



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

FOCUS

Dopo la separazione

La divisione del territorio comunale aumenta (e di quanto) la partecipazione politica dei cittadini?

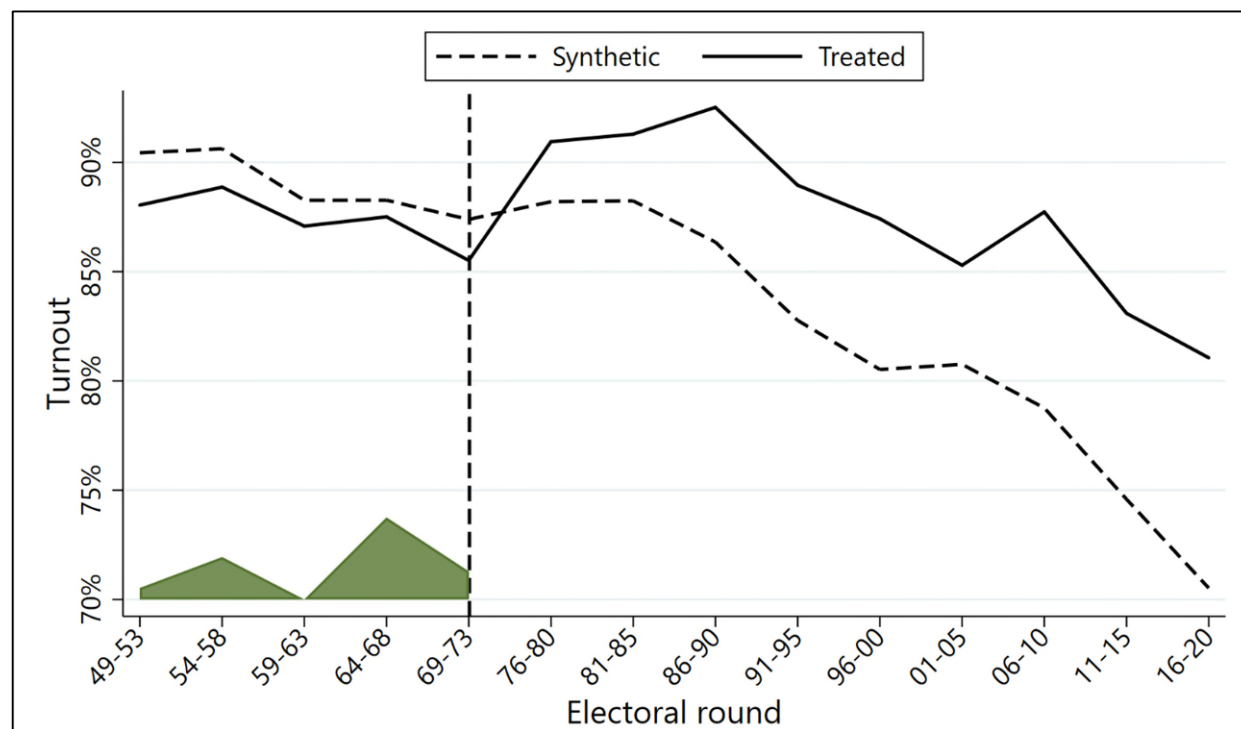
Ottobre 2023

*Accorpamenti, fusioni, cooperazioni intercomunali o consolidamenti: negli ultimi anni, molti paesi sviluppati hanno approvato **riforme territoriali** che hanno determinato **fusioni tra i comuni** allo scopo di perseguire **obiettivi di controllo dei costi e maggiore efficienza amministrativa**. Anche l'Italia, con la riforma dell'ordinamento degli enti locali approvata nel 2000, ha incoraggiato fortemente le fusioni e le cooperazioni intercomunali: dal 2002 a oggi **il numero dei comuni è sceso da 8.102 a 7.901**, attraverso la soppressione di 326 municipi e la costituzione di 125 nuove entità territoriali di maggiori dimensioni.*

*In rari casi, però, i comuni si dividono. Come è successo negli anni Settanta in **Puglia**, quando **cinque frazioni** – per ragioni storiche e identitarie – hanno chiesto e ottenuto la **scissione dai comuni capoluogo**. Che conseguenze ha avuto la separazione sulla partecipazione dei cittadini al voto? Uno studio ha indagato, con metodi di valutazione di recente sviluppo, questo aspetto poco conosciuto delle dinamiche territoriali.*

Il punto di partenza

Con la legge 281 del 16 maggio 1970 sono state create 20 regioni. Uno dei primi provvedimenti adottati dai governi regionali ha riguardato le modifiche ai confini amministrativi e all'assetto giurisdizionale dei comuni sul proprio territorio: in Puglia, la Legge Regionale n. 26 ha fissato nel 1973 le linee guida per i comuni che intendevano procedere a qualsiasi forma di riorganizzazione territoriale.

Figura 1. Andamento dell'affluenza alle elezioni comunali nei comuni di nuova costituzione

Fonte: elaborazione degli autori

La Figura 1 riporta l'affluenza alle elezioni comunali nei cinque comuni pugliesi di nuova istituzione (Castro, Ortona, Porto Cesareo, San Cassiano e Zapponeta: linea continua). Il controfattuale sintetico (linea tratteggiata) simula la situazione in cui le scissioni comunali non sono mai avvenute.

Analisi

Negli ultimi decenni, **nei Paesi sviluppati si sono verificate molte fusioni e aggregazioni** tra i comuni. Le motivazioni alla base della riorganizzazione del territorio possono essere influenzate da molti fattori, come i **cambiamenti politici, demografici o socio-economici** (OCSE, 2017), ma il punto-chiave alla base delle due teorie che animano i piani di riforma territoriale – la teoria della riforma e la teoria dell'economia politica (Mouritzen, 1989) – è la dimensione delle città.

La **teoria della riforma** si basa sul postulato dell'**economia di scala**: è necessaria una certa soglia di popolazione per garantire una **maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi** ai cittadini. C'è quindi la necessità di amministrazioni locali di dimensioni maggiori, ottenute attraverso accorpamenti, fusioni, cooperazioni intercomunali o consolidamenti.

La **teoria dell'economia politica** enfatizza invece il **ruolo economico e politico dei governi di dimensioni minori**. Secondo questo punto di vista, la partecipazione attiva dell'elettorato alla vita politica trae vantaggio dall'interazione diretta con i rappresentanti locali, che sono percepiti come meno vincolati dalla burocrazia e dalla tecnocrazia (De Ceuninck et al., 2010).

Questa logica può essere esemplificata dal postulato di Tiebout (1956), che suggerisce che **le persone "votano con i piedi"**: significa che un numero maggiore di piccoli governi consente alle persone di trovare luoghi in cui le loro preferenze sono meglio soddisfatte, determinando così una dimensione ottimale per la comunità interessata. Tale teoria propende per il tipo opposto di riorganizzazione territoriale, in cui prevalgono le divisioni e le frammentazioni.

Scissioni? Oggi no, grazie

La riforma dell'ordinamento degli enti locali (Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000) ha fortemente **scoraggiato le scissioni comunali a favore delle fusioni** e delle cooperazioni obbligatorie intercomunali.

Dal 2021 a oggi sono stati quindi **soppressi 326 comuni**, dando vita a 127 aggregazioni di maggiori dimensioni.

L'articolo n. 15 della riforma stabilisce infatti che **ogni comune di nuova costituzione deve avere almeno 10.000 abitanti**, una soglia attualmente superata solo dal **15% dei comuni italiani**.

Tabella 1. Numero dei comuni italiani

Anno	Comuni soppressi	Comuni costituiti	Totale comuni
2002	-	-	8.102
2003	3	1	8.100
2004	-	1	8.101
2005	-	-	8.101
2006	-	-	8.101
2007	-	-	8.101
2008	-	-	8.101
2009	2	1	8.100
2010	8	2	8.094
2011	3	1	8.092
2012	-	-	8.092
2013	4	2	8.090
2014	57	24	8.057
2015	17	6	8.046
2016	75	27	7.998
2017	31	11	7.978
2018	42	18	7.954
2019	65	25	7.914
2020	14	3	7.903
2021	-	1	7.904
2022	-	-	7.904
2023	5	2	7.901
Totale	326	125	7.901

Fonte: ANCI

Il caso Puglia

Dall'Unità d'Italia fino alla fine degli anni Sessanta, le fusioni o le scissioni dei comuni sono state gestite dal governo nazionale su spinta parlamentare. Questo scenario è cambiato con la Legge 281 del 16 maggio 1970, che ha determinato la creazione di 20 regioni, un livello di governo intermedio tra il governo centrale e i comuni.

Ai nuovi governi regionali è stata conferita una più ampia autonomia decisionale sulle questioni di assetto giurisdizionale. Di conseguenza, **ogni regione ha avuto il potere decisionale finale** di approvare o rifiutare le richieste di fusione o scissione.

Le regioni hanno, all'epoca, ereditato un quadro istituzionale camaleontico: durante il periodo fascista il numero di comuni è prima diminuito notevolmente da 9.195 comuni a circa 7.200, e poi, subito dopo la Seconda guerra mondiale, 778 comuni hanno riacquisito la loro autonomia.

Uno dei primi provvedimenti adottati dai governi regionali ha riguardato **le norme che regolano le modifiche ai confini amministrativi** e all'assetto giurisdizionale dei Comuni.

In **Puglia**, la Legge Regionale n. 26 del 20 dicembre 1973 ha stabilito le **linee guida per i comuni** che intendevano procedere a qualsiasi forma di cambiamento istituzionale. Le richieste di scissione dovevano essere presentate insieme a una **proposta tecnica** che dimostrasse la fattibilità amministrativa del distacco (risorse finanziarie, planimetria del nuovo comune e bozza dell'organigramma per la gestione del nuovo ente) e a un **referendum popolare** favorevole alla divisione. Diverse frazioni appartenenti a comuni più grandi hanno chiesto di erigersi a nuovo comune adducendo ragioni identitarie, economiche, geografiche, culturali e storiche.

Nel 1975 è stata approvata la fondazione di cinque nuovi comuni: Castro, Ortona, Porto Cesareo, San Cassiano e Zapponea si sono così distaccati dai comuni di origine Diso, Manfredonia, Nardò, Nociglia e Orta Nova (d'ora in poi "vecchi" comuni).

Dopo la fusione. Cosa dicono le ricerche?

Le riorganizzazioni territoriali possono non essere prive di conseguenze in termini di coinvolgimento politico dei cittadini: **le fusioni riducono il contatto diretto tra l'elettore e la politica locale**, poiché l'aumento della popolazione richiede la rimodulazione dei distretti elettorali e la rappresentanza politica potrebbe essere sovvertita (Heinisch et al., 2018).

La convinzione che il proprio sia il "voto decisivo", tipica delle elezioni locali (Cancela e Geys, 2016), svanisce se gli elettori non percepiscono la possibilità di eleggere i politici con cui condividono forti relazioni interpersonali. L'evidenza empirica supporta ampiamente questa affermazione, poiché l'affluenza alle urne è stata significativamente e negativamente influenzata dalle riorganizzazioni territoriali in molte democrazie avanzate e nei paesi federali.

In **Svezia**, la riforma delle fusioni municipali del 2009 ha ridotto l'affluenza alle urne di 4 punti percentuali, ma l'effetto è stato visibile solo nei piccoli comuni in cui la fusione ha aumentato in modo consistente la popolazione, rispetto ai comuni più grandi in cui la variazione della popolazione è stata appena percettibile (Lapointe et al., 2018).

Risultati simili provengono dai **Paesi Bassi**, dove Allers et al. (2021) hanno quantificato in 2,2 punti percentuali il calo dell'affluenza alle elezioni locali e in 0,7 punti percentuali il calo dell'affluenza nazionale.

Un calo sostanziale dell'affluenza è stato osservato anche in due diversi cantoni svizzeri dopo le fusioni, il **Ticino** (Koch e Rochat, 2017) e **Glarona** (Frey et al., 2023).

Una storia parzialmente diversa proviene dalla **Danimarca**, dove è stato riscontrato un effetto positivo sull'affluenza alle urne subito dopo la riforma delle fusioni comunali del 2007, ma l'impatto è rapidamente diventato in negativo soprattutto in quei comuni che hanno subito cambiamenti radicali nel loro contesto giurisdizionale (Bhatti e Hansen, 2019). Gli studi mostrano che l'aumento delle dimensioni dei comuni ha portato a un generale peggioramento della soddisfazione dei cittadini nei confronti dei governi locali (Hansen, 2015), a un sostanziale calo della fiducia nella politica locale (Hansen, 2013), e ha scoraggiato i cittadini dal partecipare attivamente alla vita politica (Lassen e Serritzlew, 2011).

Lo studio

Non tiene conto dei profili di finanza pubblica o di efficienza, ma esplora un profilo poco indagato della frammentazione comunale: **gli effetti a lungo termine sull'affluenza alle urne**.

La maggior parte degli studi di valutazione ex post si è finora infatti concentrata (vedi box nella pagina) sull'impatto delle fusioni tra i comuni (ad esempio, Hinnerich, 2009; Reingewertz, 2012; Blom-Hansen et al., 2014 e 2016; Allers e Geertsema, 2016; Blesse e Baskaran, 2016; Roessel, 2017; Steiner e Kaiser, 2017), lasciando la frammentazione territoriale piuttosto sottorap-

presentata (Billing, 2019; Swianiewicz e Łukomska, 2019).

Il dataset

Dall'archivio storico elettorale del Ministero dell'Interno sono stati raccolti **i dati a livello comunale su tutte le elezioni comunali e nazionali** (nello specifico, per la Camera dei Deputati) tenutesi tra il 1949 e il 2022 in Puglia.

Tali dati sono stati utilizzati per analizzare l'affluenza alle urne alle elezioni comunali e nazionali nei cinque comuni di interesse, distinguendo tra i "vecchi" comuni e quelli di nuova costituzione dal 1976 in poi.

Le variabili politiche sono poi state integrate con quelle ottenute dai **dati censuari** su popolazione, indice di vecchiaia, incidenza dei laureati nella popolazione di 6 anni e oltre, tasso di occupazione, incidenza dell'occupazione nel settore agricolo e incidenza dell'occupazione nel settore manifatturiero.

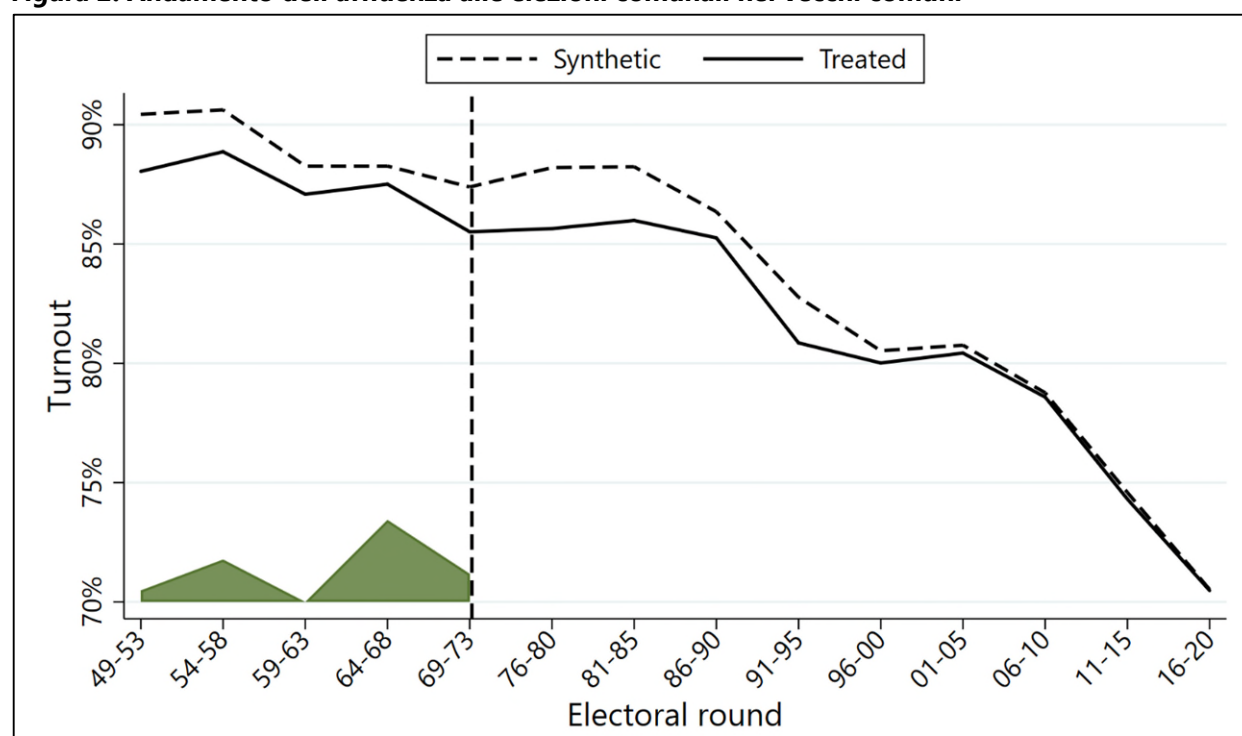
Sono stati quindi creati **cinque comuni "artificiali"** a partire dal 1976, **simulando che le scissioni comunali non siano mai avvenute**, ed è stata confrontata l'affluenza alle successive tornate elettorali (comunali e nazionali) nei nuovi comuni e nei vecchi comuni con l'affluenza stimata nei comuni artificiali.

I risultati

La scissione ha influito sull'affluenza alle elezioni comunali? Le stime riportate in Figura 1 dimostrano un **impatto positivo nei comuni di nuova istituzione**. Inoltre, l'impatto aumenta nel tempo, passando da +4 punti percentuali nella tornata elettorale 1976-1980 a **+12 punti percentuali** nella tornata elettorale 2016-2020.

Nei cinque "vecchi" comuni (Diso, Manfredonia, Nardò, Nociglia e Orta Nova), al contrario, la partecipazione alle elezioni non aumenta (Figura 2).

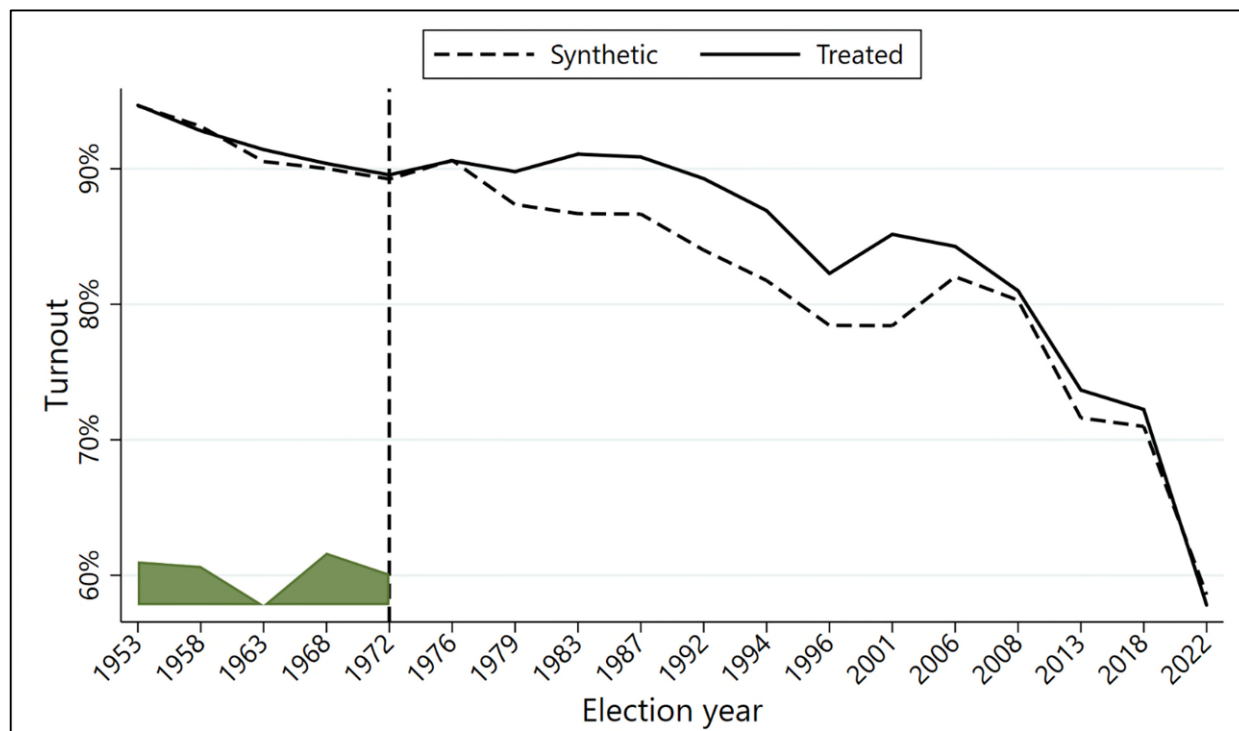
Figura 2. Andamento dell'affluenza alle elezioni comunali nei vecchi comuni



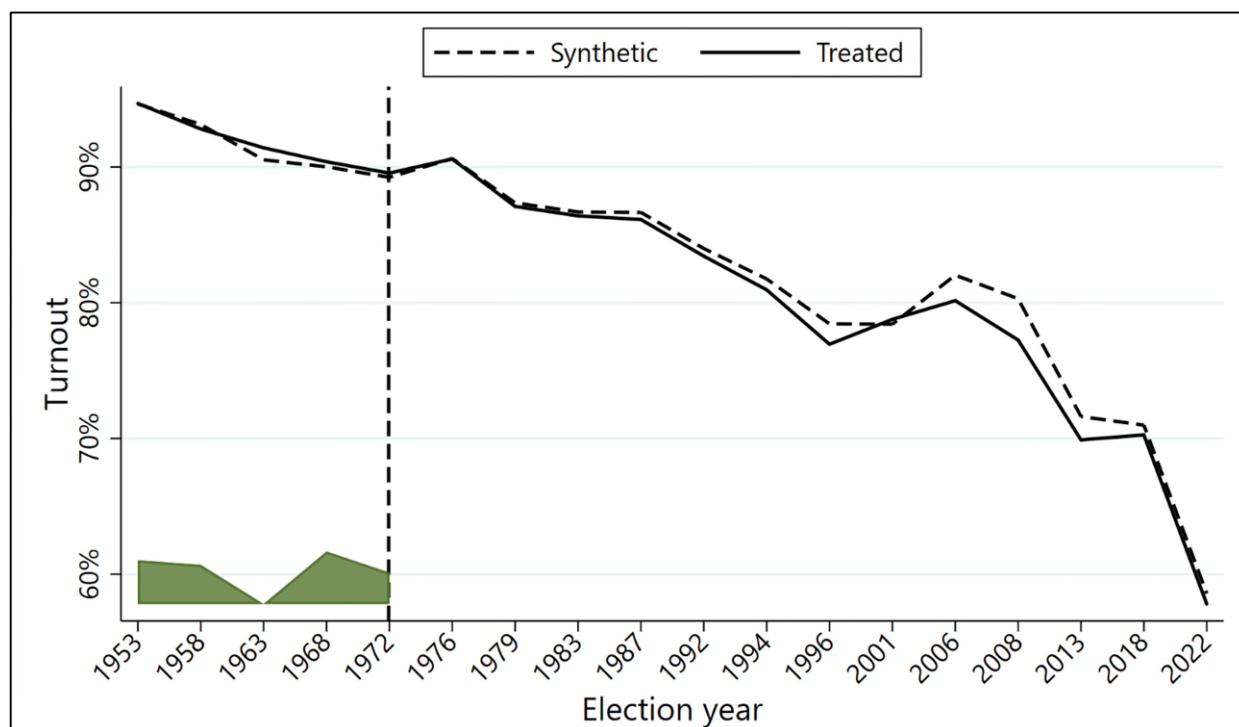
Fonte: elaborazione degli autori

La scissione ha influito sull'affluenza alle elezioni politiche? Per i comuni di nuova istituzione si registra (Figura 3) un **aumento statisticamente significativo** dell'affluenza al voto dal 1983 al 2001. Tale aumento è **temporaneo**, poiché il divario diventa trascurabile dal 2006 in poi.

Al contrario (Figura 4), l'impatto sui "vecchi" comuni è sempre piccolo e in nessun caso statisticamente significativo.

Figura 3. Andamento dell'affluenza alle elezioni politiche nei nuovi comuni

Fonte: elaborazione degli autori

Figura 4. Andamento dell'affluenza alle elezioni politiche nei vecchi comuni

Fonte: elaborazione degli autori

Conclusioni

Dal punto di vista della teoria dell'economia politica, la ricerca dimostra che, almeno a livello locale e nel periodo considerato, **la frammentazione territoriale ha mitigato gli effetti della**

disaffezione politica che ha portato al calo dell'affluenza alle urne registrato in molte democrazie rappresentative dell'Europa occidentale (Chiaromonte, 2023; Durovic, 2023).

L'analisi empirica mostra, infatti, che la divisione volontaria di comuni esistenti aumenta

l'affluenza alle elezioni comunali, ma **solo nei centri di nuova creazione**.

Le unità di governo più piccole e più localizzate hanno quindi maggiori probabilità di generare un senso di **identità locale**, di attaccamento al luogo e di **impegno civico**.

È inoltre interessante sottolineare che **i comuni di nuova istituzione hanno registrato un aumento dell'affluenza anche alle elezioni nazionali**. Tuttavia, tale aumento è di entità molto minore e solo **temporaneo**.

Il dossier

Analizza l'impatto di cinque scissioni comunali sull'affluenza alle urne. Da un punto di vista metodologico, sfrutta uno dei più recenti sviluppi nell'econometria della valutazione delle politiche: lo stimatore sintetico della differenza nelle differenze SDiD (Arkhangelsky et al., 2021; Clarke et al., 2023).

Lo studio è stato realizzato da
AUGUSTO CERQUA, Sapienza Università di Roma
DANTE DI MATTEO, Università eCampus e Ci-MET

Focus a cura di
UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica
uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza
Creative Commons Attribuzione - Non commerciale
- Non opere derivate 4.0 Internazionale