

Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?

Andrea Piazza

La revisione territoriale dei Comuni italiani non è una esigenza che si manifesta unicamente in uomini di mentalità che potrei chiamare "illuministica", i quali cioè auspicano di vedere la vita pubblica inquadrarsi in una costruzione più razionale. Questa esigenza di revisione è in realtà sentita, e a volte notevolmente, in Italia, dalle popolazioni locali. Ma le ignorano – facendo tra essi eccezione vari eminenti uomini di cultura e di tecnica competenza – buona parte di coloro che dirigono la vita pubblica, e che abitano con la mente così lontano, a volte, dalla realtà storica, in un mondo creato per metà dalla insipienza e per metà dalla retorica.

Lucio Gambi¹

1. I Comuni europei e le sfide della modernità

A partire dalla seconda metà del XX secolo, gli Enti locali dei Paesi dell'Europa occidentale sono stati sottoposti ad una serie di nuove sfide generate da svariati fattori di mutamento. Se in tutti gli Stati le istituzioni che corrispondono al livello territoriale di base sono sotto pressione ed hanno visto cambiare il contesto in cui sono chiamate ad agire, le strategie di risposta non sono state univoche e non tutte hanno conseguito gli obiettivi preposti. Considerando i cambiamenti più rilevanti che hanno portato ad una messa in discussione del tradizionale modello di governo locale, ricevuto spesso da un passato non recente, si sono individuati una serie di mutamenti verificatisi a partire dagli anni Cinquanta². Essi consi-

(1) L. GAMBÌ, *Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale romagnola*, Faenza, Fratelli Lega, 1950, p. 3.

(2) B. DENTERS, L.E. ROSE, *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

stono principalmente nella nascita di nuovi bisogni e nella richiesta di maggiori servizi da parte dei cittadini residenti (istituzionalizzazione di robusti sistemi di *welfare*); nel processo di urbanizzazione, con il progressivo spopolamento delle campagne ed un rapido passaggio di lavoratori dal settore primario a quello della produzione industriale; nella globalizzazione, a cui si è accompagnata una crescente interdipendenza finanziaria fra organi di governo locale ed organi di governo centrale. Infine, in particolare a partire dagli anni Ottanta, abbiamo il processo di europeizzazione, che si accompagna allo svilupparsi di nuove relazioni fra attori pubblici e privati posti ai diversi livelli, in uno scenario di *Multilevel Governance*³. A questi fattori di mutamento si deve aggiungere la crisi economica e finanziaria che ha colpito il continente a partire dal 2008. Sull'onda di una serie di risposte emergenziali, la crisi del debito ha portato in primo piano il tema della razionalizzazione del governo locale, in molti casi andando ad intaccare e indebolire i principi costituzionali di garanzia e difesa dei poteri decentrati⁴. Il paradigma dell'*austerity* ha quindi in alcuni casi portato ad una tendenza verso un neo-centralismo, che in Italia si è manifestato – *inter alia* – tramite la riduzione del numero dei consiglieri comunali, la soppressione delle circoscrizioni comunali e lo svuotamento delle Province, l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali per gli enti di minore dimensione demografica⁵.

In questo scenario complesso, a partire dagli anni Sessanta gli Stati europei hanno seguito strategie differenti per rispondere ai suddetti sviluppi⁶. In molti ordinamenti si è portata avanti una robusta promozio-

(3) Fra gli altri: L. HOOGHE, G. MARKS, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, 2, 2003, pp. 233-243; B. KOHLER-KOCH, F. LARAT, *European Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009.

(4) G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 503-522.

(5) S. BOLGHERINI, *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in *South European Society and Politics*, 2, 2014, pp. 193-214; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 695-725.

(6) R. HULST e A. VAN MONTFORT, *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007.

ne dell'intercomunalità di tipo "funzionale" (sviluppo di una rete di cooperazione intercomunale) oppure di tipo "organico" (fusione fra unità territoriale di base) secondo la classificazione proposta da Fulvio Spalla⁷. L'intercomunalità "funzionale" vede prevalere le gestioni associate di servizi e funzioni, pur mantenendo la singolarità degli specifici enti, che possono giungere alla costituzione di nuovi organi di secondo livello. Questa strategia basata sulla volontà di intrattenere rapporti interistituzionali ed instaurare reti di collaborazione ha contraddistinto diversi Paesi dell'Europa continentale: Francia, Italia, Lussemburgo e Spagna. Il modello alternativo dell'intercomunalità "organica" affronta le sfide della modernità tramite la concentrazione degli enti di governo di base ed un ridisegno complessivo della pianta amministrativa. Ciò avviene in virtù della valutazione secondo la quale le politiche pubbliche locali non possono essere perseguite efficacemente se non vi sono Comuni in grado di implementarle direttamente ed in autonomia. Questo modello, che può manifestarsi attraverso dinamiche coattive o volontarie, riunisce Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Austria e Svizzera.

In particolare la via della fusione è stata intrapresa con vigore in alcuni ordinamenti: Austria (riforma di fusione attuata nel 1962), Danimarca (1967), Belgio e Svezia (1974) hanno visto il numero dei propri Comuni diminuire rispettivamente del 43%, 75%, 77% e 40% rispetto alla situazione precedente al riordino territoriale⁸. Del tutto rilevante in questo senso è il caso della Germania: a partire dagli anni Sessanta, i vari *Länder* hanno iniziato a promuovere fortemente un processo di aggregazione fra gli Enti locali⁹ in una prima ondata di fusioni avutasi fra il 1967 e il 1973 nella Germania Ovest, che vide il numero dei Comuni (*Gemeinden*) passare da 26.278 a 8.514. Il processo entra nell'agenda di *policy* nazionale durante la prima Grande Coalizione fra i cristianodemocratici-

(7) F. SPALLA, *L'amministrazione locale*, Roma, Carocci, 2000.

(8) F. SPALLA, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 1-2, 2006, pp. 12-131.

(9) W. HEINZ, *Inter-municipal cooperation in Germany: the mismatch between existing necessities and suboptimal solutions*, 2007, in R. HULST, A. VAN MONTFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, pp. 91-115.

ci della CDU e i socialdemocratici dell'SPD, una stagione politica caratterizzata da un'elevata consensualità (cancellierato di Kiesinger, con base parlamentare del 90,1% dei seggi al *Bundestag*)¹⁰. La seconda ondata di fusioni si è avuta dopo la riunificazione con la Germania Est del 1990, e ha coinvolto i Comuni della parte orientale del Paese: fra il 1991 e il 2005 i Comuni della Germania orientale passarono da 7.621 a 3.929. Pur in presenza di forti specificità regionali (con tassi di fusione più bassi in Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Meclemburgo-Pomerania Anteriore e Sassonia-Anhalt) nel complesso fra il 1963 ed il 2016 vi è stata in Germania una riduzione dei Comuni pari al 54,7%. Di conseguenza, come riassunto da Jens Wolk, «nel sistema tedesco, la cooperazione inter-municipale rimane [...] un'eccezione dalla regola dell'adempimento proprio delle sue funzioni da parte del Comune e degli altri Enti locali»¹¹. Riguardo alle politiche di fusione a livello europeo non sono da dimenticare gli ordinamenti che pur avendo una tradizione di intercomunalità “funzionale” hanno realizzato numerose aggregazioni sulla spinta della crisi economica e finanziaria: gli esempi più emblematici sono rappresentati dalla Grecia e dal Portogallo. Nel dettaglio, la Grecia con la legge 3852/2010 (il cosiddetto “Piano Callicrate”) ha visto un tasso di fusione del 94,6% rispetto al numero dei Comuni (*Dimoi*) del 1984. Il Portogallo ha recentemente (legge 22/2012) diminuito il numero delle proprie *Freguesias*, in ottemperanza alle condizioni concordate in un *memorandum* d'intesa stipulato con la *troika* a seguito del salvataggio operato dalle istituzioni finanziarie internazionali¹², portando ad un tasso di fusione del 19,8%. Ovviamente, un riordino territoriale di tale entità ed in tempo così breve è stato possibile in entrambi i casi solo tramite un processo fortemente *top-down*.

Diametralmente opposta la situazione in Francia, ordinamento dove

(10) G. D'OTTAVIO, *Germania*, 2005, in S. VASSALLO, *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, pp. 6-92.

(11) J. WOELK, *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 549-581.

(12) P. CRUZ E SILVA, *La riforma del potere locale in Portogallo*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 639-651; F. TELES, *Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal*, in *European Urban and Regional Studies*, 3, 2016, pp. 1-13.

tradizionalmente la collaborazione a livello sovracomunale si è sempre affermata con forza e dove le fusioni hanno avuto scarsa fortuna. L'altissima frammentazione della maglia amministrativa, con oltre 40.000 Comuni ereditati dalla Rivoluzione francese, si è perpetrata nei secoli. Questa continuità è resta possibile da una precoce diffusione di strumenti di collaborazione inter-municipale, che fanno la loro comparsa a partire dalla fine del XIX secolo nella forma dei *syndicats de Communes* del 1980¹³, analoghi ai consorzi italiani. A questi tradizionali strumenti contrattuali di azione congiunta fra Comuni si sono aggiunti successivamente gli *Établissement public de coopération intercommunale* (EPCI): associazioni a carattere federativo che si occupano principalmente della promozione dello sviluppo economico locale e della gestione dei servizi pubblici, con finanziamento tratto dalle imposte dirette locali. La loro formazione avviene su proposta del Prefetto, che recentemente ha visto i propri poteri aumentati, potendo integrare d'ufficio un Comune non appartenente a nessuna associazione (legge 1563/2010, riforma delle Collettività territoriali, Titolo III)¹⁴. A inizio 2016 si contano 2.062 EPCI, per un totale di 35.858 Comuni coinvolti su 35.885 esistenti: sostanzialmente ogni Comune francese fa parte di un EPCI¹⁵. L'elezione degli organi dell'EPCI è prevalentemente di secondo grado, con consiglieri comunali delegati dai Comuni membri dell'associazione, anche se nel 2010 è stata introdotta la possibilità per gli elettori di indicare i delegati del Comune contestualmente alle elezioni comunali.

La fortissima istituzionalizzazione dell'intercomunalità "funzionale" in Francia si è affiancata recentemente ad una politica di incentivazione delle fusioni. La riforma delle collettività territoriali e soprattutto la legge 242/2015 hanno infatti inteso rafforzare la possibilità di fondere i Comuni appartenenti allo stesso EPCI, secondo il modello della cosiddetta

(13) K. WEST, *Inter-municipal cooperation in France: incentives, instrumentality and empty shells*, 2007, in R. HULST, A. VAN MONTFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, pp. 67-90; M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrazione*, 1, 2015, pp. 99-120.

(14) A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in questa *Rivista*, 3, 2012, pp. 583-598.

(15) Dati tratti dal sito della *Direction générale des collectivités locales*: www.collectivites-locales.gouv.fr.

Commune nouvelle, prevedendo specifici incentivi finanziari in tal senso. Questo procedimento volontario di trasformazione di una forma associativa in un nuovo ente che si sostituisca ai Comuni precedenti prevede un *referendum* solamente nel caso in cui non vi sia accordo unanime fra i Comuni membri dell'Epci. Numerosi processi di creazione di *Communes nouvelles* si sono avuti nel 2015, per un totale di 317 nuovi Comuni e 1.090 Comuni fusi (dati dell'*Institut national de statistique et des études économiques*). Particolarmente numerosi sono stati i processi verificatisi in Normandia, dove vi è una solida tradizione di cooperazione intercomunale.

In questo scenario, che a livello europeo ha visto i diversi Stati portare avanti importanti riforme di sistema volte ad aggregare gli enti di base (come nel caso tedesco) o a promuovere in maniera molto marcata una intercomunalità “funzionale” (come nel caso francese), l'Italia è invece rimasta in una situazione di stasi. Se si esclude la legge 142/1990 – dagli effetti pressoché nulli per quanto riguarda le aggregazioni di Comuni – come vedremo soltanto a partire dal 2012 ed in particolare nel 2014 con la legge Delrio la politica pubblica delle fusioni è stata riconosciuta dal legislatore come meritoria di sostegno e di promozione, a livello normativo quanto economico. A ciò ha fatto seguito un rinnovato interesse per le fusioni di Comuni, concretizzatosi in numerosi processi conclusi positivamente. Fra gennaio 2010 e dicembre 2016 sono 64 i Comuni istituiti tramite fusione in Italia (erano 167 i Comuni pre-esistenti), mentre altri 19 hanno visti i cittadini esprimersi con un “sì” al *referendum* consultivo e si è in attesa dell'istituzione del nuovo ente. Fra gli enti più attivi si segnalano la Provincia autonoma di Trento (con 29 fusioni) e le Regioni Lombardia (17 fusioni), Toscana (11 fusioni) ed Emilia-Romagna (9 fusioni). Queste prime esperienze rappresentano esempi incoraggianti di una nuova tendenza verso le fusioni, tuttavia la presenza di un campione ancora esiguo, da una parte, ed il numero non irrilevante di processi che si fermano a seguito della contrarietà delle popolazioni interessate, dall'altra, pongono degli interrogativi su quali siano i fattori chiave per il successo di un'aggregazione. Nel dettaglio, fra il gennaio 2010 e il dicembre 2016, i cittadini hanno respinto 12 proposte di fusione in Toscana, 12 in Trentino, 8 in Emilia-Romagna, 8 in Lombardia. L'obiettivo di questa ricerca è in primo luogo descrivere quali siano le

caratteristiche dei Comuni che danno il via ad un *iter* di fusione: gli enti sono caratterizzati da una pregressa gestione a livello sovracomunale di numerosi servizi? Provengono da Unioni di comuni particolarmente strutturati? Oppure sono Comuni che subiscono un rischio di marginalità demografica ed economica, e vedono nella fusione l'apertura di importanti opportunità per rilanciare il proprio ente? Scattare una fotografia ai Comuni che hanno dato il via ad un *iter* di fusione ci farà comprendere se esiste un "ente tipo" che per le proprie caratteristiche strutturali è portato ad un interessamento verso possibili aggregazioni. In secondo luogo ci si concentrerà su quali possano essere sia le condizioni di contesto, sia quelle proprie del processo che favoriscono un esito positivo della politica pubblica di fusione, cioè un voto popolare favorevole. Come si sono posizionate le forze politiche in merito alle consultazioni referendarie? Quali dinamiche si sono verificate dentro e al di fuori dei Consigli comunali? L'obiettivo sarà comprendere se la politica pubblica di fusione presenta tratti consensuali oppure una dinamica più dialettica, evidenziando possibili differenze fra i singoli casi di studio.

Per arrivare a queste conclusioni si porterà avanti un'analisi su 17 *iter* di fusione iniziati nella Regione Emilia-Romagna. Per illustrare il motivo di questa scelta è necessaria una descrizione sintetica del contesto normativo nazionale e regionale: collocando la situazione regionale sullo scacchiere italiano si potrà comprendere perché il *focus* dei processi iniziati fra Piacenza e Rimini può essere rilevante per delineare *trend* di valenza nazionale, essendo l'Emilia-Romagna considerata la Regione pioniera dell'intercomunalità.

2. Le fusioni di Comuni in Italia e le particolarità dell'Emilia-Romagna

Come accennato in precedenza, le fusioni di Comuni entrano a far parte dell'agenda di *policy* italiana solo ad inizio anni Novanta con la legge 142/1990, che prevedeva la costituzione di Unioni di Comuni volte ad una successiva istituzione di Comuni unici, entro dieci anni dalla loro fondazione. Quindi l'Unione diveniva un primo passo verso il superamento dei Comuni che la istituivano, da realizzarsi entro due mandati amministrativi pena lo scioglimento dell'ente di secondo livello. Tali ambizioni andranno frustrate, e nel 1999 si conteranno solo 25 Unioni, di cui

tra l'altro nessuna porterà ad un futuro Comune fuso: i casi di aggregazioni saranno solo 4 in tutti gli anni Novanta¹⁶. Le principali motivazioni per il fallimento di questa prima concezione dell'Unione di Comuni sono da ricercare fra cause di tipo politico: da una parte abbiamo le fortissime resistenze delle *élite* locali, che tradizionalmente concepiscono i Comuni come una rete di raccolta del consenso sui territori e vedono di buon occhio una moltiplicazione delle sedi istituzionali, resistendo alle proposte di fusione¹⁷. A ciò si aggiunge la mancata promozione dell'intercomunalità da parte delle Regioni ed in particolare la contrarietà dei singoli consiglieri regionali, che concepiscono le Unioni come una minaccia al proprio ruolo di rappresentanti del territorio e dei bisogni della periferia¹⁸. Non deve stupire quindi la constatazione del fatto che, prima della regionalizzazione degli incentivi alle forme associative effettuata nel 2006¹⁹, durante gli anni Novanta molte Regioni non incentivarono in modo adeguato le Unioni di comuni oppure non prevedero affatto leggi inerenti al riordino territoriale, adottando soltanto «stringate norme generali per la quantificazione dei contributi regionali»²⁰. Basterà qui richiamare alcune situazioni a livello regionale: la Toscana preferisce all'Unione di Comuni altre forme associative più flessibili come i consorzi e le convenzioni²¹, e l'intercomunalità assumerà un ruolo più forte solo dopo il 2008; il Friuli Venezia Giulia ha visto sì la costituzione

(16) G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrazione*, 1, 2014, pp. 149-160.

(17) E. ROTELLI, *Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991.

(18) M. FEDELE, G. MOINI, *Italy: the changing boundaries of inter-municipal cooperation*, 2007 in R. HULST, A. VAN MONTFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, pp. 117-138.

(19) Atto n. 936 del 1° marzo 2006 della Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali, che prevede la ripartizione alle Regioni delle risorse statali di incentivazione, previa adozione da parte di queste ultime di discipline in merito alla durata dell'erogazione, all'individuazione di indicatori utili a favorire l'aggregazione di piccoli Comuni, all'individuazione di indicatori di effettività della gestione associata.

(20) R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Le forme associative tra Enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in questa *Rivista*, 3-4, 2008, p. 364.

(21) M. FEDELE e G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, 2005, pp. 71-98.

di 16 Unioni negli anni Novanta, ma nessuna ha dato seguito a fusione e 13 Unioni si sono sciolte poi entro la fine del 2004²²; il Piemonte non vede sorgere prima del 2004 le Unioni di comuni, e le 2 fusioni verificatesi nel 1998 e 1999, oltre ad essere di scarsissima entità demografica (sorgono 2 Comuni polvere), ricevono incentivi finanziari di entità limitata²³; la Regione Marche approva una disciplina in merito alle gestioni associate e alla loro incentivazione solo nel maggio 1999 (l.r. 10/1999)²⁴; la Valle D'Aosta non prevede le Unioni di comuni, favorendo invece le Comunità montane, mentre Liguria e Basilicata non hanno mai approvato programmi di riordino territoriale entro gli anni Novanta, segnando l'assenza di finanziamenti sia per le Unioni che per le fusioni. La stessa Emilia-Romagna, pur prevedendo incentivi alle Unioni e alle fusioni fin dalla l.r. 24/1996 (art. 16), introduce altresì nella legislazione comunale la formula delle Associazioni intercomunali «per vincere la diffidenza degli Enti locali nei confronti delle Unioni di Comuni»²⁵, che appunto avrebbero portato ad una fusione inevitabile allo scadere del decennio. Di conseguenza, il legislatore nazionale prende atto del fallimento di questa politica pubblica “di fusione tramite Unione” e con la legge 265/1999 modifica la precedente impostazione: questa seconda fase (indicata in letteratura con l'efficace definizione di «strategia della libertà»²⁶) supererà il collegamento obbligatorio fra Unione e fusione, abbandonando l'obiettivo della riduzione dei Comuni.

(22) C. BUSANA BANTERLE, *Le Unioni in Friuli Venezia Giulia: un'esperienza in controtendenza*, 2006, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli, pp. 201-213.

(23) Le ll.r. 65/1997 e 32/1998 istitutive di Montiglio Monferrato (Asti) e Mosso (Biella) prevedono incentivi rispettivamente per 45 e 30 milioni di lire per 10 anni di erogazione, a cui si somma un'erogazione *una tantum* di 100 e 70 milioni di lire. Una cifra contenuta se viene paragonata ai circa 300.000 euro annui per 10 anni a cui accederebbe oggi un Comune di analoghe dimensioni (poco meno di 2.000 abitanti).

(24) B. ERMINI e S. SALVUCCI, *L'associazionismo intercomunale. analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni di Comuni nelle Marche*, working paper Società italiana di economia pubblica (Università di Pavia), 465, novembre 2005.

(25) G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2009, p. 56.

(26) M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di comuni in Italia*, paper presentato al XXIX Convegno SISP, 10-12 settembre 2015.

Oltre dieci anni dopo l'abbandono dell'intercomunalità "organica" in Italia, sull'onda della crisi economico-finanziaria si sono introdotte forme di incentivazione delle fusioni (art. 20 della *Spending Review 2* del 2012). La disposizione ha l'effetto di dare nuovo slancio alla politica e saranno 25 le fusioni realizzate in Regioni a Statuto ordinario nei soli anni 2013 e 2014. L'orientamento di favore nei confronti delle fusioni è rafforzato con la legge Delrio del 2014, che conferma il fondo nazionale pari a 30 milioni di euro da destinare agli incentivi per le fusioni realizzate dal 2014 al 2016 (introdotto già nella legge di stabilità 2014) e prevede uno stanziamento massimo per ciascun Comune pari a 1,5 milioni di euro annui. Il *budget* nazionale dei 30 milioni di euro è stato recentemente reso strutturale con la legge di stabilità 2016 (legge 208/2015), che prevede inoltre un aumento del contributo straordinario dal 20% al 40% dei trasferimenti erariali 2010, nel limite dei 2 milioni di euro per ogni nuovo Comune (disposizioni del cosiddetto "emendamento Fanucci", dal nome del deputato toscano del Partito Democratico estensore della modifica). Recentemente, sempre ad opera di un emendamento da parte dell'on. Fanucci alla legge di stabilità 2017 (legge 232/2016), il contributo statale è salito al 50% dei trasferimenti erariali 2010. L'introduzione degli incentivi fa decollare il numero delle fusioni, che nelle Regioni a Statuto ordinario dopo le due del 2015 saranno dieci nel 2016 e nove nel 2017. A queste si aggiungano le fusioni realizzate in Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia che, non potendo beneficiare dei contributi nazionali, godono in ogni caso di specifici incentivi da parte delle rispettive Regioni, di impatto di poco inferiore ai contributi erogati dallo Stato ai Comuni presenti nelle Regioni a Statuto ordinario. Tuttavia le condizioni di favore previste dal legislatore nazionale non si esauriscono nell'erogazione di contributi finanziari al nuovo Comune. La legge Delrio ed altre norme approvate nel corso del 2014 hanno introdotto una lunga serie di disposizioni volte a rendere più agevole il processo di aggregazione²⁷. Senza pretesa di completezza, esse riguardano: a) lo sblocco del *turn-over* per 5 anni ai neo Comuni che abbia-

(27) Per una sintesi sulla portata innovativa della Delrio ed in particolare sulla cosiddetta "impronta comunalista" che la caratterizza si veda M. DI GIULIO, S. PROFETI, *Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016.

no un rapporto della spesa personale sulla spesa corrente inferiore al 30%; b) l'utilizzo dei margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari; c) la conservazione dei benefici dell'Unione europea e l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili; d) la possibile istituzione dei Municipi (lo Statuto del nuovo Comune può prevedere «forme particolari di collegamento» anche elettive tra l'Ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai Comuni originari); e) mantenimento per massimo 5 anni di tributi e tariffe comunali differenziati; f) invariata validità dei documenti di cittadini ed imprese.

Appare del tutto evidente quindi come la presenza di consistenti incentivi nazionali e di una normativa che semplifica l'istituzione del nuovo ente rappresentino una prima origine di interesse verso la fusione da parte dei Comuni. In seconda battuta si possono inserire anche i vantaggi che l'istituzione di un ente di maggiore dimensione può comportare: semplificazione istituzionale, realizzazione di economie di scala, maggiore efficienza nei servizi, riduzione delle disuguaglianze territoriali²⁸. A questa opportunità si devono aggiungere le ulteriori disposizioni di favore emanate dalle singole Regioni, che possono premiare ulteriormente le aggregazioni mentre disciplinano gli aspetti tecnici inerenti all'*iter* legislativo e al *referendum* consultivo sulle fusioni. L'art. 133 della Costituzione al suo secondo comma recita infatti che «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». Da ciò deriva la competenza regionale in merito e la parallela obbligatorietà di svolgere una consultazione referendaria per concretizzare l'espressione «sentite le popolazioni interessate». A differenza della Francia, dove il *referendum* è previsto solo a determinate condizioni (opposizione di uno o più Comuni coinvolti²⁹), e a maggior ragione della Germania (dove non sono previsti *referendum* nel processo di fusione), l'ordinamento italiano vincola il legislatore regionale ad indi-

(28) G. CASTRONOVO, *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010.

(29) M. DE DONNO, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2014, pp. 105-150.

re una consultazione che abbia ad oggetto il processo di fusione. A ciò le Regioni, disciplinando la materia con proprie leggi, hanno aggiunto a volte consultazioni sul nome del futuro ente.

È stato quindi osservato come, pur in presenza di approcci regionali diversificati, «il buon esito dei processi di fusione continui comunque a dipendere in gran parte dal ruolo di regia, di coordinamento e di promozione svolto dalle Regioni»³⁰. Tale ruolo si concretizza nell’emanazione di leggi di riordino con ulteriori incentivi economici e tramite la previsione di procedure di assistenza ai Comuni che intendono fondersi. Anche la disciplina sul *referendum* regionale incide sulla complessità della *policy* di fusione. Innanzitutto i *referendum* possono prevedere dei *quorum* partecipativi (la consultazione è valida solo se vota una determinata quota di aventi diritto, come ad esempio in Trentino-Alto Adige, dove deve votare almeno il 40% degli elettori) oppure deliberativi (deve votare “sì” alla fusione una determinata quota di aventi diritto, come nel caso della Lombardia e del Piemonte). Superfluo dire che in un periodo di crescente disaffezione verso il voto e di crescente astensione, la presenza di *quorum* di qualsiasi natura rende meno probabile il buon esito della fusione. Molte Regioni – fra cui Piemonte, Veneto e Toscana – hanno deciso di conseguenza di eliminare il *quorum* partecipativo precedentemente in vigore³¹.

Per quanto riguarda i contributi straordinari alle fusioni, le Regioni hanno stabilito criteri differenti. Nelle sette Regioni che presentano una normativa più strutturata in materia³², è generalmente previsto un ruolo fondamentale per la popolazione residente complessiva e per il numero dei Comuni coinvolti. Si specifica la particolarità del metodo di calcolo del Piemonte, che prevede un contributo inversamente proporzionale al numero degli abitanti, quando nelle altre Regioni è vero l’opposto. In diversi casi abbiamo maggiorazioni abbinata a particolari ca-

(30) M. DE DONNO, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015.

(31) R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in questa *Rivista*, 2, 2015, pp. 313-330.

(32) Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Veneto.

ratteristiche dei territori, come l'appartenenza o la totale sovrapposizione con un ambito di gestione associata (è il caso dell'Emilia-Romagna e della Toscana). L'erogazione dei contributi procede generalmente per 5 anni dopo l'istituzione del nuovo Comune, salvo nei casi del Trentino-Alto Adige (ma con contributo decrescente a partire dal quinto anno di erogazione) e dell'Emilia-Romagna, che hanno un periodo di erogazione pari a 10 anni. Infine spesso le Regioni indicano nelle leggi istitutive dei nuovi Comuni o nelle leggi di riordino territoriale altri incentivi di diversa natura: i più frequenti sono la priorità in bandi regionali (tramite l'attribuzione di punteggi extra nella determinazione delle graduatorie fra Comuni) e l'esonero da obblighi di gestione associata delle funzioni per i piccoli Comuni. Particolarmente avanzato risulta il pacchetto di incentivi messo a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna, che prevede anche un alto grado di supporto tecnico-organizzativo, il co-finanziamento al 70% delle spese per la realizzazione di studi di fattibilità e l'assistenza nella strutturazione di percorsi partecipativi. Complessivamente le Regioni Emilia-Romagna, Toscana³³ e Trentino-Alto Adige si possono considerare le più attrezzate nello strutturare il proprio ruolo come enti "guida" del processo di fusione. Emerge di conseguenza uno scenario in cui la Regione oggetto della ricerca si connota come un contesto in cui la *policy* di fusione dovrebbe godere delle condizioni più vantaggiose a livello nazionale: la scelta dell'Emilia-Romagna non è quindi casuale.

A ciò si aggiunga che questa Regione dell'Italia settentrionale è da sempre considerata in letteratura un *frontrunner* per ciò che riguarda la capacità amministrativa³⁴. Recenti studi hanno confermato l'ottimo posizionamento della Regione sullo scacchiere nazionale³⁵, evidenziando come l'Emilia-Romagna goda di un alto rendimento istituzionale (al secondo posto dopo la Valle d'Aosta per *performance* misurata sulla ca-

(33) S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in questa *Rivista*, 2, 2013, pp. 617-642.

(34) R. D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1993.

(35) S. VASSALLO, *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2013.

pacità gestionale, efficienza economica ed appropriatezza dei servizi erogati in ambito sanitario³⁶), di un elevato accesso ai fondi comunitari (con alta capacità programmatica ed efficienza amministrativa, terza dopo Toscana e Veneto³⁷) e di una buona progettualità nel campo delle politiche regolatorie dell'immigrazione (prima a livello nazionale³⁸). Altre ricerche hanno sottolineato la stretta correlazione fra la dotazione di capitale sociale e l'efficienza dei servizi pubblici locali³⁹, per cui non devono sorprendere i risultati delle ricerche che dimostrano come la *civicness* sia estremamente diffusa in Regione⁴⁰, diventando un vero e proprio valore aggiunto in ambito sociale, politico ed economico. Alle buone *performance* a livello di politiche pubbliche si deve aggiungere uno stile decisionale ricettivo degli *input* provenienti dai territori, attento a rispondere ai loro bisogni con adeguate politiche regionali e attraverso strumenti di programmazione negoziata, anche nel campo del riordino territoriale⁴¹. Fra questi possiamo citare il "Comitato dei Presidenti" per lo sviluppo delle gestioni associate in Unione⁴² (coinvolto nel 2015 in un'innovativa sperimentazione di monitoraggio dell'efficien-

(36) E. PAVOLINI, G. VICARELLI, *Le due Italie della sanità*, 2013, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 191-221.

(37) S. PROFETI, *L'accesso ai fondi comunitari e il loro uso*, 2013, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 223-248.

(38) T. CAPONIO, F. CAMPOMORI, *Le politiche per gli immigrati: istituzionalizzazione, programmazione e trasparenza*. 2013, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 249-278.

(39) R. CARTOCCI, V. VANELLI, *Acqua, rifiuti e capitale sociale in Italia. Una geografia della qualità dei servizi pubblici locali e del senso civico*, Istituto Cattaneo, Bologna, 2008.

(40) R. CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007; P. BORDANDINI, R. CARTOCCI, *Quante Italie? Il ritorno al tradizionale cleavage tra Nord e Sud del Paese*, in *Cambio*, 8, 2014, pp. 47-66.

(41) M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in questa *Rivista*, 3, 2014, pp. 667-697; M. CASULA, *Between National Constraints and the Legacies of the Past: Explaining Variations in Inter-Municipal Cooperation in Italian Regions*, in *Regional Studies*, 1, 2016, pp. 483-491.

(42) G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2009.

za ed efficacia dei conferimenti in Unione⁴³), ed inoltre l'Osservatorio sulle fusioni e l'Osservatorio delle Unioni, recentemente introdotti dalla legge regionale 15/2016. Tali strumenti vogliono essere a disposizione dei Comuni per rispondere alle loro esigenze informative, finanziarie e organizzative nel campo delle aggregazioni fra Comuni e delle gestioni associate. Anche per l'attuazione della legge Delrio il legislatore regionale si è connotato a livello nazionale per la sua velocità di ricezione e per la capacità innovatrice⁴⁴.

Una salda cultura programmatica si instaura quindi su una visione integrativa del ruolo dei pubblici poteri, con uno sviluppo economico e sociale "guidato" da Enti locali e Regione – a differenza di quanto è avvenuto tradizionalmente in altre Regioni settentrionali⁴⁵ – e volto *in primis* alla coesione territoriale⁴⁶. Ciò si vede bene nel ruolo svolto dal Presidente della Regione e dall'Assessore al bilancio e al riordino istituzionale nel promuovere le fusioni a livello politico, mentre le delibere relative al Piano di riordino territoriale integrano l'approccio politico con cospicui incentivi finanziari. Quando si analizzano le fusioni di Comuni e le interazioni fra Comuni e Regione durante l'*iter* di fusione bisogna tenere bene a mente tali caratteristiche, che in definitiva contribuiscono a rendere l'Emilia-Romagna un laboratorio politico molto fertile per questa particolare politica pubblica.

Si deve infine sottolineare un'altra caratteristica degli Enti locali della Regione: la loro tendenziale omogeneità. Infatti, se confrontata con altri scenari regionali, l'Emilia-Romagna si presenta come uno spazio politico ed amministrativo dalle comuni caratteristiche. In primo luogo abbiamo una bassa percentuale di Comuni polveri e di Comuni con meno di 5.000 abitanti rispetto alla situazione nazionale ed in particolare ad

(43) M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 5/6, 2015, pp. 1177-1200.

(44) S. BOLGHERINI, A. LIPPI, S. MASET, *In mezzo al guado. La governance subregionale tra "vecchie" Province e "nuove" aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 341-372.

(45) I. DIAMANTI, *Le subculture territoriali sono finite. Quindi (r)esistono*, in C. BACCETTI, S. BOLGHERINI, R. D'AMICO, G. RICCAMBONI (a cura di), *La politica e le radici*, Novara, Liviana, 2010, pp. 4-59.

(46) V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia: Regioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Il Mulino, Bologna, 1997.

altre Regioni del Nord: nel 2015 i Comuni polvere (meno di 1.000 abitanti) rappresentavano il 6,2% dei Comuni emiliano-romagnoli a fronte di un dato nazionale del 24,7%, mentre i Comuni con meno di 5.000 abitanti rappresentavano il 42,2% del totale in Regione e il 69,7% in Italia⁴⁷. Fra Piacenza e Rimini troviamo quindi una presenza di enti di medie dimensioni, una delle caratteristiche che hanno consentito lo svilupparsi del cosiddetto policentrismo, senza differenze macroscopiche tra un grande Comune metropolitano ed una vastissima galassia di enti di minuscole dimensioni, come avviene invece in altre Regioni.

In secondo luogo in Emilia-Romagna troviamo una diffusione capillare di forme di intercomunalità come in nessun'altra grande Regione italiana: nel 2016 in Emilia-Romagna sono presenti 43 Unioni di Comuni, per un totale di 282 Comuni associati su 334 (l'84,4% del totale). Di queste, 18 presentavano un peso delle spese correnti di Unione sulle spese correnti dei Comuni membri pari a più del 15% per i bilanci consuntivi 2015, ad indicare un ruolo importante svolto dagli enti di secondo livello nell'erogazione di servizi a cittadini ed imprese⁴⁸. Bisogna inoltre sottolineare la generale buona salute degli enti pubblici di base dell'Emilia-Romagna, con un solo Comune in dissesto finanziario negli ultimi vent'anni a fronte di un dato nazionale di 525 Comuni in dissesto.

Infine, queste comuni caratteristiche si inseriscono su uno scenario di *politics* che vede oltre tre quarti dei Comuni governati dal Partito Democratico e dal centrosinistra, insieme ad una robusta presenza di reti locali di *governance* al di fuori degli Enti locali. L'appartenenza politica al PD della stragrande maggioranza degli amministratori locali è da considerarsi un'eredità del posizionamento politico della Regione fin dagli albori della Prima Repubblica: nei vari studi degli anni Sessanta e poi degli anni Ottanta⁴⁹ tutte le Province emiliano-romagnole sono state in-

(47) In particolare risulta evidente la differenza con il Piemonte e la Lombardia, che arrivano ad un 30,7% e un 21,2% di Comuni polvere.

(48) Dato tratto dall'allegato alla *Deliberazione di Giunta Regionale 1279/2016* in merito ai contributi alle gestioni associate previste dal PRT 2016.

(49) Si vedano le classificazioni di Barbagli e Corbetta (1980, Emilia-Romagna nella "Zona Rossa"), Mannheim e Zajczyk (1982, "Zona Rossa"), Farneti (1983, "Centro") e Arculeo e Marra-di (1985, "Zona Rossa").

serite nella zona di prevalenza del PCI. Una parziale eccezione è rappresentata da Piacenza, dove la DC riscuoteva maggiori successi nelle urne. Ad ogni modo questo fattore di complessiva affinità fra i Comuni emiliano-romagnoli è da sottolineare come un dato di contesto, del tutto peculiare se confrontato con le altre realtà italiane⁵⁰.

In estrema sintesi, l'Emilia-Romagna si presenta a livello nazionale come un contesto politico ed amministrativo che dovrebbe rendere notevolmente più semplice portare a compimento una fusione fra due o più Comuni. Allora perché anche in questa Regione quasi la metà dei processi sono stati bocciati dai cittadini nelle urne?

3. I casi analizzati e le due dimensioni da indagare

Venendo propriamente alla ricerca oggetto del presente articolo, per indagare le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna si è deciso di restringere l'ambito di indagine ai 17 *iter* legislativi conclusisi entro il 2016, di cui 9 con esito positivo e 8 con esito negativo, per un totale di 44 Comuni coinvolti.

Tabella 1 – *Sintesi dei Comuni oggetto dello studio*

Comuni	Affluenza	Percentuale di "sì"	Anno referendum	Istituzione nuovo Comune
Crespellano	45,8	57	2013	2014
Bazzano	51,9	41,5		
Monteveglia	52,2	59		
Castello di Serravalle	46,4	51,7		
Savigno	53,3	43,2		
Savignano sul Rubicone	30,6	54,8	2013	\
San Mauro Pascoli	41,7	36,6		
Migliaro	45,7	86,2	2013	2014
Migliarino	38,7	81		
Massa Fiscaglia	43,2	85,6		
Sissa	44,2	93,5		

(50) Soltanto la Toscana e l'Umbria possono presentare attualmente un analogo livello di "egemonia" da parte di un solo partito a livello di governo locale.

Comuni	Affluenza	Percentuale di "sì"	Anno referendum	Istituzione nuovo Comune
Trecasali	31,3	85,5	2013	2014
Poggio Berni	48,5	81,4		
Torriana	52,9	90,8		
Toano	54,6	18,3	2013	\
Villa Minozzo	44,7	45,2		
Ramiseto	57,4	54,7	2015	2016
Busana	63	89,6		
Collagna	57,9	81,2		
Ligonchio	68,8	53,7		
Porretta Terme	43,6	93,1	2015	2016
Granaglione	64,2	63		
Montescudo	28,1	84,5	2015	2016
Monte Colombo	30,1	68,7		
Polesine Parmense	52,6	52,6	2015	2016
Zibello	51	51		
Ziano Piacentino	52,2	37,3	2016	\
Borgonovo Val Tidone	30,5	69,1		
Mondaino	52,8	69,5	2016	\
Montegridolfo	51,5	92,9		
Saludecio	40,7	41,8		
Borgo Tossignano	45,2	42,9	2016	\
Casalfiumanese	41,5	53,3		
Fontanelice	52,7	40,5		
Vigolzone	46,7	40,9	2016	\
Ponte dell'Olio	47,8	40		
Bettola	44,1	32,6	2016	\
Farini	30,2	47,4		
Ferriere	35,7	24,9		
Campegine	56,5	24,8	2016	\
Sant'Ilario d'Enza	54,2	35,9		
Gattatico	42	62,8		
Mirabello	33,2	50,7	2016	2017
Sant'Agostino	37,6	40,5		

Al fine di analizzare le caratteristiche delle 17 fusioni di Comuni portate avanti fra il 2013 e il 2016 in Emilia-Romagna si prenderanno in considerazione due aspetti principali. Da una parte avremo una batteria di otto variabili ed indicatori incentrati sull'omogeneità dei Comuni coinvolti dal processo di fusione: un'omogeneità a livello demografico, territoriale, economico e gestionale. Si vuole qui verificare quali siano le caratteristiche tipo di un Comune che inizia l'*iter* di fusione e quanto "si somiglino" fra loro gli enti *partner* dell'aggregazione. L'ipotesi è che la fusione sia più semplice quando i Comuni si assomigliano. La seconda serie di sei variabili vuole invece focalizzarsi sulle caratteristiche del processo, fotografando le interazioni tra gli attori politici e sociali nella fase pre-referendaria⁵¹ e quindi la maggiore o minore consensualità di quella che dovrebbe rientrare fra la categoria delle politiche pubbliche costituenti⁵².

Entrando nel dettaglio delle variabili selezionate, per quanto riguarda gli aspetti dell'omogeneità il primo dato registrato sarà sul numero dei cittadini residenti ed il calcolo della percentuale di ciascun Comune sul totale dell'ipotetico nuovo ente. L'anno di riferimento sarà quello di predisposta istituzione del nuovo Comune oppure, nel caso delle sette aggregazioni iniziate a fine 2015 e con istituzione prevista per il 2017, dell'anno 2016. Sempre riguardo alle caratteristiche della popolazione residente si è voluto verificare l'indice di dipendenza demografica – chiamato anche indice di dipendenza strutturale – e, calcolato come il rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100. Il dato riflette quindi il carico in termini di popolazione che grava sulla quota di abitanti in età di lavoro, e può indicare una maggiore richiesta di servizi di cura per la prima infanzia e soprattutto per la terza età.

Dopo queste due iniziali variabili sulle popolazioni, veniamo a quattro aspetti collegati maggiormente al territorio in senso fisico ed economico.

(51) Si può anticipare qui brevemente che in nessuno dei casi studiati si è avuta l'istanza da parte dei Comuni qualora il Sindaco fosse contrario alla fusione: i Primi cittadini si delineano quindi come *gate keeper* di questa particolare politica pubblica, consentendone la formulazione solo con il proprio assenso. A maggior ragione, iniziato l'*iter* sono proprio i Sindaci ad assumere la guida del processo.

(52) T. J. LOWI, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999; G. CAPANO, *Politica costituenti*, in G. CAPANO, M. GIULIANINI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 291-298; L. LANZALACO, *Le politiche istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Troviamo *in primis* la zona altimetrica, come definita dall'Istat nel 2011 per ogni Comune italiano. Citando dall'Istituto, la zona altimetrica è una «ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di Comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente, in zone altimetriche di montagna interna e collina interna e di montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso. Si potrà verificare se la fusione sia un'opportunità particolarmente attrattiva per Comuni a più alto rischio di marginalità territoriale, come quelli della montagna interna. Sempre riguardo al territorio, si è calcolata la distanza di collegamento fra i Comuni, riellaborando e riadattando l'indicatore recentemente proposto da Mariano Marotta per le Unioni di comuni e da Mattia Casula per le fusioni⁵³. Utilizzando gli *Estimated Time of Arrival* (ETA) di *Google Maps* si è ricavato il tempo medio di collegamento di ciascun Comune con gli altri Comuni *partner* della fusione. Questo dato ci dirà quanto sono distanti in minuti in media i Comuni che decidono di fondersi e se vi sono Comuni periferici, più distanti dagli altri, che potrebbero rappresentare un ostacolo alla fusione. Gli ETA tengono conto dei limiti di velocità raccomandati e di quelli ufficiali, della media storica di percorrenza determinata dal viaggio reale di utenti e dal traffico in tempo reale (questa variabile non è stata considerata, utilizzando un dato "depurato" da ingorghi momentanei). Si è poi deciso di prendere in considerazione il settore economico prevalente: un Comune può dirsi specializzato in un determinato settore (primario - agricolo, secondario - industriale, terziario - dei servizi) se il rapporto fra le imprese impiegate in quel settore sul totale delle aziende attive nel Comune è maggiore rispetto alla media nazionale (dati ANCI-IFEL 2013). Strettamente collegati a questa variabile troviamo i *cluster* di sviluppo dell'economia rurale, come descritti dallo studio di Roberto Gigante⁵⁴ sul Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 del-

(53) M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, e M. CASULA, *Fusioni di Comuni e governo del territorio. Una lettura politologica*, paper presentati al XXIX Convegno SISP, 10-12 settembre 2015.

(54) R. GIGANTE, *Le nuove Aree Rurali nel Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020*, Rete rurale nazionale e Regione Emilia-Romagna, aprile 2013.

la Regione Emilia-Romagna: verifichiamo in quale di quattro differenti aree sia inserito il Comune. I *cluster* sono definiti sulla base di un'analisi fattoriale condotta su 28 variabili di carattere socio-economico e classificano i Comuni per le caratteristiche della propria agricoltura. Le aree rurali intermedie raggruppano Comuni con agricoltura specializzata ed intensiva; le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo sono aree montane a bassa intensità agricola, basso sviluppo industriale e con dinamica demografica negativa; le aree ad agricoltura specializzata vedono un grande dinamismo a livello economico sia nei settori agricoli che del turismo, abbinato ad andamento demografico positivo.

Troviamo infine una variabile ed un indicatore riferiti propriamente al Comune come Ente locale. Per focalizzare il tema delle eventuali difficoltà economiche e finanziarie dei Comuni, si è preso in considerazione il debito *pro capite*. Si è valutato che questa variabile approssimi al meglio l'idea di "solidità" o meno di un Comune, più che, ad esempio, il reddito IRPEF medio dei propri residenti (che non necessariamente è collegato ad una buona salute dell'ente, oltre ad essere sottoposto a variazioni a volte aleatorie dovute alla presenza di nuclei di contribuenti "super-ricchi" che spostano la media verso l'alto). Si verificherà la posizione dei 44 Comuni del campione rispetto agli altri *partner* di fusione, così come calcolata sui dati 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze (i dati inerenti ai 12 Comuni fusi nel 2014 sono riferiti invece al 2013). Da ultimo si è inserito un indicatore inerente al grado di intercomunalità fra i Comuni che intendono fondersi: si vuole verificare se vi siano esperienze pregresse di gestione associata dei servizi fra i Comuni in Unione dei comuni. L'indicatore è costruito verificando se i Comuni siano all'interno di una stessa Unione e poi calcolando, sulla base dei punteggi attribuiti dalla delibera della Giunta regionale 1048/2015, il "peso" delle funzioni e dei servizi conferiti all'ente sovracomunale. I punteggi erano alla base, fino al 2016, dei contributi erogati dalla Regione: maggiore il numero di funzioni delegate e maggiore la loro rilevanza, tanto più alto era il finanziamento⁵⁵. Il punteggio totale rifletterà così, nell'orientamento proprio della Regione, la maggiore salienza

(55) Venivano attribuiti 5 punti per la funzione di polizia municipale, 3 punti per i servizi finanziari, la gestione dei tributi e la gestione del personale; 2 punti per la centrale unica di competenza; un punto per il controllo di gestione, il Suap, l'urbanistica e la protezione civile (i punteggi sono contenuti nella Tabella 4.4, riassunta dall'Allegato A della delibera).

delle funzioni gestite in forma associata, descrivendo un più elevato livello di intercomunalità. Sulla base dei risultati si costruiranno tre modalità: grado basso di intercomunalità (Comuni non in Unione, o in due Unioni differenti), medio (punteggio minore o uguale a 16, pari alla metà dei punti massimi ottenibili), alto (punteggio maggiore di 16).

Veniamo dunque agli aspetti presi in considerazione dalla ricerca per quanto riguarda il processo di fusione. Il primo dato esaminato riguarderà la percentuale di voti ottenuta dal Sindaco nelle precedenti elezioni per ciascuno dei 44 Comuni. Questo speciale *focus* sulla figura dell'esecutivo monocratico a livello comunale è dovuto alla grande rilevanza che le risorse personali del Sindaco hanno nello scenario del governo locale italiano. I Sindaci, a seguito dell'elezione diretta introdotta nel 1993, si trovano di fronte alla necessità di avere alcune caratteristiche (autorevolezza, carisma, competenze amministrative, appartenenza a *network* partitici ed istituzionali, capacità di comunicazione e di catalizzare attenzione) necessarie all'azione di governo. La personalizzazione della politica comunale, la stabilizzazione dei mandati, la supremazia istituzionale rispetto alla Giunta e al Consiglio comunale sono ormai parte integrante del sistema di governo delle nostre città⁵⁶. Da ciò consegue che un ruolo fondamentale nel processo di fusione sia svolto proprio dal Sindaco. Si esaminerà quindi la percentuale di elezione dei Sindaci, valutando il consenso che portano in dote. Pur in presenza di non numerose competizioni "triangolari" e "quadrangolari" nei piccoli Comuni (dove la disponibilità di candidati a Sindaco è spesso esigua), con conseguente innalzamento della percentuale necessaria ad una elezione a turno unico, la presenza di un alto consenso il giorno dell'elezione può far ipotizzare un forte trascinarsi della comunità locale.

Spostando l'attenzione sulle interazioni fra i gruppi e le forze politiche, lo studio metterà sotto la lente di ingrandimento le dinamiche politiche ve-

(56) F. CRESPI, A. SANTAMBROGIO, *La cultura politica nell'Italia che cambia*, Roma, Carocci, 2001; R. CATANZARO, F. PISELLI, F. RAMELLA, C. TRIGILIA (a cura di), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. BALDINI, *The direct election of mayors: an assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 7, n. 3, 2002, pp. 364-379; A. DI VIRGILIO, *Il Sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*, in M. CACIAGLI, A. DI VIRGILIO (a cura di), *Eleggere il Sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Novara, UTET Libreria, 2005, pp. 5-20.

rificatesi dentro il Consiglio comunale e in seguito nel dibattito pubblico inerente alla fusione. L'obiettivo è in questo caso verificare quanto siano compatti i Consigli comunali nel sostenere la fusione (vi sono minoranze ampie che si oppongono o prevalgono larghi consensi?) e chiarire quali posizioni tengano i principali partiti politici sui singoli casi di fusione. Si indagherà quindi la natura più o meno consensuale della politica di fusione. Verrà riportato il risultato della votazione nei singoli Consigli comunali in merito all'istanza di iniziativa legislativa rivolta alla Giunta regionale, che dà il via effettivo al processo (dati rilevati dai verbali delle delibere dei Consigli comunali dei 44 Comuni). Si indicherà nello specifico se la maggioranza è superiore o meno alla maggioranza consiliare che sostiene il Sindaco, frutto del premio di maggioranza assicurato dal sistema elettorale comunale. Poi, sulla base di una rassegna stampa che ha riguardato più di 1.000 articoli di stampa locale pubblicati fra febbraio 2012 e ottobre 2016 su una serie di testate a tiratura regionale⁵⁷, si ricostruirà la posizione dei singoli partiti a livello locale e regionale, elencando le formazioni politiche a favore o contro. In questo caso la variabile sarà presentata in forma aggregata per la fusione nel complesso. Non sarà presentata la posizione delle singole liste civiche, poiché il dato sfugge ad una comparazione fra i vari scenari di fusione, risulta difficile valutare la collocazione ideologica delle liste e in molti casi non emerge una tendenza né a favore né contro, trovando esponenti "civici" su entrambi i versanti.

In conclusione, la sezione sul processo di fusione si soffermerà anche sulla presenza di "avversari di *policy*": si è voluta creare la categoria degli avversari di *policy* per indicare l'eventuale presenza a livello locale di figure che si sforzano di impedire il buon esito della fusione (una sorta di imprenditorialità di *policy* in negativo)⁵⁸. Possono essere ex amministratori o

(57) Esse sono: Il Resto del Carlino, Repubblica Bologna, Il Corriere di Bologna, La Voce di Romagna, Libertà, La Cronaca, Parma Daily.it, Reggio2000.it, RomagnaOggi.it, La Nuova Ferrara, La Gazzetta di Modena, Il Corriere di Romagna, Sabato Sera, Prima Pagina Reggio Emilia, Il Giornale di Reggio, La Gazzetta di Reggio, La Gazzetta di Parma, Il Ponte, Il Nuovo Quotidiano di Rimini, L'Unità di Bologna. La rassegna stampa utilizzata è quella della Giunta regionale, messa a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna.

(58) Riguardo all'imprenditorialità di *policy* ed al ruolo specifico dei "promotori" di politiche pubbliche si veda M. GIULIANI, *Sul concetto di imprenditore di policy*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 1998, pp. 357-378.

attuali assessori contrari al progetto, oppure cittadini auto-organizzatisi in comitati per il “no”: quello che rileva qui è la presenza di attori disposti a manifestare e coagulare un dissenso verso la fusione. La presenza di avversari di *policy* può portare alla moltiplicazione delle arene di *policy*, oltre a quelle istituzionali delle Giunte e dei Consigli comunali, dove possono scatenarsi ulteriori punti di veto. Infine, si valuterà a livello qualitativo il grado di informazione e partecipazione dei cittadini, portato avanti dalle amministrazioni comunali e dai comitati per il “sì”. Il percorso di avvicinamento al *referendum* può consistere in diverse azioni di informazione e mobilitazione dei cittadini realizzate dagli organi istituzionali: moltiplicazione degli incontri pubblici ed informativi, realizzazione di un sito *web* dedicato, apertura di pagine sui principali social media (*Facebook* e *Twitter*), stampa di un *magazine* cartaceo, messa in campo di pratiche partecipative come *world café*, *focus group* e tavoli di lavoro per l’elaborazione di linee programmatiche post-fusione. Alcuni di questi percorsi di partecipazione (Valsanterno, Mirabello e Sant’Agostino, Valconca) sono stati curati direttamente dall’Ervet nei primi mesi del 2016, grazie alla disponibilità di risorse messe in campo dalla Regione, segnando un interessante caso di *policy innovation*⁵⁹. Ai fini della ricerca, il grado di informazione e partecipazione allora sarà basso nel caso in cui in tutto il processo risultino essere stati organizzati meno di 10 eventi dedicati alla fusione, medio nel caso in cui il numero sia superiore ed alto quando vi sia la presenza di una molteplicità di tecniche avanzate o se lo sforzo informativo sia stato particolarmente intenso.

4. Stesso strumento di riordino, ma per Comuni differenti

Prima di fare delle ipotesi su quali siano gli aspetti che abbiano favorito o meno il buon esito di una fusione, verranno descritti i risultati della ricerca sull’aggregato dei Comuni studiati. Quello che emerge è una tendenziale variabilità delle caratteristiche dei Comuni che danno il via alla fusione, sia a livello di proprietà proprie, sia nelle interazioni durante il processo.

(59) Riguardo alla lunga tradizione di partecipazione in Emilia-Romagna, ed in particolare sull’aumento della quantità e della qualità dei processi nel periodo 2012-2013, si veda M. CASULLA, *Opportunity Structures for Citizens’ Participation in Italian Regions: A Case Study*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 11, n. 2, 2015, Article 6.

Tabella 2 – Variabili riguardanti l'omogeneità

Comune	Abitanti	% sul totale	Indice di dipendenza demografica	Zona altimetrica	Distanza media	Settore economico prevalente	Cluster agricolo di appartenenza	Debito <i>pro capite</i>	Grado inter-comunalità
Crespellano	10.163	34%	58,3	Pianura	16 min	Primario	Rurale intermedia	761	
Bazzano	6.963	23%	59,7	Collina interna	12 min	Secondario	Rurale intermedia	231	
Montevoglio	5.334	18%	55,5	Collina interna	15 min	Secondario	Rurale intermedia	983	Medio
Castello di Serravalle	4.962	16%	47	Montagna interna	15 min	Secondario	Rurale intermedia	676	
Savigno	2.727	9%	58,1	Montagna interna	18 min	Primario	Rurale intermedia	1.159	
Savignano sul Rubicone	17.868	61%	51,7	Pianura	6 min	Secondario	Agricoltura specializzata	144	
San Mauro Pascoli	11.611	39%	52,6	Pianura	6 min	Secondario	Agricoltura specializzata	391	Medio
Migliaro	2.216	24%	56,8	Pianura	7 min	Primario	Rurale intermedia	2.266	
Migliarino	3.621	38%	58,1	Pianura	11 min	Primario	Rurale intermedia	1.602	Medio
Massa Fiscaglia	3.572	38%	66,5	Pianura	11 min	Primario	Rurale intermedia	1.997	
Sissa	4.201	53%	61	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	504	Basso
Trecasali	3.741	47%	47,8	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	1.113	
Poggio Berni	3.493	68%	47,2	Collina interna	9 min	Secondario	Agricoltura specializzata	271	Alto
Torriana	1.629	32%	48,7	Collina interna	9 min	Secondario	Agricoltura specializzata	239	
Toano	4.505	54%	59,5	Montagna interna	24 min	Primario	Rurale problematica	1.027	Medio
Villa Minozzo	3.834	46%	71,7	Montagna interna	24 min	Primario	Rurale problematica	2.076	
Ramiseto	1.257	29%	69,5	Montagna interna	23 min	Primario	Rurale problematica	479	
Busana	1.268	29%	74,6	Montagna interna	19 min	Secondario	Rurale problematica	546	Alto

Comune	Abitanti	% sul totale	Indice di dipendenza demografica	Zona altimetrica	Distanza media	Settore economico prevalente	Cluster agricolo di appartenenza	Debito <i>pro capite</i>	Grado inter-comunalità
Collagna	939	22%	83,9	Montagna in-terna	23 min	Terziario	Rurale problematica	465	Alto
Ligonchio	842	20%	84,6	Montagna in-terna	32 min	Primario	Rurale problematica	786	
Porretta Terme	4.781	68%	66,3	Montagna in-terna	14 min	Terziario	Rurale problematica	2.529	Basso
Granaglione	2.222	32%	63	Montagna in-terna	14 min	Secondario	Rurale problematica	1.100	
Montescudo	3.326	49%	47,8	Collina litoranea	2 min	Primario	Agricoltura specializzata	822	Medio
Monte Colombo	3.451	51%	42,1	Collina litoranea	2 min	Secondario	Agricoltura specializzata	154	
Polesine Parmense	1.432	44%	57,7	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	1.002	Basso
Zibello	1.833	56%	61	Pianura	6 min	Primario	Rurale intermedia	1.632	
Ziano Piacentino	7.892	76%	69,4	Collina in-terna	8 min	Primario	Rurale intermedia	520	Basso
Borgonovo Val Tidone	2.556	24%	54,2	Collina in-terna	8 min	Primario	Rurale intermedia	403	
Mondiano	1.394	25%	59,1	Collina litoranea	4 min	Primario	Agricoltura specializzata	481	Basso
Montegrolfo	1.012	18%	55,2	Collina litoranea	5 min	Secondario	Agricoltura specializzata	924	
Saludecio	3.120	56%	50,7	Collina litoranea	6 min	Primario	Agricoltura specializzata	495	Basso

Comune	Abitanti	% sul totale	Indice di dipendenza demografica	Zona altimetrica	Distanza media	Settore economico prevalente	Cluster agricolo di appartenenza	Debito <i>pro capite</i>	Grado inter-comunalità
Borgo Tossignano	3.288	38%	56,3	Collina interna	7 min	Primario	Rurale problematica	400	
Casalfumane	3.438	40%	56,3	Collina interna	11 min	Primario	Rurale problematica	95	Alto
Fontanelice	1.943	22%	60,7	Collina interna	13 min	Primario	Rurale problematica	494	
Vigolzone	4.297	47%	58,7	Collina interna	8 min	Primario	Rurale intermedia	465	
Ponte dell'Olio	4.794	53%	63,8	Collina interna	8 min	Primario	Rurale intermedia	256	Basso
Bettola	2.828	52%	70,4	Montagna interna	23 min	Primario	Rurale problematica	832	
Farini	1.290	24%	102,4	Montagna interna	15 min	Primario	Rurale problematica	442	Medio
Ferriere	1.294	24%	111,1	Montagna interna	24 min	Primario	Rurale problematica	2.102	
Campegine	5.029	23%	53,7	Pianura	13 min	Secondario	Agricoltura specializzata	299	
Sant'Illario d'Enza	11.205	51%	57,1	Pianura	12 min	Secondario	Agricoltura specializzata	183	Medio
Gattatico	5.837	26%	55,5	Pianura	12 min	Secondario	Agricoltura specializzata	276	
Mirabello	3.266	32%	66	Pianura	10 min	Secondario	Rurale intermedia	149	
Sant'Agostino	6.853	68%	55,6	Pianura	10 min	Primario	Rurale intermedia	664	Alto

La prima variabile sotto analisi era quella dei residenti dei Comuni interessati da fusione. Come possiamo vedere dalla Tabella 2 vi è una certa varietà: abbiamo 2 Comuni polvere sotto i 1.000 abitanti, 15 Comuni fra i 1.001 e i 3.000 abitanti, 17 Comuni fra i 3.001 e i 5.000 abitanti, 6 Comuni fra i 5.001 e i 10.000 abitanti, mentre 4 Comuni sono sopra questa soglia. Il numero di residenti medio nei Comuni è di 4.173 abitanti, per un totale di 183.597 emiliano-romagnoli interessati dal fenomeno. Spostando l'unità di analisi alla fusione, in media le 17 aggregazioni presentano 10.800 abitanti. In particolare solo 2 fusioni hanno – o avrebbero avuto – come risultato un Comune sotto i 5.000 abitanti (Ventasso e Polesine Zibello), mentre sono 10 le fusioni fra i 5.001 e i 10.000 abitanti e 5 quelle sopra questa soglia. Per quanto riguarda la percentuale della popolazione di un Comune sul totale della fusione, si nota come i due terzi siano superati soltanto nei casi di Borgonovo Val Tidone (che con il 75% della popolazione dell'ipotetico nuovo Comune segna il caso più alto) e per Poggio Torriana, Sissa Trecasali e Porretta Terme (tutti al 68%). Nel complesso le altre 13 fusioni si presentano come abbastanza equilibrate e non come delle "incorporazioni mascherate". In particolare sono decisamente bilanciate le fusioni di Fiscaglia, Sissa Trecasali, Toano-Villa Minozzo, Ventasso, Montescudo-Monte Colombo. Per quanto riguarda l'indice di dipendenza demografica, la media aritmetica fra i dati dei 44 Comuni è pari a 61,5, mentre la media regionale è del 58. Quindi i Comuni interessati da fusione presentano una popolazione leggermente più spostata sulle due fasce non attive. Il dato medio però nasconde notevoli differenze all'interno del campione: troviamo infatti fusioni con livelli assai bassi di dipendenza demografica (le 3 fusioni del riminese, Savignano-San Mauro e la Val d'Enza), mentre altre con livelli decisamente sopra la media regionale (Fiscaglia, Ventasso, Alto Reno e soprattutto Bettola-Farini-Ferriere, con popolazione in età non attiva pari a oltre il 100% di quella in età di lavoro in 2 Comuni su 3). Vi sono parimenti aggregazioni con situazioni disomogenee al proprio interno (Valsamoggia, Sissa Trecasali, Mirabello-Sant'Agostino) che rendono questa variabile di difficile lettura univoca.

Giungiamo quindi ai dati relativi alle caratteristiche del territorio. Il primo di questi è la zona altimetrica: 15 Comuni si situano in pianura, 16 in collina (di cui 5 in collina litoranea e 11 in collina interna), mentre sono 13 i Comuni montani, tutti interni. Possiamo notare subito come non vi sia una preponderanza verso una classe altimetrica. Abbiamo poi il dato relativo alla distanza media in minuti dagli altri partner di fusione: questo indice mostra una distanza media relativamente contenuta, 12 minuti in media sul totale del campione. Sono solo nove i Comuni che presentano una distanza dagli altri centri superiore ai

15 minuti e sono tutti localizzati in montagna. Sono invece 18 le sedi comunali distanti meno di 10 minuti dal municipio dei Comuni *partner*. Emerge quindi tendenzialmente una distanza ridotta. Il settore economico prevalente ci consegna un quadro più orientato verso l'agricoltura (settore di specializzazione del 61% dei Comuni analizzati), senza però discostarsi dalla media della Regione che è pari al 60%. Le percentuali sono quindi del tutto assimilabili a quelle dei 348 Comuni della Regione con i dati riferiti al 2013, prima dell'inizio delle fusioni. Non emergono neppure rilevanti indicazioni dai *cluster* di sviluppo dell'economia rurale, che vedono una distribuzione abbastanza bilanciata: sono 14 i Comuni situati nella zona ad economia rurale con problematiche di sviluppo (principalmente i Comuni della fascia appenninica), 18 in quella rurale intermedia, 12 in quella ad agricoltura specializzata. Giungendo infine ai due aspetti collegati agli assetti organizzativi della macchina comunale e prendendo in considerazione il debito *pro capite*, il dato medio è pari a 783 euro, abbastanza superiore alla media regionale 2014 pari a 603 euro⁶⁰. Sicuramente incide il fatto che i Comuni studiati siano tutti piccoli o medio-piccoli, cioè appartenenti alla classe demografica che a livello regionale presenta un dato peggiore in questo senso (debito *pro capite* medio per i Comuni inferiori a 15.000 abitanti pari a 632 euro). Sul dato medio pesano inoltre i Comuni fortemente indebitati come Porretta Terme, Migliaro e Ferriere, che presentano un debito *pro capite* superiore ai 2.000 euro. Non risultano tuttavia presenti Comuni in dissesto finanziario (secondo la definizione del d.l. 66/198) e complessivamente sul totale del campione 24 Comuni si situano sopra la media regionale, mentre 20 ne sono al di sotto, non evidenziando uno sbilanciamento troppo marcato. Segue il dato inerente al grado di intercomunalità. Sono 4 i casi di aggregazioni con esperienze cospicue di collaborazione sovracomunale: Poggio Torriana (nell'Unione di comuni Valmarecchia), Ventasso (nell'Unione montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano), Borgo Tossignano-Casalfiumanese-Fontanelice (nel Nuovo Circondario Imolese) e infine Mirabello-Sant'Agostino (nell'Unione dell'Alto Ferrarese). All'estremo opposto troviamo i 6 casi di bassa intercomunalità, fra cui si distinguono Sissa Trecasali (con il primo Comune nell'Unione Terre Verdiane e con il secondo con convenzioni a geometria variabile), Vigolzone e Ponte dell'Olio (in due Unioni differenti) e Mondaino-Montegridolfo-Saludecio (con quest'ultimo al di fuori dell'Unione della Valconca, cui ha aderito solo nel 2015); 7 fusioni si collocano invece a livello intermedio, con conferimento solo di alcune funzioni prima dell'avvio del processo di fusione.

(60) Dati forniti dal Servizio Statistica della Regione Emilia-Romagna.

Tabella 3 – Variabili riguardanti la consensualità

Comune	Percentuale voti sindaco	Votazione in Consiglio comunale	Forze politiche favorevoli	Forze politiche contrarie	Avversari di policy	Livello informazione
Crespellano	50	16 sì, 2 no				
Bazzano	42,4	12 sì, 5 no				
Monteveglia	59,3	10 sì, 4 no	PD, UDC	PDL, Lega Nord, M5S, SEL	Comitato per il "no"	Alto
Castello di Serravalle	52,8	13 sì, 3 no				
Savigno	55,5	10 sì, 2 no				
Savignano sul Rubicone	43,8	15 sì, 2 no, 3 a				
San Mauro Pascoli	54,5	12 sì, 4 no, 1 a	PD, IDV	PDL, Lega Nord	Comitato per il "no"	Basso
Migliaro	71,5	10 sì, 1 no				
Miglianino	62,2	Unanimità	PD, SEL, Verdi, FdS, PDL			Basso
Massa Fiscaglia	71,6	16 sì, 1 no				
Sissa	55	Unanimità				
Trecasali	52,7	13 sì, 3 no	PD, PDL, FdS, SEL	Lega Nord		Medio
Poggio Berni	66,3	10 sì, 2 a				
Torriana	81,7	Unanimità	PD, SEL	Lega Nord		Basso
Toano	56,5	12 sì, 2 a				
Villa Minozzo	47,9	12 sì, 1 no	M5S, UDC	PD, Prc, PDL, Lega Nord	Ex Sindaco, assessore	Basso
Ramiseto	100	13 sì, 1 no	PD, Forza Italia, SEL, M5S	Lega Nord	Ex Sindaco, comitato "no"	Alto
Busana	100	Unanimità				
Collagna	56,9	Unanimità				
Ligonchio	50,3	10 sì, 2 a				
Porretta Terme	41,7	Unanimità				
Granaglione	100	Unanimità	PD, SEL	Lega Nord, Forza Italia, FdI	Vicesindaco	Alto

Comune	Percentuale voti sindaco	Votazione in Consiglio comunale		Forze politiche favorevoli	Forze politiche contrarie	Avversari di policy	Livello informazione
		7 sì, 1 a	Comitato per il "no" Ex Sindaco				
Montescudo	100	7 sì, 1 a		PD, SEL, M5S, FdI	Lega Nord	Comitato per il "no" Ex Sindaco	Basso
Monte Colombo	45,2	Unanimità					
Polesine Parmense	50,4	10 sì, 1 no		PD, SEL, IDV, M5S, Lega Nord, PDL		Vicesindaco	Medio
Zibello	59,6	8 sì, 3 no					
Ziano Piacentino	68,2	8 sì, 1 no, 1 a		M5S, Lega Nord, Forza Italia, FdI	PD locale	Comitato per il "no"	Basso
Borgonovo Val Tidone	45,4	10 sì, 2 no					
Mondaino	100	Unanimità					
Montegriddolfo	55	Unanimità		PD, SEL M5S		Comitato per il "no" Ex Sindaco	Alto
Saludecio	100	9 sì, 2 no					
Borgo Tossignano	50,4	Unanimità					
Casalfumane	66,5	9 sì, 3 no		PD, SEL	Lega Nord, M5S, Forza Italia		Alto
Fontanelice	77,8	8 sì, 3 no					
Vigolzone	62,4	9 sì, 1 a					
Ponte dell'Olio	53,5	10 sì, 1 no, 2 a		PD, SEL, Fratelli d'Italia		Comitato per il "no"	Medio
Bettola	41,6	6 sì, 5 no, 1 a					
Farini	81,8	Unanimità		PD, SEL, Forza Italia, FDI	Lega Nord	Comitato per il "no"	Basso
Ferrere	46,9	6 sì, 5 no, 1 a					
Campagne	60,2	Unanimità				Ex Sindaco	
Sant'Illario d'Enza	59,4	17 sì, 1 no		PD, SEL	Lega Nord, Forza Italia	Comitato per il "no"	Alto
Gattatico	49	8 sì, 1 no, 3 a				Assessore	
Mirabello	52,9	9 sì, 3 no					
Sant'Agostino	76,5	10 sì, 1 no		PD, SEL, Lega Nord, Forza Italia			Medio

Come anticipato in precedenza, anche i risultati riguardanti le variabili di consensualità dipingono una certa pluralità nel campione considerato. La variabile del consenso personale del Sindaco al giorno dell'elezione conferma l'ipotesi di una rilevanza del bagaglio elettorale del primo cittadino: con il 63,1% di voti in media per i Sindaci proponenti la fusione possiamo intuire un peso elettorale non indifferente di questi esponenti politici locali. Anche volendo escludere i Comuni dove vi sia stata l'unanimità dovuta ad una candidatura unica, la media del consenso rimane piuttosto alta (57,2%).

Venendo propriamente al tema della consensualità o meno della politica di fusione, bisogna prendere in esame tre livelli differenti. Il primo è quello legato ai Consigli comunali, dove vediamo in effetti una propensione verso il formarsi di maggioranze più ampie rispetto a quelle che sostengono i Sindaci proponenti, relegate a solo 5 casi su 44. A questi vanno aggiunti 2 Comuni senza opposizione consiliare, dove vi è stato però un astenuto fra la maggioranza (Ramiseto e Montescudo). Quello che emerge dall'insieme del campione è che quindi la politica nella sede istituzionale sia effettivamente abbastanza consensuale. Dal momento in cui spostiamo l'attenzione al di fuori del Consiglio e prendiamo in considerazione le posizioni delle forze politiche, notiamo però come l'unanime appoggio alla fusione divenga situazione più rara. Delle 17 fusioni andate a *referendum* finora, solo 3 hanno visto tutte le principali forze politiche concordi nel sostenere il processo (Fiscaglia, Polesine Zibello e Reno Antico), mentre nei rimanenti casi il centrodestra si è opposto o è prevalso un modello di alleanze politiche episodiche. Il dato che si registra è quello di uno scetticismo della Lega Nord, che tende a spostare sia i consiglieri regionali che gli esponenti locali su una posizione sfavorevole alle fusioni⁶¹.

Il terzo livello che considera la consensualità della *policy* di fusione è la

(61) «Se la volontà della Giunta e del Presidente Bonaccini, come ci ha detto ieri, è quella di arrivare a tantissime fusioni in Regione Emilia-Romagna, le valuteremo caso per caso e capiremo caso per caso se gli studi e i progetti di fattibilità siano corretti e, solo nel caso in cui ci sia un percorso unitario, andremo ad approvare i progetti di fusione. Questo è il senso del ragionamento delle fusioni»: consigliere regionale Massimiliano Pompignoli (Lega Nord), Presidente della Prima Commissione Assembleare, dichiarazione di voto durante la seduta del 22 dicembre 2015 inerente alla discussione del progetto di legge sulla fusione Borgonovo - Ziano Piacentino.

presenza di avversari di *policy*: quello che si può vedere chiaramente è che la presenza di oppositori complica il processo di fusione. Le 3 fusioni con maggiore consenso – quasi plebisciti? – nelle urne (Sissa Trecasali con il 90% di “sì”, Poggio Torriana con l’85% e Fiscaglia con l’84%) non hanno visto né comitati per il “no” né avversari di *policy*, mentre 7 delle 8 fusioni bocciate nelle urne presentavano invece questa caratteristica. Più difficile leggere il risultato negli altri casi, dove la presenza di ex Sindaci, assessori e vicesindaci contrari, oltre che a comitati per il “no”, non ha impedito che i *referendum* fossero vinti con maggioranze dal 51% all’80%. Dalla rassegna stampa emerge però come tutti i casi siano tuttavia accumulati da un’opposizione verso la figura dei Sindaci, che sono visti come i primi bersagli da attaccare da parte degli oppositori della politica⁶². Quello che sembra si possa concludere è che l’attività organizzata di gruppi o singoli in opposizione alla fusione rechi con sé una minaccia al buon esito del *referendum*, pur non determinandone inevitabilmente il fallimento.

Infine, la valutazione del livello di informazione e di partecipazione – con eventuali percorsi di vera e propria elaborazione di contenuti inerenti alla creazione del nuovo Comune – ci porta ad uno scenario assai plurale, con alcune fusioni che non hanno praticamente visto un coinvolgimento dei cittadini al di fuori dei passaggi istituzionali (Borgonovo e Ziano) ed altre che al contrario hanno visto la realizzazione di più di 20 incontri favoriti dalle amministrazioni e dai comitati per il “sì”, con la stesura di Carte dei servizi e Piani strategici degli investimenti redatti dopo l’incontro con gli *stakeholder* (Valsanterno).

5. Fusioni omogenee e non, consensuali e conflittuali

Sulla base dei dati raccolti nell’analisi delle dimensioni di omogeneità e di consensualità e con l’obiettivo di poter individuare i fattori facilitanti dei 9 *policy success* e degli 8 *policy failure*, si propone il seguente modello. Valutando favorevolmente una maggiore somiglian-

(62) *La Repubblica Bologna*, 6 marzo 2012, p. 6, “Minacce al Sindaco di Savigno per il supercomune in Valsamoggia”; *Il Resto del Carlino Reggio Emilia*, 27 novembre 2015, p. 27, “La fusione è basata su interessi personali. PSC unico? Studio di fattibilità insufficiente”; *Il Resto del Carlino Cesena*, 12 settembre 2012, “Unica certezza: stipendi più alti”.

za fra i Comuni interessati dalla fusione (che dovrebbe rendere meno “traumatica” l’aggregazione e più rispondente ad una realtà territoriale coesa), aggregando le variabili studiate si sono creati cinque indici con un punteggio da 0 a 2 punti per i vari aspetti analizzati. Similmente, sotto l’ipotesi che un processo consensuale e condiviso dalle forze politiche e sociali sui territori veda più facilmente un buon esito nelle urne, si sono costruiti cinque indici ed attribuiti anche qui da 0 a 2 punti per ciascun aspetto.

Tabella 4 – *Costruzione dell’indice di omogeneità*

Fusione	Omogeneità demografica	Omogeneità territoriale	Omogeneità economica	Debito comunale	Intercomunalità	Totale
Valsamoggia	0	0,5	1	0	1	2,5
Savignano - S. Mauro	1	2	2	1	1	7
Fiscaglia	1	2	2	2	1	8
Sissa Trecasali	1	2	2	0	0	5
Poggio Torriana	1	2	2	2	2	9
Toano - Villa Minozzo	0,5	1	2	1	1	5,5
Ventasso	0,5	1	1	1	2	5,5
Alto Reno Terme	1	1,5	1	2	0	5,5
Montescudo-Monte Colombo	1,5	2	1	0	1	5,5
Polesine Zibello	1,5	2	2	1	0	6,5
Borgonovo - Ziano	0	2	2	1	0	5
Mondaino - Montegridolfo - Saludecio	0,5	2	1	1	0	4,5
Casalfumane - Borgo - Fontanelice	1	1,5	2	1	2	7,5
Vigolzone - Ponte	1,5	2	2	1	0	6,5
Bettola - Farini - Ferriere	0	1	2	0	1	4
Campegine - Gattatico - S. Ilario	1	1,5	2	2	1	7,5
Mirabello - S. Agostino	0	2	1	0	2	5

In particolare per l'omogeneità demografica sono stati attribuiti 0 punti se la percentuale della popolazione residente si discosta più del 10% dall'equa ripartizione (ad esempio se in caso di fusione fra A, B e C il Comune A veda la popolazione inferiore al 23% o superiore al 43% del totale), 0,5 se la distanza è fra il 5 e il 10%, dell'1 se è inferiore al 5%; poi per la dipendenza demografica non si è dato nessun punto se gli indici dei Comuni coprono più di 10 punti di dipendenza, 0,5 punti se ne coprono fra i 5 e i 10, 1 punto se coprono meno di 5 punti. Per l'omogeneità territoriale: 0 punti se i Comuni presentano due o più zone altimetriche, 1 punto se ricadono tutti nella stessa zona; 0 punti se distano in media più di 20 minuti l'uno dall'altro; 0,5 punti se distano fra i 10 e i 20 minuti, 1 punto se distano meno di 10 minuti. Per l'omogeneità economica si è stabilito di non attribuire alcun punto nel caso in cui fossero coperti due o più settori economici prevalenti, 1 punto nel caso in cui tutti i Comuni ricadessero nello stesso settore; per il *cluster* agricolo di appartenenza, stesso metodo di attribuzione. Venendo al debito comunale si sono presi i valori *pro capite* di tutti i 340 Comuni della Regione nel 2014 e si è stilata una graduatoria, divisa poi in quartili. Nessun punto è stato attribuito alla fusione che presenta Comuni appartenenti a quartili distanti (il primo e il terzo, ad esempio), 0,5 punti alla fusione con Comuni in due quartili adiacenti e 1 punto alla fusione che vede tutti gli enti nello stesso quartile. I limiti dei quartili sono: 0-368 euro *pro capite*, 369-652 euro, 652-1.089 euro, 1.089-4.431 euro. Infine, per il grado di intercomunalità sono stati dati 2 punti ai Comuni a livello alto, 1 punto alle fusioni a livello medio e 0 punti a quelli a livello basso.

Tabella 5 – *Costruzione dell'indice di consensualità*

Fusione	Consenso del sindaco	Maggioranza in Consiglio	Forze politiche	Avversari di policy	Informazione e mobilitazione	Totale
Valsamoggia	0	0	0	1	2	3
Savignano - S. Mauro	0	1	0	1	0	2
Fiscaglia	2	2	2	2	0	8
Sissa Trecasali	0	2	1	2	1	6
Poggio Torriana	2	2	0	2	0	6
Toano - Villa Minozzo	0	1	0	0	0	1
Ventasso	2	2	1	1	2	8
Alto Reno Terme	2	2	0	1	2	7
Montescudo-Monte Colombo	2	2	1	1	0	6
Polesine Zibello	0	1	2	1	0	4
Borgonovo - Ziano	0	1	1	1	0	3
Mondaino - Montegridolfo - Saludecio	2	2	2	0	2	8
Casalfumane - Borgo - Fontanelice	1	0	0	2	2	5
Vigolzone - Ponte	0	1	2	1	1	5
Bettola - Farini - Ferriere	0	0	1	1	1	3
Campegine - Gattatico - S. Ilario	0	0	0	0	2	2
Mirabello - S. Agostino	2	1	2	2	1	8

I criteri che hanno portato ai punteggi dell'indice di consensualità sono i seguenti. Per il consenso dei Sindaci si sono presi come riferimento la media dei voti conseguiti dai Sindaci sul totale del campione (63,1%) e la stessa media senza considerare le elezioni al 100% senza avversari (57,2%). Zero punti sono stati dati alle fusioni con media del consenso dei Sindaci inferiore al 57,2%, 2 punti a chi aveva un consenso superiore al 63,1% ed un punto per la situazione intermedia. Per la votazione in Consiglio comunale: 0 punti se almeno un Consiglio ha visto una maggioranza pari a quella consiliare, 1 punto se tutte le maggioranze sono state più ampie e 2 punti se tutte sono state più ampie e vi è stata anche una unanimità. Relativamente alle forze politiche non si sono dati punti a quelle fusioni che vedevano solo due partiti a favore, 1 punto a quelle dove più di due forze politiche erano a favore e 2 punti se tutte le liste erano a favore. Per gli avver-

sari di *policy* non si sono dati punti se la fusione ha visto sia un comitato per il “no” che un avversario di *policy*, 1 punto se vi era la presenza solo del comitato o solo di un avversario, 2 se non si registravano oppositori. Per il grado di informazione dei cittadini, se il livello era basso 0 punti, 1 punto per il livello medio e 2 punti per quello alto.

6. Conclusioni

L'analisi portata avanti sui 17 *iter* di fusione iniziati in Emilia-Romagna ci consegna uno scenario diversificato. Le aggregazioni studiate variano in modo molto sensibile riguardo alle caratteristiche sociali, geomorfologiche, economiche ed organizzative dei Comuni coinvolti. Come si è avuto modo di illustrare, hanno dato il via ad un processo di fusione sia Comuni di minore entità demografica (17 enti con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti) sia di taglia superiore (27 Comuni con superano tale soglia). Troviamo poi amministrazioni il cui territorio si situa in montagna (13 Comuni), così come nella fascia collinare (16) o nelle parti pianeggianti della Regione (15). Non emerge un'indicazione chiara nemmeno dal settore economico prevalente, con una distribuzione fra agricoltura, industria e servizi del tutto analoga al campione complessivo dei Comuni a livello regionale. Infine, il dato del debito comunale *pro capite* indica sì una maggiore contrazione pregressa di mutui nei Comuni che danno il via alla fusione – 783 euro *pro capite* rispetto ai 632 del dato medio regionale –, ma questa peculiarità è spiegabile dall'appartenenza degli enti alla classe demografica più indebitata (quella dei piccoli Comuni), e dall'altra non fa emergere nel complesso situazioni di criticità per la quale la fusione diventa la strategia per risolvere situazioni emergenziali a livello di bilancio. Si è quindi verificato come si interessino alla fusione non solo enti che per le proprie caratteristiche strutturali subiscono un rischio concreto di marginalizzazione, ma anche amministrazioni che ad oggi si possono dire solide e con buone prospettive demografiche per il futuro. In sintesi, non abbiamo solo i casi di enti montani periferici con alcune problematiche di bilancio (Bettola, Farini e Ferriere, oppure Granaglione e Porretta Terme), ma anche aggregazioni fra Comuni situati nelle zone più dinamiche dell'Emilia-Romagna (Campegine, Sant'Ilario, Gattatico, oppure Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli). Possiamo quindi affermare che, diversamente dalle aspettative, non esiste un “Comune tipo che intende fondersi”.

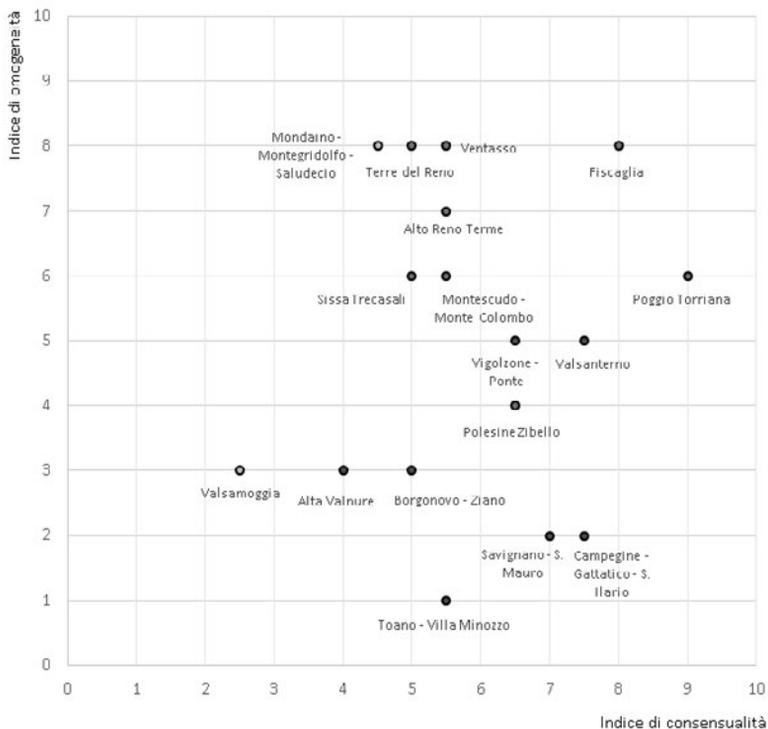
Oltre a questa molteplicità nelle caratteristiche individuali dei singoli Comuni, vi è anche una grande diversità nel grado di somiglianza che gli enti che danno il via al processo hanno fra di loro. Nell'indice di omogeneità proposto si varia infatti da un punteggio di 2,5 (Valsamoggia, la fusione più rilevante in termini di popolazione, ma anche la più disomogenea al proprio interno) a 9 (Poggio Torriana). Occorre evidenziare qui il dato sull'intercomunalità fra gli enti: su 17 fusioni, solo 4 presentano un livello avanzato di gestioni associate prima della fusione, mentre 6 presentano un livello di intercomunalità basso (con Comuni in Unioni differenti o con un Comune fuori dall'Unione). Le altre 7 aggregazioni hanno una gestione associata ad uno stadio più intermedio. È dunque da escludere che l'ipotesi di fusione nasca solamente da una lunga tradizione di Unione, avendo casi dove ciò è avvenuto (emblematico Ventasso nell'Unione montana dell'Appennino Reggiano, ed anche della Valsamoggia), ma anche fusioni che al contrario nascono senza un *background* di convenzioni in Unione o proprio per evitare lo svilupparsi di gestioni associate (Borgonovo-Ziano, Polesine Zibello, Sissa Trecasali). Il campione studiato dimostra quindi come non decidano di fondersi solamente Comuni simili fra loro o con una pregressa cooperazione intercomunale alle spalle.

Ciò detto, ancor di più le fusioni si differenziano per i diversi livelli di consensualità, con un *range* da 1 (Toano-Villa Minozzo) a 9 (fra gli altri, Fiscaglia e Terre del Reno). Questo dato variegato è frutto anche di posizionamenti politici che vedono in dieci casi almeno una forza di opposizione a livello regionale schierarsi invece a favore della fusione a livello locale. Allo stesso modo troviamo fusioni per le quali il voto nel Consiglio comunale vede ampie maggioranze (Ventasso, Valconca, Alto Reno Terme) o altre dove si riproducono le dinamiche maggioranza-minoranza (Valsarnano, Valdenza).

Andando ad inserire il particolare esito referendario della fusione si può illustrare la situazione attraverso uno *scatter* di punti nel quale ad un diverso colore è abbinato un diverso risultato nelle urne: le fusioni indicate in verde hanno visto i cittadini di tutti i Comuni votare per il "sì" alla fusione, quelle in arancione presentano un numero di Comuni che dicono "no" inferiore alla metà (Savigno e Bazzano per la Valsamoggia e Saludecio per la fusione a tre in Valconca), mentre le aggregazioni in rosso hanno visto o il rigetto della proposta in tutti i Comuni o nella maggioranza degli stessi.

Figura 1 – *Esiti dei referendum di fusione e indicatori proposti*

Fusione	Omogeneità	Processo
Valsamoggia	2,5	3,0
Savignano - S. Mauro	7,0	2,0
Fiscaglia	8,0	8,0
Sissa Trecasali	5,0	6,0
Poggio Torriana	9,0	6,0
Toano - Villa Minozzo	5,5	1,0
Ventasso	5,5	8,0
Alto Reno Terme	5,5	7,0
Montescudo-Monte Colombo	5,5	6,0
Polesine Zibello	6,5	4,0
Borgonovo - Ziano	5,0	3,0
Mondaino - Montegridolfo - Saludecio	4,5	8,0
Valsarnerio	7,5	5,0
Vigolzone - Ponte	6,5	5,0
Bettola - Farini - Ferriere	4,0	3,0
Campegine - Gattatico - S. Ilario	7,5	2,0
Mirabello - S. Agostino	5,0	8,0



Mentre è difficile identificare un ruolo giocato dalla maggiore o minore omogeneità fra gli enti interessati da fusione nel determinare il risultato referendario, lo *scatter* ci consegna una realtà dove un ruolo più saliente sembra giocato dalla consensualità o meno del processo. Le fusioni che presentano infatti punteggi più bassi in questo secondo indicatore sono tutte fallite. Sembra quindi che una gestione di una ipotesi di fusione che sia condivisa a livello politico rappresenti una necessità per avere delle possibilità concrete di *policy success*. La consensualità si denota propriamente come un fattore facilitante. Però questo dato da solo non è sufficiente: delle 10 aggregazioni a consensualità più elevata (superiore ai 5 punti e situate nella parte alta del grafico), ben 3 hanno subito uno scacco nelle urne, a segnalare che alcune difficoltà del voto referendario non possono essere “anestetizzate” con il solo consenso preventivo dei partiti.

Emerge quindi un quadro in cui relazioni politiche a bassa conflittualità, l'alto consenso in Consiglio comunale verso la fusione e il capitale politico del Sindaco non appaiono sufficienti per assicurare il successo di una fusione di Comuni. Tornando ad una delle domande di ricerca, le fusioni falliscono perché sono conflittuali e si genera una forte divisione fra gli attori politici locali, ma non possiamo dire che vadano in porto quando queste divisioni non esistono. Si può dunque ipotizzare che vi sia un ruolo molto rilevante giocato da quella serie di interazioni – spesso informali – che avvengono sul territorio al di fuori dei passaggi previsti dall'*iter* legislativo e al di là delle iniziative che possono essere messe in campo dagli amministratori per coinvolgere ed informare la cittadinanza. La mobilitazione di chi è contrario alla fusione, per motivazioni collegate al ruolo storicamente ricoperto dal Comune alla base dell'ordinamento e la sua conseguente funzione di «luogo dell'identità»⁶³ (quindi svincolate da quella che può essere un'analisi sull'attività che effettivamente tale Ente locale in quanto tale porta avanti in autonomia), sembra fare presa anche in contesti dove non erano emersi a li-

(63) F. PIZZETTI, *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, Poggio Torriana, EDK Editore, 2007, pp. 37-65.

vello politico ostacoli netti alla fusione (Mondaino, Montegridolfo e Saludecio; Vigolzone e Ponte) o dove l'attività istituzionale di informazione era stata più strutturata (Valsanterno).

Questa caratteristica del processo rappresenta d'altra parte un limite della presente ricerca: vi è la necessità di indagare una serie di ulteriori dimensioni che vadano oltre la tradizionale tripartizione del concetto di "politica"⁶⁴. Appare opportuno soffermarsi maggiormente sugli aspetti sociologici delle interazioni fra cittadini ed organi istituzionali e fra cittadini e cittadini nel periodo pre-referendario, in cui si concentra la maggior parte del dibattito sulla fusione. Soltanto approfonditi studi qualitativi potranno descrivere compiutamente le motivazioni della contrarietà degli elettori chiamati ad esprimersi in un *referendum* di fusione. Questo studio tende d'altra parte ad escludere che la sola diversità fra gli enti sia la causa del fallimento delle fusioni nelle urne.

Al tempo stesso anche le motivazioni degli amministratori locali, e in particolare dei Sindaci, potrebbero essere maggiormente indagate per comprendere quali aspetti siano da presidiare nel momento in cui si propone una fusione. Sulla scorta dell'approfondito "sondaggio di Sindaci" svolto da Fulvio Spalla ormai oltre 15 anni fa su un campione assai numeroso di primi cittadini della Lombardia⁶⁵, si potrebbero sondare le opinioni della classe di governo locale emiliano-romagnola in merito a quali siano gli ulteriori giusti incentivi da inserire nelle leggi regionali a sostegno delle gestioni associate e delle fusioni.

Per dare maggiore solidità alla ricerca e validare se le sue conclusioni si verifichino anche in altri contesti regionali (che possono variare grandemente in merito a normativa di riferimento, cultura politica locale e caratteristiche degli enti coinvolti), sarebbe inoltre necessario ampliare il numero di casi studiati estendendo l'analisi quantomeno alla Provincia autonoma di Trento, alla Lombardia e alla Toscana. Si passerebbe

(64) Politica come *politics* (competizione per il potere), politica come *polity* (comunità di riferimento) e politica come *policy* (politica pubblica propriamente detta); M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2001; I. DIAMANTI, *Mappa dell'Italia politica*, Bologna, Il Mulino, 2003.

(65) F. SPALLA, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di Sindaci*, in *Amministrazione*, 3, 2002, pp. 435-464.

così da 17 *iter* studiati a 87, e il numero di esiti positivi passerebbe da 9 a 57. Una comparazione fra contesti e un campione di casi più ampio potrebbero confermare alcuni dei *trend* evidenziati dal presente studio, fornendo preziose indicazioni sulle necessità di sostegno della politica pubblica di fusione.

In conclusione, restano ancora da approfondire quali possano essere i fattori critici di successo per una fusione di Comuni. Le prime evidenze, sulla base di questo studio, sono che il risultato referendario sia solo lontanamente collegato alla reale somiglianza dei due enti a livello organizzativo, e allo stesso tempo sia influenzato solo in secondo luogo da quella che può essere la consensualità politica. Quello che si può affermare è invece che processi altamente divisivi e con un alto livello di conflittualità fra le forze politiche intraprendono il percorso verso il *referendum* consultivo da una posizione di estrema debolezza. Questo scenario mette in crisi gli strumenti di *policy* tradizionalmente pensati per sostenere i processi di fusione: gli studi di fattibilità (interni o esterni che siano), i percorsi partecipativi istituzionalizzati, la comunicazione tramite canali istituzionali. In uno scenario nel quale un ruolo saliente sarebbe svolto da interazioni che avvengono in arene informali (realità locali di natura aggregativa ed associativa), questi strumenti potrebbero apparire come non sufficienti per il buon esito della fusione. Rimangono da indagare invece quali siano i supporti alternativi da offrire agli amministratori locali per una corretta e massiccia mobilitazione della popolazione, in uno scenario in cui gli elettori appaiono sempre più scettici ad un coinvolgimento – se non a ridosso del voto – e nel quale una scelta inerente al futuro del Comune porta alle urne solamente il 46,3% degli elettori (media calcolata sui 44 Comuni). Al tempo stesso ci si deve interrogare sui possibili collegamenti fra risultato referendario e ciclo politico nazionale: le 6 fusioni al voto nel 2013 hanno visto in media i “sì” imporsi con il 63,2%, le 4 realizzate nel 2015 hanno toccato il 69,2% di “sì”, mentre le 7 proposte del 2016 hanno registrato in media solo il 47,1% di voti favorevoli. Allo stesso modo, a livello nazionale nel 2013 si sono avuti esiti positivi in 24 *referendum*, nel 2015 in 28 *referendum*, mentre nel 2016 sono state solo 10 le consultazioni referendarie ad esito positivo. Questi dati pongono un forte interrogativo su quanto una politica di fusione possa essere svincolata dall’andamento del clima

politico a livello nazionale, e su quanto possano invece pesare eventuali fenomeni di rifiuto nei confronti della politica tradizionale attualmente in atto nel sistema politico italiano (superfluo qui citare il risultato del *referendum* costituzionale del 4 dicembre, tuttora oggetto di studio da parte dei ricercatori per la propria portata sistemica e non episodica⁶⁶). Nei prossimi anni ulteriori studi, estesi anche all'ambito nazionale, potrebbero cercare di approfondire se il risultato di *referendum* a livello locale sia influenzato dall'evoluzione del sistema politico del Paese.

(66) A. PRITONI, M. VALBRUZZI, R. VIGNATI, *La prova del No. Il sistema politico italiano dopo il referendum costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

