

# Il Paese dei mille campanili. Le fusioni di Comuni tra intenti funzionalisti e limiti della razionalizzazione\*

*Benedetta Celati\*\**

## 1. *La polverizzazione dei piccoli Comuni e lo strumento della fusione come risposta giuridico-istituzionale*

La legge 56 del 7 aprile 2014, nota come “Legge Delrio”, nel promuovere un’azione di riordino amministrativo volta, tra le altre cose, a ridurre il numero dei Comuni attraverso lo strumento delle fusioni, menzionate espressamente nel titolo della legge stessa («Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni»), si pone al culmine delle risposte che il legislatore tenta di porre, da tempo, al problema della frammentazione municipale.

Nell’ordinamento italiano al pari di altri<sup>1</sup>, infatti, la presenza di un numero piuttosto elevato di Comuni<sup>2</sup> di piccole dimensioni<sup>3</sup> viene considerata una delle principali cause della debolezza strutturale dell’amministrazione pubblica locale. Debolezza resa ancor più evidente anche dal diverso, ma per certi versi complementare, fenomeno della “iper-territorializzazione”<sup>4</sup>,

\* Il contributo costituisce l’esito delle riflessioni maturate dall’autrice, in qualità di borsista di ricerca del Centro di Ricerca e Formazione sul Settore Pubblico dell’Università di Bologna, nell’ambito dello studio denominato “I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati”, del Progetto ITALIAE, promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo, presso l’Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

<sup>1</sup> Cfr. R. BIN, *Cbi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Esi, Napoli, 2016, p. 45 ss.

<sup>2</sup> In base ai dati Istat, dal 22 gennaio 2024 il numero dei Comuni italiani è pari a 7.896 unità.

<sup>3</sup> La soglia al di sotto della quale si applica la definizione statistica di “piccolo Comune” è di 5.000 abitanti. Sul tema della frammentazione dei Comuni in Italia e negli altri Paesi europei, cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2021. In Italia sono 5.533 i Comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano il 70,04% del numero totale dei Comuni italiani, cfr. <https://www.tuttitalia.it/comuni-minori-5000-abitanti/>.

<sup>4</sup> Cfr. F. FIORENZO, P. MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell’Italia e dell’Europa*, Bologna, il Mulino, 2009.

concetto con cui ci si riferisce alla proliferazione di partizioni funzionali e amministrative nei territori<sup>5</sup> – il c.d. *millefeuille territorial* secondo la denominazione francese<sup>6</sup> – che dà luogo a una sovrapposizione di competenze e (conseguentemente) di inefficienze<sup>7</sup>, non essendo il Comune l'unico soggetto pubblico che agisce sul proprio territorio. Entrambe le “patologie” rimandano all'annosa questione dei confini istituzionali e del loro disallineamento – *recte* pertinenza – rispetto alla dimensione degli interessi<sup>8</sup>.

La legge Delrio ha tentato di intervenire proprio su questo punto, sebbene con diverse criticità, dando alle Unioni<sup>9</sup> e fusioni di Comuni – risultato della soppressione di più enti preesistenti o dell'incorporazione di un Comune in un altro già esistente – la funzione di strumento chiave per rafforzare la capacità sistemica dei governi locali, diminuire la parcelizzazione delle politiche territoriali perseguite singolarmente nei vari ambiti comunali e realizzare economie di scala.

Il tema che viene in rilievo è quello della delimitazione del perimetro spaziale ai fini dello sviluppo, laddove il Comune, ente dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria – che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e il benessere<sup>10</sup> –, costituisce la cellula di base del sistema amministrativo territoriale italiano. In particolare, il grande affanno che impegna il legislatore nell'accostarsi alla questione municipale sembra essere rappresentato dalla difficoltà di

<sup>5</sup> Sono partizioni funzionali le Comunità montane e collinari, gli A.T.O., gli Ambiti turistici, i Distretti industriali mentre rientrano nel concetto di partizioni amministrative i Circondari e le Circoscrizioni comunali.

<sup>6</sup> Cfr. F. HULBERT, *Millefeuille territorial et décentralisation. De la commune à la région : plaider pour une réforme*, Paris, L'Harmattan, 2014.

<sup>7</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 39.

<sup>8</sup> Sul c.d. criterio della dimensione dell'interesse curato in forza del quale deve corrispondere in capo all'ente di riferimento una adeguata capacità di governo, si veda la riflessione di V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2008, p. 43 ss.

<sup>9</sup> Sul tema si veda M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli 2017, p. 115 ss.

<sup>10</sup> Il riferimento è agli artt. 3 e 13 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

riuscire a dare effettiva concretezza ai tre principi cardine di cui all'art. 118 della Costituzione – adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà – in forza dei quali le autonomie locali sono divenute il baricentro dell'amministrazione pubblica<sup>11</sup>, e il Comune, da soggetto dello Stato, si è trasformato in vero e proprio «soggetto della democrazia costituzionale»<sup>12</sup>. I Comuni, nel tempo, sono stati oggetto di numerosi interventi normativi che li hanno resi sempre più “autonomi” e sempre più “prossimi”, ossia vicini alle comunità amministrative<sup>13</sup>, con la valorizzazione del principio di sussidiarietà nell'intreccio della sua duplice dimensione verticale e orizzontale, come «regola che impone una valutazione di appropriatezza per la distribuzione di competenze tra i livelli di governo e come criterio di preferenza per la prossimità ai cittadini» che si esplica anche mediante la capacità dell'amministrazione di immedesimarsi «nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa»<sup>14</sup>. Al contempo, come sottolineato da illustre dottrina, l'autonomia municipale risulta “limitata” *de facto* dal concorso di alcuni fattori, da cui scaturisce l'incapacità di assicurare un'adeguata prestazione dei servizi per via dei loro costi eccessivi, ovvero per la presenza di condizionamenti negativi esterni<sup>15</sup>.

L'adeguatezza si lega al tema delle fusioni perché considerata intrinsecamente associata al fattore dimensionale, nella ricerca, appunto affannosa,

<sup>11</sup> Per l'uso di questa espressione cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa *Rivista*, 3, 2012, p. 695 ss.

<sup>12</sup> Su cui cfr. C. MAGNANI, *Il comune soggetto autonomo della democrazia costituzionale*, in *Studi urbanati di scienze giuridiche politiche ed economiche*, 1, 2003, p. 31 ss.

<sup>13</sup> Per una lettura critica della “prossimità”, cfr. P.L. PORTALURI, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, p. 81-111.

<sup>14</sup> Cfr. D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in questa *Rivista*, 1, 2021, p. 215 ss. Cfr. F. MERUSI, *Il diritto “sussidiario” dei domini collettivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2003, p. 77-90; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 5, 1997, p. 749 ss.; L. VANDRELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in AA. VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, I, Milano, Giuffrè, 1994, p. 1929 ss.

<sup>15</sup> Si tratta dei condizionamenti riconducibili al concetto politologico dello “scoppio dei poteri locali” menzionato da M.S. GIANNINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 202-203.

di una “dimensione ottimale” misurata in termini demografici<sup>16</sup> e rivolta alla necessità di restituire alle istituzioni locali la possibilità di garantire quei diritti di cittadinanza alla cui cura sono preposte, svolgendo le proprie funzioni in maniera efficiente, efficace e secondo parametri di economicità. Eppure, come autorevolmente evidenziato, occorrerebbe chiedersi «se davvero la dimensione demografica sia un criterio rilevante e sufficiente per fissare uno standard minimo convincente per tutti i comuni e per tutte le loro funzioni»<sup>17</sup> o se, invece, non debbano essere valutati, oltre la soglia di abitanti, anche altri requisiti di tipo socioeconomico, storico e urbanistico, ovvero geografico-morfologico. Insomma, bisogna domandarsi quale obiettivo si intenda perseguire: avere Comuni più grandi perché di per sé questa condizione garantisce che gli enti siano più efficienti, oppure creare Comuni capaci di leggere, anche grazie a una struttura amministrativa più adeguata, i bisogni delle proprie comunità, relazionandosi con i territori circostanti secondo specifiche traiettorie di sviluppo?

Rispondere alla domanda, peraltro, consentirebbe di meglio valorizzare il principio di differenziazione<sup>18</sup> – scopo dell'autonomia<sup>19</sup> –, posto in risalto dalla l. n. 142/1990, nella quale viene messa in discussione la perfetta correlazione tra eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, nel godimento dei diritti «di prestazione», ed eguaglianza dei Comuni<sup>20</sup>, per quanto attiene

<sup>16</sup> Il riferimento è al secondo comma dell'art. 133 Cost e all'art. 15 del TUEL. Si veda C. TUBERTINI, *La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale*, in M. DEGNI (a cura di), *IV Rapporto Cà Foscari sui Comuni 2021*, Roma, Castelvecchi, p. 190 ss.

<sup>17</sup> R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 48. L'Autore cita Santi Romano, sottolineando come questi nel 1908 contestasse il criterio demografico. Si veda, S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

<sup>18</sup> Su cui diffusamente E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 287 ss.

<sup>19</sup> Si veda ancora R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 52.

<sup>20</sup> Si veda Corte cost., 15 luglio 1001, n. 343, punto 5.1. del Considerato in diritto: «Per l'esatto inquadramento delle questioni sollevate, appare opportuno premettere che la legge n. 142 del 1990, nel disciplinare l'ordinamento delle autonomie locali in una prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione ed attuativa della IX disposizione transitoria e finale di questa, tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infra-regionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali. Rimane in tal modo superato il disegno delle leggi comunali e provinciali come concepite anteriormente all'ordinamento regionale, succedutesi nel tempo e rimaste fino ad ora pressoché immutate nel loro impianto organico. Ca-

alle loro attribuzioni<sup>21</sup>, equazione sulla cui base è stata a lungo perpetuata l'idea che non fosse possibile differenziare le competenze di tali enti<sup>22</sup>. La ricerca di una scala territoriale idonea, in termini organizzativi e funzionali, oltre che demografici, trova nell'istituto delle fusioni un potente strumento di azione, in quanto mezzo per far convergere il rispetto dell'identità comunitaria<sup>23</sup> con l'efficacia della gestione, conciliando prossimità e capacità sistemica (*rectius*: efficienza), come prescritto dall'art. 133, comma 2, della Cost<sup>24</sup>, tenuto anche conto del fatto che vi sono studi contrastanti sul rapporto tra partecipazione democratica e dimensione<sup>25</sup>.

Il carattere di tale disegno era quello dell'uniformità degli enti locali territoriali come conseguenza del loro diretto collegamento con l'amministrazione centrale, mentre il nuovo ordinamento delle autonomie si affida ad una legge di principi da completarsi con statuti e regolamenti che ciascuno degli enti locali deve adottare onde provvedersi di un assetto confacente alle esigenze della comunità di cui esso è espressione e quindi peculiare del suo modo di essere.

<sup>21</sup> L'uniformità, come evidenziato dalla dottrina, ha dominato a lungo la nostra tradizione giuridica, quale «criterio da applicare rigorosamente a diritti, regole, assetti istituzionali, stabiliti ed applicati all'intero territorio ed a tutti i cittadini dello Stato», L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 587 ss.

<sup>22</sup> Sul punto cfr. R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 41 ss.; L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, cit., p. 587 ss.: «L'esperienza ha peraltro dimostrato – in Italia e altrove – come l'uniformazione delle regole possa convivere con accentuate disparità sostanziali e come la centralizzazione più rigida non garantisca affatto un reale godimento di equiparabili condizioni di vita». Si tratta invero dell'influenza esercitata nel nostro ordinamento dall'impostazione francese secondo la quale l'omogeneità dello spazio avrebbe plasmato relazioni più eque fra gli uomini e tra le classi sociali.

<sup>23</sup> Le fusioni sono soggette alla garanzia della consultazione popolare locale. Come ha sottolineato la Corte costituzionale deve trattarsi di consultazione referendaria. Segnatamente, con la sent. n. 36 del 9 febbraio 2011, la Consulta ha sottolineato che, nelle sue pronunce, l'adempimento con cui si sentono le popolazioni interessate debba essere inteso come una fase obbligatoria e debba avere autonoma evidenza nel procedimento. Si vedano a questo riguardo anche le sentt. 66/2007, 116/2006, 334/2004 e 237/2004.

<sup>24</sup> «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

<sup>25</sup> Cfr. L.J. SHARPE, *Theories and Values of Local Government*, in *Political Studies*, 18, 2, 1970, p. 153-174, ove si sottolinea che la partecipazione sarebbe inversamente proporzionale alla dimensione. Si veda anche R.A. DAHL, *The City in the Future of Democracy*, in *American Political Science Review*, 4, 1967, p. 960: «Per gran parte dei cittadini la partecipazione in unità molto piccole non ha alcun significato. A questi estremi, i cittadini possono partecipare ad una vasta gamma di decisioni complesse e cruciali attraverso il puro e semplice atto del voto (come accade nelle unità molto vaste) oppure possono avere grandi possibilità di partecipare alle decisioni ma su questioni di nessuna importanza (come accade in quelle piccole). Ad un estremo quin-

La Legge Delrio, nel rendere possibili le condizioni per dare attuazione ai principi di differenziazione e adeguatezza<sup>26</sup>, fa leva del resto proprio su questo strumento, che rappresenta, insieme all'Unione, la forma più elementare di aggregazione istituzionale "funzionalistica"<sup>27</sup>.

Essa costituisce l'epilogo di una serie di fasi caratterizzanti la *longue durée* degli interventi di riordino dei Comuni italiani<sup>28</sup>, coincidente con la convergenza tra le esigenze del rafforzamento amministrativo con quelle del contenimento della spesa pubblica. Come l'analisi tenterà di evidenziare, l'incontro tra questi due intenti rischia, tuttavia, di essere infruttuoso se la (necessaria) razionalizzazione organizzativa non si accompagna a una effettiva capacità degli enti di servire i loro territori, conciliando dimensioni adeguate con progettualità coerenti con i bisogni espressi da questi ultimi.

### 1.1 *Fusioni di Comuni e "buona amministrazione" nell'intreccio tra dimensioni e funzioni*

La rilevanza strategica della capacità amministrativa, reinterpretata in chiave di buona amministrazione come risorsa collettiva e non in una logica di mero

di il popolo vota ma non comanda; all'altro estremo il popolo comanda ma non ha niente su cui comandare», citato da G. PASTORI, C. MAZZOCCHI, *Linee per una riforma della legge comunale e provinciale: aspetti economici e aspetti giuridici*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1, 2, 1972, p. 61 e ss., i quali evidenziano la necessità di dimensioni e funzioni tali da rendere compatibili efficienza e partecipazione. Il tema è efficacemente trattato in G. GALIZZI, S. ROTA, M. SICILIA, *Local government amalgamations: state of the art and new ways forward*, in *Public Management Review*, 25, 12, 2023, p. 2428 ss., mediante il confronto tra due impostazioni teoriche contrapposte sulla dimensione ottimale degli enti: la *reform theory*, secondo la quale amministrazioni locali più ampie sarebbero in grado di favorire a partecipazione dei cittadini alla politica locale, generando, dal punto di vista democratico, un maggiore pluralismo, e le *political economy schools*, che al contrario enfatizzano la capacità dei piccoli governi locali di attivare meccanismi partecipativi in grado di sviluppare nei cittadini "senso della comunità". Tali diverse impostazioni vengono ampiamente discusse in E. OSTROM, *Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions*, in *Social Science Quarterly*, 53, 3, 1972, p. 474 ss.

<sup>26</sup> Cfr. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 94.

<sup>27</sup> Espressione utilizzata da P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, p. 3 ss.

<sup>28</sup> Occorre ricordare che già la riforma amministrativa del 1865 stabiliva la facoltà di aggregare i Comuni con meno di 1.500 abitanti: cfr. l. 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato A, art. 14 secondo cui «I Comuni contermini che hanno una popolazione inferiore 1.500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni».

risparmio, in quanto valore in sé, ha, d'altra parte, prepotentemente riacquisito centralità a seguito della pandemia, con gli interventi collegati al PNRR. I piccoli Comuni, però, proprio alla luce delle difficoltà organizzative e gestionali che li contraddistinguono non sembrano aver potuto realmente beneficiare della ingente iniezione di fondi euro-unitari dedicati alla ripresa e resilienza. Il meccanismo dei bandi competitivi, che è stato privilegiato per molti interventi, ha prodotto infatti, in vari casi, una sorta di pericolosa «inversione dei fini con i mezzi»<sup>29</sup>, in grado di minare e in qualche modo sacrificare la dimensione di coesione sociale e territoriale che le misure, in ossequio al principio di differenziazione, avrebbero dovuto attuare. Le condizioni di disuguaglianza, invece di essere rimosse, avrebbero costituito, cioè, l'elemento di discriminazione tra territori capaci di attrarre i finanziamenti e le aree non idonee, invece, a valorizzare le proprie specificità: premiando i progetti già cantierabili<sup>30</sup> sono state sostanzialmente premiate «le amministrazioni meglio attrezzate», verso le quali sono state allocate maggiori risorse<sup>31</sup>. Si tratta di una asimmetria che fa ulteriormente comprendere quanto la questione dimensionale sia strettamente intrecciata a quella «funzionale» nella costruzione di politiche di riordino basate su un approccio territoriale di tipo sistemico, ossia su una visione complessiva e dinamica degli interventi da attuare. L'analisi che si propone, dunque, nel ripercorrere, a dieci anni dall'adozione della legge Delrio, le principali tappe normative che hanno caratterizzato i processi di fusione di Comuni, cerca di rileggere questo strumento nel prisma della più ampia riflessione sulla necessità di potenziare il ruolo «generativo» dell'amministrazione pubblica<sup>32</sup>, la cui presenza è oggi viepiù imprescindibile per la gestione delle crisi complesse e

<sup>29</sup> Cfr. L. CORAZZA, *Potrà il Pnrr rilanciare le aree interne?*, in *Il Mulino*, 9 giugno 2022.

<sup>30</sup> *Ibidem*, ove si sottolinea come il lessico che circonda il dibattito pubblico sul PNRR risulti ampiamente mutuato dall'ingegneria civile: «messa a terra», «progetti cantierabili» ecc.

<sup>31</sup> Cfr. G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, E. MONTENEGRO, *Le città italiane e il PNRR*, Working papers Urban@it, 2022, p. 1-45, disponibile al seguente link: [https://amsacta.unibo.it/id/eprint/7006/1/WP\\_URBANIT.pdf](https://amsacta.unibo.it/id/eprint/7006/1/WP_URBANIT.pdf)

<sup>32</sup> Cfr. D. DONATI, *La strada da fare. Appunti per l'amministrazione dopo la pandemia*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2021, p. 127-154; B.L. BOSCHETTI, B. CELATI, *La Buona Amministrazione, Report del Laboratorio Futuro*, Milano, Istituto Toniolo, 2022 disponibile al seguente link: <https://www.laboratoriofuturo.it/ricerche/la-buona-amministrazione/>.

multiformi alle quali stiamo assistendo con sempre maggiore frequenza e che trovano nei territori il punto privilegiato di “atterraggio”<sup>33</sup>.

## 2. I prodromi: la legge 142 del 1990 e il ruolo delle Regioni nel processo di fusione

In questo senso debita attenzione deve essere prestata alla l. 8 giugno 1990, n. 142 recante “Ordinamento delle autonomie locali”, con la quale, per la prima volta, vengono disciplinate le fusioni, ossia si incentivano i processi di aggregazione volontaria dei Comuni minori, preordinando l’Unione di Comuni, «nuovo ente locale»<sup>34</sup>, alla successiva fusione tra gli stessi. Questa normativa, interrompendo una lunga fase di «osservazione passiva del dinamismo degli enti»<sup>35</sup>, interviene sulla riorganizzazione della maglia amministrativa e funzionale del territorio italiano<sup>36</sup>, attribuendo alla legge regionale il compito di disciplinare la cooperazione dei Comuni al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al

<sup>33</sup> Per questi temi, si rinvia alle riflessioni critiche contenute in B. LATOUR, *Où atterrir? - Comment s'orienter en politique*, Paris, La Découverte, 2017; A. TSING, *The Mushroom at the End of the World: On the Possibility of Life in Capitalist Ruins*, Princeton, Princeton University Press, 2015.

<sup>34</sup> Cfr. L. VANDELLI, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in Id. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 1992. Tuttavia, nella sent. della Corte cost., 24 marzo 2015, n. 50, si evidenzia che le Unioni di Comuni sono «forme istituzionali di associazione tra Comuni per l’esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza», di conseguenza, nonostante l’impropria definizione», riprodotta dalla legge Delrio (art. 1, comma 4), come «enti locali», esse non costituirebbero «un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all’ente Comune» (punto 6.2.1. del Considerato in diritto). Sulla nota sentenza della Corte cost. si vedano F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO (a cura di), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, p. 3 ss.; A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8, 2015; L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, p. 393-396; G. GARDINI, *Brevi note sull’incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 19, 2016. L’Unione rappresenta insieme alle convenzioni l’altra forma di gestione associata intercomunale pensata dal legislatore per aumentare l’efficienza del governo locale. Diversamente dalla stipula di convenzioni ha però un carattere stabile e strutturato.

<sup>35</sup> Cfr. G.C. RICCIARDI, *L’antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell’ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, 21, 2015, p. 21 ss. che rinvia a U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 5, 1985, p. 681 ss.

<sup>36</sup> Promuovendo il riordino territoriale auspicato dal Progetto 80, ovvero il «Rapporto preliminare al secondo programma economico nazionale per il quinquennio 1971-75», voluto dal Ministero del bilancio e della programmazione economica ed elaborato tra il 1969 e il 1971.



servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (art. 3, comma 3)<sup>37</sup>, istituendo le Unioni di Comuni (art. 26)<sup>38</sup>, le convenzioni<sup>39</sup> (art. 24) e le fusioni (art. 11), nonché fornendo indicazioni sulle soglie dimensionali minime delle Comunità montane e dei nuovi Comuni.

La legge getta in particolare le basi per i successivi interventi finalizzati a promuovere le fusioni di Comuni, prevedendo sia la figura del «Municipio» (oggi disciplinata dall'art. 16 TUEL), con la quale si garantisce la conservazione in capo agli enti fusi di una propria identità e di un proprio punto di riferimento, sia l'erogazione per i dieci anni successivi alla fusione stessa, di contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni (contributo poi previsto dal comma 3 dell'art. 15 TUEL). Inoltre, alle Regioni, alle quali veniva ascritta una specifica funzione di pianificazione del riordino dei territori, mediante l'elaborazione di programmi regionali di fusione<sup>40</sup>, si demandava il delicato compito (oggi attribuito agli statuti dei nuovi Comuni<sup>41</sup>) di assicurare alle comunità di origine o ad alcune di esse forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Le Regioni, come stabilito dagli artt. 117 e 133 della Costituzione, giocano del resto un ruolo essenziale nel processo di fusione. Spetta infatti a queste ultime, sentite le popolazioni interessate mediante referendum consultivo, l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni, nelle forme previste dalla legge regionale. L'esito positivo o negativo del percorso di fusione non è pertanto conseguenza

<sup>37</sup> Cfr. W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 5.

<sup>38</sup> L'art. 26, comma 1, l. n. 142/1990, nella sua versione originale, reca: «In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi». Cfr. 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.

<sup>39</sup> Le convenzioni possono essere stipulate anche tra le stesse Unioni e si configurano essenzialmente come strumento di coordinamento.

<sup>40</sup> L. n. 142/1990, art. 11, comma 2, in base al quale le Regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'art. 26.

<sup>41</sup> Art. 15, comma 2, TUEL.

diretta e immediata dei risultati referendari, ma dipende dalle disposizioni previste dalle leggi regionali e dalle decisioni dei Consigli regionali. Come recentemente evidenziato dalla Corte costituzionale «la legge di variazione circoscrizionale ex art. 133, secondo comma, Cost. non è in alcun modo paragonabile a una legge di mera approvazione di un atto amministrativo. Non si è, infatti, in presenza di una legge-provvedimento di ratifica dell'esito del referendum, ma, come si evince dalla natura consultiva del referendum medesimo (sentenze n. 171 del 2014, n. 214 del 2010, n. 204 del 1981), si è al cospetto di una scelta politica del Consiglio regionale, il quale deve tenere conto della volontà espressa dalle popolazioni interessate, “componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione”»<sup>42</sup>.

Interessante è evidenziare come, ad esempio, nella Regione Piemonte si siano verificati casi in cui, nonostante l'esito negativo dei referendum, il Consiglio regionale ha scelto di procedere comunque alla fusione. Ciò si è verificato nei Comuni di Cassano Spinola (AL), Lu e Cuccaro Monferrato (AL), Valchiusa (TO) e Varallo (VC), dove le fusioni sono state approvate senza il sì unanime di tutti gli enti oggetto dell'accorpamento. Nel Comune di Gattico-Veruno (NO), invece, ancora più significativamente i Comuni sono stati fusi sebbene i voti contrari siano prevalsi sia nelle singole circoscrizioni comunali, sia nel complesso<sup>43</sup>. A questo riguardo, occorre sottolineare che, con la l.r. n. 26/2022, in Piemonte è stato modificato il referendum consultivo nell'ambito del procedimento di variazioni territoriali dei Comuni ex art. 133 comma 2 Cost., venendo prima di tutto introdotta la previsione secondo cui il quesito sottoposto a referendum deve essere dichiarato accolto qualora si raggiunga, in ogni Comune, la maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi,

<sup>42</sup> Corte cost., 12 gennaio 2018, n. 2. Sulla sentenza cfr. F. GUELLA, *La discrezionalità “tecnica” della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell'individuazione delle “popolazioni interessate” al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2020, p. 273-285; A. CHIAPPETTA, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, in *Forumcostituzionale.it.*, p. 1 ss.; C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 521 ss.

<sup>43</sup> Cfr. R. MEDDA, *Il procedimento di fusione tra comuni nell'esperienza piemontese: problematiche e prospettive*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2019, p. 2.

dovendosi altrimenti ritenere il quesito come respinto<sup>44</sup>. Inoltre, il procedimento legislativo si ritiene concluso se l'esito è sfavorevole in almeno uno dei Comuni interessati<sup>45</sup>. Con questa legge, insomma, viene eliminata la valutazione discrezionale del Consiglio regionale relativamente alla possibilità di dare attuazione alla fusione a seguito di esito negativo del referendum<sup>46</sup>, come avvenuto nei casi menzionati, nei quali sono stati fatti prevalere altri elementi di ponderazione, rispetto alla volontà popolare, nella decisione consiliare di variazione territoriale<sup>47</sup>.

Un altro caso da ricordare è poi quello della Regione Veneto, dove il Consiglio regionale ha approvato, nel 2018, la fusione tra tre Comuni a seguito di un referendum che prevedeva, a ben vedere, la consultazione dei cittadini interessati sulla proposta di accorpamento di quattro Comuni, scegliendo inoltre, per il nuovo ente, una denominazione diversa da quella sottoposta al vaglio referendario (l.r. n. 6 del 16 febbraio 2018)<sup>48</sup>. Tornando al tema dell'impatto della l. n. 142/1990 sul riordino territoriale, si deve evidenziare che la riduzione delle amministrazioni locali mediante l'istituto delle fusioni non ha preso avvio immediatamente, o meglio tale strumento non è stato subito capace di produrre effetti significativi. Dal 1995<sup>49</sup> al 2011, infatti, si sono registrate solo 9 fusioni, tra 24 Comuni settentrionali, dei quali la maggior parte non contava più di 5.000 abitanti.

<sup>44</sup> L.r. n. 26/2022, art. 1, "Modifiche all'art. 36 della l.r. n. 4/1973".

<sup>45</sup> L.r. n. 26/2022, art. 2, "Modifiche all'art. 38 della legge regionale n. 4/1973".

<sup>46</sup> Sul tema della legittimità costituzionale dei *quorum* (costitutivi e/o deliberativi) nei referendum regionali c.d. territoriali, cfr. G. MENEGUS, R. BIN, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei comuni. Il caso veneziano non è affatto banale*, in *laCostituzione.info*, 10 ottobre 2020.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. B. VIMERCATI, *Le recenti modifiche al referendum consultivo (?) nell'ambito delle variazioni territoriali ex art. 133 co. 2 Cost. nella L.R. 20 dicembre 2022, n. 26, Piemonte (1/2023)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 20 dicembre 2022.

<sup>48</sup> Nel Comune di Megliadino San Vitale i voti erano in maggioranza contrari, per questo motivo si è scelto di modificare il testo di legge dando luogo all'istituzione del Comune di Borgo Veneto, per fusione tra i soli Comuni di Megliadino San Fidenzio, Saletto e Santa Margherita D'Adige. Per un'analisi critica della vicenda, cfr. C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, cit., p. 521 ss.

<sup>49</sup> Le prime fusioni di Comuni risalgono proprio a questo periodo. Tra il 1994 e il 1995 è stato istituito il Comune di Porto Viro, frutto della fusione dei Comuni di Donada e Contarina, mentre nel 1995 è stato creato il nuovo Comune di Due Carrare, esito della fusione tra il Comune di Carrara San Giorgio e quello di Carrara Santo Stefano.

Il superamento del c.d. “vincolo di fusione” in capo alle Unioni (destinate altrimenti a sciogliersi se, entro dieci anni, non si fosse completato il successivo processo aggregativo), avvenuto con la legge n. 265 del 1999 – poi trasfusa nel TUEL – che ha riscritto completamente l’articolo 26 della legge n. 142 del 1990<sup>50</sup>, ha inoltre inciso notevolmente sui processi di accorpamento. Tale cambiamento avrebbe infatti comportato un aumento delle Unioni<sup>51</sup>, fino ad allora sopravanzate dalle formule associative meno stabili, e la contestuale diminuzione delle fusioni. È solo con la c.d. “legislazione della crisi”<sup>52</sup>, dopo il 2012<sup>53</sup>, e con l’incremento degli incentivi, che le fusioni sono aumentate in maniera esponenziale.

<sup>50</sup> Il riferimento è all’art. 6 della l. n. 265/1999, le cui disposizioni sono state poi riprese dall’articolo 32 TUEL.

<sup>51</sup> Prima del 1999 si contavano appena 16 Unioni di Comuni in Italia (mentre nel 2003 esse arriveranno a essere 206). Un ulteriore incremento vi è stato dopo il 2008, a seguito della riconversione di diverse Comunità Montane in Unioni causata dal taglio dei finanziamenti statali.

<sup>52</sup> Le misure emergenziali anticrisi prendono avvio con la l. n. 244/2007, legge finanziaria per il 2008, che incide sul sistema delle autonomie locali, occupandosi del riordino delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni da parte delle Regioni. Le Comunità montane erano state concepite quale ente locale di secondo livello che le Regioni avrebbero dovuto istituire in territori montani al fine di una valorizzazione di questi ultimi, in ossequio all’art. 44 della Cost. La l. n. 244/2007 e il successivo DPCM 277/2008 ne hanno ridotto il numero, introducendo una soglia altimetrica maggiore e altri criteri più selettivi. La finanziaria per il 2010 (l. n. 191/2009, comma 187), ha invece disposto la cessazione del contributo statale. Si veda sul punto L. VANDELU (a cura di C. Tubertini), *Il sistema delle autonomie locali*, cit. Le Comunità montane vengono definite come enti inautonomi o quasi-territoriali da M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 542 ss. Nel frangente della crisi economica, il legislatore statale stabilisce poi sia una soglia demografica minima per le nuove Unioni (ovvero 10.000 abitanti), sia l’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni. Il riferimento è al d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010), il cui art. 14, comma 28, prevedeva, nella versione originale (prima delle modifiche introdotte dai successivi interventi normativi) che le funzioni fondamentali dei Comuni, di cui all’art. 21, comma 3, della l. n. 42/2009, dovessero obbligatoriamente essere esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero 3.000 in caso di Comuni montani). Il successivo comma 30 affermava poi che la Regione, nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, avrebbe dovuto individuare, con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all’art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

<sup>53</sup> In particolare, il riferimento è al d.l. n. 95/2012 che ha introdotto importanti incentivi economici e organizzativi per incoraggiare il processo di riordino e di semplificazione degli enti territoriali.

### ***3. La Legge Delrio e la centralità dei Comuni nel sistema dei poteri locali***

La l. n. 56/2014, nel delineare una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, Comuni e Regioni<sup>54</sup> – rafforzando in questo modo «il baricentro comunale nelle autonomie locali, con un effetto di “municipalizzazione”»<sup>55</sup> – è intervenuta poi, in maniera specifica, anche sul tema dell’esercizio associato delle funzioni comunali e delle fusioni.

Si tratta di una legge che conferma, potenziandolo, il sistema di incentivi a favore di queste ultime, prevedendo un set di norme finalizzate a creare condizioni di vantaggio per i Comuni fusi (art. 1, commi 116-134). Il comma 116 dell’art. 1 della l. n. 56/2014, in particolare, facendo salve le previsioni di cui all’art. 16 TUEL, disciplina modalità alternative rispetto a quella dei Municipi volte ad assicurare la rappresentanza e la cura degli interessi delle comunità originarie. La norma fa riferimento a «forme particolari di collegamento» tra queste ultime e il nuovo Comune, specificando che le stesse possono essere oggetto di disciplina statutaria. Come sottolineato in dottrina<sup>56</sup>, la nuova previsione differisce da quanto profilato nel TUEL, ove si menzionano i concetti di “organizzazione”, funzione e organi dei Municipi (eleggibili a suffragio universale e diretto), proprio perché il legislatore intende prospettare la possibilità di meccanismi che non assurgono al rango di vere e proprie articolazioni territoriali, incoraggiando piuttosto modelli organizzativi sperimentali. Sempre nell’ottica di favorire il riconoscimento delle istanze identitarie delle popolazioni interessate, in base al comma 117, ultimo periodo, lo statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione

<sup>54</sup> Cfr. L. VANDELLI (con la collaborazione di P. Barrera, T. Tessaro, C. Tubertini), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014.

<sup>55</sup> Cfr. L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 255. Per una valutazione critica della l. n. 56/2014, si veda G. VETRITTO, *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers Urban@it*, 1, 2015, p. 2.

<sup>56</sup> Cfr. il commento di C. TUBERTINI, in L. VANDELLI, *op.ult.cit.*, p. 232 ss.

e di decentramento dei servizi<sup>57</sup>, venendo modificato quanto stabilito dal previgente comma 2 dell'art. 15 TUEL, che attribuiva tale compito alla legge regionale di fusione, in continuità con quanto stabilito dalla l. n. 142/1990.

Dai commi 131 a 134 sono poi previste specifiche misure incentivanti per le fusioni di Comuni.

Tra le misure agevolative è da annoverare anche la previsione di cui al comma 121, secondo la quale l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali previsto per i Comuni con meno di 5.000 abitanti può essere derogato con legge regionale in caso di fusione<sup>58</sup>: può essere cioè fissata una diversa decorrenza dell'obbligo o una rimodulazione dei contenuti, fermo restando che, in assenza di legge regionale, i Comuni istituiti mediante fusione che raggiungano una popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati da tale obbligo per la durata di un mandato elettorale. Il comma successivo stabilisce, inoltre, che relativamente agli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e agli incarichi di nomina comunale, questi continuano a essere esercitati fino alla nomina dei nuovi rappresentanti del Comune sorto da fusione.

Tra le novità certamente più significative di cui alla l. n. 56/2014, vi è la previsione, al comma 130, della c.d. "fusione per incorporazione" (o fusione impropria), procedura introdotta appunto dal legislatore statale<sup>59</sup> al fine di creare una forma di successione tra enti che non si basi sulla nascita di una nuova entità, ma sul mantenimento in vita di uno dei Comuni preesistenti, il quale conserva la propria personalità, in quanto incorporante, modificando solo i propri confini onde inglobare uno o

<sup>57</sup> Oltre ai Municipi possono prevedersi anche uffici decentrati presso le sedi d'origine.

<sup>58</sup> Si tratta di un incentivo di fatto indebolito dalla continua procrastinazione del termine per l'attuazione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali.

<sup>59</sup> A ben vedere, alcune leggi regionali avevano già previsto questo tipo di fusione ancor prima che la legge Delrio la istituzionalizzasse a livello nazionale. Per una rassegna di tali leggi, cfr. C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2, 2015, p. 447 ss. Ricorda inoltre che l'incorporazione è un istituto che è stato ampiamente impiegato, in modo tuttavia autoritario, nel 1927 e nel 1928 per fusioni coattive ad opera dello Stato (per soppressione e aggregazione), F. SPALLA, *Fusioni di Comuni: considerazioni teoriche ed evoluzione in Italia e in Europa*, in G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni*, Vol. 2, Rimini, Maggioli, 2020, p. 20 ss.

più enti contigui<sup>60</sup>. Il Comune incorporante, in questo modo, succede in tutti i rapporti giuridici degli enti incorporati, i cui organi invece decadono. La legge stabilisce che lo statuto del Comune incorporante preveda adeguate misure di partecipazione e di decentramento e che entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione debba essere avviata una apposita revisione. Tale legge può inoltre modificare la denominazione del Comune.

In relazione alla procedura di fusione, si stabilisce che il referendum per la consultazione delle popolazioni interessate debba essere svolto *prima* che i consigli comunali deliberino l'avvio delle procedure di richiesta alla Regione di incorporazione. In dottrina è stata avanzata l'idea che il legislatore abbia basato una tale previsione sul presupposto di una maggiore resistenza della popolazione a una ipotesi di fusione per incorporazione, stabilendo, per questa ragione, di anticipare la consultazione referendaria a una fase antecedente la vera e propria formalizzazione dell'iniziativa<sup>61</sup>. La fusione per incorporazione differisce dalla fusione "tradizionale" nella misura in cui trova compiuta disciplina all'interno della l. n. 56/2014, mentre in forza degli artt. 117, comma 4, e 133, comma 2, Cost., nonché dell'art. 15 TUEL, sono le leggi regionali che disciplinano, previo referendum consultivo, lo speciale procedimento legislativo di fusione. Relativamente agli incentivi, occorre ricordare che l'art. 23, comma 1, lett. f-ter), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 114/2014) ha esteso anche alle fusioni per incorporazione la concessione del contributo straordinario *ex art.* 15, comma 3, TUEL.

Questa nuova modalità di fusione non ha incontrato un consenso unanime. La permanenza in vita degli organi del Comune incorporante è stata letta negativamente dal punto di vista della rappresentanza politica<sup>62</sup>; inoltre, è stato sottolineato quanto sia importante che i Comuni interessati dal processo aggregativo godano di una situazione finanziaria omogenea,

<sup>60</sup> I Comuni preesistenti diventano formalmente Municipi del Comune incorporante.

<sup>61</sup> Cfr. il commento di C. TUBERTINI, in L. VANDELLI (con la collaborazione di P. BARRERA, T. TES-SARO, C. TUBERTINI), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014*, n. 56 commentata comma per comma, cit., p. 246.

<sup>62</sup> M. TRAPANI, *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta "callaia" di una riorganizzazione istituzionale*, in *Forum quaderni costituzionali*, 3, 2017, p. 1 ss.

dovendo il Comune incorporante farsi carico di tutte le situazioni attive e passive dell'ente incorporato<sup>63</sup>. Al contempo, è possibile inferire che la fusione per incorporazione costituisce un istituto finalizzato a contrastare il fenomeno delle «microfusioni» (su cui *infra*, par. 4), essendo ragionevole presumere che il Comune incorporante sia sempre più grande in termini demografici e più capace in termini amministrativo-economici del/i Comune/i incorporato/i.

#### **4. La leva degli incentivi finanziari e le possibili criticità di un eccessivo affidamento sui contributi straordinari**

Dopo la legge Delrio, un ruolo essenziale continua a essere attribuito, e dunque svolto, (d)alle incentivazioni di tipo finanziario. Come già affermato, con la legislazione della crisi, queste ultime sono state incisivamente incrementate<sup>64</sup>. Segnatamente, il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ha previsto per le fusioni di Comuni meccanismi specificamente incentivanti, con riferimento all'aumento dei contributi finanziari di cui all'art. 15, comma 3, TUEL. Ai Comuni istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e seguenti è stato così attribuito, a partire dal 2013 e per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario statale commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni stessi, sia pure nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti.

Il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, oltre ad estendere tali contributi alle fusioni per incorporazione, ha introdotto un limite massimo per ciascun beneficiario che, pur commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, è stato fissato nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro, per le fusioni realizzate dal 2012. Successivamente, la disciplina del contributo è stata modificata dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 17-18, l. 28 dicembre 2015, n. 208) che, oltre ad aver stabilizzato a regime la destinazione di risorse in favore delle Unioni e delle fusioni di Comuni nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, per comples-

<sup>63</sup> Cfr. C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, cit., p. 447 ss.

<sup>64</sup> Cfr. le riflessioni di G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in questa *Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss., il quale evidenzia come una riforma organica della rete municipale non possa puntare solo sul modello organizzativo, ma debba altresì tenere in considerazione le differenze nell'esercizio delle funzioni di prossimità, che logicamente lo precedono.



sivi 60 milioni annui, ha innalzato sia la misura di commisurazione del contributo spettante a ciascun Comune, dal 2016, al 40% dei trasferimenti attribuiti nel 2010 (in luogo del precedente 20%), sia il limite massimo del contributo per ciascun beneficiario, fino a 2 milioni di euro. Le successive due leggi di bilancio hanno ulteriormente aumentato la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010, portandola prima al 50% con decorrenza dall'anno 2017 (art. 1, comma 447, l. 11 dicembre 2016, n. 232) e, da ultimo, al 60% a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, l. 27 dicembre 2017, n. 205). Con il decreto del Ministro dell'interno del 25 giugno 2019 (G.U. n. 152 del 1° luglio 2019) sono stati poi definiti, a decorrere dall'anno 2019, le modalità, i criteri e i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai Comuni facenti parte delle fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi.

L'articolo 31-*quater* del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 (convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51) ha a sua volta aumentato il limite massimo del contributo straordinario previsto per i Comuni che si fondono, innalzandolo a 10 milioni di euro a decorrere dal 2024, in caso di enti con popolazione complessivamente superiore a 100.000 abitanti, a condizione che non derivino da fusione per incorporazione, in base all'esigenza di favorire, come meglio vedremo nel prosieguo, la nascita di Comuni di "dimensioni adeguate".

Infine, il d.l. 22 aprile 2022, n. 44 convertito in l. 21 giugno 2023, n. 74, all'art. 3 comma 6-*ter*, ha previsto l'assegnazione per ulteriori cinque anni dei contributi straordinari previsti in favore delle fusioni di Comuni realizzate a decorrere dal 1° gennaio 2014, inserendo il nuovo comma 3-*bis* nell'art. 15 TUEL.

Gli enti beneficiari del contributo per l'anno 2023 sono 103, per un totale di risorse assegnate pari a circa 83 milioni di euro<sup>65</sup>. In termini di distribuzione geografica, il 63% delle risorse sono state assegnate nell'Italia Settentrionale, il 28% al Centro e il restante 9% al Sud.

<sup>65</sup> Con il Comunicato n. 3 del 9 maggio 2023, il Ministero dell'Interno ha reso noto il riparto del contributo straordinario spettante per l'anno 2023 agli enti costituiti a seguito di fusione tra Comuni e/o fusioni per incorporazioni, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, TUEL.

La concentrazione delle fusioni nelle Regioni settentrionali anche nel decennio 2012-2022 denota, peraltro, una modesta diffusione territoriale di questa politica di riordino territoriale.

Tra le Regioni a statuto speciale, va ricordata la grande quantità di fusioni avvenute in Trentino-Alto Adige<sup>66</sup>, mentre tra quelle a statuto ordinario, le Regioni maggiormente attive risultano essere il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia-Romagna e la Toscana. In dottrina, è stato opportunamente sottolineato come si tratti, del resto, di Regioni nelle quali sono state destinate «significative risorse sia finanziarie che tecniche a supporto dei processi di fusione, in un contesto già fortemente propenso alla collaborazione intercomunale»<sup>67</sup>.

Sono state infatti, soprattutto, le Regioni ad aver sostenuto il rilancio della politica delle fusioni<sup>68</sup>, voluto dal legislatore statale, mediante le proprie leggi, spesso anticipando le soluzioni che sarebbero state poi riprese nella normativa nazionale. Ciò è quanto avvenuto in particolare non solo con la fusione c.d. per incorporazione, già disciplinata da alcune normative regionali, ma anche con l'incentivo costituito dall'esonero degli obblighi di gestione associata per i Comuni sorti da fusioni, reso, poi, strutturale dalla legge Delrio.

Al contempo, un altro elemento pivotale appare costituito dalla disciplina avente ad oggetto il *quantum* e le modalità di erogazione dei finanziamenti aggiuntivi regionali. L'incertezza in merito alle risorse stanziato, e soprattutto

<sup>66</sup> Cfr. M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in questa *Rivista*, 2, 2020, p. 298 ss. Le A. sottolineano che: «Analizzando la distribuzione territoriale delle fusioni, si può infatti notare come esse si siano concentrate soprattutto laddove (come nella Provincia autonoma di Trento) la Regione ha potuto beneficiare della propria maggiore autonomia in materia di ordinamento delle autonomie locali, esercitando un deciso indirizzo».

<sup>67</sup> *Ibidem*. In particolare, il riferimento è a Emilia-Romagna, Toscana, Marche.

<sup>68</sup> Le Regioni, del resto, con le loro norme e regolamenti applicativi, possono condizionare fortemente le fusioni, in particolare, come in parte osservato, con le scelte relative agli esiti dei referendum che sono molto varie e rischiano, in diversi casi, di frenare invece che agevolare i processi aggregativi. Per una rassegna delle leggi regionali in materia di fusioni di Comuni si rinvia a G. MENEGUS, *Norme per il riordino della geografia comunale nella recente legislazione delle regioni ordinarie (2014-2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021, p. 186 ss., il quale evidenzia che dal 2014 al 2020 nove Regioni ordinarie (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Umbria e Veneto) sono intervenute sulla propria legislazione in materia di variazioni territoriali dei Comuni.

alla loro consistenza, rappresenta, in vari casi, un freno per gli amministratori locali, intimoriti dalle difficoltà arrecate dalla fusione laddove non adeguatamente sostenuta dal punto di vista dei contributi economici<sup>69</sup>.

Se guardiamo poi alle fusioni come strumento per rispondere al problema dell'inadeguatezza funzionale degli enti, concetto che si riferisce all'efficacia (e dunque ai risultati) dell'azione amministrativa nei territori, viene in rilievo una caratteristica precipua di questa politica di riordino, fortemente promossa dagli incentivi finanziari, quella cioè di aver sovente accompagnato lo sviluppo di nuovi Comuni di piccole dimensioni.

Molti sono gli esempi, infatti, di «microfusioni» realizzate in Italia, ovvero di fusioni incapaci di raggiungere una certa taglia dimensionale.

È del resto vero che in questa direzione appare muoversi il legislatore regionale, venendo previsti in alcune Regioni criteri per la quantificazione dei contributi imperniati sulla promozione di fusioni di una "dimensione adeguata". Un esempio in tal senso è costituito dalla Regione Emilia-Romagna, che incentiva prioritariamente le fusioni dei Comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includono almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Inoltre, vengono riconosciute premialità per le fusioni con maggiore popolazione e maggior numero di Comuni e per quelle comprendenti Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti<sup>70</sup>.

Oltre alla leva degli incentivi, un ulteriore elemento di consolidamento dell'efficacia dello strumento delle fusioni potrebbe, tuttavia, essere rappresentato dalla possibilità di rafforzare il giudizio preliminare di meritevolezza prodromico all'avvio del processo di fusione, compiuto dai Consigli regionali, e consistente nella decisione di deliberare o meno l'indizione del referendum, con la definizione di quesito e ambito territoriale. Nell'ambito di tale passaggio, sarebbe cioè necessario integrare la valutazione prospettica del risultato della fusione in termini demografici.

<sup>69</sup> In particolare, questo è quanto emerge dallo studio "I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati", del Progetto ITALIAE, promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. La ricerca, condotta dal Centro di Ricerca e Formazione sul Settore Pubblico dell'Università di Bologna in collaborazione con C.O. Gruppo S.r.l. Società Benefit, ha coinvolto 15 processi di fusione giunti a referendum, analizzati nel periodo febbraio-maggio 2023.

<sup>70</sup> Cfr. l.r. Emilia-Romagna 24/1996, art. 18-*bis*, recante "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni".

L'istituzione di Comuni di dimensioni ridotte si pone, del resto, in contraddizione rispetto alla necessità di attuare, mediante questo strumento di *upscaling* territoriale, il principio di adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, ovvero di rafforzare la capacità amministrativa dell'ente, non consentendo una reale riorganizzazione delle strutture tecniche o delle modalità di prestazioni dei servizi. I Comuni fusi, in questi casi, si limitano spesso, infatti, a unire le strutture preesistenti – redistribuendo i compiti internamente – in un'ottica di razionalizzazione, senza che però ciò comporti la creazione di nuove unità organizzative e soprattutto senza risolvere il problema delle scarsità delle risorse di tipo strumentale (quali la mancanza di personale specializzato).

Oltre a questa criticità, vi è poi da considerare anche un altro aspetto problematico legato alla promozione delle fusioni di Comuni tramite lo strumentario finanziario di incentivazione.

Se da un lato, infatti, la fusione sembra essere ritenuta un'opzione valida nel caso di Comuni con ridotte capacità finanziarie, attratti appunto dallo stimolo economico, dall'altro proprio la temporaneità dei contributi "straordinari" (ora portati da dieci a quindici anni) costituisce una barriera per l'effettivo compimento del processo di accorpamento. Il timore è infatti quello che una volta esauriti tali fondi i costi di gestione per la copertura delle spese ordinarie aumentino, con il correlato aumento della tassazione e dunque dei costi per i cittadini.

I contributi vengono infatti impiegati non solo per interventi "tradizionalmente provinciali" come quelli legati alla viabilità stradale e alle infrastrutture (soprattutto le scuole<sup>71</sup>), ma anche per diminuire la pressione tributaria, assumendo il rischio di dover poi ricorrere a tagli o comunque ad altre entrate per coprire le spese, una volta esaurito il periodo dei benefici, allorché questi ultimi dovrebbero, invece, nelle intenzioni del legislatore, contribuire a produrre risparmi di scala associati a una migliore capacità di amministrare la cosa pubblica da parte dei Comuni beneficiati. In tal senso, occorrerebbe forse riflettere sulla necessità di prevedere una graduale riduzione di questi finanziamenti, anche per evitare di dover ricorrere reiteratamente allo strumento della proroga.

<sup>71</sup> Occorre poi evidenziare che laddove i contributi straordinari siano impiegati per la costruzione di edifici pubblici si pone anche il tema della successiva copertura finanziaria delle spese di gestione e di manutenzione per queste strutture.

### *5. Le fusioni di Comuni alla luce del principio di adeguatezza: il riordino territoriale nel prisma dello sviluppo socioeconomico oltre le esigenze di razionalizzazione*

L'analisi sin qui condotta ha consentito, seppur brevemente, di ripercorrere le tappe che dal punto di vista normativo hanno segnato lo sviluppo dei processi di riordino territoriale basato sulle aggregazioni municipali nel nostro ordinamento.

Le fusioni di Comuni, come evidenziato, si legano a doppio filo alla tematica delle dimensioni giudicate “ottimali” per far sì che l’istituzione locale possa svolgere i propri compiti in maniera adeguata, dando attuazione al disegno costituzionale. Tuttavia, la domanda sottesa a tale questione rimane quella inerente alla possibilità di rinvenire, oltre al criterio demografico – sul quale comunque gli incentivi continuano a insistere sebbene con risultati non sempre soddisfacenti – altri parametri in grado di incidere sulla capacità amministrativa degli enti.

In dottrina<sup>72</sup>, è stato opportunamente rilevato come la misurazione demografica e territoriale debba essere in qualche modo accompagnata anche dalla valutazione della c.d. “qualità relazionale”, ossia dalla necessaria comprensione dei territori nel loro insieme, nell’estrinsecarsi cioè delle varie interdipendenze funzionali che li caratterizzano, al fine di promuovere e soprattutto programmare politiche realmente attente ai risultati. Ciò risulta quanto più vero e urgente nell’attuale momento storico, nella misura in cui il PNRR ha reso impellente l’esigenza di ricondurre a sistema i molteplici interventi che interessano le amministrazioni locali, producendo, così, effetti esterni positivi per le comunità amministrate. Il bisogno di impiegare le risorse nei tempi stabiliti, a ben vedere, sembra assecondare, piuttosto, lo sviluppo di soluzioni alternative alle fusioni, il cui iter procedimentale risulta lungo e dagli esiti incerti, favorendo la nascita di modelli associativi “di scopo”, ossia finalizzati al raggiungimento di specifici obiettivi sulla falsariga delle associazioni temporanee di imprese, dove i singoli enti coinvolti mantengono la propria identità

<sup>72</sup> Il riferimento è alle riflessioni di D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023, p. 65. Su questi temi cfr. M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007; C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, il Mulino, 2005.

e soprattutto autonomia amministrativa, pur condividendo fini e progettualità<sup>73</sup>.

Un tale fenomeno, analogamente alle difficoltà incontrate dai piccoli Comuni nella gestione delle opportunità create dai bandi PNRR, sembra dimostrare che i contributi di natura finanziaria non possono essere considerati di per sé sufficienti per superare le criticità delle realtà territoriali minori, ma richiedono semmai una visione di tipo sistemico per poter essere efficacemente valorizzati.

La costruzione di un nuovo soggetto istituzionale dovrebbe infatti essere interpretata come occasione per realizzare un nuovo assetto geografico-amministrativo funzionale allo sviluppo organico del territorio, idoneo cioè a ingenerare strategie di tipo economico-produttivo unitarie nonché agevolare interventi di salvaguardia territoriale più ampi, gli unici, peraltro, realmente adeguati a contrastare i perniciosi fenomeni di degradazione del suolo. La fusione di Comuni in tal senso potrebbe essere vista come uno strumento per attuare progettualità territoriali più estese atte a fronteggiare le gravi crisi industriali che attanagliano molte realtà territoriali del nostro Paese. La presenza di un unico Comune inoltre potrebbe servire a riallineare la molteplicità di partizioni funzionali e amministrative presenti sul territorio (*supra*, par. 1) garantendo una organizzazione più armonica dei servizi pubblici ed amministrativi.

Insomma le operazioni di riordino istituzionale che incidono sulla struttura amministrativa dovrebbero sempre essere basate su un approccio di tipo territoriale che tenga conto del fatto che i Comuni coinvolti in un progetto di fusione possono essere interessati da una congerie di misure che risulta opportuno far dialogare, tra le quali sono ad esempio annoverabili gli interventi riconducibili alla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), imperniata sul contrasto al declino demografico, sociale ed economico e sulla valorizzazione delle potenzialità di sviluppo dei territori marginali. La strategia mira, del resto, a rafforzare la capacità organizzativa delle amministrazioni comunali promuovendo la realizzazione di progetti di crescita

<sup>73</sup> Un esempio in questo senso è costituito dal progetto de “La Grande Treviso”, fondato sulla pianificazione strategica dell’Area vasta di Treviso, comprendente 14 Comuni contigui, in un territorio di circa 350 km<sup>2</sup> con oltre 250.000 abitanti, e confinante con la Città metropolitana di Venezia.

territoriale basati sulla creazione di un «sistema intercomunale permanente» nonché su veri e propri processi di fusione (la cui finalità viene in questo modo ancorata ad obiettivi di sviluppo piuttosto che di mera economicità e razionalizzazione delle spese amministrative).

In tal senso, interessante risulta il riferimento alla l. n. 158/2017 recante “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”, con la quale si stabiliscono benefici di tipo finanziario destinati ai Comuni con popolazione residente fino a 5000 abitanti nonché ai Comuni istituiti a seguito di fusione, aventi ciascuno popolazione fino a 5000 abitanti<sup>74</sup>. Questi ultimi, in specie, vengono considerati “piccoli Comuni” con riguardo alla situazione precedente all'accorpamento proprio al fine di consentire loro di poter beneficiare degli incentivi e degli strumenti previsti dalla legge, ossia per incentivare, in questo modo, la fusione. Appare necessario rilevare come tale disciplina offra una definizione normativa della categoria dei piccoli Comuni articolata non solo sul dato demografico ma anche, e soprattutto, su altri criteri, dovendo gli enti corrispondere ad almeno una delle fattispecie di situazioni di svantaggio e di disagio tipizzate dalla legge. La logica seguita è quella della promozione di investimenti mirati al raggiungimento di determinati obiettivi, realizzati mediante l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di un “Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni”. Tuttavia, gli interventi sono stati frenati da una serie di ritardi nell'attuazione delle previsioni normative, relativi alla predisposizione sia dell'elenco dei piccoli Comuni rientranti nelle tipologie di cui all'articolo 1, comma 2, della legge<sup>75</sup>, definito, dopo numerosi solleciti, soltanto con d.P.C.M. del 23 luglio 2021, sia del «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni» necessario per disciplinare l'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni, adottato con d.P.C.M. del 16 maggio 2022<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Cfr. G.P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2018, p. 203 ss.

<sup>75</sup> Ossia i Comuni destinati a beneficiare dei finanziamenti di cui fanno parte (lett. m) i Comuni istituiti a seguito di fusione.

<sup>76</sup> In data 19 luglio 2022 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.P.C.M. del 16 maggio 2022, che predispone il Piano Nazionale per la Riqualificazione dei Piccoli Comuni, con il quale sono definite le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni

La legge prevede altresì che all'individuazione dei progetti da finanziare sulla base del Piano si provveda con d.P.C.M., assicurando, per quanto possibile, un'equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale e dando *priorità al finanziamento degli interventi proposti da Comuni istituiti a seguito di fusione* o appartenenti a Unioni di Comuni. Essa inoltre promuove, analogamente alla SNAI, la cooperazione sovramunicipale, ancorando esplicitamente la gestione associata delle funzioni amministrative alla valorizzazione delle risorse territoriali e del patrimonio culturale quale fattore di sviluppo delle Aree Interne.

L'art. 13 della l. n. 158/2017, rubricato "*Attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane*", stabilisce in particolare che i piccoli Comuni esercitino in forma associata, mediante Unione di Comuni o Unione di Comuni montani, le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socioeconomico e quelle che riguardano l'impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Questa disposizione, di carattere ordinamentale<sup>77</sup>, imprime una profonda innovazione con riguardo ai processi di formazione delle strategie di programmazione dello sviluppo del territorio, implicando una concezione delle medesime non vincolata ai confini amministrativi degli enti ma fondata sulla più ampia articolazione del "sistema territoriale", che dovrebbe divenire il perno anche per le scelte progettuali in materia di fusione di Comuni.

Alla luce di tale riflessione occorre, però, sottolineare che le Unioni di Comuni, per svolgere le funzioni strategiche auspiccate, dovrebbero essere maggiormente sostenute dal legislatore e dalla pubblica amministrazione. Basti pensare al fatto che non vengono sempre riconosciute come destinatarie dei finanziamenti nei bandi PNRR, mentre sarebbe opportuno che avessero le stesse *chances* dei Comuni fuori Unione, se non anche, in ottica premiante, occasioni ulteriori in quanto strumento fondamentale

comunali, nonché quelle per la selezione dei progetti medesimi, mediante bandi pubblici. Esso stabilisce una serie di obiettivi, come la manutenzione del territorio, la riduzione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento alle scuole, l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, la riqualificazione degli edifici abbandonati, l'acquisizione di case cantoniere e il recupero dei centri storici e dei beni culturali.

<sup>77</sup> Cfr. G.P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, cit., p. 203 ss.



per tendere verso l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni<sup>78</sup>. Le Unioni, del resto, hanno conosciuto momenti di *impasse* dovuti a una loro evoluzione che non trova nel TUEL una adeguata disciplina (si pensi alla disposizione di cui all'art. 32, comma 5, in materia di personale, o più in generale all'intendimento delle stesse come meramente finalizzate al risparmio e non all'efficacia delle prestazioni secondo una scelta avallata dalla Corte dei conti<sup>79</sup>).

### 6. *Considerazioni conclusive*

La prospettiva preconizzata nel paragrafo precedente deve poi tener conto di alcuni ulteriori elementi che emergono nella realtà.

Il fallimento di un progetto di fusione spinge, infatti, in vari casi, a drastiche interruzioni delle relazioni tra le amministrazioni coinvolte nel processo, coincidenti, talvolta, anche con l'uscita dei Comuni interessati dalle Unioni o dalle convenzioni precedentemente stipulate e dunque con la sospensione di forme di gestione associata di servizi e funzioni. Mentre, laddove l'esito sia positivo, la precedente esperienza di collaborazione attraverso forme di associazionismo intercomunale costituisce – nella valutazione *ex post* – un volano potentissimo per la fusione, quale risultato conclusivo di un rapporto di cooperazione strutturata già proficuamente avviato, tra più enti, nell'ambito dello stesso territorio<sup>80</sup>. Vero è che si tratta di percorsi fortemente condizionati da fattori che molto hanno a che vedere con scelte di tipo politico – locale o di rango nazionale – non sempre influenzate da dati di tipo tecnico-giuridico ed economico, su cui si dovrebbe, invece, fondare non solo l'iniziativa

<sup>78</sup> Cfr. F. LEONZIO, *Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale*, in questa *Rivista*, 2, 2022, p. 731 ss.

<sup>79</sup> Si veda in particolare la deliberazione n. 15/2020/SEZAUT della Corte dei conti, che interpreta gli istituti dell'Unione e dalla fusione dei Comuni come «volti alla razionalizzazione dei servizi e alla riduzione dei costi, assicurando comunque il rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità».

<sup>80</sup> Questo è quanto è avvenuto nel caso del Comune di Valsamoggia, istituito dalla l.r. Emilia-Romagna 1/2013, che nasce dalla fusione di cinque Comuni precedentemente appartenenti alla medesima Unione di Comuni denominata Valle del Samoggia (Comuni di Bazzano, Crepellano, Savigno, Castello di Serravalle e Montevoglio). Cfr. D. RUMPIANESI, *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 465 ss.

da parte degli amministratori ma anche, e soprattutto, il consenso dei cittadini riguardati dalla fusione.

Esattamente in quest'ottica, nonché alla luce della importanza accordata dalla Costituzione alla «volontà delle popolazioni interessate», le progettualità sistemiche di cui si è fatto menzione divengono fondamentali. Le fusioni dovrebbero infatti servire a garantire la realizzazione di quei diritti di cittadinanza che trovano nei servizi pubblici locali uno strumento di attuazione<sup>81</sup>. Pertanto è solo all'interno di questa visione finalistica che dovrebbe articolarsi la ridefinizione della mappa amministrativa, andando cioè puntualmente a verificare se ad esempio l'accorpamento può garantire un miglioramento dei servizi alla persona (sociali e scolastici in particolare) o del trasporto pubblico locale, e valorizzando il dato della prossimità non come un ostacolo – come succede nel caso dei piccoli centri che temono di essere fagocitati dai Comuni più grandi subendo una riduzione dei propri servizi – ma come un elemento di rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

E ciò potrebbe avvenire magari facendo leva proprio su quegli strumenti di partecipazione e di decentramento previsti dalla legge e disciplinati dagli Statuti dei nuovi Comuni, consentendo così ad alcuni territori di poter ripristinare servizi che, per motivi di tipo finanziario, l'ente aveva smesso di assicurare, nonché di attivare specifiche forme di rappresentanza, ricorrendo anche a moduli sperimentali, come stabilito e suggerito dal legislatore.

Proprio con riferimento alla programmazione dei servizi, si possono immaginare, ad esempio, forme di consultazione obbligatoria dei cittadini, o si può prevedere la creazione di associazioni di scopo, comitati o commissioni ad hoc, ideati con la specifica funzione di intervenire su questioni inerenti allo sviluppo locale, in modo offrire un contributo in termini di maggiore “democraticità” alla *governance* territoriale.

Questi meccanismi andrebbero letti anche quali strumenti per la verifica della effettiva rispondenza della fusione ai bisogni sociali della comunità,

<sup>81</sup> Per una riflessione sulle fusioni come strumento di programmazione dello sviluppo locale in connessione col tema dei servizi pubblici, cfr. T. BONETTI, *Le fusioni come strumento di programmazione dello sviluppo territoriale*, nella sezione approfondimenti della ricerca *I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati* del Progetto ITALIAE del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, 2022.

ove le istituzioni comunali sorte dal processo aggregativo sono investite di una precisa responsabilità (in termini di *accountability*) nei confronti dei cittadini amministrati, chiamati a valutare *in itinere* gli effetti della politica di riordino posta in essere.

Quello che sembra emergere, più in generale, è la necessità di inserire le politiche di aggregazione istituzionale nell'ambito di un disegno organico di valorizzazione dell'autonomia locale quale capacità dell'amministrazione più prossima ai cittadini di garantire i diritti fondamentali di questi ultimi.

Facendo tesoro del modello operativo delle politiche di coesione, piuttosto che della logica competitiva sovente innescata dal PNRR, si ritiene che le fusioni debbano essere interpretate come l'esito di un processo strategico nel quale i finanziamenti vengono ancorati a obiettivi di sviluppo informati al concetto di territorialità positiva, ossia realizzati «mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali»<sup>82</sup>.

Nella ricerca complessa di un modello di autonomia locale in grado di allineare dimensione territoriale e capacità di offrire prestazioni adeguate alle necessità di chi «abita» il territorio, le fusioni appaiono così assumere la valenza di emblematico banco di prova per sperimentare, un po' come si è in parte tentato di fare con le Città metropolitane, soluzioni «istituzionali» ispirate dalla esigenza di inseguire «le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione»<sup>83</sup>, provando a dare rilievo alle interdipendenze dei luoghi e a superare, ove possibile, gli sterili antagonismi che una visione miope e distorta dell'idea (nobile) di identità territoriale potrebbe infelicemente produrre.

The land of a thousand bell towers. Municipal mergers between functionalist intentions and the limits of rationalisation

*Benedetta Celati*

Abstract: Il saggio analizza le fusioni di Comuni, in quanto strumento di riordino territoriale informato al principio di adeguatezza, ripercor-

<sup>82</sup> M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., p. 9.

<sup>83</sup> D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, cit., p. 199.

rendo le tappe che dal punto di vista normativo hanno segnato l'attuazione di questa forma di aggregazione istituzionale "funzionalistica" nel nostro ordinamento. La disamina della l. n. 56/2014 consente in particolare di porre in luce la centralità delle misure incentivanti nell'ottica di implementare politiche di fusione tese al rafforzamento della capacità amministrativa degli enti, realizzando al contempo obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica. Tuttavia, il ruolo assunto dai contributi straordinari fa emergere alcune criticità di sistema che sembrano essere ancora più evidenti nell'attuale momento storico caratterizzato da una rinnovata attenzione nei confronti della strategicità dell'azione amministrativa. In tal senso, l'indagine si sofferma in modo critico su alcune possibili linee di intervento che potrebbero servire a rileggere le fusioni nel prisma di una più ampia progettualità di sviluppo del territorio.

**Abstract:** The essay analyses municipal mergers, as an instrument of territorial reorganisation informed by the principle of adequacy, retracing the stages that from a regulatory point of view have marked the application of this form of "functionalist" institutional aggregation in the Italian legal system. In particular, the examination of Law No. 56/2014 makes it possible to highlight the centrality of incentive measures in the implementation of the merger policies, which aim to strengthen the administrative capacity of the municipalities while achieving the objectives of rationalising public expenditure. However, the role assumed by extraordinary contributions brings to light some systemic criticalities that seem to be even more evident in the current historical moment characterised by a renewed focus on the strategic nature of administrative action. In this sense, the survey dwells critically on some possible lines of intervention that could serve to reread mergers policies in the prism of a broader planning of territorial development.

**Parole chiave:** fusioni di Comuni; riordino territoriale; principio di adeguatezza; strategicità dell'azione amministrativa; sviluppo del territorio

**Keywords:** Municipal Mergers; Territorial Reorganisation; Adequacy Principle; Strategic Nature of Administrative Action; Territorial Development