



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 12-2021

**Informatica e storia delle amministrazioni
locali. Note a margine del Quaderno n. 3/2021
della Fondazione Romagnosi**

Giampaolo Ioriatti

Dicembre 2021

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 12-2021, dicembre 2021.

Autore: Giampaolo Ioriatti.

*Informatica e storia delle amministrazioni locali. Note a margine del
Quaderno n. 3/2021 della Fondazione Romagnosi.*

**Informatica e storia delle amministrazioni locali.
Note a margine del Quaderno n. 3/2021 della
Fondazione Romagnosi**

di Giampaolo Ioriatti¹

Sono almeno due i punti di forza che vanno riconosciuti al bel lavoro condensato nel Quaderno n. 3/2021 della Fondazione Romagnosi² e presentato nel dicembre scorso presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia.

Prima di enunciarli una premessa. Il Quaderno contiene la proposta di un *database* dedicato alle variazioni dell'autonomia amministrativa dei Comuni italiani, quali processi di fusione, aggregazione, ricostituzione, cambi di denominazione. Sono già disponibili esperienze simili³ ma qui si aggiunge l'originalità di associare agli atti normativi i profili cartografici e le informazioni sul contesto sociale e territoriale dei periodi che hanno registrato tali variazioni. Inoltre, le scelte documentali sono funzionali a cogliere l'impatto all'oggi delle trasformazioni amministrative deliberate in passato. Il *database* è in costruzione con alcuni test compiuti sulla Lombardia e sull'Emilia-Romagna, ambiti presidiati dai tre autori, e avrà sviluppo nei prossimi mesi.

Quanto agli elementi di interesse, il primo merito che va riconosciuto è la scelta di misurarsi a fondo con le possibilità offerte dalla digitalizzazione per la restituzione della vicenda amministrativa. Il *database* diventa realmente un

¹ Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università di Pavia.

² Fondazione G. Romagnosi, Quaderno 3-2021, *Informatica e storia delle amministrazioni locali. Progetto di un database multifunzionale*. Autori: Francesco Casadei (Università di Bologna), Alberto Ceriani (Università di Pavia), Aldopao Palareti (Università di Bologna), settembre 2021, http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/quaderno_romagnosi_2021-3.pdf

³ Tra gli altri il progetto curato dall'Istituto Centrale per gli Archivi – ICAR, il progetto Civita fruibile nel repository LombardiaBeniculturali, i database storici dell'Istat valorizzati per esempio nel sito <http://www.esh.it/storiacomuni>

supporto di nuova concezione per gli studi di storia del territorio e dello sviluppo locale. Ma gli stessi amministratori locali, specialmente se coinvolti nella gestione di Comuni con vicende istituzionali complesse, potrebbero coglierne le implicazioni con letture storiche, geografiche e perfino gestionali.

Il ricorso massiccio a questi supporti informatici prospetta la disponibilità di una massa davvero imponente di dati – riferiti tanto al presente che alle stratificazioni storiche – così come alla possibilità di produrre elaborazioni anche assai sofisticate.

Si ha quasi la sensazione di essere fin travolti da questa massa di informazioni: il che – come succede spesso in questi casi e più in generale nel mondo dei Big Data – impone la centralità delle domande e degli obiettivi della ricerca, l'importanza di formulare interrogazioni intelligenti e di impiegare selettori produttivi.

Il secondo punto di forza è la priorità affidata alla convergenza di una pluralità di apporti scientifici e di competenze, quella che una volta si sarebbe detta l'interdisciplinarietà.

La competenza giuridico-amministrativa è qui sollecitata a misurarsi e “ibridarsi” con gli apporti informatici, statistici, socio-economici e territoriali, oltre ovviamente che storici.

Peraltro, le evidenze e le esemplificazioni fin qui prodotte confermano nel concreto la produttività di questo approccio, la necessità di dotarsi di questa pluralità di contributi per “catturare” la complessità dell'oggetto indagato, ossia la “ricostruzione delle configurazioni assunte dalla maglia comunale e sovracomunale” dall'Unità d'Italia (ed anche prima) al censimento del 2011.

Voglio dire che c'è naturalmente l'importante stratificarsi del quadro normativo, dalla Legge comunale e provinciale del 1865 (L. 20 marzo 1865, n. 2248), a quella voluta da Crispi del 1888, poi ricompresa nel testo unico del 1889 (R.d. 10 febbraio 1889, n. 5921) e così via. Ma la dimensione giuridica è considerata rispetto agli assetti precedenti, molti di ascendenza storica, alle partite politiche che sui confini amministrativi si giocano a livello centrale e locale, alle dinamiche socio-economiche innescate dall'impetuoso sviluppo che conosce l'Italia degli ultimi decenni dell'800 e nei primi del '900.⁴

Il lavoro fa vedere bene le logiche di “lunga durata” che emergono in tutta la loro forza, la *longue durée* di ascendenza francese che qui viene giustamente evocata.

E non può essere che così per una realtà – come quella italiana – fortemente segnata dalla storia, da una storia secolare di autonomie cittadine,

⁴ Si veda Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, nuova edizione 2021.

da una storia policentrica, che non è unitaria o è, almeno, faticosamente unitaria.

Le resistenze che si manifestano, le applicazioni solo parziali dei disegni riformatori in ambito del cosiddetto “ritaglio amministrativo” sono di grande attualità: perchè ci ammoniscono a non trascurare appunto la profondità storica, il peso di orientamenti e propensioni locali, che non sono solo sussulti identitari, ma dettati da ragioni oggettive, se solo si ha la pazienza di andarle a vedere.

I dati, le cartografie in particolare e la loro sovrapposizione diacronica (una delle novità presentate e di cui si auspica certamente una estensione e valorizzazione) ci parlano di forti continuità, di assetti che tengono nel tempo, che sopravvivono, adeguandosi alle diverse stagioni. Anche di rotture percepibili e senza appello.

Nella prima fase della storia unitaria, ad esempio, quella che viene chiamata dello *State building*, si assiste, per quanto riguarda la Lombardia, ad un peculiare processo di concentrazione dei Comuni, con adozione dei criteri previsti dalla Legge di unificazione amministrativa del 1865 territorialmente selettiva. Non si tratta di un processo generalizzato all'intera regione ma distintivo delle province di Milano, Cremona e Pavia, i cui organi provinciali decidono, con evidente risalto nel confronto nazionale, di ridurre fortemente il numero delle proprie autonomie locali. Se ne conteranno circa 300 in meno dal 1861 al 1871.

Qui ci capita di incontrare un Carlo Cattaneo che tenta di contrastare le scelte dirigiste e razionalizzatrici, richiamando il grande dinamismo economico lombardo correlato con il fitto reticolo amministrativo che già allora era la cifra della Lombardia. Argomenti che sono rimasti permanenti nel confronto politico tra livelli istituzionali e comunità locali quando si affrontano i temi della revisione amministrativa.

Ancora più incisive saranno le misure adottate dal Fascismo che nel 1927 interviene nelle province di Bergamo, Brescia, Como, Milano e Pavia e porta ad una riduzione di altri 500 Comuni. Rispetto alla dotazione comunale indicata nel 1861 da Cattaneo in 2.242 autonomie locali, la Lombardia arriva così al 1931 a contare 826 Comuni in meno, con un totale di 1.403 complessivi. Diventa la regione italiana dove le concentrazioni comunali sono state più imponenti.

L'esito di tali rilevanti interventi di riordino amministrativo è stato poco studiato. Se ne colgono le problematiche nel centinaio di Comuni che ritornano alla propria autonomia nei primi anni repubblicani e nelle accese

dispute che distinguono le frazioni dei Comuni aggregati i cui abitanti indicano a più riprese risultati di efficienza e di economie di scala diversi da quelli attesi. Oppure, argomento che coinvolge Sindaci e tecnici locali, nelle evidenze che interessano il profilo gestionale dei Comuni esito di fusioni. Sono spesso Enti locali più costosi e impegnativi di altri perchè replicano i servizi di base necessari ad una *forma urbis* imperniata sulle frazioni diffuse e sui nuclei storici.

Il Comune aggregato è costituito da ex Comuni autonomi dotati di apparati di servizio che devono essere conservati e curati; così, sedi scolastiche, cimiteri, asili e presidi sociali sono numerosi e imprescindibili per il contratto sociale ed elettorale che permette di governare.

Ne derivano anche forme di rappresentanza politica peculiari, che richiedono originalità nella scelta dei leader locali ed equilibrio nelle scelte di allocazione delle risorse, sia correnti che per spese di investimento.

Altre applicazioni del *database* permettono di studiare la relazione tra l'evolversi della maglia amministrativa e le traiettorie dello sviluppo locale. Un tema anch'esso ricco di implicazioni ed insegnamenti che dal passato si proiettano sull'oggi e sulle prospettive, ad esempio, delle "aree interne", quelle con minore accesso ai servizi di base e con uno sviluppo più incerto.

La lettura interdisciplinare di cui sopra fa emergere il ruolo nello sviluppo locale della spazialità geografica, del convergere di società, economia, istituzioni che combinandosi sono in grado di attirare risorse, mobilitare capitale umano, capitale territoriale, infrastrutture. Oppure, situazioni critiche dove tale relazione non funziona a dovere. Non dappertutto la robusta dote costitutiva della Lombardia "*fatta di municipi, capitale sociale, stili amministrativi, attenzione alle infrastrutture del territorio*" riesce a garantire risultati adeguati e stabili.

Un focus è dedicato in particolare ai territori montani, per i quali è restituita anche qui la "profondità storica" della vicenda: che prende l'abbrivio già nel dibattito della Costituente (emendamento «Gortani» all'art. 44), culmina nell'approvazione della Legge n. 991 del 1952 che definisce la classificazione dei Comuni montani, mentre il DPR 987/55 disciplina la divisione della montagna in zone omogenee e le forme della rappresentanza. Su queste basi prende forma la stagione pionieristica dei Consigli di Valle, fino alla sistematizzazione con la Legge n.1102 del 1971 che istituisce le Comunità montane e definisce le competenze regionali in materia.

La vicenda strutturale delle zone omogenee montane, destinatarie di provvidenze, politiche e rappresentanza, viene studiata dagli autori del

Quaderno citando due interventi del legislatore lombardo opposti nelle logiche e nei risultati.

In una occasione, subendo forti pressioni e aspettative locali, la scelta è stata quella di ampliare l'estensione delle zone omogenee, forzando rispetto ad evidenze territoriali ed altimetriche. In una successiva e vigente normativa, L.R. 19/2008, si è invece dato luogo ad una riduzione da 30 a 23 del numero delle Comunità Montane, secondo criteri socio-economici e territoriali orientati alla razionalizzazione e al contenimento dei costi. Qualsiasi ripresa di attualità del tema richiederebbe di considerare le relazioni tra terre più alte e fondo valle, tra Comuni ad accentuato profilo turistico e Comuni con vocazione non specializzata, aspetti agevolati nella conoscenza dai contenuti del database.

A dire il vero il Quaderno propone anche un importante allargamento storico e geografico (Parte prima, cap. I), esplorando epoche lontane – dalle *Regiones* dell'Italia augustea allo Stato pontificio – e ambiti geografici dell'Italia centro-settentrionale.

Tornando all'attualità, questo spessore di indagine e ricostruzione conferma una volta di più il velleitarismo e la superficialità del tentativo di “abolizione delle Province” risalente agli inizi dello scorso decennio e culminato nella L. 56/14 e nel fallito tentativo di riforma costituzionale.

Questo Quaderno Romagnosi, ma anche altri lavori⁵, evidenziano bene l'importanza e la densità storica dell'articolazione provinciale nel nostro Paese, quale dimensione aggregativa sovracomunale e fulcro di quasi tutte le articolazioni istituzionali, economiche, tecniche ed amministrative.

Se n'era avuta conferma dall'esito non convincente del percorso attivato nella precedente legislatura regionale lombarda, quando si era immaginata – in anticipata attuazione del disegno di riforma costituzionale – la messa in campo di “Cantoni” sovra provinciali, che hanno generato per lo più incertezze di soluzioni e dinamiche conflittuali, nonché persistenti criticità nell'attuale assetto della sanità regionale, in riferimento ad esempio alla zonizzazione dell'ATS della Montagna.

Perfino la Corte Costituzionale, nella recentissima Sentenza 7 dicembre 2021 n. 240⁶, si è in certo qual modo occupata di ridisegno delle zonizzazioni amministrative laddove, esprimendosi assai criticamente sulla precitata L.

⁵ AA.VV., *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, 2018.

⁶ Corte costituzionale, Sentenza 7 dicembre 2021, n. 240, PRESIDENTE: CORAGGIO - REDATTORE: PETITTI [...] nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della Legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15.

56/14, stigmatizza l'incongruenza di aver fatto coincidere il territorio delle nuove Città metropolitane con quello delle preesistenti Province

senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori.

Un ulteriore spunto alla valorizzazione degli approcci proposti dal Quaderno in esame e all'impiego delle relative categorie interpretative ci viene offerto dal confronto in essere in sede parlamentare in materia di revisione del TUEL, necessario per uscire dalle secche del contesto post-referendario in cui ancor oggi la realtà degli Enti locali si dibatte. E' infatti in discussione alla Commissione Affari Istituzionali del Senato e pare destinato ad essere incluso nei testi di accompagnamento della Legge di bilancio un Disegno di Legge appunto di riforma del vigente TUEL.

Nella revisione della materia della gestione associata obbligatoria (la cosiddetta GAO), si fa strada l'abbandono dell'approccio dirigistico che, dopo un decennio di proroghe ha mostrato tutta la sua insostenibilità. All'art. 8 si delinea la prospettiva di un «piano per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità per lo svolgimento associato delle funzioni fondamentali dei comuni (comma 3)»⁷.

I criteri per la determinazione dei rispettivi ambiti territoriali potranno essere concordati nelle sedi concertative a livello territoriale e nel Consiglio delle autonomie locali; in particolare, nella proposta di revisione del TUEL si indica che *“il Sindaco metropolitano e il Presidente della Provincia convocano, (...) la Conferenza Metropolitana e l'Assemblea dei Sindaci”*.

Questo per dire che, ove il testo di Legge fosse confermato, si aprirà, a livello nazionale e nei diversi contesti locali, uno spazio importante di studio, analisi, elaborazione e proposta che si riprometta di mettere alla prova le indicazioni metodologiche e le suggestioni offerte dal Quaderno Romagnosi.

In conclusione, il Quaderno dà conto di un lavoro che ha ancora un carattere sperimentale ma definisce già un'architettura digitale aperta e si misura positivamente con alcuni carotaggi locali. Proprio per questo viene da auspicare, come esplicitamente fa il testo, l'allargamento ad un set sempre più

⁷ Disegno di Legge Delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli Enti locali, vs. 14.10.2021, Art. 8 (Disposizioni in materia di esercizio associato delle funzioni, di responsabilità e di durata del mandato dei Sindaci e di costituzione degli uffici di supporto).

ampio di studiosi e di gruppi di lavoro interessati a riprendere e sviluppare il lavoro nelle rispettive aree geografiche o tematiche di interesse.

Una leva importante per supportare questo processo potrà essere costituita da una qualche forma di “legittimazione istituzionale” del lavoro stesso, di inclusione nella strumentazione già attiva (Sistemi informativi territoriali, ecc.) che potrebbe trovare formale riconoscimento tanto in sede universitaria che delle istituzioni locali, quelle regionali in primo luogo.

Molti spunti interessanti quindi dal progetto di database lanciato da Fondazione Romagnosi, da consolidare e sviluppare per farne uno strumento sia di studio che di supporto a politiche istituzionali.