



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

La lunga questione
dell'iperframmentazione comunale:
costi e soluzioni

di Sabrina Iommi

IRPET

Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana



La lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni*

di Sabrina Iommi

IRPET

Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

Abstract [It]: L'articolo affronta il tema dell'eccessiva frammentazione della maglia comunale dal punto di vista dell'analisi economica, evidenziando i costi a carico della collettività in termini sia di moltiplicazione dei costi fissi di funzionamento delle strutture, che di scarsa efficacia dell'azione amministrativa. Ripercorrendo la storia dei provvedimenti utilizzati per affrontare il problema e i loro impatti, propone inoltre un ragionamento sull'efficacia dei diversi strumenti di intervento.

Title: The long issue of municipal hyperfragmentation: costs and solutions

Abstract [En]: The article deals with the issue of the excessive municipal fragmentation from the point of view of economic analysis, highlighting the costs borne by the community in terms of both the multiplication of the fixed operating costs of the structures, and the scarce effectiveness of the administrative action. Retracing the history of the measures used to address the problem and their impacts, it also proposes a reasoning on the effectiveness of the various intervention tools.

Parole chiave: frammentazione amministrativa, costi, strumenti di intervento

Keyword: administrative fragmentation, costs, intervention tools

Sommario: 1. Introduzione. 2. Concettualizzazione e misurazione dei costi della frammentazione. 3. Interventi e risultati. 4. Un approfondimento su fattori di successo e insuccesso delle fusioni: il caso della Toscana. 5. Lezioni per il futuro.

1. Introduzione

L'eccesso di frammentazione dei governi locali e la conseguente presenza di enti di piccolissime dimensioni, non in grado di soddisfare adeguatamente i bisogni delle comunità di riferimento, sono un problema storico del sistema amministrativo italiano (ma non solo), denunciato fin dall'unificazione nazionale, che non ha ancora trovato un'adeguata soluzione strutturale, pur avendo fatto registrare più di recente alcuni successi.

In un'ottica di lunghissimo periodo, possiamo ricordare che i Comuni italiani erano 7.720 nel 1861, e la maglia fu giudicata già allora iperframmentata. Le riforme auspiccate non trovarono però adeguata attuazione, visto che nel 1921 il loro numero aveva superato la soglia di 9mila. Il regime fascista impose molte fusioni, riducendo di circa 2mila unità il numero dei governi locali, provocando però come reazione le numerose scissioni del dopoguerra, che si sommarono al processo di urbanizzazione. Nel 1961 si contavano pertanto 8.035 comuni. Il problema dei cosiddetti "Comuni polvere" fu di nuovo più volte al

* Articolo sottoposto a referaggio.

centro del dibattito politico, ma ancora senza successo, dato che la loro numerosità è rimasta sostanzialmente stabile fino alle riforme del 2014, che hanno condotto ai 7.904 Comuni attuali (dati Istat). Guardando agli anni più recenti si possono individuare due momenti significativi di spinta alle riforme istituzionali, con due caratteristiche molto diverse: negli anni '90, a partire dalla legge 142/90 di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali che mirava a una revisione sistemica degli assetti e, successivamente, dal 2008 con provvedimenti che avevano, invece, come obiettivo principale e stringente la riduzione della spesa pubblica. Non a caso si è parlato di “legislazione della crisi”, dettata più da vincoli di bilancio che da finalità riorganizzative¹. Seppur con l'anomalia normativa richiamata, nel periodo di crisi le riforme hanno viaggiato a ritmo più intenso, grazie alla spinta congiunta di necessità finanziarie e basso consenso della classe politica -che ha ridotto l'opposizione al taglio delle spese istituzionali-, cui si sono poi sommati incentivi finanziari e riforme istituzionali di natura più sistemica, con la legge Delrio (L. 56/2014). I risultati sono stati evidenti in termini di crescente numero di unioni e fusioni comunali, anche se i casi restano contenuti rispetto al fabbisogno².

Al di là di richiamare per sommi capi, la storia difficile delle riforme istituzionali nel contesto nazionale, spesso frutto di percorsi tortuosi³, lo scopo del presente contributo è di evidenziare quelli che sono i principali costi a carico della collettività dell'eccesso di frammentazione e, dunque, le ragioni di natura economica a favore della modernizzazione della maglia amministrativa. Ulteriore obiettivo è di mettere in evidenza gli impatti dei diversi provvedimenti, al fine di sviluppare un ragionamento su fabbisogni e strumenti di intervento.

Il contributo è così organizzato: nel paragrafo 2 si inquadrano concettualmente i costi imputabili all'iperframmentazione amministrativa e se ne forniscono evidenze quantitative, nel paragrafo 3 si mettono in evidenza i principali interventi di riordino e i loro effetti, mentre nel 4 e ultimo si riportano alcune considerazioni su esiti e difficoltà finora riscontrati e su possibili interventi futuri.

2. Concettualizzazione e misurazione dei costi della frammentazione

I costi associabili alla frammentazione dei governi locali attengono sia a questioni di efficienza, ovvero alla necessità di evitare la moltiplicazione dei costi fissi di funzionamento quando non strettamente necessari, sia a questioni di efficacia, vale a dire il bisogno di garantire la capacità finanziaria e di dotazione di competenze, indispensabili per lo svolgimento delle funzioni assegnate.

¹ S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 39-41 e 173-191

² S. Iommi, *Un quinquennio di fusioni di Comuni*, in *Amministrare*, n. 3, 2018, pp. 431-456

³ In proposito si veda anche S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Il Mulino, Bologna, 2018

Tradizionalmente, le criticità più importanti su entrambi gli aspetti sono associate ai Comuni di piccola dimensione demografica, perché è evidente che sotto una certa soglia dimensionale il costo fisso di funzionamento della struttura assorbe una quota molto importante delle risorse disponibili -che vengono così sottratte al finanziamento dei servizi ai cittadini-, ma soprattutto che i micro-enti non hanno disponibilità sufficiente di personale e di competenze per lo svolgimento delle funzioni di cui sono titolari. Relativamente meno noti, sono invece i costi associati alla presenza di enti, anche di dimensioni medio-grandi, i cui confini “tagliano” sistemi economici territoriali fortemente integrati, imponendo dunque una cesura amministrativa a territori che sono un unicum dal punto di vista economico e sociale. E’ questo il caso, ad esempio, di Comuni che si sono progressivamente saldati con la crescita dell’urbanizzazione e/o che hanno accresciuto gli interscambi giornalieri grazie al miglioramento del sistema dei trasporti, come è evidente per le maggiori aree metropolitane.

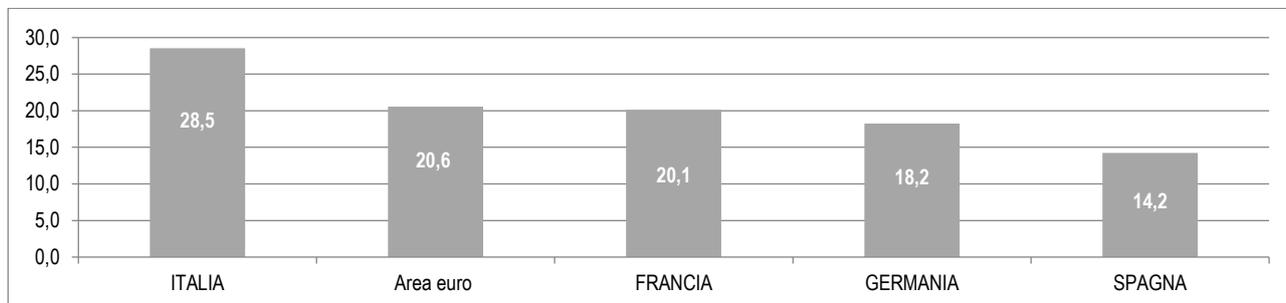
Il vero punto critico è pertanto lo scarto crescente che si registra, tra una maglia amministrativa storica che è rimasta pressoché immutata, a fronte di una società, che grazie a industrializzazione, abbandono delle campagne, urbanizzazione e progresso tecnologico ha cambiato profondamente la sua distribuzione territoriale e il suo funzionamento⁴. Questo progressivo allontanamento tra “*città de jure*” e “*città de facto*”⁵, tra ambiti territoriali su cui si esercita l’azione di governo locale e ambiti in cui insistono le relazioni socio-economiche è tanto più importante, quanto maggiore sono le funzioni affidate alla scala locale. Come mostra il grafico 1, in Italia i governi locali gestiscono una parte importante della spesa pubblica, pari al 28,5% del totale contro il 21% della media dell’area euro (sul totale locale, il 30% è gestito dai Comuni e il 70% dalle Regioni), per cui frammentazione e sottodimensionamento hanno effetti negativi non trascurabili sul sistema di allocazione delle risorse.

⁴ Un ruolo cruciale è svolto chiaramente dalla forte crescita del sistema di comunicazione e trasporto. Grazie al progresso tecnologico si è passati da una mobilità quotidiana di brevissimo raggio, perché realizzata a piedi o a cavallo, a tragitti pendolari molto lunghi, che arrivano anche ad un’ora di tempo di spostamento in automobile o in treno. L’ampliamento dei bacini territoriali delle attività quotidiane è chiaramente mostrato dai Sistemi Locali del Lavoro (SLL) calcolati da Istat ad ogni censimento sulla base dei flussi pendolari: nel 2011 l’Italia è risultata divisa in 611 SLL a fronte di 8.092 Comuni.

⁵ A.G. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma, 2010

Grafico 1

INCIDENZA % DELLA SPESA EFFETTUATA DAI GOVERNI LOCALI SUL TOTALE SPESA PUBBLICA. 2019

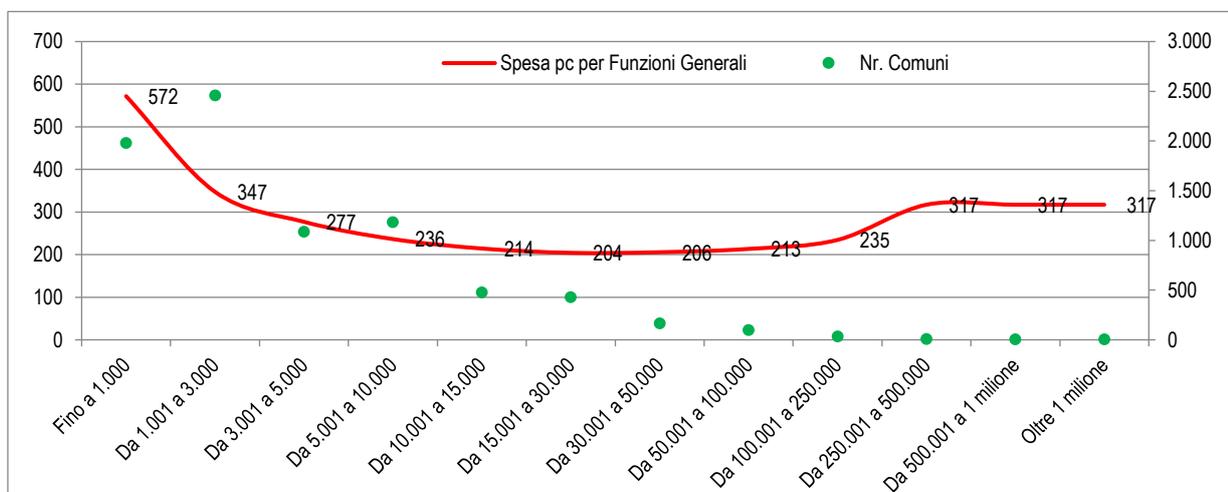


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat – *Government Finance Statistics*

Il problema della perdita di efficienza è chiaramente evidenziato nel grafico 2, in cui i comuni di taglia demografica inferiore mostrano più elevati costi fissi di funzionamento della struttura, qui approssimati con la spesa corrente pro-capite per funzioni generali. Tale voce di spesa è pari, infatti, a 572 euro per abitante negli enti fino a 1.000 residenti, per poi scendere velocemente fino a toccare il livello minimo in corrispondenza della classe fra 15mila e 30mila abitanti (204 euro pc). L'importo torna in parte a crescere in corrispondenza dei grandi comuni (popolazione superiore a 250mila abitanti), che hanno tuttavia strutture e funzioni molto più complesse.

Grafico 2

ITALIA. Spesa CORRENTE PRO-CAPITE per funzioni generali per classe demografica del Comune (sulla scala dx nr. Comuni). 2019



Fonte: elaborazioni su dati Bureau van Dijk S.p.A, Aida PA- Conti Consuntivi dei Comuni

L'esito di questa distribuzione della spesa per funzioni generali è, da un lato la moltiplicazione dei costi fissi e dunque una spesa nazionale complessivamente più elevata⁶, dall'altro la cattiva allocazione delle risorse presso ciascun ente, poiché una quota importante della disponibilità è necessaria per l'adempimento delle funzioni organizzative di base e viene pertanto sottratta al finanziamento dei servizi alla popolazione e alle imprese.

Il tema delle diseconomie di scala nelle partizioni amministrative sottodimensionate è ben conosciuto nella letteratura economica e sono numerosi gli studi che assumono l'intensità della spesa amministrativa come indicatore di criticità di gestione degli enti locali⁷.

Vi è poi la parte di costi indiretti, cioè non immediatamente quantificabili nei bilanci consuntivi, ma incidono in modo negativo sull'efficacia dell'azione dei governi locali. Come riscontrabile dalla tabella 3, i comuni di piccola dimensione, soffrono in genere della sottodotazione di risorse umane, in particolar modo di quelle qualificate e specializzate, caratteristica qui approssimata con la quota % dei laureati sul totale degli occupati. L'alta età media del personale, inoltre, può essere assunta come *proxy* della presenza di competenze obsolete che rendono difficile la programmazione di attività strategiche innovative. Quest'ultimo è in realtà un problema diffuso in tutto il settore pubblico, a causa dei ripetuti blocchi del turnover, ma negli enti di minori dimensioni l'età elevata è di solito associata a titoli di studio e inquadramenti più bassi.

Tabella 3

ITALIA. CARATTERISTICHE DEL PERSONALE DIPENDENTE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2018

Classe demografica	Nr. medio occupati	Età media degli occupati	% occupati con laurea e +
1_Fino a 1.000	4	51,5	17,4
2_Da 1.000 a 3.000	10	52,5	18,3

⁶ Quello dei costi fissi di funzionamento di ciascuna struttura è un problema ben noto anche alle imprese, in fase di organizzazione della produzione. La previsione di un numero troppo elevato di unità produttive di piccola dimensione, quando non strettamente necessario alle esigenze del processo produttivo, implica, infatti, una perdita secca di efficienza. Il ragionamento può essere esteso agli enti locali in quanto "produttori" di servizi pubblici. Si veda in proposito S. Iommi, D. Marinari, I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia, IRPET, Firenze, 2014

⁷ R. Andrews and G.A. Boyne, *Size, Structure and Administrative Overheads: an Empirical Analysis of English Local Authorities*, in *Urban studies*, n. 4, 2009, pp. 739-759

3_Da	3.000	a		
	5.000		18	52,4
				20,2
4_Da	5.000	a		
	10.000		31	52,4
				23,2
5_Da	10.000	a		
	15.000		54	52,7
				24,5
6_Da	15.000	a		
	30.000		95	52,6
				25,4
7_Da	30.000	a		
	50.000		189	53,1
				25,2
8_Da	50.000	a		
	100.000		356	53,3
				24,0
9_Da	100.000	a		
	250.000		1.002	52,5
				27,4
10_Da	250.000	a		
	500.000		2.862	52,7
				27,9
11_Da	500.000	a		
	1milione		6.660	52,0
				19,2
12.	Oltre 1 milione		18.809	51,0
				25,8
TOTALE			44	52,3
				23,9
<i>Media Comuni fino a</i>				
	<i>10.000</i>		<i>16</i>	<i>52,2</i>
				<i>20,7</i>

Fonte: elaborazioni su dati MEF - Ragioneria Generale dello Stato - Conto del Personale

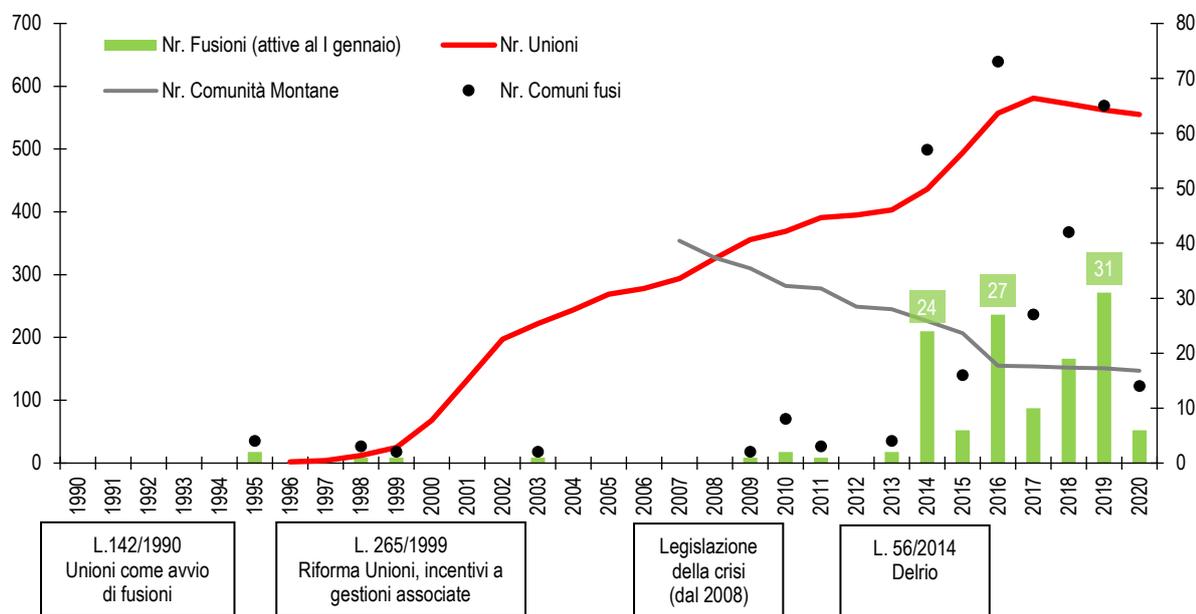
Vi sono poi evidenze empiriche che mostrano chiaramente come i piccoli comuni incontrino grandi difficoltà a svolgere alcuni compiti di loro competenza, come la pianificazione territoriale, che avviene con tempi mediamente più lunghi o come l'accesso ai fondi strutturali europei, di solito di fatto precluso.

3. Interventi e risultati

L'Italia ha sicuramente una lunga storia di tentativi di riforma delle autonomie locali, fatta sia di leggi di sistema, sia di interventi emergenziali per il contenimento della spesa pubblica. Una ricostruzione molto schematica di quanto avvenuto negli ultimi 30 anni e dei risultati ottenuti è riportata nel grafico 4.

Grafico 4

ITALIA. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE E DELLE FUSIONI A SEGUITO DEI PRINCIPALI INTERVENTI NORMATIVI



Fonte: elaborazioni su dati Istat -Confini amministrativi- e Fondazione ANCI-Ifel

Come noto, la L.142/1990, nel ridisegnare in modo organico assetti e competenze degli enti locali, ha introdotto gli strumenti tuttora vigenti per il superamento dell'iperframmentazione comunale, vale a dire: convenzione, unione di comuni e fusione. Il suo impatto sull'associazionismo comunale, tuttavia, è stato pressoché nullo e la causa di questo risultato deludente è attribuita in modo unanime alla presenza dell'obbligo di trasformazione dell'Unione in fusione di Comuni, dopo un decennio di funzionamento. Con una nuova normativa di sistema (L. 265/1999 e poi T.U.E.L. 267/2000) è stato dunque rimosso tale obbligo e avviato un generoso sistema di incentivi finanziari a favore delle gestioni associate. Obiettivo dei finanziamenti era quello di spingere i Comuni a riorganizzare le funzioni e i servizi locali su basi più razionali, coprendo i costi iniziali di riadeguamento. Con i nuovi provvedimenti, le Unioni di Comuni sono decollate, ma in modo sempre parziale e reversibile, quindi non si sono avuti gli effetti di sistema attesi.

Per avere una nuova impennata nelle forme associative bisogna arrivare alla crisi economica del 2008 e alle pesanti politiche di riduzione della spesa pubblica, adottate tramite provvedimenti finanziari d'urgenza, che hanno agito sia sul canale della rappresentanza politica (riduzione del numero degli amministratori e delle loro indennità) che su quello della semplificazione istituzionale (soppressione di ATO, Consorzi e altri enti strumentali dei governi locali, eliminazione del finanziamento alle Comunità Montane, superamento delle Province, obbligo di gestione in forma associata delle funzioni per i comuni



più piccoli), suscitando vivaci proteste e ricorsi per ragioni di incostituzionalità. L'impatto di tali provvedimenti è però immediatamente leggibile nell'andamento delle forme associative, dal 2009 si ha una nuova ondata di Unioni di Comuni, molte derivanti dalla trasformazione delle Comunità Montane. Si arriva infine a una nuova legge di sistema, la legge Delrio (L. 56/2014). Quest'ultima ha impresso un'ulteriore spinta a favore delle Unioni rispetto alle convenzioni, prevedendo una semplificazione delle procedure e una revisione dell'organizzazione interna⁸. Miglioramenti procedurali e organizzativi, oltre che misure a tutela delle comunità di origine vengono previsti anche per le fusioni. Inoltre, viene introdotta anche la nuova fattispecie della fusione per incorporazione e misure di tutela a favore dei Comuni che si sono fusi.

Per entrambi gli strumenti, unioni e fusioni (ma non per le convenzioni), vengono previsti incentivi finanziari generosi. La legge riconosce inoltre anche alle Regioni la facoltà di erogare incentivi finanziari a unioni e fusioni nell'ambito del rispetto del patto di stabilità verticale e di introdurre un diritto di precedenza a favore dei comuni fusi nell'accesso alle risorse di alcuni bandi pubblici. Successivamente vengono superati anche il vincolo del patto di stabilità e il blocco del turnover (legge finanziaria 2015 e decreto enti locali, ovvero DL78/2015), mentre vengono continuamente aumentati i contributi nazionali⁹.

A seguito delle modifiche descritte, anche le fusioni, prima inesistenti, cominciano a diffondersi, anche se restano su numeri modesti rispetto al fabbisogno: complessivamente 125 in Italia, fra 2013 e 2020, per un totale di circa 300 Comuni coinvolti.

4. Un approfondimento su fattori di successo e insuccesso delle fusioni: il caso della Toscana

Fra 2012 e 2016 in Toscana si sono svolti complessivamente 21 referendum per la fusione di Comuni, che hanno coinvolto un totale di 60 Comuni. Si tratta di un numero di consultazioni mai raggiunto negli anni precedenti, anche se ancora insufficiente per risolvere il problema strutturale della frammentazione comunale, in una regione in cui i micro-comuni sono comunque poco frequenti (al 2011 i Comuni con meno di 5mila abitanti erano il 47% del totale, contro, ad esempio, il 70% della Lombardia).

⁸ Più nel dettaglio, viene abolita l'Unione speciale dei comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni, mentre restano ferme le altre due tipologie, quella obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quella facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni, per gli altri enti. Per le unioni obbligatorie il limite demografico minimo da raggiungere scende da 10mila a 3mila abitanti e 3 Comuni nel caso di aree montane.

⁹ Inizialmente (D.L.95/2012) i contributi nazionali previsti erano pari al 20% dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010 con un tetto di 1,5 milioni di euro per fusione, a decorrere dall'anno 2016 la quota è raddoppiata dal 20% al 40% e il tetto portato a 2 milioni di euro (L.208/2015), a decorrere dal 2017 la quota è accresciuta ulteriormente e portata al 50% (L.232/2016) e dal 2018 al 60% (L.205/2017).

Complessivamente, 11 referendum hanno avuto esito positivo e 10 negativo, quindi possiamo sintetizzare che il tasso di successo è stato pari al 50% dei casi.

Dai dati disponibili, si sono raccolte alcune evidenze:

- a) la partecipazione al referendum si colloca in media intorno al 40% degli aventi diritto (quota calcolata sul totale dei bacini sottoposti a referendum), sotto tale soglia sono rimasti 10 referendum sui 21 effettuati;
- b) in generale, hanno ottenuto più frequentemente esito positivo le proposte tra coppie di Comuni, appartenenti allo stesso SLL, simili per dimensione demografica;
- c) laddove si è avuto un risultato diverso tra i due Comuni sottoposti a fusione, è stato quello demograficamente più piccolo a votare contro; rovesciando la prospettiva, nei 2 referendum con molti Comuni (Elba e Casentino), il no ha prevalso ovunque tranne che nel Comune più grande, allo stesso risultato si arriva controllando per il livello di disagio misurato dallo IUD (come definito con legge regionale toscana 68/2011), sono in genere i Comuni più disagiati (che di solito sono anche i più piccoli e i più decentrati) ad aver votato contro;
- d) se la nuova modalità di conteggio dei voti introdotta nel 2016 (che prevede di passare dal conteggio per Comune dei voti favorevoli a quello sull'intero bacino di consultazione, introducendo una soglia pari ai 2/3 dei voti favorevoli per considerare la fusione approvata, nel caso in cui uno solo degli enti coinvolti si sia espresso in senso negativo) fosse stata introdotta fin dal 2012, solo un referendum avrebbe cambiato il suo esito (Castel S. Niccolò - Montemignai);
- e) in generale i processi di fusione impegnano rilevanti risorse umane e finanziarie per produrre risultati modesti, se lasciati alla sola iniziativa locale.

Da una serie di *focus group* che ha coinvolto diverse tipologie di attori locali (amministratori, dipendenti comunali, imprenditori) sono state ricavate inoltre, opinioni sugli svantaggi dell'assetto iperframmentato e sulle riforme da sostenere.

Le criticità dell'assetto sono state sollevate in modo più forte dai rappresentanti delle attività economiche, che ritengono l'iperframmentazione un grave problema per due ragioni principali: perché impone costi di transazione elevati (moltiplicazione del numero di adempimenti a carico delle imprese, disparità di trattamento in relazione a tasse e tariffe, moltiplicazione dei costi di informazione) e perché impedisce l'elaborazione di adeguate strategie di sviluppo, di cui le imprese potrebbero beneficiare. Gli amministratori locali, di contro, individuano le principali difficoltà dell'azione amministrativa in altri problemi (insufficienza del personale e delle risorse, eccesso di normative e adempimenti burocratici da rispettare).

Sulle soluzioni, la divaricazione delle opinioni è ancora più netta. Gli amministratori locali preferiscono la forma delle Unioni dei Comuni, pur evidenziandone molti difetti (instabilità degli enti aderenti e delle funzioni delegate, interessi conflittuali tra aderenti, insufficienza delle risorse), mentre per le imprese la soluzione del problema passa necessariamente dalle fusioni comunali e gli incentivi economici sono visti come occasione importante per gli investimenti locali.

In generale, inoltre, gli amministratori locali chiedono di non essere “lasciati soli” nella modernizzazione degli assetti amministrativi, ma di far parte di un processo nazionale che garantisca l’individuazione di soglie dimensionali e vincoli temporali stabili e non procrastinabili (Quali enti devono gestire obbligatoriamente in forma associata le funzioni? A partire da quando?) e che renda disponibili le risorse finanziarie e umane necessarie. Chiedono inoltre garanzie sul mantenimento dei servizi di prossimità alle comunità locali e sull’ammodernamento e semplificazione delle procedure burocratiche¹⁰.

5. Lezioni per il futuro

Le evidenze empiriche sui costi collettivi associati all’iperframmentazione dei governi locali sono ormai ben note e documentate, mentre più incerte restano le soluzioni praticabili. Ognuna di quelle fin qui sperimentate ha, infatti, aspetti favorevoli e criticità.

In sintesi, si dispone di tre tipi fondamentali di intervento: a) la differenziazione delle funzioni assegnate sulla base della taglia dimensionale degli enti e della conseguente capacità organizzativa e gestionale; b) la cooperazione, coercitiva o incentivata, tra gli enti esistenti; c) la fusione, incentivata, degli enti esistenti.

La prima soluzione è più facile da adottare quando utilizzata in senso premiale invece che punitivo (se l’ente riesce ad accrescere la sua taglia ottiene funzioni aggiuntive, come nel caso dell’intercomunalità francese), ma può essere introdotta anche in senso opposto. Il secondo tipo di intervento ha risultati apprezzabili solo a condizione di sfociare in collaborazioni durature (almeno decennali), su funzioni significative (ad esempio, la programmazione territoriale, le entrate fiscali, ecc.) e su ambiti territoriali adeguati. L’ultima soluzione, quella della fusione tra enti, è in linea teorica la soluzione di *first best* in quanto modifica stabilmente l’architettura istituzionale nella direzione necessaria. Anche in questo caso, tuttavia, l’ambito territoriale-dimensionale di arrivo deve essere adeguato, altrimenti si tratta di processi onerosi che restano lontani dalla soglia dimensionale minima necessaria per ottenere ritorni significativi in termini di economie di scala e rafforzamento della capacità istituzionale¹¹.

È bene sottolineare, inoltre, che i risultati sono condizionati da molte variabili di contesto. Ad esempio, le fusioni comunali sono decisamente decollate, quando si è verificata la coincidenza tra politiche di

¹⁰ S. Iommi, *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze, 2017

¹¹ S. Iommi, *Associazionismo e fusioni di Comuni ... op. cit.*



austerità, che hanno tagliato le risorse disponibili, perdita di consenso da parte degli attori istituzionali, e introduzione di generosi incentivi, anche nella forma di allentamento di alcuni vincoli normativi.

In generale, tuttavia, in letteratura si afferma che le riforme sono più facili da attuare nelle fasi di espansione economica, con risorse a disposizione, piuttosto che in quelle di austerità e di tagli, che di solito incontrano molta resistenza. A questo proposito, è evidente che l'attuale fase di forte rilancio degli investimenti con disponibilità straordinaria di risorse, potrebbe essere sfruttata anche al fine di razionalizzare la maglia del governo locale, ad esempio, condizionando l'accesso ad alcune risorse aggiuntive all'adesione a forme stabili di collaborazione sovracomunale.