

LA CITTA' COMUNE

Opportunità o svantaggio?

a cura di Luca Brusati

VEGA PRESS

London, 2016

LA CITTA' COMUNE. Opportunità o svantaggio?
a cura di Luca Brusati

La stampa del volume è stata finanziata dall'Associazione culturale "Libertà Territorio Solidarietà", dalle ACLI della provincia di Gorizia e dalla CISL del Friuli Venezia Giulia.



FRIULI VENEZIA GIULIA

VEGA PRESS LTD

No. 3 12 Grand Parade, Green Lanes,
London N4 1JX

© 2016 VEGA PRESS LTD

Stampa: PLESKO LTD

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta, memorizzata in sistemi di recupero o trasmessa in qualsiasi forma o attraverso qualsiasi mezzo elettronico, meccanico, mediante fotocopiatura, registrazione o altro, senza l'autorizzazione di VEGA PRESS LTD.

British Library Cataloguing in Publication Data. A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN: 978-1-909736-08-5

Indice

Prefazione	5
Introduzione	9
1. I processi di aggregazione tra Comuni	13
1.1. Premesse logiche.....	13
1.2. Quale <i>ratio</i> per i processi di aggregazione?.....	16
1.3. Oltre le banalizzazioni: alcuni punti fermi nel dibattito.....	20
1.3.1. <i>Risposte semplici per problemi complessi?</i>	20
1.3.2. <i>Dimensione ed economie di scala</i>	21
1.3.3. <i>Dimensione e spesa media pro capite</i>	22
1.3.4. <i>Dimensione e partecipazione democratica</i>	23
1.4. Obiettivi, articolazione e limiti del volume.....	24
2. Pro e contro del coinvolgimento dei cittadini nei processi di aggregazione tra Comuni	29
2.1. Introduzione.....	29
2.2. La partecipazione dei cittadini nelle politiche pubbliche: fondamenti.....	30
2.3. La partecipazione dei cittadini nelle politiche pubbliche: vantaggi e svantaggi.....	35
2.4. Considerazioni conclusive.....	38
3. Le esperienze europee in materia di fusioni tra Comuni	41
3.1. I Comuni europei: un panorama eterogeneo.....	41
3.2. Austria.....	42

3.3. Danimarca.....	43
3.4. Finlandia.....	44
3.5. Germania.....	45
3.6. Grecia.....	46
3.7. Lettonia.....	47
3.8. Olanda.....	48
3.9. Regno Unito.....	49
3.10. Considerazioni conclusive.....	50
4. La legislazione nazionale sui processi di aggregazione tra Comuni	51
4.1. Spinte e obblighi per le fusioni e la costituzione di forme associative tra Comuni.....	51
4.2. Le funzioni da gestire in forma associata.....	53
4.3. Fusioni e forme associative.....	56
4.3.1. <i>Convenzioni</i>	57
4.3.2. <i>Consorzi</i>	57
4.3.3. <i>Accordi di programma</i>	58
4.3.4. <i>Comunità montane</i>	58
4.3.5. <i>Unioni di Comuni</i>	59
4.3.6. <i>Fusioni</i>	59
4.4. Incentivi per le fusioni.....	62
4.5. Il ruolo delle Regioni.....	63
4.6. Considerazioni conclusive.....	65
5. I processi di aggregazione tra Comuni nell'esperienza del Friuli Venezia Giulia	67
5.1. Un contesto di tanti, troppi piccoli Comuni.....	67
5.2. Le norme regionali sulle autonomie locali dal 1998 al 2013.....	70
5.3. La riforma del 2014.....	73
5.4. Incentivi regionali a favore delle fusioni di Comuni.....	78
5.5. Considerazioni conclusive.....	80
6. Il riassetto della struttura amministrativa nell'ipotesi di fusione tra Monfalcone, Ronchi dei Legionari e Staranzano	83
6.1. Premessa.....	83
6.2. Un po' di chiarezza.....	84
6.2.1. <i>Associazione di servizi</i>	84
6.2.2. <i>Unione di Comuni</i>	85
6.2.3. <i>Fusione di Comuni</i>	87
6.3. Dimensioni ottimali dei Comuni.....	87
6.4. La Città Comune.....	88
6.5. Vantaggi attesi dalla fusione.....	90
6.6. Lo studio del 2013.....	93
6.6.1. <i>Metodologia</i>	93
6.6.2. <i>Messa a regime</i>	96
6.6.3. <i>Amministratori</i>	96
6.6.4. <i>Macrostruttura operativa</i>	97
6.6.5. <i>Dipendenti</i>	98
6.6.6. <i>Organigrammi</i>	99
6.6.7. <i>Consuntivo dei risparmi</i>	101
7. Evidenze e problematicità nell'ipotesi di fusione tra Monfalcone, Ronchi dei Legionari e Staranzano.....	103
7.1. Premessa.....	103

7.2. Lo scenario.....	105
7.3. Il processo politico.....	107
7.4. Unione o fusione?.....	108
7.5. Le funzioni dell'UTI Carso Isonzo Adriatico.....	110
7.6. Identità, autonomia e rappresentanza.....	111
7.7. I municipi.....	112
7.8. L'analisi di fattibilità.....	112
7.9. Le dimensioni ideali dei nuovi Comuni.....	115
7.9.1. Alcuni dati: la dimensione economico-finanziaria.....	119
7.9.2. Alcuni dati: la dimensione dei servizi e del benessere dei cittadini. 120	
7.9.3. Alcuni dati: la dimensione dell'inefficienza e della corruzione.....	124
7.10. Evidenze e considerazioni.....	124
7.11. La "Città Comune": analogie con il Comune di Portenone.....	127
7.12. Ipotesi di scenari di aggregazione tra i Comuni del territorio "basso isontino".....	128
7.13. Il caso Monfalcone – Ronchi dei Legionari – Staranzano: comuni o diversi?.....	129
7.13.1. La dimensione amministrativa.....	130
7.13.2. La dimensione demografica.....	132
7.13.3. La dimensione economica.....	136
7.13.4. La dimensione sociale.....	140
7.14. Considerazioni conclusive.....	142

Riferimenti bibliografici.....	145
---------------------------------------	------------

Profili degli autori.....	153
----------------------------------	------------

Prefazione

Da quando mi occupo di applicare i principi dell'economia aziendale e di *management* al settore pubblico ho potuto riscontrare che il tema delle aggregazioni di Comuni presenta una difficoltà derivante da una strutturale contraddizione: da un lato l'esigenza di salvaguardare le origini storiche e la cultura dei territori che, soprattutto in Italia ma anche in altri Paesi europei, sono radicate in un passato a volte assai remoto; dall'altro l'esigenza di perseguire l'efficienza e l'economicità nell'erogazione dei servizi a famiglie e imprese, che è apparsa sempre più rilevante con l'introduzione di nuove tecnologie e con i crescenti vincoli della finanza pubblica. Questa contraddizione ha causato una specie di "valle della morte" per tante idee, proposte e riforme che non sono mai riuscite a passare alla fase di concreta attuazione.

Invece di cercare di capire le cause di questi insuccessi si è spesso liquidata sbrigativamente la questione attribuendola ai "localismi", ai "campanilismi" o alla miopia politica dei partiti interessati ad avere qualche migliaio di consiglieri o assessori comunali. E' indubbio che questi fattori costituiscono una parte della spiegazione, ma le ragioni sostanziali a mio parere vanno individuate nella mancanza di una cultura del cambiamento istituzionale. Tutte le teorie sul cambiamento organizzativo evidenziano che non basta aver chiaro che cosa fare, ma occorre esplicitare le condizioni per farlo, cioè come bilanciare vantaggi (sperati o promessi) o svantaggi (temuti) in modo da fare prevalere i primi, come identificare e coinvolgere i possibili alleati, come tenere in considerazione le motivazioni reali o le resistenze strumentali di chi intende ostacolare questi processi. Se poi dalle considerazioni generali sul cambiamento si passa al cambiamento delle istituzioni pubbliche, non si può trascurare il fatto che la condizione necessaria, anche se a volte non sufficiente, è rappresentata dall'ascolto, dalla comunicazione, dal coinvolgimento dei cittadini. Infatti, in mancanza di informazioni corrette spesso prevale, nelle percezioni e nei comportamenti dei comuni cittadini, il principio dell'"incerto per certo": i vantaggi appaiono incerti, e di conseguenza sono sottovalutati, mentre appaiono certi (e dunque sovrastimati) gli svantaggi derivanti dal lasciare ciò che si conosce. Il futuro, ossia il Comune derivante dall'aggregazione, è per sua natura sconosciuto e da costruire, mentre il passato e il presente delle realtà

3. Le esperienze europee in materia di fusioni tra Comuni

Luca Brusati – Università di Udine

3.1. I Comuni europei: un panorama eterogeneo.

Come il Capitolo 1 ha già evidenziato, i processi di aggregazione tra Comuni rappresentano da tempo un tema di interesse per gli studiosi; gli anni più recenti hanno fatto rilevare però una intensificazione del fenomeno empirico. In quasi tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea (e non solo) si discute, o si è discusso in tempi recenti, quale sia la dimensione migliore per assicurare che i Comuni siano in grado di adempiere alle proprie funzioni istituzionali, e si promuove in forme diverse la cooperazione tra Comuni nell'erogazione dei servizi; in diversi casi sembra venir meno la preferenza per logiche *bottom-up* di tipo volontaristico, per accogliere invece approcci *top-down*, con una enfasi più frequente su misure di tipo obbligatorio.

Questo capitolo tratteggia brevemente l'esperienza degli Stati Membri dell'Unione Europea che negli ultimi dieci anni hanno ottenuto risultati degni di nota in materia di fusioni tra Comuni, con l'obiettivo di collocare le riforme in corso di implementazione in Italia e nel Friuli Venezia Giulia e lo specifico caso oggetto di approfondimento in questo volume nel quadro delle sperimentazioni in atto a livello comunitario. Si è deciso in particolare di analizzare i meccanismi utilizzati e i risultati ottenuti dagli otto Paesi Membri dell'Unione Europea che a livello nazionale (Danimarca, Finlandia, Grecia, Lettonia, Olanda) o subnazionale (Austria, Germania, Regno Unito), tra il 2006 e il 2015, hanno ridotto il numero di Comuni di almeno il 15%.

La rassegna che segue esige una premessa riguardante la natura del concetto di "Comune" nei diversi Stati Membri dell'Unione Europea. Se l'elemento comune è la natura di articolazione di primo livello della popolazione sul territorio, gli elementi di differenziazione sono notevoli, riguardando in particolare la dimensione e il grado di autonomia finanziaria. Nel 2011 il Comune medio dell'Europa a 27 contava 5630 abitanti dispersi su un territorio pari a 49 km², ma questi dati medi celavano una estrema variabilità, con casi come la Francia, la Repubblica Ceca e la Slovacchia, nei quali ogni Comune ha in media

meno di duemila abitanti, e casi come quello del Regno Unito, dove ogni Comune ne conta mediamente poco più di centocinquanta (Council of European Municipalities and Regions 2013: 8), ovvero più della popolazione dell'intera Valle d'Aosta, che comprende ben 74 Comuni. Allo stesso modo, il rapporto tra le entrate locali aggregate dei Comuni e il prodotto interno lordo dà una media europea dell'11,6%, che sintetizza però un *range* che va dallo 0,8% di Malta al 37,5% della Danimarca (Eurostat 2014), influenzato ovviamente dalla presenza o meno di livelli di governo intermedi e dalle responsabilità attribuite a ciascun livello di governo.¹⁷

3.2. Austria.¹⁸

L'Austria è il quarto Paese dell'Unione Europea per frammentazione dei Comuni dopo la Repubblica Ceca, la Francia e la Slovacchia: nonostante una serie di fusioni negli anni Cinquanta e Settanta, ciascun Comune austriaco nel 2010 contava in media 3551 abitanti, cioè meno della metà della cifra corrispondente per i Comuni italiani (7471). Come in altri Paesi con assetto federale, l'ordinamento degli enti locali è competenza esclusiva dei *Land*. La recente esperienza della Stiria è interessante, poiché per numero di abitanti (circa un milione e duecentomila) e caratteristiche orografiche presenta diverse similitudini con il caso del Friuli Venezia Giulia. L'ultima ondata di fusioni nei primi anni Settanta aveva portato i Comuni da 1004 a 563. Questo comportava comunque il livello massimo di frammentazione tra tutti i *Land* austriaci, con un numero medio di abitanti poco superiore a duemila: in particolare, 77 Comuni contavano meno di cinquecento abitanti, e 123 meno di mille. Date le premesse, non è sorprendente che nel 2011 più di un terzo dei Comuni del *Land* (194) evidenziasse un *deficit* di bilancio. Nel 2007 il governo della Stiria iniziò un processo di consolidamento che interessò tutti i livelli di amministrazione locale, riducendo per esempio il numero dei distretti (*politische Bezirke*) da 17 a 13, ma soprattutto promuovendo la fusione dei Comuni, prima su base volontaria e quindi per legge del *Land*. L'incentivazione provocò effetti limitati (da 562 a 539, -4%),

¹⁷ Nel caso dei Comuni italiani l'indice è pari al 15%, evidenziando dunque un livello di autonomia finanziaria più elevato di quasi un terzo rispetto alla media comunitaria.

¹⁸ Per maggiori informazioni cfr. Zsilincsar (2014) e OECD (2015).

mentre la fusione per legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2015, ridusse il numero dei Comuni a 285. Come conseguenza, il numero medio di abitanti (escludendo dal computo il capoluogo Graz) è passato da 1754 a 3342: i Comuni con meno di cinquecento e mille abitanti sono ora rispettivamente due e quattordici, mentre quelli con più di diecimila abitanti sono passati da cinque a quindici. È degno di nota il fatto che l'opinione pubblica ha giudicato in modo positivo l'intervento di razionalizzazione, con circa il 70% di pareri a favore, indipendentemente dall'orientamento politico.

3.3. Danimarca.¹⁹

La Danimarca aveva già affrontato una fase di radicale consolidamento territoriale nel 1970, in conseguenza della quale il numero di Comuni si era ridotto di circa l'80%. A seguito di un processo di consultazione attivato nell'ottobre del 2002, nell'aprile del 2004 il Parlamento danese decise però di intervenire nuovamente sull'organizzazione territoriale. La dimensione minima per i nuovi Comuni fu fissata a ventimila abitanti, con l'indicazione di puntare a una dimensione ottimale di trentamila. In alternativa alla fusione, i Comuni potevano sottoscrivere una unione vincolante con Comuni vicini, a condizione che l'unione raggiungesse una popolazione di trentamila abitanti. Questa clausola interessava in particolare i Comuni isolani, aderendo a un'unione vincolante con un Comune sulla terraferma potevano rispettare i nuovi vincoli dimensionali. A partire dal 1° gennaio 2007 cinque nuove regioni subentrarono alle precedenti tredici contee, e il numero dei Comuni passò da 271 a 98, ai quali però spettano competenze più ampie in materia di educazione, salute, trasporti e cultura. Se prima del consolidamento tre quarti dei Comuni danesi contavano meno di ventimila abitanti, ora i Comuni di questa dimensione sono meno di un decimo del totale. L'obiettivo atteso di questo intervento era la riduzione del carico fiscale complessivo: mentre i Comuni si finanziano prevalentemente tramite imposte locali, le nuove regioni hanno perso la potestà impositiva, e sono finanziate direttamente dallo Stato. La condivisione dell'obiettivo di ridurre il carico fiscale ha fatto sì che la riforma beneficiasse di un sostanziale consenso, soprattutto da parte del

¹⁹ Per maggiori informazioni cfr. Blom-Hansen (2010) e Vrangsbæk (2010).

mondo imprenditoriale; l'opinione pubblica ha dimostrato scarso interesse per un tema giudicato essenzialmente di natura tecnica. L'iniziale opposizione alle fusioni da parte dei Comuni si è stemperata a fronte della possibilità di acquisire nuove competenze a discapito delle contee, che comportava il controllo di risorse aggiuntive e maggiori opportunità di carriera per i funzionari, soprattutto per quelli con le competenze gestionali più avanzate.

3.4. Finlandia.²⁰

La Finlandia è il sesto Paese dell'Unione Europea per dimensione, ma con poco più di cinque milioni di abitanti ha una densità di popolazione molto bassa (in media 15 persone / km²). Queste caratteristiche spiegano il forte grado di decentramento: i Comuni finlandesi hanno ampi poteri, tra i quali quello di raccogliere imposte sul reddito dei residenti, ma sono tenuti a garantire un'ampia gamma di servizi, che comprendono in particolare istruzione e assistenza sanitaria, tanto più in considerazione dell'assenza di un livello intermedio di governo. Nel 2005 il numero dei Comuni era pari a 432; oltre il 60% contava meno di seimila abitanti, e faceva ricorso a consorzi per garantire l'erogazione dei servizi. Il progetto PARAS fu lanciato dal governo centrale in collaborazione con l'Associazione degli Enti Locali e Regionali Finlandesi nel 2005 con l'obiettivo di garantire in particolare la qualità e la sostenibilità dei servizi socio-sanitari. Anche se il progetto fu promosso dal livello statale, non si trattò di un'iniziativa *top-down*: l'Associazione degli Enti Locali e Regionali Finlandesi presentò una propria bozza di legge quadro che influenzò in misura significativa il disegno di legge proposto dal Governo al Parlamento. Il consolidamento fu promosso tramite incentivi alla fusione designati in modo da premiare in modo esplicito chi sceglieva di fondersi rapidamente e raggiungeva un numero complessivo di abitanti più elevato, combinati con l'obbligo di far parte di un consorzio per l'erogazione dei servizi sociali e di medicina di base per i Comuni con meno di ventimila abitanti che non prevedessero di fondersi. Regole particolari si applicano per i Comuni isolani o in località remote, così come per la tutela della minoranza di lingua svedese. Nel caso della Finlandia questo approccio "volontaristico" si

²⁰ Per maggiori informazioni cfr. Meklin, Pekola-Sjöblom (2013) e Saarimaa, Tuhtainen (2014).

dimostrò piuttosto efficace, soprattutto a motivo dell'autonomia finanziaria dei Comuni finlandesi, che induce decisori e cittadini a ragionare con più attenzione sui *trade-off* tra qualità, accesso e costo di erogazione dei servizi: grazie a fusioni che in alcuni casi accorparono anche dieci enti, alla fine del 2013, quando gli incentivi sono venuti meno, il numero di Comuni era passato a 320 (-26%), mentre il numero medio di abitanti per Comune era cresciuto da circa 12.300 a 16.500.

3.5. Germania.²¹

In termini di abitanti, la dimensione media dei Comuni tedeschi è confrontabile con quella dell'Italia (7088 contro 7471 nel 2010). Come nel caso dell'Austria, l'assetto federale comporta che l'ordinamento degli enti locali sia competenza esclusiva dei *Land*. Occorre però distinguere le traiettorie che hanno interessato il territorio della Germania Occidentale dalla situazione nell'ex Repubblica Democratica Tedesca. Già dagli anni Sessanta e Settanta i *Land* occidentali si posero il problema di come aggregare i Comuni bilanciando efficienza e rappresentanza democratica: alcuni scelsero la via delle fusioni (per esempio il Nordreno-Vestfalia, che ha Comuni con una media di 45mila abitanti), ma la maggioranza preferì mantenere l'assetto territoriale esistente, istituendo però dei consorzi intercomunali obbligatori per l'erogazione di una larga parte dei servizi. Più interessante è il quadro nell'ex Germania Est. In seguito della riunificazione del 1990 furono abolite le quattordici regioni (*Bezirke*) designate sul modello degli *oblasti* sovietici e furono istituiti cinque nuovi *Land*, ma in ossequio al processo di democratizzazione si decise di non toccare i 7564 Comuni, ancorché contassero in media solo 2200 abitanti ciascuno. Inizialmente i *Land* orientali operarono in analogia a quanto fatto dai *Land* occidentali, promuovendo perlopiù la collaborazione intercomunale. A un certo punto però alcuni *Land* hanno scelto la strada delle fusioni, di solito con due fasi: una prima su base volontaria, seguita da un certo momento in avanti da un obbligo di legge. La Sassonia fu il primo *Land* a intervenire sulla frammentazione territoriale: grazie a incentivi alle fusioni generosi e ben congegnati, dall'inizio del 1999 il numero dei Comuni si è ridotto da 1600 a 547. Analogamente nel Brandeburgo i 1793 Comuni esistenti

²¹ Per maggiori informazioni cfr. Wollmann (2010) e Franzke *et al.* (2016).

nel 1989 sono oggi 418, cioè meno di un quarto, soprattutto grazie alla riforma amministrativa varata nel 2003: solo il 5% conta meno di cinquecento abitanti, e il numero medio è passato a 5900. Così anche il *Land* della Sassonia-Anhalt, dopo aver ridotto il numero di contee da 21 a 11 nel 2007, nel 2011 ha ridotto il numero di Comuni da 840 a 219. La *ratio* di questi consolidamenti è gestire con maggiore efficienza ed efficacia l'erogazione dei servizi in contesti territoriali che venticinque anni dopo la riunificazione, a causa dell'emigrazione e della natalità, si trovano ancora ad affrontare una situazione socio-economica difficile.

3.6. Grecia.²²

Il sistema dei Comuni in Grecia fino agli anni Novanta risultava caratterizzato da una estrema frammentazione, che nemmeno durante gli anni della dittatura militare (1967-1974) il livello statale osò affrontare: oltre l'80% dei quasi seimila Comuni contava meno di mille abitanti, con l'evidente impossibilità di rispondere ai bisogni della popolazione. Nel 1984 il governo socialista dell'epoca varò una serie di incentivi per promuovere le fusioni su base volontaria dei Comuni minori, ma con scarsi risultati: dieci anni più tardi solo 367 Comuni (meno del 10% dei potenziali beneficiari) avevano utilizzato gli incentivi, fondendosi in 108 nuove unità. Il "Programma Kapodistrias" varato nel 1997 si giustificò soprattutto con l'esigenza di maggiore efficacia: Comuni più forti sarebbero stati capaci di svolgere nuove funzioni, offrire servizi moderni e sostenere lo sviluppo locale, soprattutto tramite un miglior utilizzo dei fondi comunitari. Il Ministero dell'Interno usò i circa cinquecento accordi di cooperazione intercomunale esistenti come base dell'ipotesi di fusione. Alla fine di un complesso processo negoziale il numero dei Comuni passò da 5825 a 900 Comuni e 134 comunità autonome, con un aumento del numero medio di abitanti da 1600 a oltre undicimila. Due elementi facilitarono il processo: l'attribuzione ai nuovi Comuni di finanziamenti aggiuntivi, che permisero di assumere oltre duemila nuove unità di personale qualificato, e la decisione di assicurare la rappresentanza politica dei Comuni coinvolti nelle fusioni, grazie al mantenimento di consigli di comunità di natura elettiva. La successiva ondata di fusioni, nota come "Programma Kallikratis", è invece parte

²² Per maggiori informazioni cfr. Hlepas (2010) e Akrivopoulou *et al.* (2012).

degli accordi sottoscritti dalla Grecia con i creditori internazionali per tagliare la spesa pubblica: in vigore dal 1° gennaio 2011, la nuova riforma ha ridotto ulteriormente il numero dei Comuni a 325, abolendo il livello delle comunità ma prevedendo un nuovo assetto istituzionale che rende più facile coinvolgere i diversi *stakeholder* nelle decisioni, in particolare nei Comuni con più di diecimila abitanti.

3.7. Lettonia.²³

La Lettonia aveva ereditato dal periodo dell'occupazione sovietica un'articolazione territoriale su due livelli di governo: ventisei *rajons* (distretti) e 527 Comuni, con denominazioni e assetti istituzionali diversi in base al numero di abitanti. Di questi Comuni solo 139, cioè poco più di un quarto, contavano più di duemila abitanti. Il percorso di consolidamento prese le mosse nel 2001. La prima fase ha previsto una serie di fusioni su base volontaria, agevolate da sussidi di dimensione fissa per ciascun Comune (e dunque più vantaggiosi per i Comuni più piccoli) destinati all'elaborazione del nuovo assetto organizzativo, alla definizione del piano di sviluppo territoriale e al potenziamento infrastrutturale. Questa prima fase comportò in totale 37 fusioni. Dal 2005 iniziò il percorso di ridefinizione dei confini che avrebbe portato alle fusioni obbligatorie: in questa fase i Comuni hanno avuto la possibilità di proporre aggregazioni alternative, ma entro i confini delle nuove unità territoriali identificati dal governo centrale. Un criterio decisionale imprescindibile è stato la presenza, tra i Comuni che andavano a fondersi, di un vero "centro di sviluppo" che potesse fungere da traino anche per gli altri. In analogia a quanto la vicina Lituania aveva già fatto a metà degli anni Novanta, dal 1° luglio 2009 la riforma amministrativa ha abolito il livello dei *rajons* e ridotto il numero degli enti locali a 119, corrispondenti a 110 contee e nove città metropolitane. Le funzioni attribuite in precedenza ai *rajons* sono state trasferite alle contee, ad eccezione dei trasporti, governati da cinque *planning regions* prive di autonomia istituzionale.

²³ Per maggiori informazioni cfr. Vanags, Vilka (2006) e Pūķis (2009).

3.8. Olanda.²⁴

Il caso dell'Olanda è piuttosto particolare rispetto agli altri casi trattati in questo capitolo, nella misura in cui non è stato caratterizzato da un "Big Bang" nel numero di fusioni o da un intervento normativo *ad hoc*, quanto piuttosto da un declino costante nel numero di Comuni, che era pari a 646 nel 1993, a 489 nel 2003 e a 406 nel 2013. Il risultato di questo *trend* sono Comuni di grandi dimensioni per gli standard europei, con oltre 40mila abitanti in media. Le fusioni in Olanda sono sempre state motivate in due modi: da un lato assicurare ai Comuni in crescita la disponibilità di nuovi spazi, ottenibili grazie all'aggregazione ai centri maggiori dei Comuni della cinta urbana; dall'altro garantire la capacità di governo, ovvero di fare fronte ai propri compiti in modo efficiente ed efficace. Questo criterio appare prevalente negli anni più recenti, in considerazione della riduzione dei trasferimenti ai Comuni da parte dell'amministrazione centrale e dell'attribuzione delle competenze in materia socio-sanitaria. Il criterio della capacità di governo si è tradotto perlopiù nell'identificazione di un numero minimo di abitanti per Comune, anche se in alcuni periodi si è invece prestata attenzione all'effettiva "capacità di sistema": Poste queste determinanti, l'iniziativa della fusione è promossa di solito dal livello provinciale, o più raramente nazionale; alcune province si sono dimostrate più attive in questo senso di altre, e questo spiega perché i Comuni risultanti dalla fusione non sono distribuiti in modo omogeneo sul territorio nazionale. A fianco della fusione vera e propria il quadro normativo olandese prevede anche le fusioni per incorporazione, che non comportano modifiche negli assetti istituzionali del Comune incorporante. Le fusioni possono avere luogo su proposta dei Comuni interessati, ma anche avvenire contro la loro volontà. Per prassi, ogni fusione è preceduta da un lungo periodo preparatorio dedicato all'analisi del contesto e al coinvolgimento nel dibattito dei portatori di interessi. La decisione finale spetta al Parlamento, di solito nell'anno precedente alla fusione vera e propria. Di solito le fusioni hanno interessato due Comuni, ma in alcuni casi il numero di realtà fuse è arrivato a sei.

²⁴ Per maggiori informazioni cfr. De Ceuninck *et al.* (2010) e Allers, Geertsema (2014).

3.9. Regno Unito.²⁵

Pur in assenza di un assetto federale, anche nel caso del Regno Unito la situazione è differenziata in base alla regione considerata. In Galles sono presenti 22 Comuni, ma nel 2014 una commissione istituita per definire le linee di riforma della *governance* locale ha suggerito di dimezzarne il numero. L'Inghilterra conta un totale di 36 *metropolitan borough* e 296 *shire district councils*, con un assetto rimasto quasi immutato dal 1974. La Scozia aveva oltre 200 Comuni fino alla prima metà degli anni Settanta, ridotti a 56 nel 1975 e poi a 32 nel 1996. L'Irlanda del Nord, invece, nel decennio oggetto di analisi in questo capitolo ha completato un ambizioso programma di accorpamenti dei ventisei Comuni istituiti nel 1973, riducendone il numero di oltre il 50%. Come per il *Land* della Stiria, anche l'esperienza dell'Irlanda del Nord è interessante perché la sua dimensione, in termini di numero di abitanti (circa un milione e ottocentomila), ha un ordine di grandezza confrontabile con quella del Friuli Venezia Giulia. Il processo di riforma, peraltro, non è stato agevole: va ricordato che l'economia dell'Irlanda del Nord è dominata dal settore pubblico, che impiega quasi un terzo della forza lavoro (il dato medio per il Regno Unito è al 22%). Il dibattito ebbe inizio nel 2002 con una serie di analisi e consultazioni, che portarono negli anni successivi a formulare le prime proposte di ridurre il numero di Comuni a sette, undici o quindici, e proseguì con alterne fortune fino a quando fu ufficialmente sospeso nel 2010. In seguito alle elezioni del 2011 il governo dell'Irlanda del Nord presentò nel 2012 un programma di legislatura che prevedeva l'impegno di ridurre il numero dei Comuni a undici. Il pacchetto di riforme fu approvato nel 2013: i Consigli "ombra" (*Shadow Council*) dei nuovi Comuni sono stati eletti nel 2014 e sono entrati nel pieno dei loro poteri nel 2015. I nuovi Comuni sono passati da una dimensione media di 65mila abitanti a una di circa 160mila; hanno però ottenuto il trasferimento di funzioni importanti come la pianificazione e la rigenerazione urbana, lo sviluppo economico locale (compreso il turismo) e la gestione delle strade, dei parcheggi, dell'edilizia residenziale e degli impianti sportivi di rilevanza locale, con la conseguente assegnazione di unità di personale e risorse finanziarie aggiuntive.

²⁵ Per maggiori informazioni cfr. Cave (2012) e Knox (2012).

3.10. Considerazioni conclusive.

Al confronto con la *performance* dell'Italia, che nel periodo considerato ha ridotto il numero complessivo di Comuni di poco più dell'1%, le esperienze tratteggiate in questo capitolo possono essere considerate casi di successo. Le soluzioni adottate nei diversi contesti sono eterogenee, ma evidenziano come elementi comuni un processo di riforma non facile e protratto nel tempo, che nella maggior parte dei casi ha combinato un ampio ricorso di consultazione e generosi incentivi alle fusioni su base volontaria nella prima fase a interventi *top-down* di carattere obbligatorio nella seconda. A proposito di questa seconda fase si noti che in nessuno dei Paesi osservati le fusioni richiedono la ratifica da parte della popolazione residente per il tramite di un referendum, e in molti casi nemmeno da parte dei Consigli Comunali coinvolti. Un importante fattore di incentivazione, o almeno di riduzione dell'ostilità nei confronti delle fusioni, è stato in molti casi il trasferimento di responsabilità aggiuntive, e dunque anche di risorse, dai livelli di governo superiori. Per un lettore italiano è anche utile rilevare come in alcuni casi il trasferimento di responsabilità e risorse aggiuntive sia stato ottenuto in contemporanea all'abolizione o al depotenziamento di livelli intermedi di governo. In sintesi, l'evidenza empirica suggerisce che il consolidamento degli enti locali di primo livello difficilmente può avere luogo senza una riconsiderazione delle competenze in termini di *governance* multi-livello, che rafforzi le responsabilità dei Comuni ponendo come condizione il raggiungimento di standard dimensionali minimi necessari a garantire un'adeguata flessibilità strategica.

4. La legislazione nazionale sui processi di aggregazione tra Comuni

Silvia Iacuzzi – Università di Udine

4.1. Spinte e obblighi per le fusioni e la costituzione di forme associative tra Comuni.

L'elevata frammentazione degli enti di livello comunale in Italia è cosa ben nota. Al 1° gennaio 2016 la penisola era caratterizzata dalla presenza di 8003 Comuni di cui 5604 con meno di 5mila abitanti, ossia il 70% dei Comuni italiani sono di piccole dimensioni.

I Comuni sono responsabili per le politiche amministrative locali, ovvero il funzionamento degli uffici comunali (anagrafe, economato, uffici tecnici e tributi), le politiche sociali di prossimità (servizi sociali, trasporto per gli alunni e le categorie svantaggiate) e le politiche pubbliche che riguardano i servizi locali (distribuzione idrica, gas, trasporti, polizia municipale, raccolta e smaltimento rifiuti). Oltre a rappresentare il principale punto di riferimento per i cittadini per quanto riguarda i servizi per le scuole, l'edilizia, la mobilità, le strutture sanitarie, la cura del territorio, i rifiuti o la sicurezza, questi enti sono allo stesso tempo fonte di identità per una comunità. Infatti per Comune si intende un ente territoriale di base riconosciuto a livello costituzionale, dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (artt. 3 e 13 del Testo Unico degli Enti Locali).

Sui media e nel dibattito politico è stato evidenziato che l'eccessiva frammentazione dei Comuni determina inefficienze nel sistema amministrativo locale, perché le strutture preposte non sono spesso né idonee né in grado di svolgere i compiti loro conferiti. Le pressioni sui piccoli Comuni sono il risultato di *trend* sistemici come i processi di globalizzazione aggravati da fenomeni contingenti quali la riforma costituzionale del 2001, la crisi economica e le difficoltà finanziarie del nostro Paese.

Con la modifica del titolo V della Costituzione nel 2001, gli enti di più piccole dimensioni stanno incontrando molte difficoltà a far fronte ai nuovi compiti affidati loro. Per far fede al principio di sussidiarietà, la

Comuni di Busana - Collagna – Ligonchio – Ramiseto (2013), *Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto*.

Comuni di Maccagno – Pino sulla sponda del Lago Maggiore – Veddasca (2013), *Studio preliminare per la fusione tra i Comuni di Maccagno, Pino sulla sponda del Lago Maggiore e Veddasca*.

Mangiameli S. (2014), *Considerazioni sul disegno di legge as/1212, recante: "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni"*, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

Sergio L. (2014), *Le nuove frontiere dei Comuni tra vecchio e nuovo modello organizzativo*, in <http://www.studioataldi.it>.

Servizio Sociale dei Comuni, Ambito Distrettuale 2.2 Basso Isontino, (2013), *Piano di Zona 2013-2015*.

Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (2012), *Studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteviglio e Savigno*.

Tondi Della Mura V. (2012), *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in <http://www.federalismi.it>.

Xilo G., (2015), *Le fusioni di Comuni: seminario di studio. I Comuni al bivio: cooperare o declinare*, Accademia per l'autonomia.

Riferimenti bibliografici

- Airolidi G., Brunetti G., Coda V. (1989). *Lezioni di economia aziendale*. Bologna: Il Mulino.
- Airolidi G., Brunetti G., Coda V. (2005). *Corso di economia aziendale*. Bologna: Il Mulino.
- Akrivopoulou C., Dimitropoulos G., Koutnatzis S.-I. G. (2012), "The 'Kallikratis Program': The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government". *Istituzioni del federalismo* 33 (3), 663-693.
- Alters M.A., Geertsema J.B. (2014). "The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels, Evidence from 15 Years of Municipal Boundary Reform", Groningen: University of Groningen
http://www.rug.nl/research/portal/files/19400774/14019_EEFdef.pdf
- null.
- ANCI FVG (2013). "Friuli Venezia Giulia: verso gli Smart Land. Come costruire ambiti territoriali 'intelligenti'",
http://www.anci.fvg.it/fileadmin/migrated/content_uploads/Studio_ANCI_FVG_Verso_gli_Smart_Land_02.pdf.
- Arrow K.J. (1950). "A Difficulty in the Concept of Social Welfare". *Journal of Political Economy* 58 (4), 328-346.
- Baldi B., Xilo G. (2012). "Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme". *Istituzioni del federalismo* 1, 141-165.
- Baldini G. et al. (2009). *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunaltà in Emilia-Romagna*. Bologna: Istituto Cattaneo.
- Barnes M., Newman J., Knops A., Sullivan H. (2003). "Constituting the Public in Public Participation". *Public Administration* 81 (2), 379-399.
- Bel G., Warner M.E. (2015). "Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence". *Public Administration* 93 (1), 52-67.
- Blesse S., Baskaran T. (2016). "Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State", Discussion Paper No. 16-041, Mannheim: Centre for European Economic Research,
<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16041.pdf>.

- Blom-Hansen J. (2010). "Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007". *Scandinavian Political Studies* 33 (1), 51-73.
- Bobbio L., a cura di (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli-Roma: Edizioni Scientifiche Italiane, Programma Cantieri.
- Bobbio L. (2005). "La democrazia deliberativa nella pratica". *Stato e Mercato* 73, 67-88.
- Borgonovi E. (1984). *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- Borgonovi E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche* (5ª edizione). Milano: Egea.
- Byrnes J.D., Doherty B.E. (2002). "Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence". *Urban Policy and Research* 20 (4), 391-414.
- Campana G. (2012). "L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione". *Istituzioni del federalismo* 33 (1), 85-98.
- Carpino R. (2015). *Testo Unico degli Enti Locali commentato*. 13ª ed. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Castronovo G. (2010). *L'accorpamento dei piccoli Comuni*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Cave S. (2012). "Local Government Reform Past and Present". Northern Ireland Assembly Research and Information Service Briefing Paper 113/12.
- Council of European Municipalities and Regions (2013). "Decentralisation at a Crossroads: Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis". http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_brochure_complete_low.pdf.
- Cristofoli D., Valotti G. (2005). "Corporate governance e processi decisionali allargati". In Valotti G., a cura di, *Management pubblico. Temi per il cambiamento*. Milano: Egea, 67-86.
- Dahl R.A., Tuft E.R. (1973). *Size and Democracy. The Politics of the Smaller European Democracies*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- De Ceuninck K., Reynaert H., Steyversa K., Valcke T. (2010). "Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions". *Local Government Studies* 36 (6), 803-822.
- Del Vecchio M. (2001). *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*. Milano: Egea.
- Edehobos J. (1999). "Design and Management of Participatory Public Policy Making". *Public Management Review* 1 (4), 569-578.
- Edehobos J., Klijn E.-H. (2005). "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands". *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), 417-466.
- Eurostat (2014). "Government Statistics". http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_mainandlang=en.
- Falk G. (1982). "An Empirical Study Measuring Conflicts in Problem-Solving Groups Which Are Assigned Different Decision Rules". *Human Relations* 35 (12), 1123-1138.
- Fedele P., Ianniello M. (2011). "Teoria degli stakeholder: tra internazionalizzazione e tradizione aziendale". *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale* 5-6, 333-347.
- Fiorillo F., Robotti L. (2006). *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*. Milano: FrancoAngeli.
- Flynn N. (1993). *Public Sector Management* (2ª edizione). New York: Harvester Wheatsheaf.
- Franzke J., Klimovský D., Pinterič U. (2016). "Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis". In Kuhlmann S., Bouckaert G., eds. (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan.
- Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M. (2012). *Le Unioni di Comuni. Costituzione, gestione, governance*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Fung A. (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review* 66 (1), 66-75.
- Garlati A., Lombroso A., Zanin L., a cura di (2013). *Relazioni interazientili nel governo locale*. Udine: Forum.
- Gaster L. (1996). "Decentralisation, Empowerment and Citizenship". *Local Government Policy Making* 22 (4), 57-64.

- Grosskopf S., Yaisawang S. (1990). "Economies of Scope in the Provision of Local Public Services". *National Tax Journal* 43 (1), 61-74.
- Hermener H. (2009). "The Quest for 'Perfect Territorial Organisation': Comparison across Europe". In Smith J., ed., *Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe*. Brussels & Paris: CEMR, 4-7.
- Hill C.W.L. (2015). *International Business: Competing in the Global Marketplace* (10^a edizione). New York: McGraw Hill Irwin.
- Hlepas N. (2010). "Uncompleted Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms". In Swianiewicz P., ed., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, 45-74.
- Iacuzzi S., Ianniello M., Fedele P., Brusati L. (2015). "Civil Dialogue: Obstacles and Solutions. A Meta-analysis of the Empirical Evidence". In Stenkiewicz M.S., ed., *Forms and Determinants of Development of Civil Dialogue*. Lublin: Centre for Local Development Foundation - Marie Curie Skłodowska University, 47-59.
- Ianniello M., Brusati L., Fedele P. (2012). "Stakeholders' Inclusion: Measuring the Performance of Interactive Decision-making". In Tria G., Valotti G., eds., *Reforming the Public Sector: How to Make the Difference?* Washington DC: Brookings Institution Press, 260-284.
- IFEL (2016). *I Comuni Italiani 2016*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Iommi S. (2013). *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*. Firenze: IRPET.
- Irving R.A., Stansbury J. (2004). "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review* 64 (1), 55-65.
- ISTAT (2012). *15° censimento generale della popolazione e delle abitazioni anno 2011*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.
- Keams A. (1995). "Active Citizenship and Local Governance: Political and Geographical Dimensions". *Political Geography* 14, 155-175.
- Keating M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Aldershot: Edward Elgar.
- Kickert W.J., Klijn E.-H., Koppenjan J.F. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Thousand Oaks: Sage.
- Klijn E.-H. (2008). "Governance and Governance Networks in Europe". *Public Management Review* 10 (4), 505-525.
- Klijn E.-H., Skelcher C. (2007). "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?" *Public Administration* 85 (3), 587-608.
- Knox C. (2012). "The Reform of Public Administration in Northern Ireland: A Squandered Opportunity?" *Administration* 60 (1), 117-138.
- Kushner J., Siegel D. (2005). "Are Services Delivered More Efficiently After Municipal Amalgamations?" *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada* 48 (2), 251-267.
- Leach S., Stewart J., Walsh K. (1994). *The Changing Organisation and Management of Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G. (2006). "Local Political Participation: the Impact of Rules-In-Use". *Public Administration* 84 (3), 539-561.
- Luchena G. (2012). *Gli enti della intercomunalità. Le Unioni di comuni. Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali*. Bari: Cacucci.
- Maglieri A. (2012). "La Valle del Samoggia verso la fusione". *Istituzioni del federalismo* 33 (1), 99-120.
- Phani A. (2012). "Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna". *Istituzioni del federalismo* 33 (1), 37-58.
- Masini C. (1979). *Lavoro e risparmio*. Torino: UTET.
- McCombs M. (2004). *Setting the Agenda. The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge, UK: Polity Press.
- McCombs M., Shaw D.L. (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *Public Opinion Quarterly* 36 (2), 176-187.
- McLaverly P., ed., (2002). *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Meklin P., Pekola-Sjöblom M., eds. (2013). *The Reform to Restructure Municipalities and Services in Finland: A Research Perspective*. Helsinki: Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Meneguzzo M., Sancino A., Guenon M., Fiorani G. (2013). "New Development: The Crisis and European Local Government Reforms". *Public Money and Management* 33 (6), 459-462.
- Nocentini R. (2015). *Fare il sindaco. Politica e management per l'amministrazione e la fusione dei comuni* (2^a edizione). Milano: FrancoAngeli.
- OECD (2001). *Citizens as Partners*. Paris: OECD.

- OECD (2015). *OECD Economic Surveys Austria*. Paris: OECD.
- Oliver C. (1991). "Strategic Responses to Institutional Processes". *Academy of Management Review* 16 (1), 145-179.
- Pacella R., Milanetti G., Verde G. (2015) *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fusione_dei_comuni.pdf.
- Painter M., Peters B.G. (2010). "The Analysis of Administrative Tradition". In Painter M., Peters B.G., eds., *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3-16.
- Pardini M. (2013). *L'incentivazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla gestione associata dei servizi da parte dei Comuni*, http://www.benchpa.eu/benchpa/docs/contenuti/comune/Documenti/Conferenza_finale_Padova/02_PARDINI_Presentazione_RAFVG.pdf.
- Pawson R., Tilley N. (1997). *Realistic Evaluation*. Thousand Oaks: SAGE.
- Peters B.G. (1993). "Managing the Hollow State". In Eliassen K., J. Kooiman J., eds., *Managing Public Organizations*. London: Sage, 46-57.
- Pizzetti F., a cura di (2012). *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Politi F. (2012). "Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico". *Istituzioni del Federalismo / Quaderni* 1, 5-35.
- Pollitt C. (2005). "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1), 25-44.
- Pollitt C. (2007). "Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management". In Ferlie E., Lynn L., Pollitt C., eds., *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 371-397.
- Pūķis M. (2009). "Administrative Territorial Reform in Latvia". In Smith J., ed., *Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe*. Brussels & Paris: CEMR, 22-29.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RAFVG (2014a). *Piano di valorizzazione territoriale*. Allegato alla Delibera n. 733 del 17 aprile 2014.
- http://mtom.regione.fvg.it/storage/2014_733/Allegato%201%20alla%20Delibera%20733-2014.pdf.
- RAFVG (2014b). "Analisi socio-economica per lo sviluppo di progetti di riorganizzazione sovracomunale". In *Piano di riordino territoriale*. Allegato alla Delibera n. 180 del 4 febbraio 2015, http://mtom.regione.fvg.it/storage/2015_180/Allegato%201%20alla%20Delibera%20180-2015.pdf.
- RAFVG (2015). *Programma delle fusioni di Comuni previsto dall'articolo 8 della legge regionale 26/2014 - Anno 2015*. Allegato alla Delibera n. 2603 del 29 dicembre 2015, http://mtom.regione.fvg.it/storage/2015_2603/Allegato%201%20alla%20Delibera%202603-2015.pdf.
- Rakar I., Tičar B., Klun M. (2015). "Inter-municipal Cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia". *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 45, 185-200.
- Rhodes R. (1994). "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain". *Political Quarterly* 65 (1), 138-151.
- Saarmaa T., Tuikainen J. (2014). "I Don't Care to Belong to Any Club that Will Have Me as a Member: Empirical Analysis of Municipal Mergers". *Political Science Research and Methods* 2 (1), 97-117.
- Schulz S.M. (2013). "Commentary: In Search of the Secret Public Participation Recipe". *Public Administration Review* 73, 34-35.
- Shah A., Johnson T. (2004). "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures". World Bank Policy Research Working Paper 3353.
- SOSE (2014). *Verso l'unione e la fusione di Comuni*, http://www.camera.it/temi/ap/temi/17/2014_05_Relazione_SOSE_Unione_Fusione_Comuni.pdf.
- Spalla F. (2000). *L'amministrazione locale. Organizzazione, funzionamento, trasformazioni*. Roma: Carocci.
- Spalla F. (2002). "Unitoni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci". *Amministrare* 3.
- Spano A. (2014). *L'ingegnerizzazione dei processi per il miglioramento delle performance delle aziende pubbliche*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Temney A.A. (1912). "The Scientific Analysis of the Press". *The Independent* 73 (October 17), 898.

- Valotti G. (2000). *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*. Milano: Egea.
- Valotti G. (2005). *Management pubblico. Temi per il cambiamento*. Milano: Egea.
- Vanags E., Vilka I. (2006). "Local Government in the Baltic States: Similar but Different". *Local Government Studies* 32 (5), 623-637.
- Vendramini M. (2013). "Le fasi di costituzione ed attivazione dell'Unione dei Comuni. Criticità e soluzioni". *Il diritto della regione*, <http://diritto.regione.veneto.it>.
- Veneendaal W. (2015). *Politics and Democracy in Microstates*. New York: Routledge.
- Ventura F., Ravaioli F. (2012). "La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche". *Istituzioni del federalismo* 33 (1), 71-84.
- Vigato E. (2011). "Come cambia il sistema dei piccoli comuni e delle province in Italia? Riflessioni alla luce delle recenti novelle legislative". *Il diritto della regione*, <http://diritto.regione.veneto.it>.
- Vigato E. (2012). "La fusione di Comuni. Evoluzione legislativa nazionale e regionale". *Il diritto della regione*, <http://diritto.regione.veneto.it>.
- Vrangsbaek K. (2010). "Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007". In Swianiewicz P., ed., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, 27-44.
- Wollmann H. (2010). "Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics". In Swianiewicz P., ed., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, 75-94.
- Xilo G. (2012). "Lo studio di fattibilità nel processo di fusione". *Istituzioni del federalismo* 33 (1), 59-70.
- Zanin L. (2013). "Sviluppo e criticità delle associazioni intercomunali: analisi di un caso". In Garlatti A., Lombardo A., Zanin L., a cura di, *Relazioni interaziendali nel governo locale*. Udine: Forum, 33-102.
- Zsilincsar W. (2014). "Administrative Reform as a Tool in Fighting Communal Marginality". *Hrvatski Geografski Glasnik* 76 (1), 27-40.
- Zuffada E. (2002). "La collaborazione interistituzionale per il miglioramento dell'economicità dei Comuni di minori dimensioni". *Azienda pubblica* 3, 231-257.

Profili degli autori

Luca Brusati è professore associato di Economia aziendale e coordinatore scientifico del Laboratorio di Ricerca Economica e Manageriale presso la sede goriziana dell'Università di Udine, nonché *senior professor* presso l'Area Public Management and Policy della SDA Bocconi. Presiede inoltre il consiglio di amministrazione di Net Europe IT & Public Administration, una *joint venture* pubblico-privata italo-slovena che progetta e implementa soluzioni di *e-government*. Da venticinque anni si occupa di ricerca, formazione e consulenza in materia di *management* pubblico: ha lavorato in oltre trenta Paesi di quattro continenti per UE, ONU, UNICEF, UNDP, OSCE, Banca Mondiale, OMS, FAO, UNAIDS, Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria, Eurocontrol, Fondazione Soros e Global Business School Network, oltre che per i Ministeri degli Affari Esteri dell'Italia e del Lussemburgo.

Paolo Fedele è professore aggregato di Economia aziendale presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Udine. Laureato in giurisprudenza presso l'Università di Napoli Federico II, ha conseguito un master in *management* pubblico presso la Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Bocconi e il dottorato in Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Università di Parma. Ha lavorato per numerose organizzazioni governative e non governative in Belgio, Croazia, Kenia, Montenegro, Polonia, Serbia, Slovacchia e Spagna. I suoi interessi di ricerca riguardano, tra l'altro, le riforme del settore pubblico e la *governance* partecipata. Tali temi sono stati oggetto di una serie di pubblicazioni nazionali e internazionali.

Silvia Iacuzzi collabora da oltre sette anni con il Laboratorio di Ricerca Economica e Manageriale dell'Università di Udine a progetti di ricerca sia italiani che europei. Dopo un *bachelor* in Filosofia, politica ed economia presso l'Università di Oxford (Regno Unito) ha conseguito un dottorato di ricerca in Scienze politiche a indirizzo economico-sociologico presso la Eberhard-Karls-Universität di Tübingen (Germania). Ha insegnato presso università italiane, tedesche ed inglesi.