



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 3/2022

Culture amministrative locali e intercomunalità

Flavio Spalla

Marzo 2022

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 3/2022, marzo 2022.

Autore: Flavio Spalla.

Culture amministrative locali e intercomunalità.

Culture amministrative locali e intercomunalità

di Flavio Spalla¹

Con particolare riferimento agli accorpamenti di Comuni, il tema dell'intercomunalità si intreccia in modo significativo con quello delle culture amministrative locali, che si possono considerare, in buona misura, motori delle decisioni politiche che frenano o promuovono l'intercomunalità stessa.

Nella storia di lungo periodo degli enti locali del Paese si palesa una differenza tra due principali culture amministrative tanto consistente da indurre l'ipotesi di un'interpretazione dicotomica: "localismo *versus* autonomismo".

Già all'inizio del Regno d'Italia, negli enti politico-territoriali di base è ben visibile una propensione culturale incentrata nel localismo che, in forma di municipalismo, si sviluppa ulteriormente fino ai primi anni del Fascismo. Tale cultura promuove, insieme ad altre politiche localistiche, un processo di continua suddivisione istituzionale di Comuni, che porta la loro quantità da 7.720 nel 1861 a 9.195 nel 1921. Un processo che viene contrastato da interventi di fusione e, soprattutto, di aggregazione comunale (simile all'attuale istituto dell'incorporazione), operati applicando prevalentemente un criterio procedurale *top-down*. Ne vediamo particolarmente gli esiti sia nel primo decennio che segue l'unità d'Italia, sia, in forma più fortemente coattiva, nel 1927 e 1928 con vari Decreti Legge², per effetto dei quali i Comuni italiani diminuiscono di 1.884 unità in soli due anni³.

¹ Flavio Spalla è Professore di Governo Locale presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia. La nota riprende i contenuti della relazione tenuta in occasione della presentazione del Quaderno Romagnosi n. 3, 2021, *Informatica e storia delle amministrazioni locali. Progetto di un database multifunzionale*. Università di Pavia, 17 dicembre 2021.

² V. soprattutto il R.D.L. n. 383/1927 recante "Provvedimenti per la revisione generale delle circoscrizioni comunali".

³ Cfr. ISTAT, *Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane*, Annali di Statistica, Roma, 2018, pp. 71-93; F. Spalla, *Il governo locale in Italia*, Milano, McGraw-Hill, 2012, pp. 123-128.

Di natura alquanto differente sono le azioni di fusione nel regime repubblicano, rarissime fino al primo decennio del nostro secolo⁴ e recentemente cresciute - soprattutto dal 2014 su impulso della L. 56 - fino a raggiungere all'inizio del 2022 137 casi, coinvolgenti 321 Comuni, con un saldo totale di 200 Comuni in meno rispetto all'apice quantitativo toccato nella Repubblica Italiana nel 1994. Una diminuzione che attesta un risultato abbastanza consistente che, tuttavia, pone ancora l'Italia, nei primi anni di questo decennio, all'ultimo posto in Europa in questa riforma istituzionale⁵.

La differenza culturale che presiede ai fenomeni di fusione nei due periodi è cruciale. Mentre gli interventi di accorpamento nel Regno d'Italia e, comunque, precedenti la Legge di riforma delle autonomie locali n. 142/90 vanno osservati alla luce del contenimento di uno strisciante processo localistico istitutivo di nuovi piccoli Comuni che si sottraggono da enti consimili ad essi confinanti - ricordando Kelsen⁶, una sorta di localismo come "libertà negativa" -, nelle fusioni successive al 1990 possiamo contemplare Comuni contermini nella loro azione precipuamente volontaria di integrazione istituzionale - una sorta di autonomia come "libertà positiva" -.

La sottolineatura della citata consistenza del fenomeno è rilevante per sé ma può passare in secondo piano rispetto ad una più importante considerazione, connessa alla precedente: nelle recenti implementazioni delle fusioni vengono, infatti, a ribaltarsi culture e processi. Da un lato, il localismo municipale lascia posto all'autonomismo, come affermazione dell'autonomia locale e correlata determinazione da parte dei Comuni di realizzare politiche associative sia strutturali (le Fusioni), sia funzionali (le Unioni)⁷; dall'altro, il processo attuativo *top-down* si rovescia in *bottom-up*, con forte enfasi normativa sul volontarismo democratico locale, sia istituzionale, sia sociale referendario.

È vero che le "conformazioni territoriali" dei sistemi di governo locale variano nella storia amministrativa del Paese in modi diversi, in rapporto ai modelli amministrativi statuali prevalenti e ai loro strumenti implementativi; ma, soprattutto, rileva che tali conformazioni siano sempre fortemente riconducibili alle differenti influenze esercitate dalle culture amministrative locali. In tal senso, localismo e autonomismo si contrappongono.

⁴ Soltanto nove fusioni avvengono in ventitré anni, dalla Legge di riforma delle autonomie locali n. 142/1990 al 2013.

⁵ Vedi F. Spalla, *Settant'anni di fusioni comunali nei Paesi europei: modelli, processi, esiti (1950-2020)*, in Quaderni di Scienza Politica, XXVII, 1/2020, pp. 125-146.

⁶ H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945 (prima trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Ed. di Comunità, Milano, 1952).

⁷ Vedi D. Lgs. n. 267/2000 Art. 15 per le Fusioni e Artt. 30/35 per le Unioni comunali.

Localismo è volontà - soprattutto comunale - di distanziamento da altri enti e/o isolamento entro il sistema di governo di area vasta, nel nome della difesa della propria identità. Il localismo prende mossa, appunto, da una cultura identitaria che, a sua volta, riunisce in sé e assomma il municipalismo istituzionale e il campanilismo sociale: il primo coltivato dalla classe politica locale; il secondo presente nella comunità sociale e spesso favorito e sospinto dalla stessa classe politica. Dunque, municipalismo istituzionale e campanilismo sociale sono due varianti della medesima cultura localistica. Da ciò promana una sorta di sovranità municipale da conservare e da preservare nei rapporti con gli altri enti, percepiti come possibili insidie.

Per contro, autonomismo è armonizzazione dell'ente con i sistemi statuale e di governo locale; una cultura che spinge l'autonomia che il Costituente (Art. 5 Cost.) "riconosce e promuove" come carattere fondamentale degli enti locali, concepiti come sotto-sistemi in una "Repubblica una e indivisibile". Pertanto, l'autonomismo diventa base culturale per realizzare quella forma di autonomia politico-amministrativa che asseconda, insieme ad altre *policies*, la condivisione intercomunale di "fini sistemici" nei governi locali con l'istituto della Fusione, nonché dell'Unione.

Autonomie locali non sono, quindi, sinonimo di enti locali - come talvolta impropriamente si afferma -, ma designano una particolare qualità degli enti riferita all'accoglimento della cultura dell'autonomismo; un carattere distintivo che gli enti politico-territoriali assumono se e quando la legislazione statale consente loro di esercitare un certo grado di autogoverno.

Inoltre, l'osservazione di lungo periodo mostra sia che la fusione/aggregazione comunale nel Regno d'Italia è stata uno strumento efficace di contenimento del localismo e della sua tendenza alla "frammentazione" sistemica; sia che nella Repubblica, in anni recenti, la natura della fusione muta ed evolve verso la valorizzazione di un'autonomia territoriale più vasta. Ciò avviene con la consapevole modificazione, ad opera dei Comuni, del disegno territoriale politico-amministrativo, in un quadro di miglioramento delle politiche e dei servizi locali e, nel contempo, di "deframmentazione" del sistema istituzionale.

Tornando alla considerazione iniziale, con centotrentasette fusioni volontarie già attuate e novantotto nuove proposte attuali, i piccoli Comuni italiani si dirigono lentamente a potenziare l'autonomismo in crescente contrasto al localismo, che tuttavia risulta ancora oggi fortemente diffuso nei governi locali del Paese.