinganno. Né si vede perché dovrebbe essere impossibile fondare sulla partecipazione democratica la gestione di comunità più ampie, dimensionalmente adeguate alla gestione dei servizi (purché, naturalmente, non si ecceda nell'eccesso opposto, organizzando i servizi su scala tale da rendere difficile ogni *accountability*).

D'altra parte già ai tempi della riforma, studi socio-economici avevano dimostrato che i comuni sotto i tremila abitanti esercitavano in concreto circa 30 funzioni; quelli fra 10 e 20mila abitanti, 45; quelli oltre 250, 65⁷.

3. Ora, dopo anni di inazione, alla vigilia della crisi la strategia politico-istituzionale perseguita

a livello centrale è diventata quella di abbandonare l'idea di riordini coattivi e, più che incentivare le fusioni, puntare su forme rinnovate di associazionismo (le nuove unioni, già nell'ordinamento dal 1990, ma finora senza gran seguito). Questa strategia ha finito però col confondersi sia in generale con la strategia della riduzione dei costi sia con l'ossessiva campagna contro i costi della politica, dentro ai quali è finito di tutto (costi dei partiti, dei rappresentanti e dei gruppi, degli organi collegiali e di governo, nonché quelli della macchina amministrativa e organizzativa e i costi puri e semplici da intermediazione pubblica).

In ogni caso, la semplificazione dell'assetto del governo locale è una questione aperta da sempre, divenuta oggi stringente: per il semplice fatto che certi lussi (il campanilismo fine a se stesso, il mancato adeguamento alle trasformazioni economico-sociali, le duplicazioni, gli ingiustificati costi di scala, e così via) non dovremmo proprio permetterceli più. E a questo si aggiunge l'altro buco nero del governo subregionale: la mancata istituzione delle città metropolitane, questione che a sua volta si inserisce fra i tentativi di adeguare governo locale e relazioni economico-sociali reali sottostanti.

All'avvio della nuova legislatura è auspicabile che governo e parlamento riprendano il discorso interrotto ponendolo su nuove basi, pur nel quadro delle medesime finalità di fondo (i principi già iscritti nell'art. 118 Cost., cui aggiungerei l'esigenza di semplificazione): revisione costituzionale con rinvio alle Regioni della scelta sul governo delle aree vaste (aree metropolitane incluse); riconoscimento alle Regioni di una larga competenza in materia di ordinamento locale senza interpretazioni restrittive dell'art. 117.2 (o correzione di esso, se necessario); poche norme quadro statali volte a favorire unioni, fusioni, istituzione delle città metropolitane; delega per riformare il T.U. 267/2000 e varo della legge sulle funzioni.

Su queste basi si porrebbe alle Regioni una grande sfida. La classe dirigente toscana, dalla fine degli anni '70 fino alla L. 68/2011, passando per una serie di tentativi anche se non sempre felici, ha dimostrato di poterla raccogliere. Potrebbe non essere così altrove? Certamente. Ma non solo il federalismo, anche un "vero" regionalismo vuol dire autonomia di differenziarsi: sennò, di cosa stiamo parlando?

*Università di Firenze

¹ S. Iommi, *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Firenze, 2013.

² Ad es. N. Bosch e A. Solé-Ollé, "Fiscal Crisis and the Reform of Local Government", *IEB's Report on Fiscal Federalism*, 2011.

³ Sul punto, cfr. C. Fusaro, "La fusione dei comuni dopo la riforma delle autonomie", *Regione e governo locale*, n. 5, 1993: uno scritto preparato quando si parlò, per la prima volta, di comune unico fra Figline, Incisa, Rignano e Reggello.

⁴ M.S. Giannini, a cura di, *I comuni*, Milano, 1967.

⁵ M. Nigro, *Il governo locale. Storia e problemi*, vol. 1, Roma, 1980.

⁶ G. Pastori, "Comune", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989.

⁷ S. Mannozi e V. Visco Comandini, *Le funzioni del governo locale in Italia*, vol. II, Milano 1990.

⁸ Questa fu la valutazione di un esperto di queste cose che operò a lungo in Regione Toscana: Andrea Cusmano, Cfr. A. Cusmano, "Il riordinamento delle circoscrizioni comunali: una riforma dimenticata?", *Regione e governo locale*, n. 5, 1993.

Verso il Comune Unico di Riccardo Nocentini*

Il progetto del Comune Unico di Figline e Incisa si basa su *due principi fondamentali*: uno di carattere *etico* e l'altro *istituzionale-organizzativo*. Riguardo al primo partiamo dal presupposto che nei momenti di forte crisi non possiamo rimanere "piccoli": se lo facciamo rischiamo di isolarci e sprofondare ognuno nel proprio baratro. L'altro principio basilare nasce dalla consapevolezza che i Comuni come sono stati concepiti finora non sono più sostenibili e che una riforma seria delle istituzioni dovrebbe affrontare in modo deciso la riduzione del numero dei parlamentari o delle Province, ma anche il numero dei Comuni, perché gli 8.092 Comuni italiani sono sicuramente troppi. Dunque, per riassumere le linee guida del progetto potremmo affermare che il Comune Unico è un percorso di educazione civica che parla di diritto, economia, urbanistica, di nuova storia locale e di cooperazione. Ma com'è nata questa nostra idea?

La storia di questo progetto in realtà è nata da un naufragio, quello dell'Unione dei Comuni tra Figline, Incisa e Rignano. Abbiamo iniziato a parlarne nel 2008 attraverso studi, incontri e convegni fino ad arrivare al 2010 quando, dopo aver portato a termine nei Consigli comunali di Figline e Incisa tutti i passaggi istituzionali, Rignano scelse di entrare nella neonata Unione dei Comuni Valdarno-Valdisieve, che deriva dalla vecchia Comunità montana. Dopo tre anni di lavoro ormai arrivati ad una fase avanzata, con il Sindaco di Incisa ci siamo trovati isolati e molto perplessi su questo nuovo scenario, che ci appariva poco conveniente sotto il profilo politico ma anche dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, perché i cittadini di Figline e Incisa non gravitano affatto sulla Valdisieve. Da quella situazione di impasse siamo usciti con una proposta che butta "il cuore oltre l'ostacolo": non più gestioni associate tramite l'unione dei soli servizi ma una vera e propria fusione, un Comune Unico, quello che fino ad oggi in Toscana nessuno aveva mai provato a fare. Quindi decidemmo di lanciare l'idea sui media: la notizia ebbe risalto e scosse le forze politiche, raccogliendo l'interesse dell'opinione pubblica. Un ulteriore banco di prova fu la mia ricandidatura come Sindaco di Figline Valdarno nella primavera 2011, perché inserii il progetto di fusione al *primo punto del programma elettorale*. E una volta vinte le elezioni, nel maggio 2011, cominciammo davvero a muovere i primi passi per questo progetto così ambizioso. Nel discorso di insediamento in Consiglio comunale non solo ribadii che l'obiettivo sarebbe stato la fusione, ma che mi sarei dimesso due anni e mezzo prima della scadenza naturale del mio mandato per permettere l'allineamento elettorale con il Comune di Incisa: si doveva andare a elezioni anticipate per poter votare entrambi nel 2014. Per fare questo bisognava accelerare il referendum.

Dunque nell'autunno 2011 i Consigli comunali, esprimendo all'unanimità la volontà sia delle maggioranze che delle opposizioni, chiesero ai due Sindaci di approfondire l'argomento e di creare un percorso di partecipazione con i cittadini. Sulla base di questo indirizzo chiedemmo alla Regione Toscana – unica in Italia ad avere una legge sulla partecipazione – un finanziamento per sviluppare questo percorso di condivisione con i cittadini, trovando fin da subito interesse e consenso. In quel momento decidemmo di aprire due fronti. Il primo con l'Università degli Studi di Firenze per completare gli incontri partecipativi con una metodologia più specifica, che nel settembre 2012 ha portato all'organizzazione di tre laboratori ai quali sono intervenuti circa 60 cittadini di Figline e Incisa, confrontandosi sulla stesura del nuovo statuto comunale, sulla promozione di spazi di partecipazione e sulle modalità di comunicazione dei servizi. L'altro fronte ha invece visto il coinvolgimento di IRPET, al quale abbiamo chiesto di valutare i costi e i benefici dell'accorpamento dei due Comuni, in maniera particolare sui risparmi strutturali che derivano dall'unificazione dei due bilanci. Parallelamente a questo percorso, nel marzo 2012 i due Consigli comunali hanno chiesto ai sindaci tramite una mozione di scrivere al Presidente della Regione per dare il via ufficiale alla legge regionale di fusione. Al Presidente Rossi abbiamo scritto l'11 aprile 2012 da Casa Petrarca a Incisa, un luogo simbolico dall'alto valore culturale: da qui abbiamo chiesto che i cittadini di Figline e Incisa si potessero esprimere tramite referendum, e quindi il 21 e 22 aprile 2013 essi saranno chiamati alle urne.

A questo punto abbiamo interpretato il percorso verso il Comune Unico non solo sotto il profilo partecipativo per convincere i cittadini a votare "Sì", ma cercando di lavorare al Comune Unico *prima*, cioè costruendo fin da subito il progetto esecutivo tramite la costituzione di un'Unione dei Comuni che durerà fino al 2014: così potremo associare il maggior numero di uffici in modo da avere già un modello organizzativo costituito e collaudato. Oltre a questo abbiamo iniziato l'omologazione dei diversi regolamenti (sono oltre 70) ma soprattutto abbiamo dato il via ad un "Piano strutturale coordinato di Figline e Incisa", in cui individuare le vocazioni imprenditoriali, la localizzazione dei servizi e le modalità logistiche di rapporto tra istituzioni e cittadini.

L'altro principio cardine del progetto è legato all'aspetto *economico-finanziario*. Secondo IRPET, le economie di scala per il Comune Unico di Figline e Incisa saranno intorno ai 600mila euro. Oltre a questo, per i Comuni che arriveranno primi in questa sfida ci sono finanziamenti importanti da Stato e Regione: in un momento in cui si taglia tutto, la Regione prevede invece 250mila euro per cinque anni da destinare ad ogni singolo Comune che intraprende la fusione (quindi nel nostro caso sono 500mila euro). Per quanto riguarda i finanziamenti statali la legge dispone invece un altro

meccanismo, ovvero una cifra pari al 20% dei trasferimenti erariali del 2010, che per il Comune Unico significherà un'entrata di circa un milione di euro ogni anno per 10 anni.

Ma se da una parte i percorsi di fusione sono forieri di grandi opportunità, dall'altra è anche vero che ci sono diverse *resistenze* (la dimostrazione è che finora si sono fusi pochissimi Comuni): il fatto che spesso i Comuni che si fondono hanno *scadenze elettorali differite*, o quelle da *parte dei lavoratori comunali e delle forze politiche*, poiché si riduce il numero delle cariche istituzionali. Nel nostro caso specifico, alcune criticità sono riconducibili alla *diversa consistenza demografica e geografica* dei due Comuni, in particolare alla paura che il Comune più piccolo possa diventare frazione di quello più grande. In realtà, il nuovo Comune, più grande ed efficiente, permetterà di dare ad ogni territorio pari dignità mettendo a disposizione maggiori risorse, maggiori opportunità di sviluppo e maggior peso politico. Quanto alla questione della rappresentanza istituzionale, il rischio è che sia minore e in questo caso la risposta può partire da due considerazioni. La prima è che un Comune nuovo e più grande rafforza la qualità della propria rappresentanza in quanto ha più peso nei confronti degli altri enti e delle società erogatrici di servizi: ciò avviene non solo perché più grande sotto il profilo dei numeri ma soprattutto perché più credibile. La seconda considerazione riguarda i costi della rappresentanza: in un'assemblea di qualche tempo fa un commerciante scettico sulla fusione ci disse di aver paura di perdere il suo rapporto diretto con il sindaco, ma dobbiamo chiederci quanto ciò costi in termini di produttività e risparmio.

In sintesi, i vantaggi che derivano da un percorso di fusione sono: sicuramente, la possibilità di ripensare i rapporti tra cittadini e istituzioni con un Comune che per la prima volta è fondato sulla partecipazione, ossia sull'espressione referendaria, ma successivamente anche l'obiettivo di far diventare il Comune nuovo "il referendum di tutti i giorni"; inoltre, sarà fondamentale costruire una *nuova identità* che faccia tesoro delle tradizioni civiche dei nostri vecchi campanili ma reinterpretandole in una prospettiva futura. C'è poi tutta una serie di *vantaggi economici* che deriva dai *risparmi strutturali*, dai *finanziamenti* e dall'*assenza del Patto di Stabilità* per i primi tre anni: quest'ultimo è un aspetto non trascurabile, perché nel caso specifico (27 milioni di euro) ci permetterà di varare una sorta di piccolo "Piano Marshall" del territorio per la ripartenza di interventi su strade, marciapiedi, scuole ed edifici pubblici. In ultimo, ma non certo per importanza, il Comune Unico ci permetterà di avere un *maggior peso politico e più credibilità* per il fatto di *aver vinto per primi una sfida così importante sotto il profilo della riorganizzazione istituzionale* che avrà un senso tanto maggiore quanto più sarà contagiosa, cioè seguita da tanti altri Comuni in Toscana e nel resto d'Italia.

* Sindaco di Figline Valdarno

Frammentazione comunale: cinquant'anni di soluzioni europee (ed extraeuropee)

di Giancarlo Pola*

In Europa come in Italia la forbice delle soluzioni, diverse dallo *status quo*, tendenti al superamento della frammentazione comunale, si riduce a due ipotesi: a) quella della fusione (più o meno forzata) delle unità amministrative di base e b) quella della cooperazione (volontaria, quasi sempre, ma anche forzata). Qualificati studiosi hanno affermato che la scelta tra la fusione e la cooperazione ha che fare con il tipo di modello amministrativo prevalente (le "napoleoniche" Italia e Spagna preferiscono la cooperazione intercomunale, ad esempio, mentre l'"anglosassone" Canada ha mostrato di preferire la fusione).

La soluzione della fusione obbligatoria o fortemente incentivata è stata tentata praticamente da tutti i Paesi europei, a cominciare dai tardi anni '50 (ma non più dagli anni '80 in poi) ed ha avuto un tasso di successo diversificato. La riduzione delle unità amministrative fino a tutti gli anni '70 è stata del 60% circa in Giappone e di oltre i due terzi nell'Europa del Nord, con Danimarca, Svezia e Gran Bretagna in testa, seguiti dalla Norvegia con meno del 50%. Invece l'Europa cosiddetta del "Club Méditerranée" (Francia, Spagna, Italia), pare custodire una venerazione tutta speciale per i *municipia*, per quanto piccoli essi possano essere e quindi tende a preservarli, se non ad accrescerli.

Dopo essere stata abbandonata da circa trent'anni a favore di soluzioni più soft, in Germania la fusione forzata è stata ripristinata dagli anni '90 in poi nei *Länder* dell'Est. In tre di questi, e precisamente nel Mecklenburgo-Pomerania Occidentale, in Sassonia-Anhalt e in Sassonia, l'operazione "fusione indotta" fa

parte di processi di riforma amministrativa così complessi da rasantare l'incomprensibilità per un osservatore dell'Europa "mediterranea". Nella ex Germania Est si è ripetuta – seppure con qualche apparente maggiore rispetto per le procedure negoziali – quella drastica correzione della frammentazione comunale tramite fusioni forzate che negli anni '70 aveva avuto luogo, con ancor maggiore sbrigatività procedurale, nella ex Germania Ovest.

Altro il mondo della cooperazione, che in Europa ha i suoi riferimenti fondamentali nei casi svizzeri e francesi (e in minor misura in quello spagnolo, che viene trascurato in questa sede).

La realtà attuale della Svizzera è quella di un Paese in cui si cerca di ovviare ai limiti della frammentazione comunale (i Comuni sono poco più di 2.500, mille in più che nella vicina Lombardia, che pure è anche più popolata) mediante un potenziamento costante della cooperazione intercomunale. La cooperazione intercomunale riguarda, in Svizzera non diversamente che in Francia (ma diversamente dall'Italia), soprattutto i settori scolastico, del *welfare* e della sanità, nonché la difesa civile o la depurazione delle acque. È qui che si sono avuti i progressi maggiori, mentre minori sono stati gli avanzamenti in materia di amministrazione o di polizia locale (qui siamo davvero agli antipodi dell'Italia!). Gli strumenti della cooperazione sono i più svariati e vanno dagli accordi di tipo privato (tra cui meritano menzione le istituzioni intercomunali) alle collaborazioni di tipo pubblico. Tra queste ultime citiamo le *convenzioni* e le *conferenze regionali*, da un lato, e le *associazioni* e, soprattutto, le *agglomerazioni*, dall'altro lato.

La Francia, con i suoi 36.000 Comuni, è nettamente in testa nel mondo per la numerosità dell'istituzione comunale. Numerosità che essa non ha mai, seriamente, pensato di diminuire mediante lo strumento della fusione (tranne una volta, nel 1971, con la fallimentare legge Marcellin, che riuscì a far scendere di

sole 2.000 unità l'universo dei Comuni). Essa ha invece, da sempre e pervicacemente anche se con successi altalenanti, perseguito l'obiettivo dell'economicità e dell'efficienza della frammentata amministrazione locale attraverso l'"intercomunalità". Anche questa strada si è però dimostrata impervia e lenta per molti decenni, fino a quando non è sopravvenuta, nel 1999 (12 luglio) la decisiva "legge Chevènement", che mira a potenziare in tutti i modi, ma soprattutto attraverso incentivi finanziari e fiscali, gli *Etablissements publics de coopération intercommunale* (EPCI).

La legge Chevènement consacra l'esistenza di strutture intercomunali a fiscalità propria: a) le Comunità Urbane (CU) per le metropoli di oltre 500.000 abitanti; b) le Comunità d'Agglomerazione (CA) per i contesti urbani di più di 50.000 abitanti dotati di un centro di più di 15.000 abitanti; c) le Comunità di Comuni (CC) senza condizioni particolari ma a vocazione rurale. Le prime due strutture sono state impernate fin dall'origine sul regime fiscale obbligatorio della *Taxe Professionnelle Unique* (TPU), mentre le CC potevano optare per la TPU o per la fiscalità addizionale sulle quattro tradizionali tasse locali (le due fondiarie, la *taxe d'habitation* e la *taxe professionnelle*). Eliminata da Sarkozy la *taxe professionnelle*, si sta ora aggiornando la legge. La quale ha avuto il risultato di stimolare davvero un'improvvisa accelerazione dell'inter-comunalità dopo una lunga stasi. Le ragioni sono essenzialmente di ordine finanziario anche se, dietro, vi sono le ragioni più profonde: le esperienze riuscite di associazionismo, il discorso ripetuto dello sviluppo locale, il riconoscimento della vacuità di un micro-campanilismo a fronte della sfida anche solo europea, il rinnovamento del personale dirigente, la potenza delle trasformazioni urbane in un Paese a mentalità tradizionalmente rurale, e così via.

*Università di Ferrara

Attività e Notizie

Pubblicazioni

CAMERA DEI DEPUTATI
Relazione semestrale della
Commissione parlamentare
per l'attuazione del federalismo fiscale
Approvata il 22 gennaio 2013

Per informazioni o chiarimenti sui tributi
della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM
Rivista on-line dell'ISSIRFA-CNR
n. 1 2013

CNA EMILIA ROMAGNA, LOMBARDIA E
VENETO
Osservatorio federalismo e impresa.
Rapporto 2012. Per tornare a crescere
rimettiamo al centro la piccola impresa
dei territori motore economico del paese,
31 gennaio 2013

Federalismo Trimestrale
IN di informazione
Toscana per cittadini
e imprese

Redazione
IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo
REGIONE TOSCANA:
Luigi Idilli, Giovanni Morandini,
Agnese Parrini

Sede di redazione:
IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it