

Quaderni

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2012 • ANNO XXXIII

DALL'UNIONE ALLA
FUSIONE DEI COMUNI

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO DI DIREZIONE
Filomena Terzini
Luigi Benedetti
Francesca Paron

REDAZIONE
Marina Caporale
Simone Calzolaio
Annamaria De Michele
Francesca Palazzi
Claudia Tubertini

EDITING
Carlo Pedrazzi

DIREZIONE E REDAZIONE
Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Fax 051 5277674
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

EDITORE
Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA
Titanlito – Dogana R.S.M.

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini



Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2012 è di € 130,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 24,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 28,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

INDICE

CONTRIBUTI

- 5 Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico
Fabrizio Politi
- 37 Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza
dell'Emilia-Romagna
Alessandro Pirani
- 59 Lo studio di fattibilità nel processo di fusione
Giovanni Xilo
- 71 La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note meto-
dologiche
Fulvio Ventura e Francesca Ravaioli
- 85 L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione
Giorgia Campana
- 99 La Valle del Samoggia verso la fusione
Alessandra Maglieri
- 121 L'Elba di fronte al referendum per il Comune unico
Gabriele Orsini
- 141 Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità
e le forme
Brunetta Baldi e Giovanni Xilo
- 167 La reforma del mapa local español a debate: la fusión de
Municipios
Diana Santiago Iglesias
- 191 Note sugli autori

Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico

Fabrizio Politi

Sommario

1. L'Unione di Comuni: la disciplina (costituzionale e legislativa) statale – 2. La fusione: le discipline legislative regionali – 3. Le fusioni interregionali – 4. Considerazioni conclusive: Unione, fusione e funzioni fondamentali dei Comuni.

1. L'Unione di Comuni: la disciplina (costituzionale e legislativa) statale

Il processo che porta dall'Unione alla fusione dei Comuni corrisponde esattamente all'originaria intenzione del legislatore della legge 142/1990 che assegnava all'Unione dei Comuni proprio la funzione di fase prodromica alla successiva fusione da realizzarsi entro dieci anni pena il venir meno dell'Unione medesima. Sui contenuti della legge 142/1990 si tornerà più avanti, ma bisogna innanzitutto ricordare che l'istituzione di un nuovo Comune (nel caso della fusione, quale risultato della soppressione di più Comuni preesistenti) è sottoposta dalla Costituzione a differente disciplina a seconda dell'appartenenza o meno dei Comuni interessati alla medesima Regione. Nel primo caso infatti, la potestà di istituzione di nuovi Comuni è dall'art. 133, secondo comma, Cost. rimessa alla potestà legislativa regionale "sentite le popolazioni interessate". L'art. 132, secondo comma, Cost. assegna invece alla legge statale "sentiti i Consigli regionali" la competenza a disciplinare il fenomeno del passaggio di Comuni (o Province), che ne facciano richiesta, da una Regione ad un'altra con l'approvazione ("espressa mediante referendum") della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessa-

ti¹. La fusione di Comuni appartenenti alla medesima Regione ma ricompresi in Province diverse rientra infine nel campo di applicazione dell'art. 133, primo comma, Cost. che assegna alla potestà legislativa statale l'istituzione e la determinazione delle circoscrizioni provinciali.

Il passaggio dall'Unione alla fusione di Comuni – come detto – è stato introdotto nel nostro ordinamento con la legge 142/1990², il cui art. 26 (“Unioni di Comuni”) assegnava all'Unione (costituita “in previsione” di una fusione di Comuni³ “appartenenti alla stessa Provincia” e “cia-

(1) La versione originaria dell'art. 132, secondo comma, Cost. disponeva che “Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra” (l'attuale versione è stata introdotta dalla legge cost. 3/2001).

(2) Tale legge, a distanza di 42 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, dava finalmente attuazione a quanto disposto dall'art. 128 Cost. – poi abrogato dalla legge cost. 3/2001 – che rimetteva a “legge generale della Repubblica” il compito di determinare le funzioni di Province e Comuni e di fissare i “principi generali” all'interno dei quali è chiamata ad esplicarsi l'autonomia degli enti locali.

(3) All'Unione di Comuni la legge 142/1990 assegnava carattere provvisorio, giacché imponeva, entro dieci anni dalla costituzione della medesima, il passaggio alla fusione. E, ad ulteriore rinforzo del raggiungimento dello scopo finale (rappresentato dalla fusione) era previsto che, in caso di erogazione di contributi aggiuntivi da parte della Regione (contributi aggiuntivi che peraltro le Regioni erano incentivate a prevedere), l'Unione, trascorsi dieci anni, venisse costituita in Comune con legge regionale qualora la fusione non fosse stata deliberata prima di tale termine, su richiesta dei Comuni dell'Unione. L'incentivazione alla fusione (di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con Comuni di popolazione superiore) è rappresentata dalla erogazione (per i dieci anni successivi alla fusione stessa) da parte dello Stato, oltre agli eventuali contributi della Regione, di appositi contributi straordinari (commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni oggetti di fusione). L'art. 11, comma 5, legge 142/1990 (poi abrogato dall'art. 6, comma 1, lett. c), legge 265/1999) disponeva inoltre che nel caso di fusione di due o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i contributi straordinari venissero calcolati per ciascun Comune. Nel caso di fusione di uno o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più Comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del Comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70% a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei Comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In dottrina v. M. BASSANI, *Art. 26 (Unioni di Comuni)*, in V. ITALIA, M. BASSANI (con il coordinamento di), *Le autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 376 ss.; L. VANDELLI, *Or-*

scuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti”)⁴ il compito di esercitare “una pluralità di funzioni o di servizi”⁵. Inoltre la versione originaria dell’art. 11 (“Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni”) della legge 142/1990 poneva la fusione tra Comuni come eccezione al divieto (oggi contenuto nell’art. 15 TUEL) di istituzione di nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti. Tale disposizione poneva inoltre a carico della Regione il compito di predisporre un “programma” (aggiornato quinquennialmente) di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni (“tenendo anche conto delle Unioni costituite”). Alla legge regionale istitutiva di nuovi Comuni mediante fusione era (ed è ancora dall’art. 15 TUEL) rimesso il compito di prevedere adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle “comunità di origine” (o ad alcune di esse).

Già prima dell’adozione della legge 142/1990, la Corte costituzionale aveva riconosciuto che la Costituzione ha assegnato alla competenza legislativa della Regione (anziché dello Stato) la materia concernente l’istituzione di nuovi Comuni, ritenendo l’ente regionale “più idoneo ad avvertire la volontà e gli interessi locali dei cittadini”. Inoltre la Corte ha rimarcato come le forme previste in Costituzione di esplicitazione della potestà regionale (legge regionale previa audizione delle popolazioni interessate) siano poste “a garanzia delle autonomie loca-

dinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142, Rimini, Maggioli, 1990, p. 150 ss.; da ultimo v. S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell’ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009, p. 36 s.

(4) L’art. 26, comma 2, prevedeva la possibilità che potesse partecipare all’Unione anche un Comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

(5) Era inoltre specificata (art. 26, comma 7) la spettanza all’Unione delle tasse, tariffe e contributi sui servizi dalla stessa gestiti. Dal punto di vista del procedimento istitutivo, era previsto che i singoli Consigli comunali (“a maggioranza assoluta”) approvassero l’atto costitutivo ed il regolamento dell’Unione, mentre, con riguardo all’assetto organizzativo, l’Unione aveva un Consiglio, una Giunta ed un presidente “eletti secondo le norme di legge relative ai Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell’Unione”. Al regolamento dell’Unione, chiamato a specificare gli organi e i servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell’Unione ed ai rapporti finanziari con i Comuni, veniva inoltre assegnata la previsione delle forme volte ad assicurare che il Consiglio fosse “espressione dei Comuni partecipanti all’Unione”.

li e per assicurare la necessaria tutela del diritto all'integrità territoriale dei Comuni" (Corte cost., 21 marzo 1969, n. 38). Si afferma così nella giurisprudenza costituzionale il concetto di "integrità territoriale dei Comuni", concetto destinato in realtà a rimanere alquanto indefinito, ma comunque ritenuto espressione del principio di autonomia sancito dall'art. 5 della Costituzione⁶. E, sempre a garanzia degli enti comunali coinvolti, la Corte costituzionale ha riconosciuto anche la necessità che la Regione si doti di una specifica normativa che disciplini il relativo procedimento in ragione della natura di leggi-provvedimento degli atti regionali istitutivi di nuovi Comuni, tenute pertanto a svolgersi "nell'ambito ed in applicazione di previe norme generali ed astratte che la Regione deve emanare ai sensi dell'art. 117 Cost."⁷.

(6) Il principio dell'autonomia locale (consacrato nell'art. 5 Cost., laddove si afferma che la Repubblica "promuove le autonomie locali", e che "adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento") "implica fondamentalmente il riconoscimento a Comuni e Province, enti esponenziali di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale: con risvolti di garanzia [...] che possono estendersi a vari aspetti, dal carattere elettivo degli organi all'alleggerimento dei controlli, dall'ampiezza e rilievo delle funzioni alla adeguatezza dei mezzi finanziari per farvi fronte", così L. VANDELLI, *I Comuni e le Province*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 230, che precisa come in Costituzione il principio di autonomia trovi "svolgimento e specificazione" nel Titolo V della Parte II, e dunque con un ampio rinvio alla legge ordinaria, la quale però trova "un limite invalicabile nello stesso principio costituzionale di autonomia", come specificato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui è necessario "di volta in volta, accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze generali [...] ed abbiano lasciato agli enti locali quel minimo di poteri richiesti da quella autonomia di cui essi devono godere" (Corte cost., 28 marzo 1969, n. 52).

(7) Corte cost., 29 dicembre 1981, n. 204, che inoltre specifica che "la disciplina regionale delle circoscrizioni comunali deve prevedere il ricorso al referendum consultivo quale presupposto per l'istituzione di nuovi Comuni". Sul valore "sostanziale" dell'one-re di adottare forme di consultazione delle popolazioni interessate, v. già Corte cost., 12 marzo 1975, n. 62, secondo cui "Ancorché una Regione non abbia emanato norme dirette a 'sentire le popolazioni interessate' in ordine alla istituzione di nuovi Comuni non le è precluso il potere d'istituire con leggi detti Comuni, ove le popolazioni interessate siano state sentite facendosi ricorso alla vigente normativa della legge comunale e provinciale in materia analoga salvo il controllo della Corte costituzionale sulla conformità al dettato costituzionale del procedimento in concreto seguito dalla Regione".

La fusione di Comuni è oggi disciplinata dall'art. 15 TUEL che, dopo aver richiamato quanto posto dalla disciplina costituzionale (artt. 117 e 133 Cost.)⁸, secondo cui spetta alle Regioni la modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni "sentite le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale"⁹, assegna all'istituto della fusione la valenza di (non unica, ma di) maggiore fra le possibilità di istituzione di nuovi Comuni (giacché l'altra soluzione è la possibilità del distacco da uno o più Comuni esistenti di parti che comunque assicurino la creazione – anche con riguardo al Comune "cedente" – di Comuni di almeno 10.000 abitanti ciascuno)¹⁰. La legge regionale di istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di più Comuni contigui deve inoltre prevedere "adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" per le "comunità di origine" (o almeno per alcune di esse). A questo riguardo va rimarcata la precisa scelta del legislatore di utilizzare una terminologia volutamente "aperta", volta ad assicurare un adeguato margine di elasticità alle scelte concrete che il legislatore regionale è chiamato a compiere.

(8) L'art. 117 Cost., come novellato dalla legge cost. 3/2001, al secondo comma, lett. *p*), assegna alla potestà legislativa esclusiva statale la materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni".

(9) La legge regionale è dunque competente a disciplinare sia la modifica territoriale dei Comuni sia le modalità di svolgimento del referendum necessariamente previsto nel relativo *iter*; ma sul punto v. *infra*, par. 2.

(10) Secondo l'art. 15 TUEL infatti, salvo i casi di fusione tra più Comuni, "non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto di tale limite". Per un commento sulla portata di tale disposizione v. C. BARBATI, *Art. 15*, in *L'ordinamento degli enti locali*, a cura di M. BERTOLISSI, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 125 ss. Il comma 3 dell'art. 15 TUEL dispone che "Al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono" e il recente decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto (con l'art. 20, comma 1) che "A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 267/2000, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti", ed il secondo comma aggiunge che "Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per le fusioni di Comuni realizzate negli anni 2012 e successivi".

L'istituto della fusione è stato introdotto quale misura volta alla razionalizzazione e al riordino territoriale¹¹. Sia a livello dottrinale che a livello politico infatti era stato (ed è ancora) evidenziato che la eccessiva frammentazione dei Comuni determina inefficienze del sistema amministrativo locale in ragione della inidoneità delle strutture preposte all'esercizio dei compiti conferiti ad ogni singolo ente comunale¹². Tale situazione si è inoltre aggravata in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che ha assegnato innanzitutto ai Comuni (art. 118 Cost.) l'esercizio delle funzioni amministrative (proprie o conferite con legge statale o regionale) e che ha posto anche il principio (art. 119 Cost.) secondo cui i Comuni hanno risorse autonome che devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (fatto salvo l'intervento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante). Per superare l'inadeguatezza dimensionale dei piccoli Comuni, la legislazione statale, fin dall'epoca statutaria, ha previsto strumenti di esercizio in forma associata di funzioni e servizi¹³. Emerge così chiaro il persistente collegamento

(11) Fin dalla legge 142/1990 la legislazione statale ha incentivato (sia pure con scarso successo) la fusione dei piccoli Comuni prevedendo l'erogazione, da parte dello Stato, per i dieci anni successivi alla fusione, di "appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono". Al riguardo v. *supra*, nota 3 e nota 10.

(12) L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 13 ss., evidenzia come le riforme amministrative introdotte a partire dalla legge 59/1997, avendo ulteriormente ampliato le competenze dei Comuni, abbiano incrementato il rischio di inadeguatezza dei piccoli – e piccolissimi – Comuni a far fronte ai compiti loro affidati.

(13) Attualmente il testo unico degli enti locali prevede varie forme di associazione fra enti locali: dalle aree e città metropolitane (artt. 22 ss. TUEL) alle Comunità montane (art. 27 ss. TUEL), dalle convenzioni (art. 30 TUEL) ai consorzi (art. 31 TUEL), dalle Unioni di Comuni (art. 32 TUEL) all'esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33 TUEL). Ma la spinta legislativa verso la gestione associata fra Comuni di uno o più servizi è risalente. Infatti il testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 prevedeva quale forma associativa fra i Comuni quella del consorzio e con l'istituzione delle Regioni si registra l'affermazione di ulteriori figure (comprensori, circondari e – con il d.P.R. 616/1977 – associazioni fra enti locali) Diversa appare la storia delle Comunità montane, nate con compiti essenzialmente pianificatori (legge 1102/1971), quali enti necessari ed autonomi disciplinati da leggi regionali nel quadro dei principi generali posti dalla legislazione statale. La legislazione regionale ha poi conferito alle Comunità montane ulteriori fisionomie e compiti gestionali di varia natura.

delle norme che disciplinano le forme associative fra i Comuni con le norme che assegnano ai medesimi lo svolgimento o la gestione di “pubblici servizi”.

La legge 142/1990 è stata oggetto di modifiche a partire dalla legge 265/1999 che (all’art. 6), fra l’altro, ha modificato l’istituto dell’Unione¹⁴, connotandolo come modello (alternativo a convenzioni e consorzi) di gestione associata di funzioni e non più come momento necessariamente prodromico alla fusione¹⁵. Inoltre viene eliminato il programma quinquennale predisposto unilateralmente dalla Regione, che è sostituito da un programma (“aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle Unioni già costituite”) concordato dalla Regione con i Comuni (“nelle apposite sedi concertative”) e volto alla “individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi”, programma che può essere realizzato “anche attraverso le Unioni”. Anche l’art. 26 legge 142/1990 è interamente modificato dalla legge 265/1999 e così l’Unione di Comuni viene ad essere definita “ente locale” costituito da uno o più Comuni (“di norma contermini”, venendo meno anche l’assoluta necessità che i Comuni interessati siano tutti fra loro confinanti) ed avente lo “scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”. All’Unione, che diventa strumento volto principalmente all’esercizio associato di funzioni, cui si applicano (“in quanto compatibili”) i

(14) Secondo V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè. 2012, p. 1911 ss., l’Unione di Comuni, nell’impianto della legge 142/1990, “si configurava in modo strumentale, quale nuovo e temporaneo ente locale istituito in vista della necessaria ‘fusione’ fra i Comuni coinvolti, da realizzarsi nei successivi dieci anni; per il resto, rimaneva secondaria la finalità contingente indicata dalla legge, riguardante l’esercizio di una pluralità di funzioni o servizi (art. 26, comma 1)”.

(15) Nella nuova formulazione dell’art. 26 sparisce la necessità della successiva fusione e nell’art. 26-*bis* (anch’esso introdotto dalla legge 265/1999) si pone a carico della potestà legislativa regionale l’onere di “favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture” e di promuovere le Unioni di Comuni “senza alcun vincolo alla successiva fusione”, ma solo prevedendo “ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei Consigli comunali interessati, di procedere alla fusione”.

principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, è riconosciuta potestà statutaria e potestà regolamentare¹⁶.

Le modifiche introdotte con la legge 265/1999 (e riprese poi dall'art. 32 TUEL) mutano l'impostazione dell'Unione, eliminando il necessario esito della fusione (che viene sempre incentivato, ma che diviene meramente eventuale) e rendendola così uno strumento destinato innanzitutto a promuovere la libera associazione fra Comuni¹⁷. Questa impostazione è ravvisabile anche nell'art. 32 TUEL ("Unione di Comuni") che conferma la natura di ente locale dell'Unione ("finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi")¹⁸ avente autonomia statutaria (lo statuto individua le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse)¹⁹ e potestà regolamentare e cui si applicano ("in quanto compatibili") i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni ("con

(16) Allo statuto spetta individuare le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse, oltre alla determinazione degli organi dell'Unione e delle modalità della costituzione dei medesimi. Viene specificato che lo statuto deve comunque prevedere la figura del presidente dell'Unione (scelto tra i sindaci dei Comuni interessati) e che gli altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, con forme di garanzia della rappresentanza delle minoranze. Ai regolamenti dell'Unione spetta disciplinare gli aspetti relativi al funzionamento dei propri organi, allo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e ai rapporti anche finanziari con i Comuni. Rimane sempre il principio che all'Unione competano gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

(17) V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni*, cit., p. 1197, evidenzia che, in seguito a tale riforma, l'Unione di Comuni "si è configurata non solo quale ente a vocazione plurifunzionale [...] ma anche quale proiezione dell'autonomia comunale" (espressione di S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2122). Tondi della Mura sottolinea come "la percorribilità del processo di fusione fra Comuni sia realizzabile in via non già necessitata e coattiva, bensì eventuale e all'esito di un'esperienza associativa capace di trasfondere nell'Unione medesima i caratteri propri della natura esponenziale e autonoma dei Comuni partecipanti".

(18) L'art. 32 TUEL aggiunge che l'Unione, qualora costituita in prevalenza da Comuni montani, assume la denominazione di "Unione di Comuni montani" e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'art. 44, secondo comma, Cost. e delle leggi in favore dei territori montani. Tale disposizione è stata riformulata da ultimo del d.l. 95/2012 convertito in legge 135/2012.

(19) L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.

particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione"). Il TUEL determina la forma di governo dell'Unione (composta da presidente, Giunta e Consiglio, formati da amministratori in carica dei Comuni associati)²⁰, alla quale sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni attribuitele (ed individuate – funzioni e corrispondenti risorse – nello statuto)²¹. Con riguardo al passaggio dall'Unione alla fusione, l'art. 15 TUEL, in conformità con quanto disposto dalla normativa costituzionale, rimette alla legislazione regionale anche il compito di disciplinare le modalità di consultazione delle “popolazioni interessate”. L'esame delle varie discipline legislative regionali evidenzia una complessità delle relative procedure, ma, prima di approfondire tale aspetto (v. *infra*, par. 2), bisogna evidenziare che negli ultimi anni (a partire dal d.l. 78/2010 fino al d.l. 95/2012) si sono registrati in materia molteplici interventi del legislatore statale caratterizzati, da un lato, dalla frammentarietà e caoticità dei rispettivi contenuti e, dall'altro lato, dal dichiarato intento di razionalizzazione della spesa pubblica. Nel merito, tali interventi confermano l'orientamento (inaugurato a partire dalla legge 265/1999) che vede nell'Unione uno strumento per l'esercizio associato, da parte dei Comuni, di funzioni e in particolare delle “funzioni fondamentali”²².

(20) Il presidente è scelto tra i sindaci dei Comuni associati, mentre la Giunta è composta da componenti dell'esecutivo dei Comuni associati. Il Consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli Consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni Comune. Il TUEL precisa inoltre che a chi ricopra cariche nell'Unione non possano essere attribuiti retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti sotto qualsiasi forma.

(21) All'Unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

(22) Ed infatti l'art. 14 d.l. 78/2010 (convertito con modificazioni in legge 112/2010), dopo avere ricordato che – ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. – l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni è rimessa (in via esclusiva) alla legislazione statale, pone (fino all'adozione della relativa legge statale) quali funzioni fondamentali dei Comuni “le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, legge 42/2009” e dispone che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (escluse le isole monoco-

Nelle materie rimesse alla potestà legislativa regionale (concorrente o residuale), le Regioni sono inoltre chiamate ad individuare, con propria legge e previa concertazione con i Comuni interessati (“nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali”), la “dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica” per lo svolgimento delle (predette) funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. I Comuni aventi dimensione territoriale inferiore a quella ottimale devono svolgere tali funzioni obbligatoriamente in forma associata (Unione o convenzione)²³. Il d.l. 78/2010 rimetteva ad un d.P.C.M. la determinazione (nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) del limite demografico minimo da raggiungere dall’insieme dei Comuni tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata e del termine entro il quale i Comuni dovevano assicurare l’attuazione della predetta disciplina. L’art. 19 (“Funzioni fondamentali dei Comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali”) del d.l. 95/2012 (convertito con modificazioni in legge 135/2012) ha fissato direttamente in 10.000 abitanti il limite demografico minimo (salvo diverso limite individuato dalla Regione entro il 30 settembre 2013), introducendo inoltre uno scadenziario per l’attuazione di tale norma (1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali; 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali). Ma, prima di analizzare i contenuti del citato art. 19²⁴, che ha “novellato” l’art. 14 d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010)

mune ed il Comune di Campione d’Italia) esercitino tali funzioni “obbligatoriamente” in forma associata attraverso convenzione o Unione. L’art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, elenca le seguenti funzioni: *a*) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; *b*) funzioni di polizia locale; *c*) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica; *d*) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; *e*) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente (fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato); *f*) funzioni del settore sociale.

(23) Sono esonerati da tale obbligo i Comuni capoluogo di Provincia e quelli aventi più di 100.000 abitanti.

(24) Tale disposizione ha riformulato anche l’art. 32 TUEL.

elencando innanzitutto le funzioni fondamentali dei Comuni²⁵, appare opportuno ricordare il contenuto dell'art. 16 d.l. 138/2011 (convertito con modificazioni in legge 148/2011) secondo cui i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti “esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti [...] mediante un'Unione di Comuni” cui si applica una disciplina *ad hoc* (diversa da quella di cui all'art. 32 TUEL). Viene così a configurarsi una tipologia di Unione “ulteriore” alla quale sono affidate (“per conto dei Comuni associati”) la programmazione economico-finanziaria, la gestione contabile e la titolarità patrimoniale e impositiva dei Comuni associati. I Comuni componenti l'Unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Unione mediante la deliberazione, da parte del Consiglio comunale, di un “documento programmatico”, nell'ambito del “piano generale di indirizzo” deliberato in precedenza dall'Unione²⁶. Tale “forma di Unione”²⁷ è istituita in modo che la complessiva popolazione sia (“di norma”)²⁸ superiore a

(25) Le funzioni fondamentali individuate da tale disposizione sono le seguenti: *a*) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; *b*) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; *c*) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; *d*) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; *e*) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; *f*) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; *g*) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; *h*) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; *i*) polizia municipale e polizia amministrativa locale; *l*) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

(26) Ad un emanando regolamento governativo è affidato il compito di disciplinare il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun Comune e l'Unione.

(27) L'Unione (cui sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio) succede ai Comuni associati nei rapporti giuridici inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati.

(28) La Regione può individuare limiti demografici differenti.

5.000 abitanti (o a 3.000 abitanti se i Comuni interessati appartengono o sono appartenuti a Comunità montane). L'iniziativa per l'istituzione di tali Unioni è rimessa ai Comuni i quali, con deliberazione del Consiglio comunale (a maggioranza dei componenti), avanzano alla Regione una "proposta di aggregazione". Entro il 31 dicembre 2013, ogni Regione è chiamata ("secondo il proprio ordinamento") "a sancire l'istituzione di tutte le Unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte pervenute". È rimesso alla Regione il compito di provvedere anche nel caso in cui i Comuni non presentino alcuna proposta (o la stessa sia non conforme alle norme vigenti)²⁹. Gli organi di tale forma di Unione sono: il Consiglio (composto da tutti i sindaci dei Comuni membri dell'Unione e cui spettano le competenze attribuite dal TUEL al Consiglio comunale), il presidente (eletto dal Consiglio fra i sindaci dei Comuni associati e che dura in carica due anni e mezzo, rinnovabile)³⁰ e la Giunta (composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo, fra i sindaci componenti il Consiglio, in numero non superiore a quello previsto per i Comuni aventi corrispondente popolazione)³¹. In prima applicazione il Consiglio è composto da due consiglieri comunali per ciascun Comune membro dell'Unione (di cui uno appartenente all'opposizione), eletti (entro venti giorni dalla data di istituzione dell'Unione) dai rispettivi Consigli comunali³². A decorrere dal giorno della proclamazione

(29) In caso di decorso di tali termini, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'art. 8 legge 131/2003.

(30) Al presidente spettano le competenze attribuite al sindaco dall'art. 50 TUEL, ferme restando in capo ai sindaci dei Comuni membri dell'Unione le attribuzioni di cui all'art. 54 TUEL.

(31) Alla Giunta spettano le competenze di cui all'art. 48 TUEL e decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente. In riferimento al trattamento spettante ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'Unione si applicano le disposizioni relative ai Comuni aventi corrispondente popolazione (ex artt. 82 e 86 TUEL). È inoltre disposto che gli amministratori dell'Unione non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali (ex art. 77, comma 2, TUEL).

(32) Fino all'elezione del presidente dell'Unione, il sindaco del Comune avente il maggior numero di abitanti esercita le funzioni di competenza dell'Unione medesima.

degli eletti negli organi di governo dell'Unione, nei Comuni membri dell'Unione gli organi di governo sono il sindaco ed il Consiglio comunale (la Giunta decade *ope legis*). Lo statuto dell'Unione, adottato dal Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti entro venti giorni dalla data di istituzione dell'Unione, individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti³³. Il d.l. 95/2012 ha infine confermato l'esistenza di due tipologie di Unione prevedendo che per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applicano le norme di cui al d.l. 138/2011, mentre per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane)³⁴ si applica la disciplina posta per l'Unione dal TUEL (art. 32).

Dall'analisi della più recente legislazione emerge dunque la tendenza del legislatore statale a pretermettere l'obiettivo della fusione insistendo invece su strumenti diversi (quali l'istituzione di "Unioni obbligatorie" o di forme obbligatorie di esercizio associato di funzioni) volti a ridurre le spese degli apparati politici e a fissare una predeterminata consistenza demografica delle forme associative chiamate a svolgere le funzioni loro conferite. Tali decisioni legislative appaiono però, a volte, invasive sia delle competenze regionali che del principio di autonomia degli enti locali. Ma, prima di approfondire tale ordine di considerazioni, appare opportuno analizzare le discipline legislative regionali in tema di fusione di Comuni.

(33) È inoltre previsto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti facenti parte di un'Unione già costituita possono optare, ove ne ricorrano i presupposti, per la disciplina di cui all'art. 14 d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, e successive modificazioni o per quella di cui all'art. 16 d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011, come modificato dal d.l. 95/2012 (*Unione speciale*).

(34) Tali Comuni (esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia.) devono esercitare tali funzioni fondamentali (ad esclusione di quelle relative alla tenuta dei registri di stato civile, ai servizi anagrafici e ai servizi elettorali e statistici) obbligatoriamente in forma associata (mediante Unione di Comuni o convenzione). Il d.l. 95/2012 specifica che per tali Unioni "si applica l'art. 32 TUEL", mentre per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti "si applica quanto previsto al comma 17, lett. a), dell'art. 16 d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011".

2. La fusione: le discipline legislative regionali

Il panorama delle normative regionali relative alla fusione di Comuni³⁵ si presenta ricco ed articolato dovendo ogni Regione adottare sia la normativa generale³⁶ di disciplina del procedimento di formazione delle singole leggi istitutive di nuovi Comuni, sia appunto le singole leggi provvedimento chiamate a dar vita al nuovo Comune.

(35) Con riguardo alle fusioni realizzate a partire dal 2012 (e a decorrere dall'anno 2013), il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'art. 15, comma 3, TUEL, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Dal 2013 sono dunque soppresse le disposizioni previgenti concernenti i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali (decreto del Ministro dell'interno del 1° settembre 2000).

(36) Si possono vedere, *ex plurimis*, per quanto riguarda l'Abruzzo la l.r. 17 dicembre 1997, n. 143 (da ultimo modificata con l.r. 8 novembre 2006, n. 32) "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni", e la l.r. 44/2007 "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"; con riguardo al Piemonte v. l.r. 28 settembre 2012, n. 11 "Disposizioni organiche in materia di enti locali" e l.r. 2 dicembre 1992, n. 51 "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali"; con riguardo alla Provincia autonoma di Trento v. legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"; con riguardo alla Regione Veneto v. l.r. 27 aprile 2012, n. 18 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e l.r. 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali"; per l'Emilia-Romagna v. l.r. 8 luglio 1996, n. 24 "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni", l.r. 26 aprile 2001, n. 11 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali" e l.r. 30 giugno 2008, n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni"; per la Regione Toscana v. l.r. 27 dicembre 2011, n. 68 "Norme sul sistema delle autonomie locali"; per la Regione Liguria v. l.r. 21 marzo 1994, n. 12 "Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all'unificazione dei Comuni"; per la Regione Marche v. l.r. 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche"; per la Regione Umbria v. l.r. 24 settembre 2003, n. 18 "Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale"; per la Regione Lazio v. l.r. 8 aprile 1980, n. 19 "Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione" e l.r. 30 luglio 1996, n. 30 "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali"; con riguardo alla Regione Molise v. l.r. 12 maggio 1975, n. 35 "Norme generali sulle circoscrizioni comunali e disciplina dei referendum consultivi previsti dallo statuto" e l.r. 24 marzo 2011, n. 6 "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità montane".

Con riguardo alle discipline di carattere generale, le varie legislazioni regionali sono (e sono state) oggetto, a loro volta, di svariati interventi in conseguenza anche delle modifiche introdotte dalle normative statali (comprese le più recenti) che si sono susseguite in materia. E così ad esempio può citarsi la recente legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 “Disposizioni organiche in materia di enti locali” della Regione Piemonte, che (“nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, comma 1-*bis* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 ‘Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini’, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135”)³⁷, dispone (art. 1) che “La Regione, ai fini di semplificazione

(37) In tal senso va ricordata anche la legge regionale del Veneto (l.r. 27 aprile 2012, n. 18 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”, adottata in attuazione, oltre che dell’art. 117, commi terzo e quarto, Cost., di quanto disposto dall’art. 14, commi 28 e 30, d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, e dell’art. 16 d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011), che, dopo aver proclamato (art. 1) che la Regione Veneto “valorizza ed incentiva la costituzione di gestioni associate tra i Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni, al fine di assicurare l’effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti e individuando, tramite un processo concertativo, la dimensione territoriale ottimale e le modalità di esercizio associato”, disciplina il processo di riordino territoriale (attraverso l’individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica), le forme e le modalità per l’esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, la promozione ed il sostegno dell’esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, nonché della fusione di Comuni. Il procedimento di individuazione della dimensione territoriale ottimale (art. 8) è avviato dalla Giunta regionale che predispone il “piano di riordino territoriale” competente a definire la dimensione ottimale “con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l’esercizio associato delle funzioni dei servizi da parte dei Comuni, in relazione alle aree geografiche omogenee” (individuate nell’art. 7). La Giunta regionale promuove un procedimento di concertazione con i Comuni invitandoli a formulare le proposte di individuazione delle forme e modalità di gestione associata delle funzioni e dei servizi loro attribuiti. Le proposte dei Comuni devono essere formulate in base ai seguenti criteri: *a*) contiguità territoriale e appartenenza degli enti interessati alla medesima area geografica omogenea e alla medesima Provincia; *b*) rispetto, da parte delle dimensioni associative, dei valori demografici stabiliti dalla stessa legge e variabili a seconda delle diverse aree geografiche. Indi il piano di riordino è approvato dalla Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della competente commissione consiliare. Infine spetta ai Comuni interessati provvedere, successivamente alla pubblicazione del provvedimento di approvazione del piano di riordino territoriale, alla costituzione delle forme associative. Con riguardo all’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali (art. 2) la l.r. in questione dispone

amministrativa e contenimento della spesa pubblica, persegue l'obiettivo di procedere al riassetto dei livelli di governo del sistema delle autonomie locali del Piemonte". Tale legge regionale (chiamata ad individuare: *a*) la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali; *b*) il limite demografico minimo per lo svolgimento in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici; *c*) le forme di esercizio associato di funzioni e di servizi comunali; *d*) i requisiti di aggregazione e le procedure di individuazione degli ambiti territoriali ottimali; *e*) le incentivazioni alle forme associative; *f*) le incentivazioni alle fusioni di Comuni³⁸; *g*) la trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di Comuni), con riguardo alla fusione di Comuni (e alla conseguente istituzione di un nuovo Comune), deve coordinarsi con la disciplina posta dagli artt. 3 e 5

che: *a*) i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti "sono obbligati ad esercitare in forma associata tutte le funzioni e i servizi pubblici loro spettanti in base alla legislazione vigente, secondo la disciplina prevista dall'articolo 16, commi da 1 a 18, del decreto legge 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011 e dalla presente legge"; *b*) che i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti (o inferiore a 3.000 abitanti qualora compresi in area montana) "sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, come individuate dalla normativa statale". In particolare i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti "esercitano le funzioni fondamentali in modo associato mediante Unioni di Comuni, convenzioni o ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale". È prevista la possibilità di derogare al limite demografico minimo di 5.000 abitanti, per i Comuni ricadenti in area montana "purché le funzioni siano esercitate da almeno cinque Comuni".

(38) La legge dispone che la Regione destina, nei limiti delle disponibilità di bilancio, incentivi finanziari al Comune istituito mediante fusione di due o più Comuni contigui, da adibire anche ad iniziative a favore della comunità locale. La Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione degli incentivi finanziari, che sono assegnati in relazione alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, alla fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi ed al loro numero. Gli incentivi finanziari sono erogati, per almeno un quinquennio, nella misura della media dei trasferimenti regionali continuativi, erogati nel triennio precedente la fusione, ai singoli Comuni fusi, incrementata del 50%. I contributi richiesti dal Comune istituito mediante fusione di due o più Comuni contigui vengono assegnati sulla base di specifici e finalizzati piani di settore in relazione alla motivazione della richiesta di contributo raffrontata alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente ed in relazione alla fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi ed al loro numero.

della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 “Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali”, secondo cui spetta alla Giunta regionale, su richiesta dei Comuni interessati alla fusione (deliberata dalla maggioranza assoluta dei rispettivi Consigli), presentare un disegno di legge per l’istituzione del nuovo Comune³⁹. La commissione consiliare competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione richiesta, preliminarmente richiede (laddove non già espressi) i pareri dei Consigli comunali interessati e del Consiglio provinciale competente per territorio. Ricevuti tali pareri, la commissione esprime parere (in merito all’indizione del referendum consultivo) che è trasmesso al Consiglio regionale per (l’eventuale approvazione de) la delibera di indizione del referendum. Acquisiti i risultati del referendum, la commissione consiliare, entro 60 giorni, esprime al Consiglio parere sul progetto di legge.

Con riguardo alla fusione di Comuni, la legge della Regione Abruzzo (l.r. 17 dicembre 1997, n. 143 – da ultimo modificata con l.r. 8 novembre 2006, n. 32 “Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni”)⁴⁰ – afferma

(39) La relazione di accompagnamento al progetto di legge deve contenere la descrizione dei confini dell’istituendo Comune (con relativa cartografia), le indicazioni di natura demografica e socio-economica relative alla nuova realtà territoriale e agli enti locali coinvolti (ivi compresi lo stato patrimoniale e gli elementi finanziari significativi dell’ultimo bilancio – preventivo e consuntivo – approvato dai medesimi) e la proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato.

(40) La fusione è disposta con legge regionale previa l’acquisizione delle deliberazioni consiliari dei Comuni proponenti la fusione, contenenti: *a*) l’indicazione dei Comuni che intendono procedere alla fusione in un unico Comune; *b*) la delimitazione cartografica dei nuovi confini; *c*) la denominazione che dovrà assumere il nuovo Comune; *d*) le eventuali forme di decentramento e di partecipazione che si intendono assicurare ai Comuni di origine e/o l’articolazione in Municipi del Comune risultante dalla fusione; *e*) le indicazioni per l’ottimizzazione delle risorse umane; *f*) la variazione dell’ammontare dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti cui sarebbe possibile accedere a seguito dell’aumento del limite di indebitamento, proporzionato alle entrate effettive. La legge deve comunque assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi di base o indicare l’eventuale istituzione di Municipi, precisandone la delimitazione territoriale, la gestione dei servizi di base nonché altre funzioni delegate

che la Regione favorisce la fusione di Comuni⁴¹ con popolazione inferiore a 5.000 abitanti qualora si riscontri: *a*) una precedente Unione o comunque forme di collaborazione in atto, attraverso l'esercizio associato di funzioni e/o la gestione associata di servizi essenziali; *b*) l'esigenza di realizzare obiettivi previsti dal programma regionale di sviluppo e da strumenti di pianificazione territoriale; *c*) la stretta integrazione nelle attività socioeconomiche e culturali, per una più funzionale organizzazione, gestione e agevole utilizzazione dei servizi; *d*) il raggiungimento di una popolazione non inferiore a 2.000 abitanti. La fusione (in quanto istituzione di un nuovo Comune), prima di essere disposta con legge regionale, deve essere sottoposta a referendum consultivo aperto a tutti gli elettori dei Comuni interessati. L'iniziativa legislativa e referendaria è esercitata nelle forme previste dallo statuto regionale e dalla legislazione regionale. I Consigli comunali interessati possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché la stessa, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti sostanziali e dei requisiti formali della richiesta, proponga al Consiglio regionale l'indizione del referendum consultivo. La l.r. Abruzzo 44/2007 "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa", dispone (art. 25) che il referendum consultivo deve essere deliberato dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta, su proposta della Giunta o di ciascun consigliere regionale, previa acquisizione del parere del collegio regionale delle garanzie

dal Comune di nuova istituzione, demandandone la relativa disciplina allo statuto comunale e al regolamento comunale.

(41) La Regione incentiva la fusione di Comuni, erogando contributi per la durata massima complessiva di 10 anni dalla fusione, secondo una graduatoria definita prioritariamente in base al numero dei Comuni e alla popolazione raggiunta. In senso simile anche la legislazione della Regione Lazio (l.r. 8 aprile 1980, n. 19 "Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione") ove l'istituzione di nuovi Comuni è disciplinata dalla l.r. 30 luglio 1996, n. 30 "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali". Per quanto riguarda il Molise, v. l.r. 12 maggio 1975, n. 35 "Norme generali sulle circoscrizioni comunali e disciplina dei referendum consultivi previsti dallo statuto" e l.r. 24 marzo 2011, n. 6, "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità montane".

statutarie⁴². In merito alla successione nei rapporti, la legge della Regione Abruzzo (come diverse altre leggi regionali), dopo aver specificato che il Comune di nuova istituzione “subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi” concernenti il territorio e le popolazioni dei Comuni di origine (con trasferimento del personale dei Comuni d’origine e permanenza della vigenza dei regolamenti e degli atti amministrativi a contenuto generale adottati dai Comuni d’origine “fino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione”), delega alla Provincia competente per territorio “la definizione dei rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o a mutamenti delle circoscrizioni comunali, secondo i principi riguardanti la successione delle persone giuridiche”.

Parzialmente diversa la disciplina posta dalla Regione Emilia-Romagna⁴³, con legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni” (da ultimo oggetto di modifiche anche con l.r. 22 dicembre 2011, n. 21)⁴⁴, secondo cui l’istituzione di nuovi Comuni deve rispondere ad

(42) Al riguardo v. Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo, parere 2/2011, relativo alla fusione dei Comuni di Montesilvano, Pescara e Spoltore, per l’istituzione del Comune della Nuova Pescara (in www.consiglio.regione.abruzzo.it). La deliberazione del Consiglio regionale favorevole allo svolgimento del referendum consultivo (che deve contenere l’indicazione del quesito da sottoporre a votazione e dei territori di residenza degli elettori chiamati alla consultazione) è trasmessa (per l’indizione del referendum medesimo) al presidente della Regione.

(43) Simili le discipline poste dalla Regione Marche (l.r. 16 gennaio 1995, n. 10 “Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche”) e dalla Regione Umbria (l.r. 24 settembre 2003, n. 18 “Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale”, ove però il “Programma di riordino territoriale” è approvato ed aggiornato dalla Giunta regionale). Ma v. anche, con riguardo alla Provincia autonoma di Trento, la legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 “Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino” (v. inoltre legge provinciale 1/2010 “Approvazione dello statuto del Comun general de Fascia”).

(44) La legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l’autoriforma dell’amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni” (da ultimo modificata con l.r. 26 luglio 2012, n. 9), dopo aver dichiarato che la Regione persegue l’obiettivo del “riordino territoriale”, incentiva (sia le Unioni di Comuni “quali livelli istituzionali appropriati per l’esercizio associato delle funzioni e dei servizi e per la stabile integrazione delle politiche comunali”, sia) le fusioni dei Comuni con specifiche

esigenze di organizzazione e gestione dei servizi e delle funzioni amministrative in ambiti territoriali che, per ampiezza, entità demografica e attività produttive, consentano un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio⁴⁵. L'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi Comuni è esercitata dai cittadini e dai Consigli provinciali e comunali (art. 33 statuto Emilia-Romagna) o dalla Giunta regionale (e dagli altri soggetti previsti dall'art. 27 statuto). Inoltre i Consigli comunali possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura (analoga istanza può essere proposta anche dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati). La Giunta regionale, verificata la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta, qualora deliberi di dar corso alla medesima, presenta al Consiglio regionale il corrispondente

premierità per quelle coinvolgenti i Comuni aventi meno di 3.000 abitanti o comunque di minori dimensioni demografiche. Il "programma di riordino territoriale" specifica gli incentivi corrisposti alle fusioni, e stabilisce la durata, non inferiore a quindici anni, di quelli ordinari annuali.

(45) La legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali" (modificata da ultimo con l.r. 19 dicembre 2008, n. 22), dispone che la Regione Emilia-Romagna "favorisce, sulla base dell'iniziativa dei Comuni, la costituzione di gestioni associate tra enti locali, allo scopo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi in ambiti territoriali adeguati" e che la Regione "promuove, in via prioritaria, la fusione e la costituzione di Unioni tra Comuni". In tale legge è disciplinata inoltre la "Associazione intercomunale", finalizzata alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi propri dei Comuni e costituita fra Comuni non ricompresi nel territorio di altra Associazione intercomunale, e non avente personalità giuridica ed operante tramite convenzioni dotate di uffici comuni (ai sensi del comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000). L'Associazione è costituita con conformi deliberazioni dei Consigli comunali, adottate a maggioranza assoluta, con le quali vengono approvati l'atto costitutivo e il regolamento dell'Associazione. L'istituzione dell'Associazione è dichiarata con decreto del presidente della Regione. Il regolamento dell'Associazione intercomunale disciplina: *a*) gli organi dell'Associazione, prevedendo comunque che il presidente dell'Associazione sia eletto tra i sindaci dei Comuni associati e che gli altri organi siano formati da componenti degli organi dei Comuni associati; *b*) le funzioni ed i servizi comunali da svolgere in forma associata ed i criteri generali relativi alle modalità d'esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila; *c*) i rapporti finanziari tra gli enti aderenti. Le modalità di organizzazione e svolgimento delle funzioni e dei servizi, nonché i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie, sono disciplinati da convenzioni stipulate tra i Comuni aderenti, che si conformano in ogni caso alle previsioni del regolamento dell'Associazione.

progetto di legge⁴⁶. Con riguardo alla consultazione delle popolazioni interessate, il Consiglio regionale deve disporre il referendum consultivo sul progetto di legge se la proposta di modifica è conforme al programma di riordino territoriale e se, in caso di progetto di legge di iniziativa popolare, è stato raccolto un numero qualificato di firme⁴⁷. Qualora invece non ricorra alcuna di tali condizioni il Consiglio regionale delibera innanzitutto se procedere all'indizione del referendum: l'opzione negativa implica il definitivo rigetto del progetto⁴⁸; in caso contrario il Consiglio regionale definisce anche l'ambito territoriale di svolgimento del referendum (indetto con decreto del presidente della Regione)⁴⁹ ed il relativo quesito. Spetta infine al Consiglio regionale,

(46) Qualora il progetto venga presentato in esecuzione del programma regionale di riordino territoriale, la relazione deve indicare la conformità alle indicazioni contenute nel programma stesso. La relazione deve contenere altresì le opportune indicazioni di natura demografica, socio-economica, patrimoniale e finanziaria relative agli enti locali coinvolti. La relazione di accompagnamento al progetto di legge deve altresì contenere la descrizione dei confini del Comune da istituire o dei Comuni comunque interessati a modificazioni e le relative rappresentazioni cartografiche. La relazione al progetto di istituzione di un nuovo Comune deve essere motivata con specifico riguardo alla obiettiva sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti a provvedere all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali. Nel caso in cui la presentazione del progetto di iniziativa comunale sia stata preceduta da referendum consultivo comunale, al progetto deve essere allegata anche una dichiarazione ufficiale attestante i risultati delle consultazioni effettuate.

(47) Più precisamente: *a*) della maggioranza della popolazione interessata, qualora la stessa sia inferiore ai 5.000 elettori; *b*) il 30% della popolazione interessata, qualora la stessa sia compresa fra i 5.000 elettori e i 10.000 elettori ("e comunque almeno 2.500 firme"); *c*) il 25% della popolazione interessata, qualora la stessa sia compresa fra i 10.000 ed i 20.000 elettori ("e comunque almeno 3.000 firme"); *d*) il 15% della popolazione interessata, qualora la stessa superi i 20.000 elettori ("e comunque almeno 5.000 firme").

(48) Non si procede all'indizione del referendum consultivo regionale qualora l'iniziativa legislativa di uno o più Consigli comunali dia atto di essere stata preceduta, nell'anno precedente, da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata al Consiglio regionale, a tutte le popolazioni interessate. Nel caso in cui i residenti aventi diritto al voto siano in numero inferiore a cinquanta, il Consiglio regionale può stabilire che le consultazioni avvengano mediante convocazione, presso la sede del Comune interessato, degli elettori ai quali devono comunque essere assicurate adeguate garanzie circa la segretezza del voto. Qualora il mutamento della circoscrizione interessi porzioni di territorio prive di residenti non si procede all'indizione del referendum

(49) Il decreto contiene il testo integrale del quesito sottoposto a referendum consul-

nei sessanta giorni successivi allo svolgimento del referendum, deliberare definitivamente sul progetto di legge⁵⁰.

Non dissimile la disciplina posta dalla Regione Liguria, la cui legge regionale 21 marzo 1994, n. 12 “Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all’unificazione dei Comuni”, prevede che l’iniziativa legislativa di istituzione di nuovi Comuni (“motivata con particolare riferimento ai presupposti previsti dalla legge medesima”) è esercitata dai cittadini, dai Consigli comunali e dai Consigli provinciali⁵¹. L’iniziativa legislativa è trasmessa dal Consiglio regionale ai Comuni interessati (nei casi in cui essi non siano promotori del progetto di legge) per la formulazione di un parere obbligatorio da parte dei rispettivi Consigli⁵². Con riguardo alla disciplina posta da tale Regione

tivo e la fissazione della data di convocazione degli elettori, scelta in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto stesso.

(50) Con riguardo alla successione nei rapporti (art. 14), i rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o alla modificazione delle circoscrizioni comunali sono regolati, per delega della Regione, dalla Provincia competente per territorio, tenuto conto dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche e di quanto disposto in proposito dalla legge regionale. Il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono al territorio e alle popolazioni dei Comuni di origine; al Comune di nuova istituzione è trasferito il personale dei Comuni d’origine; i regolamenti e gli atti amministrativi a contenuto generale, ivi compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni di origine restano in vigore, in quanto compatibili, sino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

(51) I Consigli comunali o la maggioranza degli elettori residenti in un Comune che non siano in grado di attivare l’iniziativa legislativa, al fine di promuovere la fusione di tutti o parte dei Comuni associati compresi nel proprio ambito territoriale, possono presentare istanza al Consiglio regionale affinché si promuova il necessario procedimento.

(52) Il Consiglio regionale, qualora ritenga proponibile l’iniziativa legislativa o accoglibile l’istanza, procede ai sensi degli articoli 38 e seguenti del Capo II del Titolo II della l.r. 44/1977 e successive modificazioni ed integrazioni. Nel caso in cui il parere dei Consigli comunali sia contrario, il Consiglio regionale approva la deliberazione di cui all’articolo 38 della l.r. 44/1977 con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell’Assemblea. Nel caso di presentazione di istanza, con la stessa deliberazione il Consiglio regionale affida alla Giunta l’incarico di elaborare entro trenta giorni il conseguente disegno di legge. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza qualificata di cui al comma 4, decorso un anno da tale deliberazione, l’istanza o il progetto di legge può essere ripresentato e l’Assemblea si esprime a maggioranza assoluta.

appare da rimarcare, con riguardo alla fusione di piccoli Comuni, l'assegnazione alla Giunta regionale della competenza a presentare al Consiglio regionale i disegni di legge conseguenti dall'approvazione del "programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni"⁵³, predisposto dalla Giunta medesima e approvato dal Consiglio regionale previo parere degli enti locali interessati. Con riguardo invece alle leggi regionali di istituzione di nuovi Comuni, il panorama legislativo regionale è meno ricco (in ragione dell'esiguo numero di fusioni e di istituzione di nuovi Comuni). Si oscilla così da leggi regionali molto stringate (che rimettono a provvedimenti dell'esecutivo regionale – o di altri organi – ogni conseguente decisione)⁵⁴ a leggi invece molto dettagliate. E così, quale esempio del primo tipo, può citarsi la legge della Regione Lombardia 1/2011 "Istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti, mediante fusione dei Comuni di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona, in Provincia di Como", che disciplina l'istituzione di un nuovo Comune quale risultato della fusione di Comuni già membri di un'Unione. Tale legge assegna allo statuto del nuovo Comune il compito di prevedere che "alle comunità di origine siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" e dispone che "i rapporti conseguenti alla fusione dei territori comunali [...] sono regolati dalla Comunità montana Valli del Lario e del Ceresio", restando in vigore, con riguardo agli strumenti urbanistici ("sino all'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici del nuovo Comune"), le prescrizioni derivanti dai piani vigenti nei Comuni venuti a fusione. Molto dettagliata si presenta invece la disciplina posta dalla legge del Trentino-Alto Adige 1/2009 "Istitu-

(53) Tale programma, aggiornato ogni cinque anni, indica le ipotesi di modifica territoriale, di fusione dei piccoli Comuni, di istituzione di Unioni intercomunali, prevedendo le relative delimitazioni territoriali e specificando i tempi di attuazione.

(54) Vedi già la legge regionale della Regione Lazio 6 marzo 1992, n. 25 "Istituzione del Comune di Fiumicino", nella quale si prevede l'istituzione del "nuovo Comune di Fiumicino" ("istituito sul territorio della XIV circoscrizione del Comune di Roma, secondo la delimitazione risultante dall'allegata cartografia comunale") e si assegna a decreto del presidente della Regione ("su conforme delibera della Giunta regionale") il provvedere "a regolamentare i rapporti finanziari e patrimoniali tra i Comuni di Roma e Fiumicino, derivanti dall'avvenuta variazione territoriale".

zione del nuovo Comune di Ledro mediante la fusione dei Comuni che hanno costituito l'Unione dei Comuni della Valle di Ledro" che indica il capoluogo e la sede del Comune (conferendo al redigendo statuto la possibilità di prevedere che "le sedute degli organi collegiali possano svolgersi anche al di fuori della sede legale" e che gli uffici del Comune "possono essere dislocati su tutto il territorio comunale"). Con riguardo alla successione nella titolarità dei beni e dei rapporti giuridici, il nuovo Comune "subentra nella titolarità di tutti i beni mobili e immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive" sia dell'Unione dei Comuni preesistente che dei Comuni di origine, con la previsione che "in caso di contrasto tra gli enti di origine" è rimessa alla Giunta provinciale di Trento "definire i rapporti controversi, secondo i principi che regolano la successione delle persone giuridiche". Tale legge regionale pone inoltre la disciplina concernente il regime transitorio, la prima elezione del sindaco e del Consiglio comunale, la mobilità del personale, il regime degli atti, i beni di uso civico e le norme statutarie chiamate a disciplinare i Municipi.

L'esame delle discipline legislative regionali dimostra che, al di là di sbandierate proclamazioni di principio, in realtà le Regioni non incentivano affatto la fusione di Comuni sia perché le relative legislazioni regionali prevedono procedimenti articolati e farraginosi (ove le forze "contrarie" riescono facilmente a trovare occasioni di rallentamento), ma soprattutto perché anche le singole iniziative referendarie (delle quali è evidente anche la funzione di sollecitazione di aperti dibattiti) non sono rimesse alla esclusiva volontà delle popolazioni interessate (o di una minoranza qualificata di elettori) o dei corrispondenti Consigli comunali, giacché le richieste referendarie sono comunque (quasi sempre) subordinate alla successiva approvazione del Consiglio regionale (che dunque decide – prima ancora che sul merito della futura legge regionale – sullo svolgimento o meno del referendum). A questo proposito, al di là della singolare peculiarità rappresentata dal fatto che all'organo rappresentativo viene rimessa la decisione sullo svolgimento dell'istituto di democrazia diretta, va rimarcato che tale potere del Consiglio regionale è duplice giacché anche in seguito allo svolgimento del referendum (ed indipendentemente dall'esito, in ragione della natura consultiva del medesimo) non ricade sul Consiglio

regionale neppure un vincolo di decisione (potendo il Consiglio non porre nemmeno all'ordine del giorno il relativo progetto di legge)⁵⁵. Va infine sottolineato che la scelta del legislatore statale di imporre forme associative fra Comuni (Unioni o convenzioni) aventi una predefinita dimensione demografica (predefinita "ottimale") finisce per indebolire (o per non incentivare) i processi di fusione che finiscono infatti per rivelarsi poco "utili" per le comunità di riferimento qualora diano vita a Comuni di grandezza comunque inferiore alla "dimensione ottimale" e che dunque, a loro volta, saranno ancora chiamati ad aggregarsi in ulteriori forme associative.

3. Le fusioni interregionali

La Costituzione prevede la possibilità di aggregazione di un Comune da una Regione ad un'altra. La problematica delle fusioni fra Comuni limitrofi appartenenti a Regioni differenti riveste peculiare significato sia perché comprende inevitabilmente un processo di distacco di alcuni Comuni da una Regione e di aggregazione dei medesimi ad un'altra, sia perché spesso pone il problema del passaggio da una Regione a statuto ordinario ad una a statuto speciale (e proprio a tale riguardo emerge la problematica costituzionale della definizione del "territorio regionale").

A questo proposito la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dell'art. 42, comma 2, della legge 352/1970, ha dichiarato incostituzionale tale disposizione nella parte in cui prescriveva che la richiesta di referendum per il distacco di un Comune (o di una Provincia) da una Regione e l'aggregazione ad altra dovesse essere corredata – oltre che delle deliberazioni, identiche

(55) Può citarsi l'esempio della Regione Abruzzo ove una richiesta referendaria di fusione di Comuni è stata depositata nei primi mesi del 2011 ed il collegio regionale per le garanzie statutarie ha dichiarato l'ammissibilità del referendum con parere 2/2011 del marzo 2011 e da allora il Consiglio regionale non ha mai preso in esame tale proposta! Viceversa in Emilia-Romagna nel caso di alcune richieste qualificate (v. *supra*) il Consiglio regionale deve indire il relativo referendum. Sull'esperienza che ha interessato quest'ultima Regione, si veda il supplemento di questa Rivista n. 5/2009: *La prima modifica di confini regionali per aggregazione di Comuni: il distacco dell'Alta Valmarecchia dalle Marche all'Emilia-Romagna*.

nell'oggetto, dei Consigli comunali (o provinciali) dei Comuni (o delle Province) di cui si propone il distacco – anche delle deliberazioni di tanti Consigli comunali (o provinciali) che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti e di tanti Consigli comunali (o provinciali) che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati (sentenza 334/2004)⁵⁶. Per la Corte costituzionale, l'art. 42, comma 2, legge 352/1970 poneva a carico dei richiedenti “un onere di difficile e gravoso assolvimento”, prevedendo fra i presupposti di proponibilità della richiesta referendaria l'adozione di delibere di organi non previsti in Costituzione condizionando dunque l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di ulteriori soggetti⁵⁷. Per i giudici di Palazzo della Consulta la strutturazione del relativo procedimento, con la previsione di oneri ulteriori non richiesti dalla norma costituzionale “si palesa eccessiva” rispetto alla determinazione ricavabile dalla previsione costituzionale, “e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001”. Il referendum previsto dall'art. 132 Cost. infatti ha come scopo quello di verificare se la maggioranza delle popolazioni degli enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione; pertanto la legittimazione a promuovere la consultazione

(56) La questione di costituzionalità era stata sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (a sua volta chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di referendum proposta dal Comune di San Michele al Tagliamento per il distacco dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia) che aveva ravvisato nella norma impugnata una incompatibilità con l'art. 132 Cost. “nella parte in cui riserva un'indispensabile partecipazione alla promozione delle iniziative referendarie anche ad enti diversi da quelli richiedenti il distacco-aggregazione”.

(57) Pertanto tale disposizione legislativa si pone in contrasto sia con l'originaria formulazione dell'art. 132 Cost, ma ancor più con quella attualmente vigente, che nel secondo comma dispone che “Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra”.

referendaria spettante a tali popolazioni non può essere subordinata alla volontà anche di altri enti (fra l'altro esponenziali di popolazioni diverse). La Corte costituzionale rimette invece alle fasi successive del procedimento la tutela degli interessi e della posizione delle "altre" popolazioni, dal momento che la natura consultiva del referendum consente al legislatore statale di adottare la decisione che ritiene preferibile (ricordandosi che nel relativo *iter legis* è prevista anche la necessaria audizione dei Consigli regionali coinvolti, quale momento di emersione e valutazione degli interessi locali contrapposti o non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la rigida alternativa propria dell'istituto referendario)⁵⁸.

Questo orientamento della giurisprudenza costituzionale porta inoltre argomentazioni a sostegno della tesi, esposta nel paragrafo precedente, di critica della scelta di molte legislazioni regionali che subordinano lo svolgimento delle richieste referendarie all'approvazione del Consiglio regionale. La Corte costituzionale sembra infatti assegnare alla richiesta referendaria un ruolo non subordinabile all'approvazione di altri soggetti (in particolare del Consiglio regionale chiamato invece a pronunciarsi successivamente al referendum consultivo). A questo proposito deve inoltre ricordarsi che la Corte costituzionale ha affermato (sentenza 66/2007) l'applicabilità del secondo comma dell'art. 132 Cost. anche alle Regioni a statuto speciale. Nel caso di specie la Regione Valle d'Aosta sosteneva invece che la dimensione del territorio della Regione, essendo deducibile dallo statuto speciale, sarebbe modificabile solo mediante la procedura di revisione statutaria. Per la Corte invece l'art. 132 Cost. "si riferisce pacificamente a tutte le Regioni" e le procedure previste coinvolgono i vari soggetti indicati dalle disposizioni costituzionali (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento) quali "attori necessari" del procedimento medesimo. Per la Corte infatti "il secondo comma dell'art. 132 Cost. mira a garantire un ruolo significativo alle popo-

(58) Per la Corte dunque "l'espressione 'popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati', utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione".

lazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni". Ancora una volta la giurisprudenza costituzionale sottolinea il "ruolo significativo" della volontà delle popolazioni interessate, ma quest'ultima pronuncia pone all'attenzione anche la problematica della determinazione dei "territori" (problematica lasciata aperta dalla Costituzione anche con riferimento a quello nazionale).

4. Considerazioni conclusive: Unione, fusione e funzioni fondamentali dei Comuni

Il processo di fusione di Comuni deve essere collocato all'interno del più ampio quadro dell'autonomia degli enti locali. Nell'attuale momento storico, fortemente caratterizzato da una profonda crisi economico-finanziaria, il legislatore statale, mosso dall'esigenza di una razionalizzazione delle spese, ha messo in atto un processo di ridefinizione dei territori (dagli ambiti provinciali alla c.d. geografia giudiziaria e – negli anni precedenti – anche dell'esperienza delle Comunità montane), nei confronti del quale il processo di fusione dei Comuni (come previsto dal TUEL) indica un percorso autenticamente "democratico", proveniente dai livelli territoriali coinvolti e non discendente "dall'alto", secondo parametri quantitativi predefiniti e senza alcuna riflessione sulle peculiarità dei territori di riferimento. Infatti i Comuni, in quanto depositari di una tradizione millenaria, sono il frutto di una sedimentazione culturale sviluppatasi nei secoli. Al tempo stesso bisogna riconoscere che, soprattutto di fronte al fenomeno di svuotamento demografico delle aree interne e di quelle montane, la realtà di tanti piccoli Comuni (senz'altro depositari di culture e tradizioni secolari) viene a trovarsi privata dell'elemento fondamentale della popolazione (cioè di un numero di donne e uomini sufficiente a dar vita ad una comunità che possa essere in grado di svolgere in maniera adeguata le funzioni fondamentali assegnate all'ente comunale). Di fronte ai grandi cambiamenti registrati negli ultimi decenni, si appalesa necessario "ripensare i territori" al fine sia di escogitare soluzioni che, conferendo una dimensione maggiore alle piccole comunità, possano, da un lato, consentire all'ente comunale di svolgere

adeguatamente le funzioni conferitegli e, dall'altro lato, anche incentivare la residenza presso tali territori al fine di controbilanciare la tendenza al trasferimento in aree urbane ad alta densità demografica. La politica (intesa sia come scelte legislative che come decisioni concrete) si rivela purtroppo in questi anni incapace, fatte salve le dovute eccezioni⁵⁹, di elaborare progetti volti a ridurre la tendenza all'abbandono delle aree interne e montane e il conseguenziale incremento demografico delle aree urbane (con i problemi prodotti da entrambi tali fenomeni). È invece necessario ideare un mix di soluzioni (dall'incentivazione finanziaria a forme di sensibilizzazione delle comunità locali) che inducano a comprendere l'utilità e il vantaggio di forme di aggregazione caratterizzate anche da momenti di progressiva unificazione. È dunque importante che le relative decisioni vengano maturate "dal basso" (giacché questa strada, oltre ad essere rispondente alla configurazione costituzionale delle istituzioni locali, consente di tracciare nuovi confini coerenti con le tradizioni e la cultura locali). E la valorizzazione del principio di autodeterminazione delle autonomie locali, nel quadro di principi fissati dalla legislazione statale e regionale, non può non essere collegata al tema della quantità e qualità dei servizi. L'imposizione dell'esercizio associato di funzioni, se volto al mero risparmio appare come un'operazione di mero "taglio" scaricato interamente sulle comunità più piccole (e dunque più deboli). Diversa è invece la strada che, riorganizzando i territori, intenda investire in politiche di tutela delle aree rurali ed in cui le forme di aggregazione degli enti locali sono volte a fornire ai cittadini un idoneo livello (quantitativo e qualitativo) di prestazioni. Deve invece riscontrarsi che le norme statali adottate negli ultimi anni incidenti sulle forme di esercizio associato di funzioni risultano ispirate quasi esclusivamente da esigenze di finanza pubblica. I recenti interventi del legislatore statale infatti si presentano come provvedimenti congiunturali dall'indimostrato grado di "efficienza". E così sia l'obbligo di esercizio delle funzioni in forma associata per i Comuni fino a 5.000 abitanti, sia l'accor-

(59) V. ad esempio la legislazione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

pamento dei piccoli Comuni fino a 1.000 abitanti in “Unioni speciali” fanno sorgere diverse perplessità sia di ordine costituzionale che con riguardo agli effetti che possono concretamente produrre. L’analisi svolta ha però evidenziato una inadeguatezza anche delle politiche regionali, poco attive sul fronte del sostegno alle fusioni ed invece volte a predisporre procedimenti normativi farraginosi e complessi. L’auspicata riflessione sui “territori” ripropone la questione relativa alla “identità dei Comuni” come enti autonomi e alla determinazione del “nucleo” della consistenza (funzionale e strutturale) dei medesimi. A questo proposito deve ricordarsi che l’art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. presuppone l’esistenza di “funzioni fondamentali” dei Comuni (pur rimettendo alla legislazione statale la competenza esclusiva a disciplinare le medesime). Dal punto di vista del diritto costituzionale, la riflessione verte pertanto attorno alla garanzia costituzionale delle autonomie locali⁶⁰. Seguendo l’insegnamento di Massimo Severo Giannini, deve ricordarsi che l’autonomia locale si fonda sulla possibilità, per la comunità locale, di darsi un indirizzo politico proprio⁶¹. Ma a questo fine si rivela necessaria una “adeguatezza” anche dimensionale dei singoli Comuni (adeguatezza raggiungibile anche mediante forme di cooperazione). Per questa strada può trovare at-

(60) Nella giurisprudenza costituzionale è riscontrabile l’affermazione dell’esistenza di un nucleo indefettibile di funzioni comunali, ma la Corte ha anche affermato che gli artt. 5 e 128 Cost., pur garantendo l’autonomia dei Comuni, non riservano a questi ultimi una “intangibilità” di funzioni rimanendo nella discrezionalità del legislatore l’opzione per modelli differenti. E la Corte ha escluso anche l’applicabilità del c.d. “criterio storico” di identificazione delle funzioni costituzionalmente necessarie di Comuni giacché la discrezionalità del legislatore non consente che possa parlarsi di “competenze storicamente consolidate” degli enti locali. Al riguardo v., da ultimo, M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

(61) M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.; ID., *Prefazione* a S. MELONI, V. SANTANTONIO, L. TORCHIA, *Le funzioni del governo locale in Italia*, vol. I, *Il dato normativo*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 3, invitava a riformare gli schemi dei poteri locali definendo “concettualmente le funzioni dei vari enti, così come si fece nella legge 382/1975 per le funzioni delle Regioni, e poi si metta in opera una delega e si metta al lavoro una commissione che, in base ai concetti delle norme di delega, proceda alla ricognizione delle funzioni dei Comuni, frattanto ridotti a 1.000 [...] Questo se si vorrà procedere con serietà. Altrimenti saremo superati anche dalla Nigeria”.

tuazione il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost.⁶² ma anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. (la cui ispirazione autonomista è a fondamento dell'attribuzione ai Comuni della competenza amministrativa generale residuale)⁶³.

(62) G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, p. 286, evidenzia che "l'autonomia diventa espressione di un modo d'essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato" e dunque "la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie".

(63) Il principio di sussidiarietà si inserisce anche nel processo di unificazione europea: dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 51, primo comma) al Trattato UE approvato a Lisbona nel 2007 (art. 5, terzo comma) alla Carta europea dell'autonomia locale (contenuta nella Convenzione di Strasburgo del 15 ottobre 1985 e resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439).

Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna

Alessandro Pirani

Sommario

1. *La revisione dei confini comunali in Italia* – 1.1. *Le fusioni nella storia recente* – 1.2. *I processi conclusi* – 1.3. *I processi in corso* – 2. *Il caso dell'Emilia-Romagna* – 2.1. *Evoluzione del quadro normativo e regolamentare* – 2.2. *Le esperienze regionali* – 2.3. *Le specificità del fenomeno: l'analisi dei casi* – 2.3.1. *Le variabili geografiche* – 2.3.2. *Le variabili amministrative* – 3. *Conclusioni*.

In queste pagine si propone una lettura introduttiva della fusione a partire dall'uso che se n'è fatto finora, nel tentativo di definire alcune prime indicazioni operative per le politiche di riordino territoriale. Letta in una prospettiva nazionale, la fusione di Comuni rappresenta uno strumento poco utilizzato dalle politiche di riordino. Nella storia recente (se si esclude cioè una fase di aggregazioni e soppressioni autoritative dell'epoca fascista e, prima ancora, una fase di riordino territoriale radicale dell'epoca napoleonica) la materia è stata racchiusa entro una cornice di incentivazione da parte dello Stato all'iniziativa *volontaria* dei territori (a partire dallo stesso testo unico degli enti locali); la previsione di incentivi economici straordinari da parte dello Stato, unita a forme integrative di incentivo regionale, ha accompagnato la nascita di esperienze episodiche che non consentono ancora di disegnare una fenomenologia apprezzabile su scala nazionale.

Negli ultimi anni, tuttavia, lo strumento della fusione è progressivamente riaffiorato nel discorso pubblico e di qui nell'agenda di governo, che l'ha rivisitato¹ come possibile strumento di revisione della

(1) Nell'estate del 2011 ritorna nell'agenda pubblica il tema della soppressione dei piccoli Comuni. Nel d.l. 138/2011 (governo Berlusconi) viene previsto l'accorpamento

spesa pubblica, ma senza un ripensamento organico² dell'ordinamento dello Stato. Nelle pagine che seguono ripercorriamo le esperienze più recenti di fusione di Comuni effettivamente compiute e forniamo un tentativo di descrizione dell'emergenza del fenomeno, proponendo infine un confronto con l'esperienza peculiare della Regione Emilia-Romagna.

1. *La revisione dei confini comunali in Italia*

Una politica di riordino – e riduzione del numero – degli enti comunali di piccola dimensione³ è a lungo mancata nell'agenda politica italiana, mentre in Europa la configurazione del governo locale ha conosciuto riforme incisive: in Danimarca nel 1967 i Comuni vengono ridotti da 1.378 a 277, in Gran Bretagna, nei primi anni Settanta, i distretti passano da 1.549 a 522; in Belgio si passa da 2.353 a 596 Comuni e in Germania Ovest vengono ridotti da 14.338 a 8.414⁴. L'orientamento che ha caratterizzato il sistema delle autonomie locali italiane in merito alla razionalizzazione del numero delle entità amministrative locali non ha mai previsto operazioni di accorpamento autoritativo, privilegiando l'incentivazione di processi di fusione volontaria.

Il sistema italiano delle autonomie locali resta connotato da forte polverizzazione dei livelli amministrativi, con la compresenza di ben quattro livelli di governo e la persistenza sul livello comunale – quale che ne sia la dimensione – di funzioni rilevanti. Questa caratteristica,

dei Comuni con meno di 1.000 abitanti o, in alternativa, l'obbligo di gestione associata delle funzioni amministrative, affidate solo alla figura del sindaco che avrà l'esecutività diretta, senza approvazione di un Consiglio comunale o di una Giunta. Questa misura sarà poi soppressa in sede di conversione. Nelle successive produzioni normative (si veda in tal proposito il decreto sulla cosiddetta spending review del 6 luglio 2012) non resta traccia di politiche di aggregazione comunale.

(2) Il più che decennale dibattito parlamentare sull'adozione di una Carta delle Autonomie, iniziato all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. 3/2001), giace in Commissione Affari Istituzionali del Senato (AS n. 3183).

(3) I "piccoli Comuni" (inferiori ai 5.000 abitanti) sono 5.683, pari a poco meno del 70% del totale (fonte: Atlante dei Piccoli Comuni 2012, ANCI-Cittalia).

(4) M. FEDELE e G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2006, 1, pp. 71-98.

cui corrisponde una diffusa inadeguatezza degli enti locali a far fronte in modo autonomo alle funzioni di cui è titolare, non viene contrastata dal legislatore mediante la via degli accorpamenti autoritativi, ma istituendo nel comma 3 dello stesso articolo 15 del TUEL, più cautamente, un freno alla proliferazione di nuovi Comuni prevedendo che non possano essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite.

Oggi, la spinta sulle gestioni associate rappresenta lo strumento principale con cui lo Stato – in un quadro di generale revisione della spesa che arriva a intaccare profondamente l'attuale organizzazione istituzionale – intende ottenere effetti di razionalizzazione e contrasto all'eccessiva polverizzazione del livello amministrativo comunale: le politiche di riordino territoriale hanno coinciso con l'introduzione e il progressivo ricorso a strumenti di cooperazione istituzionale, come le associazioni (forme evolute delle convenzioni) o le Unioni di Comuni (queste ultime previste dal TUEL)⁵. Si tratta di una strumentazione che non comporta necessariamente ma *allude* a revisioni dei confini amministrativi: nel determinare una ridefinizione della competenza degli enti esistenti, evoca come esito *possibile*, ma non più necessario, il consolidamento istituzionale, la fusione⁶. Finora, comunque, tra i due livelli – Unione e fusione – non si è registrata una correlazione apprezzabile: all'infittirsi del ventaglio di strumenti di governo e di cooperazione tra Istituzioni non è mai corrisposto uno sfoltimento dei livelli amministrativi sottostanti. Unioni di Comuni, Associazioni di Comuni, convenzioni, e altri strumenti di governo di area vasta hanno preservato l'ente Comune, limitandosi ad affiancarlo o surrogarlo funzionalmente sul solo versante dell'erogazione dei servizi al cittadino.

(5) All'articolo 32, comma 1, il TUEL definisce le Unioni di Comuni come "enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza".

(6) Vale la pena ricordare che con la legge 3 agosto 1999, n. 265 recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142" viene meno l'obbligo di fusione entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione, previsto originariamente nella legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali".

1.1. *Le fusioni nella storia recente*

Il testo unico degli enti locali (TUEL), come abbiamo visto, attribuisce alla Regione la competenza esclusiva di modifica dei confini territoriali dei Comuni in essa inclusi⁷. Prevede inoltre la fusione affermando che “a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale”. La legge regionale che istituisce i nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contigui, deve prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse “siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”. Il testo prosegue descrivendo la politica d’incentivazione delle fusioni, prevedendo che “al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono”.

Il venire meno dell’originaria strategia di riassetto fondata sulla leva “Unione” come *rodaggio* per la fusione ha costretto il legislatore a ridurre l’originaria autoritatività dell’approccio, determinando però in cambio un sostanziale stallo dell’effetto di razionalizzazione indotto ipotizzato a suo tempo. Il numero dei Comuni non si è infatti modificato se non minimamente negli anni: dall’epoca fascista ad oggi il numero di Comuni italiani non solo non è diminuito, ma è addirittura aumentato (7.314 nel 1931, 7.810 nel 1951, 8.035 nel 1961, 8.054 oggi). Negli ultimi cinque anni, tuttavia, il fenomeno ha ripreso timidamente piede a partire da iniziative eterogenee e di non facile interpretazione: processi avviati per iniziativa politica (da parte cioè delle classi dirigenti locali o delle stesse Amministrazioni) o come esito di movimenti locali di autodeterminazione “identitaria”. In tutti i casi, forme di risposta “dal basso” alla domanda di riprogettazione del territorio.

(7) Qualora i confini non coinvolgano modifiche interregionali, nel quale caso è lo Stato a dover legiferare (si veda in proposito il recente caso dei sette Comuni dell’Alta Val Marecchia, distaccati dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna, di cui all’esauriente articolo di R. FILIPPINI, *La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell’esperienza dell’Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, in *Istituzioni del Federalismo*, supplemento n. 5/2009, p. 7 ss.).

Vale la pena, per tentare di capirne la genesi, confrontarsi in prima battuta con le esperienze di fusione di Comuni finora concluse.

1.2. *I processi conclusi*

I primi casi di fusione di Comuni, a livello nazionale, datano ormai poco più di tre lustri. Negli ultimi quindici anni sono nati da processi di fusione nove nuovi Comuni (vedi tabella 1) frutto dell'accorpamento di ventiquattro enti: ancora pochi e frammentati per rappresentare una fenomenologia intellegibile, ma sufficienti per fornire alcune indicazioni di prospettiva. Si tratta di Comuni tendenzialmente settentrionali, costituiti in media dall'accorpamento di 2,6 Comuni, quasi sempre inferiori ai 5.000 abitanti, soglia al di sotto della quale si applica la definizione statistica di "piccolo Comune". Tra quelli superiori a questa soglia – i Comuni che fuoriescono quindi, seppur di poco, dal novero dei "piccoli Comuni" –, rilevante è il caso del Comune di Ledro (Provincia di Trento).

Delineare un idealtipo di Comune unico ("fuso") all'italiana è possibile: si tratta di un ente costituito da enti annoverabili nel gruppo dei piccoli o piccolissimi (con meno di 1.700 abitanti in media), poco meno del 70% degli 8.094 Comuni italiani, quasi la metà dei quali in Regioni come la Lombardia o il Piemonte. Si tratta di Comuni i cui centri municipali preesistenti presentano livelli di integrazione e prossimità geografica rilevante, e che – se si esclude il caso eccezionale di Ledro – non provengono da una storia di cooperazione istituzionale pregressa⁸.

La caratteristica fondamentale di questo *identikit*: i Comuni esito di processi di fusione sono costituiti da Comuni *piccoli* la cui sommatoria non è di per se sufficiente a dare vita a Comuni *grandi*, anche in

(8) Nel 1999 quattro dei sei Comuni della valle danno vita a un'Unione per la gestione associata di servizi. Nel 2001 questa diventa attiva su tutta la vallata con il coinvolgimento dei due Comuni rimanenti. Negli anni aumentano progressivamente le funzioni trasferite all'Unione tanto che in capo ai Comuni restano, dopo sette anni, solo il settore turismo e i piani regolatori. Nel 2008 viene aperto un tavolo di confronto con la Regione per la redazione della legge regionale per l'istituzione del Comune unico e l'indizione del referendum. Dopo un semestre di commissariamento il Comune di Ledro nasce il 1° gennaio del 2010. Le prime elezioni amministrative del nuovo ente si tengono il maggio dello stesso anno.

Tab. 1. *Le fusioni degli ultimi venti anni. Quadro di insieme*

Comune	Prov.	Regione	Abit.	Comuni pre-fusione	Pop. ex.	Anno di costituzione
Due Carrare	PD	Veneto	8.656	Carrara San Giorgio	5.044	1995
				Carrara Santo Stefano	1.978	
Porto Viro	RO	Veneto	14.609	Donada	5.912	1995
				Contarina	8.250	
Mosso	BI	Piem.	1.692	Mosso Santa Maria	1.683	1998
				Pistolesa	155	
Montiglio Monferrato	AT	Piem	1.745	Colcavagno	128	1998
				Montiglio	1.404	
				Scandeluzza	241	
San Siro	CO	Lomb.	1.865	Sant'Abbondio	795	1999
				Santa Maria Rezzonico	1.085	
Campolongo Tapogliano	UD	FVG	1.209	Campolongo al Torre	716	2009
				Tapogliano	456	
				Pieve di Ledro	646	
				Bezzecca	603	
Ledro	TN	TAA	5.494	Concei	856	2009
				Molina di Ledro	1.566	
				Tiarno di Sopra	1.073	
				Tiarno di sotto	750	
Comano Terme	TN	TAA	2.835	Bleggio Inferiore	1.230	2009
				Lomaso	1.605	
Gravedona ed Uniti	CO	Lomb.	4.223	Gravedona	2.779	2011
				Consiglio di Rumo	1.202	
				Germasino	245	
Media			4.703		1.683	

termini di superficie⁹. Si tratta in altre parole di fusioni “identitarie” e non “strategiche”: la fusione non viene individuata come opzione finalizzata prevalentemente all’accrescimento dimensionale funzionale al raggiungimento di economie di scala o significativo peso politico. Nella tabella 2 riportiamo i principali tratti dei processi conclusi.

Tab. 2. *Le fusioni degli ultimi venti anni. Caratteristiche territoriali comparate*

Comune	Abit./ kmq	Altitudine	Kmq	Proveniente da Unione	In Unione oggi
Due Carrare	334	9	27	Sì	No
Porto Viro	111	2	133	No	No
Mosso	100	625	18	No	No
Montiglio Monferrato	62	321	27	Sì	Sì
San Siro	103	216	19	No	No
Campolongo Tapogliano	126	16	10	No	No
Ledro	35	660	155	Sì	No
Comano Terme	40	400	67	Sì	No
Gravedona ed Uniti	104	200	40	No	No
Media	113	272	55		

Come si può ben vedere, la fusione ha finora interessato “Comuni-polvere”¹⁰ prevalentemente montani (anche se, curiosamente, tra i nove figura il Comune altimetricamente più basso d’Italia, Porto Viro) e di ridotta estensione, con una densità demografica contenuta (vedi tab. 2). I Comuni che si sono aggregati non sempre provengono da esperienze di Associazione o Unione; va ribadito che la diffusione dello strumento Unione su scala nazionale costituisce un fenomeno recente, in alcuni casi successivo a queste fusioni, circostanza che quindi non consente compiute osservazioni sui diversi territori circa

(9) I Comuni esito di fusione hanno infatti una superficie media di 55 kmq a fronte del dato medio, per i piccoli Comuni (fino a 5.000 abitanti) di 63,5 (dato Atlante dei Piccoli Comuni 2012, IFEL-ANCI).

(10) La paternità della locuzione “Comuni-polvere”, ormai di uso comune nel dibattito nazionale, è da ricondurre ai numerosi scritti di A. BONOMI (tra gli altri si veda in particolare *Comuni polvere, polvere di Comunità*, numero monografico di *Communitas*, n. 3-4, 2005, Vita Edizioni).

la sua evoluzione in forme diverse. Un ragionamento diverso meriterà invece di essere svolto per l'Emilia-Romagna, Regione in cui l'incidenza rilevante del fenomeno aggregativo negli ultimi anni può essere raccontato come esito di una più ampia politica di riordino territoriale, che parte dalla cooperazione per raccoglierne successivamente i frutti.

Nella tabella 3 presentiamo una lettura comparata delle leggi regionali istitutive¹¹, che consente di analizzare le logiche di incentivazione adottate e, quindi, il livello di investimento finanziario. Ogni forma di incentivo – specie se verso forme di soppressione delle entità preesistenti – comporta una forma di *trade-off* tra i contraenti: nella tabella viene riportato l'importo del finanziamento straordinario (*una tantum*) previsto *ex lege*¹² per ciascuna fusione, la durata del contributo ordinario, altre forme di incentivo. Come si vede, anche in questo caso viene confermata l'incomparabilità delle esperienze per l'elevata varianza dei contenuti (si veda in particolare l'importo dei finanziamenti ordinari); piuttosto costanti risultano la previsione di priorità sull'ottenimento dei finanziamenti così come la durata – in anni – del finanziamento.

(11) Due Carrare (l.r. 21 marzo 1995, n. 14; B.U.R. n. 27 del 24 marzo 1995); Porto Viro (l.r. 14 settembre 1994, n. 49; B.U.R. n. 77 del 16 settembre 1994); Mosso (l.r. 11 novembre 1998, n. 32; B.U.R. n. 46 del 19 novembre 1998); Montiglio Monferrato (l.r. 22 dicembre 1997, n. 65; 2° suppl. al B.U.R. n. 51 del 24 dicembre 1997); San Siro (l.r. 29 novembre 2002, n. 29; 1° suppl. ord. al B.U.R. n. 49 del 3 dicembre 2002); Campolongo Tapogliano (l.r. 1° agosto 2008, n. 8; B.U.R. n. 33 del 13 agosto 2008); Ledro (l.r. 13 marzo 2009, n. 1; B.U.R. n. 13/I-II del 24 marzo 2009); Comano Terme (l.r. 13 novembre 2009, n. 7; B.U.R. n. 47 del 17 novembre 2009); Gravedona ed Uniti (l.r. 10 febbraio 2011, n. 1; B.U.R.L. n. 6 del 10 febbraio 2011).

(12) La dicitura n.d. fa quindi riferimento all'assenza di riferimento esplicito all'interno del testo della legge regionale istitutiva.

Tab. 3. *Le fusioni degli ultimi venti anni. Principali contenuti delle leggi regionali istitutive*

Comune	Regione	Contributo <i>una tantum</i>	Contributo ordinario annuale		Esenzioni o agevolazioni
			Anni	Importo	
Due Carrare	Veneto	200.000	N.d.	N.d.	Priorità per finanziamenti di settore
Porto Viro	Veneto	300.000	N.d.	N.d.	Priorità per finanziamenti di settore
Mosso	Piemonte	70.000	10	15.000/Comune = 30.000	-50% di tasse, tariffe e addizionali regionali per 10 anni; priorità per finanziamenti di settore
Montiglio Monferrato	Piemonte	100.000	10	15.000/Comune= 45.000	-50% di tasse, tariffe e addizionali regionali per 10 anni; priorità per finanziamenti di settore
Campolongo Tapogliano	FVG	150.000	N.d.	N.d.	/
Ledro	TAA	N.d.	10	1,5 milioni a decrescere dal sesto anno	/
Comano Terme	TAA	N.d.	10	700.000 a decrescere dal sesto anno	/
San Siro	Lombardia	N.d.	N.d.	N.d.	
Gravedona ed Uniti	Lombardia	N.d.	5	100.000	Contributo <i>una tantum</i> per spese di consultazione popolare

1.3. *I processi in corso*

Riassunti i tratti delle fusioni più recenti concluse in Italia, in questo paragrafo viene proposto un quadro introduttivo delle ipotesi di fusione monitorate con la creazione di un *database* aggiornato in “tempo reale”, che mediante l’osservazione e raccolta delle tracce di dibattiti locali sul tema (un monitoraggio¹³ sistematico delle occorrenze in rete) è arrivato a collezionare poco più di venti casi su base nazionale (inclusi quelli emiliano-romagnoli). Il database ha registrato ventitre *Comuni di progetto* composti mediamente da una media di 4,5 Comuni, per un totale di 125 Comuni potenzialmente coinvolti, per poco meno di un milione di abitanti¹⁴. Si tratta di processi la cui genesi, a differenza dei casi emiliano-romagnoli di cui si dirà, è quasi sempre civica, esterna cioè alle amministrazioni comunali; processi di bassa o irrilevante intensità, funzionalmente, geograficamente e politicamente scollegati tra loro ma accomunati dall’esito che prefigurano: il consolidamento municipale a mezzo fusione, intesa come cambiamento *rivoluzionario*¹⁵ dal quale ci si attende un effetto salvifico per il proprio territorio. Si tratta di fenomeni la cui localizzazione non riconduce a *epicentri* apprezzabili: non è possibile in altre parole isolare un’area o un territorio particolarmente inclini a generare dibattiti di questo tipo.

In tutti i casi, che siano animati da comitati, gruppi informali, gruppi di discussione, si tratta di processi che si coagulano attorno all’elaborazione collettiva di progetti territoriali incentrati sulla dissoluzione

(13) Lo strumento adottato è il servizio di monitoraggio delle fonti informative “Google Alert”, che consente di ottenere digest quotidiani sulle occorrenze presenti in Rete di qualsiasi termine o locuzione (ad es. “fusione di Comuni”).

(14) Questo l’elenco provvisorio (al momento in cui è stata chiusa la prima rilevazione – settembre 2012): Abruzzo: Teramano, Marrucina, Subequana; Emilia-Romagna: Alto Reno, Valtaro, Modena Nord; Friuli-Venezia Giulia: Carso; Liguria: Val di Magra; Piemonte: Val Vigezzo, Mortigliengo; Trentino-Alto Adige: Primiero, Rovereto; Toscana: Versilia, Val di Bisenzio, Valdarno, Casentino; Veneto: Città del Piave, Valbrenta, Cadore, Alpago; Campania: Isola d’Ischia; Marche: Valle del Cesano.

(15) R.C. FEIOCK, L.S. JOHNSON, *Revolutionary Change in Local Governance: Revisiting the Rosenbaum and Kammerer Theory of Successful City-County Consolidation*, in *The Journal of Political Science*, 27, 1999.

dell'entità comunale originaria, su un'idea di dilatazione del "locale" letta come panacea. Sono progetti di territorio che, cercando di modificare la dimensione del governo locale, mirano a ridurre lo iato esistente tra pratiche sociali di vita quotidiana e ambiti di politiche, tra politica locale e popolazioni amministrate.

Tra tutti i "focolai" locali, quelli che si sono effettivamente concretizzati sono finora in numero limitato (escludiamo per il momento i casi emiliano-romagnoli, che saranno affrontanti nel paragrafo seguente). I processi per i quali il grado di formalizzazione è elevato – laddove cioè esiste una data fissata per il referendum consultivo obbligatorio sul disegno di legge istitutiva del Comune – sono ad oggi cinque a livello nazionale, due di questi nella sola Toscana. A questi si aggiunge il progetto di fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, sul quale è stato diffuso uno studio di fattibilità¹⁶ in corso di discussione e che, per dimensione dell'agglomerato di progetto, rappresenta una tipologia non comparabile con gli altri casi.

Nella tabella 4 riportiamo i principali elementi conoscitivi di queste esperienze.

Dalla lettura comparata dei casi "attivi" si rinvengono alcune caratteristiche del fenomeno: in termini dimensionali, la scala tende a essere più elevata¹⁷ rispetto alle fusioni già concluse (vedi paragrafo precedente). Il dibattito sulla fusione sta riguardando in altre parole non più prevalentemente i "Comuni-polvere" quanto, al contrario, soprattutto i Comuni di medie dimensioni. Questa considerazione suggerisce l'idea secondo cui a essere perseguito dalle comunità locali sia il salto di scala verso un'idea di ottimalità demografica dell'ambito di governo (20-30.000 abitanti); ciò appare evidente nei due casi toscani, comparabili sul piano demografico anche se caratterizzati da contesti territoriali evidentemente molto diversi. Quanto all'analisi delle singo-

(16) Lostudio: www.pescaramontesilvanospoltore.it/wp-content/uploads/2010/12/STUDIO.pdf.

(17) Ciò è vero anche escludendo il caso abruzzese (con Pescara, che a sua volta è essa stessa esito della fusione dei Comuni di Pescara e Castellammare) che solo può essere definito in modo improprio di fusione rappresentando piuttosto un progetto di sostanziale incorporazione.

Tab. 4. *Progetti di fusione. Le esperienze in corso a livello nazionale*

Comuni interessati	Pop. Tot.	Provincia	Regione	Stato
Montoro Superiore, Montoro Inferiore	19.165	AV	Campania	DDL Regionale approvato; non ancora fissata data referendum
Figline Valdarno, Incisa Valdarno	23.389	FI	Toscana	In corso processo partecipativo a supporto; Referendum fissato in concomitanza con le elezioni politiche del 2013
Teor, Rivignano	6.424	UD	FVG	Comuni appartenenti a Unione Comuni "Cuore dello Stella" Referendum fissato per il 2 dicembre 2012
Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina, Porto Azzurro, Portoferraio, Rio Marina e Rio nell'Elba	31.660	LI	Toscana	Unione dei Comuni estinta a maggio 2012; Referendum fissato in concomitanza con le elezioni politiche del 2013
Ponte di Legno, Temù	2.865	BS	Lombardia	Comuni appartenenti a Unione; Referendum tenutosi il 28 ottobre 12
Pescara, Montesilvano, Spoltore	195.800	PE	Abruzzo	In fase di discussione

le esperienze, si delinea una forte eterogeneità tra i casi. Il transito per l'esperienza dell'Unione di Comuni anche in questo gruppo di casi non rappresenta quasi mai una pre-condizione per il "salto di qualità". I casi in cui esiste questo collegamento sono quelli settentrionali: a Teor/Rivignano da un lato e Ponte di Legno/Temù dall'altro l'Unione rappresenta un'esperienza pregressa all'interno della quale la fusione produce semplificazioni sul lato istituzionale (anche se le fusioni non riguardano in nessuno dei due casi la totalità dei Comuni aderenti alle Unioni).

Nel prossimo paragrafo viene descritto lo scenario delle esperienze in corso in Emilia-Romagna, scenario che sembra delineare una via originale alla pratica del cambiamento istituzionale.

2. Il caso dell'Emilia-Romagna

Nel quadro delle esperienze in corso su scala nazionale, quelle che interessano Comuni dell'Emilia-Romagna sembrano inscrivere in una linea di politica di riordino peculiare che merita di essere approfondita. Colpisce la numerosità e la significatività delle esperienze che stanno avendo una propria formalizzazione, così come pure di quelle ancora in fase di studio. Il numero e il "peso" (demografico e territoriale) sono indicatori di base che vanno letti nel quadro di una politica regionale generale di riordino capace di cogliere i segnali dei territori "dal basso" per tarare le proprie *policy* e i propri strumenti di intervento.

2.1. Evoluzione del quadro normativo e regolamentare

Lo strumento con il quale la Regione Emilia-Romagna disciplina la materia del riordino territoriale è il Programma di riordino territoriale¹⁸ (PRT), previsto dalla l.r. 10/2008, aggiornato annualmente con delibera di Giunta e all'interno del quale sono definiti i criteri e le modalità di finanziamento delle forme associative nonché dei Comuni derivanti da processi di fusione¹⁹. All'interno del programma sono stati definiti negli anni i criteri di accesso ai finanziamenti per la costituzione di Unioni e delle Associazioni di Comuni nonché per l'attivazione e supporto delle gestioni associate in capo a queste forme di cooperazione intercomunale.

Rispetto allo specifico della fusione, i vari programmi di riordino che si sono succeduti hanno chiarito la durata del finanziamento ordina-

(18) Ai sensi della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 recante "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni" che rimanda ai programmi per le specifiche successive.

(19) Ai sensi dell'art. 16 della l.r. 10/2008, il PRT definisce i criteri di erogazione degli incentivi finanziari prevedendo specifiche premialità per il Comune istituito per fusione o derivante da incorporazione di uno o più Comuni.

rio e la previsione di una quota straordinaria dall'importo variabile. Con la pubblicazione dell'ultimo PRT a valere per l'anno 2012, la Regione ha invece inteso circoscrivere anche l'entità dei finanziamenti, introducendo tabelle parametrate sul numero di lavoratori dipendenti interessati per quanto riguarda la determinazione del contributo straordinario e sul mix di popolazione, superficie, volume delle spese correnti per quello ordinario. L'avvento di questo maggiore dettaglio della disciplina di incentivazione delle fusioni coincide con il crescente ricorso dei territori allo strumento dello studio di fattibilità inteso come innesco dei dibattiti sul riordino istituzionale: lo studio di fattibilità, previsto dalla normativa regionale da oltre dieci anni e diffusamente utilizzato per supportare i processi di costituzione delle Unioni di Comuni, si è progressivamente aggiornato come supporto alle fusioni a partire dal 2009, con le prime richieste cui sono seguite tutte le attuali esperienze in corso.

Il tutto s'inquadra quindi in una politica regionale imperniata sulle Unioni come via maestra per la razionalizzazione e l'ottimizzazione dei governi locali: significativo, in questo senso, è il fatto che la Regione, nell'ultima²⁰ versione del PRT, anche all'interno della rinnovata disciplina sulle fusioni preveda comunque specifiche premialità per quelle aggregazioni che coinvolgono la totalità dei Comuni appartenenti a un'Unione.

2.2. Le esperienze regionali

Considereremo qui le esperienze che hanno avuto o stanno avendo un grado di avanzamento e formalizzazione minimo del processo consistente nell'aver dato vita a uno studio di fattibilità co-finanziato dalla Regione. Così intese, le esperienze sono otto e hanno interessato la vallata del Santerno, i Comuni del Rubicone, la Bassa Parmense, la Valle del Samoggia, il Mirandolese, l'Unione Reno-Galliera, alcuni Comuni del Basso Ferrarese, l'Alto Appennino Piacentino.

(20) La delibera di Giunta regionale n. 1072 del 30 luglio 2012 prevede una maggiorazione del 10% per le fusioni che interessano la totalità dei Comuni appartenenti a un'Unione.

Di queste esperienze, che riguardano in media quattro Comuni ciascuna, due (valli del Samoggia e del Rubicone) risultano più avanzate avendo già deliberato la richiesta alla Regione per l'indizione del referendum consultivo, consultazione referendaria già conclusa nel caso della Valsamoggia. Mentre quattro processi si trovano in una fase intermedia in cui lo studio, già prodotto, è sottoposto al vaglio della politica locale e della cittadinanza, in due casi (vallata del Santerno e Mirandolese) i processi sono "dormienti" dopo la conclusione della prima fase (elaborazione dello studio di fattibilità). Nei prossimi paragrafi restituirò una sintesi dei principali elementi descrittivi dei progetti in corso.

1) *Valle del Samoggia*

a) Interessa cinque Comuni appartenenti all'Unione di Comuni/Comunità montana della Valle del Samoggia (di cui fa parte anche il Comune di Monte San Pietro), costituita a seguito dello scioglimento della Comunità montana.

b) L'Unione gestisce il servizio personale, la polizia municipale, la pianificazione territoriale, lo SUAP, trasporto scolastico, statistica.

c) Lo studio di fattibilità, commissionato dall'Unione, ha avuto come oggetto i sei Comuni e ha consentito di definire uno studio di fattibilità per la fusione tra i cinque Comuni.

d) La Regione ha ratificato la richiesta di indizione con proprio atto assembleare, prevedendo la consultazione referendaria per il 25 novembre 2012. La consultazione ha avuto esito positivo²¹.

(21) Per approfondimenti si rinvia al contributo di Alessandra Maglieri in questo numero monografico.

Valle del Samoggia

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Bazzano	6.845				
Castello di Serravalle	4.902				
Crespellano	9.833	Bologna	2010	In corso	29.665
Montevoglio	5.274				
Savigno	2.811				

2) *Valle del Rubicone*

a) Interessa due Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni del Rubicone, che comprende anche il Comune di Gatteo.

b) L'Unione gestisce il personale, i servizi sociali (su un bacino più esteso che ricomprende altri Comuni della soprastante Comunità montana, prossima alla trasformazione in Unione di Comuni), la polizia municipale.

c) Il progetto ha consentito di definire uno studio di fattibilità per la fusione "a tre" (tra tutti i Comuni dell'Unione) ed è stato successivamente riformulato secondo un'ipotesi "a due" (tra i Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli).

d) I Comuni hanno deliberato sulla richiesta alla Regione per l'indizione del referendum consultivo.

Valle del Rubicone

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
San Mauro Pascoli	10.959	Forlì- Cesena	2010	In corso	28.288
Savignano sul Rubicone	17.329				

3) *Bassa Parmense*

a) Interessa due Comuni appartenenti all'Unione Terre del Po Polesine-Zibello.

b) L'Unione gestisce il servizio unico appalti, i servizi sociali, l'illuminazione pubblica.

c) Il progetto ha consentito di definire uno studio di fattibilità per la fusione oggi in corso di discussione.

d) Non è stata deliberata la richiesta alla Regione per l'indizione del referendum consultivo.

Bassa Parmense

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Polesine Parmense Zibello	1.501 1.909	Parma	2010	In corso	3.410

4) *Reno-Galliera*

a) Interessa otto Comuni costituenti la totalità degli appartenenti all'Unione di Comuni Reno-Galliera. L'Unione gestisce lo SUAP, la polizia municipale, il servizio personale, l'antisismica, il servizio statistica, il CED, l'urbanistica e la protezione civile.

b) Il progetto, commissionato dall'Unione, ha consentito di definire uno studio di fattibilità per la fusione degli otto Comuni ed è in corso di discussione nelle rispettive comunità municipali.

Reno-Galliera

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Argelato	9.677	Bologna	2011	In corso	70.843
Bentivoglio	5.151				
Castel Maggiore	17.263				
Castello d'Argile	6.380				
Galliera	5.578				
Pieve di Cento	7.018				
San Giorgio di Piano	8.150				
San Pietro in Casale	11.626				

5) *Basso Ferrarese*

a) Interessa tre Comuni degli otto costituenti la totalità degli appartenenti all'Associazione Intercomunale Basso Ferrarese (di cui fanno

parte anche Codigoro, Comacchio, Goro, Mesola e Ostellato). L'Associazione gestisce il CED.

b) Il progetto è in corso di realizzazione.

Basso Ferrarese

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Migliarino	3.713				
Migliaro	2.259	Ferrara	2011	In corso	9.654
Massas Fiscaglia	3.682				

6) *Alto Appennino Piacentino*

a) Interessa quattro Comuni appartenenti all'Unione di Comuni/Comunità montana Appennino Piacentino (di cui fanno parte anche i Comuni di Bobbio, Coli, Piozzano e Travo).

b) Il progetto è in corso di realizzazione.

Alto Appennino Piacentino

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Cerignale	166				
Corte Brugnatella	708			Elaborazione studio	
Ottone	601	Piacenza	2011		1.573
Zerba	98				

7) *Mirandolese*

a) Interessa tre Comuni appartenenti all'Unione di Comuni Modenesi Area Nord (di cui fanno parte anche i Comuni di Camposanto, Concordia Sulla Secchia, Finale Emilia, Mirandola, San Prospero).

b) L'Unione gestisce i servizi sociali, lo SUAP, le biblioteche, la polizia municipale e protezione civile, il personale, i tributi, il CED.

c) Il progetto è attualmente sospeso.

Mirandolese

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Medolla	6.315	Modena	2010	Sospeso	19.399
Cavezzo	7.284				
San Prospero	5.800				

8) *Vallata del Santerno*

a) Interessa quattro Comuni appartenenti alla disciolta Comunità montana poi confluita nel Circondario Imolese, a sua volta – con la prossima istituzione della Città metropolitana di Bologna – prossimo alla definitiva trasformazione in Unione di Comuni.

b) Progressivamente integrata nel più ampio contenitore del Circondario con il conferimento di gestioni associate: la polizia municipale, il personale, i tributi, il trasporto scolastico.

c) Il progetto co-finanziato dalla Regione ha consentito di definire uno studio di fattibilità approfondito (con due successivi rilasci) chiuso a febbraio 2011. Oggi l'attuazione del processo si trova in una fase di sospensione.

Vallata del Santerno

Comuni interessati	Popolazione	Provincia	Anno avvio processo	Stato processo	Dimensione Comune di progetto
Borgo Tossignano	3.313	Bologna	2009	Sospeso	9.932
Casalfiumanese	3.440				
Castel del Rio	1.268				
Fontanelice	1.911				

2.3. *Le specificità del fenomeno: l'analisi dei casi*2.3.1. *Le variabili geografiche*

In termini geografici, i processi interessano in modo omogeneo contesti montani e di pianura, con un'altitudine media di poco più di 130 m.s.l.m. Le fusioni darebbero vita a Comuni di dimensioni rag-

guardevoli: 5 su 8 superano i 100 kmq, soglia che su base nazionale include in un ristretto “club” di appena 500 Comuni (poco più del 6% del totale); in termini di densità demografica (indicatore utile per prevedere il grado di integrazione urbana tra i Comuni che si intendono aggregare) salta all’occhio il carattere sparso – se si esclude il caso dei Comuni del Rubicone – dei *Comuni di progetto*. Dall’incrocio di queste due variabili si apprezza l’originalità tipologica degli enti esito di fusione, di estensione elevata anche se non inedita nel panorama nazionale (lo stesso Comune risultante dalla fusione della “Reno-Galliera” si collocherebbe al 40° posto a livello nazionale) ma di spiccata policentricità.

Nella tabella 5 riportiamo i principali elementi conoscitivi di queste esperienze.

Tab. 5. *Progetti di fusione. Le esperienze in corso in Emilia-Romagna*

	Numero Comuni	Abit./kmq	Altitudine	Kmq (somma)
Santerno	4	58	152	198
Rubicone	2	711	27	40
Bassa Parmense	2	71	36	48
Samoggia	5	220	142	175
Mirandolese	3	231	22	86
Reno-Galliera	8	276	20	293
Basso Ferrarese	3	90	2	114
Alto Appennino Piacentino	4	30	654	200
Media	4	211	132	144

Sul piano delle caratteristiche geografiche, merita di essere rilevata un’altra costante tra i casi in esame: l’appartenenza a bacini omogenei sul piano idro-orografico. Nel 50% dei casi i territori di progetto traggono l’elemento unificante nel bacino idrografico di riferimento (Santerno, Samoggia, ecc.) corrispondente con la vallata omonima. Solo in due casi (Comuni del Mirandolese e del Basso Ferrarese, e solo marginalmente nei Comuni della Bassa Parmense) l’elemento di omogeneità geografica non è leggibile nel territorio di progetto disegnato dalla fusione.

2.3.2. Le variabili amministrative

I *Comuni di progetto* interessano 31 Comuni per 6 Province su 9 (i due terzi del totale con l'esclusione di Rimini, Reggio-Emilia e Ravenna) con una prevalenza di quella di Bologna. Si tratta di poco meno del 10% di tutti i Comuni regionali. La sola Provincia di Bologna contiene 17 Comuni interessati da progetti di fusione (il 55% di tutti i Comuni oggetto di studio, quasi il 20% del totale dei Comuni provinciali). In termini demografici le fusioni interessano poi oltre 170.000 abitanti (una dimensione analoga, a titolo di confronto, al Comune di Reggio Emilia), pari a poco meno del 4% della popolazione regionale. I *Comuni di progetto* si attestano su valori demografici medi di 21.000 abitanti²² (in tre casi, il valore si attesta tra i 20.000 e i 30.000). Ulteriore elemento rilevante riguarda l'assenza, in tutti i casi in esame, di un Comune in grado di conquistarsi un ruolo netto di "capofila" per dimensione o rango funzionale rispetto agli altri Comuni delle rispettive compagini. Quest'ultima appare come condizione necessaria anche se non sufficiente per l'emergenza di questa evoluzione delle esperienze di Unione.

Rispetto alla genesi dei processi, va senz'altro segnalata quella che appare una caratteristica originale della via emiliano-romagnola alla fusione: l'appartenenza, nella totalità dei casi, a esperienze pregresse di cooperazione istituzionale in Unione o Comunità montana (solo in un caso, il Basso Ferrarese, ad Associazione intercomunale).

3. Conclusioni

Le fusioni di Comuni sono a tutti gli effetti una frontiera delle politiche di riordino. L'esiguità dei casi che è possibile definire "consolidati", così come la diffusione ancora puntiforme delle esperienze di progetto in corso, non consentono ancora di delineare una fenomenologia puntuale di scala nazionale. L'osservazione in controluce del caso emiliano-romagnolo – assunto qui come cartina di tornasole di

(22) Sul valore incide il peso del Comune di progetto prefigurato dalla fusione Reno-Galliera, che da sola somma circa 70.000 abitanti. Sottraendo dal calcolo della media quell'esperienza si ottiene una dimensione media pari a circa 14.000 abitanti per Comune.

un più generale processo di morfogenesi istituzionale –, consente tuttavia di inferire alcune caute considerazioni da sottoporre a futura verifica alla luce dei futuri sviluppi legislativi e politici, tanto locali quanto nazionali.

La fusione sta interessando sempre di più Comuni demograficamente “grandi”. Sono Comuni in grado di esprimere in molti casi una propria autonomia sia in termini identitari sia funzionali. Ma i casi problematizzano l'attualità della coincidenza tra livello amministrativo municipale e identità “di campanile”, prefigurando la nascita di istituzioni che per forma, regole, organizzazione poco hanno a che vedere con i Comuni come li conosciamo.

I casi emiliano-romagnoli, in questo simili a quelli toscani, descrivono Comuni di progetto caratterizzati da territori che arrivano a interessare interi sub-comparti provinciali o bacini geograficamente finiti, prefigurando inedite logiche di rappresentanza e – quindi – la necessaria invenzione di dispositivi innovativi, anche *extra legem*, da tarare con la pratica. L'attuazione di progetti di questa entità, poi, se letta alla luce delle altre riforme in corso – in primo luogo: l'istituzione delle città metropolitane, in parallelo con la completa ridefinizione degli enti provinciali –, dà la misura di come l'entrata in scena di Comuni così fatti determinerebbe una revisione degli equilibri e dei pesi della *governance* territoriale, a tutti i livelli.

I Comuni di progetto prefigurati dai processi in corso sono infine tutti esito di processi di progressiva integrazione funzionale e politica, un'integrazione la cui efficacia si rintraccia nella genesi dei processi, tutti avviati con delibera dei Consigli comunali e fortemente voluti dalle *élite* politiche dei territori, quindi sulla scorta di una forte consapevolezza istituzionale del percorso intrapreso. Questa evidenza va letta come sintomo dell'integrazione tra l'azione di governo municipale e l'azione riformatrice del governo regionale, due livelli capaci di dialogo e confronto su un'idea di “riordino” di sostanza e fatta per durare.

Lo studio di fattibilità nel processo di fusione

Giovanni Xilo

Sommario

1. L'esperienza degli studi di fattibilità nei processi di riordino territoriale – 2. I contenuti e l'utilità degli studi di fattibilità – 3. I limiti strutturali degli studi di fattibilità – 4. La relazione tra gli studi di fattibilità e il processo di scelta.

Il processo di fusione dei Comuni è un processo politico ovvero di scelta valoriale, ed in parte ideologica, influenzata ma non determinata dalle dimensioni tecniche ed economiche di partenza e di prospettiva. Ciò non solo perché è avviato dalle amministrazioni dei Consigli comunali oppure da comitati di cittadini e, successivamente ratificato dalla Regione, ma perché è previsto, in ogni caso, un referendum che ancorché a carattere consultivo, vista la posta in gioco e la sua obbligatorietà, è innegabile che abbia un forte peso politico nel processo decisionale. Inoltre, perché l'intero processo, nella sua fase di costruzione, è ancora oggi caratterizzato da confronti e negoziati locali e regionali di natura politica. In sintesi, non si tratta di un percorso normativo e regolamentare dato e definito, ma al contrario, in coerenza con la posta in gioco, è ambito di negoziazione politica e possibile conflitto.

Gli studi di fattibilità che supportano questo processo non possono non essere influenzati dalla sua natura politica e diventano, o possono diventare, strumento di governo (*governance*) dei molteplici attori e interessi in gioco, offrendo una base di confronto e concertazione. Questi studi infatti aggiungono e forniscono al dibattito e processo di scelta informazioni di carattere tecnico sul contesto amministrativo, economico ed organizzativo di partenza, prefigurando i possibili scenari futuri nel caso della fusione degli enti comunali.

1. L'esperienza degli studi di fattibilità nei processi di riordino territoriale

La Regione Emilia-Romagna fin dall'emanazione della prima norma¹ sui processi di riordino delle autonome locali e gestione associata dei servizi comunali ha sempre rappresentato, nel quadro nazionale, un laboratorio vivo di innovazione con conseguenti risultati d'avanguardia rispetto ai processi di riordino delle altre Regioni italiane. Non è tuttavia l'unica Regione ad avere investito molte risorse in termini legislativi, organizzativi e finanziari nei processi di riordino territoriale. Altre Regioni come il Piemonte, la Lombardia, la Toscana e, più recentemente, il Veneto, hanno sviluppato, a loro volta, politiche incisive di promozione e sostegno all'associazionismo comunale. La Regione Emilia-Romagna si caratterizza però per essere quella che più di altre ha costruito e consolidato un "percorso" di medio lungo periodo per sostenere forme sempre più integrate di gestione associata dei servizi pubblici locali, con risultati eclatanti, quanto meno in termini di numero dei Comuni aderenti a forme stabili di associazione nonché del numero dei servizi aggregati.

Fra le diverse iniziative promosse dalla Regione a supporto dell'associazionismo intercomunale spiccano anche i finanziamenti per la realizzazione di studi di fattibilità finalizzati all'aggregazione dei servizi tra Comuni. Anche in questo caso, non si tratta dell'unica Regione che prevede il ricorso a questi strumenti², ma è probabilmente quella che ha investito più risorse in questa direzione, rendendo prassi consolidata l'utilizzo di questo strumento. Dal 1998 al 2010 sono stati 66 gli studi di fattibilità finanziati e realizzati per supportare l'intercomunalità. Gli ambiti e le macro finalità di questi studi sono indicati nella tabella 1.

Come si può osservare l'ambito d'indagine più frequentato dagli studi di fattibilità realizzati in Emilia-Romagna è rappresentato dalla costi-

(1) Legge regionale 8 luglio 1996, n. 24.

(2) La possibilità di finanziare studi di fattibilità è prevista anche dalla normativa sulle forme associate intercomunali nelle Regioni Piemonte, Liguria, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Calabria.

Tab.1. *Ambiti di indagine degli studi di fattibilità realizzati nella Regione Emilia-Romagna*

Anno	Costituzione ed ampliamento di Associazione comunale	Costituzione ed ampliamento di Unione di Comuni	Trasformazione di Associazione comunale in Unione di Comuni	Associazione di servizi in Comunità montane e trasformazione in Unione di Comuni	Fusione di Comuni	Totale
1998		6		4		10
2002	6	2	1	6		15
2003	1	2		2		5
2004	1					1
2005	1	1		2		4
2006	2	1	1	2		6
2007	2	1	1			4
2008		1	1	1		3
2009		3	3	1	1	8
2010		3	1	3	3	10
2011		3		1	3	7
2012		5	1		1	7
Totale	13	28	9	22	8	80

Fonte: Regione Emilia-Romagna.

tuzione di Unioni di Comuni, loro ampliamento e nuovi conferimenti di servizi ad esse, oltre che dalla delega di servizi alle Comunità montane successivamente trasformate in Unioni. Analizzando in dettaglio gli oggetti degli studi di fattibilità si osserva, in un primo periodo, la richiesta prevalente di studi generali per la realizzazione di nuove aggregazioni comunali seguite da ambiti di studio più circostanziati e relativi ad indagini per singole linee di servizio da associare. A partire dal 2006 cominciano a diventare costanti le richieste di studi per trasformare la forma associata in Unione, sia essa Associazione comunale oppure Comunità montana. Le domande, in pratica, seguono, nei loro oggetti, l'evoluzione ed il consolidamento dei processi intercomunali a livello regionale fino ad approdare, inaspettatamente, a partire dal 2009, alla richiesta di studi per la realizzazione di fusioni. Come già indicato da Pirani (*supra*, p. 50 ss.), sono otto le realtà intercomunali che, in ambito regionale, hanno attivato un dibattito per

realizzare una fusione di Comuni e ad esse corrispondono altrettanti studi di fattibilità³.

A livello nazionale, anche per la residualità dell'esperienza di fusione di Comuni in Italia, sono pochissimi gli studi di fattibilità realizzati. Negli ultimi due anni, qualche documento di analisi è stato prodotto, ma nella maggior parte dei casi si tratta di testi informativi molto generali. Si distingue invece la Regione Emilia-Romagna che riflette l'esperienza degli studi di fattibilità nel suo quadro normativo, offrendo alcune indicazioni specifiche sulle finalità che questo tipo di indagine deve avere e sulle metodologie che devono essere adottate. Nella maggior parte dei casi si tratta però di indicazioni che fanno prevalentemente riferimento a studi rivolti alla realizzazione o ampliamento di Unioni di Comuni e non alla loro fusione, soluzione che, di fatto, rappresenta un totale superamento dell'associazionismo intercomunale, qualunque forma esso abbia assunto.

2. I contenuti e l'utilità degli studi di fattibilità

La Regione Emilia-Romagna, oltre a mettere a disposizione per gli enti comunali risorse per la realizzazione degli studi di fattibilità, ha definito le caratteristiche principali di questo strumento e suggerito una metodologia, indicando, per quanto riguarda le finalità, che "Lo studio di fattibilità è uno strumento conoscitivo utile a supportare le valutazioni relative all'opportunità di adottare scelte di tipo associativo o di ampliare l'ambito di operatività"⁴ delle entità intercomunali. I contenuti tecnici, i livelli di approfondimento e gli ambiti di analisi dello studio di fattibilità dipendono, tuttavia, dalla finalità generale dello studio (unione, trasformazione, ampliamento dei servizi associati, fusione, ecc.), dalla domanda specifica sottesa allo studio stesso (nel caso dei conferimenti di servizi ad esempio dipende dall'indicazione o meno di quali servizi analizzare) e dalle caratteristiche del contesto associativo (ad esempio il numero dei Comuni, la presenza/

(3) Ai quattro studi commissionati negli anni 2009 e 2010 occorre aggiungerne altri 4 finanziati negli anni 2011 e 2012.

(4) Tratto dal documento "Cos'è uno studio di fattibilità e a cosa serve" (www.autonomie.regione.emilia-romagna.it/gestioni-associate).

assenza di esperienze associative, il livello di integrazione raggiunto, ecc.).

Le caratteristiche peculiari degli studi di fattibilità nei processi di fusione rispetto alle altre esperienze di intercomunalità (gestione associata di servizi, associazioni comunali, Unioni di Comuni) sono molteplici, perché completamente diversa è la finalità che si vuole valutare e perseguire. La nascita o lo sviluppo di una forma associativa non tocca e non compromette la titolarità dei servizi e l'esistenza dell'ente Comune, mentre nel caso di fusione si prevede la soppressione dell'ente e la perdita di tutte le titolarità a vantaggio di un nuovo Comune. Ciò significa che, comunque vada, lo studio di fattibilità deve, in qualche modo, analizzare la totalità dell'organizzazione comunale nelle sue dimensioni sia strutturali che di servizio pubblico, e deve prefigurare le possibili caratteristiche di un Comune unico quale somma ed evoluzione di quelli precedenti, considerando anche i vincoli e le opportunità del tutto nuovi che un percorso di questo tipo genera. Più specificatamente, lo studio di fattibilità per una fusione di Comuni dovrebbe poter considerare le dimensioni indicate nella tabella 2.

Buona parte delle analisi sopra indicate, ed in particolar modo quelle relative all'organizzazione dei servizi ed alla situazione economica e finanziaria, anche se realizzate comparativamente fra i Comuni oggetto di potenziale processo di riordino, non possono offrire un quadro di prospettiva ovvero stime o scenari attesi a cui si può (se si vuole) arrivare. Per tale motivo una tecnica aggiuntiva di indagine consiste nel comparare la "somma" dei costi, delle entrate, di alcuni indici finanziari e di alcuni indici di *performance* dei Comuni (ad esempio il numero addetti per popolazione servita su ogni singola linea di servizio), con analoghi dati inerenti uno o più enti locali con una popolazione e in contesto amministrativo simile⁵, a quella che i Comuni oggetto del progetto di innovazione avrebbero nel caso di fusione. In pratica si confrontano assetti organizzativi e costi dell'ipotetico nuovo Comune con un Comune di pari popolazione già esistente, per

(5) Per contesto amministrativo simile si intende ad esempio l'appartenenza alla stessa Regione.

Tab. 2. *Possibili dimensioni di analisi di uno studio di fattibilità per la fusione di Comuni*

Dimensione	Breve descrizione
Il territorio, la popolazione e l'economia	<p>Rappresentazione delle principali caratteristiche dell'orografia del territorio interessato ad un processo di fusione comunale: le distanze tra i centri urbani, la distribuzione della popolazione, le principali vie di comunicazione, l'esistenza o meno di specifiche emergenze e caratteristiche ambientali che lo caratterizzano.</p> <p>Cenni di come viene vissuto il territorio dal punto di vista sociale ed economico: la presenza di specifiche realtà economiche, le sue principali caratteristiche produttive, la presenza di una pianificazione complessiva (su area vasta), i flussi migratori degli ultimi decenni, ecc.</p>
Rappresentanza e partecipazione	<p>In generale dati di contesto relativi al territorio e alla sua economia per verificare l'esistenza o meno di caratteristiche fisiche e sociali che possano condizionare il processo di scelta inerente la nascita di un nuovo Comune e la conseguente soppressione degli esistenti enti.</p> <p>Il processo di fusione da una parte riduce e semplifica la rappresentanza istituzionale di un territorio, ma dall'altra impone, anche dal punto di vista normativo, di considerare forme nuove di partecipazione alla vita pubblica del Comune unico, per tutelare i diversi interessi e caratteristiche delle comunità fondatrici.</p> <p>È utile, di conseguenza, rappresentare quale impatto, in termini di semplificazione, si avrà con la fusione dei Comuni interessati e conoscere quali forme di partecipazione e rappresentanza sono in uso presso gli enti comunali, ad esempio, quali processi di consultazione e decisione sono previsti per le frazioni comunali.</p>
Il bilancio e le risorse finanziarie	<p>Questo tipo di analisi viene utilizzata per mettere in luce, in forma comparata, il livello di omogeneità e/o differenza nella struttura finanziaria degli enti interessati al progetto di fusione. Particolare rilevanza ha l'analisi dei diversi modelli fiscali e tariffari adottati, il livello di indebitamento, l'allocazione delle risorse nel bilancio per la gestione della spesa corrente, del personale e degli investimenti.</p>

Dimensione	Breve descrizione
	<p>L'indagine, se possibile, si deve effettuare su almeno due-tre anni di bilancio, per non ottenere diagnosi influenzabili da fattori contingenti, ma anche per verificare se le dinamiche della spesa comunale tendono ad essere simili o meno, nel tempo.</p>
<p>L'organizzazione dei Comuni e dei servizi pubblici locali</p>	<p>Con la prospettiva di individuare le opportunità e le criticità inerenti la fusione delle strutture di gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali, è opportuno effettuare una analisi comparativa della macro struttura degli enti interessati con particolare attenzione ai processi di differenziazione ed integrazione dei compiti ed al livello di specializzazione raggiunto.</p> <p>Analogamente, per aree omogenee, oppure per singola linea di servizio, è opportuna un'indagine comparata del tipo di organizzazione (es. esternalizzata o meno), dell'utenza servita, dei costi sostenuti, dai singoli Comuni, al fine di offrire indicazioni in termini di potenziale impatto di un processo di fusione, ovvero i miglioramenti ottenibili dal punto di vista della migliore efficienza e/o efficacia ed i margini di razionalizzazione. L'indagine dovrebbe anche restituire indicazioni in merito alla complessità/semplificabilità del processo di fusione delle strutture di servizio anche in funzione delle omogeneità e disomogeneità rilevate.</p>
<p>Le relazioni con gli ATO</p>	<p>Questa dimensione analizza come si inserisce il processo di riordino ipotizzato rispetto ad altri Ambiti territoriali ottimali (ATO)⁶ di servizio e funzione pubblica (e privata), ovvero in che misura l'eventuale nascita di un nuovo Comune semplifica o piuttosto complica le relazioni con gli altri livelli istituzionali sovracomunali.</p> <p>L'indagine vuole poi mettere in evidenza il livello di autonomia decisionale e gestionale che i singoli Comuni possiedono nella gestione delle funzioni e dei servizi pubblici locali ovvero in che misura un processo di fusione può potenziare le capacità di rappresentanza e tutela delle comunità locali.</p>

(6) Per Ambito territoriale ottimale, si intende comunemente il territorio di pertinenza di organizzazione e gestione dei servizi pubblici. La presenza della definizione di "ottimale" evoca la ricerca di un'estensione territoriale che garantisca le migliori economie di scala ed i migliori standard di qualità del servizio in esame.

Dimensione	Breve descrizione
La normativa vigente	<p data-bbox="442 316 991 602">Gli studi di fattibilità proprio con particolare riguardo ai processi di fusione, se non altro perché ancora ben poco praticati, devono ricostruire gli imperativi normativi e regolamentari che incidono a livello nazionale e regionale sul processo di scelta e costruzione del nuovo Comune e sul percorso definito dalle diverse normative di riferimento. Diverse perché, essendo obbligatoria la consultazione referendaria in base alla normativa nazionale, occorre verificare quali norme specifiche ogni singola Regione ha individuato per questa forma di partecipazione democratica.</p> <p data-bbox="442 621 991 721">Occorre, infine, simulare, a normativa vigente, quali incentivi statali e regionali sono previsti per supportare il processo di fusione sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista regolamentare.</p> <p data-bbox="442 740 991 841">L'analisi, oltre a definire obblighi e percorsi, serve anche a capire quali ruoli i diversi enti interessati devono giocare e quali oggetti devono essere ambiti di negoziato perché non regolamentati e definiti da norme.</p>
Le opinioni degli <i>stakeholder</i>	<p data-bbox="442 873 991 1187">L'analisi presso gli <i>stakeholder</i>, lungi da essere un sondaggio approfondito ed esaustivo (salvo la disponibilità di risorse e di tempo), viene richiesta ed utilizzata per ottenere giudizi inerenti l'ipotesi di fusione dei Comuni ed in particolar modo l'interesse e il consenso, le opinioni sugli obiettivi che dovrebbero essere perseguiti, i rischi ipotizzati ed il grado di conoscenza su questo tipo di riordino territoriale e delle conseguenze che questo comporta. Per <i>stakeholder</i> in genere si considerano attori sociali ed economici rilevanti ed influenti che vivono od operano sul territorio interessato all'indagine.</p> <p data-bbox="442 1206 991 1341">Gli attori coinvolti nelle analisi ed interviste possono essere imprenditori, rappresentanti delle associazioni di rappresentanza economiche, presidenti di cooperative sociali, culturali e sportive, rappresentanti di partiti politici, parroci e presidi.</p>

individuare eventuali economie di scala e possibili processi di qualificazione e specializzazione delle strutture perseguibili nel tempo dal nascente nuovo ente.

Questo tipo di analisi comparata, ovviamente, presenta numerosi limiti che vanno considerati ed esplicitati. Fra questi si cita: la diversa estensione territoriale, forme di localizzazione ed erogazione di servizi diretti all'utenza differenti e che comunque non saranno imitati, dati ed informazioni che, soprattutto per i dati di natura finanziaria, non sempre sono direttamente comparabili, specifiche vocazioni territoriali che modificano l'allocazione delle risorse pubbliche su alcune politiche pubbliche piuttosto che su altre. Ciò detto, soprattutto per le analisi relative ai servizi di back office e di gestione amministrativa dell'ente e le analisi sulle caratteristiche e forme di specializzazione del personale, questo tipo di comparazione fornisce stime attendibili in termini di possibilità di sviluppo dell'ipotetico nuovo Comune, ovviamente nel medio e lungo periodo.

I risultati di uno studio di fattibilità, complessivamente inteso, non producono ovviamente una "diagnosi" pro o contro l'ipotesi di fusione degli enti comunali interessati, perché lo studio in quanto tale non analizza e non può analizzare tutti gli aspetti inerenti questo tipo di processo, come ad esempio le prospettive in termini di politiche pubbliche possibili per il nuovo Comune o gli aspetti legati al sentimento ed alla cultura identitaria dei territori. Lo studio può valutare la sostenibilità dal punto di vista organizzativo e dal punto di vista del sistema di erogazione dei servizi ai cittadini di una fusione, ma non può misurare quanto conti la volontà di autonomia, la presenza di un sindaco e di una propria amministrazione comunale per gli stessi cittadini. Indagini sui flussi migratori e sulla mobilità da parte dei cittadini, ovvero dove vivono, dove portano i figli a scuola, dove lavorano e dove vanno a fare la spesa, rappresentano l'ambito e l'uso del territorio da parte delle singole comunità, ma non possono indicare quanto incide la loro volontà di autonomia amministrativa e distinzione culturale ed identitaria rispetto alle altre comunità locali contigue. In pratica nel caso in esame, i processi di fusione, gli studi di fattibilità difficilmente potranno sentenziare se "ci si deve fondere o meno" ma potranno mettere in luce i possibili costi e benefici rispetto alla

configurazione di partenza. Contrariamente a tutte le altre tipologie di riordino territoriale rivolte ad unione di servizi, ovvero ad interventi prevalentemente se non esclusivamente sull'amministrazione ed organizzazione tecnica dei servizi pubblici locali, il processo di fusione coinvolge anche la dimensione politica, sociale e culturale di un territorio. Uno studio di fattibilità può supportare questo complesso processo pluridimensionale anche in maniera molto significativa, ma non può rappresentare la fonte informativa e di diagnosi unica ed esaustiva per operare la scelta finale.

Uno strumento di questo tipo, inoltre, non può in maniera univoca definire se i Comuni interessati ad un processo di fusione siano ambito territoriale ottimale per la gestione dei servizi propri comunali né se possano essere un ATO adeguato anche per le funzioni di rappresentanza politica ed istituzionale delle comunità locali. Il concetto di ATO è determinato da:

- la ricerca di un adeguato rapporto di efficienza;
- la ricerca di un adeguato rapporto di efficacia (che non sempre coincide con quello di efficienza);
- la morfologia del territorio, la distanza fra i Comuni, la densità della popolazione;
- il numero di amministrazioni coinvolte (al crescere delle stesse aumentano il territorio e le comunità da servire);
- le dimensioni e caratteristiche degli ATO già istituiti;
- le specifiche caratteristiche tecniche di ogni servizio comunale che modificano anche di non poco le possibili dimensioni dell'ATO;
- l'esperienza e la pratica di cooperazione fra Comuni.

Come si può vedere sono molteplici le dimensioni che si dovrebbero considerare per valutare un "ambito ottimale" ed è improbabile immaginare che tutte giungano alle stesse conclusioni. In genere il processo di definizione delle dimensioni "perfette" non a caso è incrementale ovvero progressivamente costruito dai Comuni stessi e molto contestualizzato alla storia del territorio ed alle relazioni operative esistenti fra gli enti.

Quello che uno studio di fattibilità può e deve produrre è innanzitutto una verifica delle condizioni strutturali e funzionali di partenza degli enti interessati, al fine di individuare possibili elementi critici da con-

siderare in un processo di fusione, quali ad esempio sistemi tariffari e di tassazione molto diversi tra gli enti, condizioni di indebitamento problematiche e strutture e sistemi di erogazione dei servizi molto diversi tra loro, possibili elementi positivi od opportunità da cogliere, quali una forte integrazione urbana tra i Comuni, sistemi informativi simili e processi di associazionismo intercomunale già consolidati ed estesi. Ma soprattutto lo studio di fattibilità deve poter fornire tutte le informazioni utili per analizzare in prospettiva i possibili ed alternativi percorsi di sviluppo degli enti interessati in una logica di fusione ma anche nell'ipotesi che la fusione non sia realizzata. Non è un caso che frequentemente l'esito sintetico degli studi di fattibilità siano analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*) o metodologie simili di rappresentazione delle informazioni acquisite nell'indagine per favorire i processi di scelta dei decisori.

Infine, la rilevanza dello studio di fattibilità è relativa all'analisi complessiva dello "stato dell'arte" sulle dimensioni sopra indicate, correlandole fra loro al fine di rappresentare il livello di complessità del processo, l'interrelazione tra le diverse variabili, le possibili direzioni di sviluppo degli enti interessati nel caso sia di fusione che di mantenimento dei Comuni esistenti.

3. I limiti strutturali degli studi di fattibilità

I principali limiti degli studi di fattibilità sono legati alla scarsa disponibilità delle informazioni, in particolar modo sulle prestazioni ed i costi degli uffici comunali nonché alla difficile comparabilità dei dati raccolti; non è infrequente che le logiche di redazione dei bilanci preventivi e consuntivi dei Comuni non coincidano affatto rendendo ardua (se non impossibile) la comparazione delle informazioni fra loro. In secondo luogo, pur se si prevedono possibili vantaggi quali migliori economie di scala o la possibilità di riqualificare e specializzare il personale degli enti coinvolti, in realtà la prospettiva temporale, normalmente di medio e lungo periodo, e l'impossibilità di prevedere quali scelte saranno operate dagli organi politici e tecnici una volta realizzato il Comune unico rendono probabili i processi di miglioramento della qualità dei servizi, la riduzione del loro costo, nonché la riduzione delle tasse o delle tariffe di servizio, ma certo non la garan-

zia che tutto ciò possa avvenire. Le decisioni inerenti gli investimenti da effettuare, le modalità operative ed i tempi di costruzione della nuova struttura comunale, le forme di rappresentanza e partecipazione alla vita politica del Comune unico non sono nella disponibilità decisionale dei ricercatori e dei promotori o degli avversari del progetto di fusione, ma nella piena titolarità dell'amministrazione del nuovo Comune (che, al massimo, potrà recepire tutti i lavori preparatori e di analisi effettuati prima della sua elezione ma che comunque avrà totale mano libera in questo tipo di scelte istituzionali).

4. La relazione tra gli studi di fattibilità e il processo di scelta

Al di là di una precisa contestualizzazione dei limiti e dell'utilità potenziale degli studi di fattibilità per valutare la praticabilità ed utilità di un processo di fusione tra Comuni, fino ad ora, in Emilia-Romagna, gli studi hanno rappresentato anche lo strumento attraverso il quale il dibattito pubblico ed istituzionale si è attivato, uscendo dalle "segrete stanze" del potere o meglio dai tavoli delle élite politiche locali per essere utilizzato in chiave informativa sia da chi persegue il progetto di fusione sia da chi persegue l'obiettivo opposto. Da questo punto di vista, lo studio di fattibilità, forse per la prima volta da quando viene utilizzato per supportare i progetti di riordino territoriale, diventa oggetto pubblico ed ambito di discussione, confronto ed anche scontro fra fautori ed oppositori dell'innovazione istituzionale.

Ne consegue, almeno per quanto riguarda gli obiettivi di fusione, una attenzione estrema a definire i confini dello studio, i limiti dello stesso e le chiavi di lettura che devono essere utilizzate per leggerne i risultati e le informazioni contenute. Gli studi sono commissionati dalle amministrazioni che vogliono perseguire, fino a prova contraria, il percorso di fusione, ma devono rispondere alla cittadinanza, ovvero una platea molto più ampia, molto meno preparata tecnicamente e molto più attenta a cercare vantaggi e svantaggi su singole e diverse dimensioni del progetto. Da questo punto di vista l'indagine e la sua formalizzazione devono farsi carico non solo della correttezza dei dati, ma anche della loro leggibilità e dell'equilibrio nella loro rappresentazione.

La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche

Fulvio Ventura e Francesca Ravaioli

Sommario

1. L'analisi dei servizi negli studi di fattibilità – 1.1. L'analisi partecipata – 1.2. L'analisi organizzativa, gestionale ed economica – 2. L'analisi dei bilanci comunali – 3. Il Comune di confronto.

La valutazione della fattibilità tecnico-economica dell'ipotesi di fusione è finalizzata a fornire un insieme di elementi conoscitivi, dati e informazioni utili a supportare le scelte decisionali circa le prospettive di sviluppo del progetto di costruzione del nuovo Comune. In particolare, lo studio di fattibilità ricostruisce il quadro conoscitivo, a partire dalla definizione di un modello di analisi dei servizi e dei dati economico-finanziari delle strutture comunali, finalizzato ad evidenziare criticità e opportunità rispetto all'avvio del percorso. Per la molteplicità delle dimensioni in gioco e degli aspetti considerati, per la rilevanza della partecipazione degli attori, in particolare le strutture comunali, nella fase di raccolta, validazione e elaborazione dei dati, lo studio di fattibilità rappresenta un elemento di apprendimento organizzativo.

Pertanto, il primo aspetto da affrontare, nell'ambito di una riflessione sull'analisi dei servizi finalizzata alla fusione di Comuni, è probabilmente quello più oneroso, ma potenzialmente il più prezioso qualora il progetto si concretizzi: il coinvolgimento diretto delle strutture nel percorso di fusione sin dalle fasi d'analisi. Tale coinvolgimento è ritenuto necessario alla luce di due motivazioni.

Innanzitutto, la base di dati e informazioni necessaria a costruire un'analisi articolata, come quella che verrà di seguito definita, è nella maggior parte dei Comuni coinvolti in processi di fusione inesistente

o frammentata. Se alcuni dati, come quelli di bilancio, vengono normalmente raccolti, altri, come quelli relativi all'organizzazione, ai costi e agli *outcome* dei servizi, pur essendo per varie finalità rilevati, raramente sono sistematizzati. In secondo luogo, per la fase, eventuale e successiva, di unificazione dei servizi e delle strutture organizzative, il coinvolgimento diretto dei dipendenti, fin dall'avvio dell'analisi, può facilitare il processo di cambiamento organizzativo che potrà essere vissuto, per quanto non scevro di difficoltà e tensioni, come un processo partecipato e mediato invece che imposto dall'alto.

In questo articolo verranno illustrate le diverse dimensioni d'analisi che cercano di ricostruire la complessità di un processo di fusione, riflettendo sugli aspetti metodologici sottesi all'attività di ricerca su cui si basano gli studi di fattibilità, con particolare riferimento all'analisi dei servizi e dei bilanci comunali.

1. *L'analisi dei servizi negli studi di fattibilità*

Come evidenziato nel contributo di Giovanni Xilo, lo studio di fattibilità per la fusione di Comuni abbraccia diverse dimensioni di analisi e prospettive di indagine allo scopo di restituire un quadro conoscitivo, politico-istituzionale, territoriale ed economico, entro cui definire le attese, circoscrivere le scelte e delineare il potenziale impatto della fusione.

Una delle prospettive di analisi è rappresentata dalla dimensione organizzativa e di servizio delle strutture comunali. In particolare l'analisi considera tale dimensione in termini di attività gestite, risorse umane e finanziarie impiegate, anche attraverso la messa a punto di indicatori in grado di misurare la *performance* dei servizi.

In estrema sintesi, l'analisi è finalizzata a: *a)* rilevare le caratteristiche attuali delle strutture comunali, nelle dimensioni gestionali ed economiche dei servizi e delle strutture comunali; *b)* evidenziare le omogeneità e le disomogeneità nella gestione dei servizi e della relativa situazione economico-finanziaria; *c)* prospettare, sulla base delle differenze e delle omogeneità rilevate, ipotizzare e anticipare la complessità dell'eventuale percorso di costruzione del Comune unico; *d)* delineare i potenziali impatti in termini organizzativi e di servizio nonché i margini di razionalizzazione economico-finanziari consegu-

bili nella prospettiva della fusione (e in questo caso possibile è il confronto con un Comune comparabile dal punto di vista demografico e territoriale).

L'analisi dei servizi, esemplificata nella tabella 1, prende in considerazione i diversi elementi che caratterizzano un servizio, più precisamente i diversi elementi conoscitivi e descrittivi in grado di rappresentare le principali caratteristiche di un servizio nelle sue dimensioni strutturali.

Tab. 1. *Le dimensioni di analisi dei servizi nello studio di fattibilità*

Dimensioni di analisi dei servizi	Descrizione
Descrizione del servizio	Attività permanenti del servizio Organigramma e risorse umane assegnate Caratteristiche e modalità di gestione del servizio (diretta/esternalizzata)
Indicatori di attività e di efficacia	Volumi di attività dei servizi espressi in termini degli indicatori più rappresentativi in funzione dei compiti e delle attività permanenti di ciascun servizio.
Costi dei servizi	Ricostruzione del “conto economico” dei settori e dei servizi
Indicatori di efficienza	Efficienza tecnica ed efficienza economica, indicatori costruiti con i dati sulle attività e sulle risorse umane e finanziarie impiegate
Indicatori di economicità	Grado di copertura della spesa con diversi tipi di risorse finanziarie disponibili o incidenza di determinate categorie di spesa sul risultato complessivo
Indicatori di qualità	Misure dirette e indirette di rilevazione della qualità dei servizi (es. indagini di customer satisfaction, reclami)

Le esperienze finora condotte hanno evidenziato le potenzialità insite nel percorso di analisi illustrato dalla tabella 1, ma anche le difficoltà operative di raccolta dei dati e di omogeneizzazione delle informazioni rilevate, legate ad una metodologia di analisi dei servizi molto complessa, per quanto necessaria al fine di considerare in maniera il più possibile completa i principali elementi e le caratteristiche di un “servizio”.

Tale complessità peraltro implica uno sforzo rilevante nella direzione della costruzione delle condizioni di comparabilità dei dati e delle informazioni rispetto ai singoli enti, attraverso l'adozione di un metodo di lavoro condiviso e partecipato che coinvolga le strutture comunali sia nella fase di raccolta dei dati sia nella fase di confronto sulle risultanze ottenute.

1.1. *L'analisi partecipata*

L'analisi dei servizi comunali, in un percorso di fusione di Comuni, deve innanzitutto definire un *framework* omogeneo delle dimensioni d'analisi. Ogni organizzazione comunale ha infatti i propri "principi" organizzativi, gestionali e contabili, definiti dalla sedimentazione dei modelli di direzione succedutisi nel tempo. Il primo passo di un'analisi comparata dei servizi comunali deve essere allora l'attivazione di un processo di armonizzazione del quadro d'analisi. Armonizzazione che deve, naturalmente, essere supportata da una metodologia di analisi definita e condivisa con i diversi attori, la quale non può non tenere conto delle peculiarità delle diverse situazioni. Inoltre l'analisi dei servizi comunali non può essere avulsa dalla propria principale finalità: definire e indicare le prospettive (tecniche) della fusione. Ne consegue un processo di adattamento della metodologia composto, in forma schematica, da tre momenti: la condivisione del percorso d'analisi con i soggetti direttamente coinvolti (sindaci, segretari comunali, referenti amministrativi interni); l'individuazione e l'integrazione di eventuali peculiarità delle singole e diverse amministrazioni coinvolte; la definizione di un *framework* comune per l'analisi che permetta la comparazione tra i Comuni interessati alla fusione, non trascurando eventuali differenze e specificità. Più precisamente nella fase di condivisione della metodologia d'analisi (intesa come attività di presentazione ai sindaci, ma anche e soprattutto agli amministrativi coinvolti nel progetto) dovrà essere attivato un percorso di empowerment per il personale comunale che parteciperà alla raccolta dati. La fase di integrazione delle peculiarità dovrà produrre un unico disegno analitico, unitario e condiviso, in cui le diversità di ogni singola organizzazione comunale possano essere ricomposte. Infine, la terza fase, risultante dalle prime due, vede nella creazione di un *framework* la

sintesi del percorso, ovvero l'elaborazione di uno schema comune per la raccolta dei dati dei singoli Comuni. La tabella 2 schematizza questo percorso che prosegue con la raccolta dei dati e la presentazione dei risultati dell'analisi.

Anche alla luce di quanto detto prima, l'analisi finalizzata all'attivazione di processi di cambiamento non può essere impostata "in laboratorio" e non può essere un mero prodotto. Essa diventa un processo (conoscitivo) che coinvolge le organizzazioni nel loro complesso, le persone che ne fanno parte. Ciò fa emergere la necessità di sviluppare metodologie analitiche che integrino, già a monte della fase di analisi vera e propria, momenti di "coinvolgimento" ed "empowerment" del personale delle singole organizzazioni comunali, a cui seguano momenti di collaborazione in fase di raccolta ed elaborazione dei dati.

A tale scopo risulta necessaria l'individuazione di tre livelli di coinvolgimento del personale (di ogni singolo Comune), livelli declinati in tre figure chiave. Come mostra la tabella 3, il primo livello è necessariamente quello politico. Il coinvolgimento del livello politico, in questo caso coincidente con i sindaci, deriva dalla necessità di un *commitment* informato circa gli obiettivi conoscitivi dell'analisi, le cui attività possono essere onerose per le tecnostrutture. Il secondo livello coinvolgerà un referente di progetto, ovvero un soggetto interno alla singola amministrazione comunale che abbia competenze specifiche in materia di monitoraggio gestionale, dunque in grado di rivestire un ruolo di "cerniera" con il terzo livello di coinvolgimento, quello relativo ai singoli responsabili dei settori/servizi di ogni amministrazione.

L'individuazione dei referenti può risultare complessa in quanto i Comuni che, sulla base dell'esperienza attuale, partecipano a studi di fattibilità possono essere molto diversi fra loro. All'interno di uno stesso progetto di fusione è possibile individuare Comuni di dimensioni estremamente differenziate, medie e piccole, inclusi Comuni che non superano la soglia di 3.000 abitanti. In tale caso l'individuazione di un soggetto interno all'organizzazione comunale, che abbia le *skills* indicate per il referente (secondo livello di coinvolgimento), è difficile. In un Comune di medie dimensioni sarà più semplice trovare un referente di progetto esperto in controllo di gestione, perché oltre una

Tab. 2. *Il percorso di analisi*

Fase del processo d'analisi	Attività	Coinvolgimento
Condivisione della metodologia	Attività di formazione ed empowerment finalizzata alla conoscenza della metodologia proposta	Condivisione del percorso d'analisi Forte coinvolgimento dei referenti comunali del progetto (primo livello)
Definizione di un <i>framework</i> comune	Attività di confronto con i referenti comunali relativamente al quadro metodologico e alla reale situazione amministrativa. Definizione di eventuali modalità d'azione particolari	Incontri con i referenti comunali ed eventuale coinvolgimento dei responsabili di alcuni servizi
Raccolta dati	Attività di raccolta dati organizzativi, economici e gestionali, supportata dai consulenti	Raccolta dati Coordiamento e raccordo con la direzione del progetto (consulenti esterni) da parte del referente comunale del progetto. Raccolta dati coordinata dal referente comunale ed effettuata dai singoli responsabili dei servizi
Validazione dati	Attività di verifica dei dati forniti e della sistematizzazione finalizzata all'analisi	Responsabilizzazione del personale comunale circa la correttezza dei dati forniti e coinvolgimento nella costruzione del modello d'analisi
Condivisione bozza documento	Condivisione della bozza di documento con i vertici politici del processo (sindaci) per verifica dei dati	Presentazione dei risultati dell'analisi Organi politici (sindaci) e in subordine organi amministrativi
Presentazione dei risultati	Presentazione del documento e dei risultati dell'analisi, finalizzata al confronto diretto con gli organi politici	Consulenti esterni con organi politici

Tab. 3. *Il coinvolgimento degli attori*

Livello di coinvolgimento	Attori	Ruoli
Primo livello	Sindaco	Creazione di un commitment informato circa gli obiettivi conoscitivi del progetto e il percorso di analisi
Secondo livello	Referente comunale per il progetto	Raccordo tra la direzione esterna del progetto e la tecnostuttura. Confronto e definizione del <i>framework</i> comune d'analisi. Coordinamento nella raccolta dati
Terzo livello	Responsabili dei singoli servizi	Raccolta dati e informazioni sull'organizzazione, finanziari e <i>outcome</i> del servizio comunale

certa soglia dimensionale i Comuni si pongono il problema di monitorare la propria gestione. Più complesso sarà però il coinvolgimento dei referenti di terzo livello, a causa della maggiore articolazione degli uffici e delle responsabilità rispetto ai servizi comunali. D'altra parte, nei Comuni di minori dimensioni sarà più semplice il coinvolgimento di terzo livello, data dalla semplificazione organizzativa, scontando però una minore specializzazione complessiva del personale, e una conseguente rara presenza di soggetti con competenze specifiche in tema di controllo della gestione, spesso coincidenti con le figure che rendicontano le risorse finanziarie.

1.2. *L'analisi organizzativa, gestionale ed economica*

Differentemente dall'esperienza maturata nell'ambito degli studi di fattibilità per la creazione di gestioni associate intercomunali (associazioni e/o Unioni), la scelta politica in merito alla fusione per certi aspetti semplifica l'analisi tecnica dei servizi comunali sebbene per altri versi la carichi di maggior peso. In tal caso infatti non vi è possibilità o necessità di scegliere i servizi da unificare. È scontato che fondere più Comuni in un nuovo Comune comporti la trasformazione di due organizzazioni in una, unica e sola. Da questo punto di vista i processi di fusione sollevano la fase di analisi dalla responsabilità di segnalare quali servizi avrebbero convenienza (organizzativa, econo-

mica, sociale o politica) dalla gestione associata. D'altro lato però nel processo di fusione l'analisi deve essere approfondita per tutti i settori e i servizi comunali (che verranno necessariamente unificati). Inoltre l'analisi, seppur condotta a livello di singolo servizio, deve essere riportata prima ad un meso livello, individuato dai settori e dalle aree di attività dei diversi Comuni, e poi ad un macro livello complessivo, quello del Comune unico, per permettere valutazioni complessive sulla futura amministrazione. Ovviamente, tale analisi è destinata a influenzare la scelta politica relativa al procedere o meno nella direzione della fusione. Da ciò deriva la comprensibile complessità e delicatezza delle modalità e dei risultati dell'analisi dei servizi. Mentre la delicatezza della questione è chiarita dagli aspetti di influenza sulla scelta politica, approfondiamo ora la complessità legata intrinsecamente al processo di analisi dei servizi comunali.

L'esperienza diretta, mutuata dagli studi di fattibilità per le fusioni di Comuni condotta in Emilia-Romagna da chi scrive, induce a considerare fondamentali, per l'analisi dei servizi comunali, tre principali dimensioni: 1) la dimensione organizzativa, 2) la dimensione economico-finanziaria; 3) l'*outcome*.

1) Un servizio può essere definito come un'attività gestita da un'organizzazione, in questo caso un Comune. Ogni attività, per perdurare, deve basarsi su un'organizzazione che può essere più o meno strutturata, più o meno grande e specializzata. In un processo di fusione, soprattutto in fase di studio di fattibilità, l'analisi comparata delle organizzazioni pre-esistenti, in generale, e in particolare l'organizzazione del singolo servizio permette di individuare le differenze organizzative attuali, definire un quadro potenziale delle competenze e delle risorse umane disponibili in futuro (in ipotesi di nuovo Comune unico), porre le basi per un "piano operativo" di riorganizzazione e riassetto del servizio integrato in un quadro comunale (del nuovo ente) che consideri, oltre alle disponibilità o carenze attuali, anche i vincoli legislativi in materia di pubblico impiego.

L'aspetto della riorganizzazione dei servizi e l'utilizzo delle risorse umane in un futuro Comune unico è una delle principali leve di razionalizzazione a disposizione. La riprogettazione, in considerazione oltre che degli aspetti organizzativi, anche di quelli normativi, richie-

de però un lavoro d'analisi approfondita che non è possibile svolgere in maniera completa ed esaustiva con lo studio di fattibilità. Sia per motivi tecnici, tale analisi e progettazione richiederebbero tempi e risorse non disponibili agli studi di fattibilità così come sono stati finora pensati e predisposti dalle Regioni. L'altra motivazione è politica. Non è possibile, prima di una scelta chiara (fusione o non fusione; modalità di decentramento dei servizi, ecc.) e prima della formazione del nuovo Comune, attivare processi di cambiamento organizzativo delicati e impegnativi sia per la dirigenza politica e amministrativa che per la tecnostuttura. Tale fenomeno si configura come uno dei principali limiti dello studio di fattibilità sulle fusioni di Comuni, nel momento in cui si ricercano nello studio stesso elementi di predittività puntuali. Tale limite viene però superato dalla definizione dello studio di fattibilità quale analisi articolata, multidisciplinare, che fornisce supporto informativo, non predittivo, circa le opportunità e i rischi del processo di fusione.

2) L'analisi della dimensione economico-finanziaria integrata in un più ampio documento analitico sui servizi è un elemento di novità nella esperienza degli studi di fattibilità. Molti studi ed analisi finora prodotti in Italia si fermano agli aspetti macro-finanziari e di bilancio (che noi analizzeremo nel prossimo paragrafo). Nell'ambito di un processo d'analisi dei servizi comunali, la dimensione afferente agli aspetti finanziari ed economici riteniamo non possa essere esclusa in quanto fondamentale per segnalare le opportunità o i rischi derivanti dalla fusione. È però vero che un'analisi di dettaglio dei costi e delle entrate economiche di ogni singolo servizio, di ogni singolo Comune, è un onere non indifferente che impegna il soggetto che conduce lo studio. Inoltre, elaborare una tale analisi richiede un patrimonio di informazioni che il singolo Comune raramente sistematizza. Tuttavia, l'apporto in termini informativi che un'analisi economica dei servizi fornisce fa ritenere che lo sforzo sia più che ripagato. Infatti, tale analisi consente di assolvere una duplice funzione. Nel breve periodo fornisce un contributo informativo, basato su dati economico-gestionali, che consente di valutare le prospettive di fusione. Nel medio periodo, svincolata dall'esito del processo di fusione, essa concorre alla costruzione di un sistema, ancorché semplificato, per il

controllo e il monitoraggio dei costi e della gestione dei servizi comunali.

3) Strettamente legata alla dimensione economico-finanziaria, si inserisce l'analisi riguardante l'*outcome* dei servizi comunali. Non esistono servizi comunali che "costano", in senso lato, troppo o poco, se non è possibile confrontare gli esborsi finanziari con i risultati raggiunti. La definizione per ogni singolo servizio di elementi misurabili, che rispecchino gli obiettivi sociali e funzionali del servizio, non è tuttavia un processo pre-confezionato. I servizi comunali sono infatti la declinazione operativa delle politiche messe in campo dall'amministrazione comunale, e spetta dunque a tale amministrazione la definizione degli obiettivi e l'esplicitazione dei parametri di efficienza o efficacia di un servizio comunale. Ciò che potrebbe essere l'obiettivo primario per una amministrazione, potrebbe infatti non esserlo per un'altra. Ne deriva che l'analisi dei servizi comunali diviene un processo di confronto tra gli amministratori, le tecno-strutture e i ricercatori, circa i risultati e le modalità di valutazione delle politiche e dei servizi comunali.

2. L'analisi dei bilanci comunali

L'analisi dei bilanci comunali all'interno di uno studio di fattibilità per la fusione di Comuni rappresenta una delle dimensioni di indagine più cruciali ai fini della messa a punto del quadro conoscitivo dei vincoli e delle opportunità legate alla creazione di un Comune unico. Tale analisi è orientata alla ricostruzione a livello "macro" del quadro economico e finanziario dei Comuni interessati al processo di fusione attraverso la considerazione delle principali voci e indicatori dei loro bilancio, raccolti attraverso diverse fonti informative, la principale delle quali è rappresentata dai certificati al conto di bilancio.

Le esperienze di analisi dei bilanci consuntivi, nell'ambito degli studi di fattibilità per le fusioni di Comuni¹, hanno messo in evidenza alcu-

(1) Si fa riferimento alle analisi dei Bilanci consuntivi dei Comuni per gli studi di fattibilità della fusione dei Comuni della Valle del Samoggia e dei Comuni dell'Unione Reno-Galliera, condotte da Nerio Rosa, specialista di Finanza e Contabilità degli enti locali della Regione Emilia-Romagna.

ne risultanze rilevanti in una logica di conoscenza e di armonizzazione delle principali differenze fra gli enti. Le analisi sono state condotte in chiave comparata fra i Comuni interessati al processo di fusione e, ipotizzando il Comune unico quale sommatoria delle voci di bilancio dei singoli enti, il confronto è stato portato avanti con un ente comparabile, scelto sulla base delle dimensioni demografiche e di altri parametri gestionali (cfr. paragrafo seguente). La comparazione inoltre è stata sviluppata anche sulla base dell'evoluzione di tali voci così come dei principali indicatori di entrata e di spesa, considerati nella loro evoluzione temporale (almeno su due o tre anni).

Nello specifico attraverso l'analisi di bilancio è possibile valutare: il livello di omogeneità e disomogeneità rispetto alle politiche di entrata dei Comuni, differenze che nella prospettiva della fusione andranno affrontate nell'ottica dell'armonizzazione complessiva delle entrate tributarie; il livello di omogeneità e differenza rispetto alle principali categorie di spese (analizzato per funzioni e per servizi), al fine di una prima stima dei possibili margini di razionalizzazione economico-finanziaria; l'analisi del debito attraverso la considerazione dei principali indicatori (debito *pro capite* e incidenza del debito sulle entrate correnti), dove la situazione debitoria dei diversi enti e le eventuali differenze al riguardo sono elementi conoscitivi imprescindibili per l'ipotesi di costruzione del nuovo Comune; l'analisi delle voci relative ai trasferimenti statali, tenendo in considerazione il fatto che l'attuale normativa nazionale in tema di incentivazione ai processi di fusione individua proprio nei trasferimenti statali il principale parametro di riferimento per il calcolo della contribuzione statale.

L'analisi dei bilanci consuntivi offre il vantaggio di basarsi su fonti "ufficiali" e "disponibili", dal momento che discendono da obblighi normativi. Se, da una parte, le caratteristiche del bilancio di un ente locale e le modalità di rendicontazione finanziaria rispondono a logiche e modelli definiti dal quadro normativo, dall'altra, ogni ente, sulla base di proprie specificità organizzative, prassi consolidate e esigenze specifiche, declina tali regole all'interno del proprio contesto. Ciò implica che il livello di comparabilità di tali informazioni vada verificato attraverso l'analisi sul campo. Come per l'analisi dei servizi, il lavoro di costruzione delle condizioni di comparabilità e di omogeneizzazio-

ne delle informazioni raccolte rappresenta una parte rilevante dello studio, un percorso di approfondimento quanto mai necessario al fine di circostanziare il più possibile le prime valutazioni circa la fattibilità tecnica del processo di costruzione del nuovo Comune.

Anche in questo caso emerge in maniera forte la necessità di aggiornare periodicamente il quadro conoscitivo in funzione dei cambiamenti che, specie dal punto di vista normativo e regolamentare, possono modificare i bilanci degli enti locali.

3. Il Comune di confronto

Come più volte sottolineato, lo studio di fattibilità finalizzato alla fusione di più Comuni deve, e può esclusivamente, fornire indicazioni circa le prospettive derivanti dalla fusione stessa. Non è un processo predittivo ma deve fornire un metro di comparazione rispetto a quello che potrà divenire, sotto diverse dimensioni, un nuovo ipotetico Comune. A tal fine, alcune esperienze di studi di fattibilità, utilizzano la comparazione con un Comune esistente, simile per dimensioni territoriale, demografica, geografica a quello che si vuole costruire.

Le potenzialità dell'analisi condotta attraverso il Comune di confronto risiedono nella possibilità di "simulare" e ipotizzare i margini di razionalizzazione economico-finanziaria conseguibili, nonché fornire elementi utili alla progettazione e riorganizzazione delle strutture comunali nel processo di costruzione del nuovo Comune.

Vanno però evidenziati alcuni punti critici delle risultanze di una tale comparazione, legate sia al processo di scelta del Comune di confronto sia agli aspetti intrinseci del confronto tra grandezze di un Comune già esistente (Comune campione) e un nuovo Comune "virtuale" (quale somma dei singoli Comuni coinvolti nel processo di fusione). L'individuazione del Comune da utilizzare come "campione" richiede la valutazione di diversi aspetti. Le dimensioni principali da tenere in considerazione sono la dimensione demografica e quella territoriale del Comune, che influenzano e determinano in maniera rilevante le caratteristiche di erogazione dei servizi comunali, nonché le strutture dei costi e dei bilanci dei Comuni interessati. Vi è poi l'aspetto legato al contesto socio-economico e geografico in cui il Comune campione è collocato. Il tessuto sociale, economico e produttivo di un Comune

del centro-nord è sicuramente poco confrontabile, per storia, struttura, problematiche e economia, con un Comune del meridione che pur si avvicina per dimensione demografica, geografica e conformazione urbana al nuovo Comune che potrebbe sorgere dal processo di fusione.

L'altro aspetto da tenere in considerazione nella prospettiva di analisi comparata attraverso il Comune di confronto è rappresentato dalle differenze fra il nuovo Comune virtuale e un Comune già esistente. Un esempio è dato dall'articolazione urbana del territorio comunale: il nuovo Comune, sorto da fusione, presenterà una specificità territoriale data dalla polarizzazione su diversi centri urbani, almeno quanti erano i Comuni precedenti (senza considerare le frazioni dei Comuni preesistenti). La presenza di una popolazione così diffusa e articolata richiederà la predisposizione di una rete di strutture per la gestione dei servizi di sportello al pubblico che non potrà essere accentrata nel capoluogo. Esistono inoltre differenze e specificità legate al percorso storico, politico e istituzionale di un Comune già esistente rispetto ad un nuovo Comune virtuale, in termini di rapporti con le amministrazioni sovra-ordinate (regionali e statali) e di livello di spesa, su cui pesano i trasferimenti finanziari di altre amministrazioni, oltre che le scelte vocazionali delle politiche locali.

L'ultima categoria di limiti deriva dalla differente metodologia d'analisi che necessariamente correrà tra l'analisi dei Comuni coinvolti nel processo di fusione e il Comune di confronto, non potendo basarsi su un percorso d'analisi strutturato e integrato sul campo. L'analisi del Comune campione dovrà basarsi su documenti e dati non necessariamente omogenei rispetto ai dati e agli indicatori rilevati nell'ambito dello studio di fattibilità.

Riassumendo, se da un lato l'individuazione di un Comune campione semplifica la lettura dell'analisi dei servizi e dei costi comunali, d'altro lato, presenta limiti non trascurabili, legati alla corretta individuazione del Comune e all'utilità in termini di omogeneità e comparabilità dei dati. Il superamento di tali limiti può però avvenire attraverso una diversa "focalizzazione" del livello d'analisi, spostandolo dal singolo servizio o settore comunale ad aree di intervento di maggiori dimensioni. Il cambio del livello di aggregazione delle attività e delle orga-

nizzazioni che erogano i servizi, passando da un livello micro ad uno meso, permette di riportare le dimensioni d'analisi ad un ambito in cui le singole micro-differenze influiscono in maniera meno rilevante e nel complesso risultano bilanciate. Il rovescio della medaglia è la perdita di dettaglio dell'analisi e l'impossibilità di effettuare un confronto con il Comune campione per ogni aspetto approfondito nell'analisi stessa. Va da sé che, considerati tutti i limiti esposti e adottate tutte le cautele del caso, nel documento di analisi dello studio di fattibilità, questi andranno ben evidenziati ed esplicitati dettagliatamente.

L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione

Giorgia Campana

Sommario

1. Come cambia la rappresentanza con la fusione – 2. Modelli di rappresentanza tra partecipazione e decentramento – 3. La progettazione operativa degli assetti istituzionali: alcune note.

Lo studio di fattibilità per la fusione non può prescindere dalla dimensione dell'analisi istituzionale e dei possibili riassetti conseguenti alla fusione stessa. Tale dimensione è forse la più caratterizzante, soprattutto rispetto ad altri studi inerenti il riordino territoriale, quali ad esempio quelli finalizzati alla realizzazione di un'Unione, che in quanto tale impatta solo sugli aspetti gestionali dei servizi senza modificarne la titolarità. Con la fusione ci si propone di delineare e prefigurare un nuovo ente, conseguente allo scioglimento dei Comuni, i cui bilanci, funzioni e servizi sono oggetto, come visto nel contributo di Fulvio Ventura e Francesca Ravaoli, di studio dell'analisi economica ed organizzativa. In tal senso appare chiaro come la dimensione dell'analisi istituzionale sia fortemente correlata all'analisi organizzativa, tanto in termini di fattibilità tecnica quanto in termini di scelte politiche sostenibili.

Da un punto di vista strettamente metodologico lo studio deve poter delineare lo stato della rappresentanza *as is* e in una prospettiva *to be*, tracciando diverse ipotesi di scenario. Una particolare attenzione deve essere riservata all'analisi della rappresentanza da un punto di vista sia numerico sia delle forme e regole di democrazia esistenti, così come saranno oggetto di indagine i processi di consultazione e decisione eventualmente previsti per le comunità delle frazioni comunali. Gli obiettivi dello studio sono da un lato tracciare la configurazione

della nuova rappresentanza, sostanzialmente ridotta e semplificata per effetto della riduzione del numero dei Comuni, dall'altro prefigurare le nuove modalità di partecipazione del territorio, come previsto dalla normativa in tema di fusioni. Infine non bisogna dimenticare che il livello di analisi della rappresentanza incrocia in modo sostanziale il livello di governo politico dei servizi e delle funzioni, realizzato attraverso gli organi della rappresentanza politica. Potrà quindi essere oggetto di studio anche l'analisi dei nuovi modelli di *governance* che il nuovo ente deciderà di strutturare.

Lo studio di fattibilità, in particolare l'analisi del riassetto istituzionale, deve poter quindi offrire strumenti di dibattito e delineare scenari sostenibili, senza dimenticare che la scelta politica potrà solo in parte sostenersi con le argomentazioni tecniche. Infatti l'esperienza di studio e di accompagnamento nella realizzazione di tali processi di riordino fa emergere il ruolo determinante della volontà politica alla base di tale percorso. La principale preoccupazione relativa ai processi di fusione fra Comuni, almeno in prima istanza, è legata alla scomparsa della figura del proprio sindaco, della propria Giunta e del proprio Consiglio comunale, cioè di quelle persone e di quegli organi che rappresentano storicamente l'autonomia e l'indipendenza del Comune stesso. La fusione difatti determina una riduzione tangibile dal punto di vista numerico della rappresentanza. In due casi studio recentemente realizzati si osserva chiaramente come l'accorpamento degli enti produca inevitabilmente una drastica decurtazione delle componenti gli organi di governo, Giunta e Consigli comunali, come mostra la tabella 1.

La diminuzione quantitativa della rappresentanza è elevata, poiché mentre il numero degli eletti subisce una drammatica riduzione, mediamente dell'80%¹, l'elettorato aumenta (somma degli elettorati dei diversi Comuni). Tale riduzione può essere considerata una razionalizzazione dal punto di vista delle politiche nazionali di riordino,

(1) Tale dato va comunque calibrato con i tagli già previsti dalle recenti finanziarie: legge 42/2010 (art. 2, comma 184) e legge 138/2011 (art. 16, comma 9) che decurtano mediamente di un 20% il numero dei rappresentati eletti nei Comuni, applicandosi in modo differenziato alle diverse soglie dimensionali per fasce di popolazione.

Tab. 1. *Analisi quantitativa della variazione della rappresentanza in caso di fusione**

	Consiglieri	Giunta (compreso sindaco)
Caso studio Unione Reno-Galliera (somma nei singoli Comuni)	132	43
Comune unico	24	9
Riduzione	-62	-33
Caso studio Unione della val Samoggia (somma nei singoli Comuni)	77	28
Comune unico B	16	4
Riduzione	-61	-24

* I Comuni, in Provincia di Bologna, costituenti l'Unione Reno-Galliera sono 8: Bentivoglio, Galliera, Castello d'Argile, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, Argelato, San Pietro in Casale, Castel Maggiore. Hanno commissionato uno studio di fattibilità alla C.O. gruppo srl nel 2011 e sono in fase di valutazione sul tema del riordino istituzionale. I Comuni della Valle del Samoggia, sempre nel bolognese (Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno) sono attualmente in una fase più avanzata del processo di fusione, essendo stato deliberato il referendum consultivo da parte delle Regione, non ancora realizzato al momento della stesura del presente articolo.

tuttavia è localmente vissuta come una “perdita”, cui peraltro ci si assoggetta volontariamente, non essendoci alcun obbligo normativo in tal senso.

È dunque incontrovertibile che bisogna misurarsi con uno scenario profondamente mutato, nell'ambito del quale è la potenziale diminuzione della capacità di tutela della propria realtà e dei propri interessi individuali e collettivi il fulcro su cui si giocano, e possono incepparsi, i processi di fusione.

1. Come cambia la rappresentanza con la fusione

Oltre ai nuovi numeri della rappresentanza, la normativa fornisce delle indicazioni chiare, sebbene non dettagliate, rispetto ai futuri assetti della rappresentanza nel nuovo Comune derivante dalla fusione.

Come ricordato nel contributo di Alessandro Pirani, le esperienze concrete di fusione sono molto limitate, al contrario degli studi sulla fattibilità che sono molto aumentati negli ultimi anni, a dimostrazione

di un forte interesse per la praticabilità di tale opzione. Pertanto da una parte non esistono una pluralità di esperienze attuative concrete che possano delineare un percorso standard rispetto al riassetto istituzionale, dall'altra la normativa di carattere nazionale deve necessariamente rimandare alla normativa regionale di riferimento. Infatti l'art. 133 della Costituzione prevede esplicitamente che il titolare del potere istitutivo dei nuovi enti è la Regione, che "sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

Analizzando in modo correlato le previsioni Costituzionali, *ex artt.* 117 e 133, ed i tre articoli TUEL in cui ci si riferisce a Comuni conseguenti a fusione², ne ricaviamo alcune indicazioni rilevanti. In particolare è esplicito nella norma che il Comune derivante da fusione di più enti deve prevedere la creazione di un'adeguata rappresentanza alle comunità di origine, o parti di essa, costituendo degli organi che possano anche svolgere le funzioni tipiche delle circoscrizioni di decentramento. Per quanto riguarda il primo aspetto è importante sottolineare come all'art. 15 TUEL si preveda come obbligatorio, al comma 2, che "alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi", da attuarsi nell'ambito della legge regionale istitutiva del nuovo Comune. Nell'articolo successivo si prevede che "nei Comuni istituiti mediante fusione di due o più Comuni contigui" lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di Municipi "nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse", disciplinando (comma 2), anche attraverso norme regolamentari, "l'organizzazione e le funzioni dei Municipi". In particolare la norma sottolinea come le dimensioni del nuovo ente siano determinanti rispetto alla possibilità di prevedere forme di decentramento dei servizi e adeguate forme di partecipazione. Il tema della rappresentanza delle comunità di origine nell'ambito del processo di fusione è quindi un aspetto cruciale che il legislatore sottolinea, dando indicazioni sia rispetto al principio generale, sia indicazioni di strumenti specifici e fonti normative da utilizzare per l'implementazio-

(2) Decreto legislativo 267/2000, artt. 15, 16, 17.

ne delle forme di rappresentanza. In particolare sono indicati esplicitamente gli strumenti della legge regionale istitutiva del nuovo ente e quello dello statuto comunale, come fonte regolamentare nell'ambito della quale il nuovo ente potrà autoregolare alcuni aspetti del funzionamento istituzionale. Rispetto allo strumento dello statuto comunale può essere utile ricordare che le previsioni normative contenute nel TUEL (art. 6, comma 2) prevedono come contenuto necessario degli stessi "i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente [...], della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi".

Lungi dallo scopo di approfondire le problematiche giuridiche che potrebbero avviarsi dall'analisi commentata del *corpus* normativo, in questa sede è utile effettuare alcune considerazioni rispetto alle implicazioni organizzative nel nuovo assetto delineato dalle leggi richiamate. In primo luogo la norma prevede la creazione di "organi", pertanto si ritiene residuale l'idea di una vera e propria autonomia delle comunità territoriali che si verranno ad assommare nel futuro nuovo Comune. La fusione cancella i "soggetti" previgenti, ma nello stesso tempo si ritiene inaccettabile, da parte dello stesso legislatore, la scomparsa di tali comunità, ovvero la previsione di una certa forma di rappresentanza in seno al nuovo ente. In secondo luogo la norma auspica forme di partecipazione, decentramento dei servizi ed accesso alle informazioni da parte dei cittadini, quale valore più generale nell'ambito del funzionamento istituzionale ed amministrativo dell'ente locale, ma ancor più necessario nel caso il nuovo ente derivi dalla fusione di più Comuni.

Quale elemento di snodo si individuano i Municipi, la cui organizzazione e le cui funzioni dovranno prevedere la realizzazione concreta di quella partecipazione e decentramento dei servizi auspicati. Il punto cruciale che deve guidarci nella progettazione operativa del nuovo ente è quindi il ruolo dei Municipi, quali organi consultivi e/o di gestione di servizi, che possano essere portatori di specifiche esigenze ed interessi di una comunità locale.

In conclusione è opportuno osservare che la normativa non si preoccupa di salvaguardare tanto la rappresentanza come espressione delle previgenti amministrazioni comunali, ovvero le sedi dei Comuni origi-

nari, ma indica la costituzione di Municipi “nei territori delle comunità di origine o alcune di esse”. Ciò implica che ad avere un’adeguata rappresentanza non debbano essere i Comuni, ma le comunità di origine, intendendo con tale espressione un tessuto sociale che spesso si incentra ed è rappresentato dai Comuni di origine, ma in essi non si esaurisce. Nei diversi casi studio realizzati, non sono infatti infrequenti casi in cui l’urbanizzazione o la storia di un territorio hanno determinato lo sviluppo di centri abitati, frazioni, che progressivamente hanno assunto una fisionomia ed autonomia propria. L’analisi e la mappatura delle frazioni rientrano, difatti, nell’analisi degli assetti istituzionali e possono rivestire un ruolo importante nella verifica empirica di fattibilità dei nuovi assetti. Come avremo modo di approfondire di seguito, in tale percorso si pone l’opportunità di ripensare in modo nuovo anche al territorio, ed ai cittadini che lo abitano, spostandosi dalla logica di un territorio frutto della sommatoria di più Comuni e iniziando a pensare in modo integrato sia la rappresentanza sia la gestione del nuovo ente.

2. Modelli di rappresentanza tra partecipazione e decentramento

La normativa, come abbiamo sinteticamente illustrato, ritiene cruciale garantire forme di partecipazione e decentramento dei servizi, ma non dettaglia le modalità istituzionali con il quale realizzarle. Un ruolo importante è quello dei Municipi, ovvero delle nuove istituzioni che potranno andare a sostituire i Comuni precedenti alla fusione, laddove gli ambiti territoriali siano sufficientemente vasti da renderne possibile la realizzazione. In tal senso è utile ricordare che nei pochissimi casi concreti di fusione realizzati, citati nel saggio di Alessandro Pirani, non si è mai pervenuti alla creazione di Municipi, per le dimensioni ridotte dei Comuni coinvolti nel processo di riordino³. La scelta di istituire i Municipi, così come la progettazione delle loro funzioni e modalità di interrelazione con il nuovo Comune, sono la-

(3) Al contrario tale previsione è presente in alcuni dei processi di riordino in atto in Emilia-Romagna, come quello che coinvolge i sei Comuni della val Samoggia, che infatti ricoprono un’area molto più vasta dal punto di vista del territorio e della popolazione residente, rispetto alle medie dei Comuni oggetto di fusione.

sciate dal legislatore nella piena disponibilità, quale spazio di negoziazione aperto, dei soggetti politici che realizzeranno il percorso di costituzione del nuovo ente.

Dal punto di vista teorico è possibile delineare tre modelli di relazione fra Municipi e Comune unico, ovvero di distribuzione territoriale del potere⁴: modello informativo, consultivo e partecipativo-federativo.

Tali modelli si caratterizzano per un diverso livello di partecipazione dei Municipi e diversi livelli di decentramento delle funzioni e dei servizi sul territorio comunale. Da una parte si esprime una logica tipica delle democrazie partecipative e deliberative, nelle quali sono fortemente incentivate le forme della partecipazione popolare, anche attraverso assemblee deliberative le cui proposte incidono sul processo decisionale; dall'altra una logica tipica del decentramento amministrativo, che considera il potere rappresentativo quello espresso centralmente ma ritiene utile collocare la gestione dei servizi sul territorio. Le due prospettive non sono divergenti ma si incrociano determinando le specificità dei tre modelli che di seguito presentiamo sinteticamente.

Il primo modello, che possiamo definire "informativo", colloca il potere politico rappresentativo e di *governance* dei servizi come espresso centralmente, nell'ambito del nuovo Comune. Tale modello enfatizza quindi il ruolo e l'autonomia del nascente Comune, rafforzandolo contro il rischio del permanere di localismi. La relazione fra il nuovo Comune e i Municipi si può esemplificare attraverso il tipico rapporto "centro-periferia". Tale rapporto tiene in considerazione la necessaria informazione dei Municipi rispetto alle scelte assunte centralmente, ma senza potere di intervento degli stessi su tali scelte, anche laddove interessino direttamente il proprio territorio. Per comprendere le implicazioni concrete di tale modello è possibile riferirsi all'attuazione concreta delle circoscrizioni comunali e il decentramento di funzioni presso i quartieri o Municipi dei grandi centri urbani.

(4) Il riferimento è alla tipologia elaborata da Daniele Donati e Giovanni Xilo nell'ambito dello studio di fattibilità realizzato dalla SPISA per la fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno. Nello studio si delineano quattro modelli, il secondo e terzo sono qui accorpati per semplicità di esposizione.

Il secondo modello, definito “consultivo”, prevede che i Municipi possano intervenire nel processo decisionale sia *ex ante*, nella definizione delle politiche, sia *ex post* nella loro implementazione concreta. I flussi informativi in questo modello sono quindi duplici, dal centro verso la periferia e viceversa. I territori sono valorizzati ed hanno un ruolo determinante, fornendo informazioni per istruire le scelte politiche e tecniche da compiersi in sede comunale. D'altra parte essi possono essere coinvolti a livello consultivo anche *ex post* rispetto al processo decisionale, che rimane comunque in capo al nuovo Comune, con diversi livelli di pervasività. Nell'ambito delle sue funzioni, il nuovo Comune potrebbe delineare solo “le linee portanti delle diverse politiche, o le singole soluzioni, e poi rimette alle strutture sul territorio la loro coniugazione in dettaglio”⁵. In questa seconda opzione il ruolo dei Municipi è sempre di tipo consultivo, non incidendo in modo diretto nelle scelte, ma potendo tuttavia intervenire con gradi di autonomia variabile rispetto alla definizione *ex post* delle determinazioni prese.

Poste tali linee essenziali, il modello consultivo potrà nella realtà realizzarsi con moltissime sfumature dati i diversi livelli di obbligatorietà e vincolo con cui la consultazione fra organi comunali e Municipi sarà realizzata. In ogni caso, in tale modello l'enfasi è posta sul processo decisionale, che salvaguarda il ruolo centrale di governo, ma nello stesso tempo valorizza il ruolo dei Municipi e delle istanze territoriali di cui possono farsi portavoce. In tal senso è ancor più determinante la progettazione di tale processo, delle sue regole e flussi informativi per evitare una degenerazione burocratica che di fatto renderebbe il processo decisionale più farraginoso ed in ultima istanza lontano dalle esigenze del territorio.

Il terzo modello, quello definito “partecipativo-federativo”, si colloca all'estremo opposto dell'immaginary direttrice che muove dalla classica logica del decentramento a quella del federalismo. La potestà decisionale è in capo sia al nuovo ente sia ai Municipi, che mantengono un ruolo forte di attivazione ed elaborazione delle politiche. In questo

(5) Si veda, nel citato studio di fattibilità della SPISA, p. 22, parte IV, *Analisi del sistema della rappresentanza*.

modello la logica è quella federativa, che conferisce, nell'ambito del processo decisionale, un ruolo preminente agli enti costituenti la federazione, ovvero il nuovo ente. In questo modello il ruolo e la rappresentanza dei territori sono sicuramente garantiti, ma potrebbero ledere l'autonomia e l'unità del nuovo Comune. Quest'ultimo potrà effettuare delle scelte solo dopo aver consultato gli organi territoriali, organizzati nei Municipi, che potrebbero prevedere anche una ampia partecipazione popolare. La creazione di regole concrete d'azione e di funzionamento dovranno evitare il realizzarsi di dinamiche decisionali infruttuose, come di veti incrociati.

È importante sottolineare che in un modello puramente partecipativo l'enfasi sarebbe posta sulla partecipazione diretta della popolazione, o meglio della società, nei processi decisionali⁶. Nel modello presentato, definito volutamente anche con l'aggettivo "federativo", è opportuno rilevare che la partecipazione prevista è di natura istituzionale e strutturata in forme definite, anche laddove coinvolga la popolazione in modo diretto. Ciò non esclude la previsione di una partecipazione anche di altri *stakeholder* di riferimento particolarmente significativi, quali associazioni di rappresentanza, imprese, associazioni di cittadini. Al contrario tale previsione può garantire una maggiore legittimità delle scelte realizzate ed una maggiore efficacia di determinate politiche.

In sintesi, volendo mostrare in una visione sinottica i tre modelli proponiamo la figura 1, che pone sulla direttrice verticale il livello di partecipazione e su quella orizzontale la gestione delle funzioni e servizi, che può avvenire secondo una logica accentratrice oppure prevedere forme di elevato decentramento. Analogamente la partecipazione prevede un livello minimo di informazione per arrivare alla partecipazione più ampia ed inclusiva dei Municipi e, conseguentemente, dei cittadini.

(6) Seguendo una definizione di democrazia partecipativa essa consiste nel relazionarsi della società con le istituzioni che comporta "un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde" (U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, n. 3, pp. 151-166).

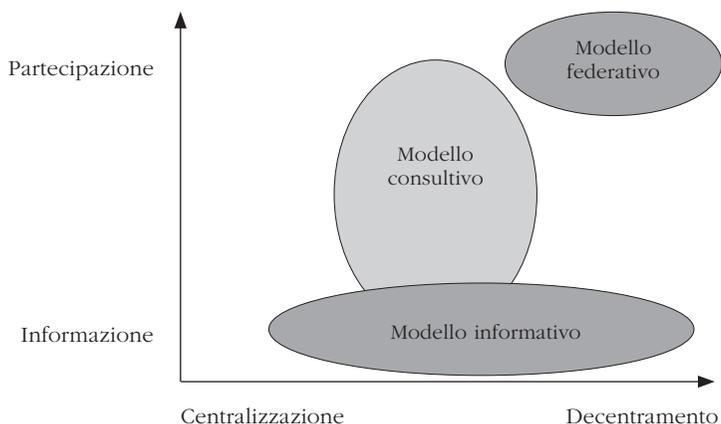


Fig. 1. *I tre modelli di relazione fra Comune unico e territori*

Il modelli proposti non sono posizionati in modo puntiforme, ma coprono un'area più vasta in relazione alle diverse possibili opzioni operative con cui il modello andrà a concretizzarsi. Esistono indubbiamente delle sovrapposizioni fra il modello informativo e quello consultivo, laddove ad esempio la consultazione sia opzionale e non vincolante per i processi decisionali dell'ente. Al contrario riteniamo che fra il modello consultivo e quello federativo possano esserci delle tangenze, come nel caso di processi consultivi particolarmente pervasivi ed obbligatori su un ampio spettro di materie. Tuttavia i due modelli rimangono sostanzialmente distinti nella scelta di considerare il nuovo Comune come la sommatoria federativa dei Municipi, ex Comuni sul territorio, o meno.

Il modello che abbiamo definito consultivo è sicuramente quello che copre una maggiore gamma di opzioni, per il quale quindi la progettazione operativa dei nuovi assetti istituzionali, più che per gli altri modelli, potrà essere determinante, soprattutto per evitare che i Municipi stessi perdano il proprio portato innovativo e rappresentino il riproporsi in veste istituzionale nuova dei Comuni precedentemente soppressi.

3. La progettazione operativa degli assetti istituzionali: alcune note

Al di là dei modelli di rappresentanza, che indicano tre grandi opzioni di base, nella progettazione degli assetti istituzionale si dovrà tenere conto di alcuni aspetti cruciali, che dovranno essere oggetto di dibattito, confronto e negoziazione fra i Comuni, la Regione ed i cittadini stessi nel momento in cui dovranno deliberare in merito alla fusione. Più specificatamente, sintetizziamo nella tabella 2 alcuni elementi fondamentali nella costituzione e definizione regolamentare dei Municipi.

Gli aspetti fin qui sinteticamente discussi sono relativi alla progettazione dei nuovi assetti istituzionali, Comune e Municipi, nonché ad eventuali altre forme di espressione della rappresentanza (assemblee di cittadini).

Altro tema è la progettazione di centri servizio sul territorio, che potrebbero andare a collocarsi in raccordo con le sedi dei Municipi o da essi disgiunti. In una mera logica di decentramento infatti si potrebbe perfino considerare irrilevante l'elezione di rappresentanti dei territori e considerare prioritaria la sola prossimità dei servizi. Nella progettazione di tali centri servizio sarà importante comprendere se essi saranno unicamente dei "punti di erogazione", oppure nell'ambito della progettazione dei servizi del nuovo Comune saranno pensati nell'ambito di un sistema di *governance* congiunta con i Municipi.

Tali aspetti entrano necessariamente nel caso concreto delle singole scelte di implementazione; è tuttavia interessante osservare come la progettazione dell'assetto istituzionale si leghi ancora una volta con la progettazione dei servizi e con la *governance* degli stessi.

La *governance* congiunta dei servizi potrà essere realizzata in particolare in quei casi che prevederanno un'adeguata forma di partecipazione, non necessariamente elevata ma sicuramente significativa, così come forme di decentramento sul territorio che considerino rilevante la prossimità dell'amministrazione al cittadino.

La gestione e la *governance* dei servizi infine offrono ai Municipi la possibilità di rendere tangibile e misurabile la qualità della propria azione amministrativa e politica. Una progettazione delle loro funzioni che ne enfatizzi meramente il ruolo politico consultivo, come ricordato nel precedente paragrafo, rischia di innescare un meccanismo

Tab. 2. *Elementi della definizione regolamentare del funzionamento dei Municipi*

Sedi dei Municipi	<p>Come già discusso, nulla vieta che le sedi dei nuovi Municipi siano realizzate in territori diversi rispetto alle sedi dei Comuni preesistenti. Tale scelta potrebbe valorizzare il ruolo di alcune frazioni ed essere determinante dal punto di vista negoziale e strategico per ottenere un maggior consenso, così come per rendere maggiormente rappresentativi gli stessi Municipi.</p>
Modalità, criteri di elezione e composizione nei Municipi	<p>Tali modalità devono essere concordate con la Regione, previste in statuto e non essere in opposizione con la normativa vigente. In generale è auspicabile scegliere modalità di elezione in linea con quelle previste per il Comune, ovvero tipicamente l'elezione diretta mediante sistema delle liste, con un sistema proporzionale secco.</p> <p>Rispetto alla composizione si può prevedere un numero di membri fisso o parametrato in base alla popolazione, mantenendo sempre il criterio di un'adeguata rappresentanza per l'opposizione. Da tenere in considerazione che il criterio della maggiore rappresentatività rischia di determinare assemblee troppo ampie e di difficile gestione.</p>
Poteri del Consiglio e del presidente del Municipio	<p>Il punto in oggetto è strettamente correlato alle scelte di base che sono state realizzate. Al di là quindi dei poteri più o meno ampi, conseguenti al modello di riferimento nell'ambito del quale ci si muove, presentiamo alcuni aspetti di dettaglio, ma non marginali.</p> <p>In primo luogo è necessario riflettere che, a normativa vigente, tali ruoli sarebbero senza la previsione di remunerazione. Non creerebbero quindi costi diretti della politica, ma se non adeguatamente progettati, potrebbero determinare costi indiretti, legati perfino al fallimento del processo di fusione. Primo elemento di riflessione è la cumulabilità delle cariche. Laddove il nuovo Comune sia progettato come una federazione, potrebbe avere senso istituire delle Presidenze del Consiglio comunale a rotazione, fra i presidenti dei Municipi. La cumulabilità delle cariche garantirebbe una maggiore efficienza, ed una remunerazione alla professionalità dei rappresentanti politici. Al contrario potrebbe determinare una frammentazione della nuova rappresentanza, in un momento di passaggio</p>

delicato quale la nascita del Comune unico. Un aspetto importante è quindi la valutazione delle potenziali incompatibilità rispetto ai ruoli di presidente di Municipio, di sindaco e assessore nel Comune. Se in un modello federativo probabilmente tali incompatibilità potrebbero non sussistere, più complesso sarebbe in altri casi.

Garantire una presenza significativa delle municipalità all'interno del Comune è un tema chiave, che può realizzarsi attraverso un'integrazione fondata sui ruoli e sulle persone oppure attraverso la previsione di organi quali il Consiglio delle Municipalità nell'ambito del nuovo Comune.

Da valutare la possibilità di strutturare forme di partecipazione diretta attraverso assemblee popolari, o di consultazione diretta dei referenti privilegiati (*stakeholder*) che in modo stabile si relazionino con il Consiglio o la Presidenza.

Ambiti di consultazione

Laddove in sede di costituzione del nuovo Comune sia stato previsto un ruolo consultivo per i Municipi, è fondamentale stabilirne il livello di obbligatorietà e di vincolo. In base alle materie, si potrebbe prevedere una consultazione obbligatoria e vincolante per le materie di pianificazione urbanistica o edilizia, che interessano in modo diretto il territorio del Municipio. Ambiti di consultazione da progettare con particolare attenzione sono i piani sociali di zona ed il bilancio preventivo e consultivo del Comune.

Modalità di consultazione/partecipazione

È fondamentale progettare dei tempi congrui, che consentano la piena espressione della rappresentanza, ma nel contempo che non ingessino ed allunghino oltremodo il processo decisionale.

La forma della consultazione, anche in un modello partecipativo, deve poter essere strutturata e non informale. Per non aumentare eccessivamente i costi in tale ambito andrebbero pensati interventi di innovazione telematica (forum on line, dibattiti in teleconferenza, ecc.).

perverso per il quale quanto più i Municipi sono forti, con poteri di veto, tanto più si rischia di allungare i tempi decisori, facendo perdere di efficienza al processo deliberativo. Con il risultato paradossale che il frutto di una politica di razionalizzazione istituzionale, come quella della fusione, possa determinare un elemento di proliferazione istituzionale, che dequalifica l'intero processo. D'altro canto la progettazione di una gestione congiunta dei servizi, attraverso i Municipi, consente di realizzare quell'innovazione amministrativa, nell'ambito della quale l'efficacia e l'efficienza sono concretamente legate al protagonismo positivo dei territori e dei cittadini.

La Valle del Samoggia verso la fusione

Alessandra Maglieri

Sommario

1. Peculiarità del progetto di fusione della Valle del Samoggia rispetto alle nove fusioni già realizzate in Italia – 2. La disciplina del procedimento legislativo di fusione in Emilia-Romagna – 3. Il processo di fusione nella Valle del Samoggia – 3.1. L'istanza dei territori alla Regione – 3.2. Il progetto di legge regionale approvato dalla Giunta – 3.3. Il parere della Provincia di Bologna ed il testo licenziato dalla commissione assembleare – 3.4. La deliberazione di indizione del referendum dell'Assemblea legislativa ed il decreto del presidente della Giunta di indizione del referendum – 4. Il referendum consultivo delle popolazioni interessate – 5. Verso la nascita del Comune di Valsamoggia.

1. Peculiarità del progetto di fusione della Valle del Samoggia rispetto alle nove fusioni già realizzate in Italia

In Italia dal 1990 al 2012, come già evidenziato da altri contributi in questo stesso numero della *Rivista*, sono state portate a termine soltanto nove fusioni di Comuni, nonostante i numerosi progetti avviati in varie Regioni.

Le nove fusioni realizzate hanno riguardato cinque Regioni concentrate nel Nord Italia (le Regioni a statuto ordinario Veneto, Piemonte, Lombardia e le Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige). Dei nove Comuni già istituiti a seguito di fusione, solo tre hanno una popolazione che supera i 5.000 abitanti¹, quindi

(1) Si tratta dei Comuni di Porto Viro, Due Carrare e Ledro che, secondo quanto riportato nel sito ISTAT (www.istat.it), al 2010, hanno una popolazione, rispettivamente, pari a 14.761, 8.965 e 5.523 abitanti.

finora l'istituto della fusione è stato utilizzato come strumento utile per replicare all'inadeguatezza dei Comuni più piccoli².

In tale contesto, il progetto della Valle del Samoggia, primo procedimento di fusione concretamente intrapreso nella Regione Emilia-Romagna, rappresenta un *unicum* poiché l'istituto della fusione è stato scelto anche da Comuni più grandi, al fine di ottimizzare l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi di competenza. Tale progetto, infatti, interessa cinque Comuni, alcuni dei quali, singolarmente, superano i 5.000 abitanti (soglia che, nelle precedenti esperienze già realizzate, è stata raggiunta solo a seguito di fusione) e mira alla creazione, nella Provincia di Bologna, di un nuovo Comune di circa 30.000 abitanti. I cinque Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno hanno una popolazione residente al 1° gennaio 2011, rispettivamente, pari a 6.896, 4.917, 9.982, 5.286 e 2.788 per un totale di 29.869 residenti.

Dunque tale progetto, da un lato, si pone come prima esperienza di fusione in Italia volta ad aggregare circa 30.000 abitanti e, dall'altro, rappresenta per la Regione Emilia-Romagna, da tempo assai dinamica sotto il profilo dell'associazionismo intercomunale, il primo procedimento di fusione giunto fino all'espletamento del referendum consultivo della popolazione, strumento obbligatoriamente previsto dall'art. 133, comma 2, della Costituzione³ per tutti i casi di fusione.

Altra peculiarità di tale progetto è data dal fatto che i cinque Comuni appartengono all'Unione di Comuni Valle del Samoggia, alla quale aderisce anche un altro Comune (quello di Monte San Pietro) che non partecipa al progetto di fusione⁴.

(2) Uno studio segnala come in alcune ipotesi (riferite ai Comuni piemontesi di Montiglio Monferrato e Mosso) il processo di declino demografico si sia comunque protratto anche dopo la fusione. Si veda A. CORTESE, *La riduzione del numero dei Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, Università Roma Tre, Dipartimento di economia, *Working Paper* n. 104, 2009, p. 5).

(3) "La Regione, *sentite le popolazioni interessate*, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

(4) L'Unione di Comuni è stata costituita nel 2009, con decreto del presidente della Giunta regionale 27 febbraio 2009, n. 45 a seguito della soppressione della preesistente

2. *La disciplina del procedimento legislativo di fusione in Emilia-Romagna*

Com'è noto, l'art. 133, comma 2, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa della Regione la possibilità di istituire nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, dopo aver sentito le popolazioni interessate. L'art. 15, comma 1, del d.lgs. 267/2000 (testo unico degli enti locali) precisa che la procedura da seguire per addivenire ad una legge regionale di fusione è rimessa ad una legge regionale generale *ad hoc*. La potestà legislativa regionale, qualificata come esclusiva⁵, deve in ogni caso rispettare i principi stabiliti negli artt. 15 e 16 del d.lgs. 267/2000⁶.

In attuazione delle suddette norme, dunque, ciascuna Regione predispone una disciplina generale sul procedimento legislativo di fusione, nel rispetto della quale deve essere adottata ogni singola legge regionale istitutiva di un nuovo Comune, la quale, proprio perché dispone direttamente in merito a specifiche situazioni, viene qualificata come legge-provvedimento⁷.

Nella Regione Emilia-Romagna la legge regionale che disciplina il procedimento legislativo per la fusione di Comuni è la l.r. 8 luglio 1996, n. 24 "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni".

Comunità montana, in attuazione del riordino territoriale operato dalla l.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10. Il testo del citato d.p.g.r. è reperibile nel sito "Le gestioni associate dei Comuni" (<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/gestioni-associate>).

(5) Cfr. R. CARPINO, *Testo unico degli enti locali commentato*, Rimini, Maggioli, 2008, p. 40.

(6) Tra i quali: il riconoscimento, da parte della legge regionale che istituisce nuovi Comuni, di adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle comunità di origine o ad alcune di esse; il riconoscimento di contributi statali e regionali; la previsione che lo statuto comunale del nuovo Comune possa prevedere l'istituzione di Municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse e che lo statuto ed il regolamento disciplinino l'organizzazione e le funzioni dei Municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto, nonché il rinvio, per gli amministratori dei Municipi, alle norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione.

(7) In tal senso si vedano L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Commento all'art. 15, d.lgs. n. 267/2000*, in L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Autonomie locali: Disposizioni generali, Soggetti, Commento, Parte I, Titoli I-II, artt. 1-35*, Rimini, Maggioli, 2004, p. 681 ss., spec. p. 684.

Il procedimento prende avvio con una fase di iniziativa che è riconosciuta in capo:

- ad almeno 5.000 elettori, a ciascun Consiglio provinciale, a tanti Consigli comunali che singolarmente o complessivamente rappresentino una popolazione di almeno 50.000 abitanti, ai consiglieri regionali ed alla Giunta regionale a norma dello statuto regionale;
- ai Consigli comunali interessati, che non raggiungendo la soglia dei 50.000 abitanti per l'esercizio dell'iniziativa popolare, possono presentare, con deliberazione adottata con maggioranza qualificata, istanza alla Giunta regionale affinché promuova essa, per loro, la procedura;
- alla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati, che possono proporre istanza alla Giunta regionale affinché promuova la procedura⁸.

Nelle ipotesi in cui venga richiesto alla Giunta regionale di promuovere la procedura, se l'iniziativa proposta viene valutata positivamente, la Giunta predispose il progetto di legge e lo presenta all'Assemblea legislativa⁹.

Una volta che il progetto di legge è incardinato presso l'Assemblea legislativa, è necessario richiedere i pareri agli enti locali interessati; pareri dai quali si prescinde se non vengono resi entro il termine di legge¹⁰.

L'attività in seno all'Assemblea legislativa si apre con l'esame, da parte della commissione assembleare competente, del progetto di legge e dei pareri degli enti locali pervenuti. Al termine dell'esame, la commissione provvede a trasmettere, con una relazione, il testo licenziato ed i citati pareri all'Assemblea legislativa¹¹.

(8) Art. 8, commi 1, 2 e 3, l.r. 24/1996. Nella relazione al progetto di legge, pubblicata nel Supplemento del Bollettino Ufficiale Emilia-Romagna n. 28 del 15 settembre 1995, si ricava che le speciali iniziative di cui all'art. 8, commi 2 e 3, sono preordinate "a soddisfare compiutamente l'esigenza di privilegiare l'attivazione del processo di modificazione da parte dei soggetti direttamente interessati (Comuni e rispettive popolazioni)".

(9) Art. 8, comma 4, l.r. 24/1996.

(10) Art. 10, commi 1-3, l.r. 24/1996.

(11) Art. 10, comma 4, e art. 11, comma 1-bis, l.r. 24/1996.

Spetta all'Assemblea legislativa esaminare il testo licenziato dalla commissione e, prima della votazione finale, deliberare se procedere o meno all'indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate¹². Se l'Assemblea legislativa delibera di procedere all'indizione, il referendum consultivo viene indetto con decreto del presidente della Regione e la votazione finale sul progetto di legge resta sospesa fino alla pubblicazione dei risultati del referendum nel Bollettino Ufficiale della Regione¹³. Se, al contrario, l'Assemblea legislativa delibera la non indizione del referendum, il progetto si intende definitivamente non approvato¹⁴.

La consultazione delle popolazioni interessate, obbligatoriamente prevista dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, deve avvenire nei casi di fusione mediante referendum consultivo, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale¹⁵. L'obbligatorietà riguarda solo l'espletamento del referendum, mentre la natura vincolante o meno dei relativi esiti è rimessa all'autonomia del legislatore regionale. Si rinvia al successivo paragrafo 4 per la disciplina applicabile a tale referendum, anticipando che nella Regione Emilia-Romagna la valutazione finale degli interessi emersi nella consultazione referendaria è rimessa alla discrezionalità ed alla valutazione politica della Regione stessa.

Nel caso in cui venga espletato il referendum consultivo, dopo la pubblicazione dei relativi risultati nel Bollettino Ufficiale, riprende la votazione dell'Assemblea legislativa che delibera definitivamente sul progetto di legge regionale di fusione¹⁶.

3. Il processo di fusione nella Valle del Samoggia

3.1. L'istanza dei territori alla Regione

L'Unione di Comuni Valle del Samoggia nel 2010 ha beneficiato di un

(12) Art. 11, comma 1-*bis*, l.r. 24/1996.

(13) Art. 12, comma 2, e art. 13, comma 2, l.r. 24/1996.

(14) Art. 11, comma 1-*ter*, l.r. 24/1996.

(15) Si veda la successiva nota 39.

(16) Art. 13, comma 2, l.r. 24/1996.

contributo regionale per uno studio circa la fattibilità della fusione tra cinque Comuni aderenti all'Unione ed il rafforzamento e consolidamento dei servizi dell'Unione. Lo studio di fattibilità definitivo (affidato alla Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica, Università di Bologna) è stato acquisito dalla Regione nel marzo 2012 ed è pubblicamente reperibile anche nel sito ufficiale del progetto di fusione¹⁷. Lo studio di fattibilità rappresenta, in generale, uno strumento conoscitivo di cui possono fruire gli enti locali per compiere propedeutiche valutazioni a supporto di eventuali successive scelte politiche di tipo associativo o relative all'ampliamento dell'ambito di operatività¹⁸. Tale strumento, applicato specificamente ai progetti di fusione, consente agli enti locali interessati di raccogliere preventivamente gli elementi utili in base ai quali richiedere, semmai, alla Giunta regionale di attivare il procedimento legislativo per la fusione. Ciò è quanto accaduto nel caso dei cinque Comuni della Valle del Samoggia e, analogamente, a vari altri enti locali interessati a processi di fusione nel territorio regionale¹⁹.

I Comuni della Valle del Samoggia, dopo la redazione dello studio di fattibilità, si sono dedicati a numerosi incontri con la popolazione, le realtà produttive e le parti sociali.

(17) Il link al sito è www.fusionesamoggia.it.

(18) Cfr. art. 17 l.r. 26 aprile 2001, n. 11 e la deliberazione della Giunta regionale 17 marzo 2003, n. 354 che contiene la disciplina di dettaglio della procedura annuale di erogazione dei contributi regionali. Per un approfondimento in merito allo strumento dello studio di fattibilità ed ai connessi contributi regionali, si veda il contributo di Giovanni Xilo in questo numero monografico nonché l'apposita sezione disponibile nel sito "Le gestioni associate dei Comuni": <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/gestioni-associate/progetti/contributi>.

(19) Contributi regionali per studi di fattibilità sono stati concessi ad esempio: ai Comuni di Borgo Tossignano, Casalfumane, Castel del Rio e Fontanelice ricompresi nel Nuovo Circondario Imolese, Provincia di Bologna; ai Comuni di Gatteo, San Mauro Pascoli e Savignano sul Rubicone ricompresi nell'Unione dei Comuni del Rubicone, Provincia di Forlì-Cesena; ai Comuni di Polesine Parmense e Zibello ricompresi nell'Unione di Comuni Civica Terre del Po, Provincia di Parma; ai Comuni di Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore, Castello d'Argile, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale ricompresi nell'Unione Reno-Galliera, Provincia di Bologna. Per tali informazioni si veda il già menzionato sito "Le gestioni associate dei Comuni".

Il 25 maggio 2012²⁰ i Consigli comunali di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno, impossibilitati ad esercitare direttamente l'iniziativa legislativa poiché non raggiungono la soglia dei 50.000 abitanti richiesta dallo statuto regionale, hanno fatto pervenire alla Regione formale istanza con la quale hanno richiesto alla Giunta regionale di intraprendere l'iniziativa legislativa per la loro fusione, ai sensi dell'art. 8, comma 2, l.r. 24/1996. Tale istanza risulta composta dalle deliberazioni dei Consigli comunali, approvate con le maggioranze qualificate previste dalla legge con le stesse modalità stabilite per l'approvazione degli statuti comunali, come richiesto dalla disciplina regionale di cui alla l.r. 24/1996²¹.

Con tali deliberazioni, dunque, i Consigli comunali: hanno chiesto alla Regione di procedere ai sensi della l.r. 24/1996 avviando l'*iter* legislativo per l'istituzione di un nuovo Comune mediante la fusione dei preesistenti cinque Comuni; hanno approvato lo studio di fattibilità, ritenendo che da esso emergessero i presupposti previsti dall'art. 3 della l.r. 24/1996 nonché le richieste informazioni di natura demografica, socio-economica e finanziaria relative ai Comuni interessati, auspicando che tali informazioni potessero essere usate quale contributo per la formulazione della relazione del disegno di legge; hanno approvato la cartografia contenente il perimetro del nuovo Comune; hanno preso atto che nel periodo di progettazione i sindaci dei Comuni interessati hanno promosso molteplici incontri sia con la cittadinanza sia con le parti sociali del territorio (volontariato, associazioni di categoria, sindacati, istituzioni, ecc.) allegando specifica relazione; hanno individuato la rosa di possibili denominazioni del nuovo Comune la cui scelta (tra le opzioni Valle del Samoggia, Valsamoggia, Samoggia e Samodia) è stata sottoposta alla popolazione interessata dal referendum consultivo.

(20) Come si evince dalla relazione al progetto di legge regionale per la fusione dei cinque Comuni, approvato dalla Giunta regionale e pubblicato nel Supplemento speciale del Bollettino Ufficiale della Regione n. 148 del 24 luglio 2012.

(21) I testi delle deliberazioni dei cinque Consigli comunali sono reperibili nel sito ufficiale del progetto di fusione, al link www.fusionesamoggia.it/index.php/documenti.

3.2. Il progetto di legge regionale approvato dalla Giunta

A seguito dell'istanza proposta dalle amministrazioni interessate, la Giunta regionale "ritenendo sussistenti tutti i presupposti di forma e di sostanza necessari al fine di attivare la procedura di fusione"²², nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 8, comma 4, della l.r. 24/1996, ha approvato, con deliberazione n. 1038 del 23 luglio 2012, il progetto di legge regionale recante "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crepellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna", pubblicato nel Supplemento speciale del Bollettino Ufficiale della Regione n. 148 del 24 luglio 2012. Tale progetto di legge, sul quale era stato preventivamente acquisito parere favorevole della Commissione Bilancio, Affari Generali e Istituzionali del Consiglio delle autonomie locali il 17 luglio 2012, è stato tempestivamente trasmesso all'Assemblea legislativa.

Il progetto di legge regionale approvato dalla Giunta si compone di sette articoli e contiene sia norme dispositive, volte a disciplinare il passaggio dalle amministrazioni preesistenti al nuovo ente locale, sia norme di natura ricognitiva che disciplinano aspetti di competenza statale o rientranti nell'autonomia comunale.

Nell'art. 1 del progetto di legge si prevede che l'istituzione del nuovo Comune, il cui territorio è costituito dal territorio dei Comuni d'origine, decorra dal 1° gennaio 2014, al fine di semplificare l'adozione degli atti economico-finanziari, e di progettare le prime elezioni del nuovo ente nella tornata elettorale amministrativa generale del 2014. Quanto alla denominazione del nuovo Comune, come già anticipato nel paragrafo precedente, essa sarà definita dalla popolazione interessata dal referendum consultivo, nell'ambito della rosa dei quattro nomi proposti dalle amministrazioni comunali.

Tra le norme di natura ricognitiva c'è l'art. 2 in tema di partecipazione e Municipi, in conformità alle disposizioni di cui agli artt. 15, comma 2, e 16 del d.lgs. 267/2000. Si ribadisce, in particolare, che lo statuto

(22) Così la relazione al progetto di legge regionale, paragrafo 2, p. 2 del Supplemento speciale n. 148/2012.

del nuovo Comune possa prevedere l'istituzione di Municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse, prevedendo anche organi eletti a suffragio universale diretto, soluzione prospettata nello studio di fattibilità. Viene altresì precisato, nel rispetto della competenza statale, che agli amministratori dei Municipi si applica la disciplina sullo *status* nei limiti previsti dalla legge statale.

All'art. 3 sono dettate alcune norme volte a regolare la successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali. Si prevede il generale subentro del nuovo Comune nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi afferenti ai Comuni d'origine, la vigenza degli strumenti urbanistici dei preesistenti Comuni sino a quando non vi provvederà il Comune di nuova istituzione. Con riguardo all'applicabilità dei regolamenti, si dispone che i regolamenti comunali si applicano negli ambiti territoriali dei rispettivi Comuni di origine, fino all'esecutività dei regolamenti del nuovo Comune e si precisa che i regolamenti dell'Unione di Comuni per funzioni o servizi già conferiti dai singoli Comuni continuano ad applicarsi al nuovo Comune, fino ad eventuali diverse discipline adottate dal nuovo Comune.

Norme specifiche di salvaguardia sono dettate nell'art. 4 e trovano fondamento nel fatto che i Comuni interessati dal processo di fusione appartengono ad una Unione (subentrata alla precedente Comunità montana) in cui sono inclusi, fra gli altri, tre Comuni montani (Castello di Serravalle, Monteveglio e Savigno) e il Comune di Monte San Pietro, anch'esso montano ma non aderente alla fusione. Il progetto di legge garantisce il permanere, in capo ai territori montani, dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali ed anche regionali. Inoltre, si prevede che, salvo anticipato scioglimento dell'Unione dal 1° gennaio 2015, siano delegate al nuovo Comune tutte le funzioni regionali già delegate all'Unione di Comuni in materia di sviluppo della montagna²³ ed il relativo personale. Si prevede altresì che il nuovo Comune eser-

(23) Si tratta delle funzioni in tema di agricoltura, forestazione ed assetto idrogeologico.

citerà tali funzioni anche per il territorio del Comune di Monte San Pietro con il quale dovrà coordinarsi preventivamente attraverso un Comitato permanente dei sindaci e sarà conseguentemente destinatario delle eventuali risorse statali e regionali già destinate all'Unione di Comuni della Valle del Samoggia per l'esercizio di tali funzioni. A seguito della fusione, l'Unione di Comuni rimarrebbe naturalmente in vita e sarebbe composta dal nuovo Comune e dal Comune di Monte San Pietro, in quanto ogni decisione sul futuro dell'Unione rientra nell'autonomia comunale. Pertanto, il progetto di legge affronta l'ipotesi dello scioglimento dell'Unione limitandosi a prevedere che il nuovo Comune ed il Comune di Monte San Pietro disciplineranno gli aspetti successivi inerenti alla gestione dei servizi associati e che, in mancanza di tale disciplina condivisa, come è previsto dalla disciplina generale, i Comuni succederanno all'Unione in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicheranno i principi della solidarietà attiva e passiva. Infine, tale articolo del progetto di legge istituisce un Osservatorio regionale del processo di fusione dei Comuni, composto da funzionari del nuovo Comune e da funzionari regionali, allo scopo di monitorare gli effetti che scaturiscono dal processo di fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale, ed il concreto impatto del processo di fusione sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese. Sarà un atto della Giunta regionale a disciplinare le modalità di funzionamento e la composizione dell'Osservatorio, prevedendo anche la partecipazione di funzionari di altre amministrazioni, sulla base di accordi con i competenti organi, nonché i suoi compiti, tra i quali prioritario rilievo assume la ricognizione delle criticità di natura amministrativa, burocratica e organizzativa e la proposizione agli enti competenti di congrue soluzioni operative e la previsione di periodiche relazioni dell'Osservatorio agli organi di governo della Regione e del nuovo Comune.

L'art. 5 del progetto di legge (a cui si collega la norma finanziaria di cui all'art. 6) dispone la concessione dei contributi regionali in adeguamento dei criteri di cui all'art. 16 della l.r. 10/2008. Sulla base dei criteri indicati (popolazione, territorio dei Comuni e volume complessivo delle spese correnti) come specificati nell'ambito del

programma di riordino territoriale ai sensi del citato art. 16²⁴, viene definita la quantificazione del contributo ordinario della durata complessiva di quindici anni, fissandolo in 705.000 euro per i primi dieci anni successivi alla fusione e in 210.000 euro per gli ultimi cinque anni. Come si precisa nella relazione al progetto di legge, “la *ratio* dell’andamento decrescente del contributo regionale va individuata nell’esigenza di accompagnare gradualmente il nuovo Comune verso la piena autosufficienza finanziaria, nel nuovo assetto amministrativo e dei servizi a regime, nella prospettiva secondo cui tale nuovo equilibrio dovrebbe auspicabilmente essere raggiunto entro il secondo mandato della nuova amministrazione comunale”²⁵. Al contributo ordinario si aggiunge un contributo straordinario in conto capitale, a titolo di compartecipazione alle spese iniziali, della durata di tre anni e pari a 300.000 euro all’anno. Viene inoltre confermata per il nuovo Comune, per i dieci anni successivi alla sua costituzione, priorità assoluta nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali²⁶ ed il nuovo ente viene equiparato ad una Unione di Comuni ai fini dell’accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di Comuni, ad eccezione che per i contributi regolati dal programma di riordino territoriale²⁷. Infine, si prevede l’impegno della Regione, ove compatibile con le norme in vigore, a supportare il nuovo Comune anche mediante cessione

(24) Si veda la deliberazione della Giunta regionale 30 luglio 2012, n. 1072 e, in particolare, l’Allegato A, punto 5, specificamente dedicato ai contributi spettanti alle fusioni. Il testo della deliberazione è reperibile nel sito “Le gestioni associate”, al link <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/gestioni-associate/progetti/fusioni>.

(25) V. la relazione al progetto di legge regionale, paragrafo 5, p. 4 del Supplemento speciale n. 148/2012.

(26) Ipotesi già prevista dall’art. 16, comma 6, l.r. 10/2008.

(27) “Tale previsione intende non privare il Comune di nuova istituzione, che nasce da una Unione di Comuni, della possibilità di accedere a contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di Comuni; la fusione infatti realizza al massimo grado l’intercomunalità, assai più di quanto non possa conseguirsi attraverso altri modelli associativi”. Così la relazione al progetto di legge regionale, paragrafo 5, pp. 4 e 5 del Supplemento speciale n. 148/2012.

di quota del patto di stabilità territoriale di cui alla legge regionale 23 dicembre 2010, n. 12 “Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna”.

Altre norme ricognitive²⁸ sono contenute nell’art. 7 che intende regolare la fase transitoria, dall’istituzione del nuovo Comune fino alla prima elezione dei relativi organi, nella tornata elettorale del 2014. In particolare, il testo dà conto del fatto che, ai sensi della normativa statale, dalla data di istituzione del nuovo Comune verrà nominato un Commissario governativo, per tutti gli adempimenti necessari e fino all’elezione degli organi del Comune di nuova istituzione e, al contempo, prevede che i sindaci dei cinque Comuni preesistenti, entro il 31 dicembre 2013, formulino, d’intesa tra loro, proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2014, sia con riguardo all’organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l’obiettivo di garantire continuità nell’accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi. Il progetto di legge mira a valorizzare la possibile collaborazione tra amministratori dei preesistenti Comuni e Commissario. Viene, infatti, istituito un organismo consultivo composto dai sindaci dei preesistenti Comuni, con il compito di collaborare con il Commissario governativo e fornire ausilio allo stesso nella fase istitutiva del nuovo Comune.

3.3. Il parere della Provincia di Bologna ed il testo licenziato dalla commissione assembleare

Dopo la trasmissione del progetto di legge approvato dalla Giunta regionale all’Assemblea legislativa, dove è stato iscritto come oggetto n. 3030, il procedimento legislativo di fusione è proseguito con la richiesta di parere, da parte del presidente dell’Assemblea legislativa, alla competente Provincia di Bologna, ai sensi dell’art. 10, commi 1 e 3, della l.r. 24/1996. Il previsto parere è stato reso, in senso favorevole

(28) In tal senso si veda la relazione al progetto di legge regionale citata, paragrafo 5, p. 5.

alla fusione, dal Consiglio provinciale con deliberazione n. 40 del 10 settembre 2012²⁹.

A tale fase procedimentale ha fatto seguito l'esame del progetto di legge e del parere da parte della commissione assembleare competente, ossia la Commissione Bilancio Affari Generali e Istituzionali che si è riunita nelle sedute dell'11 e del 13 settembre 2012. Al termine dell'esame, la commissione, esprimendosi a favore della fusione e del connesso progetto di legge, ha provveduto a trasmettere il testo licenziato con una relazione del Consigliere relatore all'Assemblea legislativa³⁰.

Nel corso dell'esame da parte della commissione assembleare sono stati approvati alcuni emendamenti al progetto di legge regionale, alcuni volti a perfezionare la forma del testo ed altri finalizzati ad introdurre integrazioni ritenute rilevanti. Tra questi ultimi, ad esempio, si segnalano: l'emendamento all'art. 2, comma 1, nel quale è stato chiarito che è la legge stessa di fusione a prevedere che alle comunità d'origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi; l'emendamento all'art. 4, comma 4, con riguardo alla specificazione che l'Osservatorio regionale del processo di fusione è istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale; l'emendamento all'art. 5, comma 3, laddove si precisa che il contributo straordinario in conto capitale dovrà essere rendicontato alla Regione di anno in anno³¹.

Come si legge nella relazione del consigliere relatore, dopo l'espressione a favore della fusione e del connesso progetto di legge, la com-

(29) Il testo della deliberazione del Consiglio provinciale 40/2012 è reperibile nel sito della Provincia di Bologna al link www.provincia.bologna.it/urp/Engine/RAServeFile.php/f//alboP/DELCON/120137566.PDF.

(30) Ai sensi dell'art. 10, comma 4, e art. 11, comma 1-bis, l.r. 24/1996. La relazione del consigliere relatore della commissione ed il testo licenziato dalla Commissione Bilancio Affari Generali e Istituzionali nella seduta del 13 settembre 2012 sono reperibili nel sito dell'Assemblea legislativa (www.assemblea.emr.it/attivita-legislativa/attivita-dalle-commissioni/commissione-i/LICpd13030.pdf).

(31) Gli ulteriori emendamenti hanno interessato gli articoli: 1, comma 2; 2, comma 2; 3, comma 4; 5, commi 2 e 5; 6, comma 1.

missione ha proposto all'Assemblea legislativa di proseguire nell'*iter* procedurale e di deliberare l'indizione del referendum consultivo³².

3.4. La deliberazione di indizione del referendum dell'Assemblea legislativa ed il decreto del presidente della Giunta di indizione del referendum

Accogliendo la proposta formulata dalla competente commissione assembleare, nella seduta del 18 settembre 2012 l'Assemblea legislativa ha adottato la deliberazione n. 88, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 190 del 24 settembre 2012, Parte Prima³³, con la quale è stato deciso di procedere all'indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

Ai sensi della disciplina generale regionale sul procedimento legislativo di fusione, l'Assemblea legislativa, qualora deliberi l'indizione del referendum, definisce il quesito da sottoporre alla consultazione popolare con riferimento al progetto di legge esaminato, nonché l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati a votare³⁴.

Con riferimento al quesito referendario, sono stati definiti i due quesiti referendari (peraltro già proposti nell'ambito dell'attività della commissione) che riguardano, il primo, l'assenso generale alla fusione dei cinque Comuni e, il secondo, la scelta della denominazione del nuovo Comune tra le quattro opzioni già formulate dalle amministrazioni comunali nelle deliberazioni con le quali è stato chiesto alla Giunta regionale di intraprendere il procedimento legislativo per la fusione.

Con riguardo al profilo relativo all'ambito territoriale ed alla conseguente individuazione delle popolazioni interessate, nella deliberazione assembleare si precisa che, sulla base della disciplina speciale di cui alla l.r. 24/1996 applicabile per l'individuazione degli aventi diritto

(32) Si veda p. 8 della relazione di cui alla nota 30.

(33) Il testo della deliberazione è reperibile anche nel sito dell'Assemblea legislativa (www.assemblea.emr.it/attivita-legislativa/attivita-dalle-commissioni/commissione-i/0088ogg3162.pdf).

(34) Così dispone l'art. 12, comma 1, l.r. 24/1996.

al voto³⁵, e, in particolare, dell'art. 11, comma 2, lett. *a*), gli aventi diritto al voto sono gli elettori dei cinque Comuni interessati, per tali intendendosi “coloro che, in base alla vigente disciplina statale, godono del diritto di elettorato attivo per le elezioni amministrative comunali”³⁶. L'effettiva indizione del referendum consultivo è avvenuta con il decreto del presidente della Regione n. 194 del 21 settembre 2012³⁷, pubblicato anch'esso nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 190 del 24 settembre 2012, Parte Prima. Tale decreto, come prevede la disciplina regionale generale, contiene il testo integrale dei quesiti referendari e la fissazione della data di convocazione degli elettori, individuata in una domenica compresa tra il sessantesimo ed il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto stesso³⁸. Con il decreto, dunque, è stato indetto il referendum consultivo per domenica 25 novembre 2012, sui quesiti referendari integralmente riportati e con la precisazione che sono chiamati al voto gli elettori (qualificati come si è già detto) dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno. Il testo del decreto, inoltre, contiene le indicazioni precise relative alle operazioni prelimi-

(35) Ciò in virtù dell'art. 21, comma 4, dello statuto regionale. La l.r. 24/1996 è, infatti, legge speciale che regola le forme di consultazione delle popolazioni interessate in materia di istituzione di nuovi Comuni.

(36) Così la lettera *c*) del dispositivo della deliberazione 88/2012 dell'Assemblea legislativa citata. Per completezza, si rileva che nella relazione del relatore della commissione assembleare, già ricordata, tale profilo viene affrontato laddove si afferma che la locuzione di cui all'art. 11, comma 2, lett. *a*) “citando espressamente gli elettori dei Comuni, implicitamente esclude tra i votanti i cittadini extracomunitari che non sono inclusi, secondo quanto previsto dalla vigente disciplina statale, nell'elettorato per le elezioni amministrative volte a scegliere gli organi dei singoli Comuni. Sono invece compresi tra gli elettori i cittadini stranieri dell'Unione europea, in conformità a quanto previsto dalla disciplina regionale generale in materia di referendum consultivo e, precisamente, dall'articolo 37, comma 2, legge regionale 22 novembre 1999, n. 34 (Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica) e, prima ancora, dal decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197 (Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza)”. Si veda p. 9 della relazione citata.

(37) Ai sensi dell'art. 12, comma 2, l.r. 24/1996.

(38) Così dispone l'art. 12, comma 3, l.r. 24/1996.

nari degli uffici di sezione, alle operazioni di voto ed alle operazioni di scrutinio, secondo le norme dettate sia dalla l.r. 24/1996 sia dalla disciplina regionale generale in materia di referendum consultivo di cui alla l.r. 22 novembre 1999, n. 34 “Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica”.

4. Il referendum consultivo delle popolazioni interessate

Dall'art. 133, comma 2, della Costituzione discende, come si è già ricordato, l'obbligatorietà della consultazione delle popolazioni interessate, mediante referendum consultivo la cui disciplina è rimessa alla competenza legislativa regionale. Tale modalità di consultazione riconducibile alla competenza regionale è stata più volte accreditata dalla Corte costituzionale³⁹ e trova anche riscontro nell'art. 21, comma 4, dello statuto regionale, che prevede: “La legge regionale disciplina

(39) La Corte costituzionale nella sentenza 204/1981 ha precisato che “Vero è che gli atti regionali istitutivi di nuovi Comuni hanno la natura di leggi-provvedimento, tenute a svolgersi nell'ambito ed in applicazione di previe norme generali ed astratte, che la stessa Regione deve emanare [...] ed è pur vero, d'altronde, che la disciplina regionale delle circoscrizioni comunali deve prevedere [...] ricorso al referendum consultivo, quale presupposto per la modifica delle circoscrizioni medesime e per l'istituzione di nuovi Comuni” (punto n. 2 del considerato in diritto). Nella successiva sentenza 279/1994 la Corte ha chiarito che “L'obbligo di sentire le popolazioni interessate, che l'art. 133, secondo comma, della Costituzione sancisce come presupposto della legge regionale modificativa di circoscrizioni e denominazioni dei Comuni, è espressione di un 'generale principio ricevuto dalla tradizione storica' che vuole la partecipazione delle comunità locali a 'talune fondamentali decisioni che le riguardano'. Tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia che essa assume a tutela dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni, al fine di 'evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate' (sentenza 453/1989). Con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario, questa Corte ha altresì ribadito più volte il carattere di indispensabile forma che il referendum consultivo riveste per appagare l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate (cfr. sentenze 204/1981 e 107/1983). Le modalità attuative della consultazione formano oggetto della riserva di legge regionale espressamente prevista dall'art. 11, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142; né la mancata emanazione di una legge in tal senso può considerarsi ostantiva all'accertamento effettivo della volontà autonomistica delle popolazioni (cfr. sentenza 62/1975)” (punto n. 2 del considerato in diritto). Tale principio è stato poi ribadito in successive sentenze, tra le quali 94/2000, 47/2003, 237/2004 in cui la Corte conferma l'obbligatorietà del referendum consultivo anche nell'ipotesi di mutamento della denominazione di un Comune.

le forme di consultazione delle popolazioni interessate in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modifiche delle loro circoscrizioni e denominazioni, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. Le altre forme di referendum riguardanti modifiche territoriali si svolgono ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione”.

Il referendum sull'istituzione di un nuovo Comune, del resto, ha valore consultivo e la sua finalità è quella di figurare al legislatore regionale qual è la volontà delle popolazioni interessate, prima che venga assunta la decisione finale.

La Costituzione, perciò, nel caso di istituzione di nuovo Comune, rende obbligatorio solo l'espletamento del referendum, mentre è lasciata all'autonomia del legislatore regionale la scelta di conformarsi o meno all'esito referendario⁴⁰. In altre parole, gli esiti del referendum consultivo non costringono il legislatore regionale a conformarsi, a meno che non sia lo stesso legislatore regionale a decidere autonomamente di porsi alcuni vincoli.

Le discipline regionali sono, in effetti, assai diverse tra loro. Alcune Regioni hanno previsto, ai fini della validità del referendum, il *quorum* partecipativo, in assenza del quale l'intero procedimento di fusione si arresta⁴¹. Altre Regioni hanno stabilito che per proseguire il procedimento di fusione siano necessari sia il *quorum* partecipativo sia il *quorum* deliberativo⁴². Vi sono, infine, discipline regionali che

(40) In dottrina si osserva che “il referendum consultivo *ex art.* 133, comma 2, ha sicuramente carattere obbligatorio, ma non vincolante; l'organo legislativo regionale, in sostanza, resta formalmente libero di adeguarsi o meno alla volontà delle popolazioni interessate, ossia libero di valutare il peso politico dell'esito della consultazione”. Così E. FERIOLI, *Commento all'art. 133*, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, Utet, 2006, p. 2548 ss., spec. p. 2554. Cfr., altresì, la sentenza della Corte costituzionale 433/1995 nella quale si afferma che “La lettura del secondo comma dell'art. 133 della Costituzione è chiara ed univoca: la consultazione delle popolazioni interessate è richiesta sia per l'istituzione di nuovi Comuni, sia per la modificazione delle loro circoscrizioni; i lavori preparatori ne danno conferma, offrendo semmai argomento per discutere, ferma l'obbligatorietà della consultazione, quale sia il peso effettivo da riconoscere alla volontà espressa dagli interessati” (punto n. 4 del considerato in diritto).

(41) Cfr. ad esempio: art. 8, comma 7, l.r. Sicilia 30/2000; art. 6, comma 6, l.r. Basilicata 42/1993.

(42) In tal senso si vedano ad esempio: l'art. 42, comma 2, l.r. Liguria 44/1977; art. 20,

non stabiliscono alcun *quorum* ai fini della validità del referendum e della prosecuzione del procedimento⁴³. Tra queste ultime si inserisce anche la Regione Emilia-Romagna. La disciplina regionale, infatti, precisa espressamente che ai referendum consultivi di cui alla l.r. 24/1996 “si applica, in quanto compatibile, la normativa regionale vigente in materia di referendum consultivo ed il referendum è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato”⁴⁴. Per consentire, però, una esaustiva valutazione degli esiti referendari, la disciplina regionale prevede che i risultati del referendum siano indicati sia nel loro risultato complessivo, sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata⁴⁵.

In sintesi, la valutazione finale degli interessi emersi nella consultazione referendaria e la scelta sulla prosecuzione dell'*iter* sono rimesse alla discrezionalità ed alla valutazione politica della Regione.

ultimo comma, l.r. Veneto 1/1973 a cui rinvia l'art. 6, comma 5, l.r. 25/1992; l'art. 30, comma 1, l.r. Abruzzo 44/2007; gli artt. 13 e 19 l.r. Friuli-Venezia Giulia 5/2003.

(43) A tale categoria appartengono ad esempio: l'art. 9, comma 9, l.r. Lombardia 29/2006 che rinvia alla l.r. 34/1983; l'art. 67, comma 1, l.r. Toscana 62/2007; l'art. 29, comma 4, l.r. Campania 25/1975 come modificato dall'art. 52, comma 24, lett. a) e b), l.r. 1/2012. L'art. 29, comma 4 citato prevedeva, fino all'inizio del 2012, il *quorum* partecipativo e proprio l'applicazione di tale norma non ha reso valido il referendum, svoltosi il 5 e 6 giugno 2011, nei sei Comuni dell'Isola di Ischia per l'istituzione del nuovo Comune di “Isola d'Ischia” mediante la fusione dei Comuni di Barano, Casamicciola Terme, Forio, Ischia, Lacco Ameno e Serrara Fontana (in quell'occasione, infatti, è stata raggiunta la percentuale totale di votanti del 28,48% con la percentuale dell'85,1% a favore della fusione secondo i dati dell'Ufficio Elettorale Regionale della Regione Campania).

(44) Così l'art. 12, comma 9, l.r. 24/1996, come modificato dall'art. 36 l.r. 22 dicembre 2011, n. 21. La modifica legislativa approvata nel dicembre 2011 ha aggiornato il rinvio, operato dal comma 9 citato, alla disciplina regionale in tema di referendum consultivo, di cui al Titolo III della l.r. 34/1999, anziché alla disciplina in tema di referendum abrogativo, com'era nella previgente versione. In virtù del rinvio alla normativa regionale vigente in materia di referendum consultivo, l'attuale disciplina prevede che nella generalità dei casi (tranne l'ipotesi di istituzione di nuovo Comune per scorporo o distacco da Comuni preesistenti, ipotesi per la quale è prevista una disciplina specifica al comma 9-bis) si applica la regola generale prevista per i referendum consultivi contenuta nell'art. 37, comma 8, della l.r. 34/1999, ai sensi della quale “Il referendum consultivo è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato”; norma questa che, comunque, è stata rimarcata espressamente nell'ultima versione del comma 9.

(45) Cfr. art. 12, comma 7, l.r. 24/1996.

Due differenti esempi di finale valutazione politica della Regione ad esito del referendum consultivo si sono, ad esempio, verificati nelle Regioni Lombardia e Toscana, entrambe dotate, analogamente all'Emilia-Romagna, di una disciplina che non stabilisce alcun *quorum* ai fini della validità del referendum stesso. Nel caso della fusione realizzata nel 2011, che ha portato all'istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti nella Provincia di Como, il referendum, svoltosi il 14 novembre 2010, ha visto prevalere il "sì" alla fusione soltanto nel Comune di Germasino, mentre negli altri due Comuni la popolazione si è espressa a favore del "no" alla fusione. Ciononostante la Regione Lombardia ha deciso comunque di proseguire nel procedimento di fusione, giungendo all'istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti. In Toscana, al contrario, il Consiglio regionale ha espresso voto contrario all'approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione del Comune del Casentino mediante fusione di tredici Comuni, avendo ritenuto che l'esito del referendum svoltosi il 6 e 7 maggio 2012, con una prevalenza di "no" alla fusione in undici Comuni su tredici, "abbia determinato una condizione politicamente ostativa all'approvazione della legge stessa e che, nel merito della medesima, permangano in ogni caso perplessità in ordine alla fusione di un numero così elevato di Comuni che rappresentano un territorio così esteso"⁴⁶.

5. Verso la nascita del Comune di Valsamoggia

È necessario attendere l'inizio del 2013 per conoscere quale sarà la valutazione politica della Regione Emilia-Romagna rispetto agli esiti del referendum svoltosi, il 25 novembre 2012, nei cinque Comuni della Valle del Samoggia.

In tre Comuni su cinque (Monteveglia, Crespellano e Castello di Seravalle) ha prevalso il "sì" alla fusione (il "no" ha prevalso invece nei Comuni di Bazzano e Savigno) e il risultato nei cinque Comuni aggregati è pari al 51,46% a favore del "sì" alla fusione⁴⁷.

(46) Così la risoluzione 24 luglio 2012, n. 130 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 42 del 3 agosto 2012.

(47) Per i risultati della consultazione referendaria si vedano: www.assemblea.emr.it/referendum-val-samoggia e www.fusionesamoggia.it/index.php/referendum.

Secondo la disciplina regionale applicabile, l'esito referendario sfavorevole alla fusione presso due dei Comuni interessati non arresta il procedimento in corso e non consente, nell'ambito del medesimo procedimento già intrapreso, di modificare il progetto di legge regionale, espungendo i Comuni con l'esito referendario sfavorevole, al fine di proseguire nell'*iter* coi restanti Comuni. Infatti, il procedimento legislativo per la fusione di Comuni ha ad oggetto uno specifico progetto di legge regionale che interessa esattamente i Comuni indicati nel progetto stesso. L'Assemblea legislativa, pertanto, tenuto conto dei risultati del referendum, è libera di decidere se concludere il procedimento legislativo di fusione, approvando definitivamente la legge regionale ricomprendente tutti i Comuni interessati, nonostante l'esito referendario in due di essi sia stato sfavorevole alla fusione.

La consultazione referendaria nella Valle del Samoggia è un esempio di partecipazione democratica al processo di fusione in atto più elevata rispetto ad altri referendum consultivi svolti in Regioni con discipline analoghe a quella dell'Emilia-Romagna. Se nei cinque Comuni della Valle del Samoggia l'affluenza dei votanti va dal 45,83% del Comune di Crespellano al 53,30% del Comune di Savigno, nel caso, già ricordato, del referendum del maggio 2012 per l'istituzione del Comune del Casentino in Toscana, la percentuale dei votanti si attestò al 41,46%⁴⁸, nonostante la proposta di legge per la fusione fosse di iniziativa popolare ed interessasse tredici Comuni.

Considerata la disciplina applicabile ed alla luce sia della affluenza al voto sia del dato complessivo (relativo ai cinque Comuni aggregati) del 51,46% a favore della fusione, parrebbe immaginabile la prosecuzione del procedimento legislativo volto all'istituzione del Comune di Valsamoggia (questo è stato il nome che, tra le quattro opzioni, ha ottenuto il maggior numero di voti). Tuttavia, si apprende dalla stampa che la consistenza dei "no" espressa in sede referendaria ha spinto i sindaci a chiedere una sorta di "proroga" alla Regione, allo scopo di svolgere una serie di incontri con cittadini e forze politiche per scio-

(48) Come si evince dal sito della Regione Toscana: <http://toscana-notizie.it/blog/2012/05/07/comune-unico-del-casentino-come-e-stato-bocciato/>.

gliere i dubbi che hanno portato molti ad esprimere voto sfavorevole alla fusione⁴⁹.

In ogni caso, la prosecuzione del procedimento legislativo di fusione è auspicabile, in quanto l'idea di costituire un Comune di circa 30.000 abitanti non può che essere valutata positivamente in un momento in cui sui Comuni gravano discipline sempre più stringenti che rendono assai difficile la gestione di servizi e l'esercizio di funzioni⁵⁰. La fusione, in generale, è uno strumento di rinnovamento del sistema istituzionale locale, finalizzato a creare, senza sovrapposizioni di livelli di governo, un ambito territoriale più ampio nell'ambito del quale conseguire un uso più razionale delle risorse finanziarie ed umane, nonché una maggiore efficienza dei servizi resi alla nuova comunità. È evidente che maggiore è l'ambito territoriale che si crea e maggiore sarà la portata di innovazione istituzionale perseguita attraverso politiche comuni e semplificazione dei procedimenti e delle norme afferenti ad un territorio più vasto. In tal senso la fusione non si pone solo come mezzo di sopravvivenza per i piccoli Comuni, ma può costituire anche un'opportunità di sviluppo e valorizzazione dell'intero territorio.

In tale prospettiva si colloca la fusione dei Comuni della Valle del Samoggia. La peculiarità di questo progetto è data dall'interpretazione dell'istituto della fusione come volano per potenziare una rete associativa ampia e duratura, rendendola tendenzialmente irreversibile, a differenza della scelta, più agilmente revocabile, di adesione all'Unione. L'Unione di Comuni nasce, infatti, allo scopo di conseguire una gestione stabile ed integrata di funzioni comunali, senza pervenire ad una modifica dell'assetto territoriale come avviene, invece, nel caso della fusione. A fronte della partecipazione ad un ente di secondo grado che mantiene in vita le singole amministrazioni comunali, com'è nel caso dell'Unione, con la fusione l'integrazione è massima

(49) Così si legge in un articolo pubblicato su *la Repubblica-Bologna* del 12 dicembre 2012.

(50) Sono sempre più numerosi i progetti di fusione che avanzano nelle varie Regioni proprio a testimonianza dell'esigenza dei Comuni di rafforzarsi attraverso l'unificazione.

al punto che, anziché aderire agli organi di un ente di secondo grado, si dà vita ad un nuovo ente dotato di un unico livello di governo, che viene a sostituirsi ai preesistenti Comuni.

Del resto, originariamente era previsto che l'Unione fosse propedeutica alla successiva fusione da compiersi nei dieci anni successivi alla costituzione dell'Unione stessa. Tale obbligo non è più presente nel testo unico degli enti locali e lo sviluppo delle Unioni di Comuni è stato tale da riconoscere loro piena autonomia, ma è indubitabile che la fusione ben può rappresentare la spontanea evoluzione di un'esperienza in una forma associativa nella quale si siano già svolte congiuntamente una pluralità di funzioni.

In effetti, guardando alle nove fusioni già realizzate, nella metà dei casi esse si sono concretizzate dopo esperienze associative tra i Comuni aderenti alla fusione stessa. È il caso dei Comuni di: Due Carrare (i preesistenti Comuni di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano nel 1995 diedero vita alla prima Unione di Comuni d'Italia, come si legge nella premessa storica dello statuto del nuovo Comune); Comano Terme (la fusione ha coinvolto i due Comuni aderenti all'Unione di Bleggio Inferiore e Lomaso); Ledro (la fusione ha interessato i sei Comuni appartenenti all'Unione di Bleggio Inferiore e Lomaso); San Siro e Gravedona ed Uniti (entrambi appartenenti alla Comunità montana Valli del Lario e del Ceresio composta da numerosi altri Comuni, in quanto nata dalla fusione di due precedenti Comunità montane a seguito del riordino territoriale operato dalla l.r. Lombardia 19/2008). Non resta dunque che aspettare per verificare se il Comune di Valsamoggia sarà il decimo Comune in Italia ad essere istituito mediante fusione.

L'Elba di fronte al referendum per il Comune unico

Gabriele Orsini

Sommario

1. *Gli enti all'Elba dal dopoguerra ad oggi* – 2. *La nascita del Comitato per il Comune unico Isola d'Elba* – 3. *La realtà socio-economica elbana e i possibili cambiamenti* – 4. *La campagna per la raccolta delle firme e la nascita del Comitato per il "No"* – 5. *La campagna referendaria* – *Appendice: La proposta di legge per l'istituzione del Comune unico.*

"Ilva est omnis divisa in partes tres" avrebbe scritto un viaggiatore ai tempi di Napoleone che avesse avuto reminiscenze di letture classiche ed in effetti anche oggi l'Elba risente di quella divisione che le deriva dalla storia delle dominazioni avvicendatesi sull'isola che l'hanno caratterizzata anche nel costume e in particolare nell'accento della parlata dei suoi abitanti anche se, quando si incontrano "in continente" sono solo *elbani*.

Al centro, Portoferraio fiorentina, la città ideale di Cosimo de' Medici, con le poderose fortificazioni attribuite al Buontalenti, modello di edilizia militare esportato in tutto il Mediterraneo, sembra anche fino a Malta, passata poi a seconda degli avvenimenti europei agli Appiani dei Presidi fino ai francesi di Napoleone; ad ovest il Marcianese sotto la protezione pisana con l'imponente Fortezza di Marciana, le varie torri di avvistamento come quella di S. Giovanni, miracolo d'ingegneria edilizia militare sul Perone e le chiese romaniche tra cui sempre nel Campese quella di S. Giovanni al Gatano. Il versante orientale invece è sempre stato ibrideggiante fra gli spagnoli e le loro seicentesche fortezze realizzate da Garcia di Toledo a protezione del golfo di Mola, che hanno lasciato i Velasco, i Rodriguez nei cognomi locali e il versante minerario con le autonomie capoliveresi, gli Appiani e i vari pretendenti stranieri di passaggio.

Una divisione che si riscontra tuttora a cominciare dalle scuole superiori di Portoferraio dove ci sono “quelli di Portoferraio” e “quelli dell’isola” con gli studenti che riconoscono la reciproca provenienza dall’accento, tant’è che il film di Virzì “N” sul periodo napoleonico all’Elba, tratto dall’omonimo romanzo di Ferrero, fu molto criticato non solo perché fu girato a Piombino, sembra per economie di gestione, ma soprattutto per l’accento fiorentino classico con cui facevano parlare gli Elbani.

Nel 1814 arriva Napoleone, che conserva il titolo di imperatore dopo Fontainebleau, in più sovrano dell’isola d’Elba, che diventa suo principato. Per un’isoletta come l’Elba che pur amava, essendo lui corso e di origini toscane, pensò anche all’unificazione amministrativa con il suo nuovo impero, peraltro già avviata nel 1802, quando addirittura l’Elba era diventata un dipartimento francese con un deputato. Così pur lasciando i *maires* nelle vecchie sedi dei Comuni, accentrò tutta l’amministrazione a Portoferraio e di lì avviò il processo di modernizzazione dell’isola a cominciare dalla rete stradale.

Non è certo a questo modello ottocentesco che il Comitato per il Comune unico Isola d’Elba si ispira, però lo spunto è stimolante perché la procedura per arrivare a questo importante e innovativo risultato, come lo fu il disegno napoleonico, potrebbe portare al referendum popolare proprio nel maggio del 2014, in occasione dei festeggiamenti per il bicentenario dello sbarco di Napoleone all’Elba¹.

1. Gli enti all’Elba dal dopoguerra ad oggi

L’ente che più di ogni altro ha rappresentato l’Elba nel suo insieme negli anni Sessanta e che più ha fatto pensare ad un’isola unita per il suo sviluppo è stato l’Ente valorizzazione Elba, l’EVE, come popolarmente conosciuto, che ha svolto soprattutto funzioni di natura promozionale per il turismo ma che ha anche rappresentato, per quei tempi, un riferimento politico gestionale importante per i problemi comprensoriali dell’isola, a cominciare dal piano urbanistico territoriale, avviato sebbene mai approvato.

(1) Festeggiamenti nell’ambito del programma europeo “Med transfrontaliero – Bon Esprit”, una partnership fra la Corsica, la Toscana e la Provincia di Livorno.

Negli anni Settanta, nasce la Comunità montana dell'Elba, poi dell'Elba e Capraia ed infine dell'Arcipelago Toscano, con lo scopo di riunire tutti i dieci Comuni delle tre isole toscane (Giglio, Elba e Capraia). Era una dizione impropria chiamare Comunità montana un ente comprensoriale con tutti i Comuni collocati sul mare, seppur con un monte Capanne che tocca i 1.000 metri, con tutti i disagi, e a volte anche gli imbarazzi, degli amministratori che rivendicavano provvedimenti per la pesca o per la portualità. Ma al di là delle facili battute su una Comunità montana in mezzo al mare, l'ente ha operato a lungo e con buoni risultati in vari settori, a cominciare dalla gestione dell'acquedotto poi passato ad altri enti di area vasta (oggi di competenza dell'ASA livornese – l'Azienda servizi ambientali), fino al servizio di bonifica per fiumi e fossi, la protezione civile, il servizio antincendi e la forestazione.

La legge regionale 37/2008, sull'onda della ventata di antipolitica che oggi mette in discussione le Province, senza considerare gli effetti che si producono sugli altri enti locali, abolì le Comunità che non avevano i requisiti di "montanità" e liquidò la Comunità montana dell'Arcipelago che non poté rigenerarsi come Unione di Comuni perché i dieci Comuni che la costituivano non trovarono l'accordo. Si utilizzò allora l'art. 27 della legge regionale di riordino che prevedeva la possibilità di costituire l'Unione anche senza l'adesione di tutti i Comuni della precedente Comunità purché i Comuni aderenti avessero un numero di abitanti pari o superiore alla metà più uno dei residenti dei Comuni interessati. Nacque così il 19 gennaio 2009 l'Unione di Comuni dell'Arcipelago costituita da soli cinque Comuni dell'Isola d'Elba (Marciana, Campo nell'Elba, Capoliveri, Rio nell'Elba, Portoferraio) e dal Comune dell'Isola del Giglio. Tale Unione ha avuto però storia breve e travagliata, di cui si cominciano già da oggi a verificare gli effetti negativi. L'Unione infatti non è riuscita a decollare e molti sono stati i tentativi di creare un esecutivo operativo, falliti anche per il diverso orientamento politico succeduto all'originario schieramento della costituzione dell'ente. La Regione, dopo varie mediazioni e nomine di commissari *ad acta* da parte della Prefettura, ne ha infine decretato lo scioglimento. Ha nominato un commissario per la redazione di un piano di successione dopodiché, con decreto del presidente della

Regione n. 109 del 14 maggio 2012, ha estinto l'ente nominando tre "eredi" cui affidare la pesante eredità, senza beneficio d'inventario, suscitando ricorsi e proteste da parte dei tre enti designati: la Provincia di Livorno, il Consorzio di bonifica dell'Alta Maremma e i Comuni dell'Arcipelago, in particolar modo il Comune capofila individuato dalla legge regionale 86/2011 in Portoferraio, in quanto sede della vecchia Comunità montana, assediato dalle richieste e dalle ingiunzioni di pagamento dei creditori dell'Unione.

Nel frattempo la Regione Toscana aveva abolito anche le APT, le Agenzie per la promozione turistica di dimensione sub-provinciale, e l'Elba resta orfana anche dell'ente comprensoriale per il turismo che era praticamente l'unico motore dell'esangue economia isolana. Per tale ragione l'assessore provinciale al turismo, dopo la liquidazione dell'Unione, promuove un'Associazione fra i Comuni dell'Elba, la Provincia e la società pubblica regionale "Toscana Promozione" per la gestione delle competenze residue assegnate alla Provincia e ai Comuni in materia di turismo, con la promessa di un adeguato finanziamento. È però notizia dello scorso settembre che anche questo tentativo di gestione associata è fallito perché il Comune capofila, Capoliveri, ha gettato la spugna accusando i Comuni e la Provincia di non aver mantenuto gli impegni finanziari che erano stati concordati.

Ad oggi quindi, a tre mesi dalle scadenze della finanziaria per le gestioni associate imposte ai Comuni sotto i 3.000 abitanti facenti parte dell'ex Comunità montana (che all'Elba sono Rio nell'Elba, Rio Marina, Marciana e Marciana Marina)², non si ha notizia di intese raggiunte per la gestione dei servizi essenziali previsti dal decreto, se non del servizio di Polizia urbana fra Marciana e Campo nell'Elba che però non raggiunge il bacino di utenza di 5.000 abitanti richiesto dalla legge.

(2) La Comunità montana era originariamente formata dagli otto Comuni dell'Elba a cui poi si sono aggiunti gli altri due Comuni dell'arcipelago toscano, Capraia e Giglio. Quando è stata sciolta la Comunità montana, l'Unione, volontaria, si è però costituita solo con sei Comuni di cui cinque dell'Elba (Marciana, Campo, Capoliveri, Portoferraio e Rio nell'Elba) e il Comune del Giglio.

E allora cosa succederà il 1° gennaio 2013? Il Prefetto nominerà altri quattro commissari *ad acta* per gli inadempienti, fra cui il commissario prefettizio già nominato a Rio Marina a maggio per lo scioglimento del Consiglio comunale a seguito delle dimissioni della maggioranza dei consiglieri? O ci sarà un ravvedimento operoso, anche forzato dalle drastiche riduzioni dei finanziamenti ai Comuni, che indurrà questi sindaci a decidere di associarsi almeno per i servizi comunali più significativi? Il Comitato per il Comune unico (vedi paragrafo seguente) lo spera, nella prospettiva di una fusione degli otto Comuni in un unico ente che possa raccogliere le scarse risorse dei Comuni isolani e meglio distribuirle per i servizi ai cittadini, con una migliore organizzazione del personale in servizio, grazie soprattutto agli incentivi statali e regionali previsti dalla normativa vigente per la fusione dei Comuni. Infatti la scelta di avviare le procedure per la fusione degli otto Comuni dell'Isola d'Elba, lasciando per il momento da parte gli altri due Comuni dell'Arcipelago Toscano (Capraia e Giglio), nasce non dai partiti o dai sindaci, magari delusi dalle mancate intese che hanno fatto fallire l'Unione dei Comuni, ma dalla società civile, ed in particolare dalle associazioni di categoria che rappresentano la parte produttiva della società elbana, stanche di dover trattare e interagire con otto diverse realtà, ovvero otto diverse regolamentazioni negli stessi settori. Le associazioni chiedono appunto di avere una semplificazione amministrativa per le pratiche burocratiche, uguale in tutta l'isola, un risparmio sui costi dei servizi comunali e, soprattutto, un unico centro di regia per affrontare e risolvere quei problemi comprensoriali che i veti incrociati dei diversi sindaci hanno sempre bloccato, grazie anche agli incentivi e all'impiego dei finanziamenti pubblici e privati.

2. La nascita del Comitato per il Comune unico Isola d'Elba

Da tempo all'Elba erano sorte iniziative per unificare gli otto Comuni in un unico ente comprensoriale ma non avevano avuto seguito né avevano mai raggiunto un livello propositivo tale da costituire l'avvio di un procedimento istituzionale; soprattutto, non avevano mai avuto modo di misurarsi con gli elettori elbani. Negli ultimi anni però è emersa l'esigenza di un unico centro di regia per tutti i problemi

comprensoriali rimasti irrisolti: la tutela ambientale, con particolare riferimento alla raccolta e alla discarica dei rifiuti solidi urbani (inceneritore), il piano urbanistico comprensoriale, quello dei trasporti, l'ampliamento dell'aeroporto, la necessità di omogeneizzare i regolamenti e le politiche tributarie in relazione ai servizi offerti non solo ai residenti ma anche ai turisti, con la possibilità di introdurre nuovi tributi quali la tassa di soggiorno o, in alternativa, quella di sbarco, strumenti importanti di politica turistica, per non parlare del settore socio-sanitario con un Ospedale in fase di razionalizzazione e riduzione di reparti.

Ecco che sulla base di queste spinte e con queste necessità, in un momento particolarmente difficile per il paese in generale e per l'Elba in particolare, incluso il clima di sfiducia nella politica locale, nasce dalle categorie economiche produttive isolate la volontà di dar vita ad un comitato formato non da partiti o da associazioni politico-culturali tradizionali, ma da quei soggetti che operano nella realtà economica elbana: cittadini che hanno a cuore lo sviluppo delle enormi potenzialità della loro isola anche per consentire ai giovani di trovare "sullo scoglio" le opportunità di lavoro e non essere costretti ad emigrare.

A gennaio del 2011, nel corso di un'affollatissima assemblea popolare, a Portoferraio nasce così il Comitato per il Comune unico, composto da 23 membri, rappresentanti appunto le principali associazioni di categoria operanti all'Elba. Il Comitato si mette subito al lavoro e d'intesa con alcuni esperti consultati per l'occasione e con l'aiuto degli uffici regionali produce il primo documento per la proposta di legge d'iniziativa popolare. Il testo prevedeva fundamentalmente la fusione degli otto Comuni dell'Isola d'Elba e la conseguente istituzione dei Municipi, ma anche alcune agevolazioni fiscali, prima fra tutte l'esenzione dall'addizionale regionale IRPEF.

Questa prima bozza, che suscitò tanto entusiasmo nell'isola, non trovò debita accoglienza in Regione in quanto avrebbe comportato una variazione del Bilancio regionale per compensare le minori entrate che l'esenzione dall'addizionale IRPEF avrebbe apportato, con aggravio di tempi e un quasi certo voto consiliare negativo. Di conseguenza, la prima bozza venne abbandonata con l'impegno però della Regione di aumentare la dotazione del capitolo di bilancio per le fusioni dei

Comuni che, in effetti, venne portato a 150.000 euro per ogni Comune “fuso”, fino ad un massimo previsto in bilancio nell’anno interessato dalla fusione.

Un altro punto della proposta iniziale in discussione era quello relativo ai tempi e alle modalità del passaggio dei poteri fra i vecchi sindaci e il nuovo sindaco, con particolare riferimento al periodo di transizione dall’approvazione della legge regionale istitutiva del Comune unico alle elezioni fissate dal Ministero e successivo insediamento degli organi del nuovo Comune. La bozza ipotizzava la continuità tra i sindaci dei Comuni estinti che restavano in carica per l’ordinaria amministrazione e il nuovo sindaco eletto, ma fu modificata, su proposta degli uffici regionali, dalla previsione della nomina di un commissario per detto periodo di transizione. Questa nuova versione suscitò numerose critiche data la generalizzata scarsa considerazione dell’operato dei vari commissari che si sono succeduti in passato all’Elba e, non ultimo, la diffidenza sui tempi previsti per detto passaggio. Perplessità vennero sollevate anche quando l’art. 7, relativo ai Municipi, fu correttamente modificato da “istituisce i Municipi” a “può prevedere l’istituzione dei Municipi”, nel rispetto della competenza dello statuto comunale a regolamentare una materia che non poteva essere disciplinata con legge regionale.

La nuova proposta di legge del Comitato presentata all’ufficio legislativo della Regione, modificata rispetto al testo originale come sopra indicato, ottenne la cosiddetta “procedibilità” e ad ottobre del 2011 iniziò la campagna per la raccolta delle 5.000 firme necessarie per richiedere l’istituzione del Comune unico Isola d’Elba ed avviare il rinnovamento istituzionale elbano.

La normativa regionale in materia è risultata, tuttavia, un po’ contorta, come dichiarato anche dall’autorevole membro della Commissione Affari Istituzionali del Consiglio regionale, nonché il segretario della stessa, Gianfranco Venturi.

Infatti, in attuazione dell’art. 133 della Costituzione che conferisce competenza alla Regione per le modifiche dei confini comunali, sentite le popolazioni interessate, la Regione Toscana ha disciplinato questa materia, in ultimo con legge regionale 51/2010 (a seguito dei principi contenuti negli artt. 74 e 77 dello statuto regionale), preve-

dendo che la proposta legislativa di iniziativa popolare sia presentata corredata da 5.000 firme di elettori *toscani*, e non solo o tanto *elbani*, debitamente autenticate. Dette firme devono essere poi soggette al controllo degli uffici regionali per verificarne la rispondenza con gli uffici elettorali dei Comuni interessati. Dopodiché il Consiglio regionale, tramite la Commissione Affari Istituzionali, espletate le audizioni del comitato promotore, dei sindaci interessati e delle varie categorie socio-economiche del territorio, adotta una risoluzione per indire il referendum consultivo³.

È su questa procedura che ci sono state contestazioni da parte di alcuni sindaci che accusavano il Comitato di non aver illustrato bene il passaggio fra il referendum e la proposta di legge, durante la raccolta delle firme. Nell'insieme la procedura è risultata in effetti macchinosa e forse qualche snellimento sarebbe auspicabile. Per esempio, ci sono procedimenti più semplici in altre realtà della Toscana, come la richiesta congiunta di tre Consigli comunali oppure di un Consiglio provinciale o del Consiglio delle autonomie locali, come sta accadendo a Figline Valdarno e Incisa Valdarno. Oppure, come è successo ad Ischia, dove l'iniziativa per la fusione dei Comuni isolani è stata avviata dal Consiglio regionale con delibera all'unanimità, anche se poi si è arrestata di fronte al referendum che, contrariamente alla legge regionale toscana, richiedeva un *quorum* che non è stato raggiunto, pur essendo risultato favorevole alla fusione. Un risultato negativo invece ha incontrato l'iniziativa per la fusione dei 14 Comuni del Casentino, dove, dopo varie vicende che hanno interessato anche la Procura della Repubblica per alcune firme presunte non corrette, il Consiglio Regionale, nell'ultima seduta del luglio 2012, esaminato il risultato negativo del referendum nella maggioranza dei Comuni interessati, non ha approvato la proposta di legge per la fusione.

(3) Con il seguente quesito: "Sei favorevole alla proposta di istituire il Comune unico Isola d'Elba mediante fusione dei Comuni di Marciana, Marciana Marina, Campo nell'Elba, Portoferraio, Capoliveri, Porto Azzurro, Rio nell'Elba e Rio Marina nel Comune Isola d'Elba di cui alla proposta di legge d'iniziativa popolare del 15 maggio 2012?".

3. *La realtà socio-economica elbana e i possibili cambiamenti*

L'Elba è la terza isola d'Italia: ha una superficie di 242,37 kmq e 32.097 abitanti. La composizione dei suoi organi istituzionali contava, oltre agli 8 sindaci, 44 assessori e 124 consiglieri. A seguito della legge 42/2010, dopo le elezioni amministrative del maggio 2012 a Marciana Marina e a Porto Azzurro, e il recente commissariamento del Comune di Rio Marina, si hanno attualmente 7 sindaci, 1 commissario, 36 assessori e 94 consiglieri. Con il Comune unico si avrebbero solo 26 consiglieri e al massimo 7 assessori. Il nuovo assetto istituzionale isolano comporterebbe dunque un apprezzabile riduzione dei cosiddetti "costi della politica". Si passerebbe infatti da una spesa per le indennità degli organi, riferita al 2010 (si tratta di un dato presunto visto che non è stato possibile reperire i dati da tutti i Comuni), di circa 641.249 euro a una spesa di 220.000 euro, con un costo *pro capite* che da 20,1 euro scenderebbe a 6,9 euro (-65%), quindi un risparmio complessivo stimato in oltre 400.000 euro annui. Senza poi considerare le spese accessorie di rappresentanza e consulenza che gli otto apparati comportavano, spese in larga misura tagliate, producendo un risparmio che potrebbe divenire *best practice* per l'attuale fase di *spending review*. Al risparmio si aggiungerebbero poi le maggiori entrate previste (incentivi per la fusione) che porterebbero al Comune unico un introito di 1.200.000 euro per 5 anni dalla Regione e un contributo stimato di 1.400.000 euro per 10 anni dallo Stato, pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti agli 8 Comuni elbani nel 2010 (v. tab. 1)⁴.

A questi dati è opportuno aggiungere altre due tabelle: la prima (tab. 2) relativa ai risultati dell'ultimo censimento rispetto ai residenti negli otto Comuni dell'isola e la seconda (tab. 3) che indica le presenze turistiche negli otto Comuni, nello stesso anno del censimento. È facile dedurre che un Comune unico che decidesse di istituire la "tassa di soggiorno" prevista per chi risiede in alberghi o nelle altre strutture ricettive oppure, in alternativa, la "tassa di sbarco" prevista per i passeggeri trasportati dai traghetti sull'isola, esclusi ovviamente i residen-

(4) Si tratta tuttavia di una entrata ancora incerta, anche con riferimento al periodo di assegnazione, in attesa delle nuove disposizioni regolamentari, ai sensi della legge 135/2012, che ha soppresso le precedenti disposizioni regolamentari del 2000.

Tab. 1. *Trasferimenti erariali 2010. Spettanze (euro)*

	Contri- buto ordina- rito	Contri- buto conso- lidato	Com- parte- cipa- zione IRPEF	Altri contri- buti gene- rali	Fuzioni trasferite d.lgs. 112/1998 (Parte corrente)	Contri- buto nazio- nale or- dinario per gli investi- menti	Fuzioni trasferite d.lgs. 112/1998 (Parte capitale)	Contri- buto per svi- luppo investi- menti	Totale
Campo nell'Elba	329.854	65.086	90.167	679.859	110.116	0	26.571	88.916	1.390.573
Capoliveri	275.865	36.161	71.245	560.783	1.224	0	468	71.225	1.016.975
Marciana	231.803	58.305	47.004	287.631	925	22.532	354	100.330	748.888
Marciana Marina	140.686	33.167	34.360	317.971	778	22.532	298	78.385	628.181
Porto Azzurro	220.018	56.698	58.309	454.208	1.368	0	524	20.882	812.010
Portoferraio	593.477	295.056	141.935	1.261.529	37.317	0	2.850	143.399	2.475.564
Rio Marina	73.305	51.109	31.225	265.572	925	22.532	354	20.171	465.197
Rio nell'Elba	51.919	42.031	24.290	122.036	379	22.532	145	53.060	316.395
Totale	1.916.931	637.617	498.540	3.949.592	153.036	90.129	31.567	576.371	7.853.786

Fonte: dati ministeriali.

Tab. 2. *Popolazione residente all'Isola d'Elba*

Comune	Popolazione residente		Numero di famiglie	Popolazione residente in famiglia	Numero medio di componenti per famiglia	Popolazione residente in convivenza
	Totale	Maschi				
Campo nell'Elba	4.569	2.245	2.194	4.566	2,08	3
Capoliveri	3.805	1.886	1.908	3.803	1,99	2
Marciana	2.228	1.068	1.115	2.218	1,99	10
Marciana Marina	1.953	961	928	1.953	2,10	0
Porto Azzurro	3.864	2.055	1.633	3.504	2,15	360
Portoferraio	11.671	5.550	5.206	11.616	2,23	55
Rio Marina	2.261	1.065	1.185	2.256	1,90	5
Rio nell'Elba	1.192	606	632	1.192	1,89	0
Totale	31.543	15.436	14.801	31.108	2,10	435

Fonte: Censimento ISTAT 2011.

Tab. 3. *Movimento turistico all'Isola d'Elba 2011*

Comune	Voci	Italiani		Stranieri		Totale	
		Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Campo nell'Elba	Totale alberghiero	47.033	281.843	9.249	59.291	56.282	341.134
	Totale extralberghiero	15.951	138.566	12.319	109.394	28.270	247.960
	Totale generale	62.984	420.409	21.568	168.685	84.552	589.094
Capoliveri	Totale alberghiero	35.074	264.720	12.112	94.921	47.186	359.641
	Totale extralberghiero	36.010	315.893	25.650	222.329	61.660	538.222
	Totale generale	71.084	580.613	37.762	317.250	108.846	897.863
Marciana	Totale alberghiero	27.771	159.871	10.054	55.241	37.825	215.112
	Totale extralberghiero	2.181	15.556	695	6.193	2.876	21.749
	Totale generale	29.952	175.427	10.749	61.434	40.701	236.861
Marciana Marina	Totale alberghiero	19.760	88.112	6.496	26.687	26.256	114.799
	Totale extralberghiero	878	8.337	210	2.048	1.088	10.385
	Totale generale	20.638	96.449	6.706	28.735	27.344	125.184
Porto Azzurro	Totale alberghiero	9.031	45.084	3.590	17.620	12.621	62.704
	Totale extralberghiero	6.239	57.705	3.206	32.744	9.445	90.449
	Totale generale	15.270	102.789	6.796	50.364	22.066	153.153

(segue)

(segue)

Comune	Voci	Italiani		Stranieri		Totale	
		Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Portoferraio	Totale alberghiero	55.288	228.543	20.072	111.495	75.360	340.038
	Totale extralberghiero	17.788	129.444	14.289	120.310	32.077	249.754
	Totale generale	73.076	357.987	34.361	231.805	107.437	589.792
Rio Marina	Totale alberghiero	10.720	58.283	1.519	6.122	12.239	64.405
	Totale extralberghiero	7363	54.077	2.161	15.429	9.524	69.506
	Totale generale	18.083	112.360	3.680	21.551	21.763	133.911
Rio nell'Elba	Totale alberghiero	1.195	5.809	243	1.040	1.438	6.849
	Totale extralberghiero	4.550	45.775	2.030	20.646	6.580	66.421
	Totale generale	5.745	51.584	2.273	21.686	8.018	73.270
Isola d'Elba	Totale alberghiero	205.872	1.132.265	63.335	372.417	269.207	1.504.682
	Totale extralberghiero	90.960	765.353	60.560	529.093	151.520	1.294.446
	Totale generale	296.832	1.897.618	123.895	901.510	420.727	2.799.128

Fonte: Osservatorio provinciale del turismo.

ti, incrementerebbe in misura esponenziale le entrate, che potrebbero poi essere destinate al potenziamento delle strutture turistiche nonché al miglioramento dei servizi comunali, che d'estate soffrono di questo vertiginoso aumento delle utenze rispetto al periodo fuori stagione. Ad oggi invece gli otto Comuni non sono riusciti a trovare un'intesa, neanche attraverso il tentativo della gestione associata per il turismo, né sulla eventuale istituzione della tassa di soggiorno, né sulla sua regolamentazione, necessaria ad evitare concorrenza sleale fra le diverse località turistiche dell'isola. Lo stesso è successo per la possibile istituzione della tassa di sbarco, dove la difficoltà è stata individuare a quali Comuni andrebbe l'introito riscosso dalle compagnie di navigazione e/o in quale percentuale ripartirlo, dato che i due Comuni dotati del porto di sbarco, Portoferraio e Rio Marina, ritenevano che fosse di loro esclusiva competenza.

4. La campagna per la raccolta delle firme e la nascita del Comitato per il "No"

Il Comitato per il Comune unico scelse di partire subito ad ottobre 2011, programmando le fasi di raccolta delle firme per arrivare con un certo anticipo alla scadenza dei sei mesi concessi dalla legge, ovvero per presentare in Regione le 5.000 firme richieste entro il 26 marzo 2012.

L'avvio della campagna fu deludente, i sindaci ferocemente contrari al progetto del Comune unico, guidati dal sindaco di Porto Azzurro, annunciarono la nascita del Comitato per il "No". Ad onore del vero motivazioni del loro No al Comune unico non sono ancora pervenute in maniera argomentata, documentata o supportata da numeri e valutazioni circa gli effetti negativi dell'eventuale fusione o dei vantaggi del mantenimento dello *status quo*. Solo rivendicazioni sulla perdita dell'autonomia, dell'identità territoriale, delle tradizioni locali. Non si hanno infatti notizie di iniziative promosse dal Comitato, se non le roboanti e grevi dichiarazioni sulla stampa locale del sindaco Simoni all'indizione del referendum, che peraltro non hanno trovato ad oggi alcun seguito.

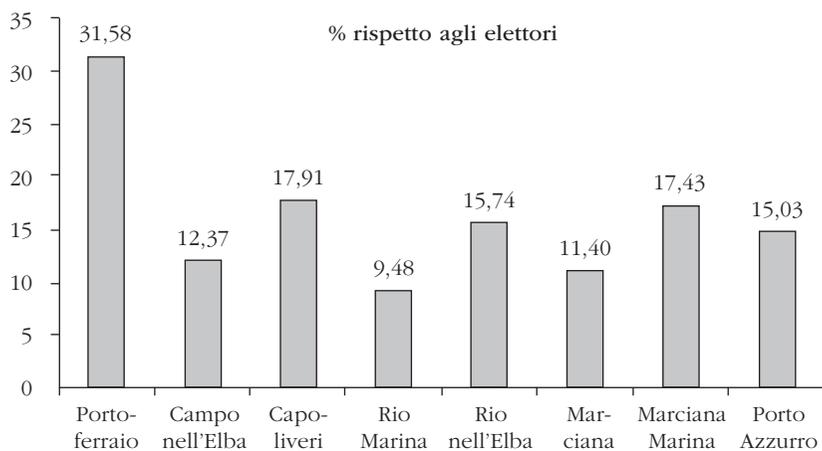
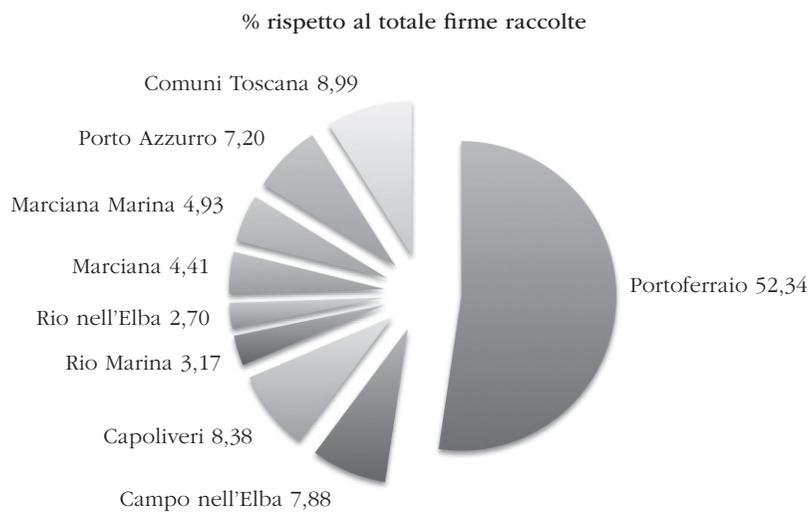


Fig. 1. La raccolta delle firme.

Fonte: Comitato per il Comune unico.

5. *La campagna referendaria*

Il Comitato per il Comune unico ha assegnato due borse di studio per giovani laureandi col compito di predisporre una bozza di statuto, confrontando gli otto vigenti, e di raccogliere ed analizzare i dati dei Comuni elbani, sottoponendoli alla valutazione dei loro professori di economia aziendale e di diritto degli enti locali dell'Università di Pisa, per capire non solo l'orientamento degli elettori, ma anche gli eventuali risultati in caso di fusione rispetto a cosa succederebbe se restassero frazionati dopo la *spending review*.

Si è poi lanciato un concorso per gli slogan e i bozzetti da stampare sui manifesti e sugli adesivi da diffondere sull'isola; in parallelo, si stanno contattando personaggi legati all'Elba come *testimonial* per la campagna referendaria da invitare agli incontri con le diverse realtà socio-economiche elbane.

Gli schieramenti in campo ad oggi sono ancora da definire: i quattro sindaci ancora contrari inviteranno sicuramente i loro elettori a votare "No" al referendum; di contro, i tre a favore sosterranno il "Sì" mentre il Commissario del Comune di Rio Marina si asterrà. I partiti all'Elba non hanno grande capacità organizzativa e non hanno preso chiara posizione.

La partita è ad oggi ancora incerta anche se l'opinione pubblica, sleghata dagli schieramenti dei partiti, che sono stati sempre accuratamente tenuti fuori dal Comitato, manifesta insofferenza per la classe politica elbana alla quale rimprovera di non aver mai risolto i problemi dell'isola, soprattutto ora con la crisi economica e finanziaria, che taglia i già miseri servizi, ridimensionando soprattutto l'assistenza socio-sanitaria, i servizi scolastici e quelli della giustizia. Dunque gli elettori potrebbero rivelarsi non condizionabili dai politici anche per la scarsa capacità organizzativa dei partiti all'Elba, salvo per la presenza più diffusa delle sezioni del Pd e per la trasversalità dei favorevoli o contrari al Comune unico all'interno dei partiti. Quando il Comitato si è mobilitato, il dubbio era se convenisse chiedere il referendum subito, a novembre, rischiando una bassa affluenza ma con un esito sicuramente favorevole perché si stimava che avrebbero partecipato soprattutto i favorevoli oppure abbinarlo alle politiche di primavera per garantire una maggiore partecipazione popolare, rischiando però

il condizionamento del voto politico. Il Comitato, dopo appassionato dibattito che ha considerato anche i tempi necessari per informare doverosamente ed esaurientemente la popolazione, ha avanzato alla Regione la proposta per questa seconda ipotesi, che poi è stata recepita nel decreto del presidente Rossi. Di conseguenza allo stato attuale il referendum dovrebbe tenersi nella primavera 2013, in coincidenza con le previste elezioni politiche, fiduciosi in una larga partecipazione al voto, sebbene non sia previsto il *quorum*, e in un esito favorevole che veda la maggioranza dei consensi nella maggior parte dei Comuni, in modo che il Consiglio Regionale non abbia dubbi sulla volontà delle "popolazioni interessate". Un lungo inverno attende il lavoro del Comitato che ha il gravoso compito di sensibilizzare i cittadini elbani alle problematiche che pone il referendum, anche per il rinnovo degli amministratori locali e per la riqualificazione dei dipendenti comunali che peraltro sono stati rassicurati del mantenimento dei loro posti di lavoro. Un altro poi, ancor più difficile, impegno sarà il convincerli a votare per il "Sì", e non solo nei tre Comuni dei sindaci favorevoli ma su tutta l'isola, per dare al Consiglio Regionale un segnale chiaro che l'Elba, tutta, il Comune unico lo vuole davvero.

Appendice: La proposta di legge per l'istituzione del Comune unico

(omissis)

Vista la legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 (Disciplina dei commissari nominati dalla Regione);

Visto che la presente proposta di legge è stata presentata con le firme degli elettori nel numero richiesto dall'articolo 74 dello statuto;

Visto l'ordine del giorno con il quale il Consiglio regionale ha espresso un orientamento favorevole all'approvazione della presente proposta di legge;

Visto l'esito favorevole del referendum consultivo sull'istituzione del nuovo Comune tenutosi il tra le popolazioni interessate alla fusione con il seguente esito: (votazione nei singoli territori);

Considerato quanto segue:

1. che l'Isola d'Elba forma un territorio unitario ancorché storicamente ripar-

tito in vari versanti di origine e tradizioni diverse, ma riportabile all'unica matrice d'insularità dalle comuni origini etrusche delle miniere e dei forni per la estrazione e la fusione dei metalli e dalla unificazione di tradizione napoleonica;

2. che il tessuto socio-economico storico unitario necessita per lo sviluppo di un'amministrazione unica per affrontare i problemi derivanti dalla natura del territorio stesso;

3. che di conseguenza si rende necessario istituire, anche in considerazione dello sviluppo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di comunicazione in genere, un unico centro amministrativo e un unico centro decisionale collocato in una località centrale dell'isola;

4. che occorre prevedere l'istituzione dei Municipi come organi di decentramento amministrativo e contestualmente di presidio dell'identità storica e culturale dell'ambito territoriale in cui saranno insediati;

5. che al Comune dell'Isola d'Elba spettano i contributi previsti dalle disposizioni statali in caso di istituzione di un nuovo Comune tramite fusione di Comuni preesistenti, nonché i contributi previsti dalle disposizioni regionali vigenti che incentivano le forme associative di Comuni;
approva la presente legge.

Art. 1. – Istituzione del Comune dell'Isola d'Elba

1. È istituito il Comune dell'Isola d'Elba mediante fusione dei Comuni di Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina, Porto Azzurro, Portoferraio, Rio Marina e Rio nell'Elba.

2. L'istituzione del Comune dell'Isola d'Elba decorre dal quarantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della presente legge. A decorrere dal medesimo termine i Comuni oggetto della fusione sono estinti, i sindaci, le Giunte ed i Consigli comunali decadono dalle loro funzioni ed i loro componenti cessano dalle rispettive cariche.

Art. 2. – Successione nei rapporti giuridici

1. Il Comune dell'Isola d'Elba subentra nella titolarità di tutti i rapporti attivi e passivi e nel patrimonio dei Comuni oggetto della fusione.

Art. 3. – Personale

1. Il personale dei Comuni oggetto della fusione è trasferito al Comune dell'Isola d'Elba, fermo restando l'inquadramento ed il livello retributivo dello stesso.

2. La dotazione organica del Comune dell'Isola d'Elba è stabilita dal competente organo del Comune insediato a seguito delle elezioni amministrative.

Art. 4. – Commissario straordinario

1. Fino all'insediamento degli organi del Comune dell'Isola d'Elba a seguito delle elezioni amministrative, le funzioni degli organi di governo del Comune sono esercitate da un commissario straordinario nominato con decreto del presidente della Regione entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

2. Il commissario straordinario non può procedere a nuove assunzioni.

3. Nell'atto di nomina e con successivi provvedimenti, il presidente della Regione può impartire direttive a cui il commissario straordinario si attiene nello svolgimento dell'incarico.

4. L'indennità ed i rimborsi delle spese sostenute dal commissario straordinario sono ad esclusivo carico del Comune dell'Isola d'Elba.

5. All'incarico del commissario straordinario, per tutto quanto non diversamente disposto, si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 "Disciplina dei commissari nominati dalla Regione".

Art. 5. – Vigenza degli atti

1. Tutti gli atti normativi, i piani, gli strumenti urbanistici ed i bilanci dei Comuni oggetto della fusione vigenti alla data di cui all'articolo 1, comma 1, restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali ed alla popolazione dei Comuni che li hanno approvati, fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario straordinario o degli organi del Comune dell'Isola d'Elba.

Art. 6. – Stemma e sede

1. Lo statuto del Comune dell'Isola d'Elba prevede lo stemma e la sede del Comune.

2. Sino all'entrata in vigore dello statuto del Comune dell'Isola d'Elba la sede provvisoria del Comune è situata nel palazzo della Provincia a Portoferraio.

Art. 7. – Municipi

1. Lo statuto del Comune dell'Isola d'Elba può, per conservare e valorizzare l'identità storica delle comunità locali, prevedere l'istituzione di Municipi negli ambiti territoriali corrispondenti ai Comuni oggetto della fusione, stabilendo le competenze di detti Municipi, le modalità di elezione dei relativi organi e le loro attribuzioni.

Art. 8. – *Contributi statali e regionali*

1. Il Comune dell'Isola d'Elba è titolare dei contributi previsti per i Comuni istituiti per fusione di Comuni preesistenti dalla normativa statale, dei contributi previsti dalla legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di ogni altro contributo previsto, dalla normativa vigente, a favore dei singoli Comuni oggetto della fusione.

Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme

Brunetta Baldi e Giovanni Xilo

Sommario

1. Il quadro normativo fra ieri e oggi – 2. Le ragioni – 2.1. Efficienza ed efficacia nell'azione di governo – 2.2. Legittimazione democratica e accountability – 2.3. I costi della politica – 2.4. Gli incentivi finanziari – 3. Le criticità – 3.1. Identità, autonomia e rappresentanza – 3.2. Possibili asimmetrie – 4. Le forme.

1. Il quadro normativo fra ieri e oggi

Come noto, la legge 142/1990, nella sua formulazione originaria, disciplinava le Unioni come strumenti associativi esclusivamente finalizzati alla creazione delle condizioni necessarie a procedere, successivamente, alla fusione dei Comuni, prevedendo quest'ultima come obbligatoria dopo dieci anni di vita dell'Unione, pena lo scioglimento dell'Unione stessa. In altri termini, la legge pur scegliendo uno strumento associativo – la libera e volontaria costituzione di una Unione come ente di secondo grado fra i Comuni interessati – puntava ad una soluzione organica¹: arrivare alla riduzione del numero dei Comuni italiani con la costituzione di enti comunali di più ampie dimensioni che, in un'opera di razionalizzazione ma anche di semplificazione della geografia amministrativa, scaturissero dalla fusione dei piccoli Comuni (quelli con meno di 5.000 abitanti). Un processo difficile, di profondo rinnovamento istituzionale, destinato ad incontrare resistenze, per il quale l'Unione rappresentava una prima tappa: una entità

(1) Sulla distinzione fra strumenti associativi e strumenti organici di riordino territoriale si veda, fra gli altri, F. SPALLA, *L'amministrazione locale. Organizzazione, funzionamento, trasformazioni*, Roma, Carocci, 2000.

associativa, graduale e transitoria, preordinata alla costituzione di un Comune unico.

Il mancato decollo delle Unioni dei Comuni a quasi dieci anni dall'approvazione della legge 142/1990 – quelle istituite alla fine degli anni Novanta risultavano essere solo 17² – spinse il legislatore a riformare questo quadro normativo. Con la legge 265/1999, recepita poi nel TUEL, l'istituto della fusione e quello della Unione dei Comuni vengono separati, divenendo due strumenti di riordino territoriale distinti, orientati ad assolvere diverse finalità, e in tale forma recepite e disciplinate dalle leggi di riordino regionali. Le Unioni diventano entità associative a tempo indeterminato, enti di secondo grado volti all'esercizio congiunto delle funzioni e dei servizi comunali, allo scopo di accrescerne l'efficienza e l'efficacia a prescindere dalle dimensioni demografiche degli enti partecipanti (potendosi costituire anche Unioni con Comuni di medio-grandi dimensioni), con incentivi regionali e contributi statali erogati in base al numero non di abitanti, bensì di funzioni gestite in forma associata. Uno strumento dunque non riservato ai piccoli Comuni, ma aperto a tutti quelli che intendono realizzare gestioni più efficienti ed efficaci³.

Le fusioni restano invece istituti pensati primariamente per superare il fenomeno dei Comuni “polvere” – Comuni di piccolissime dimensioni – e relativi disagi, soprattutto in contesto montano, quale possibile evoluzione delle Comunità montane, con una normativa regionale che, come nel caso della legge emiliano-romagnola 10/2008 (art. 16), tende a fissare una soglia dimensionale minima (3.000 abitanti) e una massima (30.000). Anche i contributi e gli incentivi all'uso di questo strumento di riordino vengono calcolati sulla base delle dimensioni demografiche nonché del numero di Comuni partecipanti al processo di fusione a prescindere da quali e quante funzioni siano da essi svolte. E nulla vieta ad un Comune unico derivante dal processo di fusione di entrare poi a far parte di un'Unione per raggiungere dimensioni

(2) Il dato è del 1999, fonte Ministero dell'Interno.

(3) Si veda P. BARRERA, *La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente si fa sul serio*, in *Astrid Rassegna*, n. 166, ottobre 2012.

ottimali di esercizio di funzioni e servizi. L'originaria impostazione della legge 142/1990 resta però sullo sfondo in quanto il passaggio dall'Unione alla fusione viene incentivato con maggiori contribuzioni finanziarie (art. 33 TUEL).

La rimozione del vincolo giuridico alla fusione ha portato, nel decennio successivo, ad un'ampia diffusione delle Unioni di Comuni che triplicano o raddoppiano di anno in anno, arrivando nel 2012 ad essere 370, coinvolgendo 1.871 Comuni⁴: un dato che indica, chiaramente, la presenza di numerose resistenze all'idea della fusione, resistenze che non avevano permesso l'avvio dei processi di unione quando questi erano vincolati alla fusione⁵.

Tuttavia, le Unioni di Comuni, per quanto siano state un fenomeno in espansione, non hanno monopolizzato l'esperienza della gestione associata dei servizi. Sebbene la normativa regionale abbia sempre incentivato più le Unioni rispetto ad altre forme di intercomunalità, i Comuni, nel corso del passato decennio, hanno spesso mostrato preferenza per forme più flessibili di gestione associata – disciplinate sulla base di convenzioni e governate da semplici organi di coordinamento (comitati dei sindaci) – che non comportavano la creazione di una nuova entità istituzionale di secondo grado⁶.

L'attuale congiuntura economico-finanziaria – la crisi più grave degli ultimi decenni che impone alla pubblica amministrazione di ripensare profondamente a se stessa, cercando nuove strade di razionalizzazione, anche quelle che fino a ieri sembravano impensabili⁷ – si pone alla

(4) Nel 2000 le Unioni passano da 17 a 67, nel 2001 diventano 132, nel 2003 arrivano a 222 fino alle 370 attuali. Dati del Ministero dell'Interno e ANCI nazionale.

(5) Cfr. F. SPALLA, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, in *Amministrare*, 2002, n. 3, pp. 435-464.

(6) Si ricorda l'esperienza della Regione Emilia-Romagna dove il numero delle associazioni intercomunali è ampiamente superiore a quello delle Unioni fino all'approvazione della l.r. 10/2008 che spinge le associazioni a trasformarsi in Unioni al fine di rendere più stabile e istituzionalizzata la gestione associata delle funzioni e dei servizi. Ma è anche l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia, dove addirittura si sciolgono le Unioni già costituite per passare a forme di associazionismo più flessibili e leggere. Cfr. il contributo di Alessandro Pirani in questo numero monografico.

(7) Cfr. S. BOCCALATTE, *Prefazione*, in G. CASTRONOVO, *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010, pp. 5-16.

base di un nuovo quadro normativo, delineatosi negli ultimi due anni, quale prodotto delle manovre correttive del debito pubblico nonché dell'impegno alla *spending review*⁸. Tale quadro, volto al riordino e alla semplificazione delle forme associative, ha imposto ai Comuni fino a 5.000 abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni fondamentali e previsto nuovi incentivi per le fusioni⁹, dando avvio ad un nuovo fenomeno evidenziato dai contributi in questo numero monografico. Un fenomeno in controtendenza rispetto al passato che pare recuperare la direzione originariamente indicata dalla legge 142/1990, ovvero la trasformazione delle Unioni in fusioni di Comuni. Diviene allora necessario, a conclusione di questo numero monografico, alla luce delle esperienze sviluppate tanto a livello regionale quanto a livello nazionale presentate nei contributi precedenti, riflettere su quali possano essere le ragioni che spingono un'Unione di Comuni a dare oggi avvio ad un processo di fusione e, al tempo stesso, quali criticità possono invece sollevare resistenze a procedere in tale direzione. Inoltre, occorre indagare attraverso quali modalità e forme il Comune unico, derivante dalla fusione, può strutturarsi, sebbene a questo riguardo le esperienze si presentino ancora in fase di avvio e piuttosto eterogenee fra loro.

(8) Il quadro comincia a delinearsi con la manovra finanziaria 2010 (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), a cui si aggiungono due successivi decreti del 2011 (decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 e decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148). A tale quadro va poi aggiunto il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, sulla c.d. *spending review* che nel suo art. 20 disciplina nuovi incentivi per i processi di fusione dei Comuni. Per una trattazione completa del nuovo quadro, cfr. il contributo di Fabrizio Politi in questo numero monografico.

(9) L'obbligo per i Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane è solo per quelli fino a 3.000 abitanti. Per i Comuni fino a 1.000 abitanti invece l'obbligo riguarda tutte le funzioni, non solo le fondamentali, spingendo dunque nella direzione della fusione. Cfr. P. BARRERA, *La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente si fa sul serio*, cit.; P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, 2012, n. 16.

2. *Le ragioni*

2.1. *Efficienza ed efficacia nell'azione di governo*

Sebbene le Unioni di Comuni nascano già per accrescere l'efficienza e l'efficacia amministrativa, consentendo l'erogazione di funzioni e servizi in ambiti ottimali sovracomunali, con la realizzazione di economie di scala e la possibilità di erogare più servizi grazie all'integrazione di risorse e capacità, c'è da chiedersi se la prospettiva di un Comune unico possa prefigurare nuove e superiori capacità nell'azione di governo del territorio.

Gli studi di fattibilità al riguardo mettono in evidenza che il superamento della forma Unione con la fusione permette maggiori economie di scala e, nel medio-lungo periodo, il miglioramento della qualità delle prestazioni di servizio, grazie all'attivazione di un processo di qualificazione e specializzazione del personale del nuovo Comune. Per quanto ampio possa essere un processo di conferimento alle Unioni di servizi e funzioni da parte degli enti associati, parte delle strutture comunali dovranno comunque essere mantenute nonostante la creazione dell'Unione, e fra queste certamente l'anagrafe, lo stato civile, la segreteria generale, il protocollo, ecc. Le economie di scala ottenibili con un processo di fusione, di conseguenza, sono certamente maggiori di quelle prodotte grazie allo strumento dell'Unione. Nell'Unione, infatti, i Comuni devono continuare a garantire la presenza di una loro separata amministrazione, mentre nella fusione si aprono nuove prospettive di ricerca di efficacia ed efficienza nell'organizzazione comunale. Inoltre, il combinato disposto di strutture comunali piccole, dotate quindi di poco personale, e dei forti limiti alla copertura del turn over determinati dalla normativa statale degli ultimi anni hanno accelerato il processo de-specializzazione del personale amministrativo, con impatti significativi sulla qualità dei servizi e sui costi che il Comune deve sostenere per acquisire all'esterno le competenze necessarie (non disponibili all'interno). La fusione delle piante organiche e del personale prospetta vantaggi a tale riguardo: nel breve periodo porterà ad un aumento del personale, seppure con competenze ed esperienze simili, mentre nel medio periodo permetterà al nuovo ente la realizzazione di una specifica politica di

qualificazione degli addetti, assolutamente irrealizzabile all'interno di piccoli Comuni, favorendo nel contempo maggiori capacità di assorbimento della mancata copertura del *turn over*.

Simili considerazioni chiamano in causa una riflessione sulle ragioni del fallimento o comunque sui limiti delle Unioni come strumenti di riordino. Interessante a questo riguardo il contributo sul caso elbano in questo numero monografico, dove l'esperienza dell'Unione dei Comuni dell'Isola (e dell'Arcipelago), a cui si arriva in seguito alla trasformazione della preesistente Comunità montana, viene presentata come fallimentare in quanto incapace di trovare accordo fra i sindaci dei diversi Comuni coinvolti, intrappolata da veti incrociati che ne impediscono la decisione e dunque l'azione. Come emerge da ricerche sul campo e da analisi presenti in letteratura, la difficoltà di stipulare accordi tra amministrazioni, la complessità delle procedure amministrative e le difficoltà nella gestione dei rapporti inter-istituzionali sono motivazioni ricorrenti nelle resistenze a dare avvio o a consolidare l'esperienza delle Unioni¹⁰. Accanto ai benefici derivanti dall'esperienza associativa, tali analisi hanno sottolineato anche i limiti o le criticità nel funzionamento delle Unioni. Fra questi certamente l'elevata complessità non solo delle procedure ma anche dei processi decisionali, una complessità che deriva dalla natura di ente associativo di secondo grado, nell'ambito del quale si preservano gli enti di base – guidati da sindaci che devono rispondere ai propri elettorati – ma si costruisce un livello istituzionale superiore – dove i sindaci e le rappresentanze politiche dei Comuni associati devono approvare decisioni condivise. Ovviamente tali limiti saranno maggiori o minori a seconda di quali e quante funzioni verranno portate nella gestione associata a livello di Unione. Se si tratta di poche funzioni la complessità sarà minore, ma a quel punto potrebbero risultare preferibili forme meno istituzionalizzate di gestione associata, disciplinate sulla

(10) Si vedano G. BALDINI *et al.*, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Misure. Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna, Istituto Cattaneo, 2009; S. BOLGHERINI, *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare*, 2009, n. 1, pp. 5-34; F. SPALLA, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, cit.

base di convenzioni, come le associazioni intercomunali. Se si tratta di molte funzioni, allora la fusione potrebbe rappresentare una semplificazione desiderabile, in quanto in grado di risolvere la paradossale situazione di organi eletti in primo grado che governano servizi e risorse tramite un organo di secondo grado nel quale, inevitabilmente, hanno perso potere decisionale. Simili difficoltà dei processi decisionali delle Unioni dei Comuni chiamano in causa aspetti attinenti alla sfera della rappresentanza politica e della legittimazione democratica che verranno approfonditi nel prossimo paragrafo.

La complessità dell'Unione dei Comuni riguarda non solo il *decision-making* ma anche le strutture organizzative. Per quanto ci si impegni ad armonizzare la presenza di unità amministrative dipendenti da ogni singolo Comune associato con quella di unità dipendenti dall'Unione, è inevitabile che si instaurino fenomeni di concorrenza e diffidenza tra queste diverse strutture, se non altro perché le seconde, nella misura in cui dimostrino nel tempo efficacia ed efficienza operative, tenderanno a fagocitare le prime. Ciò rende spesso necessario un impegno aggiuntivo e costante di integrazione, anche attraverso la risoluzione di micro/macro conflitti organizzativi.

La diversa e variabile relazione con i vertici politici non semplifica l'armonizzazione dei servizi unificati con i servizi gestiti direttamente dai Comuni. Per i primi, la dipendenza è con un solo vertice politico, per i secondi, la relazione è con l'apparato di secondo livello ma anche, nella gestione quotidiana dei servizi, con i vertici politici locali. Il risultato è che alcuni servizi finiscono per "soffrire" valutazioni fortemente ambivalenti da parte degli organi politici. Il corpo di polizia municipale unificato, ad esempio, pur operando normalmente su un piano di presidio del territorio approvato e condiviso dagli apparati politici dell'Unione, nella gestione quotidiana delle sue attività, in genere sconta forti critiche locali, da parte degli stessi sindaci che, abbandonata la veste di dirigenti dell'Unione, non possono che difendere gli interessi di presidio del loro territorio.

I servizi unificati all'interno delle Unioni di Comuni presentano poi numerose difficoltà in quanto devono affrontare problemi legati alla diversità delle pratiche e degli assetti organizzativi precedenti, nonché dei regolamenti e delle norme comunali in merito; inoltre, numerosi

problemi vengono sollevati dalle resistenze e diffidenze del personale amministrativo, specie quello che dai singoli Comuni deve essere collocato nelle strutture dell'Unione. Non è un caso che i processi di trasferimento dei servizi dai Comuni all'Unione siano quasi sempre impostati su piani di attuazione di lungo periodo.

La struttura dell'ente Unione, nei fatti, ha mostrato grandi limiti nella sua generale funzione di governo su "area vasta". Se, da una parte, le Unioni hanno mostrato, per alcuni servizi, notevoli *performance* in termini di migliore efficienza ed efficacia (grazie anche all'attivazione di nuovi servizi fuori dalla portata economica di un singolo Comune), dall'altra non hanno quasi mai portato a forme di governo unitario nell'area sovracomunale di riferimento – in particolar modo nel settore urbanistico – ed hanno solo parzialmente favorito una reale armonizzazione delle regole di gestione e di governo dei beni pubblici. In altri termini, le Unioni hanno funzionato bene per ottenere economie di scala e per specializzare alcune funzioni di governo, ma non per integrare le politiche sviluppate dai singoli Comuni, i quali spesso mantengono modalità operative, costi e tariffe di servizio molto diverse fra loro.

Ovviamente, in caso di fusione dei Comuni queste complessità e problematiche organizzative delle Unioni risultano risolte. Tuttavia, nel dibattito sui vantaggi e svantaggi del processo di fusione, le criticità strutturali delle Unioni, almeno per quanto riguarda i percorsi in corso nella Regione Emilia-Romagna, solo in parte hanno avuto un ruolo. In un solo caso¹¹, il "fallimento" dell'Unione rispetto alle attese è stato esplicitamente indicato come una delle cause che ha portato i Comuni ad avviare il processo di fusione. Negli altri casi, incluso quello della Valsamoggia, gli esiti dell'Unione sono stati letti in maniera ambivalente: da una parte un'esperienza di collaborazione intercomunale di successo che trova nel processo di fusione la sua logica conclusione, dall'altra un'esperienza che non può superare definitivamente i limiti politici e tecnici dei singoli Comuni e che, di conseguenza, non rappresenta una meta, ma una tappa per un obiettivo più radicale. In

(11) Processo di fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli.

particolare, nelle esperienze maturate nella nostra Regione, grande importanza ha assunto la necessità di dotarsi di un altro strumento di riordino – la fusione – maggiormente in grado di supportare lo sviluppo e l'integrazione di politiche di qualificazione del territorio su area vasta. Una integrazione più completa delle regole, delle modalità di erogazione dei servizi e delle modalità di relazione con gli *stakeholder* sociali ed economici è stata spesso indicata come un punto di forza a vantaggio del progetto di fusione.

Per quanto riguarda i cittadini, nei dibattiti pubblici sulle opportunità della fusione dei Comuni, la possibilità di migliori *performance* in termini di efficienza ed efficacia nei servizi unita ad una più significativa armonizzazione delle regole e delle tariffe, razionalizzando al contempo quelle che vengono percepite come duplicazioni di ruoli e strutture, ha certamente suscitato interesse e prodotto un impatto a favore della trasformazione dell'Unione in Comune unico.

2.2. Legittimazione democratica e accountability

Il passaggio dall'Unione dei Comuni al Comune unico accresce la legittimazione democratica e l'*accountability* del vertice politico, semplifica e rende più trasparenti i processi decisionali degli organi politici agli occhi dei cittadini. Tale passaggio marca infatti la trasformazione di un ente di secondo grado, indirettamente elettivo, in un ente di primo grado dove esiste un unico sindaco che risponde direttamente all'elettorato¹². La semplificazione degli organi di vertice va di pari passo con quella dei processi decisionali e con una maggiore capacità di rispondere responsabilmente (*accountability*) delle decisioni prese. Mentre nell'Unione un sindaco può essere chiamato ad adottare decisioni che singolarmente non avrebbe preso, nel Comune unico il rapporto con l'elettorato è diretto e il principio di responsabilità opera integralmente. L'assetto istituzionale delle Unioni pone numerosi vincoli agli enti comunali partecipanti, sottraendo spazi di

(12) Sulla legittimità delle forme indirette di elezione nei governi locali, cfr. L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Astrid Rassegna*, n. 167, ottobre 2012.

protagonismo ai singoli sindaci, e questo può spingere a rivalutare l'opzione della fusione; in particolare: il presidente dell'Unione deve essere uno dei sindaci dei Comuni associati, finendo per operare come il "sindaco dei sindaci"; l'Unione, oltre al presidente, ha una propria Giunta e un proprio Consiglio, le cui maggioranze politiche possono essere diverse da quelle dei Comuni partecipanti; il Consiglio deve essere eletto, indirettamente, dai Consigli comunali, assicurando la rappresentanza delle loro minoranze. Se le decisioni più importanti vengono prese dall'Unione, da organi diversi da quelli del singolo Comune, magari con diversi orientamenti politici, risulta difficile per un sindaco mantenere un rapporto responsabile con il proprio elettorato. Ovviamente dipende dal peso politico del suo Comune all'interno dell'Unione nonché, come già osservato, da quali e quante funzioni sono esercitate in forma associata dall'Unione. Tuttavia, poiché nel nuovo quadro normativo sono cresciuti gli obblighi alla gestione associata delle funzioni fondamentali, salvo l'ipotesi di dar vita ad una gestione associata senza Unione, disciplinata da convenzioni, caratterizzata però da incentivazioni finanziarie di gran lunga inferiori, la prospettiva della fusione può risultare allettante¹³. Alla semplificazione degli organi si aggiunge poi quella dei processi decisionali, a vantaggio di una migliore governabilità del Comune unico. Diversamente dall'Unione, non ci saranno veti incrociati capaci di paralizzare il *decision-making* istituzionale, se non quelli della normale dialettica fra forze politiche di maggioranza e di opposizione o dei rapporti fra sindaco/Giunta e Consiglio, per i quali la clausola *simul stabunt simul cadent* rappresenta comunque un deterrente. Né può prodursi la situazione in cui in Giunta si ritrovino rappresentanti di opposte provenienze politiche oppure si producano tensioni legate alla turnazione dei sindaci alle cariche di presidente e vicepresidente, come invece accade nelle Unioni¹⁴. Nel Comune unico esiste infatti un

(13) Cfr. P. BARRERA, *La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente si fa sul serio*, cit.

(14) Cfr. G. BALDINI *et al.*, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, cit.

solo organo esecutivo: la Giunta scelta dal sindaco eletto direttamente dai cittadini.

In modo analogo, anche il funzionamento del Consiglio comunale potrebbe recuperare democraticità. Innanzitutto, ritrovando spazi e informazioni adeguate per poter svolgere al meglio la sua funzione di indirizzo e controllo, funzione penalizzata all'interno delle Unioni, dove i Consigli tendono ad essere marginalizzati, come sottolineato dalle varie analisi presenti in letteratura¹⁵. In secondo luogo, assicurando un migliore equilibrio fra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione, evitando sia quel fenomeno di svuotamento delle minoranze consiliari denunciato dalle analisi sul funzionamento delle Unioni¹⁶ che, all'opposto, quello della sovra-rappresentanza delle minoranze, a scapito della rappresentanza territoriale di ciascun Comune associato, in seno al Consiglio dell'Unione come prospettato dal nuovo quadro normativo¹⁷).

Infine, *last but not least*, la fusione potrebbe essere una risposta al problematico rapporto tra cittadino e Unione dei Comuni, che tende ad essere indiretto, sporadico e limitato a una mera fruizione dei servizi offerti, gravato da scarsa informazione e conoscenza, anche perché, nella maggior parte dei casi, i Comuni fondatori interpretano e percepiscono l'Unione come una organizzazione funzionale di secondo livello al loro servizio e non come ente sostitutivo del loro ruolo e della loro titolarità. Ne consegue una scarsa visibilità dell'Unione agli occhi dei cittadini e degli utenti, data anche la mancanza di politiche di comunicazione diretta per evitare che venga scavalcata la singola amministrazione comunale nei riguardi del cittadino. I rendiconti su ciò che le Unioni fanno e su come lo fanno non a caso sono quasi sempre indirizzati alle amministrazioni comunali e non alle comunità locali. Un problema strutturale che contrasta con la sempre più dif-

(15) Si vedano, fra gli altri, G. BALDINI *et al.*, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, cit.; S. BOLGHERINI, *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, cit.

(16) *Ibidem.*

(17) Cfr. P. BARRERA, *La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente si fa sul serio*, cit.

fusa tendenza alla “apertura” dei sistemi politici locali, allo scopo di recuperare la partecipazione e la fiducia degli elettori¹⁸.

In sintesi, la nascita del Comune unico prospetta, rispetto all’Unione, maggiore trasparenza e democraticità nei processi decisionali, nel rapporto fra maggioranza e opposizione e, non ultimo, in quello fra cittadini e organi politici. La fusione si presenta dunque come una trasformazione volta non solo a razionalizzare organi, strutture e livelli ma anche ad accrescere la governabilità, la responsabilità e la legittimazione dei processi politici locali.

2.3. I costi della politica

Uno dei fattori più citati a favore del processo di fusione tra Comuni è la riduzione dei costi della politica, con particolare riferimento alla contrazione strutturale ed immediata degli amministratori politici, siano essi consiglieri, assessori o sindaci. A titolo di esempio, nel progetto di fusione dei Comuni della Valsamoggia si passerà da 77 consiglieri a 20, da 28 assessori a 5 ed ovviamente da 5 sindaci ad un solo. Nel progetto di fusione dei Comuni dell’Unione Reno-Galliera si prevede una diminuzione dei consiglieri comunali dagli attuali 132 a 24 e da 42 fra assessori e sindaci ad 8. Nel progetto di fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, si prevede un riduzione dei consiglieri da 36 a 16, e degli assessori da 13 a 5. Si tratta di un processo di autoriforma della politica senza eguali, in quanto prevede una riduzione degli amministratori locali ben più incisiva, nei risultati previsti, di quanto già disciplinato dalla recente normativa inerente la riduzione dei rappresentanti politici a livello comunale¹⁹.

Se per costi della politica si intendono i costi diretti ovvero quelli economicamente sostenuti dai Comuni per compensi, gettoni di presenza e rimborsi agli amministratori, questi ovviamente non possono che conoscere una automatica decurtazione vista la drastica riduzione

(18) Cfr. G. BALDINI *et al.*, *Unioni di Comuni. Le sfide dell’intercomunalità in Emilia-Romagna*, cit.

(19) Il riferimento va alle leggi 42/2010 (art. 2, comma 184) e 138/2011 (art. 16, comma 9).

degli amministratori. Dai calcoli effettuati nello studio di fattibilità per la fusione dei Comuni della Valsamoggia si stimano risparmi pari a 240.000 euro all'anno, nel caso della ipotetica fusione dei Comuni dell'Unione Reno-Galliera i risparmi previsti sono pari a 381.000 euro annui e in quello della fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli i risparmi annuali risultano pari a 150.000 euro. Il valore simbolico di questa riduzione dei costi della politica è molto alto: stiamo parlando di sindaci, assessori e consiglieri che sacrificano il loro ruolo, e relativo compenso, per un ipotetico maggior bene comune. Se dal punto di vista economico i dati dell'effettivo risparmio non mostrano cifre così elevate da giustificare da sole un'operazione tanto complessa e dirompente come la fusione dei Comuni, sebbene in una situazione economico-finanziaria drammatica come quella attuale anche queste cifre possano fare differenza divenendo risparmi non irrilevanti, l'aspetto simbolico accresce il vigore di questi tagli richiamando altri valori – responsabilità, bene pubblico, buona politica – utili a rafforzare la legittimazione del processo di fusione.

Rispetto alle Unioni, non risultano altri risparmi in relazione ai costi della politica in quanto il quadro normativo vigente vieta già la doppia remunerazione (Comune di appartenenza e Unione) degli amministratori²⁰; in tal senso, l'eventuale trasformazione di un'Unione in un Comune unico non comporterà alcun risparmio aggiuntivo rispetto alle diminuzioni dei costi sostenuti dai singoli Comuni. Tuttavia, esistono altri costi legati all'attività politica, sia dell'Unione che dei Comuni, che potranno essere tagliati: quelli connessi alle unità di staff a supporto dell'operato degli organi politici (sindaco, Giunta e Consiglio). Si tratta di costi difficili da valutare sia perché variabili a seconda delle dimensioni dei Comuni interessati e/o delle Unioni, sia perché connessi per lo più all'impiego di personale amministrativo che potrà essere successivamente riutilizzato in altre attività di servizio. Infine, con riferimento alle fusioni, non risultano nuovi costi correlati all'attività politica, nemmeno nell'ipotesi che si preveda l'istituzione di organismi di rappresentanza e partecipazione democratica alla vita

(20) Comma 3 del novellato art. 32 del d.lgs. 267/2000.

politica del nuovo ente, quali i Municipi; la normativa vigente impedisce infatti qualsiasi forma di remunerazione ai futuri rappresentanti dei cittadini presso questi nuovi e facoltativi organismi del Comune unico.

2.4. *Gli incentivi finanziari*

Nel processo di scelta connesso all'ipotesi di fusione dei Comuni, un ruolo cruciale assumono i sistemi di incentivazione finanziaria previsti sia dalla normativa statale che da quella regionale.

La normativa statale è stata recentemente oggetto di modifiche. In base a quanto previsto dall'art. 20 del d.l. 95/2012 (convertito con modificazioni in legge 135/2012) è stato emanato il decreto del Ministero dell'Interno 10 ottobre 2012 "Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai Comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e seguenti", il quale prevede che ai Comuni istituiti a seguito di un processo di fusione realizzato negli anni 2012 e successivi spetti, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di 10 anni, un contributo *straordinario* che è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni che hanno dato luogo alla fusione, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti²¹.

Nella simulazione dell'importo del contributo straordinario statale per i Comuni della Valsamoggia si prevede un trasferimento aggiuntivo annuale massimo, per dieci anni, di oltre 900.000 euro. Analoga incentivazione è prevista nel caso di fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, mentre in quello dei Comuni dell'Unione Reno-Galliera il valore dell'incentivazione statale, se non decurtato per limiti di stanziamento, è stimato in 2,2 milioni di euro all'anno.

(21) Fra i contenuti più innovativi del provvedimento va segnalato quello di fissare come anno di riferimento, per il calcolo della maggiorazione del 20% dei trasferimenti, il 2010 e non, come previsto precedentemente, l'anno precedente alla fusione dei Comuni. Questa modifica si è resa necessaria dopo l'applicazione nel 2011 della riforma fiscale che ha istituito l'IMU ed ha contestualmente dimezzato i trasferimenti statali ai Comuni.

Oltre agli incentivi statali le Regioni hanno messo in campo propri sistemi di incentivazione economico-finanziaria a favore dei progetti di fusione. Il PRT (Programma di riordino territoriale) 2012 della Regione Emilia-Romagna specifica i criteri per la corresponsione dei contributi regionali, prevedendo che al Comune unico spetti, nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, un contributo straordinario in conto capitale della durata di 3 anni ed un contributo ordinario della durata di 15 anni²². Il valore economico degli incentivi regionali previsti per l'ipotesi di fusione dei Comuni della Valsamoggia è pari a 705.000 euro annui per i primi dieci anni e 210.000 euro annui per i cinque anni successivi²³. A questi contributi occorre aggiungere un ulteriore stanziamento pari a 300.000 euro all'anno in conto capitale per i primi tre anni di esercizio. Per i Comuni dell'Unione Reno-Galliera, l'incentivo regionale, nel caso aderiscano al progetto di fusione tutti gli enti associati nell'Unione, sarà quasi di 10 milioni di euro complessivi, erogati nell'arco di quindici anni. Nel caso della fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli l'incentivo regionale complessivo supererà i 5 milioni di euro. A questi contributi occorre poi aggiungere la possibilità di operare al di fuori del patto di stabilità regionale per due anni e la previsione di priorità assoluta negli altri finanziamenti regionali destinati ai Comuni per quindici anni.

Nell'insieme, si tratta di finanziamenti enormemente superiori agli incentivi previsti per le altre forme associate (Unioni e Comunità montane, le associazioni intercomunali non sono incentivate); basti pensare che per l'anno 2011 per l'Unione dei Comuni della Valsamoggia erano previsti contributi regionali pari a 116.000 euro, per l'Unione Reno-Galliera i contributi erano circa 156.000 euro, mentre per quella

(22) Entrambi questi contributi (quello straordinario volto alla "compartecipazione alle spese del processo amministrativo di aggregazione dei servizi e della riorganizzazione delle strutture del Comune neoinstituito") vengono quantificati dalla legge regionale di istituzione del nuovo Comune, tenendo in considerazione il peso demografico, l'estensione territoriale e il numero dei Comuni che si sono fusi nonché il volume delle spese correnti di bilancio.

(23) Delibera della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 1038/2012.

del Rubicone (Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli, Gatteo) i contributi risultavano pari a 110.000 euro²⁴.

Oltre agli incentivi finanziari specificatamente dati per la fusione, va sottolineato che il Comune unico, date le sue più ampie dimensioni, assume la possibilità di accedere con maggiore facilità a finanziamenti statali e regionali per specifiche politiche che, come evidenziato dagli studi di fattibilità, risultano spesso preclusi ai singoli Comuni date le loro più limitate capacità di progettazione.

La disponibilità di risorse e condizioni finanziarie così ingenti ed importanti gioca, ovviamente, un ruolo di primo ordine nel dibattito a favore del progetto di fusione. Incentivi di tale portata, ancorché distribuiti su 10 e 15 anni, possono infatti permettere lo sviluppo di nuove politiche locali, la costruzione di più infrastrutture²⁵ e, non ultimo, la possibile diminuzione delle tasse locali (IMU e addizionale IRPEF) per i cittadini del Comune unico.

3. *Le criticità*

A fronte delle ragioni che possono spingere i Comuni associati in Unione a dare avvio ad un processo di fusione, risulta necessario riflettere su quali criticità possono invece sollevare resistenze al progetto, prospettando come più desiderabile la preservazione dell'Unione dei Comuni.

3.1. *Identità, autonomia e rappresentanza*

Fra le molte possibili resistenze alla fusione, la prima fra tutte, quella che a lungo ha impedito l'adozione di questo strumento di riordino in Italia, riguarda la soppressione dei Comuni preesistenti e la conseguente perdita d'identità (politico-istituzionale, sociale e culturale) della relativa popolazione. La rappresentanza dei territori e le prerogative dei preesistenti Comuni vengono assunti dalla nuova entità che si va a costituire che però è, per l'appunto, "nuova" e, conseguente-

(24) Dati contenuti nelle schede istruttorie dei contributi alle forme associative, anno 2011, della Regione Emilia-Romagna.

(25) Ad esempio l'ipotizzato nuovo polo scolastico previsto dai Comuni della Valsamoggia.

mente, priva di identità storica e interamente da costruire. Il problema identitario e quello della perdita di autonomia da parte delle comunità locali originarie è il tema chiave intorno al quale ruota tutto il dibattito critico e le opposizioni alle fusioni dei Comuni.

Il processo di fusione pone inoltre problemi di rappresentatività politica. Il nuovo Comune possiede organi direttamente elettivi, ma questi organi rappresentano una popolazione più eterogenea e di più ampie dimensioni. Cambia radicalmente il rapporto numerico fra amministratore ed amministrato, con conseguenze tutte da valutare nel corso del tempo. A titolo esemplificativo, se oggi tra i Comuni della Valsamoggia il rapporto tra eletto ed elettore è mediamente pari a un eletto ogni 385 abitanti, nel Comune unico derivante dalla fusione dei cinque enti proponenti si passerà ad un rapporto di un eletto ogni 1.483 abitanti. Nel caso dei Comuni della Unione Reno-Galliera si passerà da un rapporto di 541 abitanti per ogni eletto ad un rapporto pari a 2.980 abitanti ogni eletto. Analogamente, nel caso di fusione tra i Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli il rapporto eletto/elettore da 806 passerà a 1.834. Cambiamenti senz'altro significativi, che allontanano il nuovo Comune dalle preferenze e dalle istanze dei singoli cittadini, perdendo quote rilevanti di rappresentatività politica. È però vero che il TUEL prevede, nel caso della fusione di Comuni, la creazione (facoltativa) di Municipi che possano ridimensionare tali perdite. La costituzione di Municipi, al posto dei preesistenti Comuni, dotati di organi rappresentativi (eletti anche a suffragio diretto) e titolari di alcune funzioni che potrebbero rimanere decentrate in ambito intracomunale, consentirebbe di ri-equilibrare la rappresentanza e rendere meno traumatico il passaggio al Comune unico. Tuttavia, va segnalata la pesante incertezza che grava a questo riguardo, derivante non solo dalle diverse forme possibili che rinviano a scelte da approvarsi con il nuovo statuto, ma soprattutto dal quadro normativo vigente che ha teso a ridurre la possibilità di ricorrere al decentramento intracomunale e la costituzione di Consigli di quartiere/frazione, limitandola ai Comuni di grandissime dimensioni²⁶. Resta pertanto

(26) Cfr. P. BARRERA, *La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni*

da chiarire se e in quale misura tali vincoli troveranno applicazione anche per i Comuni nati da fusione, con particolare riferimento alla possibilità di istituire Municipi, decentrando loro l'erogazione di determinati servizi che potrebbero restare ancorati alle originarie comunità locali²⁷. L'armonizzazione delle politiche e la possibilità di regolamentare ed erogare su area più vasta i servizi locali sono infatti spesso percepiti dai cittadini come una svantaggiosa perdita di autonomia, con rischi di marginalizzazione ed abbandono del proprio territorio di riferimento, piuttosto che come una opportunità di miglioramento degli standard di efficienza ed efficacia dei servizi stessi.

La vittoria dei "No" al referendum in due dei cinque Comuni partecipanti alla fusione della Valsamoggia la dice lunga su quanto questa incertezza e questo problema possano essere sentiti a livello di cittadinanza²⁸; lo stesso può dirsi per quanto riguarda il fallito processo di fusione dei Comuni di Temù e Ponte di Legno, nella Provincia di Brescia, dove il referendum popolare ha visto prevalere i "No" in uno dei due Comuni partecipanti al progetto²⁹.

A tali problematiche si aggiunge poi quella della costruzione della nuova identità territoriale, con la necessità di varare specifiche politiche volte ad integrare le diverse comunità ed assicurare il coinvolgimento del cittadino anche attraverso una fondamentale opera di informazione e comunicazione, imprescindibile ai fini di superare le

associate, finalmente si fa sul serio, cit.; I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, in *Amministrazioneincammino*.luiss.it.

(27) Va comunque considerato quanto stabilito dall'art. 15, comma 2, TUEL, che prevede come la legge regionale istitutiva di nuovi Comuni mediante fusione debba assicurare alle comunità di origine adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

(28) Nel Comune di Bazzano e di Savigno i voti sfavorevoli al progetto di fusione sono stati rispettivamente il 58,5% e il 56,7% dei voti totali. Per una trattazione più approfondita si rinvia al contributo di Alessandra Maglieri in questo numero monografico.

(29) Il referendum ha avuto luogo il 28 ottobre 2012 e i "No" hanno prevalso nel Comune di Temù, mentre il progetto di fusione ha avuto la maggioranza dei consensi nel Comune di Ponte di Legno. Essendo in questo caso ovviamente necessario il consenso di entrambi i Comuni (trattandosi di una fusione a due), il progetto di dar vita ad un Comune unico risulta fallito.

diffidenze, i localismi e i campanilismi identitari. Gli studi di fattibilità poco indagano questo tipo di problematiche ma i dati e le analisi prodotte evidenziano come si tratti di un problema ancora più complesso di quanto appaia. Accanto ad una identità di luogo e di appartenenza, esistono infatti altre forme di identità che si sovrappongono l'un l'altra e che rendono il problema più fluido nella sua definizione. I flussi migratori dell'ultimo decennio, lo sviluppo di nuovi centri urbani più grandi dei poli comunali originari, la non corrispondenza fra il luogo di residenza e quello di lavoro confermano che il concetto di identità territoriale non è univoco e presenta più dimensioni intrecciate fra loro. Se questo, da un lato, pare facilitare il superamento dei campanilismi, dall'altro rende la costruzione di una nuova identità comunale ancora più difficile e complessa.

3.2. Possibili asimmetrie

Nel processo di fusione, la denunciata "centralizzazione" degli uffici nel Comune capofila come problema ricorrente delle Unioni³⁰ rischia di accentuarsi. Sebbene l'istituzione dei Municipi potrebbe consentire il decentramento di alcuni servizi sul territorio, la costituzione del Comune unico non potrà non accompagnarsi ad una significativa centralizzazione decisionale ed amministrativa che è parte integrante del processo di razionalizzazione voluto con la fusione. Tale dinamica potrebbe avvantaggiare il Comune che diventerà sede della nuova istituzione, creando una asimmetria rispetto agli altri Comuni "fusi" che risulterebbero più penalizzati. È per questo motivo che, a tale riguardo, gli studi di fattibilità stimano gli eventuali risparmi derivanti da economie di scala quasi esclusivamente sui servizi e sui ruoli che possono essere accentrati in un'unica sede, prevedendo invece costi invariati o aggiuntivi per i servizi decentrati. Peraltro va sottolineato che quasi sempre i Comuni interessati a questi studi hanno posto come premessa all'ipotesi di fusione proprio il vincolo di mantenere i servizi direttamente rivolti ai cittadini esattamente dove questi sono oggi.

(30) Cfr. G. BALDINI *et al.*, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, cit.

La previsione di mantenere inalterata, almeno nel breve-medio periodo, la collocazione dei centri di servizio è resa necessaria anche dall'assetto del Comune unico che, essendo caratterizzato da una maggiore estensione territoriale e da una distribuzione della popolazione non accentrata su un unico polo, non potrà non scegliere una organizzazione dei servizi decentrata, programmata sulle originarie comunità. D'altro canto, un processo di razionalizzazione che interessi tutti i servizi pubblici comunali direttamente rivolti all'utenza, comprese strutture di servizio quali asili, scuole, palestre e centri di assistenza agli anziani, non risulterebbe praticabile, a causa degli alti costi sociali ed economici che un intervento di questo tipo comporterebbe. In tal senso, nel Comune unico, l'assetto complessivo dell'erogazione dei servizi potrebbe conoscere minori variazioni territoriali rispetto a quanto temuto dalla cittadinanza e la dinamica di centralizzazione riguardare prevalentemente le funzioni amministrative.

Sempre in materia di asimmetrie, occorre segnalare che – come evidenziato nei casi delle Unioni Valsamoggia e Rubicone ma anche nell'esperienza dell'Isola d'Elba – *non* necessariamente tutti i Comuni partecipanti all'Unione entrano nel processo di fusione. Ne deriva una corrispondenza territoriale non piena fra l'Unione e il Comune unico, a cui consegue la possibilità che la nascita del nuovo Comune *non* sopprima la preesistente Unione (o porti comunque alla costituzione di una Unione successiva) la quale viene preservata (o specificatamente istituita) per la gestione associata dei servizi con i Comuni che non si sono "fusi". Un esito che certamente ridimensiona la portata del processo di semplificazione e razionalizzazione, con riferimento ai livelli e agli enti amministrativi. È comunque vero che i Comuni sono oramai abituati ad operare per l'organizzazione dei servizi pubblici su ambiti territoriali estesi, spesso più ampi delle stesse Unioni di Comuni, una tendenza che potrebbe confermarsi nonostante i processi di fusione. Ciò significa che non è affatto detto che la fusione dei Comuni possa restituire al territorio interessato tutte le funzioni di cui era originariamente titolare, portando il Comune unico ad essere comunque parte di reti e/o forme di intercomunalità per ambiti territoriali più estesi.

4. *Le forme*

Premesso che la fusione dei Comuni deve sempre e comunque passare per un referendum popolare, la trasformazione dell'Unione in fusione di Comuni, sulla base delle esperienze analizzate nei contributi precedenti, può avvenire secondo due modalità: *a)* per iniziativa istituzionale, da parte dei vertici politici dei Comuni associati interessati – e si tratta della modalità più diffusa; *b)* per iniziativa dal basso, da parte di settori della società civile e/o forme organizzate di cittadini – una modalità meno frequente. Sebbene nel secondo caso l'esito del referendum potrebbe apparire più scontato, non sono escluse sorprese specie laddove, magari per iniziativa di forze sociali o consiliari contrarie, si costituiscano comitati per il "No".

L'esperienza dell'isola d'Elba rappresenta un interessante caso appartenente al secondo tipo per il quale si rinvia al contributo di Gabriele Orsini in questo numero monografico. Sono pochissime le iniziative di fusioni che siano, ad oggi, giunte a passaggi formali o dibattiti pubblici promosse direttamente dalle popolazioni locali³¹. Nella grande maggioranza dei casi, le esperienze che stanno portando a consultazioni popolari sono state promosse e deliberate dalle amministrazioni comunali. Ciò non toglie che in futuro possano svilupparsi nuove iniziative che vedano in prima linea comitati di cittadini a favore di un processo di fusione.

Iniziative di questo tipo, in cui la domanda di riprogettazione del governo del territorio viene avvertita più dalla cittadinanza che dalla classe dirigente, evidentemente seguono un processo di preparazione e di scelta diverso da quello impostato dagli organi Comuni, privo, ad esempio, di uno studio di fattibilità. Questo però non esclude la necessità di produrre indagini e analisi sulla futura configurazione del nuovo Comune, se non altro per dare prime risposte a domande cruciali – perché, come, con quali conseguenze e vantaggi, ecc. – fondamentali ai fini della mobilitazione delle popolazioni locali nel refe-

(31) Oltre al caso elbano, quello del comitato promotore per la fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. Si rinvia al contributo di Alessandro Pirani in questo numero monografico.

rendum consultivo³². Peraltro lo studio di fattibilità è uno strumento a supporto del processo di fusione ma non è una condizione *sine qua non* dello stesso. Nelle Regioni italiane che non lo prevedono o che non lo ritengono necessario, i processi attivati dalle amministrazioni locali possono completare il processo di fusione senza la produzione di una specifica analisi di fattibilità³³.

Le esperienze della Regione Emilia-Romagna, più volte ricordate nel corso di questo numero monografico, rientrano invece tutte nel primo tipo, evidenziando il protagonismo indiscusso della classe dirigente locale, secondo un orientamento non necessariamente condiviso dalla cittadinanza, come evidenziato nel caso del referendum della Valsamoggia.

A seconda delle modalità, diverse saranno le ragioni (e le criticità) che potranno risultare prevalenti nel processo di fusione. Nel caso dell'iniziativa istituzionale potranno rientrare tutte le ragioni viste, ma potrebbero essere prevalenti quelle connesse alle incentivazioni finanziarie e alla semplificazione dei processi decisionali, problematiche particolarmente sentite dai vertici di governo dei Comuni associati nell'Unione. Ovviamente anche la ricerca di maggiore efficienza può costituire una valida ragione sebbene, come visto, la tendenza sia alla preservazione, quanto meno nel breve-medio termine, della rete di erogazione dei servizi già esistenti e spesso l'ambito territoriale di riferimento per le politiche di area vasta risulti essere più esteso rispetto al territorio del Comune unico. Nel caso invece dell'iniziativa dal basso, le spinte alla fusione poggeranno più su temi particolarmente sentiti dalla cittadinanza come i costi della politica, la semplificazione dei livelli e delle strutture, l'armonizzazione delle politiche sul territorio e la trasparenza dei processi decisionali. Significativo a questo riguardo il caso elbano.

Con riferimento alle forme, alcune conclusioni vanno fatte anche riguardo alle dimensioni dei prefigurati Comuni unici. Come evidenziato

(32) Si veda ad esempio lo studio realizzato dal comitato promotore per la fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore: www.pescaramontesilvanospoltore.it.

(33) Non risulta, ad esempio, che gli enti che hanno operato la fusione che ha portato al Comune unico di Ledro abbiano mai realizzato uno studio di fattibilità.

nel contributo di Alessandro Pirani, le esperienze di fusione in corso, Emilia-Romagna inclusa, mostrano un fenomeno in controtendenza rispetto alle fusioni concluse, quelle di c.d. “prima generazione”. Non più i piccoli/piccolissimi Comuni sono coinvolti per la costituzione di un Comune unico, quasi sempre al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti ma, recuperando l’esperienza associativa pregressa, i processi di fusione potrebbero portare alla costituzione di Comuni di medie se non grandi dimensioni. Certamente sono tali le esperienze emiliano-romagnole di Reno-Galliera (oltre 70.000 abitanti), Valsamoggia e Rubicone (intorno ai 30.000 abitanti), Mirandolese (circa 20.000), Valle del Santerno e Basso Ferrarese (intorno ai 10.000 abitanti); ma anche le esperienze della Regione Toscana (sia quella dell’Isola d’Elba che quella del Valdarno, entrambe intorno ai 25-30.000 abitanti), quella campana (Montorno, intorno ai 20.000 abitanti), per non parlare del caso abruzzese di Pescara dove il Comune unico potrebbe avere quasi 200.000 abitanti.

La lunga ed intensa esperienza di gestione associata, il peso politico che alcune Unioni nel tempo hanno assunto, in conseguenza dell’incrementale processo di conferimento di servizi, i limiti ad un governo veramente autonomo del territorio e l’assottigliarsi delle risorse economico-finanziarie sono le cause che hanno abbattuto il tabù delle fusioni come processo relegato ai “Comuni-polvere”, diventando nei fatti un’opzione politica praticabile per tutti i Comuni, a prescindere dalle dimensioni. La questione cruciale non è più quella dimensionale, ma riguarda le *partnership* istituzionali di lungo corso, le strette interdipendenze politiche e funzionali tra strutture associative che non possono più essere scisse e, non ultima, una visione integrata del governo del territorio. È però vero che, a fronte di questo nuovo uso dell’istituto della fusione, si confermano anche esperienze più tradizionali, che ricalcano quelle della prima generazione, puntando alla costituzione di nuovi enti comunali attraverso la fusione di “Comuni-polvere”, anche nel rispetto del nuovo quadro normativo che rende obbligatoria la gestione associata di tutte le funzioni per i Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti: i casi emiliano-romagnoli di Bassa Parmense (dove si prefigura un Comune unico di poco superiore a 3.000 abitanti) e Alto Appennino Piacentino (dove l’ente progettato è intorno

ai 1.500 abitanti), ma anche quello della Provincia di Brescia (Ponte di Legno, Temù) dove il fallito progetto di Comune unico presentava dimensioni al di sotto dei 3.000 abitanti. Simile eterogeneità dimensionale dei nuovi Comuni unici non potrà non modificare le forme istituzionali ed organizzative da questi assunte, sempre ovviamente nell'ipotesi che i processi di fusione vadano a buon fine.

Infine, occorre considerare più da vicino l'esperienza associativa pregressa, tenendo in considerazione il fatto che ci sono casi in cui si è attivato un processo di fusione *senza* passare dalla fase di Unione di Comuni. È questo il caso di molte delle fusioni di c.d. "prima generazione", quelle che in buona misura precedono le modifiche operate alla disciplina delle Unioni dalla legge 265/1999, ma anche di alcune esperienze delle fusioni di "seconda generazione", ancora *in fieri*, come analizzato dal contributo di Alessandro Pirani, con particolare riferimento ai casi di Montoro Superiore e Montoro Inferiore (Campania) e quelli di Pescara, Montesilvano, Spoltore (Abruzzo). Si tratta però di esperienze talmente particolari (relative, rispettivamente, ad un Comune che vuole ricostruirsi nella sua integrità storica e all'esigenza di un governo metropolitano) da risultare poco significative in termini di tendenza. Mancano invece esperienze di questo tipo nella Regione Emilia-Romagna dove, ad oggi, tutti gli avviati processi di fusione muovono da Unioni di Comuni o comunque da esperienze associative istituzionalizzate³⁴. Come evidenziato nel corso di questo numero monografico, l'esperienza associativa facilita il passaggio alla fusione, anche perché in questi casi esistono già ambiti istituzionalizzati per la concertazione politica intercomunale. Il fatto che i processi di fusione avviati in Emilia-Romagna riguardino ben 32 Comuni, ovvero oltre il 9% degli enti di questa Regione, ben oltre la somma di tutti i Comuni coinvolti nei processi di fusioni nel resto dell'Italia, fa ritenere che la politica regionale di promuovere prima e conso-

(34) Se non Unioni di Comuni, le esperienze associative precedenti sono di Comunità montane. Solo in un caso, il Basso Ferrarese, l'esperienza pregressa è quella di una forma associativa meno istituzionalizzata (Associazione intercomunale). Va comunque ricordato che nella Regione Emilia-Romagna le esperienze di intercomunalità sono così diffuse che sono pochissimi i Comuni che non risultano associati.

lidare poi le Unioni di Comuni, coinvolgendo anche enti di medie dimensioni, abbia ottenuto, come conseguenza, una consapevolezza diversa sui limiti, sui confini e sulle opportunità dell'agire amministrativo locale. Come sottolineato nei contributi precedenti, le Unioni di Comuni sono diventate, sia nelle opportunità prodotte che nei limiti evidenziati, la strada privilegiata per un salto di qualità nei processi di riordino senza eguali nella storia del paese.

La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios (*)

Diana Santiago Iglesias

Sumario

1. Introducción – 2. El debate sobre la reforma del mapa local – 3. La regulación de la fusión de Municipios en el ordenamiento jurídico español – 3.1. Normativa aplicable – 3.2. La regulación estatal de la fusión de Municipios – 3.3. Particularidades de la regulación autonómica de la fusión de Municipios.

1. Introducción

En el actual contexto de crisis económica, la contención del gasto público con la finalidad de reducir el déficit se ha convertido en objetivo prioritario de las Administraciones Públicas españolas, inmersas en un intenso proceso de racionalización, reestructuración y adelgazamiento, que afecta tanto al ámbito estatal como al autonómico y al local.

En concreto, en este último ámbito, esta situación ha reavivado el debate sobre la necesidad de reformar el mapa municipal, poniendo nuevamente de actualidad el viejo dilema sobre la conveniencia de suprimir Municipios para poner fin a los problemas financieros que

(*) Este trabajo se ha realizado en el marco de la Ayuda para Grupos de Investigación de Potencial Crecimiento, concedida por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, recibida por el DAESP (CN2012/038).

En él se han empleado las siguientes abreviaturas: cfr., confere; cit., citado; coord., coordinador; dir., director; LRBR, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; RPDT, Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales; TRRL, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local; n., número; p., página; pp., páginas; ss., siguientes; vid., videre.

les afectan y a su consiguiente falta de capacidad para prestar de forma eficaz y eficiente los servicios públicos de su competencia.

Así, en el presente trabajo, se pretende ofrecer una perspectiva global de los términos en los que hoy en día se plantea en España la reforma de la planta local. Con este fin, se ha estructurado el mismo en dos partes. En la primera de ellas, se expondrán, de forma sucinta, las distintas posibilidades de reforma del mapa municipal barajadas desde el siglo XIX hasta nuestros días. Una vez definidos los términos del debate, en la segunda parte, se estudiará con detalle el régimen jurídico de una de las opciones anteriormente expuestas, la supresión de Municipios mediante su fusión, por ser aquella que se ha considerado, tradicionalmente, como idónea para resolver los problemas de la Administración local y que hoy se sigue defendiendo, tanto desde instancias europeas como nacionales¹.

2. El debate sobre la reforma del mapa local

El Municipio se ha concebido siempre en España como el cauce de participación de una colectividad de personas para la adopción de decisiones de interés común². Esta forma de entender el Municipio ha determinado que, al igual que sucede en la mayoría de los Estados de influencia francesa³, su número sea muy elevado: actualmente,

(1) Al emplear el término fusión de municipios se está haciendo referencia, tanto al supuesto de fusión, en sentido estricto, es decir, a la unión de dos o más municipios limítrofes para constituir un nuevo municipio, desapareciendo, en consecuencia, los primeros, como a la incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe.

(2) Sobre la evolución histórica de la organización local en España vid.: Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 21ª edición, Thomson-Reuters, Navarra, 2010, pp. 239 y ss.; Carlos MERCHÁN FERNÁNDEZ, *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 72 y ss.; Catalina ESCUÍN PALOP, "La alteración de los términos municipales", en *Tratado de Derecho Municipal*, Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, pp. 1850 y ss.; Luciano PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 21; José Luis RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 5ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pp. 27 y ss.; José SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia del Derecho. Instituciones Político-Administrativas*, Dykinson, Madrid, 1995, *passim*, principalmente pp. 339 y ss. y 629 y ss., y Francisco SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2005, pp. 23 y ss.

(3) Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "Los fundamentos ideológicos del régimen municipal francés", *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 117, 1961, pp. 321 y ss.

existen un total de 8.116, de los que 5.205 no superan los 1.000 habitantes⁴.

La excesiva fragmentación que caracteriza el mapa municipal español determinó que, ya en el siglo XIX, se insistiese en la necesidad de acometer una profunda reforma del mismo, al considerar que, por debajo de un determinado número de población, la gestión de los servicios públicos locales resultaba ineficaz; no obstante, a pesar de ser este el sentir mayoritario, por un lado, existían detractores de esta posibilidad y, por otro lado, entre sus defensores no había unanimidad en las soluciones propuestas para llevarla a cabo.

Aquellos que se mostraban contrarios a la reforma del mapa municipal proponían los siguientes remedios para resolver la grave situación que acuciaba a los pequeños Municipios: la intermunicipalización y la comarcalización⁵.

Así, para ellos, una posible solución era la intermunicipalización, consistente en la asociación voluntaria de Municipios para determinadas finalidades, con sujeción a las bases establecidas por estos⁶.

En la misma línea, la segunda de las soluciones que se ofrecía, la comarcalización, parte de la consideración de la comarca – entidad local que agrupa Municipios limítrofes vinculados por características

(4) Vid. www.ine.es.

(5) Sobre las distintas opciones barajadas, vid.: Fernando ALBI, *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 269-293, y “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 150, 801-869, y Jesús BURGUEÑO RIVERO, “El eterno debate sobre la reforma municipal. El caso de Cataluña”, *Revista de Geografía*, n. 3, 2004, pp. 7-33.

(6) Esta fórmula fue objeto de duras críticas doctrinales; así, por ejemplo, Fernando ALBI la condenó al fracaso aduciendo motivos económicos, “porque si se trata de asociar varios Municipios pobres, la situación financiera inicial persistirá en el organismo integrador, pues la suma de varios municipios pobres no podrá dar jamás, como resultado, un Municipio rico, siendo evidente que en el mismo volumen con que se amplíen los recursos quedarían aumentadas las necesidades y porque si se pretende amparar varias entidades deficitarias a la sombra de otra opulenta, esta última nunca aceptará, de buen grado, a los molestos advenedizos, que vendrían a acrecentar la carga tributaria de su vecindario sin beneficio alguno para el mismo” y motivos psicológicos: “pues ya hemos visto el acentuado espíritu de independencia rural, que prefiere la miseria a lo que entiende sometimiento a autoridades extrañas” (*La crisis del municipalismo*, cit., p. 289).

e intereses comunes, y que gestiona servicios y actividades de ámbito supramunicipal y coopera con los Municipios que la integran – como el medio más adecuado para subsanar las carencias de los pequeños Municipios⁷.

Por otra parte, aquellos que propugnaban la necesidad de reformar el mapa municipal entendían que la solución debía pasar, necesariamente, por la supresión de Municipios. Esta opción, que contaba con un gran respaldo doctrinal y político, se basaba en la consideración de los Municipios no como un fin en sí mismos, sino como un medio para satisfacer los intereses de una comunidad y, en consecuencia de no ser éstos, por su tamaño, capaces de cumplir dicha función prestando los servicios públicos de forma eficaz y eficiente, debían anexionarse. Tal y como señala Fernando Albi, “La Dirección General de Administración Local formuló consulta, sobre estos particulares, a los Presidentes de Diputación, Alcaldes de capitales de Provincia y Procuradores en Cortes, y de las 53 contestaciones recibidas ocho se pronunciaban por la subsistencia y 45 por la supresión: 16 para los que no superasen mínimos demográficos que oscilaban entre los 500 y los 4000 habitantes, y 29 con referencia a los Municipios sin recursos suficientes para cumplir sus obligaciones mínimas. A ello hay que añadir las conclusiones de la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamiento y Diputaciones, celebrada en Madrid en 1959, que postulaban la eliminación de aquellos Municipios con menos de 500 habitantes que no contaran con recursos propios bastantes para atender dichas obligaciones, que el ponente de la Asamblea estimaba que eran los que tenían ingresos menores de cien mil pesetas”⁸.

Sin embargo, a pesar de contar con numerosos defensores, el rechazo que esta posibilidad suscitaba en las poblaciones afectadas determinó

(7) Vid. *Base de Datos General de Entidades Locales. Metodología, concepto y definiciones*, www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/ MetodologiaBDGEL.pdf. Sobre la comarca, vid. Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, *Régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Cedecs, Barcelona, 1999.

(8) Vid. *La crisis del municipalismo*, cit., p. 285.

su escaso éxito, limitado, esencialmente, a las agregaciones llevadas a cabo durante el periodo franquista⁹.

Como solución intermedia, Luis Jordana de Pozas propuso la idea del Municipio compuesto, si bien, ésta nunca llegó a ponerse en práctica. Este autor señaló que “después de muchos estudios y polémicas parece prevalecer la idea de que es absolutamente necesario basar la organización administrativa en un Municipio fuerte y capaz, pero también que no sería conveniente lograrlo mediante la supresión de los actuales e insuficientes pequeños Municipios. Descartada por la experiencia negativa de casi medio siglo la solución de las Mancomunidades o agrupaciones voluntarias, entiendo que el mejor medio de armonizar la subsistencia embrionaria de los actuales pequeños Municipios con la necesidad de cimentar el edificio administrativo sobre Municipios fuertes y eficaces conduciría a estas dos operaciones: reducir los pequeños Municipios en cuestión a una categoría que podría recibir el nombre de Concejo, y reservar el nombre de Municipio para la entidad compuesta formada por la agrupación de una pluralidad de Concejos entre sí o con una población de mayor importancia. No se trata de las actuales Entidades locales menores, nombre desafortunado que convendría suprimir, sino de auténticas entidades primarias, semejantes a la feligresía portuguesa o a la parroquia rural de Inglaterra, con una organización elemental y una competencia reducida a su capacidad real y a sus medios personales y económicos. [...] el resultado deseable de la operación sería el de que los 9.199 Municipios existentes en 1960 quedarán reducidos a menos de la mitad con una cifra mínima normal de unos cuatro mil habitantes”¹⁰. Este debate, que se ha prolongado durante la etapa democrática, ha alcanzado gran intensidad a partir del 2008, año en el que empiezan

(9) Un completo elenco de las operaciones de fusión de municipios llevadas a cabo en España desde mediados del siglo XIX se puede ver en el documento publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas: *Variaciones de los municipios de España desde 1842* (www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/011113/text_es_files/Variaciones-INTERNET.pdf).

(10) “La previsible alteración de nuestra división territorial”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 155, 1967, p. 651.

a hacerse patentes en España los efectos de la crisis económica. Así, se repite nuevamente la tesis de hace cincuenta años: hay acuerdo sobre la necesidad y urgencia de solucionar los problemas de los pequeños Municipios a la hora de prestar sus servicios públicos, pero no existe una postura unánime sobre si la respuesta a dichas dificultades debe pasar, necesariamente, por acometer la reforma del mapa municipal, si bien, esta es la opción defendida mayoritariamente.

Por una parte, los detractores de la reforma municipal proponen las siguientes fórmulas.

En los primeros años de la democracia, se continuó hablando de recurrir a la comarcalización, mecanismo que permitiría solucionar los problemas derivados de la excesiva fragmentación de los Municipios sin recurrir a la supresión de los mismos, que goza de tan poca popularidad. No obstante, tal y como señala Luis Cosculluela Montaner¹¹, la comarcalización de los pequeños Municipios no es una solución viable hoy en día¹², dados los límites derivados del artículo 42 de la LBRL¹³.

(11) Vid. *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 239 y ss.

(12) En este sentido, vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, donde se señala: "Ahora bien, que la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional, no empaña para nada la lógica del art. 42.4.º de la LRRL. Todo lo contrario. Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero si garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarcal. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del "municipio-comarca", de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación. De ahí que el art. 42.4.º de la LRRL marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas. Esa limitación no es injustificada, ni carente de legitimidad, sino manifestación, una vez más, del contenido mínimo que a la institución municipal corresponde en todo caso, y ello como exigencia de la garantía de su autonomía".

(13) El artículo 42 de la LBRL establece: "1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Actualmente, se postulan otras alternativas como la revisión del papel de las Diputaciones provinciales¹⁴, otorgándoles un mayor protagonismo¹⁵, o el impulso de la gestión intermunicipal de servicios públicos, recurriendo a fórmulas de colaboración público-público, como el Consorcio o las Mancomunidades¹⁶. En concreto, está ganando, últi-

2. La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”.

(14) De acuerdo con el artículo 31 de la LBRL: “1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

3. El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo”.

(15) Actualmente, la institución provincial está siendo objeto de un intenso debate político y doctrinal entre aquellos que defienden su supresión y quienes postulan su reforma en profundidad. Sobre esta cuestión, vid. Luis COSCULLUELA MONTANER, “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario de Gobierno Local*, 2011, pp. 63 y ss.

(16) De acuerdo con el artículo 87.1 de la LBRL, “las entidades locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas”.

Por otra parte, las Mancomunidades son Entidades locales formadas por la asociación de Municipios, pertenecientes a una misma o varias Provincias limítrofes, para la eje-

mamente, bastante peso la idea de restringir las competencias de los Municipios, transfiriendo parte de las mismas a las Provincias¹⁷, fórmula a la que ya se refirió hace varias décadas Fernando Albi, quien la calificó como “una solución indirecta y parcial, pero cómoda, a un grave y enojoso problema que no se puede abordar de frente. Permite mantener la fachada de las libertades municipales y, al propio tiempo, salir del paso de las diversas dificultades que las mismas determinan cuando se las quiere mantener en toda su pureza”¹⁸. El empleo de estos instrumentos, convenientemente adaptados a la realidad histórica, geográfica, poblacional y económica de España, podría suponer, según quienes defienden esta postura, la solución a los problemas de los pequeños Municipios sin necesidad de recurrir a la alteración del mapa municipal, que, como ha señalado, tradicionalmente, se ha visto con recelo por la población¹⁹.

cución en común de obras o la prestación de servicios de su competencia. El procedimiento de aprobación de sus Estatutos se regula por las Comunidades Autónomas, respetando las reglas establecidas en el artículo 44 de la LBRL.

Vid. *Base de Datos General de Entidades Locales. Metodología, concepto y definiciones*, www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/MetodologiaBDGEL.pdf.

Sobre el recurso a las fórmulas de colaboración como alternativa a la reforma del mapa municipal, vid. Marcos ALMEIDA CERREDA, “La cooperación entre municipios en el desarrollo de funciones administrativas y en la gestión de servicios públicos. Una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España”, en esta *Revista*, y Joaquín TORNOS MAS, “Elementos para la reorganización territorial de Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, pp. 175-190.

(17) Esta es una de las líneas de actuación previstas en el Programa Nacional de Reformas de 2012 del Ministerio de Economía y Competitividad, donde se establece: “Entre las medidas que se van a adoptar en el año 2012 se encuentran la delimitación de las competencias de la Administración Local, y una mayor garantía de la sostenibilidad de su financiación. Además, se eliminarán duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales han ido asumiendo, a lo largo del tiempo, competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades” (www.mineco.gob.es).

(18) Vid. *La crisis del municipalismo*, cit., p. 292.

(19) En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Europa en el documento, *Local Government in critical times*, 2012, p. 70 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2056216&SecMod=1&DocId=1873672&Usage=2>).

Por otra parte, entre los defensores de la reconfiguración del mapa local, la opción preferida continúa siendo la supresión de Municipios, que se puede llevar a cabo, o bien integrando el Municipio suprimido en otro contiguo o bien fusionando dos Municipios y creando uno nuevo que aglutine ambos²⁰.

Esta es la solución por la que han optado la mayoría de nuestros socios europeos en las últimas décadas – si bien, es importante destacar que su situación de partida, en particular, sus datos de densidad y dispersión demográfica, son radicalmente distintos a los de España²¹. Asimismo, la Unión Europea está siendo una gran impulsora de esta opción, al considerarla un medio de reacción idóneo frente a los efectos de la crisis económica, imponiendo este *modus operandi* a los países miembros con las economías más débiles, en concreto a Grecia²² y Portugal²³, sin tener en cuenta su realidad histórica, socioeco-

(20) Cfr. Manuel REBOLLO PUIG, “Posibilidades de Reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico”, *Actas do 8º Coloquio Luso-Español de Direito Administrativo*, NEDAL, Braga, 2009, pp. 78 y ss., FRANCISCO SOSA WAGNER, “Prólogo para españoles”, en Luciano VANDELLI, *Trastornos de las Instituciones Públicas*, Trota, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007, p. 26, y Ramón PARADA VÁZQUEZ, “La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal”, *Revista de Administración Pública*, n. 172, 2007, p. 36 y ss.

(21) Según el Consejo de Europa: “By 2008 Denmark had merged 271 municipalities into 98. Georgia had replaced 985 municipalities, mostly villages, with 64 large district authorities based on the former rayons, a policy already adopted in Lithuania. The number of Finnish municipalities has been reduced from 447 to 348.

The financial crisis has given fresh impetus to this process in three of the worst affected countries. Greece has reduced the number of municipal authorities from 1,034 to 325, Iceland from 7,200 (in 1990) to 76, and Latvia from 500 to 118. The new Finnish government is proposing a major consolidation of municipalities at what is currently a regional level (taking urban centres and directing pendel-traffic to them as a cornerstone for renewal)” (*Local Governement in critical times*, cit.)

(22) En Grecia, la disminución del número de municipios se ha producido como consecuencia de la aplicación del “Plan Kallikrates”. Sobre esta materia, vid. Isidre LLUCIÀ I SABARICH, “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 26, 2011, pp. 102 y ss.

(23) Vid. el *Memorando de entendimiento sobre as condicionalidades de política económica*, donde se establece: “Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até julho de 2012, o Governo compromete-se a elaborar um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. Estes planos serão implementados em concertação com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão

nómica y demográfica y el ahorro efectivo que de la implementación de esta política se puede derivar. Esta tendencia comunitaria fue objeto de una calurosa acogida inicial, tanto por el gobierno estatal como por los autonómicos que, en su obsesión por controlar el gasto público y reducir el déficit, llevaron a cabo, en un primer momento, una intensa campaña de fomento de su utilización, empleando como argumento justificativo de esta política el impacto económico que el elevado número de Municipios de escasa población puede tener sobre las arcas públicas.

No obstante, el fuerte rechazo social demostrado ante la adopción de esta medida – que responde, además de a razones históricas, culturales o identitarias, al temor existente entre los habitantes de pequeños Municipios de perder representatividad política y capacidad para defender sus intereses – unido al coste político que de su implementación se pueda derivar, han hecho que, a pesar del entusiasmo inicial, por el momento, esta solución no tenga mucho éxito en España. Entre los argumentos que frecuentemente se esgrimen para desincentivar esta práctica, se pueden destacar los siguientes.

En primer lugar, se señala que no existen estudios económicos suficientes que cuantifiquen el ahorro efectivo que supondría la fusión de Municipios. De acuerdo con Francisco Velasco Caballero, el principio de eficacia-eficiencia de todas las Administraciones públicas y del gasto público en general, el principio democrático y el principio de centralidad del Municipio, consagrados constitucionalmente, deben guiar la estructura de la planta local y, en consecuencia, el sacrificio

entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, contribuirão para melhorar a prestação do serviço público, aumentar a eficiência e reduzir custos” (www.portugal.gov.pt/media/459270/mou_pt_20111209.pdf).

Es importante destacar que, en el caso de Portugal, el Ejecutivo asume ante la Unión Europea la obligación de aumentar la eficacia y eficiencia de la Administración pública, para lo que se compromete a alcanzar una serie de objetivos concretos, en un corto plazo de tiempo. Entre ellos se encuentra la definición de un nuevo mapa administrativo, reduciendo de modo significativo el número de *freguesías* (entidades locales inframunicipales) y no el de municipios, dándoles a las mismas una mayor dimensión geográfica y poblacional y nuevas competencias. Sobre la reforma del mapa local en Portugal, vid. MARCOS ALMEIDA CERREDA, “El debate sobre la reforma de la Administración local en Portugal”, *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, en prensa.

de cualquiera de los mismos, en aplicación de la “regla de prevalencia condicionada”, sólo está justificado cuando, simultáneamente, se produce un reforzamiento cualificado de otro valor o principio constitucional; en consecuencia, según dicho autor, la reducción del número de Municipios sólo sería constitucionalmente justificable si supusiera una reducción notable del gasto público y, al tiempo, un moderado o limitado sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal y puesto que toda fusión de Municipios supone, en cierta medida, un sacrificio democrático, el mismo sólo se puede justificar si, simultáneamente, se produce un notable fortalecimiento del principio de eficacia-eficiencia²⁴.

En segundo lugar, en línea con lo anterior, se señala que la supresión de Municipios afectaría, esencialmente, a los Municipios de menor tamaño, que no son, en general, los más endeudados – sus cargos electos, normalmente, no están retribuidos; no cuentan con una plantilla sobredimensionada, etc. – y, en consecuencia, es cuestionable el efecto que su supresión tendría sobre el gasto público²⁵.

Por último, en tercer lugar, se insiste en el hecho de que, aún fusionando pequeños Municipios, el problema de dispersión poblacional existente en España no desaparecerá y, en consecuencia, la necesidad de prestar los servicios públicos que corresponda a dichos núcleos de población continuará existiendo, siendo complicado generar economías de escala que hagan más rentable su erogación²⁶.

En todo caso, a pesar de que no existe unanimidad entorno a la conveniencia de su utilización, la actualidad de esta fórmula, derivada de la preferencia que hacia su empleo han venido demostrando los poderes públicos, determina que deba ser objeto de una especial aten-

(24) Cfr. “Sobre la supresión de municipios”, *Boletín IDL-UAM*, n. 41, enero-febrero 2012, pp. 1-2 (www.idluam.org/images/files/boletines/boletin_41def.htm).

(25) En los medios de comunicación social españoles se hace referencia constantemente a la necesidad de reforma de la planta local. Vid., como ejemplo, la siguiente página, donde se contienen los términos en los que se plantea la cuestión: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/01/actualidad/1333299036_407846.html.

(26) Vid. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/01/actualidad/1333299036_407846.html.

ción en el presente trabajo. Así, en el apartado siguiente se expondrá, de forma sucinta, su regulación, con el fin de ofrecer una idea global del funcionamiento de los mecanismos de fusión en el Ordenamiento jurídico español y de determinar si la disciplina actual es suficiente, o bien si al fracaso en el recurso a esta fórmula, verificado hasta este momento, contribuye no sólo el rechazo social que suscita, sino también la inadecuación de su disciplina.

3. La regulación de la fusión de Municipios en el ordenamiento jurídico español

3.1. Normativa aplicable

El art. 137 de la Constitución Española rompe con el modelo de Estado centralista, dando paso a un modelo de Estado compuesto, de tal manera que las relaciones entre el Ordenamiento jurídico estatal y los Ordenamientos autonómicos se rigen por el principio de separación o competencia. En este marco, el artículo 149.1 de la Constitución establece un sistema de concurrencia normativa (Estado-Comunidades Autónomas) en relación con determinadas materias. De acuerdo con este esquema, denominado “bases + desarrollo”, al Estado, sobre dichas materias, se le atribuye una competencia normativa que no agota la regulación de las mismas (normas básicas), de modo que, para obtener una disciplina completa, la Constitución exige la intervención reguladora de las Comunidades Autónomas (normas de desarrollo). En resumen, la normativa básica estatal es la traducción de una política global sobre una determinada materia que articula el Estado, y dentro de dicho marco se deben aprobar las normas de desarrollo que han de responder a las políticas propias y específicas de cada Comunidad Autónoma.

En relación con la normativa aplicable a la fusión de Municipios, hay que señalar que, sobre la base del artículo 148.1.2 de la Constitución española, las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos competencias en relación con las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio. Partiendo de este hecho y teniendo en cuenta el sistema de concurrencia normativa descrita en el párrafo anterior, a la fusión de Municipios

resulta de aplicación: en primer lugar, lo dispuesto con carácter básico en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen local (en adelante, LBRL); en segundo lugar, la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y, en último lugar, y con carácter supletorio, lo dispuesto en los artículos 3 a 9 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) – carentes de carácter básico según su Disposición Final 7ª 1. a) –, y en los artículos 2 a 16 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (en adelante, RPDT)²⁷.

3.2. La regulación estatal de la fusión de Municipios

En el análisis de la regulación estatal de la fusión de Municipios, es importante distinguir entre aquella que tiene carácter básico que, como se ha dicho, resulta de aplicación necesaria, y aquella que, únicamente, tiene carácter supletorio.

La disciplina básica, tal y como se acaba de señalar, se contiene en el artículo 13 de la LBRL. En este precepto, remite a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local la regulación de la alteración de términos municipales, y, en consecuencia, de su fusión, estableciéndose como límite que ésta, en ningún caso, suponga la modificación de los límites provinciales.

Desde el punto de vista procedimental, la legislación básica únicamente exige que se dé audiencia de los Municipios interesados y se solicite dictamen al Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en su caso, siendo necesario que, de forma simultánea a la petición de dicho dictamen, se dé conocimiento a la Administración General del Estado.

(27) Sobre los problemas derivados del sistema de distribución competencial en materia de régimen local, vid. *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Luis COSCULLUELA MONTANER y Eloísa CARBONELL PORRAS (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.

Por último, se reconoce al Estado la posibilidad de que, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, establezca medidas de fomento de la fusión de Municipios, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Por lo que se refiere a la regulación supletoria estatal, en el artículo 3 del TRRL se establece que la alteración de términos municipales podrá producirse: en primer lugar, por incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes; en segundo lugar, por fusión de dos o más Municipios limítrofes; en tercer lugar, por segregación de parte del territorio de uno o varios Municipios para constituir otro independiente y, en cuarto lugar, por segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe. A continuación, se hará referencia a la regulación de las dos primeras fórmulas, por ser las que dan lugar a la reducción del número de Municipios.

El presupuesto de hecho para llevar a cabo la alteración de términos municipales, depende de la fórmula empleada. En el caso de la incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes, de acuerdo con el artículo 4 de la TRRL, se exige que se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa²⁸, mientras que, en el caso de la fusión de Municipios limítrofes, según lo dispuesto en el artículo 5 del TRRL, es necesario que se verifique alguna de las siguientes situaciones: que separadamente carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos por la Ley; que se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico²⁹, o bien, que existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

(28) El artículo 4.1 del RPDT añade: “la incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes podrá acordarse cuando existan necesidades o conveniencia económica o administrativa, o lo imponga la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”. Asimismo, en párrafo tercero del artículo 4 del RPDT se establece: “Los motivos a que obedezca el acuerdo de incorporación deberán constar en el expediente que al efecto se instruya”.

(29) El artículo 5.1 del RPDT precisa el alcance de este requisito al establecer: “Cuando como consecuencia del desarrollo urbanístico se confundan sus núcleos urbanos, sin que constituyan solución de continuidad a este efecto los parques, jardines, paseos,

En ambos supuestos, el procedimiento para la alteración de los términos municipales, según el artículo 9.1 del TRRL, se iniciará de oficio por la correspondiente Comunidad Autónoma o a instancia del Ayuntamiento interesado, de la respectiva Diputación o de la Administración del Estado. En todo caso, será preceptiva la audiencia de la Diputación Provincial y de los Ayuntamientos interesados³⁰. Asimismo, el artículo 9.4 del TRRL exige el previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma, si existiese, o, en su defecto, del Consejo de Estado, añadiendo que simultáneamente a la petición del dictamen se dará conocimiento del expediente a la Administración del Estado³¹.

En los supuestos de fusión o de incorporación voluntaria de Municipios limítrofes, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 del TRRL, el procedimiento se promoverá por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes de los asistentes y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Los acuerdos se someterán a información pública, y las alegaciones y reclamaciones que puedan formularse serán resueltas por los mismos Ayuntamientos con idéntica mayoría³².

avenidas, campos de deportes y zonas residenciales que pudieran existir entre aquellos”.

(30) Sobre la documentación a incorporar en los expedientes, vid. el artículo 14 del RPDT.

(31) El artículo 9 del RPDT complementa lo dispuesto en el artículo 9 del TRRL en relación con el procedimiento al establecer: “1. La iniciación de los expedientes de alteración de términos municipales se podrá decretar por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en esta materia, de oficio o a instancia de:

- a) Cualesquiera de los Ayuntamientos interesados.
- b) Las Diputaciones Provinciales respectivas.
- c) La Administración del Estado, a través del Delegado del Gobierno.
- d) Otros órganos de la Comunidad Autónoma que, en razón de sus respectivas competencias, consideren procedente la alteración.

2. Instruido el expediente, se dará audiencia durante el plazo de un mes a los municipios y demás Entidades Locales interesadas y, a continuación, se remitirá para su dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese”.

(32) La regulación contenida en este precepto es desarrollada por el artículo 10 del

De acuerdo con el artículo 9.5 del TRRL, la resolución definitiva del procedimiento se hará por decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, del que se dará traslado a la Administración del Estado y, de conformidad con el artículo 13.2 del RPDT, se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en los Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma y de la Provincia respectiva. Asimismo, el párrafo tercero del citado artículo 13 del RPDT exige que la Dirección General de Administración Local dé conocimiento al Registro Central de Cartografía de la cancelación de inscripción por supresión de Entidades Locales, así como de las modificaciones registrales que sean consecuencia de la alteración de términos municipales, una vez practicadas en el Registro de Entidades Locales.

En cuanto a los efectos de la incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes, según el artículo 4.2 del RPDT, ésta implicará la anexión del término o términos municipales a otro Municipio. Con respecto a las normas a seguir durante el período que medie hasta las próximas elecciones municipales, el artículo 16 del RPDT distingue nuevamente entre ambos casos. En los supuestos de incorporación de uno o más Municipios a otro limítrofe, cesarán los alcaldes y concejales de los Ayuntamientos de los Municipios incorporados. Si como consecuencia de la incorporación correspondiese al Municipio un mayor número legal de concejales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, entre los concejales cesados.

RPDT, donde se establece: "3. Una vez completado el expediente, tales acuerdos se someterán a información pública por plazo no inferior a treinta días.

4. Finalizado el período de información pública, los Ayuntamientos adoptarán nuevo acuerdo, con la misma mayoría que en el acuerdo de iniciación, en el que se resolverá sobre la procedencia de la alteración y, en su caso, sobre las reclamaciones presentadas.

5. Si los acuerdos fueran favorables a la alteración, se elevará el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma que, con su informe, lo remitirá para dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese".

La designación se hará en favor de los que obtuvieron mayores cocientes en las elecciones municipales, según el artículo 180 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En el caso de fusión de dos o más Municipios limítrofes cesarán todos los alcaldes y concejales y se designará una comisión gestora por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, integrada por un número de vocales gestores igual al que correspondiese de concejales según la población total resultante del nuevo Municipio. Las designaciones se efectuarán entre los concejales cesados y en la forma determinada en el párrafo anterior.

3.3. Particularidades de la regulación autonómica de la fusión de Municipios

En el presente apartado se resaltarán las particularidades introducidas por las normas autonómicas aprobadas en desarrollo de la legislación básica en materia de fusión de Municipios, con el fin de ofrecer una perspectiva global de la regulación de la fusión municipal en el Ordenamiento jurídico español. En concreto, se hará referencia a los siguientes aspectos: la previsión de la adopción de medidas de fomento de las fusiones; los presupuestos de hecho para proceder a la fusión y el procedimiento para llevarla a cabo.

En cuanto a la adopción de medidas de fomento, hay que señalar que, con carácter general, y en línea con lo dispuesto en la legislación básica, en general, las normas autonómicas coinciden en considerar la fusión de Municipios como la solución más adecuada para mejorar la capacidad de gestión de los Municipios, al fomentar el recurso a la misma en sus respectivos territorios. No obstante, se pueden apreciar distintos grados de intensidad en las previsiones relativas al impulso de dicha fórmula.

Así, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, se opta, únicamente, por hacer referencia de forma genérica a la posibilidad de adoptar dichas medidas de fomento de la fusión de Municipios, aplazando la concreción de las mismas³³. En otras Co-

(33) En el artículo 13.2 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, se establece: "El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma

munidades Autónomas, como la gallega, se regula de forma más detallada el tipo de medidas a adoptar para fomentar dicha práctica³⁴. En otros casos, como el de Cataluña, en lugar de priorizar la fusión como mecanismo de solución de los problemas relativos a la prestación de servicios públicos municipales, se opta por ofrecer otras alternativas, estableciendo el deber del gobierno autonómico de fomentar el recurso tanto a la fusión como a la creación de Mancomunidades³⁵.

podrá establecer, cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico económico o administrativo así lo aconsejen, medidas de fomento consistentes en ayudas económicas y técnicas, para las iniciativas de fusión, incorporación o segregación que se promuevan con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales”.

(34) En el artículo 13 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, se establece: “La Xunta de Galicia podrá establecer, entre otras, las siguientes medidas de fomento para la fusión de municipios o para la incorporación voluntaria a otros:

a) Ayudas económicas y técnicas.

b) Criterios prioritarios o especiales en la asignación de subvenciones finalistas.

c) Creación de un fondo especial”.

Mayor grado de detalle en la regulación de las medidas de fomento se puede observar en el artículo 18 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, donde se establece que, para el fomento de las fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a mil residentes, se establecen las siguientes medidas y beneficios que serán desarrolladas reglamentariamente: se creará un fondo o dotación destinado a acciones directas de fomento y a la concesión de ayudas para una mejor prestación de servicios de los municipios resultantes; se fijarán preferencias en su favor y a los mismos fines en los regímenes generales de ayudas a municipios que apruebe la Junta de Castilla y León (tendrán prioridad las comunicaciones entre los núcleos pertenecientes a los municipios fusionados o incorporados y la capitalidad del municipio resultante y aquellas necesidades o servicios derivados directamente de la alteración); para facilitar la integración y la eficaz prestación de los servicios municipales, las Diputaciones Provinciales prestarán a los municipios resultantes asistencia y asesoramiento adecuados y establecerán en su favor prioridades y preferencias en los Planes Provinciales de Cooperación; y se promoverán los convenios y acuerdos oportunos para una eficaz coordinación de las anteriores medidas de fomento con las que pueda establecer el Estado conforme al artículo 13.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como convenios y acuerdos de cooperación con los municipios resultantes para la gestión de su patrimonio.

(35) En el artículo 20 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, se establece que el Gobierno de la Generalidad tiene que impulsar medidas de fomento para la fusión o la agregación voluntaria de municipios cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo lo aconsejen. Las medidas de fomento pueden consistir, entre otras, en: *a)* Ayudas económicas y técnicas; *b)*

Más allá de estas medidas de fomento, en alguna Comunidad Autónoma se impulsa la colaboración asociada con vistas a estimular la fusión de Municipios. Así, en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, además de preverse medidas de fomento de la fusión de Municipios similares a las contenidas en otras normas autonómicas³⁶, se establece una nueva posibilidad: la gestión compartida de Municipios, configurada como un paso previo a su eventual fusión. Este régimen resulta de aplicación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45, a los Municipios con población inferior a 500 habitantes y a aquellos Municipios cuya población residente se encuentre comprendida entre 500 y 1.000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente. El fin último del régimen de gestión compartida es la eliminación de las causas que

Previsiones especiales en los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña; c) Criterios prioritarios o especiales en la asignación de subvenciones finalistas; d) Previsiones especiales para la realización de inversiones a cargo de la Administración de la Generalidad.

Asimismo, se señala que la fusión o la agregación voluntarias tienen que concretarse en un acuerdo intermunicipal, el cual tiene que contener las determinaciones a que se refiere el artículo 20.1, en aquello que sea procedente, pudiendo incluir también: a) Las medidas de territorialización de las inversiones derivadas de la aplicación de lo que determinan los apartados 1.b) y 1.c) y de las que en el futuro podrá acordar el nuevo municipio; b) La constitución de núcleos de población separados como órganos de participación; c) Los otros pactos o las otras condiciones que establezcan libremente los municipios en el marco de la legislación de régimen local.

El acuerdo intermunicipal de fusión o de agregación tiene que ser aprobado por cada ayuntamiento con el quórum establecido por el artículo 114.2 y tiene que elevarse al Gobierno de la Generalidad para que lo apruebe por Decreto.

Por otra parte, en el párrafo primero del artículo 22 de dicho texto legal se señala: "El Gobierno también tiene que impulsar medidas para fomentar la constitución de Mancomunidades de municipios, reguladas por los artículos 115 y siguientes de esta Ley, cuando la mejor garantía en la prestación de servicios públicos de competencia municipal y la eficacia necesaria en su prestación lo hagan conveniente".

Además, en el primer párrafo del artículo 22 de la citada norma se preceptúa: "Si las medidas de fomento a que se refieren los artículos 20 y 21 de esta Ley, o la intervención de los entes supramunicipales no son suficientes para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de los servicios de competencia municipal, el Gobierno puede iniciar un proceso de reforma de la organización municipal en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran".

(36) Vid. el artículo 17 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

determinaron su aplicación y para lograrlo en el Decreto por el que se lleve a efecto dicha fórmula se regularán, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de dicha ley, las siguientes cuestiones: especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios; diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento; disposiciones sobre agrupación con otros Municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios básicos no obligatorios en forma mancomunada o bajo cualquier otra fórmula asociativa; programa de reorganización de la gestión municipal, consistente en un “sistema de gestión compartida” que se articulará a través de convenios suscritos entre el Municipio y la diputación provincial respectiva, así como a través de las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno, sin perjuicio de otras funciones de asistencia que pueda prestar la Diputación provincial; medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos Municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones y plazo de vigencia.

En el caso de que a la finalización del plazo de vigencia del régimen especial de gestión compartida se concluya que las causas que determinaron la inclusión del Municipio en dicho régimen no se pueden eliminar o se agravarán en el futuro, la Generalitat podrá promover, con la conformidad del Municipio, su supresión.

En segundo lugar, en relación con los presupuestos de hecho que deben verificarse para poder recurrir a la fusión de Municipios, hay que señalar que, aunque, con carácter general, las normas autonómicas han incorporado aquellos contenidos en el TRRL, a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior, en algunas de ellas se añaden nuevos supuestos. Así, por ejemplo, entre los criterios añadidos a aquellos contenidos en la legislación estatal – que sólo resulta aplicable, como se ha señalado, con carácter supletorio – se pueden destacar los siguientes: en primer lugar, la fijación de un umbral mínimo de habitantes, por debajo del cual se podría suprimir el Municipio³⁷;

(37) Vid. el artículo 12.1.a) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

en segundo lugar, el resultado del análisis de los datos del padrón, de manera que si se verifica un descenso poblacional acusado y continuado en el tiempo podría procederse a la fusión³⁸; en tercer lugar, el mal funcionamiento de sus órganos de gobierno o la falta reiterada de candidatos en las elecciones³⁹; o, en cuarto lugar, la concurrencia de razones de interés general que justifiquen la fusión o la voluntad mayoritaria de la población sin necesidad de que concurra causa justificativa alguna⁴⁰.

Por último, en tercer lugar, en cuanto al procedimiento de fusión hay que señalar que las Comunidades Autónomas, partiendo de lo dispuesto, con carácter básico, por el artículo 13 de la LBRL – donde se exige audiencia a los Municipios interesados, dictamen del Consejo de Estado o del órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, y la comunicación a la Administración General del Estado – optan, en su mayoría, por regular un procedimiento común aplicable a cualquier tipo de alteración de términos municipales – incorporación, fusión, segregación y segregación-agregación – ordenando sus distintas fases del siguiente modo⁴¹.

En relación con la iniciación del procedimiento, la legislación autonómica reconoce a diversos sujetos la posibilidad de instarla. En función de la Comunidad Autónoma de que se trate, dichos sujetos serán: los Municipios interesados⁴², las Diputaciones provincia-

(38) Vid., por ejemplo: el artículo 13.c) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid o el artículo 12.1.a) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(39) Vid., por ejemplo: el artículo 9.d) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón o el artículo 12.1.d) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(40) Vid., por ejemplo: las letras c) y d) del artículo 5 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades locales de Castilla-La Mancha o el artículo 9.e) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

(41) No obstante, aunque en la mayoría de las normas autonómicas se regula el procedimiento de fusión, en algunas de ellas se opta realizar una remisión al reglamento en esta materia. Así, por ejemplo, vid. el artículo 16.5 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla-León o el artículo 14.4 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(42) En algunas Comunidades Autónomas se prevé la creación de una Comisión mixta

les⁴³, las Comarcas⁴⁴, la Administración General del Estado⁴⁵, o los vecinos de los Municipios interesados⁴⁶.

En la segunda fase del procedimiento, la de instrucción, con carácter general, se prevén los siguientes trámites: audiencia a los Municipios interesados, normalmente, durante el plazo de un mes⁴⁷; información pública, durante un periodo cuya duración oscila entre el mes y los cuatro meses⁴⁸; dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de que se trate y, en algunos casos, informe previo del órgano técnico de delimitación territorial de la Comunidad Autónoma o de la Diputación Provincial⁴⁹; y comunicación a la Administración General del Estado⁵⁰.

integrada por representantes de los mismos, para la formulación única de pareceres, sobre todos aquellos aspectos que deban resolverse en el expediente. Vid., por ejemplo, el artículo 95.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(43) Vid., por ejemplo: el artículo 31.b) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia o el artículo 95 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(44) Vid., por ejemplo: el artículo 17.1.a) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

(45) Vid., por ejemplo: el artículo 14.1.b) de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, o el artículo 16.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

(46) Vid., por ejemplo: el artículo 17.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra o el artículo 17.1.a) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

(47) Por ejemplo, vid.: el artículo 36 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia o el artículo 17.1.c) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

(48) Vid., por ejemplo: el artículo 17.2.a) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra o el artículo 16.1.c) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid.

(49) Vid., por ejemplo: el artículo 14.4 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia o el artículo 14.4 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

(50) Así, por ejemplo, en los artículos 14.4 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia y 97.6 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía,

La complejidad del diseño de esta fase procedimental dilata considerablemente el procedimiento de fusión, por lo que, con ánimo de dotarlo de mayor agilidad, sería conveniente estudiar la eliminación de algunos de ellos y la reducción de la duración de otros. Así, por ejemplo, se podría pensar en eliminar los dictámenes del órgano consultivo⁵¹ – aunque para ello sería necesario modificar la norma básica estatal – o en fijar la duración del periodo de información pública en un mes.

La tercera y última fase del procedimiento es la de resolución, cuya forma varía en función de la Comunidad Autónoma. En la mayoría de las ocasiones se adopta por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de que se trate⁵²; no obstante, en un número importante de normas autonómicas se prevé que la alteración de términos municipales en cuestión se realice por ley en determinados supuestos, por ejemplo, cuando el procedimiento se inicie de oficio y exista oposición de los municipios afectados⁵³.

En conclusión, la regulación de la fusión llevada a cabo en las diferentes normas autonómicas se caracteriza por las siguientes notas: en primer lugar, en muchos casos, se concreta el objeto de las medidas de fomento a la fusión de Municipios que, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica, les corresponde adoptar; en segundo

se prevé la realización de dicha comunicación, con carácter simultáneo a la petición del dictamen al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

(51) En este caso, no parece que sea imprescindible que la valoración de la oportunidad y conveniencia de la decisión provenga de un órgano consultivo de esta naturaleza, sino que sería suficiente con el pronunciamiento del órgano competente en materia de Administración local de la Comunidad Autónoma al respecto.

(52) Vid., por ejemplo: el artículo 14.4 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia o el artículo 99 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(53) Vid., por ejemplo: el artículo 38.4 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; el artículo 18.2 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña – en los que se limita la aprobación por ley de la alteración de términos municipales a determinados supuestos – o el artículo 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja – según el que la aprobación de la alteración de términos municipales se realiza, exclusivamente, a través de una ley –.

lugar, se establecen presupuestos de hecho genéricos para iniciar el procedimiento de fusión, hecho que, teóricamente, permite recurrir a esta fórmula en un alto número de situaciones y, en tercer lugar, se disciplina un procedimiento complejo, que dificulta la consecución de su finalidad última, la reducción del número de Municipios, y cuya simplificación pasaría por la supresión de trámites y la reducción de plazos.

Brunetta Baldi

Professore associato di Scienza politica, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

Giorgia Campana

Consulente e ricercatrice in Organizzazione ed innovazione, A.R.O.C. Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

Alessandra Maglieri

Dottore di ricerca, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna. Funzionario della Regione Emilia-Romagna

Gabriele Orsini

già Segretario generale della Provincia di Livorno, coordinatore del Comitato Comune Unico Isola d'Elba

Alessandro Pirani

Dottore di ricerca in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio, Università IUAV di Venezia, consulente e ricerca-

tore in organizzazione della P.A. e degli Enti Locali

Fabrizio Politi

Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università dell'Aquila

Francesca Ravaioli

Consulente e ricercatrice in Organizzazione della P.A. e degli Enti Locali

Diana Santiago Iglesias

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela

Fulvio Ventura

Consulente e ricercatore in Organizzazione della P.A. e degli Enti Locali

Giovanni Xilo

Consulente e ricercatore senior in Organizzazione della P.A. e degli Enti Locali

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo – articolata nella Rivista e nei Quaderni – pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'ar-

ticolo; originalità e novità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredata da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.