

Marcello Fedele, Giulio Moini

Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche

(doi: 10.1483/21754)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 1, Aprile 2006

Ente di afferenza:

Università di Trieste (units)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche

*Marcello Fedele e Giulio Moini**

ABSTRACT

At the dawn of the 21st century Italy still finds itself with the problem of small municipalities – a constant element in its history – unsolved. Their number remains high, about 8.000, a good 57% of which still have less than 3.000 inhabitants. It is difficult to imagine that small municipalities can adequately fulfil the functions that recent constitutional laws require. The paper explores the institutional patterns that inter-municipal cooperation has developed during the 1990s and concludes that while these were once seen as opportunities today they represent a necessity, otherwise the «federalist» approach to which Italy is committed would be called into question. Centralism has in fact been able to survive without local autonomy, but it is difficult to envisage that devolution can develop without promoting new forms of cooperation at the local level.

KEY WORDS • Local government • Local governance • Public policy • Inter-municipal cooperation

1

Il quadro storico

La possibilità che oggi i comuni promuovano forme non occasionali di cooperazione intercomunale ha una lunga storia, che merita di essere ricordata quantomeno sotto due profili. La straordinaria permanenza dei problemi legati alla frantumazione demografica dei Comuni, i cui termini di fondo resteranno praticamente immutati dai tempi dell'unità nazionale sino ai primi anni Novanta. E, secondariamente, il ritardo con cui il riordino territoriale del governo locale verrà affrontato in Italia rispetto al resto dei paesi europei

Dei due aspetti segnalati, il secondo è quello che può essere esau-

** Pur essendo questo lavoro stato impostato in comune da i due autori, Marcello Fedele ha scritto i parr. 1 e 4, Giulio Moini il par. 2, mentre i parr. 3 e 5 sono stati scritti in collaborazione.*

rito con poche considerazioni. A partire dalla fine degli anni Sessanta in gran parte d'Europa matura una riorganizzazione del governo locale (Bobbio 2002; ISAP 1998; MISL 1996; Spalla 1998) legata all'esigenza di assicurare sempre più ampi servizi locali. In Danimarca, ad esempio, nel 1967 i Comuni vengono ridotti da 1.378 a 277, mentre in Gran Bretagna, nei primi anni Settanta, i distretti passano da 1.549 a 522. Ma anche le amministrazioni di tipo continentale seguono lo stesso processo: in Belgio si passa da 2.353 a 596 Comuni mentre in Germania occidentale questi vengono ridotti da 14.338 a 8.414.

Anche la Francia nel 1971 riduce di un migliaio di unità i suoi 37.708 Comuni, ma il processo continuerà poi per altre strade sino a tempi recenti, attraverso una originale esperienza di intercomunalità (MISL 2005; Marcou 2002) che oggi presenta il seguente bilancio: l'88% dei comuni francesi sono associati in una delle modalità di cooperazione previste dalla legge e rappresentano l'84% della popolazione, su un totale di 52,2 milioni di abitanti.

Lasciamo perdere ogni considerazione su come la Francia sia giunta a questi risultati, che comunque colpiscono anche perché l'amministrazione italiana, pur avendo molte caratteristiche di quella francese, resta comunque ben lontana da questo livello di riorganizzazione. In tutti gli altri casi richiamati, il rapporto che si viene a stabilire tra politiche pubbliche e ordinamento territoriale trova una sua impostazione, e spesso una sua stabile soluzione, grazie a una radicale cesura con il passato, motivata dalla necessità di adeguare l'ordinamento delle comunità locali ai nuovi compiti di governo.

Intendendo per intercomunalità una forma di azione congiunta tra enti locali (volontaria o obbligatoria), finalizzata all'esercizio in comune di competenze, funzioni o servizi, secondo modalità previste dalla legislazione nazionale o regionale, ci rendiamo conto che niente di tutto ciò si è verificato in Italia, dove il riordino territoriale del governo locale si è avviato con circa venti anni di ritardo. Per quali ragioni? La risposta ci porta alla prima delle due questioni inizialmente segnalate e cioè alla permanenza storica del problema della frammentazione istituzionale del Paese.

Sino al 1990, anno in cui viene per la prima volta approvata una legge sulle autonomie locali che peraltro era stata inutilmente prevista già nella Costituzione del 1948, l'intero settore era ancora regolato attraverso il Testo Unico sugli Enti Locali (T.U.E.L.) del 1934. In realtà dal T.U.E.L. si poteva poi facilmente risalire addirittura alla legge 2248 del 1865 la quale già si proponeva, sia pure senza alcun risultato, di mettere ordine nella caratteristica di fondo dei comuni italiani: una «irrazionale continuità del disegno geografico» (Gambi 1995) di enti locali nati prevalentemente tra il XIII e il XV secolo e mai effettivamente riorganizzati, nonostante la plurisecolare trasformazione ormai

intervenuta nei bisogni, nei modelli di sviluppo economico, nelle forme di insediamento, nella densità demografica e così via.

Questa trama sociale e istituzionale aveva a sua volta origine nelle modalità con le quali era avvenuta l'unificazione nazionale, attraverso continui patteggiamenti e senza che vi fosse né una «decisa volontà conquistatrice» né, per altro verso, una «autonoma spinta alla fusione» (Romanelli 1995, 126). Non a caso l'art. 74 dello Statuto Albertino prevedeva una forma di salvaguardia a favore della integrità territoriale dei comuni. Si confermava in tal modo l'esistenza di differenti valutazioni presenti nella storia del nostro Risorgimento sul ruolo e la vitalità dei piccoli comuni, che Rotelli (2003, 83-95) ha efficacemente ricostruito, mettendo a confronto il «federalista» Carlo Cattaneo con il «repubblicano» Giuseppe Mazzini. Per Cattaneo l'aumento continuo della prosperità si doveva «alla molteplicità dei comuni, alla naturale loro indipendenza, a una più larga padronanza delle cose proprie» e questo era il «segreto» che si sarebbe dovuto diffondere in tutta Italia. Per Mazzini il problema era invece l'opposto: bisognava «ampliare il comune» così da «affratellare l'elemento rurale a quello di città», favorendo la formazione di comuni con almeno ventimila abitanti. Rotelli conclude che, per arrivare a quelle dimensioni, si sarebbe dovuto passare da 7.721 a 1.109 Comuni, cosa questa che naturalmente non avvenne, lasciando immutati i termini del problema.

Rompendo un secolare immobilismo la prima legge repubblicana sul settore, l. 142/90, si propone di superare la tradizionale uniformità istituzionale degli apparati amministrativi (Gambi e Merloni 1995, 453-457), che fino ad allora aveva fatto fallire tutti i tentativi di «accorpamento» degli enti locali. Ma la nuova regolazione presenta anche dei suoi limiti insuperabili perché ha una visione sostanzialmente autoritaria dell'autonomia (Bobbio 2000, 192), che sarà prefigurata in tutti i suoi dettagli e che perciò annullerà la possibilità di una nascita volontaria e dal basso di quel processo di associazionismo intercomunale che pure intendeva promuovere¹.

Le difficoltà che la legge incontra trovano infatti la loro origine in una puntigliosa logica legislativa di tipo *top-down*, che prevede in maniera sin troppo dettagliata come i comuni possano organizzarsi autonomamente all'interno delle diverse ipotesi di cooperazione previste dalla norma. Il caso più macroscopico è quello che riguarda la

1. Le forme associative previste dal Capo VII della 142/90 sono: le Convenzioni, i Consorzi, gli Accordi di Programma e le Unioni di Comuni. Inoltre, al Capo VI vengono previste le Aree metropolitane la cui costituzione sarà subordinata al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi al suo interno, e la Città metropolitana a cui la legge regionale attribuisce quelle funzioni dei comuni che «presentano un precipuo carattere sovracomunale o debbono per ragioni di economicità ed efficienza essere svolte in forma coordinata» (art. 19).

possibilità di dar vita a aree metropolitane, creando un nuovo livello di governo. La legge 142 prevede che le regioni delimitino le aree interessate, presiedano al riordino dei comuni e assicurino una ripartizione delle funzioni. Tutto ciò dovrà però avvenire attraverso un processo temporalmente scadenzato in maniera serrata, nel quale i comuni eserciteranno un ruolo soltanto consultivo. Questo accade anche nel caso in cui sia previsto lo smembramento dei capoluoghi, necessario per ridurre il tradizionale squilibrio demografico esistente tra i grandi comuni urbani e quelli minori disposti nella cintura metropolitana. Solo tre regioni riusciranno perciò a stabilire per via legislativa la dimensioni dell'area metropolitana, che comunque continuerà ad essere contestata dai comuni interessati, segnalando in tal modo l'esistenza di un problema di tipo prevalentemente politico. I limiti della 142/90 non sono infatti solo nel suo modello gerarchico di implementazione, ma anche nella sottovalutazione delle resistenze che il sistema dei partiti continuerà a opporre verso modalità associative che ne riducano potere e visibilità.

La operatività delle aree metropolitane presuppone infatti un accordo tra diversi livelli di governo che in realtà sono non solo frammentati, ma spesso politicamente anche divisi. D'Albergo (2002) ha ricostruito ad esempio il circolo virtuoso di implementazione che si stabilisce a Roma tra il 1994 e il 1998, anche grazie alla fortunata coincidenza di una identica maggioranza politica nella Regione, nella città di Roma e nella Provincia. Non appena questa uniformità politica viene meno – perché prima la Provincia e poi la Regione cambiano maggioranza – anche la collaborazione si interrompe, confermando in tal modo l'esistenza di una problematica più generale delle autonomie locali che non investe solo il rapporto tra centro e periferia, ma anche quello tra partiti e amministrazioni.

Se però vogliamo effettivamente procedere oltre la altrimenti sterile opposizione tra centralismo e autonomie, oppure tra efficienza delle amministrazioni locali e invadenza delle forze politiche, è bene ricordare che già agli inizi degli anni Novanta si afferma sulla scena nazionale un partito come la Lega il quale promuove parole d'ordine non solo autonomiste ma anche separatiste, presentando ad esempio una proposta di legge per trasformare la repubblica in una federazione di nove stati, con ventuno regioni, oltre alle province e ai comuni costituiti in enti autonomi (Diamanti 1996, 2003; Romanelli cit. 183). La legge sulle autonomie si troverà dunque a dover esser applicata all'interno di un contesto politico che ne scavalca la tematica originaria (Cammelli 2000), perché da una parte si promuoverà l'introduzione del sistema di voto maggioritario prima nei comuni (legge 81/1993) e poi nelle regioni (legge 23 febbraio 1995) e, dall'altra, si darà vita a un dibattito istituzionale e a proposte legislative fortemente orientate in senso «federalista».

Le aspettative legate alla legge del 1990 di dare finalmente attuazione al principio costituzionale delle autonomie, cedono dunque il passo davanti all'incalzare di una discussione che va ben oltre il suo impianto generale. In questo contesto la scelta più significativa è quella compiuta con la legge 59/1997 che delega il governo al conferimento di nuovi compiti e funzioni alle regioni e agli enti locali; il governo eserciterà la delega e nell'anno successivo una nuova legge, la 265, verrà approvata dal Parlamento il 3 agosto del 1999. Dopo decenni di immobilismo, la regolazione delle autonomie viene così modificata nel giro di solo nove anni, sull'onda di uno nuovo scenario politico che certamente favorisce le autonomie, ma le inserisce anche in una prospettiva del tutto nuova come quella del federalismo, che di lì a poco verrà ribadita anche a livello Costituzionale.

Il punto di arrivo di questo processo che è innanzitutto politico e legislativo, maturerà nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione dove, si affermano due importanti principi: 1) «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (art. 114); 2) «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni», tenendo conto dei principi di «sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione» (art. 118). Mai prima di questo momento le autonomie locali avevano trovato un riconoscimento più esplicito del loro ruolo e delle rispettive competenze. Si apre dunque uno scenario del tutto nuovo (Ceruli e Irelli 2004), che tuttavia deve ancora una volta misurarsi con il problema della frammentazione istituzionale da tempo superato in quasi tutti i paesi europei.

I Comuni restano infatti circa ottomila, un buon 57% dei quali è ancora al di sotto dei 3.000 abitanti ed è difficile immaginare che gli stessi posseggano il requisito di adeguatezza allo svolgimento delle funzioni che la Costituzione richiede loro. Alle soglie del XXI secolo l'Italia si ritrova senza aver risolto il problema dei piccoli comuni, rappresentato dalle «mille Peretole e Roccacannuccia» sulle quali già nel 1901 aveva ironizzato una certa stampa locale (Gaspari 1998, 227), polemica contro la volontà manifestata da alcuni sindaci di promuovere quella che poi diverrà l'ANCI, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

Naturalmente forme di cooperazione ci sono state anche in passato. Il punto di fondo, sul quale ritorneremo nelle conclusioni, è però dato dal fatto che mentre le stesse un tempo si configuravano come una opportunità, oggi queste si rivelano invece come una necessità. La debolezza delle forme associative intercomunali rischia infatti di mettere in discussione lo stesso assetto istituzionale «federalista» verso cui si sta orientando il sistema politico italiano. È difficile del resto immaginare che, scartata la scelta autoritaria sempre perseguita e mai realizzata di eliminare a mezzo fusione i piccoli comuni, la devoluzione federalista possa nei prossimi anni consolidarsi senza la promo-

zione di nuove forme di cooperazione a livello locale, che oggi non riguardano più la sola erogazione dei servizi, ma anche la formulazione e implementazione delle politiche, come del resto avremo modo di vedere nelle pagine seguenti.

2

Le ragioni della cooperazione

Per capire le tendenze alla cooperazione è necessario analizzare il ruolo ed il peso di tre variabili fondamentali: le innovazioni di natura politica; le trasformazioni economiche dei contesti locali di azione con il rafforzamento del regionalismo e, infine, l'emergere di nuovi problemi pubblici che a loro volta implicano una lenta ma progressiva affermazione di nuove politiche. La prima di queste variabili rimanda ad una trasformazione endogena al sistema politico italiano; la seconda a processi esogeni che si sviluppano essenzialmente nello spazio pubblico europeo; la terza infine implica dinamiche, sia endogene che esogene, collegate principalmente alla trasformazione dei sistemi di welfare ed alle forme di regolazione e governo dei *commons*. Esaminiamole separatamente.

Agli inizi degli anni Novanta prende corpo in Italia una progressiva destrutturazione del sistema dei partiti nato con la Repubblica del secondo dopoguerra. Nel giro di pochi anni tutte le forze politiche tradizionalmente presenti nell'arco costituzionale cambieranno infatti gruppi dirigenti, nomi e simboli e, contemporaneamente, si affacceranno sulla scena politica italiana partiti nuovi come Forza Italia e la Lega Nord. Per superare la crisi delle vecchie forme di rappresentanza politica, sarà proprio a livello delle amministrazioni locali che si cercherà di sperimentare nuove soluzioni di tipo politico-istituzionale. Verrà così introdotta l'elezione diretta del sindaco (legge 81/93) la quale rafforzerà la stabilità politica del comune e attribuirà maggiori prerogative decisionali ai sindaci, che avranno la facoltà di nominare e revocare direttamente gli assessori.

La novità che il sindaco non sia più eletto dal Consiglio comunale ma venga scelto direttamente dai cittadini appare rilevante rispetto al tema della cooperazione intercomunale² quantomeno sotto due profili. Il primo rinvia al rapporto tra personalizzazione della leadership politica e capacità di *problem solving* dei sindaci, mentre il secondo riguarda il loro rapporto con i partiti a livello locale. La credibilità politica dei sindaci è ormai significativamente legata ad una efficace gestione ed erogazione di servizi pubblici, che diventano beni politica-

2. Più avanti distingueremo analiticamente questo concetto da quelli simili ma logicamente diversi di collaborazione e coordinamento, utilizzando in primo luogo le riflessioni di Ian Kooimann (2003).

mente «sensibili» nei governi di prossimità (Segatori 2003). Importanti appaiono inoltre le configurazioni delle reti decisionali locali, in cui diventano estremamente significative le doti personali (capacità comunicativa, competenze professionali, autorevolezza, ecc.) ed il capitale relazionale di cui questi sono titolari in quanto singoli, piuttosto che la sola capacità di tessere rapporti con il sistema politico locale (Triglia 2002).

Entrambi questi elementi spingono verso processi di tipo cooperativo con altri enti locali. In condizioni di scarsità di risorse finanziarie, piuttosto che rinunciare alla erogazione di servizi alle comunità territoriali di riferimento, si preferisce infatti ricorrere a forme consorziate di intervento tra diversi enti, che risultano ovviamente facilitate da sistemi di relazioni non rigidamente bloccati dalle appartenenze partitiche. La cooperazione intercomunale diventa perciò sia una «risorsa» politica, sia una efficace strategia per la ricerca di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa in senso stretto. Questa tendenza alla ricerca di forme di cooperazione intercomunale si inserisce in una complessa ristrutturazione del potere politico locale che prevede un progressivo rafforzamento dei Presidenti delle province e soprattutto di quelli delle regioni e che, a sua volta, spinge gli enti locali alla ricerca di forme di cooperazione intercomunale per avere maggior forza negoziale nella interlocuzione con il livello regionale di governo.

Tale dinamica non riguarda del resto solo il caso italiano, ma si inserisce in un più ampio processo di consolidamento e rafforzamento dei governi regionali che si è realizzato in tutto il contesto europeo. Peter John, tra gli altri, ha analizzato efficacemente le ragioni di tale tendenza distinguendo tra variabili *top-down* e *bottom-up* (John 2001, 109-133), in virtù delle quali l'importanza crescente assunta dalle regioni sarebbe conseguenza di spinte provenienti dalle amministrazioni centrali e da richieste di autonomia avanzate nelle diverse comunità locali. Le prime, rimandano a bisogni di razionalizzazione funzionale nella gestione di importanti servizi di welfare (scuola, sanità, trasporti, formazione e sviluppo economico locale) che, oltre ad essere territorialmente contestualizzati, debbono prevedere la possibilità di realizzare efficaci economie di scala nella loro gestione. Le variabili *bottom-up*, a loro volta, segnalano l'importanza del riemergere di identità culturali localistiche all'interno degli stati nazionali; la correlata reazione alle precedenti tendenze accentratrici degli Stati nazionali (soprattutto di quelli sud europei) e, infine, la creazione e il rafforzamento di élite politiche locali che ovviamente richiedono un maggior campo di azione. Successivamente, anche in virtù del processo di europeizzazione e di integrazione su scala globale delle dinamiche di competizione economica, alla centralità del livello regionale si è affiancata (o forse

sostituita) quella delle grandi città che appaiono sempre più rilevanti nella competitività economica nazionale, funzionando come attori collettivi (Le Galès 2002) dello sviluppo produttivo e sociale le quali, a partire dagli anni Novanta, iniziano a tessere delle vere e proprie «reti di città» per la pianificazione strategica in diversi settori di politiche pubbliche (Perulli 2004).

L'esito complessivo di questa parabola storica è la creazione di quelli che sono stati definiti *Rescaled Competition State Regimes* (Brenner 2004), ovvero una redistribuzione spaziale e territoriale delle capacità regolative degli stati nazionali keynesiani, soprattutto in relazione al riposizionamento delle capacità produttive e delle risorse economiche per lo sviluppo di realtà territorialmente delimitate. Come è facile intuire, ci troviamo insomma di fronte a trasformazioni che ben rappresentano il caso italiano.

Oggi i piccoli comuni italiani appaiono dunque sottoposti all'azione di una significativa coppia di forze: da una parte la definitiva affermazione di soggetti politico-istituzionali e anche economici dotati di grande peso, come ormai sono le regioni e le grandi città. Dall'altra, l'esigenza di trovare forme innovative per promuovere lo sviluppo economico al fine di poter meglio fronteggiare la progressiva contrazione di risorse destinate alla tutela dei tradizionali diritti di welfare.

Quest'ultimo punto introduce la terza variabile considerata rilevante per l'analisi delle ragioni sottostanti alla lenta ma progressiva crescita in Italia della cooperazione tra le autonomie. Tutelare il welfare promuovendo sviluppo economico e coesione sociale vuol dire infatti dar vita a politiche integrate, capaci di generare impatti congiunti in diverse aree di bisogno sociale, intervenendo in maniera coordinata e sinergica su diversi e confinanti problemi di rilevanza collettiva. Si tratta insomma di politiche di natura prevalentemente inter-settoriale ed interistituzionale, le quali mobilitano risorse e intrecciano *policy networks* che insistono in arene diverse sebbene spesso contigue. Tutto ciò spiega del resto perché queste politiche, per poter essere formulate e soprattutto implementate, prevedano l'azione simultanea di soggetti istituzionali diversi per competenza e livello gerarchico, sia al centro che in periferia. Sono politiche rette da una «programmazione di scopo» piuttosto che «condizionale» (Fedele 2002), in cui gli obiettivi dei singoli interventi devono trovare compiuta armonizzazione nella definizione di una *vision* comune e condivisa. Sono, in breve, politiche in cui le risorse cognitive e valoriali possedute dai diversi attori giocano un ruolo importante unitamente al *framework* istituzionale in cui prendono forma.

Carlo Donolo (2005, 44) ha di recente sviluppato ulteriormente questo tema, introducendo una distinzione tra politiche «negoziate» e

politiche «deliberative». Entrambe queste politiche, al di là delle differenze esistenti, non possono essere formulate e implementate «senza l'apporto delle risorse a livello locale».

Ci troviamo dunque di fronte a una significativa centralità delle amministrazioni locali. Ed è in questo *climax* che prende corpo a livello locale una crescente opzione a favore della cooperazione intercomunale, secondo modalità operative che a questo punto possiamo esaminare analiticamente.

3

Modelli di intercomunalità

La prima distinzione da introdurre nei modelli di intercomunalità è quella tra cooperazione e collaborazione. In entrambi i casi siamo sempre di fronte ad attività pubbliche realizzate in comune da due o più enti e quindi a due forme di intercomunalità. Ma mentre la cooperazione matura attraverso modalità associative stabili di esercizio delle funzioni, la collaborazione presenta invece degli aspetti sia più informali perché non dà vita a istituzioni comuni, sia più occasionali perché viene esercitata all'interno di programmi di azione limitati. Nel primo caso abbiamo dunque una nuova struttura giuridico-istituzionale dotata di una propria autonomia decisionale. Nel secondo caso viene perseguita invece un'azione pubblica in maniera flessibile. Le due modalità di azione si differenziano soprattutto per il livello di istituzionalizzazione: minore per le strategie collaborative, maggiore per quelle cooperative (Kooiman 2003, 96-114). In altri termini cooperazione e collaborazione implicano la messa in comune di risorse e la definizione di obiettivi condivisi, ciò che cambia è il grado di strutturazione normativa, cognitiva e operativa delle strategie di azione: elevato per la cooperazione basso per la collaborazione.

Queste osservazioni riportano alla mente una differenziazione istituzionale largamente segnalata dagli studiosi. Nel caso del governo locale Vandelli (2004, 57; 136) parla ad esempio di «forme associative» o di «forme coordinate»; più in generale March e Olsen (1987) distinguono invece «istituzioni integrative» e «istituzioni aggregative», mentre nel caso del welfare Marshall (1992) parla invece di «fusione» e «separazione» tra le istituzioni. Hulst e van Montfort (2005) distinguono infine tra «forme di cooperazione» che danno vita a organizzazioni più o meno indipendenti e «forme di coordinamento» tra reti di *policy*, che comunque lasciano nelle mani dei governi locali la responsabilità delle attività svolte. In tutti i casi, la sostanza analitica delle diverse proposte non cambia.

La seconda distinzione riguarda l'ambito di applicazione delle strategie collaborative o, ancor meglio, l'oggetto, rispetto a cui si cerca di

collaborare o cooperare. L'intercomunalità può riguardare la semplice erogazione di servizi (più frequentemente) o la formulazione e implementazione di politiche pubbliche (più raramente). L'azione congiunta per l'erogazione di servizi implica processi di divisione del lavoro e di successiva riarticolazione dei compiti, delle funzioni e delle responsabilità operative e gestionali. Impone in altri termini strategie integrative di natura organizzativa e strutturale, condivisione di risorse tecniche, professionali ed economiche. Si tratta di una intercomunalità prevalentemente orientata alla realizzazione di economie di scala nella erogazione di servizi particolarmente onerosi dal punto di vista operativo ed economico (smaltimento dei rifiuti, mense, trasporti pubblici, sicurezza e polizia urbana, ecc.). Uno dei criteri guida dell'azione è infatti quello dell'efficienza amministrativa e riguarda prevalentemente i problemi tipici del management dei servizi pubblici.

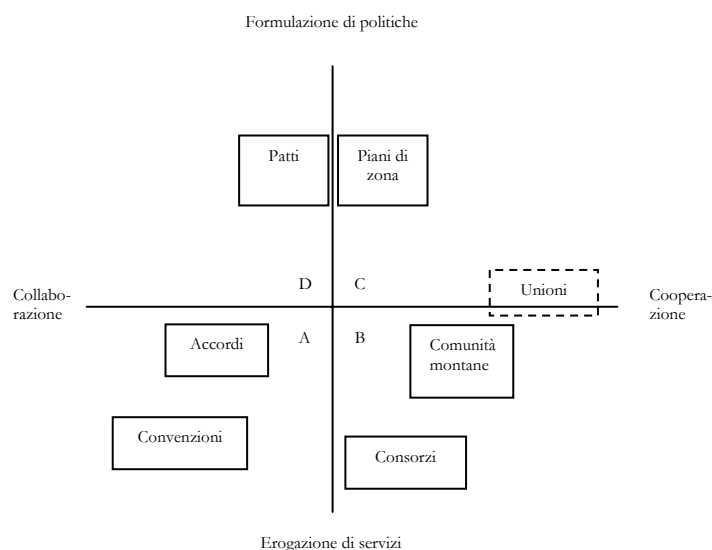
L'interdipendenza nella formulazione e implementazione delle politiche implica invece processi che non interessano la sola dimensione organizzativa delle amministrazioni locali. Piuttosto, si collegano alla capacità di sincronizzare l'ingresso di una determinata *issue* nelle diverse agende politiche dei singoli comuni, di tematizzare in maniera condivisa il problema e la sua soluzione (e quindi mettere in comune risorse politiche oltre che tecniche ed organizzative) e di favorire anche il dialogo tra i diversi attori che intervengano nell'arena di *policy*.

Incrociando le due variabili è possibile a questo punto costruire una tipologia che distingue due tipi principali di intercomunalità: quella orientata alla collaborazione e quella orientata alla cooperazione. A sua volta ognuna di queste forme ha due diverse varianti, le quali possono essere finalizzate alla erogazione di servizi o alla formulazione di politiche.

Rappresentando graficamente la collocazione delle diverse pratiche di intercomunalità³, emergono quattro tipi di esperienze (Fig. 1). Nel quadrante A troviamo forme di intercomunalità che potremmo definire di «*collaborazione mediante accordi*», caratterizzate dalla azione congiunta tra diversi enti locali orientati ad una gestione efficiente dei servizi locali. Gli accordi e le convenzioni rientrano in quest'area.

Il quadrante B individua forme di intercomunalità che possono essere definite di «*cooperazione mediante regole*», sempre prevalentemente finalizzate alla erogazione di servizi, ma differenziate dalle precedenti perché prevedono un elevato grado di formalizzazione e di istituzionalizzazione delle relazioni tra i singoli enti. I consorzi, le comunità montane e, almeno in parte, le unioni di comuni sono esempi di questo tipo di intercomunalità.

3. Si è scelto di non inserire nello schema il caso delle città metropolitane, non perché non rappresentino un interessante caso di intercomunalità, ma soltanto perché non sono mai state effettivamente realizzate.

FIG. 1. *Tipi di intercomunalità.*

L'alto livello di istituzionalizzazione delle interazioni tra i diversi enti locali, soprattutto in relazione alla predefinitiva normativa dell'ambito territoriale di intervento dell'azione pubblica, caratterizza le forme di intercomunalità rappresentate nel quadrante C. Queste esperienze tendono a favorire l'integrazione tra diverse politiche e tra i diversi *policy network* che si attivano sulle politiche stesse. Potremmo definire queste forme di intercomunalità come «*cooperazione mediante reti*», di cui i piani di zona rappresentano un utile esempio.

Infine il quarto tipo, rappresentato nel quadrante D del grafico, riguarda quelle esperienze in cui si ricorre alla collaborazione per la formulazione delle politiche. In questo caso tendono a prevalere forme di interazione scarsamente strutturate dal punto di vista formale e che trovano un significativo collante negli obiettivi di *policy* che si intende raggiungere. I patti territoriali rappresentano un buon esempio di questa forma di intercomunalità che può essere definita come «*collaborazione mediante patti*».

Avendole ricostruite a grandi linee, esaminiamo ora le singole esperienze. Partendo dal quadrante A, incontriamo subito una delle forme associative più diffuse, quella della Convenzione, che una indagine condotta da ANCI-Formez (2003, 42) su circa 7000 Comuni sotto i 10.000 abitanti, ritrova presente nell'85% dei casi. A differenza di altre modalità, la Convenzione non serve a promuovere una gestione

comune tra gli enti locali che vi aderiscono, quanto a coordinare gestioni che restano tra loro separate, pur beneficiando di un eventuale concorso finanziario. Si tratta di una forma di accordo volontario, che normalmente mette capo o alla costituzione di un ufficio con il personale degli enti, oppure a una delega di funzioni che i sottoscrittori dell'accordo trasferiscono a uno degli enti partecipanti. Va detto che, soprattutto allorché assume la forma della delega, la Convenzione presuppone naturalmente un forte rapporto di fiducia. Ma quest'ultima nasce anche per necessità, considerata la diffusa inadeguatezza di uno o più enti locali ad esercitare quel compito.

Una filosofia alquanto diversa è quella dell'Accordo di programma, che non dà vita tanto a una forma di gestione associata, quanto a uno strumento di natura organizzativa che promuove il coordinamento tra diversi enti, anche attraverso processi di integrazione verticale tra Comuni, Provincia e Regioni. Sarebbe tuttavia sbagliato considerare l'Accordo solo come il risultato di scelte dei Comuni. Da tempo questo è infatti diventato anche «lo strumento privilegiato per dar contenuto ai processi di attuazione delle politiche» (Bobbio 2000, 122). Poiché senza l'Accordo è spesso difficile per gli enti locali accedere ai finanziamenti previsti dalle leggi, Bobbio sottolinea perciò il paradosso a cui questa dinamica mette capo: ben presto si passerà infatti dalla «amministrazione per accordi», al «centralismo mediante accordi», perché queste forme di intercomunalità vengono ormai di frequente inquadrate all'interno di dispositivi legislativi, che nei fatti riducono la «scelta volontaria» dei comuni.

Anche il quadrante B presenta al proprio interno una differenziazione di istituti, che assicurano una maggior o minor volontarietà alla partecipazione degli enti locali. Da una parte i Consorzi, i quali riassumono una delle modalità più tradizionali a cui ricorrono i Comuni per l'esercizio delle proprie funzioni. Dall'altra le Comunità montane, che nascono a partire dagli anni settanta per esplicita scelta del legislatore, ma solo in seguito alla implementazione che delle stesse ne faranno le Regioni. E infine le Unioni, che si affermeranno soltanto negli ultimi anni Novanta. Per spiegare le funzioni dei primi, che erano del resto già previsti nella legge del 1865, Francesco Crispi dichiarerà in Parlamento nel 1887: «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». Benché istituiti su base volontaria da parte dei Comuni, nel caso dei Consorzi numerosi vincoli provengono tuttavia dalla lunga stratificazione giuridica che ha reso questa opzione poco flessibile, anche se largamente diffusa (il 50% dei comuni con meno di 10.000 abitanti ricorre a questo strumento). Tenden-

zialmente monoservizio, il Consorzio è comunque un nuovo Ente dotato di una propria personalità giuridica (e quindi caratterizzato da una elevata istituzionalizzazione) e con normativa in continua evoluzione, soprattutto nel settore dei servizi imprenditoriali. Inoltre, anche nel caso del Consorzio, il legislatore nazionale può prevederne la costituzione obbligatoria per ragioni di «rilevante interesse pubblico» e per l'esercizio di determinate funzioni.

Le Comunità montane erano addirittura previste nell'art. 44 della Costituzione, il quale rinviava alla predisposizione di «provvedimenti a favore delle zone montane del paese». Arrivate solo nel '71 le Comunità montane nascono come al solito attraverso procedure particolarmente rigide, perché saranno le Regioni o i Comuni che dovranno essere chiamati a definire le aree omogenee per costituire le Comunità. Approveranno inoltre lo Statuto scelto dai Comuni e, più in generale, stabiliranno il tipo di rapporti con gli altri enti locali. Le stesse competenze programmatiche in nome delle quali erano state inizialmente istituite, cederanno inoltre rapidamente il passo di fronte a crescenti compiti gestionali che lo stato, le regioni o anche i Comuni delegheranno alle Comunità.

Va poi ricordato che in alcuni casi il legislatore regionale, ad esempio la Lombardia, ha favorito la nascita di Comunità con una media di 18 Comuni, mentre in altri come nelle regioni dell'arco alpino, sono tutt'altro che rare «comunità le quali superano largamente i trenta Comuni» (Vandelli 2004, 65). Anche per queste ragioni, considerare le Comunità come l'esito di scelte volontarie sarebbe dunque alquanto azzardato. Si tratta in realtà di «enti necessari» di secondo livello, che in Italia raccolgono circa il 50% dei Comuni considerati montani, ove abitano più di 10 milioni di abitanti, sui quasi 58 milioni presenti sull'intero territorio nazionale. Per arrivare a forme effettivamente volontarie di associazione, dobbiamo dunque guardare al terzo tipo di intercomunalità parzialmente collocato nel quadrante in basso a destra, quello delle Unioni dei Comuni.

Previste originariamente nella legge del 1990 come un ente soggetto a una di «trasformazione obbligatoria» attraverso la fusione dopo dieci anni dalla sua costituzione, l'Unione dei Comuni è stata resa molto più autonoma con la riforma del 1999 la quale ha eliminato il vincolo della fusione, quello della appartenenza alla stessa Provincia, quello della contiguità territoriale e, infine, anche quello dei 5.000 abitanti previsto per i Comuni partecipanti all'Unione (Formiconi 2003, 17; Bianco 2002). Ha preso in tal modo corpo un processo associativo «multifunzionale», fondato su una scelta effettivamente volontaria dei singoli Comuni, i quali eleggono all'interno della Unione le proprie rappresentanze con voto limitato, così da permettere anche la partecipazione delle rispettive minoranze politiche.

A sostegno di un istituto che presenta un elevato grado di istitu-

zionalizzazione e, dunque, anche costi aggiuntivi, il legislatore (D.M. 318/2000) ha previsto inoltre delle incentivazioni nazionali attraverso fondo ripartito in misura del 15% nel caso di fusioni; del 23% nel caso delle Comunità montane; e del 60% nel caso delle Unioni, dimostrando così una evidente opzione favorevole verso queste ultime. I criteri previsti per la ripartizione dei contributi sono quelli della popolazione, del numero dei Comuni associati e del numero dei servizi esercitati in forma associata. È poi facoltà delle Regioni di prevedere ulteriori contributi, anche in seguito a più ampie opzioni di riordino territoriale stabilite per via legislativa.

Oggi dunque le Unioni vanno per la maggiore. Con la riforma del 1999 anche le Comunità sono state del resto già definite prima come «unioni montane», che diventano poi nel Testo Unico dell'anno dopo (art. 27) vere e proprie «unioni di Comuni», ossia enti locali costituiti da «unioni di comuni montani o parzialmente montani». Nonostante la tendenziale equiparazione giuridica, le differenze tuttavia restano tante. Le Comunità sono infatti fortemente influenzate da scelte regionali e poi presentano una dimensione media di Comuni molto più ampia (11 Comuni) di quella delle Unioni (4). Inoltre, mentre le Unioni eleggono un Presidente che è scelto tra i sindaci dei Comuni associati, nel caso delle Comunità questo può essere anche un semplice consigliere comunale.

Liberato dai vincoli che invece erano previsti nella 142/90, il processo di costituzione delle Unioni ha dunque ripreso vigore e interesse con la legge del 1999. Dopo esserne state costituite appena 19 dal '90 al '99, le stesse sono diventate 255 nel 2005, coinvolgendo sul piano nazionale 1.332 Comuni e una popolazione di poco di 3 milioni di abitanti. Il processo ha dunque assunto in pochi anni una dimensione significativa, anche se ancora decisamente insufficiente per quella che è la realtà nazionale. Il maggior numero di Unioni è presente in Lombardia, dove ne sono state istituite fino ad oggi 52; segue il Piemonte con 38 e il Veneto con 31. In tre regioni ordinarie, la Liguria, la Toscana e la Basilicata, non è invece presente nessuna Unione, così come ce ne sono ben poche nel centro e nel sud del paese, con l'eccezione della Puglia. Infine, il numero di Comuni associati per ogni singola Unione è molto diversificato sul piano regionale: in media dodici comuni nelle Marche e sette nel Piemonte, oppure tre in Lombardia e nel Friuli. Ciò segnala il ruolo centrale delle regioni, sul quale ritorneremo in seguito, nella promozione delle stesse.

Per concludere questa analisi esaminiamo infine il tipo di associazionismo previsto nelle due aree in alto nello schema, che presenta delle caratteristiche diverse da quelle sinora passate in esame. In questo caso ci troviamo infatti di fronte a forme di intercomunalità che non derivano dalle riforme amministrative degli ultimi quindici anni,

quanto dall'affermazione di politiche pubbliche di seconda generazione (Donolo 2005; Fedele 2002), le quali perseguono modelli di regolazioni basati su una forte integrazione sia settoriale, sia istituzionale. Un esempio è certamente quello che si ritrova nelle politiche sociali che prevedono la creazione di Piani di Zona in ambiti sovracomunali (quadrante C). Nel quadrante D, infine, può essere collocato invece il caso dei «patti territoriali». Sviluppati sulla spinta di un programma di innovazione avviato nella seconda metà degli anni Novanta dal Ministero dell'Economia, questi promuovono, solitamente attraverso lo strumento di un accordo di programma, la collaborazione tra diversi attori politico-istituzionali, soggetti imprenditoriali, forme di associazionismo civile e le rappresentanze di interessi presenti in un determinato contesto locale per la formulazione di concreti programmi di sviluppo economico.

Ciò che differenzia i due modelli di intercomunalità è il livello di istituzionalizzazione delle interazioni tra i diversi enti locali, soprattutto in relazione all'ambito territoriale di intervento. I Piani di Zona – in cui vengono individuate le priorità di *policy*, gli obiettivi operativi, i programmi, i soggetti responsabili degli stessi le risorse economiche necessarie – interessano un'area territoriale individuata dalle regioni (il distretto sociosanitario), che ricomprende al suo interno diversi enti locali. Nei Patti territoriali, che pure fanno riferimento all'azione congiunta di più amministrazioni locali, manca la pre-definizione legislativa dell'ambito territoriale, che viene invece definito in funzione degli enti locali che vi partecipano. Entrambe le esperienze hanno un elevato potenziale integrativo, ovvero la capacità di promuovere politiche di tipo intersettoriale ed interistituzionale. Ciò che le differenzia è la determinazione normativa del campo di azione e quindi il loro livello di istituzionalizzazione: i confini dei distretti sociosanitari sono normativamente prescritti, mentre quelli del patto sono il frutto di accordi e scelte negoziali.

Anche se occorre tenere presente la differenza tra l'associazionismo costituito per assicurare servizi e quello promosso per implementare le politiche, va detto che i confini sono molto labili. Da questo punto di vista il caso delle Unioni di Comuni è paradigmatico. Se infatti è vero che queste nascono prevalentemente per cercare di raggiungere una maggiore efficienza gestionale in alcuni servizi particolarmente complessi ed onerosi dal punto di vista economico ed organizzativo (raccolta e smaltimento rifiuti, polizia locale, ecc.) è pur vero che le Unioni possono, ad esempio, decidere di esternalizzare alcune servizi e quindi promuovere delle vere e proprie decisioni di *policy*, introducendo peraltro rilevanti questioni dal punto di vista della democraticità delle scelte, che non possono però essere sviluppate in questa sede. Questi elementi suggeriscono, in ogni caso, di collocare le Unioni in parte nel quadrante della cooperazione orientata ai servi-

zi e in parte in quello della cooperazione orientata alle politiche. Le varie forme di intercomunalità sinora ricostruite, vanno infine inquadrare nel particolare momento di cambiamento istituzionale che l'Italia sta attraversando. Il sistema amministrativo nazionale è infatti quello di uno stato originariamente unitario, che oggi si avvia a un processo di federalizzazione (Baldi 2003, 120-130; Caciagli 2003, 20-24; Bifulco R. 2004, 69-81), articolandosi su quattro livelli: l'amministrazione centrale, le regioni, le province e i comuni.

Se le regioni, come spesso accade, non sono però interessate a favorire un associazionismo che unifica e dunque rafforza i suoi interlocutori comunali, questa mancanza di volontà politica si riversa a cascata sugli enti locali. Non è possibile cooperare, volontariamente o meno, all'interno di un quadro istituzionale che non promuove tanto l'associazionismo, quanto quello che i Comuni e anche le Province già chiamano il nuovo «neocentralismo regionale». Ed è questo il problema che adesso esamineremo, mettendo a fuoco il ruolo esercitato dalla «variante regionale» all'interno dei processi di formazione della intercomunalità.

4

Varianti regionali e rendimento istituzionale

Per ragioni di ordine storico, la distribuzione dei piccoli comuni sul territorio nazionale indica una maggior presenza di questi ultimi al nord piuttosto che al sud. In Piemonte e Lombardia gli stessi costituiscono ad esempio rispettivamente circa l'89% e il 74% dell'intero tessuto locale, laddove i piccoli comuni raggiungono solo il 33% in Puglia e il 51% in Sicilia. Ma questi dati non sono in grado di giustificare da soli la maggiore o minore attenzione dedicata dalle diverse regioni ai problemi del riordino territoriale. Il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali (2000), che risistema la disciplina di settore, ribadisce l'autonomia delle regioni nel disciplinare l'esercizio delle funzioni associate da parte dei comuni, unitamente alla individuazione dei livelli ottimali per un loro effettivo esercizio. E tuttavia l'indagine conoscitiva condotta da ANCI-Formez (Pecoraro 2003, 33-35), segnala un dato che lascia significativamente perplessi. Ben sei regioni non avevano infatti alla data della rilevazione avviato nessun tipo di regolazione in tema di intercomunalità e, tra le rimanenti, ben sette prevedevano ancora una legislazione antecedente non solo al T.U.E.L., ma anche alla legge di riforma del 1999.

Gran parte delle regioni che ricadono nel primo caso sono soprattutto meridionali e comprendono non solo la Puglia e la Sicilia, ma anche la Basilicata dove i piccoli comuni sono pur sempre il 74%, o la Calabria (79,7%) e la Campania (61,3%). Al 2002 non c'era nessuna

disposizione nemmeno nella legislazione del Molise, che pure conta un 92,2% di piccoli comuni. C'è dunque un evidente disallineamento tra le previsioni legislative nazionali e le dinamiche regionali la cui origine non va cercata solo nel contesto socio-economico di riferimento ma anche nella inerzia degli assetti istituzionali esistenti, che spesso ricalcano tradizionali modelli gerarchici, piuttosto che auspicabili esperienze di *governance* (Meneguzzo 2004).

Naturalmente le dinamiche avviate risultano ben diverse allorché la problematica dell'associazionismo viene affrontata anche sotto altri profili, ossia andando oltre il problema della semplice gestione dei servizi e innestandosi invece nella prospettiva più ampia del riordino territoriale. E ciò accade ad esempio in Toscana, la cui percentuale di piccoli comuni (49%) è peraltro di gran lunga inferiore alla corrispondente media nazionale (72%).

In passato le forme associative prevalenti in questa regione erano quelle della Convenzione, del Consorzio, della Comunità montana e della Associazione dei comuni. Soppresse negli anni Novanta le Associazioni intercomunali per far posto alla nuova normativa nel frattempo avviata sul piano nazionale, le aree territoriali che in passato erano state coinvolte, restano tuttavia il punto di partenza per l'incentivazione delle forme associative e il riordino avviato con la L.R. 40/2001. Si sposta in tal modo l'attenzione dalle problematiche dei piccoli comuni a quelle di un livello territoriale più ampio come quello rappresentato dalle Comunità montane, dai Sistemi Economici Locali, dai circondari e dalle Zone sociosanitarie, dove cioè è già stato storicamente sperimentato un governo di servizi e funzioni che investono il territorio di più comuni (Bindi 2003).

Un altro aspetto di questa sperimentazione è dato dal fatto che la Toscana non prevede tra le modalità di incentivazione né la fusione dei Comuni, né le Unioni, né i Consorzi e ciò dipende da due diversi ordini di ragioni. Sono state infatti privilegiate in primo luogo forme associative già strutturate, le quali potevano vantare una credibilità già acquisita nel corso del tempo. Secondariamente, si è ritenuto che l'alto grado di articolazione istituzionale da cui sono caratterizzate soprattutto le Unioni, avrebbe potuto ridurre la flessibilità in questa fase ritenuta necessaria per portare avanti il programma di riordino territoriale.

Ricostruite per grandi linee le modalità di regolazione di una regione come la Toscana, particolarmente attenta all'associazionismo, vediamo adesso come gli stessi problemi sono affrontati in altri contesti. L'esempio dell'Emilia è, sotto diversi profili, illuminante (Regione Emilia-Romagna 2003a). Come la Toscana anche l'Emilia valorizza l'elemento di scelta che i comuni compiono nell'aderire a forme di gestione associata, ma gli ambiti territoriali al cui interno la stessa può essere esercitata non sono predefiniti e coincidono invece con

quelli che si vengono a determinare a seguito della costituzione di una forma associativa. Prevale in altri termini la convinzione che l'ambito, per la sua elevata discrezionalità, possa essere adattato alla realtà di ciascun territorio e corrispondere il più possibile alla volontà dei Comuni. Ciò non vuol dire tuttavia che un tipo di processo sia più «libero» dell'altro. Fatta salva la possibilità dei comuni di scegliere la forma associativa, in Emilia è previsto infatti come in Toscana che questa scelta sia di norma «obbligatoria» nel caso di Comuni inferiori ai 10.000 abitanti.

Alternative non meno significative si nascondono poi in soluzioni apparentemente tecniche come quelle che riguardano la previsione di durata del sostegno regionale alle gestioni associate. Sia in Emilia che in Toscana sono previsti contributi per cinque anni, ma vi sono regioni come il Piemonte e l'Abruzzo che non indicano limiti. Nel primo caso le regioni sembrerebbero prefigurare una scadenza entro la quale le gestioni associate dovrebbero rendersi autonome. Nel secondo, l'obiettivo sembrerebbe piuttosto quello di costituire reti comunque stabili di intercomunalità.

I criteri che presiedono all'erogazione dei contributi sono un altro aspetto che merita di essere considerato. Si può valorizzare il processo di integrazione dei servizi, oppure si può premiare il consolidamento di strutture organizzative. La prima impostazione è quella seguita dalla Toscana, la seconda è invece fatta propria dall'Emilia che incentiva attraverso contributi maggiorati del 20% la costituzione di «uffici unici» da parte degli enti associati, purché a questi venga affidata l'attività complessiva in cui si articola la funzione o il servizio gestito in comune.

Infine, si guardi alle forme associative che vengono riconosciute. La Toscana ha fatto a meno delle Unioni e dei Consorzi, accettando tutte le altre. In Emilia-Romagna, invece, gli enti locali hanno privilegiato le Associazioni di comuni che raccolgono il 41% di tutte le gestioni associate, contro un 8% delle Unioni di Comuni. Pur prendendo le mosse da presupposti diversi, anche in Emilia l'adesione dei Comuni resta comunque alta, perché solo 53 dei 341 Comuni emiliani sono rimasti esclusi da ogni forma di associazionismo.

Tirando le somme, si capisce dunque come i processi di intercomunalità si manifestino secondo modalità estremamente differenziate. Vi sono casi in cui la scelta associativa può essere manifestata all'interno di un ambito territoriale già predefinito e casi in cui l'ambito territoriale viene ricostruito a ridosso delle scelte avanzate dai Comuni. Quale che sia l'impostazione regionale, la «volontarietà» dei Comuni non è inoltre mai priva di vincoli e anche le stesse Unioni vengono a volte accantonate, perché la flessibilità e la bassa regolazione legislativa nell'organizzazione delle gestioni associate viene spesso considerata come una risorsa più importante.

È chiaro dunque come questo tipo di politiche finalizzate al riordino territoriale, spostino continuamente i confini che dividono ciò che è una libera scelta dei Comuni, da quella che può essere invece considerata come una manifestazione di neocentralismo regionale. L'intercomunalità si innesta infatti in contesti territoriali in cui le regioni da una parte debbono programmare servizi in maniera sostanzialmente omogenea in tutto il territorio, mentre dall'altra, per implementare le politiche devono riconoscere l'autonomia dei singoli comuni. In quest'ultimo caso, l'indagine ANCI-Formez (cit. 44) permette peraltro di evidenziare delle linee di tendenza che possono essere così riassunte. L'attività gestita più frequentemente attraverso la Convenzione è quella rappresentata dai servizi di segreteria (30%) e cioè da prestazioni tipicamente professionali, spesso assicurate da una sola persona, che non intaccano le relazioni interne ai Comuni associati, i quali possono inoltre esercitare separatamente sugli stessi la propria attività di indirizzo. Il Consorzio è invece lo strumento a cui si ricorre più spesso soprattutto nel caso della gestione delle acque (27%) e in quella dei rifiuti solidi urbani (28%). Si tratta di attività che per la loro onerosità e delicatezza spesso sollevano conflitti tra i comuni interessati e il Consorzio, oltre ad essere in molti casi previsto dalla disciplina di settore, per la sua natura è in grado di tutelare meglio le esigenze dei singoli Comuni.

Passando alle modalità associative plurifunzionali, la Comunità montana viene utilizzata nel 15% dei casi per assicurare lo smaltimento dei rifiuti, l'erogazione di servizi sociali e l'operatività dello Sportello Unico per le Attività Produttive. Infine, le tre attività più frequentemente assicurate attraverso le Unioni sono quelle della polizia municipale (18%), dei servizi tecnici (10%) e dei servizi sociali (9%), le quali possono in tal modo beneficiare di un allargamento del bacino di utenza territoriale, che probabilmente migliora anche la qualità dell'erogazione.

Naturalmente ogni gestione associata, anche quelle monofunzionali, può perseguire più di una attività, ma sono soprattutto le Comunità montane e le Unioni dei Comuni quelle che promuoveranno un ampio spettro di attività. L'opzione per la Convenzione si riduce infatti drasticamente man mano che aumentano le finalità alla stessa assegnate. La preferenza accordata ai Consorzi a sua volta prescinde da qualunque considerazione sul numero di funzioni esercitate. Nel caso delle Comunità e delle Unioni, la preferenza dei Comuni cresce invece con il numero di funzioni e servizi che si intendono gestire in maniera associata.

È chiaro che considerazioni del genere non sono sufficienti per offrire elementi di valutazione sulla convenienza o meno che i Comuni realizzano promuovendo gestioni congiunte di servizi. Sarebbe necessario infatti approfondire attraverso ricostruzioni puntuali tanto

TAB. 1. *Numero di servizi gestiti dalle diverse forme associate.*

Numero di servizi	Forme associate				
	Convenzioni	Consorzi	Unioni di Comuni	Comunità Montane	Altro
Da 1 a 3	57%	20%	6%	13%	4%
Da 4 a 7	42%	22%	13%	18%	5%
Più di 7	35%	22%	17%	17%	9%

Fonte: ANCI-Formez 2003.

la natura, quanto le dimensioni del cambiamento che interviene in questi casi. La tendenza generale che emerge dai sondaggi d'opinione sembrerebbe indicare un'accoglienza favorevole della intercomunalità sia da parte di chi ne ha la responsabilità di gestione, sia da parte dei cittadini. Una rilevazione condotta da AnciVeneto su un campione di Comuni esprime ad esempio una valutazione molto positiva sull'associazionismo, perché questo avrebbe apportato vantaggi alla gestione dei servizi (61,5%) e ne avrebbe anche aumentato la qualità (26,9%).

Anche la voce «costi» è particolarmente sentita. Un sondaggio dell'Istituto SWG (2005) limitato alle Unioni, individua ad esempio tra gli obiettivi di queste ultime la possibilità di «fornire servizi migliori a costi più bassi» (61%), o anche «fornire servizi che i comuni singolarmente non potevano offrire» (55%). Tendenzialmente meno importante sembrerebbe invece la possibilità di «ottenere contributi» (40%), anche se è evidente che il sostegno finanziario all'associazionismo rappresenta un requisito dal quale difficilmente lo stesso può prescindere non solo nella fase d'avviamento, ma anche in quella del suo consolidamento.

La complessità dei processi che l'associazionismo attiva sotto il profilo organizzativo, delle risorse umane necessarie e delle relazioni tra i diversi Comuni, solleva in ogni caso problemi che solo rilevazioni di tipo qualitativo potrebbero far emergere. Le regioni il più delle volte non hanno però strutture adeguate o, anche, non hanno ancora un sufficiente interesse al riguardo. Stanziati i contributi, gli stessi seguono infatti un percorso che non promuovere controlli troppo stringenti, o ritorni significativi. In Friuli, ad esempio, la Regione è ben consapevole delle molte implicazioni legate alle gestioni associate, ma ciò non è bastato a garantire continuità e successo alle 18 Unioni costituite nel 2000. Sia per la scarsa propensione dei Comuni partecipanti a realizzare un'effettiva gestione congiunta, sia per il succedersi di orientamenti diversi all'interno della giunta regionale, già nell'anno successivo due Unioni si erano infatti sciolte, mentre altre

due non erano in realtà mai state costituite. Preso atto di questa dinamica largamente insoddisfacente, la Regione ha perciò tentato di favorire la «estinzione» delle Unioni scarsamente operative, accettando di non applicare le sanzioni economiche previste nel caso di scioglimento anticipato rispetto alle previsioni statutarie. Come risultato, nel 2004 le Unioni confermate sono state solo tre, delle 18 inizialmente avviate.

Una volta erogati, i contributi non sono insomma più recuperabili facilmente anche perché la valutazione delle prestazioni è molto approssimativa e generalmente si ferma alla richiesta di relazioni di attività da parte degli enti interessati. Vi sono anche dei contesti in cui il monitoraggio delle regioni è più puntuale, ma in questi casi emergono soprattutto problemi di organizzazione, piuttosto che aspetti legati alla convenienza dei servizi. Lo studio realizzato nel 2003 dall'IRPET per conto della Regione Toscana, segnala ad esempio i seguenti problemi. I Comuni incontrano delle difficoltà nel reperire personale qualificato e in grado di promuovere e implementare le gestioni associate che sono state avviate; permangono inoltre atteggiamenti passivi soprattutto nei piccoli Comuni, i quali non sempre sono sufficientemente convinti dei possibili vantaggi legati alle gestioni associate (Bindi 2003, 85-89).

Soprattutto nei casi in cui non ci sono significative esperienze precedenti, l'avvio delle gestioni associate comporta del resto il superamento di difficoltà iniziali, che risultano preliminari rispetto a qualunque valutazione di tipo economico. I Comuni debbono infatti costituire innanzitutto una struttura operativa integrata, trovando anche un accordo su i responsabili dei servizi. C'è poi l'esigenza di abbattere le differenze regolamentari esistenti, uniformando le procedure, oppure predisponendo la modulistica necessaria. Finché i servizi non partono, è insomma difficile individuarne la convenienza e anche quando ciò avviene non è facile parlare di un «equilibrio» gestionale perché, generalmente, nei primi anni le gestioni associate non producono risparmi ma maggiori costi, sia pure a fronte di servizi che spesso, ma non sempre, sono migliori o più numerosi (Regione Emilia-Romagna 2003a, 59).

Vi sono comunque Regioni le quali considerano fondamentale verificare i risultati di una gestione associata, così come altrettanta importanza viene a volte assegnata alla capacità di costruire effettivi strumenti di valutazione e controllo. Applicati in Emilia, al caso della polizia municipale, questi strumenti hanno permesso di verificare che la gestione associata «promuove in un corpo unico cinquanta funzioni tipiche all'interno di tre turni, avvalendosi di tre auto e di otto dipendenti, i quali elevano ottomila sanzioni ogni anno. Prima di associarsi gli stessi enti, pur sostenendo un identico livello di costi, svolgevano invece le loro attività in due turni, con sole trentacinque fun-

zioni tipiche e con un minor numero di sanzioni» (Regione Emilia-Romagna 2003b).

Sono considerazioni interessanti, ma assolutamente non generalizzabili, perché il settore delle gestioni associate non è ancora sufficientemente strutturato per permettere valutazioni del genere. C'è infatti un problema di «maturazione» di esperienze che il più delle volte sono ancora molto recenti, soprattutto se confrontate con le tradizioni amministrative esistenti. Hulst e van Monfort (2005) ricordano ad esempio la distinzione storica tra governi locali «*community based*» (Francia, Spagna, Italia), con un alto grado di rappresentanza politica, e governi locali «*service delivery type*», soprattutto nel Nord Europa. Accanto alle altre già avanzate, questo tipo di considerazioni spiega perché la strada da fare nel caso dell'Italia, quanto a rendimento istituzionale e gestionale, sia ancora lunga. Storicamente, i Comuni sono abituati infatti a operare più come organismi di rappresentanza politica che non come strutture di servizio. Le ragioni che spingono all'associazionismo, così come quelle che lo frenano, potranno dunque essere forse economiche perché legate alla ottimizzazione dei servizi, ma in Italia sono anche politiche come, in conclusione, adesso vedremo.

5

La *local governance* tra efficienza e equilibri politici

La prima legge repubblicana sulle autonomie locali viene approvata nel 1990 dopo anni di accanita discussione parlamentare e, soprattutto, a più di quaranta anni dalla previsione costituzionale riportata all'art. 128, che esplicitamente alla stessa rinviava per la individuazione dei «principi» generali. Delle tante spiegazioni avanzate per giustificare un simile ritardo, le più convincenti restano quelle (Dente 1985) che hanno puntato l'indice sulla tendenza dei partiti a «occupare» le istituzioni locali e nazionali, dando alla fine vita a una vera e propria «repubblica dei partiti» (Scoppola 1997).

Composta nella sua quasi totalità da funzionari di apparato o dipendenti pubblici (Bettin-Magnier, 1995), la classe politica locale è perciò stata spesso considerata come il principale ostacolo ai processi di riordino territoriale che, con la legge del 1990 e con la successiva riforma elettorale del 1993, prenderanno poi sia pur timidamente avvio. Questo iniziale superamento dell'alternativa secca tra centralismo e autonomie matura tuttavia in un clima politico nuovo, che si caratterizza soprattutto per l'affermarsi sulla scena nazionale della Lega di Bossi, una partito che costruirà sul federalismo e sull'autonomia la propria principale identità politica. La scelta che ben presto si rivela inevitabile sarà dunque di «slegare» progressivamente le amministrazioni locali dai micidiali vincoli di uniformità tipici anche del nostro

modello amministrativo e promuovere un riordino territoriale sempre più ampio, che favorirà una maggior autonomia della periferia nei confronti sia del centro, sia della classe politica.

Mentre le amministrazioni locali lentamente si «slegano» e divengono con la riforma del Titolo V (2001) titolari di tutte le competenze amministrative, le politiche pubbliche assumono un carattere sempre più integrato e intersettoriale, facendo emergere un dato nuovo del problema: la scelta a favore della intercomunalità non va ricondotta soltanto a aspetti demografici o a motivi tecnici come quelli che definiscono le dimensioni ottimali dei servizi e delle funzioni, ma è ormai intimamente legata al tipo di problemi che l'azione pubblica deve regolare. L'intercomunalità è infatti essenziale non solo per i piccoli comuni, ma anche per le grandi aree urbane allorché queste promuovono forme di pianificazione strategica che spesso si proiettano oltre lo stesso ambito regionale e nazionale (Perulli 2004). È dunque il presupposto senza il quale diventa impossibile avviare la costituzione delle aree metropolitane (Jouve e Lefèvre 2002). Essa è poi sempre più alla base del sistema sanitario che opera soprattutto in una dimensione distrettuale, si rivela fondamentale nello sviluppo economico locale (Donolo 2003; Riccone 2002) come pure nel caso delle politiche ambientali (Ungaro 2004), e si configura anche come la scelta principale su cui il legislatore ha avviato i processi di riorganizzazione del nuovo welfare (Bifulco 2005; Fedele 2005).

Riprendendo la modellizzazione delle diverse forme di intercomunalità proposte nelle pagine precedenti, possiamo dunque avanzare delle prime conclusioni. La complessità delle dinamiche sociali e politiche con cui la *governance* del territorio deve confrontarsi, rende i confini tra i quattro modelli di intercomunalità fortemente permeabili e tutto ciò vuol dire che:

- tanto più ci spostiamo verso forme di intercomunalità di tipo cooperativo e finalizzate alla formulazione di politiche, tanto più per le amministrazioni locali cresce l'importanza di una logica di azione di tipo integrativo, orientata verso forme di *governance* comunicativa;
- tanto più ci spostiamo verso forme di intercomunalità di tipo collaborativo e finalizzate alla erogazione di servizi, tanto più per le amministrazioni locali cresce invece l'importanza di una logica di azione di tipo aggregativo, orientata alla decisione negoziale (Donolo 2005; Perulli 2004; Innes e Booher 2003; Kooiman 2003; Moini 2001).

Dal punto di vista della strutturazione delle condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo della intercomunalità (regole, norme e istituzioni), bisogna inoltre tener presente che nel primo caso le ammini-

strazioni locali sono chiamate a confrontarsi con i problemi legati alla capacità di promuovere e mantenere efficaci processi di cooperazione, soprattutto all'interno di contesti interorganizzativi. Nel secondo le stesse si devono invece confrontare con i problemi legati alla capacità di evitare la creazione di coalizioni predatorie, finalizzate esclusivamente ad arrivare alle risorse economiche messe a disposizione per la promozione dell'intercomunalità.

Posti di fronte a queste tendenze di fondo i «Comuni nuovi», come a volte vengono chiamati (Catanzaro, Piselli, Ramella, Trigilia 2002), naturalmente rispondono come possono, perché le difficoltà non sono più solo istituzionali o amministrative, quanto e soprattutto politiche. Entrano in gioco le modalità attraverso le quali è esercitata la leadership locale, l'orizzonte temporale dei programmi avviati, la qualità delle partnership promosse e, più in generale, la possibilità di rispondere efficacemente a problemi collettivi la cui soluzione dipende essenzialmente dalla capacità dei governi locali di cooperare tra loro.

Passando in rassegna le difficoltà che oggi rallentano lo sviluppo economico locale, Trigilia (2005, 147-150) giunge perciò a mettere in discussione la stessa separazione tra politica e amministrazione affermatasi grazie alla «illusione decisionista» maturata negli anni Novanta. Una volta decise, le nuove politiche pubbliche non possono infatti essere applicate in maniera routinaria dalla amministrazione, ma richiedono una interazione continua tra tutti gli attori coinvolti. Soprattutto, richiedono che la leadership politica non esca di scena dopo la prima fase, perché in tal caso si riaffermano tutti i settorialismi e le spinte centrifughe espresse dagli assessorati, dai dipartimenti amministrativi e dagli interessi organizzati.

Tarate a misura delle diversità di problemi che debbono affrontare, queste problematiche in realtà si ripresentano anche nelle gestioni associate che abbiamo passato in esame, perché i termini generali attraverso cui è possibile inquadrare l'azione pubblica intercomunale si diversificano più per la loro intensità che non per la loro natura. L'argomento che alcune indagini (Spalla 2002; SWG-Anci 2005) del resto segnalano come più rilevante, soprattutto nel caso delle Unioni, resta quello legato alla «forte volontà dei politici» oltre che alla possibilità di beneficiare, insieme alle Comunità montane, degli aiuti statali e regionali. Una risorsa come quella dell'intercomunalità, ormai diventata essenziale, viene dunque valorizzata localmente secondo logiche territoriali diverse e con finalità che non necessariamente coincidono.

Vi sono infatti modalità di coordinamento come le Convenzioni, gli Accordi di Programma e i Consorzi che non sviluppano ulteriori forme di cooperazione. Vi sono poi forme di cooperazione come le Comunità montane e a volte anche le Unioni, che potrebbero non

realizzare mai un punto di effettiva integrazione perché avviate soprattutto per intercettare i finanziamenti pubblici e con scarsa attenzione ai problemi della cooperazione (Cersosimo e Wolleb 2001). Vi sono infine anche cooperazioni previste per legge, che tuttavia aiutano i governi locali ad affrontare problemi altrimenti non risolvibili, favorendo la diffusione di competenze e inserendo il territorio in un più ampio sistema di relazioni interistituzionali.

Non diversamente da quanto accade in Francia e nonostante il fatto che le dimensioni del processo siano da noi molto più circoscritte, in tutti questi casi ci troviamo comunque di fronte a una trasformazione dell'azione pubblica, che si caratterizza (Pinson 2005) per la crescente separazione tra le istituzioni della politica (i Comuni) e gli spazi della delle politiche (i territori). Si tratta di un cambiamento che viene da lontano e che oggi appare tuttavia inarrestabile, anche perché è impensabile la possibilità di sviluppare ulteriormente la strada del federalismo che l'Italia ha ormai imboccato, senza nello stesso tempo potenziare le forme d'intercomunalità possibili che i governi locali stanno in questi anni sperimentando.

La legge costituzionale 3/2001 ha infatti aggiunto un ultimo comma all'art. 123 della Costituzione il quale dice: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». La regione Lazio, insieme a Calabria, Piemonte, Puglia, Toscana e Marche, hanno già in vigore il nuovo Statuto, ma dovranno comunque approvare una legge che ne disciplini il numero dei componenti, oltre che le forme di rappresentatività politica e territoriale. Non tira tuttavia una buona aria. I Consigli regionali percepiscono infatti il nuovo organismo non come un'occasione di arricchimento della funzione di rappresentanza della assemblea regionale, ma piuttosto come un organo antagonista che può ridurre la rappresentatività del singolo consigliere, non più abilitato a essere il solo portatore delle richieste della periferia (Carli 2005). Avendo a mente la loro polverizzazione, gran parte di «questi» 8.100 comuni non hanno inoltre alcuna possibilità di essere rappresentati sul piano regionale se, nello stesso tempo, non si svilupperanno anche nuove forme di cooperazione. La questione dell'intercomunalità, al momento ancora non pienamente risolta, tiene dunque aperti i suoi cantieri e saranno solo i prossimi anni a indicarci la strada che si sceglierà di percorrere per promuovere nuove e più incisive forme di cooperazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANCI-Formez (2003), *I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi*, Roma.
- Baldi B. (2003), *Stato e territorio: federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Bettin G. – Magnier A. (1995), *I nuovi sindaci. Come cambia una carriera politica*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 91-118.
- Bianco A. (2002), *La gestione associata tra i comuni*, Pubblicato per C.E.L.
- Bifulco L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali*, Roma, Carocci.
- Bifulco R. (2004), *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- (2005), *Il sistema italiano delle Conferenze*, Report presentato al Convegno «Il mondo delle Seconde Camere», Torino, 31 marzo.
- Bindi S. (2003), *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni* (L.R. 40/2001), www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=48 - 22k
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», 58, pp. 112-141.
- (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza
- Brenner N. (2005), *Governance Urbana e nuovi spazi dello Stato in Europa occidentale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 27-50.
- Caciagli M. (2003), *Regioni di Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino
- Cammelli M. (2000), *Autonomie locali e riforme amministrative*, in «Il Mulino» n. 2, pp. 313-322.
- Carli M. (2005), *Il Consiglio delle Autonomie locali*, paper presentato al Convegno «Il mondo delle Seconde Camere», Torino, 31 marzo.
- Catanzaro R. – Piselli F. – Ramella F. – Trigilia C. (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino
- Cersosimo D. – Wolleb E. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in «Stato e Mercato», n. 63, pp. 369-412.
- Cerulli Irelli V. – Pinelli C. (a cura di) (2004), *Verso il Federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino.
- D'Albergo E. (2002), *La innovazione asimetrica: governo metropolitano y gobernanza en Italia*, in «Gestion y Analisis de Politicas Publicas», n. 24, pp. 39-50.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione*, Bologna, Il Mulino.
- Diamanti I. (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli.
- (2003), *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, Il Mulino.
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», n. 73, pp. 33-66.
- Fedele M. (2002), *Il management delle politiche pubbliche*, Roma, Laterza.
- (2005), *Le basi istituzionali del welfare locale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 89-102.
- Formiconi D. (2003), *L'evoluzione normativa in tema di associazionismo intercomunale*, in ANCI-Formez, *I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi*, Roma.

- Gambi L. – Merloni F. (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Gambi L. (1995), *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. Gambi – F. Merloni, *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-28.
- Gaspari O. (1998), *L'Italia dei municipi*, Roma, Donzelli.
- Hulst R. – van Montfort A. (2005), «*Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon*», paper in corso di stampa
- Innes J. – Booher D. (2003), *Collaborative Policy Making: Governance Through Dialogue*, in M. Hajer – H. Wagenaar (a cura di), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-59.
- ISAP (1998), *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna e Germania*, Milano, Giuffrè.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.
- Jouve B. – Lefèvre C. (2002), *Métropoles Ingouvernables*, Paris, Elsevier.
- Kooiman J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, New York, Oxford University Press.
- March J.G. – Olsen J.P. (1987), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Marcou G. (2002), *La réforme de l'intercommunalité après la loi Chevènement: quelles perspectives pour les agglomérations urbaines?*, in «*Actualité juridique Droit administratif*», n. 3, pp. 305-325.
- Marshall T.H. – Bottomore T. (1992), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.
- Meneguzzo M. (2004), *Regioni e gestioni associate dei servizi pubblici nei piccoli comuni: tendenze in atto e alternative di governance*, in Ceman (a cura di), *Guida alla gestione associata degli enti locali*, Regione Lazio
- MISL (Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales) (2005), *Intercommunalité: une dynamique renforcée dans un cadre juridique renoué*, Paris.
- (1996), *Le regroupement des communes dans l'Union Européenne. Prerapport sur l'intercommunalité*, Paris.
- Moini G. (2001), *Welfare e salute. Verso nuove forme di regolazione pubblica*, Roma, Seam.
- Pecoraro M. (2003), *Un'indagine sulla diffusione delle forme di gestione associata di funzioni e servizi*, in Formez.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici*, Milano, Franco Angeli.
- Pinson G. (2005), *Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e «cul-de-sac» democratico*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 137-157.
- Regione Emilia-Romagna (2003a), *Le gestioni associate tra i comuni in Emilia-Romagna*, www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/rel_risordino_terr_2003.PDF.
- (2003 b), *Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per la funzione di Polizia Municipale e per il servizio Personale*, www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/indagine.htm.
- Riccone P. (2002), *Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto*, in «*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*», n. 2, pp. 89-128.

- Romanelli R. (a cura di) (1995), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli.
- Rotelli E. (2003), *L'eclissi federalista*, Bologna, Il Mulino.
- Segatori R. (2003), *I Sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore.
- Scoppola P. (1997), *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, Il Mulino.
- Spalla F. (1998), *L'accorpamento degli enti locali di base. Indagine comparativa europea e prospettive per il caso italiano*, in «Il Nuovo governo locale», n. 2, pp. 9-58.
- (2002), *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, in «Amministrare», n. 3, pp. 435-464.
- SWG-ANCI (2005), *Le unioni dei comuni da parte di chi le amministra e da parte degli amministratori*, www.anci.it/piccolicomuni/notizie.cfm?doc=27.
- Toth F. (2002), *La programmazione sanitaria come minaccia all'identità locale*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 59-88.
- Triglia C. (2002), «Conclusioni», in R. Catanzaro – F. Piselli – Ramella F. – Trigilia C., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino.
- (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Ungaro D. (2004), *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Roma-Bari, Laterza.
- Vandelli L. (2004), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.

MARCELLO FEDELE è ordinario di Sociologia dell'amministrazione presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Roma «La Sapienza». I suoi interessi di ricerca riguardano le trasformazioni dei governi locali e delle politiche pubbliche. Tra le sue pubblicazioni si segnalano: *Il management delle politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 2002; (con Leonardi R.), *Italy: Politics and Policy*, vol. II, Oxon, Ashgate, 2003; *Le basi istituzionali del welfare locale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, 2005. INDIRIZZO: Università di Roma «La Sapienza» – Dipartimento Innovazione e Società – Via Salaria, 113 – 00198 Roma.

[e-mail: m.fedele@polity.it]

GIULIO MOINI insegna Analisi delle politiche pubbliche presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Roma «La Sapienza». I suoi interessi di ricerca riguardano le trasformazioni dei sistemi di regolazione pubblica e delle politiche pubbliche. Tra le sue pubblicazioni si segnalano: *Welfare e salute. Verso nuove forme di regolazione pubblica*, SEAM 2001; *Il decentramento nelle politiche per la salute: esperienze regionali a confronto*, in «La Rivista di Servizio Sociale», nn. 1-2, 2001-2002. INDIRIZZO: Università di Roma «La Sapienza» – Dipartimento Innovazione e Società – Via Salaria, 113 – 00198 Roma.

[e-mail: g.moini@polity.it]