

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 elettori – 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 una 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 alla diminuzione 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 neoistituito") 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 rinviando 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.

