

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

Alessandro Pirani

Sommario

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

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

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

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

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

1. *La revisione dei confini comunali in Italia*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. *Le fusioni nella storia recente*

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

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

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

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

1.2. *I processi conclusi*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. *I processi in corso*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Il caso dell'Emilia-Romagna

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

2.1. Evoluzione del quadro normativo e regolamentare

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

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

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

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

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

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

2.2. Le esperienze regionali

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

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

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

1) *Valle del Samoggia*

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

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

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

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

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

Valle del Samoggia

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

2) *Valle del Rubicone*

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

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

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

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

Valle del Rubicone

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

3) *Bassa Parmense*

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

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

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

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

Bassa Parmense

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

4) *Reno-Galliera*

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

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

Reno-Galliera

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

5) *Basso Ferrarese*

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

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

b) Il progetto è in corso di realizzazione.

Basso Ferrarese

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

6) *Alto Appennino Piacentino*

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

b) Il progetto è in corso di realizzazione.

Alto Appennino Piacentino

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

7) *Mirandolese*

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

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

c) Il progetto è attualmente sospeso.

Mirandolese

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

8) *Vallata del Santerno*

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

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

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

Vallata del Santerno

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2. *Le variabili amministrative*

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

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

3. *Conclusioni*

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

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

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

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

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

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