

I sindaci tra politica territoriale e vincoli di governance. Come le élite locali valutano gli strumenti di cooperazione orizzontale tra comuni

Mayors between territorial politics and governance constraints. How local elites evaluate instruments of horizontal cooperation among municipalities

SILVIA BOLGHERINI, GRETA KLOTZ

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2022-1-3

I comuni devono far fronte a richieste crescenti in termini di qualità ed efficienza dei servizi pubblici, ma non tutti sono in grado di soddisfare queste aspettative. Gli strumenti di governance orizzontale sono spesso citati in letteratura come una possibile soluzione a queste sfide locali. Questa affermazione è condivisa anche dalle élite politiche locali (sindaci) o è solo una considerazione teorica? Questo articolo si propone di approfondire, in tre regioni dell'arco alpino, in che misura la cooperazione intercomunale (IMC) e la fusione di comuni siano considerate una soluzione efficace. I risultati mostrano che la valutazione della governance orizzontale è influenzata dai benefici percepiti rispetto agli strumenti utilizzati, dall'esperienza pregressa e dal contesto di riferimento, supportando così la teoria. Altri risultati invece smentiscono alcuni assunti teorici, ad esempio che le condizioni finanziarie difficili favoriscano le fusioni. Inoltre, mentre la IMC è valutata positivamente, la fusione non è considerata una soluzione efficace per le sfide locali.

Municipalities face increasing demands in terms of quality and efficiency of public services, but not all are able to meet these expectations. Horizontal governance tools are often cited in the literature as a possible solution to these local challenges. Is this statement also shared by local political elites (mayors) or is it only a theoretical consideration? This article aims to investigate, in three Alpine regions, the extent to which inter-municipal cooperation (IMC) and municipal amalgamations are considered an effective solution. Findings show that the evaluation of horizontal governance is influenced by the perceived benefits of the governance tools, prior experience, and the relevant context, thus supporting the theory. Others, however, refute some theoretical assumptions, such as that difficult financial conditions favor amalgamation. In addition, while IMC is evaluated positively, amalgamation is not seen as an effective solution to local challenges.

Keywords: Local governance, local elite perception, amalgamation, intermunicipal cooperation, Alpine region

1. Introduzione

Ogni momento di crisi e cambiamento interessa anche, e spesso soprattutto, il livello locale di governo. I comuni devono far fronte sia alle crescenti richieste dei cittadini (in termini di alta qualità dei servizi pubblici) sia alle aspettative degli organi istituzionali sovraordinati (per l'efficienza nell'erogazione dei servizi stessi). Non tutti i comuni sono in grado di soddisfare queste aspettative a causa delle limitate risorse finanziarie o umane a loro disposizione. Inoltre, i comuni si trovano ad affrontare anche ulteriori sfide, strettamente legate ai singoli contesti (ad es. traffico, alloggi, opportunità di lavoro per i cittadini, ecc). La scienza politica e la scienza dell'amministrazione hanno da tempo evidenziato il processo di cambiamento che ha interessato il livello di governo locale. Già nel 2005, Denters e Rose parlavano di un'era della governance locale e definivano tre principali sviluppi esterni (macro) e due interni (micro-meso) che avevano portato all'ascesa dei governi locali nella maggior parte delle democrazie. I primi sono l'urbanizzazione, la globalizzazione e l'uropeizzazione, che influiscono sull'amministrazione e sul processo decisionale locale. A ciò si aggiungono i processi di cambiamento sociale, che a loro volta hanno influenzato il rapporto tra cittadini e governo locale. Gli sviluppi interni sono invece, sempre secondo Denters e Rose (2005), la crescente richiesta da parte dei cittadini di una governance efficiente ed efficace e l'aumento del desiderio di partecipazione dei cittadini.

Dalla fine del XX secolo, in quasi tutti gli Stati europei sono state attuate riforme istituzionali che hanno inciso sulle relazioni tra i livelli di governo, da un lato per potenziare il livello centrale, ma più spesso per rafforzare le autorità subnazionali o locali (Loughlin, 2010; Bouckaert, e Kuhlmann, 2016). Uno sviluppo parallelo al decentramento in corso in Europa è stato che la governance delle autorità locali è stata caratterizzata da una crescente complessità. È diventata più esigente, mentre il margine di manovra finanziario dei bilanci pubblici si è ridotto. A ciò si sono aggiunti gli sviluppi globali, come i crescenti movimenti migratori o la crisi climatica, che pongono ulteriori sfide ai comuni. Allo stesso tempo i comuni europei non sono più "immuni" dagli sviluppi che riguardano i livelli di governance subnazionale o nazionale (Teles, e Swianiewicz, 2018). In altre parole, anche se le sfide specifiche variano da comune a comune, tutti i governi locali devono funzionare come attori multifunzionali all'interno di sistemi multilivello (Alber, 2014).

Il modo in cui vengono svolti i servizi locali è cambiato drasticamente negli ultimi decenni (Steen et al., 2017). Una delle possibili strategie per affrontare la crescente complessità dei compiti comunali è la cooperazione intercomunale (Denters, e Rose 2005; Baldersheim, e Rose 2010). Esistono molti studi sugli strumenti giuridici e sull'attuazione pratica della cooperazione interco-

munale (Teles, e Swianiewicz 2018; Bolgherini, 2015, Bolgherini et al. 2018). Inoltre, un'altra strategia spesso utilizzata è il cosiddetto "consolidamento" comunale (Swianiewicz, 2010a; 2010b), ovvero la fusione di due o più comuni preesistenti. Questo secondo strumento di governance è ritenuto essere particolarmente efficace in condizioni finanziarie difficili per raggiungere economie di scala (Allers et al., 2016, Dollery et al., 2008, Blom-Hansen et al., 2021). Tuttavia, ciò su cui le ricerche si sono scarsamente concentrate è, per entrambi gli strumenti, il modo in cui l'élite politica locale valuta questi strumenti di governance.

In questo articolo, esaminiamo la pratica di questi strumenti orizzontali. Il contributo che vogliamo offrire non è infatti alla discussione teorica sul possibile valore aggiunto degli accordi orizzontali o sul perché i comuni dovrebbero cooperare o unirsi per affrontare le loro sfide. Si tratta piuttosto di una ricerca sulle élite (locali) e sulla valutazione che i politici locali (sindaci) fanno degli strumenti di governance territoriale. Il presente lavoro si concentra quindi sulla valutazione degli strumenti orizzontali comunali (da qui in avanti definiti come MHT, ovvero *municipal horizontal tools*), ovvero se l'apprezzamento degli strumenti orizzontali comunali che si riscontra in teoria è condiviso anche nella pratica dai leader locali. Pertanto, la nostra domanda di ricerca è: in che misura e a quali condizioni i sindaci valutano positivamente gli MHT, ossia cooperazione intercomunale e fusioni?

L'obiettivo di questa analisi è mostrare in che misura e a quali condizioni gli strumenti orizzontali sono valutati come soluzioni efficaci per affrontare le sfide locali. Per rispondere a questa domanda di ricerca abbiamo sondato le opinioni dei sindaci attraverso un questionario online e una serie di interviste in profondità. L'articolo si concentra su tre unità subnazionali dell'area alpina: il Cantone dei Grigioni in Svizzera, la Provincia autonoma di Bolzano/Alto Adige in Italia e il Land Tirolo in Austria. Il territorio alpino è caratterizzato da molti comuni di piccole e medie dimensioni con un alto livello di autonomia locale (Ladner et al., 2019). Queste tre regioni¹ non solo confinano tra loro, ma condividono molte somiglianze territoriali e politiche. Si trovano nella regione alpina, quindi con oro-geografia montuosa, ciascuna di esse fa parte di un sistema multilivello e gode di un elevato grado di autonomia subnazionale. I loro comuni condividono quindi sfide simili, ma sono tuttavia inseriti in un sistema costituzionale e in una cultura politica diversi. Un confronto su come i rispettivi leader politici valutano gli stessi strumenti può quindi essere molto interessante. I risultati mostreranno che i MHT

¹ In questo articolo per regione si intendono le entità subnazionali/substatali, cioè l'unità costituzionale subnazionale di ogni Stato, ad esempio le Regioni in Italia, i Länder in Austria, i Cantoni in Svizzera.

sono visti come una soluzione efficace da perseguire e ampliare dalla maggior parte dei sindaci, ma solo sotto forma di cooperazione intercomunale e non anche attraverso le fusioni. I benefici percepiti rispetto agli strumenti di governance orizzontale sono cruciali nelle valutazioni dei sindaci, così come l'esperienza pregressa e il contesto di riferimento.

Il saggio è strutturato come segue: dopo una breve rassegna della letteratura (sezione 2), vengono presentati il quadro teorico e analitico (sezione 3) e la metodologia utilizzata (sezione 4). La sezione 5 presenta i principali risultati, poi discussi nella sezione 6 insieme alle conclusioni sulla percezione degli MHT nella pratica.

2. Gli strumenti di cooperazione e la valutazione delle élite locali

La letteratura ha esplorato sia la cooperazione intercomunale (IMC) sia la fusione come possibili strategie per superare le sfide locali e come innovazione istituzionale (Teles, 2016). I comuni sono sempre più dipendenti dalla cooperazione (Franzke, e Schaap, 2021), che può comportare la collaborazione con altri comuni, ma anche con aziende private o cittadini sotto forma di processi partecipativi, o addirittura sfociare in una fusione per creare unità costitutive più grandi. Hulst e van Montfort (2007) individuano tre risposte strategiche alle sfide locali: la prima è la ristrutturazione territoriale per creare entità locali più grandi in grado di rispondere in modo più efficiente e di gestire più risorse. La seconda è la privatizzazione, ovvero l'esternalizzazione dei servizi a società private o pubbliche. La terza strategia è la cooperazione intercomunale, ovvero l'esecuzione congiunta di servizi tra comuni. Baldersheim e Rose (2010: 236ss) hanno definito cinque diversi tipi di riforme dell'amministrazione locale², dove la cooperazione intercomunale e la fusione sono le soluzioni più comuni. La fusione è spesso concepita come un'ulteriore opzione nelle riforme della governance territoriale o come una fase successiva alla IMC. Alcune delle tipiche ragioni delle riforme territoriali sono l'aumento dell'efficienza, la democratizzazione, la conservazione dell'identità locale, l'uropeizzazione o la promozione dell'imprenditorialità e l'innovazione economica. Sia la IMC che la fusione possono essere promosse da autorità regionali o di grado superiore, oppure avviate volontariamente dai comuni stessi. Gli strumenti di governance orizzontale a livello comunale sono diffusi in tutta Europa e possono avere ragioni, forme e attuazioni

² Ovvero: fusioni, cooperazione intercomunale, differenziazione funzionale, regionalizzazione, stallo (*deadlock*).

diverse nella pratica (Teles, e Swianiewicz 2018; Swianiewicz, 2010; Teles, 2016).

Dipendono infatti, tra le altre cose, dal rispettivo sistema politico, dal grado di decentramento, dalla cultura politica o dal ruolo del livello di governo locale all'interno di un'entità territoriale (Ladner et al., 2016). Si ritiene però in modo condiviso nella letteratura internazionale, che una serie di vantaggi sia raggiungibile attraverso gli MHT. Gli stretti margini finanziari dei governi locali o la loro necessità di personale specializzato (Bel, e Warner, 2006) spingerebbero i comuni a cooperare o ad accorparsi. Un altro motivo spesso citato per l'adozione degli MHT è l'obiettivo di una maggiore qualità dei servizi, che non tutti i comuni potrebbero altrimenti garantire (Baldersheim, 2010; Steiner et al, 2016). I comuni sono anche interessati a gestire in modo congiunto i compiti finanziari e amministrativi per fornire servizi che non sarebbero in grado di fornire da soli (Keuffer, e Horber-Papazian, 2020). Gli studi empirici non hanno ancora fornito una risposta chiara su quale sia l'approccio giusto per risolvere le sfide locali (Teles, 2016), nonostante l'evidenza dimostri, ad esempio, che la IMC influenza positivamente l'implementazione dei servizi (Steen et al., 2017).

In particolare, un'attuale lacuna nella ricerca riguarda, come si è detto, la valutazione politica di tali strumenti a livello di esecutivo politico locale. Nonostante la percezione da parte delle amministrazioni locali sia fondamentale per la definizione delle politiche future, questo aspetto è poco indagato. Non ha infatti senso implementare strumenti di cooperazione intercomunale o procedere alla fusione se i decisori politici locali li valutano negativamente e se queste riforme non godono del sostegno locale. Poiché solo pochi studi si sono occupati delle valutazioni e/o della percezione degli strumenti orizzontali da parte delle élite politiche locali, questo articolo si propone di colmare questa lacuna e quindi di fornire nuovi e interessanti spunti di riflessione.

Esistono diversi studi che analizzano il ruolo, la percezione e/o gli atteggiamenti dei sindaci o dei consiglieri locali su diversi aspetti della governance locale (ad esempio, Egner et al., 2013; Heinelt, 2013, Heinelt et al., 2018a, Heinelt et al, 2018b). Un'ampia ricerca che ha analizzato il ruolo dei sindaci come leader nella pratica nei comuni con oltre 10.000 abitanti dalla prospettiva comparata di 26 paesi europei nel 2003-2004 e di 29 nel 2015-2016 (Bäck et al, 2006; Heinelt et al., 2018), ha esaminato anche la percezione dei sindaci, tra l'altro, sulla democrazia locale o verso le riforme amministrative e territoriali, la fornitura di servizi locali, la finanza, nonché le loro priorità politiche. Richter (2018) ha collegato la valutazione della situazione finanziaria del comune da parte dei sindaci con diverse strategie di consolidamento, ad esempio la cooperazione con altri comuni e/o con attori privati. È interessante notare che in questo studio solo il 14,4% dei rispondenti menzionava

la cooperazione con altri comuni o con attori privati come strategia per il consolidamento del bilancio.³

Per quanto riguarda il ruolo dei sindaci nella creazione di reti, è stato esaminato in che misura i sindaci dipendano da altri attori per affrontare le loro priorità politiche (Denters et al., 2018): la dipendenza da attori esterni (ad esempio, altri comuni) è particolarmente evidente in alcune politiche come la sostenibilità, le infrastrutture e la politica sociale, ed è in media meno pronunciata in paesi come l'Austria e la Svizzera a differenza dell'Italia o di alcuni Paesi dell'Europa orientale.

Per quanto riguarda invece, specificamente, l'atteggiamento dei politici locali nei confronti della cooperazione intercomunale, sono stati condotti ancora meno studi.

Bergholz e Bischoff (2016) hanno condotto uno studio in 59 comuni del Land tedesco dell'Assia. Ai membri dei consigli comunali è stato chiesto se il loro comune dovesse cooperare strettamente con i comuni vicini. I risultati mostrano che il sostegno alla cooperazione intercomunale varia a seconda dei settori di intervento. La cooperazione nel campo delle strutture per l'infanzia è meno richiesta rispetto a quella riguardante la manutenzione delle strade o l'amministrazione interna. Dal 1988 in Svizzera è stato condotto uno studio sistematico sulla valutazione della cooperazione intercomunale attraverso sondaggi a livello comunale. Nell'ambito di questo monitoraggio nazionale, i ricercatori conducono un'indagine sulle prestazioni, le finanze e le riforme dei comuni svizzeri rivolgendosi a funzionari locali di alto livello e, più recentemente, anche a membri degli esecutivi politici. Una parte dell'indagine esamina anche le forme di erogazione dei servizi locali e in quali ambiti politici i comuni collaborano con altri comuni o con attori privati (Steiner et al., 2021).

Altri studi si sono occupati specificamente degli attori della cooperazione. Swianiewicz (2018) ha esaminato il ruolo dei sindaci nell'attuazione della cooperazione intercomunale. In uno studio comparativo di otto paesi europei, conclude che i sindaci sono gli attori più attivi e influenti nell'avviare e mantenere la cooperazione intercomunale. Un'indagine sulle città austriache (Biwald, 2004) è giunta a conclusioni simili: ha dimostrato che la leadership della cooperazione intercomunale spetta principalmente ai sindaci. Klok et al. (2018) hanno rilevato inoltre, nel caso dei Paesi Bassi, che la fiducia intercomunale aumenta la percezione di una cooperazione efficace ed efficiente tra i partner.

³ La domanda riguardava quali strategie di consolidamento del bilancio i Sindaci prioritizzavano in tempi di vincoli di bilancio (Richter, 2018).

3. L'orizzontalità: dimensioni e risultati attesi

La governance orizzontale è un termine utilizzato per molti tipi di interazioni locali. Non solo è concepita in modo diverso dal punto di vista teorico, ma, come detto, è anche eterogenea dal punto di vista empirico.

Il presupposto teorico che sta alla base è che gli strumenti orizzontali municipali (MHT) possono essere una soluzione adeguata per affrontare le sfide municipali - come indicato nella sezione 2 - e soprattutto per consentire un'implementazione più efficiente dei servizi locali. Ma qual è la valutazione delle élite locali (sindaci) rispetto a questa soluzione?

Illustriamo ora il quadro analitico e teorico che andremo a utilizzare per rispondere a questa domanda. Per raccogliere le valutazioni dei sindaci sugli MHT, abbiamo adattato il concetto di "europeicità" (*européanness*) e le sue relative dimensioni utilizzate da Best et al. (2012).

Nel loro studio sull'europeicità delle élite politiche negli Stati membri dell'UE, poi utilizzate anche in studi comparativi successivi (tra gli altri, Vogel e Teruel 2016), gli autori partono dal presupposto che gli atteggiamenti delle élite verso l'integrazione europea siano orientati da un insieme composito di percezioni e sentimenti - che definiscono appunto "europeicità" - e che si compone essenzialmente di tre dimensioni principali: emotiva, cognitiva-valutativa e proiettiva-conativa.

Le tre dimensioni dell'europeicità sono per Best e colleghi (2012) radicate in atteggiamenti profondi per i quali, ad esempio, l'integrazione europea è fondamentalmente un processo consensuale, che dipende dall'accordo della maggioranza degli attori coinvolti e che rende possibile la sua ulteriore espansione. Seguendo questo percorso logico e applicandolo al nostro contesto della realtà locale, se ne evidenziano i parallelismi che rendono appropriata la nostra trasposizione dall'europeicità a quella che chiameremo qui chiameremo *orizzontalità*.

Anche la nostra indagine si riferisce infatti a élite politiche, sebbene a livello locale (sindaci invece di élite nazionali e dell'UE), nonché a diverse istituzioni indipendenti tra loro (comuni invece di Stati membri) che sono in modo volontario profondamente interconnesse tra loro attraverso i diversi strumenti orizzontali (invece che attraverso l'*acquis communautaire*). L'orizzontalità è basata, come l'integrazione europea, sul consenso e, grazie ad esso, i suoi strumenti sono potenzialmente estendibili. Abbiamo pertanto adattato la definizione che gli autori danno delle tre principali dimensioni di europeicità dal contesto dell'integrazione europea (ivi: 8) a quello degli strumenti orizzontali comunali. La dimensione emotiva indica quindi l'atteggiamento positivo o negativo che le élite politiche locali hanno nei confronti degli MHT; la dimensione cognitivo-valutativa si riferisce alla valutazione e

al grado di approvazione dello stato attuale degli MHT; la dimensione proiettivo-conativa si riferisce invece all'atteggiamento positivo o negativo che le élite politiche locali hanno nei confronti di un'espansione degli MHT nel contesto istituzionale dei comuni interessati. Best e colleghi (2012) ipotizzano che le tre dimensioni siano aspetti diversi di un costrutto comune e le utilizzano nel loro studio completo sulla valutazione e sugli atteggiamenti delle élite politiche dell'UE nei confronti dell'integrazione europea.

Abbiamo quindi distinto la valutazione complessiva dei sindaci sugli strumenti orizzontali comunali (MHT) in quattro valutazioni riguardanti: a) soddisfazione verso gli MHT; b) rilevanza degli MHT per il comune coinvolto; c) vincoli che un governo locale in MHT deve affrontare; d) ampliamento degli MHT.

La *soddisfazione* (a) serve a capire se la qualità degli MHT che il comune sta sperimentando, o ha sperimentato, è vista come soddisfacente nella vita quotidiana della comunità locale e se è considerata positivamente dai dirigenti locali. La soddisfazione richiama la dimensione emotiva di Best et al. (2012).

La dimensione cognitivo-valutativa è stata rilevata con due valutazioni. In primo luogo, con quella sulla *rilevanza* (b), che rappresenta il giudizio dei sindaci sull'importanza che i servizi vengano svolti insieme ad altri comuni. In secondo luogo, con la valutazione dei *vincoli di governance* (c), che copre un insieme di aspetti (amministrativi, finanziari, performativi) e cerca di cogliere quali sono le sfide che maggiormente interessano le comunità locali.

Un'ulteriore valutazione, legata alla dimensione proiettiva di Best et al. (2012), è stata data dai sindaci su quanto le due principali forme di MHT (ricordiamo, IMC e fusione) siano valutate come soluzioni efficaci per la governance locale e per affrontare le sfide municipali e siano quindi da rafforzare o ampliare.

Le prime tre valutazioni (su: a. soddisfazione; b. rilevanza; c. vincoli di governance) saranno infine messe in relazione con la quarta, quella sull'ampliamento degli strumenti orizzontali (d), al fine di esplorare un altro aspetto dell'opinione dei sindaci sull'effettivo funzionamento degli MHT e cogliere alcuni spunti per possibili raccomandazioni di policy.

In questo quadro, vediamo ora di definire quali sono i risultati che ci attendiamo su queste dimensioni.

Gli studi esistenti indicano che una certa tradizione di cooperazione intercomunale ha un effetto positivo sulla cooperazione. In altre parole i politici che hanno già avuto esperienze di cooperazione sono più propensi a ripeterla o a intensificarla (Camoës et al., 2021; Teles, e Swianiewicz, 2018). Inoltre, nonostante la cooperazione nella fornitura di servizi locali risulti essere estremamente diversificata tra i vari paesi e impiegata in una varietà di aree

di policy (Teles, e Swianiewicz, 2018), alcune di queste sono particolarmente frequenti - ad esempio, la gestione dei rifiuti e dell'acqua, i fondi strutturali dell'UE, lo sviluppo economico e il turismo, la pianificazione, i servizi sociali, la protezione civile (Teles, e Swianiewicz, 2018) - fornendo così un parametro utile per valutare l'implementazione degli MHT e offrendo un punto chiave per la sua comprensione e rilevanza (Klotz 2023 di prossima pubblicazione).

In questa prospettiva, l'esperienza precedente e la sua reiterazione possono avere un impatto anche sull'opinione che le élite locali hanno sia sulla loro soddisfazione nei confronti di tale strumento, sia sulla rilevanza che gli attribuiscono. Certo, gli strumenti orizzontali sono spesso fortemente sostenuti politicamente dai governi centrali e/o promossi con incentivi finanziari rilevanti per i comuni che accettano di cooperare o di unirsi. I comuni potrebbero quindi essere coinvolti negli MHT semplicemente perché costretti (normativamente o finanziariamente) a farlo, senza per questo valutarli come strumenti soddisfacenti o pertinenti per le loro necessità. È quindi interessante andare a verificare cosa avviene effettivamente nei nostri tre casi studio. Partendo dalla letteratura sul punto, ci aspettiamo dunque che:

- se un comune ha già avuto esperienze con gli MHT, i sindaci dovrebbero esserne soddisfatti e quindi valutarli positivamente (E1);
- se un comune ha già avuto esperienze con gli MHT, i sindaci dovrebbero valutare positivamente la loro rilevanza per i comuni (E2).

I Comuni devono gestire un numero notevole di compiti, in costante aumento nel tempo (Hesse, e Sharpe, 1991). In anni recenti nuove sfide hanno influenzato la governance locale, come la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche o i cambiamenti climatici, ad esempio sotto forma di disastri naturali (Kuhlmann et al., 2021). L'assegnazione di tali compiti ai comuni non è sempre accompagnata dalle risorse finanziarie necessarie per portarli a termine. Inoltre, molti cittadini hanno grandi aspettative riguardo alla fornitura di servizi locali e alla partecipazione al processo decisionale (Kuhlmann et al., 2021). I servizi locali di base non sono più determinati solo a livello locale, ma sono sempre più regolamentati anche da livelli superiori (regionale, nazionale, europeo), rendendo i requisiti per la loro gestione più complessi rispetto a qualche decennio fa e soggetti a richieste dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso (Kuhlmann et al., 2021; Flinders, 2012; Bolghe-rini, 2015). Inoltre, molte autorità locali hanno un forte bisogno di personale qualificato per la gestione dei compiti assegnati, con abilità e conoscenze sufficienti a svolgerli e a cooperare con altre autorità locali o livelli di governo (Agranoff, 2014, Baldersheim, 2021).

In questo contesto, ci aspettiamo quindi che i *sindaci valutino negativamente*:

- la quantità di incarichi assegnati ai loro comuni (E3),
- l'attuale disponibilità di mezzi finanziari dei loro comuni (E4)
- le pressioni sia dall'alto che dal basso sui loro comuni (E5).

Le IMC e le fusioni sono considerate le principali forme di consolidamento territoriale locale (Hulst, e Van Montfort, 2007; Swianiewicz, 2010; Franzke et al., 2016). Ci si aspetta che i comuni valutino positivamente il loro ruolo come strumenti di governance e quindi si orientino positivamente verso un ruolo sempre maggiore (ampliamento) di tali strumenti. Quindi ci aspettiamo che:

I sindaci valutino sia l'IMC che la fusione come strumenti utili per una governance locale più efficiente (E6).

Il Quadro 1 riassume la cornice teorica e analitica utilizzata in questo articolo.

Quadro 1: Dimensioni di analisi dell'orizzontalità e valutazioni attese

Dimensione di orizzontalità	Valutazione della... rispetto agli MHT	Tipo di vincolo	Valutazione attesa
Emotiva	Soddisfazione		Positiva
Cognitiva	Rilevanza		Positiva
	Vincoli di governance	Amministrativi Finanziari Performativi	Negativa Negativa Negativa
Proiettiva	Ampliamento		Positiva

Fonte: Elaborazione degli autori.

4. Metodo, dati e selezione dei casi

Alla nostra domanda di ricerca generale (*in che misura e a quali condizioni i sindaci valutano positivamente gli MHT, ovvero cooperazione intercomunale e fusioni?*) abbiamo cercato di rispondere raccogliendo le opinioni dei leader locali (sindaci) sugli MHT nella pratica.

Per svolgere l'analisi sono stati selezionati tre casi di studio: il cantone Grigioni in Svizzera, la provincia autonoma di Bolzano in Italia e il Land Tirolo in Austria. Queste entità subnazionali condividono una serie di caratteristiche simili in termini culturali, geografici, socioeconomici e storici. Sono geograficamente confinanti e, in quanto territori alpini, sono da lungo tempo economicamente interconnessi e politicamente legati in numerose istituzio-

ni di cooperazione transfrontaliera (ad es. Arge Alp, Alleanza nelle Alpi). Oltre ad affrontare sfide analoghe in alcuni ambiti politici (ad esempio, mobilità, protezione delle risorse naturali, ecc.), questi territori sono simili anche in termini di autonomia subnazionale. Quest'ultima ha profonde radici storiche nei tre territori analizzata e, se comparata con altre regioni europee, vi si attesta a livelli elevati (Ladner, 2019; Bolgherini et al., 2021). I comuni delle tre regioni sono inoltre competenti su una gamma simile di servizi e anche la loro struttura territoriale complessiva permette un confronto: la maggior parte dei comuni è di tipo rurale, non è presente alcuna città metropolitana, solo nove comuni in totale hanno più di 15.000 abitanti e molti sono di piccole o medie dimensioni in termini di popolazione (Tabella A1, Appendice). Le somiglianze possono poi essere identificate anche in base a criteri economici, dal momento che si tratta di tre territori economicamente molto sviluppati, dove il PIL pro-capite è piuttosto alto e il tasso di disoccupazione basso – con livelli comparabili tra le tre aree. Si tratta quindi di tre regioni con caratteristiche simili tra loro e tipiche dell'arco alpino, che rendono questo studio particolarmente appropriato, ma allo stesso tempo con alcuni tratti specifici e quindi alcuni limiti in termini di possibili generalizzazioni.

Per quanto riguarda gli MHT, le tre regioni hanno esperienze piuttosto differenziate: in Svizzera la cooperazione intercomunale ha una lunga tradizione, ma il Cantone dei Grigioni ha anche perseguito la fusione negli ultimi anni; la Provincia autonoma di Bolzano e il Tirolo hanno invece promosso la cooperazione intercomunale e finora cercato di evitare fusioni. In tutte e tre le regioni esistono diverse forme giuridiche e strumenti per la gestione e l'erogazione congiunta dei servizi comunali, e studi comparativi (Bußjäger et al, 2016, Steiner, e Kaiser 2018; Klotz 2023 di prossima pubblicazione) mostrano che la tendenza europea verso forme di governance orizzontale è confermata anche in questi territori alpini.

I dati sono stati raccolti attraverso un questionario online sottoposto ai sindaci di tutti i 500 comuni dei Grigioni, della Provincia autonoma di Bolzano/Alto Adige e del Tirolo, e attraverso interviste semi-strutturate ai sindaci di 12 comuni campione.⁴ Il questionario è stato inviato ai sindaci nell'aprile 2020⁵. Il tasso di risposta è stato del 28,4% (Tabella 1), un valore particolar-

⁴ L'indagine online ha raccolto dati quantitativi e qualitativi. Il questionario comprendeva 64 domande su molti altri fattori dell'attuazione e della valutazione della cooperazione locale. Qui presentiamo solo una parte di questi dati. L'indagine online e le interviste fanno parte del progetto di dottorato in corso della co-autrice Greta Klotz presso l'Università di Friburgo (Svizzera) e sono state condotte tra il 2020 e il 2021.

⁵ I sindaci sono stati contattati tramite il loro indirizzo e-mail istituzionale e invitati a compilare il questionario online (modalità Cawi). A tal fine, è stato inviato loro per e-mail un link web unico per accedere al questionario. Utilizzando questo URL, ogni rispondente ha avuto accesso diretto al questionario. Se necessario, l'intervistato poteva interrompere

mente elevato per un'indagine online, il cui tasso è solitamente compreso tra il 5-10% (Mosca, 2014: 408) e per indagini di tale durata (Egner et al., 2013), considerando che i 500 sindaci intervistati rappresentano la totalità della popolazione indagata. Le interviste semi-strutturate, i cui contenuti hanno integrato i risultati del questionario e arricchito la loro interpretazione, sono state condotte in 12 comuni selezionati con i leader politici tra febbraio e luglio 2021⁶.

Tabella 1: Questionario online: Sindaci intervistati e tasso di risposta

	N totale	%	N risposte	Tasso di risposta (%)
Sindaci nei Grigioni	105	21,0	47	47,0
Sindaci in Provincia autonoma di Bolzano/Alto Adige	116	23,2	50	43,1
Sindaci in Tirolo	279	55,8	45	16,1
Totale	500	100,0	142	28,4

Fonte: Klotz (2023 in corso di pubblicazione)

Condurre indagini sulle elite presenta spesso difficoltà aggiuntive rispetto alle indagini sull'opinione pubblica, come la difficoltà di accesso (per motivi istituzionali o di agenda dell'intervistato) o la riluttanza a rispondere a domande che esulano dall'ambito di competenza dell'intervistato o che possono essere politicamente o personalmente scomode (Rodríguez-Teruel, e Daloz, 2016). Ciononostante, ai fini di questa ricerca, il sondaggio d'elite è stato ritenuto il metodo più appropriato.

Questo studio si concentra infatti sulla leadership politica locale, ovvero sul sindaco come principale attore politico esecutivo della politica locale. Questa scelta si basa sul presupposto che i sindaci sono cruciali per l'avvio e l'attuazione della cooperazione locale e hanno la necessaria conoscenza dei meccanismi del governo locale. Le decisioni politiche sono infatti modellate dall'interpretazione e dal comportamento dei singoli attori (Steyvers et al,

la compilazione del questionario e riconnettersi in seguito per completarlo. I questionari chiedevano il nome dell'intervistato e del Comune solo per uso interno. Il questionario originale in tedesco è stato tradotto in italiano (per i sindaci dell'Alto Adige e dei Grigioni che hanno preferito rispondere in italiano). I questionari sono stati pre-testati da esperti nazionali (funzionari pubblici locali e ricercatori) con un numero di esperti che è variata tra 1 (Austria) e 5 (Italia).

⁶ Per le interviste semi-strutturate, i sindaci selezionati sono stati contattati via e-mail per concordare un orario conveniente per un'intervista online faccia a faccia (modalità Capi) o telefonica (modalità Cati), della durata media di un'ora.

2016). Teles e Swianiewicz (2018) sottolineano la rilevanza degli attori locali e della leadership politica nel contesto della governance orizzontale. Analogamente, Behnke e Müller (2017) ipotizzano che i leader degli esecutivi politici siano centrali per l'implementazione delle relazioni intergovernative, poiché plasmano gli esiti e la progettazione dei processi di cooperazione. Inoltre la valutazione della cooperazione locale si basa principalmente sulle decisioni politiche a favore (o contro) la cooperazione o sulla selezione di forme specifiche di tale cooperazione da parte del sindaco (Teles, 2016).

5. Come i sindaci valutano le dimensioni dell'orizzontalità

Interviste preliminari con esperti locali, studi esistenti e nuovi dati del 2020/2021 (Bußjäger et al, 2016; Steiner, e Kaiser 2018; Klotz 2023 di prossima pubblicazione) dimostrano che un gran numero di comuni nelle tre regioni indagate ha esperienza con gli MHT. In Tirolo ogni comune ha circa 27 cooperazioni in cui sono coinvolti in media 8 comuni (Bußjäger et al., 2016). Nella Provincia autonoma di Bolzano una panoramica provinciale ufficiale conferma che quasi la metà dei suoi 116 comuni sono coinvolti in accordi tra comuni. In Svizzera quasi tutti i comuni hanno esperienze di IMC (Steiner, e Kaiser, 2018) e il Cantone dei Grigioni, in una panoramica del 2018 sulla cooperazione locale, ha fatto registrare 213 collegamenti comunali e un numero crescente di fusioni. I risultati qui esposti si riferiscono solo ai sindaci intervistati che hanno dichiarato una precedente esperienza di MHT⁷.

5.1 Soddisfazione e rilevanza

L'obiettivo della valutazione della soddisfazione (dimensione emotiva) era quello di scoprire in che misura i sindaci avessero avuto esperienze positive o negative con gli MHT.⁸ I risultati complessivi (Fig. 1) mostrano un livello di soddisfazione notevolmente elevato. Oltre il 70% degli intervistati ha dato un giudizio nettamente positivo (il 51,2% ha valutato MHT con alta, il 20,5% con molto alta), mentre oltre il 23% ha un'opinione almeno soddisfacente - i dettagli per regione sono riportati nelle tabelle A2-A4 in appendice. I giudizi negativi sono molto limitati. Nonostante questa valutazione chiaramente positiva, dalle interviste è però emerso, altrettanto chiaramente, che perché la cooperazione sia davvero soddisfacente, è necessario che si verifichino diverse condizioni (ad. es. la volontà politica, la capacità di compromessi, la competenza del personale). I sindaci valutano attentamente se e in quali

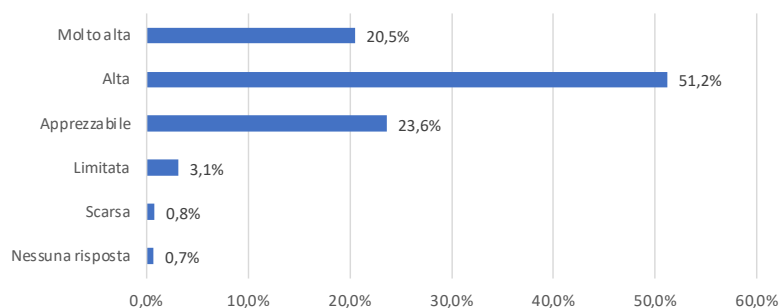
⁷ Le domande su soddisfazione e rilevanza erano orientate a indagare la IMC.

⁸ La domanda era: Come valuta la precedente collaborazione del suo Comune con altri Comuni in generale (nell'esecuzione dei servizi)?

circostanze collaborare e di solito hanno obiettivi chiari in mente e non collaborano solo per il gusto di farlo.

Questi risultati confermano l'E1, dove ci si aspettava una valutazione complessivamente positiva degli MHT da parte dei sindaci già impegnati in queste pratiche.

Figura 1: Valutazione della soddisfazione per gli MHT



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati N=127.

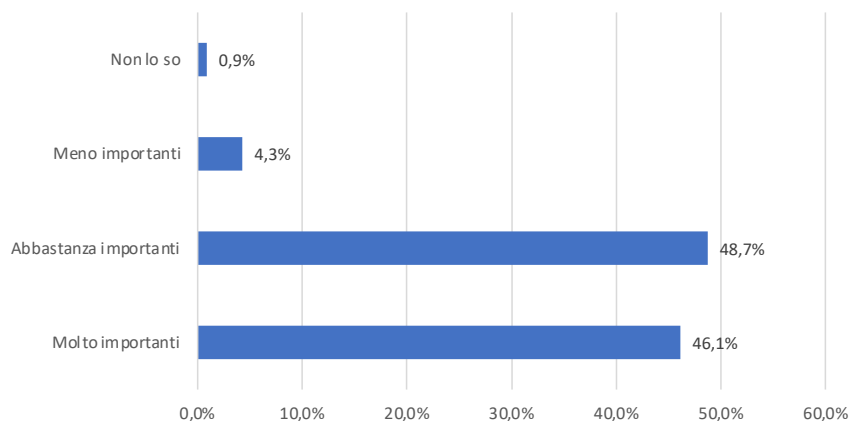
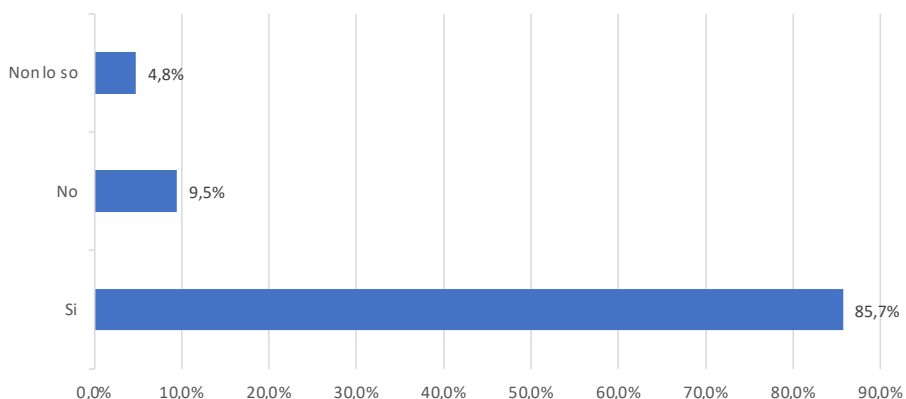
La valutazione della rilevanza (dimensione cognitiva) mirava a cogliere l'importanza attribuita dai sindaci agli MHT - sia come strumento generale di amministrazione, sia specificamente in relazione al proprio comune.⁹ La seconda domanda è stata posta perché è ovviamente possibile che un sindaco consideri la cooperazione in generale utile, ma non la ritenga adatta al proprio comune.

Come per la prima domanda, i risultati mostrano chiaramente che la maggior parte degli intervistati (oltre l'80%) considera gli strumenti orizzontali utili nel loro complesso (Fig. 2 riquadro superiore). Per quanto riguarda la rilevanza specifica, la valutazione complessiva rivela una posizione estremamente positiva (oltre il 90%) che conferma e addirittura supera quella sulla rilevanza generale degli strumenti orizzontali. Per quasi il 50% degli intervistati, infatti, gli MHT sono "abbastanza importanti" per il proprio comune, e per un altro 46% sono addirittura "molto importanti" (Fig. 2 riquadro inferiore). Da notare che nessuno dei sindaci che hanno risposto negativamente ha scelto la risposta "non importante". Questo atteggiamento positivo nei confronti degli MHT emerso dal questionario è stato confermato anche dalle

⁹ In primo luogo, ai sindaci è stato chiesto se valutano la cooperazione in generale come uno strumento efficiente di amministrazione (Secondo lei, la cooperazione con altri comuni è utile come strumento generale per gestire in modo più efficiente?). In secondo luogo, ai soli intervistati che avevano risposto sì o non so alla domanda precedente, è stato chiesto quanto sia importante la cooperazione per il proprio Comune (Quanto è importante per lei che i servizi vengano svolti congiuntamente tra il suo e altri Comuni?).

interviste. La maggior parte dei sindaci intervistati ha confermato che la cooperazione è “importante” per loro. Viene quindi confermata E2, ovvero la nostra aspettativa che i sindaci coinvolti negli MHT ritengano questi strumenti rilevanti, oltre che in generale, anche per i loro comuni.

Figura 2: Valutazione della rilevanza degli MHT: generale (riquadro superiore) e specifica (riquadro inferiore)



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati (generali) N=126, (specifici) N=115.

5.2 Vincoli di governance

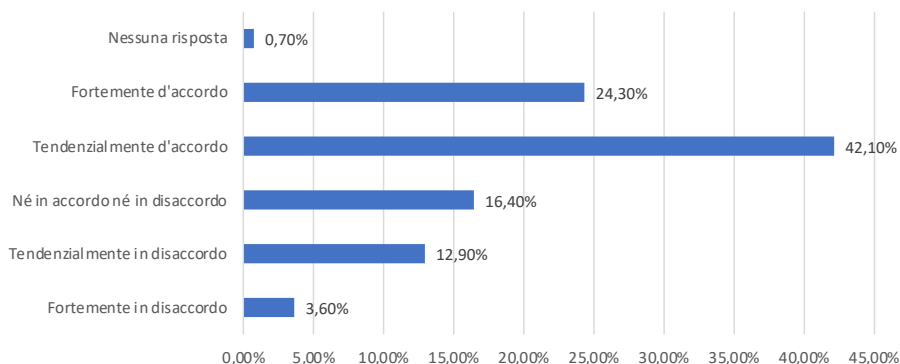
Per cogliere la complessità delle sfide che gli MHT come IMC e fusioni dovrebbero affrontare e risolvere, abbiamo raccolto le valutazioni dei sindaci sui vincoli di governance che riguardano gli aspetti amministrativi, finanzia-

ri e performativi, ovvero un ulteriore aspetto della dimensione cognitivo-valutativa.

Per iniziare, abbiamo proceduto ponendo le stesse domande di Heinelt et al. (2018b), ovvero quali sono le sfide critiche che i comuni stanno affrontando e abbiamo chiesto di scegliere le tre più rilevanti.¹⁰ I risultati mostrano che le (valutazioni delle) priorità sono molto diverse. Nel complesso, i sindaci hanno scelto più frequentemente traffico (38,6%), alloggi (37,1%) e disoccupazione (30,0%) come problemi più impegnativi per i comuni che amministrano. La criminalità, così come la sistemazione dei richiedenti asilo, l'accesso ai servizi di base e l'immigrazione sono stati menzionati solo marginalmente e, in generale, con punteggi molto diversi: la valutazione delle sfide locali nelle tre regioni varia in modo significativo e dipende dal territorio (cfr. Tabella A5 e A6, Appendice).

Riguardo all'aspetto amministrativo, ai sindaci è stato chiesto di valutare la quantità di compiti che devono svolgere. I risultati mostrano che la maggioranza (66,4%) è d'accordo con l'affermazione proposta, secondo cui i comuni hanno troppi compiti da svolgere: il 42,1% è tendenzialmente d'accordo e un altro 24,3% è fortemente d'accordo (Fig. 3 e tabella A7 in Appendice per i dati per regione), confermando così la nostra E3.

Figura 3: Valutazione sul carico dei compiti assegnati ai Comuni



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati N=140.

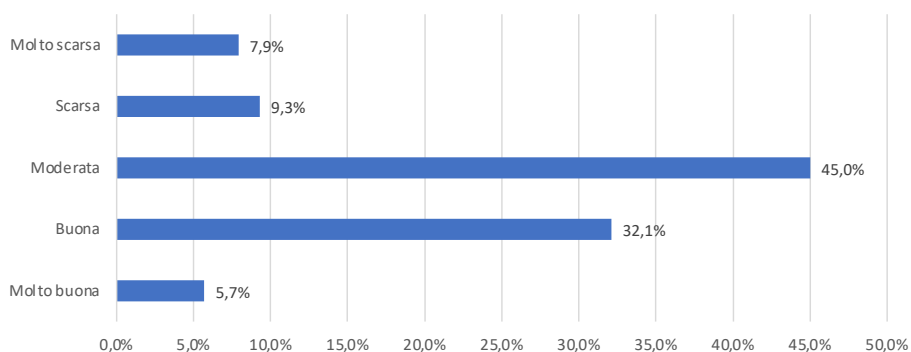
Le risorse finanziarie sono un parametro fondamentale per le amministrazioni locali.¹¹ Ai sindaci è stato chiesto di valutare in che misura sono soddi-

¹⁰ La domanda era: I Comuni possono essere colpiti in varia misura da alcuni sviluppi o sfide sociali. Quali delle sfide qui menzionate pensa che il suo Comune sia particolarmente colpito? La preghiamo di barrare le 3 questioni che sono più importanti per Lei.

¹¹ La domanda era: Come valuta le risorse finanziarie a disposizione del suo Comune rispetto alle sue esigenze in generale?

sfatti delle risorse finanziarie del proprio Comune. I risultati mostrano che le opinioni su questo aspetto sono molto simili a livello interterritoriale): complessivamente la maggior parte degli intervistati (45%) ha risposto alla domanda con “moderata” (Fig. 4) e mostra quindi una valutazione piuttosto cauta della propria dotazione finanziaria, fornendo così una conferma soltanto parziale di E4 (che invece attendeva una valutazione negativa). Circa il 40% ritiene infatti che la propria disponibilità finanziaria sia “buona” o addirittura “molto buona”, contro un 15% che ha posizioni chiaramente negative (“scarsa” o “molto scarsa”) al riguardo. Nelle interviste alcuni sindaci hanno menzionato le risorse finanziarie al momento di spiegare il motivo per cui hanno avviato una cooperazione. In generale, le interviste hanno confermato che una parte dei sindaci delle tre regioni è soddisfatto delle risorse finanziarie a disposizione del loro comune mentre altri, in particolare quelli dei comuni più piccoli, vedono tale disponibilità più vincolata, soprattutto per le difficoltà legate a una popolazione ridotta e a livelli di burocratizzazioni enormemente cresciuti.

Figura 4: Valutazione della disponibilità finanziaria comunale



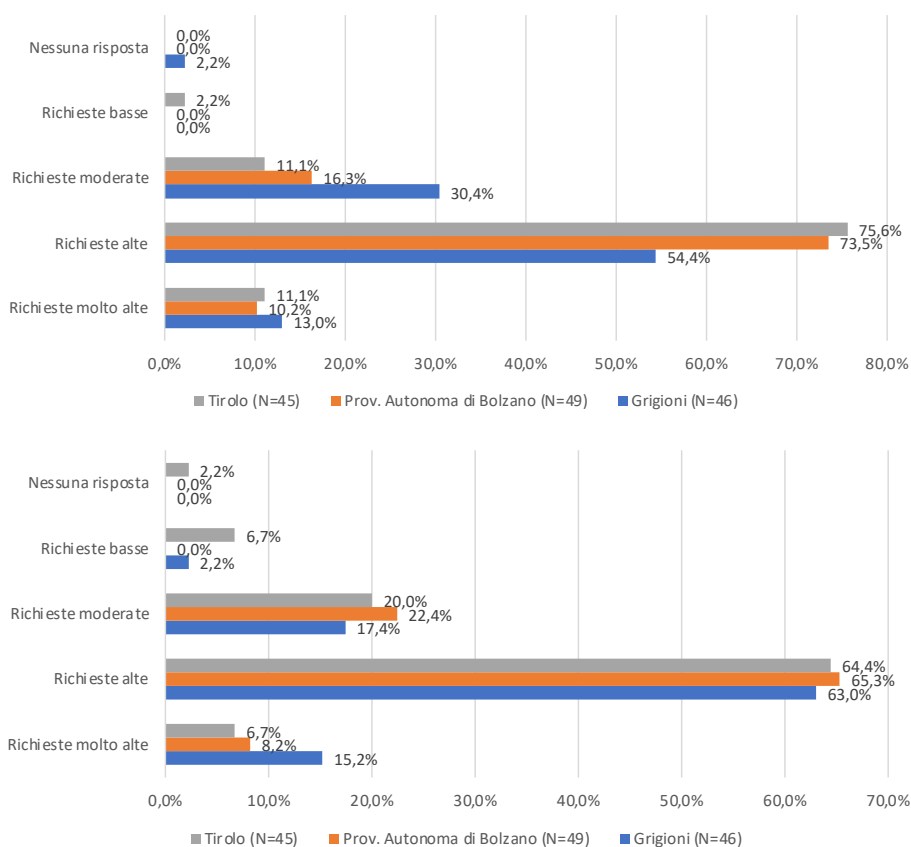
Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati N=140.

Il questionario conteneva anche tre domande volte a comprendere alcuni aspetti performativi, ovvero come i sindaci percepiscono le richieste provenienti sia dai cittadini che dalle istituzioni a loro sovraordinate.¹² Nel complesso, i risultati rivelano che l’ammontare di entrambe le richieste è valutato alto o addirittura molto alto dalla maggior parte degli intervistati (Fig. 5,

¹² Le prime due domande erano: Come valuta le richieste dei cittadini nei confronti dei servizi forniti dal suo Comune? (richieste dei cittadini) e Come valuta le richieste del legislatore subnazionale (Cantone dei Grigioni, Provincia Autonoma di Bolzano, Land Tirolo) nei confronti dei servizi del suo Comune? (richieste da parte dell’autorità di grado superiore).

rispettivamente riquadro superiore per i cittadini e inferiore per le istituzioni sovraordinate). È sorprendente che non ci siano quasi differenze tra le risposte per regione, il che significa che tutti i sindaci si sentono notevolmente esposti a richieste elevate da entrambe le parti, indipendentemente dal territorio di appartenenza del loro comune (risultati generali nella Tabella A8, Appendice).

Fig. 5: Valutazione del livello di richieste da parte dei cittadini (riquadro superiore) e delle istituzioni sovraordinate (riquadro inferiore) nei confronti del Comune



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati N=130.

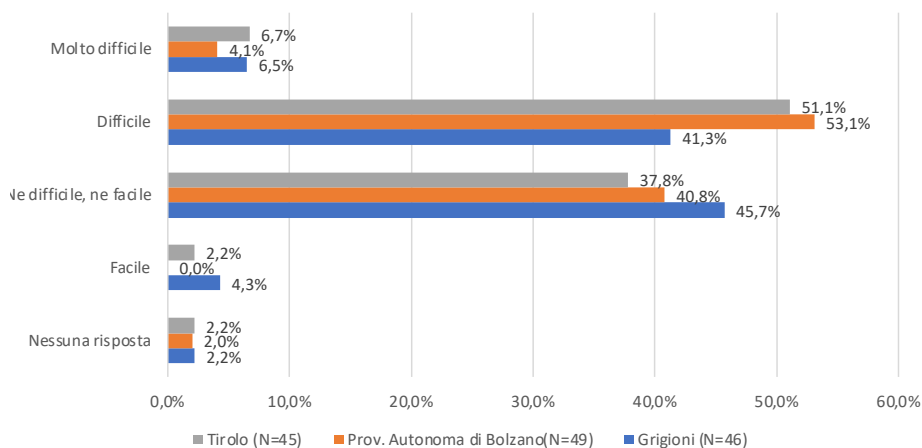
Una ulteriore domanda riguardava direttamente la questione di questa duplice pressione.¹³ Quasi la metà degli intervistati ha dichiarato di considerare

¹³ La domanda era: Come valuta l'aspettativa che il Comune soddisfi le richieste dei cittadini e del legislatore subnazionale allo stesso tempo?

impegnativo il compito di soddisfare le richieste dei cittadini e delle autorità sovraordinate. Sommando le valutazioni “difficile” e “molto difficile”, si ottiene un totale del 53,5%. Al contrario, nessuno degli intervistati ha valutato il compito di governare come “molto facile” e solo pochi come “facile”. Anche questi risultati sono molto simili tra le varie regioni (Fig. 6, risultato di tutte le regioni in Appendice, Tabella A9) a livello di questionario. Le interviste aprono invece a una prospettiva più complessa. Le risposte sono state sì in linea con quelle del questionario, ma hanno sollevato aspetti relativi ai singoli contesti, anche politici, di ciascun comune. Se governare un ente locale porta con sé diverse sfide, anche a causa della duplice pressione, questa può essere infatti più o meno opprimente a seconda dei rapporti istituzionali e di collaborazione con gli altri attori locali nelle singole realtà.

Nel complesso, i risultati di queste domande confermano l'E5, ovvero l'aspettativa di una valutazione tendenzialmente negativa riguardo alle pressioni sia dall'alto che dal basso a cui i comuni sono sottoposti.

Fig. 6: Valutazione della duplice pressione (dall'alto e dal basso)



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati N=130.

5.3 Ampliamento

L'ultima valutazione mira a indagare se l'IMC e la fusione sono valutate dai sindaci come soluzioni efficaci alle sfide affrontate dai comuni.¹⁴ L'obiettivo

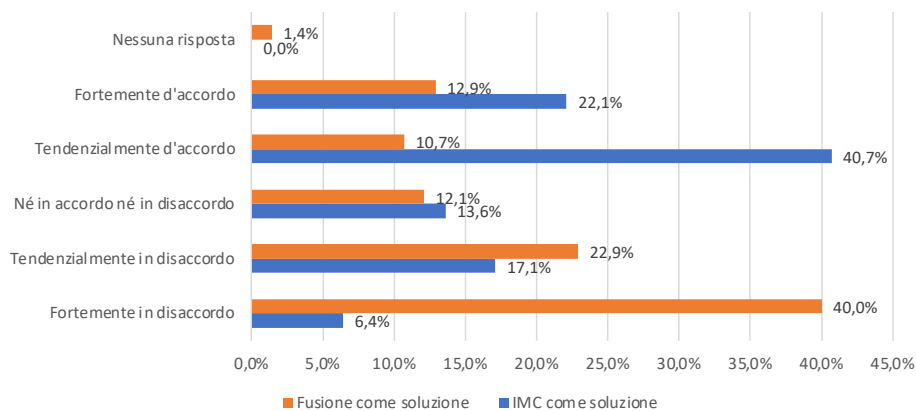
¹⁴ La prima affermazione: “Una cooperazione più forte o più frequente con altri Comuni nell'esecuzione dei servizi potrebbe essere una soluzione adeguata per affrontare le sfide del Comune”. La seconda: “La fusione con altri Comuni potrebbe essere una soluzione adeguata per affrontare le sfide del Comune”.

è quello di dar conto della dimensione proiettiva dell'orizzontalità delle élite locali. I risultati complessivi tracciano un quadro chiaro (Fig. 7): la maggior parte dei sindaci tende a concordare con l'affermazione che la cooperazione intercomunale può essere una soluzione (40,7%) e più del 20% degli intervistati è fortemente d'accordo. Ciò significa che in totale più del 60% degli intervistati ha un atteggiamento positivo nei confronti della cooperazione intercomunale come soluzione efficace. Sulle fusioni, invece, prevalgono le opinioni scettiche: la maggioranza degli intervistati (62,9%) ha risposto che tendenzialmente non ritiene (22,9%) o non ritiene affatto (40,0%) la fusione come una soluzione efficace per le sfide dei comuni. Il 10% degli intervistati tende invece ad essere d'accordo con l'affermazione e circa il 13% è addirittura completamente d'accordo.

È interessante notare che le opinioni sulle fusioni di comuni tendono a essere negative in tutti e tre i territori (risultati in Fig. A10, Appendice). Questo è il caso anche dei Grigion, dove molti comuni hanno già sperimentato fusioni e dove la tendenza politica verso questo tipo di riforme territoriali è stata molto più forte che nelle altre regioni, e dove quindi ci si poteva aspettare che le risposte negative fossero inferiori a quelle della Provincia autonoma di Bolzano e del Tirolo.

In sintesi, i nostri risultati confermano la nostra aspettativa positiva E6 solo in parte: in particolare la confermano per quanto riguarda la IMC, ma non per quanto riguarda la fusione.

Figura 7: IMC e fusione come soluzioni alle sfide comunali



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Intervistati N=140.

5.4 Combinazione delle dimensioni di orizzontalità

Come ultimo passo, abbiamo combinato le valutazioni sulle dimensioni emotive (soddisfazione) e cognitive (rilevanza e vincoli di governance - amministrativi, finanziari, performativi) con la dimensione proiettiva (ampliamento) per esplorare più a fondo le possibili connessioni tra le dimensioni dell'orizzontalità.

Se combiniamo le opinioni dei sindaci su IMC e fusioni come possibile soluzione da incentivare ulteriormente (dimensione proiettiva) con quelle sulla soddisfazione (dimensione emotiva), osserviamo che la maggior parte dei sindaci che valutano positivamente la loro esperienza con gli MHT (“molto buona” o “buona”) è in totale disaccordo (o “tendenzialmente in disaccordo”) con la fusione come soluzione (73,0% e 64,6% complessivamente). Al contrario, gli stessi sindaci sostengono invece la IMC (tendenzialmente o fortemente d'accordo: complessivamente 76,9% e 63%, rispettivamente). Lo stesso vale per i sindaci che valutano la loro soddisfazione per gli MHT come “apprezzabile”: anch'essi sono complessivamente favorevoli all'IMC (56,6%) ma contrari alla fusione (53,3%) come soluzione efficace ai problemi dei comuni (cfr. Tabelle A11 e A13 in Appendice).

Lo stesso vale per quanto riguarda la rilevanza (Tabelle A12 e A14 in Appendice). La stragrande maggioranza dei sindaci che dichiarano gli MHT come molto importante per il proprio comune sostiene la IMC come soluzione efficace (fortemente o tendenzialmente d'accordo, complessivamente 87,5%) ed è invece in disaccordo (completamente o tendenzialmente) riguardo alla fusione (complessivamente circa 60%).

Per quanto riguarda i vincoli di governance, la maggior parte dei sindaci che sono fortemente o in qualche modo d'accordo con il fatto che i comuni hanno troppi compiti da svolgere (aspetto amministrativo), sono anche pienamente o tendenzialmente d'accordo con l'affermazione che la IMC è una soluzione efficace per affrontare le sfide dell'amministrazione locale (58,9% e 64,4%, rispettivamente). Gli stessi sindaci sono pienamente o tendenzialmente in disaccordo (67,6% e 61,0%, rispettivamente) sulla fusione come soluzione altrettanto efficace (si veda anche Appendice Tabelle A15-A16).

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, tra i sindaci che valutano “moderata” la disponibilità di risorse finanziarie del proprio comune (si tratta di una maggioranza relativa inaspettata di oltre il 40%), la maggioranza è in disaccordo (o tendenzialmente in disaccordo) con la fusione (oltre il 70% nel complesso) come soluzione, mentre (pienamente o tendenzialmente) sostiene l'idea di utilizzare la IMC (oltre il 65% nel complesso – dettagli in Appendice Tabelle A17-A18). È interessante notare come anche i sindaci che valutano la situazione finanziaria del Comune come “scarsa” o “molto scar-

sa” abbiano un’opinione complessivamente più negativa sulla fusione che sull’IMC (circa il 50% non ritiene la fusione una soluzione adeguata, mentre quasi il 60% ritiene tale l’IMC).

Infine, la combinazione con l’aspetto performativo ha mostrato che i sindaci che considerano “molto alte” o “alte” sia le pressioni dal basso da parte dei cittadini sia quelle dall’alto da parte delle autorità sovraordinate come la provincia o la regione, non credono (del tutto o tendenzialmente) che la fusione possa essere una soluzione (circa il 65% complessivamente in entrambi i casi - dettagli in Appendice Tabelle A19-A20). Allo stesso modo, anche la maggioranza di coloro che sentono solo come “moderata” la pressione da entrambe le direzioni non è d’accordo con una soluzione di fusione (circa il 60% nel complesso - 62,9% e 61,5%, rispettivamente).

Al contrario – e ancora una volta in linea con i risultati sulle altre dimensioni - l’IMC è considerata una soluzione efficace, sia da coloro che ritengono entrambe le pressioni “alte” o “molto alte” sia da coloro che le ritengono “moderate” (dettagli in Appendice). Simili osservazioni valgono anche per la valutazione alle due pressioni dal basso (cittadini) e dall’alto (regione): i sindaci che valutano queste richieste combinate difficili da gestire, hanno una valutazione eterogenea sulla fusione, ma nel complesso circa il 62% è fortemente o tendenzialmente in disaccordo con la soluzione di una fusione. La maggior parte di loro (64,7%) è invece fortemente o tendenzialmente favorevole alla cooperazione intercomunale.

6. Governance orizzontale via IMC (e non via fusione)

A fronte di queste evidenze empiriche, torniamo ora alle nostre aspettative (Quadro 2).

Per quanto riguarda la dimensione emotiva (soddisfazione), ci si aspettava che la maggior parte dei sindaci che aveva già avuto esperienze con gli MHT tendessero a esserne soddisfatti. I risultati dell’indagine hanno confermato questa aspettativa e mostrato un atteggiamento chiaramente positivo della maggior parte degli intervistati nei confronti delle loro precedenti esperienze. Lo stesso vale per la prima sfaccettatura della dimensione cognitiva (rilevanza): la maggior parte dei sindaci (oltre l’80%) ritiene che gli MHT siano rilevanti e quindi molto positivi per i comuni.

La conferma di E1 ed E2 non era tuttavia così scontata. È vero che gli studi precedenti dimostrano che tale sostegno è prevedibile, ma, come già sottolineato, gli MHT possono essere apprezzati perché incentivati, politicamente o finanziariamente, e non (solo) per il fatto di essere funzionalmente utili ai comuni. Il fatto che i comuni siano coinvolti negli MHT non è quindi neces-

sariamente una prova *de plano* del loro apprezzamento per questi strumenti. La nostra indagine empirica ha invece confermato che, almeno nelle tre regioni indagate della regione alpina, le relazioni tra esperienza pregressa e soddisfazione, da un lato, e valutazione della rilevanza, dall'altro lato, tengono e sono pienamente confermate.

Per quanto riguarda l'altra sfaccettatura cognitiva (vincoli di governance) e i suoi tre aspetti (amministrativo, finanziario e performativo), le evidenze raccolte hanno mostrato una conferma complessiva dell'E3 e quindi di una valutazione negativa riguardo al (pesante) carico di compiti. Anche l'aspetto performativo - valutato attraverso le pressioni dal basso verso l'alto (le pressioni esercitate dalle richieste dei cittadini) e dall'alto verso il basso (quelle esercitate da enti sovraordinati come le regioni o le province) - ha portato alla conferma della nostra E5: la maggioranza dei sindaci ha considerato "alte" o "molto alte" sia le richieste dei cittadini sia quelle delle autorità di grado superiore.

Diversamente dalle aspettative, invece, la valutazione dei sindaci sulla situazione finanziaria dei propri comuni non è risultata così negativa come ipotizzato dalla nostra E4: solo una minoranza di sindaci valuta la propria disponibilità finanziaria come "scarsa" o "molto scarsa", mentre una maggioranza relativa del 40% la ritiene "moderata". Sebbene non si tratti di una valutazione totalmente positiva, rivela una visione più cauta della situazione finanziaria di quanto ci si aspettasse. Questo dato mette in discussione l'assunto consolidato secondo cui i comuni in cattive condizioni finanziarie potrebbero beneficiare (e quindi puntare) a soluzioni più radicali come la fusione per far fronte a vincoli di bilancio, tetti di spesa e altre limitazioni finanziarie. Il fatto che la nostra ricerca non abbia confermato ciò potrebbe avere diverse spiegazioni. L'economia relativamente ricca dell'area alpina e il notevole livello di autonomia locale di queste regioni sono due possibili spiegazioni, che meritano ulteriori approfondimenti e comparazioni con altre regioni europee, per un risultato così inatteso.

Infine, per quanto riguarda la dimensione proiettiva (ampliamento) è emerso un consenso abbastanza unanime, che tuttavia ha confermato l'E6 solo per l'IMC e non per la fusione. La valutazione sulla fusione comunale è stata infatti nettamente negativa: questo strumento di governance territoriale non è stato ritenuto dai sindaci delle regioni indagate efficiente quanto la IMC per affrontare le sfide locali e le difficoltà a cui i comuni sono costantemente sottoposti.

Questo è un dato rilevante da sottolineare. Le valutazioni dei sindaci sui due principali strumenti di governance territoriale locale (ossia l'IMC e la fusione) sono state utilizzate per capire in che misura essi siano valutati come soluzioni efficaci per il governo locale nell'affrontare le sfide comunali - e

quindi ritenute da rafforzare o ampliare. Le risposte sono state abbastanza chiare: l'IMC dovrebbe essere ampliata, la fusione no. E questo vale anche per quelle aree, come il Cantone dei Grigioni, dove quest'ultimo strumento è stato utilizzato più diffusamente che nelle altre due regioni.

Quadro 2. Dimensioni dell'orizzontalità, valutazioni attese e relativi esiti

Dimensione di orizzontalità	Valutazione della... rispetto agli MHT	Tipo di vincolo	Valutazione attesa	Esito
Emotiva	Soddisfazione		E1 Positiva	Confermata
Cognitiva	Rilevanza		E2 Positiva	Confermata
	Vincoli di governance	Amministrativi Finanziario Performativa	E3 Negativa E4 Negativa E5 Negativa	Confermata Parzialmente confermata Confermata
Proiettiva	Ampliamento		E6 Positiva	Parzialmente confermata

Fonte: Elaborazione degli autori.

Infine, la combinazione tra loro delle varie dimensioni dell'orizzontalità ha confermato e rafforzato tale evidenza. I sindaci delle regioni analizzate hanno chiaramente una valutazione positiva nei confronti della IMC e negativa nei confronti della fusione come soluzione efficace per i loro problemi comunali. E questo indipendentemente dalla regione e dalla singola dimensione di orizzontalità considerata. Inoltre, se ci si concentra, come sottolineato nei risultati, solo su quei sindaci che hanno confermato fortemente le affermazioni (e le nostre aspettative), l'evidenza empirica risultante dalle combinazioni punta ancora di più in questa direzione.

7. Conclusioni

L'articolo si proponeva di indagare se gli strumenti orizzontali municipali (MHT) siano percepiti anche nella pratica come una soluzione alle sfide affrontate dai comuni, come comunemente presunto dalle analisi teoriche. Alcuni dei nostri risultati supportano questa visione condivisa: i sindaci sostengono in larga misura la sua rilevanza, sono soddisfatti della loro esperienza con gli strumenti e la loro implementazione, e li concepiscono come una strategia utile per affrontare le loro principali sfide amministrative e performative. Ciononostante, i nostri risultati hanno smentito alcune ipotesi di relazioni comunemente date per scontate. In particolare, i sindaci che

valutano la propria condizione finanziaria come difficile non sostengono affatto la fusione come soluzione auspicabile, contrariamente a quanto solitamente suggerito dalla teoria per questi casi.

Inoltre, i benefici percepiti riguardo a far parte di una rete orizzontale attraverso gli MHT, e l'esperienza pregressa nella cooperazione sono fattori determinanti nell'orizzontalità delle élite locali, ovvero nel loro atteggiamento nei confronti dell'integrazione orizzontale con altri comuni della governance locale. Questa evidenza può mettere in discussione la tendenza ad adottare misure di riforma territoriale che siano guidate solo da considerazioni di ordine finanziario (es. necessità di tagli alla spesa pubblica) e sottolinea invece l'opportunità di considerare i diversi contesti locali, e le caratteristiche dei casi specifici nel novero dei fattori da considerare quando si formula, si decide o si attua, una riforma territoriale.

Sono quindi necessarie ulteriori ricerche sulle opinioni e le valutazioni delle élite locali in merito alle riforme territoriali e alla loro attuazione. Inoltre, altre variabili contestuali (come la dimensione, la posizione geografica, le risorse finanziarie) per il controllo o la verifica delle ipotesi potrebbero essere introdotte in modo proficuo nel quadro, al fine di perfezionare i risultati ed esplorare le perdite e i guadagni che gli MHT comporterebbero per i comuni coinvolti. Infine, future analisi dovrebbero verificare la solidità dei nostri risultati preliminari, aumentando il numero di regioni (ad es. in aree diverse di uno stesso paese) e di paesi (anche non contigui geograficamente) presi in esame. L'estensione alla valutazione degli MHT anche ad altre élite locali (in particolare esplorando la prospettiva dei consiglieri locali), o anche ai cittadini, potrebbe infatti fornire non solo un più ampio quadro delle dinamiche di *politics* interne e multilivello, ma anche utili indicazioni di *policy* per riforme future. L'impiego di disegni di ricerca alternativi, che magari utilizzino tecniche miste e combinazioni di dati qualitativi e quantitativi (*mixed method*) potrebbero infine ulteriormente arricchire le conoscenze su un tema ancora poco esaminato ma cruciale per la governance locale.

Riferimenti Bibliografici

- Alber, E. (2014). 'Die Gemeinde im Europäischen Mehrebenenystem: Auslaufmodell oder „Inkubator“ für Innovation?', in Alber, E. and Zwilling, C. (eds), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenesystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 9–24.
- Allers, M. and Bieuwe, G. (2016). 'The Effects Of Local Government Fusionetion on Public Spending, Taxation, and Service Levels', *Journal of Regional Science* 56 (4), 659–82.

- Baldersheim, H. and Rose, L. E. (2010), 'Territorial Choice: Rescaling Governance in European States', in Baldersheim, H., and Rose, L. E. (eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, New York: Palgrave Macmillan.
- Behnke, N. and Mueller, S. (2017). "The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison", *Regional & Federal Studies*, 27(5),507–27.
- Bel, G. and Warner M.E. (2016). "Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis", *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Bergholz, C. and Bischoff I. (2016). „Local Council Members’ View on Inter-municipal Cooperation: Does Office-Related Self Interest Matter?”, *Paper Series in Economics* (47).
- Best, H., Lengyel, G., and Verzichelli, L. (2012). *The Europe of elites: A study into the Europeanness of Europe’s political and economic elites*, Oxford: Oxford University Press.
- Biwald, P., Szczepanska, K. and Hochholdinger N. (2004). *Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004*.
- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S. (2021). "Jurisdiction Size and Local Government Effectiveness",. *European Journal of Political Research*, 60(1), 153–74.
- Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna: Il Mulino.
- Bolgherini, S., Casula, M. and Marotta, M. (2018). *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna: Il Mulino.
- Bolgherini, S., Klotz, G. and Fromm, U.L. (2021). "Context-driven Local Autonomy. The importance of differentiated assessments in asymmetric countries", *Revue internationale de politique comparée*, 28(1), 207-255.
- Bouckaert, G. and Kuhlmann S. (2016). 'Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context', in Bouckaert, G. and Kuhlmann S, *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, London: Palgrave, 1-20.
- Camões, P.J., Tavares, A. and Teles, F. (2021) "Assessing the intensity of cooperation: a study of joint delegation of municipal functions to inter-municipal associations", *Local Government Studies*, 47(4), 593-615.

- Denters, B. and Rose, L. E. (2005). 'Towards Local Governance?', in Denters, B. and Rose, L. E., *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 246–262.
- Denters, B.; Steyvers, K., Klok, P-J. and Cermak D. (2018). 'Political Leadership in Issue Networks: How Mayors Rule Their World?', in: Heinelt, H. and, Magnier A., Cabria, M. and Reynaert, H. (eds.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Cham: Palgrave Macmillan, 273-296.
- Dollery, B., Byrnes, J. and Crase, L. (2008). 'A Conceptual Analysis Population Size And Scale Economies in Municipal Service Provision', *Australasian Journal of Regional Studies*, 14(2), 167–175.
- Egner, B., Sweeting, D., Klok, P-J. (2013). *Local Councillors in Europe*, Wiesbaden: Springer.
- Flinders, M. (2012). *Defending Politics: Why Democracy Matters in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Franzke, J., Klimovsky, D. and Pinterič, U. (2016). 'Does inter-municipal cooperation lead to territorial consolidation? A comparative analysis of selected European cases in times of crisis.', in Kuhlmann S. and Bouckaert G. (eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons*, London: Palgrave Macmillan, 81–98.
- Franzke, J. and Linze Schaap (2021). 'Beyond Charter and Index: Reassessing Local Autonomy', in Bergström, T., Franzke J., Kuhlmann, S. and Wayenberg, E., *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. 31-42.
- Haus, M. and Sweeting, D. (2006). 'Mayors, Citizens and Local Democracy'. in Bäck, H., Heinelt, H. and Magnier, A. (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 151-175.
- Heinelt, H. (2013). "Introduction: The Role Perception and Behaviour of Municipal Councillors in the Changing Context of Local Democracy", *Local Government Studies*, 39(5), 633-639.
- Heinelt, H., Magnier A., Cabria, M. and Reynaert, H. (2018a), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Heinelt, H., Egner, B., Richter, T. A., Vetter, A., Kuhlmann, S. and Seyfried, M. (2018b). *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten-Einstellungen-Rollenverständnis*, Baden-Baden: Nomos.
- Hulst, R. and van Montfort A. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht: Springer.
- Keuffer, N. and Horber-Papazian, K. (2020), “The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland”, *Local Government Studies*, 46 (2), 306–325.
- Kuhlmann, S., Wayenberg, E., Bergström, T. and Franzke, J. (2021), ‘The Essence and Transformation of Local Self-Government in Western Europe’, in Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., Wayenberg, E. (eds.), *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-14.
- Klok, P. J., Denters, B., Boogers, M., and Sanders, M. (2018). “Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance.”, *Public administration review*, 78(4), 527-536.
- Klotz, G. (2023, forthcoming), *Horizontale Kooperation von Gemeinden in Graubünden, Südtirol und Tirol: Eine rechtsvergleichende und empirische Untersuchung*, Dissertation.
- Ladner, A., Keuffer N. and Baldersheim, H. et al. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A., Keuffer N. and Baldersheim, H. (2016). ‘Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)’, *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357.
- Mosca, L. (2014) “Methodological practices in social movement online research.”, in Della Porta, D. (ed), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford: Oxford University Press, 397-417.
- Richter, T. A. (2018b). ‘Haushaltslage der Kommune – ihre Wahrnehmung durch die Bürgermeister und deren Handlungsstrategien’, in Heinelt, H., Egner, B., Richter, T.A., Vetter, A., Kuhlmann, S.; Seyfried, M., *Bürgermeister in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, 127-144.
- Rodríguez-Teruel, J. and Daloz J.P. (2016), ‘Surveying and observing political elites’, in Best, H. and Higley, E., *Palgrave Handbook for Elite Studies*, London: Palgrave.
- Steen, T., Teles, F. and Torsteinsen, H. (2017). ‘Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms’, in Schwab, C.,

- Boucakert, G. and Kuhlmann, S., *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden: Nomos, Edition Sigma, 53-77.
- Steiner, R. and Kaiser, C. (2018). 'Inter-municipal Cooperation in Switzerland', in Teles, F. and Swianiewicz, P., *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham: Palgrave Macmillan, 173-187.
- Steiner, R., Kaiser, C. and Eythórsson, G.T. (2016). 'A Comparative Analysis of Fusionation Reforms in Selected European Countries', in Kuhlmann, S. and Geert Bouckaert G. (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, London: Palgrave Macmillan, 23-42.
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., and Keuffer, N. (2021). *Gemeindemonitoring 2017 - Zustand der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer nationalen Gemeindebefragung*, Glarus: Somedia Verlag.
- Swianiewicz, P. (2010a). 'If territorial fragmentation is a problem, is fusionation a solution? An East European perspective'. *Local Government Studies*, 36(2), 183-203.
- Swianiewicz, P. (2018a). "If territorial fragmentation is a problem, is fusionation a solution?—Ten years later.", *Local Government Studies*, 44(1), 1-10.
- Swianiewicz, P. (2018). 'Actors in Inter-municipal Cooperation.', in Teles, F., Swianiewicz, P., *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, Cham: Palgrave Macmillan. 43-56.
- Teles, F. and Swianiewicz, P. (2018). *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Vogel, L. and Rodríguez-Teruel J. (2016), "National Political Elites and the Crisis of European Integration, Country Studies 2007-2014.", *Special Issue of Historical Social Research*, 41(1).

Note sulle autrici

Silvia Bolgherini, Università di Perugia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6647-4538>. Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia. Ha svolto attività di ricerca e insegnamento presso università in Europa, negli Stati Uniti e in America del Sud. Si occupa di governo locale, sistemi politici comparati, elezioni. È Direttrice dei Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Italian Journal of Electoral Studies (QOE-IJES). È docente presso la Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) del Ministero dell'Interno.

Greta Klotz, Istituto per studi federali comparati, Eurac Research, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0272-3686>. Dal 2012 ricercatrice e project manager del programma formativo "Winter School on Federalism and Governance", ambiti di ricerca: governance locale (particolarmente cooperazione intercomunale e innovazione istituzionale/partecipazione dei cittadini), autonomia dell'Alto Adige in prospettiva comparata, cooperazione transfrontaliera nell'arco alpino.

APPENDICE

Parte A: Informazioni generale

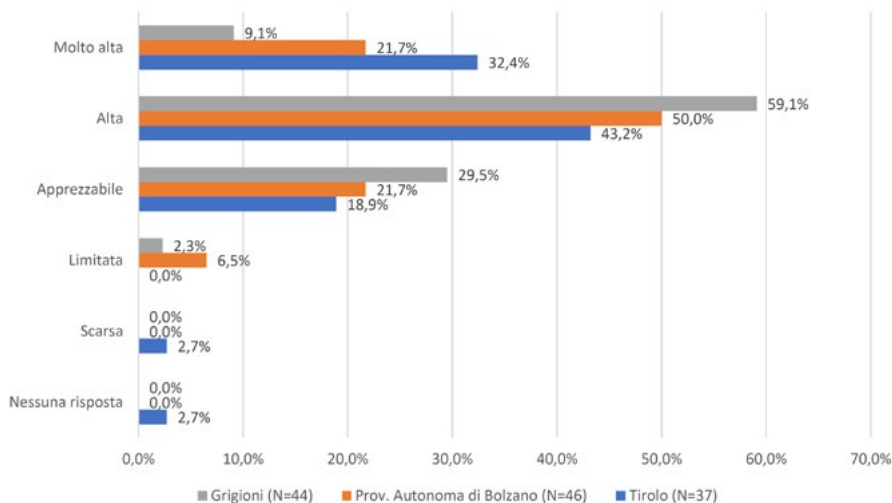
Tabella A1: Popolazione nei Comuni di Grigioni, Provincia di Bolzano e Tirolo

Popolazione	Numero dei Comuni	Percentuale	Popolazione in numeri	Popolazione in percentuale
Meno 500	67	13,4%	18.173	1,2%
501-1.000	93	18,6%	69.531	4,6%
1.001-2.000	143	28,6%	207.447	13,9%
2.001-3.000	75	15,0%	184.645	12,4%
3.001-5.000	73	14,6%	276.766	18,6%
5.001-10.000	32	6,4%	215.959	14,5%
10.001-15.000	8	1,6%	102.449	6,9%
Piu di 15.000	9	1,8%	408.801	27,5%
Somma	500	100,0%	1.483.771	100,0%

Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione), dati ufficiali

Parte B: Dimensione emotiva

Figura A2: Valutazione della soddisfazione rispetto alla cooperazione orizzontale nelle tre Regioni analizzate

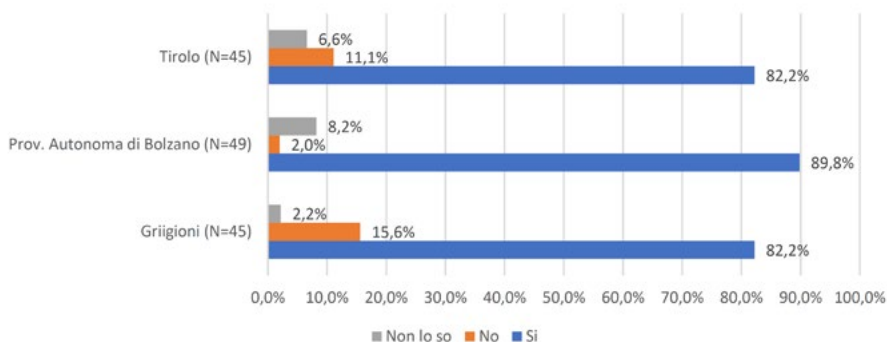


Klotz (2023 di prossima pubblicazione)

Nota: I dati presentati per regione comprendono anche i sindaci intervistati che dichiarano di non avere esperienze precedenti. Ciò non altera significativamente i risultati complessivi, poiché questi intervistati rappresentano solo il 9% del totale.

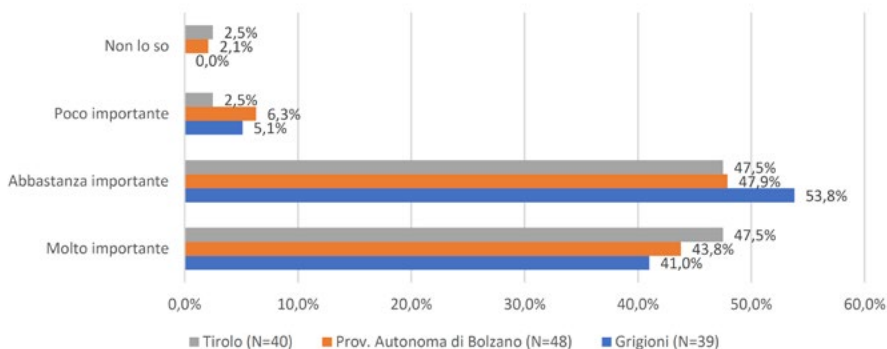
Parte C: Dimensione cognitiva

Figura A3: Valutazione della rilevanza della cooperazione orizzontale (generale) per Regione



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione). Risposte (general) N= 139.
 Nota: I dati presentati per regione comprendono anche i sindaci intervistati che dichiarano di non avere esperienze precedenti. Ciò non altera significativamente i risultati complessivi, poiché questi intervistati rappresentano solo il 9% del totale.

Tabella A4: Valutazione della rilevanza della cooperazione orizzontale (specifica) per Regione



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione)
 Nota: I dati presentati per regione comprendono anche i sindaci intervistati che dichiarano di non avere esperienze precedenti. Ciò non altera significativamente i risultati complessivi, poiché questi intervistati rappresentano solo il 9% del totale.

Tabella A5: Le maggiori sfide locali percepite nei Comuni (N=140)

Sfida	N risposte	Risposte (%)	Casi (%)
Disoccupazione	3	0,8%	2,1%
Mancanza di posti di lavoro nel comune	42	11,2%	30,0%
Criminalità	1	0,3%	0,7%
Invecchiamento	24	6,4%	17,1%
Mancanza di entrate fiscali	41	10,9%	29,3%
Mancanza di alloggi	25	6,6%	17,9%
Alloggi a prezzi accessibili	52	13,8%	37,1%
Congestione del traffico	54	14,4%	38,6%
Impatto ambientale/cambiamento climatico	18	4,8%	12,9%
Sistemazione dei richiedenti asilo	3	0,8%	2,1%
Integrazione dei migranti	11	2,9%	7,9%
Emigrazione	29	7,7%	20,7%
Immigrazione	7	1,9%	5,0%
Poco accesso ai servizi di base	5	1,3%	3,6%
Amministrazione locale: Scarsa dotazione finanziaria	30	8,0%	21,4%
Amministrazione locale: Mancanza di personale qualificato	11	2,9%	7,9%
Amministrazione locale: Carenza di personale	14	3,7%	10,0%
Nessuna risposta	6	1,6%	4,3%
Totale	376	100,0%	268,6%

Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione)

Tabella A6: Le maggiori sfide locali percepite nei Comuni, per Regione

Sfida	Grigioni (N=46)	Provincia autonoma di Bolzano (N=49)	Tirolo (N=45)
Disoccupazione	6,5%	18,4%	24,4%
Mancanza di posti di lavoro nel comune	47,8%	0,0%	0,0%
Criminalità	2,2%	0,0%	0,0%
Invecchiamento	39,1%	8,2%	4,4%
Mancanza di entrate fiscali	32,6%	10,2%	46,7%
Mancanza di alloggi	19,6%	10,2%	24,4%
Alloggi a prezzi accessibili	15,2%	46,9%	48,9%
Congestione del traffico	17,4%	49,0%	48,9%
Impatto ambientale/cambiamento climatico	13,0%	14,3%	11,1%
Sistemazione dei richiedenti asilo	2,2%	4,1%	0,0%
Integrazione dei migranti	6,5%	14,3%	2,2%
Emigrazione	39,1%	10,2%	13,3%
Immigrazione	2,2%	6,1%	6,7%
Poco accesso ai servizi di base	4,3%	0,0%	6,7%
Amministrazione locale: Scarsa dotazione finanziaria	6,5%	18,4%	24,4%
Amministrazione locale: Mancanza di personale qualificato	6,5%	10,2%	6,7%
Amministrazione locale: Carenza di personale	4,3%	20,4%	4,4%
Nessuna risposta	0,0%	8,2%	4,4%

Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione)

Tabella A7: Valutazione sul carico dei compiti assegnati ai Comuni, per Regione

Valutazione	Grigioni (N=46)	Provincia autonoma di Bolzano (N=49)	Tirolo (N=45)
Fortemente in disaccordo	8,7	2,0	0,0
Tendenzialmente in disaccordo	19,6	8,2	11,1
Né in accordo né in disaccordo	26,1	18,4	4,4
Tendenzialmente d'accordo	39,1	44,9	42,2
Fortemente d'accordo	6,5	24,5	42,2
Nessuna risposta	0,0	2,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A8: Valutazione del livello di richieste da parte dei cittadini (riquadro superiore) e delle istituzioni sovraordinate (riquadro inferiore) nei confronti del Comune – tutte le Regioni

Valutazione	Richieste cittadini (numero di risposte)	Percentuale di consenso (%)	Richieste delle istituzioni sovraordinate (numero di risposte)	Percentuale di consenso (%)
Richieste molto alte	16	11,4	14	10,0
Richieste alte	95	67,8	90	64,3
Richieste moderate	27	19,3	28	20,0
Richieste basse	1	0,7	4	2,9
Nessuna risposta	1	0,7	4	2,9
Totale	142	100,00	142	100,00

Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione), N=140.

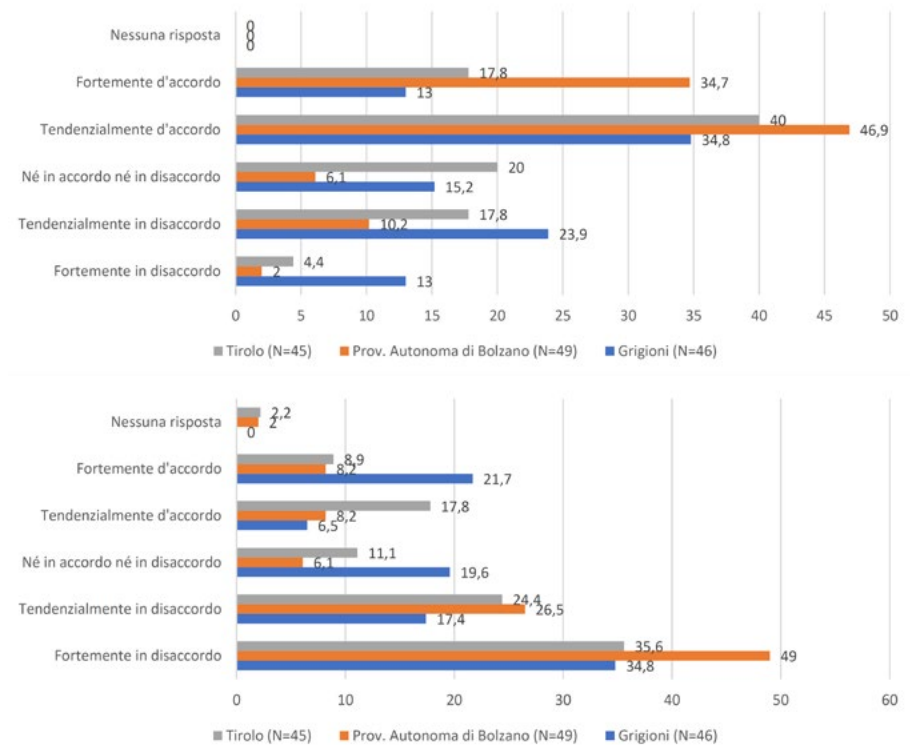
Tabella A9: Valutazione della gestione della duplice pressione (dall'alto e dal basso)

Valutazione	Numero di risposte	Percentuale (%)
Molto facile	0	0,0
Facile	3	2,1
Ne difficile ne facile	58	41,4
Difficile	68	48,6
Molto difficile	8	5,7
Nessuna risposta	3	2,1
Totale	140	100,00

Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione), N=140.

Parte D: Dimensione proiettiva

Figura A10: Valutazione della cooperazione (sopra) e fusione (sotto) come soluzione per Regione (in percentuali)



Fonte: Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

PART E: Combinazione delle dimensioni di orizzontalità*Tabella A11: Soddisfazione e Fusione*

Count	Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total	
	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count
Molto alta	14	53,85%	5	19,23%	3	11,54%	1	3,85%	3	11,54%	0	0,00%	26	100,00%
Alta	25	38,46%	17	26,15%	9	13,85%	4	6,15%	10	15,38%	0	0,00%	65	100,00%
Apprezzabile	13	43,33%	3	10,00%	3	10,00%	6	20,00%	3	10,00%	2	6,70%	30	100,00%
Soddisfazione Limitata	1	25,00%	1	25,00%	0	0,00%	1	25,00%	1	25,00%	0	0,00%	4	100,00%
Scarsa	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Nessuna risposta	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Totale	53	41,70%	27	21,30%	15	11,80%	13	10,20%	17	13,40%	2	1,60%	127	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A12: Rilevanza e Fusione

Count	Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total		
	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	
Rilevanza	Molto importanti	20	35,71%	10	17,86%	6	10,71%	10	17,86%	9	16,07%	1	1,79%	56	100,00%
	Abbastanza importanti	27	42,86%	16	25,40%	8	12,70%	4	6,35%	7	11,11%	1	1,59%	63	100,00%
	Meno importanti	3	50,00%	3	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	6	100,00%
	Non lo so	1	50,00%	1	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%
	Totale	51	40,20%	30	23,60%	14	11,00%	14	11,00%	16	12,60%	2	1,60%	127	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A13: Soddisfazione e IMC

Count	Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total	
	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count
Molto alta	2	7,69%	3	11,54%	1	3,85%	11	42,31%	9	34,62%	0	0,00%	26	100,00%
Alta	5	7,69%	9	13,85%	10	15,38%	28	43,08%	13	20,00%	0	0,00%	65	100,00%
Apprezzabile	1	3,33%	9	30,00%	3	10,00%	12	40,00%	5	16,67%	0	0,00%	30	100,00%
Soddisfazione Limitata	0	0,00%	1	25,00%	0	0,00%	2	50,00%	1	25,00%	0	0,00%	4	100,00%
Scarsa	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Nessuna risposta	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Totale	8	6,30%	23	18,10%	15	11,80%	53	41,70%	28	22,00%	0	0,00%	127	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A14: Rilevanza e IMC

Count	Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total		
	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	
Rilevanza	Molto importanti	1	1,79%	4	7,14%	2	3,57%	24	42,86%	25	44,65%	0	0,00%	56	100,00%
	Abbastanza importanti	4	6,35%	14	22,22%	12	19,05%	27	42,86%	6	9,52%	0	0,00%	63	100,00%
	Meno importanti	1	16,70%	0	0,00%	2	33,30%	3	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	6	100,00%
	Non lo so	1	50,00%	0	0,00%	1	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%
	Totale	7	5,50%	18	14,20%	17	13,40%	54	42,50%	31	24,40%	0	0,00%	127	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A15: Aspetti amministrativi e Fusione

		Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total	
		Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Assegnazione compiti ai comuni	Fortemente d'accordo	15	44,10%	8	23,50%	3	8,80%	3	8,80%	3	8,80%	2	5,90%	34	100,00%
	Tendenzialmente d'accordo	22	37,30%	14	23,70%	8	13,60%	6	10,20%	9	15,30%	0	0,00%	59	100,00%
	Né in accordo né in disaccordo	8	34,80%	6	26,10%	4	17,40%	3	13,00%	2	8,70%	0	0,00%	23	100,00%
	Tendenzialmente in disaccordo	8	44,40%	3	16,70%	2	11,10%	3	16,70%	2	11,10%	0	0,00%	18	100,00%
	Fortemente in disaccordo	2	40,00%	1	20,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	40,00%	0	0,00%	5	100,00%
	Nessuna risposta	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
	Totale	56	40,00%	32	22,90%	17	12,10%	15	10,70%	18	12,90%	2	1,40%	140	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A16: Aspetti amministrativi e IMC

		Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total	
		Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Assegnazione compiti ai comuni	Fortemente d'accordo	1	2,90%	7	20,60%	6	17,60%	11	32,40%	9	26,50%	0	0,00%	34	100,00%
	Tendenzialmente d'accordo	3	5,10%	9	15,30%	9	15,30%	23	39,00%	15	25,40%	0	0,00%	59	100,00%
	Né in accordo né in disaccordo	1	4,30%	3	13,00%	3	13,00%	14	60,90%	2	8,70%	0	0,00%	23	100,00%
	Tendenzialmente in disaccordo	1	5,60%	5	27,80%	1	5,60%	7	38,90%	4	22,20%	0	0,00%	18	100,00%
	Fortemente in disaccordo	3	60,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	20,00%	1	20,00%	0	0,00%	5	100,00%
	Nessuna risposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
	Totale	9	6,40%	24	17,10%	19	13,60%	57	40,70%	31	22,10%	0	0,00%	140	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A17: Aspetti finanziari e Fusione

	Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total		
	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Row N %	Count	Row N %	Count	
Valutazione finanziaria	Molto buona	3	37,50%	1	12,50%	0	0,00%	1	12,50%	3	37,50%	0	0,00%	8	100,00%
	Buona	17	37,80%	11	24,40%	4	8,90%	3	6,70%	9	20,00%	1	2,20%	45	100,00%
	Moderata	28	44,40%	16	25,40%	11	17,46%	3	4,76%	5	7,94%	0	0,00%	63	100,00%
	Scarsa	5	38,50%	2	15,40%	1	7,70%	5	38,50%	0	0,00%	0	0,00%	13	100,00%
	Molto scarsa	3	27,30%	2	18,20%	1	9,10%	3	27,30%	1	9,10%	1	9,10%	11	100,00%
	Totale	56	40,00%	32	22,90%	17	12,10%	15	10,70%	18	12,90%	2	1,40%	140	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Tabella A18: Aspetti finanziari e IMC

	Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total		
	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	
Valutazione finanziaria	Molto buona	2	25,00%	1	12,50%	0	0,00%	3	37,50%	2	25,00%	0	0,00%	8	100,00%
	Buona	6	13,30%	8	17,80%	4	8,90%	18	40,00%	9	20,00%	0	0,00%	45	100,00%
	Moderata	1	1,60%	9	14,29%	11	17,46%	26	41,27%	16	25,40%	0	0,00%	63	100,00%
	Scarsa	0	0,00%	3	23,10%	3	23,10%	5	38,50%	2	15,40%	0	0,00%	13	100,00%
	Molto scarsa	0	0,00%	3	27,30%	1	9,10%	5	45,50%	2	18,20%	0	0,00%	11	100,00%
	Totale	9	6,40%	24	17,10%	19	13,60%	57	40,70%	31	22,10%	0	0,00%	140	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Table A19: Aspetti performativi e Fusione

		Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total	
		Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Richieste cittadini	Richieste molto alte	7	43,75%	3	18,75%	1	6,25%	2	12,50%	3	18,75%	0	0,00%	16	100,00%
	Richieste alte	36	37,89%	24	25,26%	11	11,58%	9	9,47%	15	15,79%	0	0,00%	95	100,00%
	Richieste moderate	12	44,44%	5	18,52%	5	18,52%	4	14,81%	0	0,00%	1	3,70%	27	100,00%
	Richieste basse	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	1	100,00%
	Nessuna risposta	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Richieste istituzioni sovraordinate	Richieste molto alte	9	64,29%	1	7,14%	0	0,00%	2	14,29%	2	14,29%	0	0,00%	14	100,00%
	Richieste alte	34	37,78%	24	26,67%	12	13,33%	11	12,22%	9	10,00%	0	0,00%	90	100,00%
	Richieste moderate	11	42,31%	5	19,23%	4	15,38%	2	7,69%	6	23,08%	0	0,00%	26	100,00%
	Richieste basse	1	25,00%	0	0,00%	1	25,00%	0	0,00%	1	25,00%	1	25,00%	4	100,00%
	Nessuna risposta	1	25,00%	2	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	25,00%	4	100,00%
Pressione duplice	Facile	0	0,00%	1	33,30%	0	0,00%	1	33,30%	1	33,30%	0	0,00%	3	100,00%
	Ne difficile, ne facile	28	48,28%	12	20,69%	6	10,34%	5	8,62%	7	12,07%	0	0,00%	58	100,00%
	Difficile	24	35,29%	18	26,47%	10	14,71%	7	10,29%	7	10,29%	2	2,94%	68	100,00%
	Molto difficile	3	37,50%	0	0,00%	1	12,50%	2	25,00%	2	25,00%	0	0,00%	8	100,00%
	Nessuna risposta	1	33,30%	1	33,30%	0	0,00%	0	0,00%	1	33,30%	0	0,00%	3	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).

Table A20: Aspetti performativi e IMC

		Fortemente in disaccordo		Tendenzialmente in disaccordo		Né in accordo né in disaccordo		Tendenzialmente d'accordo		Fortemente d'accordo		Nessuna risposta		Total	
		Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Richieste cittadini	Richieste molto alte	2	12,50%	4	25,00%	1	6,25%	6	37,50%	3	18,75%	0	0,00%	16	100,00%
	Richieste alte	4	4,21%	13	13,68%	13	13,68%	40	42,11%	25	26,32%	0	0,00%	95	100,00%
	Richieste moderate	3	11,11%	7	25,93%	5	18,52%	9	33,33%	3	11,11%	0	0,00%	27	100,00%
	Richieste basse	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
	Nessuna risposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Richieste istituzioni sovraordinate	Richieste molto alte	3	21,43%	4	28,57%	0	0,00%	4	28,57%	3	21,34%	0	0,00%	14	100,00%
	Richieste alte	4	4,44%	16	17,78%	15	16,67%	33	36,67%	22	24,44%	0	0,00%	90	100,00%
	Richieste moderate	1	3,57%	4	14,29%	3	10,71%	15	53,57%	5	17,86%	0	0,00%	28	100,00%
	Richieste basse	1	25,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	75,00%	0	0,00%	0	0,00%	4	100,00%
	Nessuna risposta	0	0,00%	0	0,00%	1	25,00%	2	50,00%	1	25,00%	0	0,00%	4	100,00%
Pressione duplice	Facile	0	0,00%	1	33,30%	0	0,00%	2	66,70%	0	0,00%	0	0,00%	3	100,00%
	Ne difficile, ne facile	5	8,62%	8	13,79%	10	17,24%	22	37,93%	13	22,41%	0	0,00%	58	100,00%
	Difficile	3	4,41%	12	17,65%	9	13,24%	30	44,12%	14	20,59%	0	0,00%	68	100,00%
	Molto difficile	1	12,50%	3	37,50%	0	0,00%	0	0,00%	4	50,00%	0	0,00%	8	100,00%
	Nessuna risposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	100,00%

Fonte: Compilazione degli autori dai dati Klotz (2023 di prossima pubblicazione).