

La Valle del Samoggia verso la fusione

Alessandra Maglieri

Sommario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Il processo di fusione nella Valle del Samoggia

3.1. L'istanza dei territori alla Regione

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

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

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

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

(15) Si veda la successiva nota 39.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Il progetto di legge regionale approvato dalla Giunta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Il referendum consultivo delle popolazioni interessate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Verso la nascita del Comune di Valsamoggia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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