

LA FUSIONE FA LA FORZA

**Le aggregazioni tra comuni
per lo sviluppo del territorio**

**a cura di
Riccardo Dalla Torre
Alberto Cestari**



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

LA FUSIONE FA LA FORZA

**Le aggregazioni tra comuni
per lo sviluppo del territorio**

**a cura di
Riccardo Dalla Torre
Alberto Cestari**

FrancoAngeli



Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di
Banca San Biagio del Veneto Orientale.



Semplice trovarsi

Gruppo di lavoro:

Alberto Cestari, Centro Studi Sintesi
Riccardo Dalla Torre, Fondazione Think Tank Nord Est
Andrea Favaretto, Centro Studi Sintesi
Antonio Ferrarelli, Fondazione Think Tank Nord Est

Ringraziamo per la disponibilità accordata ed il tempo dedicato:

Gilda Augelli Curci, Regione Emilia Romagna
Giancarlo Froni, Vice Sindaco di Borgo Virgilio
Alessandra Maglieri, Regione Emilia Romagna
Chiara Mancini, Regione Emilia Romagna
Roberto Padrin, Sindaco di Longarone e Presidente della Provincia di Belluno
Annamaria Pecile, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Stefano Ramazza, Regione Emilia Romagna
Daniela Russo, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Bruno Zanolla, Sindaco di Quero Vas

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 31 dicembre 2017.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

INDICE

Prefazione , a cura di <i>Roberto Padrin</i>	pag.	7
Presentazione , a cura di <i>Antonio Ferrarelli</i>	»	11
1. La Repubblica dei piccoli Comuni	»	15
1.1. La crisi di bilancio dei Comuni	»	15
1.2. L'Italia sotto quota 8.000 (Comuni)	»	27
1.3. I Comuni in Europa	»	35
1.4. I referendum di fusione tra successi e fallimenti	»	47
2. Dal dire al fare: esperienze concrete di aggregazioni comunali	»	57
2.1. La semplificazione amministrativa: l'azione delle Regioni	»	57
2.2. Quando i Comuni uniscono le forze: la parola ai sindaci	»	73
3. Tra identità e futuro: il Veneto riorganizza il territorio	»	87
3.1. Le fusioni in Veneto e i progetti in corso	»	87
3.2. La mappa funzionale del Veneto e le possibili aggregazioni comunali	»	97
Conclusioni	»	121
Riferimenti bibliografici	»	125

PREFAZIONE

di *Roberto Padrin**

La fusione dei Comuni è un'opportunità per il territorio. L'ho sempre considerata tale e ne ho la conferma a pochi anni dall'esperienza che ho vissuto personalmente. Il 9 febbraio 2014 il referendum popolare sancì infatti con il 78% dei "sì" la nascita del nuovo Comune di Longarone (istituito dalla legge n. 9 della Regione Veneto il 21 febbraio 2014), nato dalla fusione dei Comuni di Longarone e Castellavazzo.

Un'esperienza costruita partendo da un percorso avviato nel 2008 e dopo alcuni anni tornato d'attualità nel 2013, quando con il Sindaco di Castellavazzo Sonia Salvador abbiamo dato concretezza all'iniziativa. Nell'autunno di quell'anno ci siamo solo "fermati" un mese sul problema del nome (tema da non sottovalutare), decidendo di comune accordo di mantenere Longarone e utilizzare lo stemma di Castellavazzo raffigurante la torre della Gardona.

Il "fidanzamento" è divenuto così un "matrimonio" e sono davvero orgoglioso di aver condiviso con la mia comunità un percorso che ha cambiato il territorio dal punto di vista istituzionale, ma di fatto ha solo unito ciò che già in parte veniva gestito in forma associata (polizia locale, servizi sociali, biblioteca, associazionismo, ecc.).

Indubbiamente i vantaggi della fusione si possono analizzare su diversi aspetti, a partire da quello economico. Tra quest'ultimi possiamo citare il contributo straordinario dello Stato passato dal 20% del 2014 al 60% di oggi sui trasferimenti ricevuti dai due ex Comuni nel 2010 (per noi è ora di circa un milione di euro per dieci anni complessivi), il contributo regionale per tre anni in base a parametri precisi, l'esenzione per il primo anno dal Patto di stabilità. Grazie a tutto questo abbiamo "abolito" la TASI ai nostri cittadini, siamo riusciti a far partire un numero di opere pubbliche che mai avremmo potuto realizzare (con ricadute positive sull'economia bellunese viste le ditte della nostra provincia

* Sindaco di Longarone e Presidente della Provincia di Belluno.

impiegate nei lavori), abbiamo applicato per le altre tasse le tariffe più basse in vigore a Longarone o Castellavazzo facendo risparmiare complessivamente ai nostri cittadini oltre 500 mila euro rispetto all'anno precedente la fusione. Impegni poi mantenuti in tutti gli anni successivi.

Oltre questi aspetti, non va dimenticata la possibilità di accedere a finanziamenti regionali con una posizione prioritaria rispetto agli altri Comuni, la possibilità di usufruire prioritariamente degli spazi finanziari messi a disposizione dal Governo al di fuori del principio di "Pareggio di bilancio" e l'aver acquisito un peso politico decisamente superiore. La fusione ci ha permesso anche un risparmio di 121 mila euro nel 2014 sulla "macchina" amministrativa (personale, economie varie, ecc.). Abbiamo poi fatto partire lo sportello unico polivalente, una sorta di front office dove i cittadini trovano risposta all'80% delle proprie richieste senza andare più nei vari uffici. Abbiamo inoltre potuto intervenire sul personale, con un turn over del 100% come Comune fuso.

Oltre a questi aspetti, devo dire che i nostri cittadini hanno saputo superare anche il campanilismo attraverso momenti di aggregazione straordinari. Mi riferisco ad esempio alle tante iniziative partecipate con il coinvolgimento di numerose associazioni, che si sono aiutate l'una con l'altra. Segnali di aggregazione che inorgoliscono e aiutano a vedere in questa iniziativa qualcosa di veramente positivo.

Partecipando al gruppo di lavoro istituito da Anci sono emerse anche alcune criticità, che confermano come la fusione – ci tengo a sottolineare – non sia la risoluzione a priori di tutti i mali e non possa essere applicata ad ogni Amministrazione, perché gli aspetti logistici, storici, di servizi vanno analizzati approfonditamente in tutti i loro aspetti.

Fondere più Comuni significa intervenire sul personale, ovvero sulle posizioni organizzative dei dipendenti e questo va valutato attentamente. Bisogna decidere come utilizzare i vari municipi e che ruolo dare loro. Il periodo di commissariamento è poi un problema se si protrae per molti mesi.

La mia esperienza è dunque positiva e a quelli che mi chiedono cosa sarà del Comune quando saranno finiti i vantaggi economici, io rispondo che innanzitutto con i continui tagli di trasferimenti ci saremmo trovati in questi anni in una situazione per i nostri due Comuni difficilissima, con taglio dei servizi e costi altissimi per i cittadini. Intanto questo lo abbiamo evitato e così ci prepariamo al futuro con maggiore serenità. Io sono convinto che siamo diventati un Comune più forte, con servizi ancora migliori e con ancora tanto da dare. Abbiamo istituito, ad esempio, un fondo per le attività commerciali, abbiamo aumentato la spesa pro capite nel sociale dove siamo il Comune che impegna maggiori risorse della provincia senza incidere sui cittadini, continuiamo a mantenere la

tassazione su bassissimi livelli. Questo lo ritengo un buon punto di partenza su cui lavorare, per dare un futuro più roseo alla nostra comunità.

Al di là della mia esperienza personale, questo testo sicuramente approfondirà aspetti che permetteranno agli amministratori locali di valutare al meglio questa opportunità, convinto che sia una delle strade in grado di assicurare ai cittadini una sempre migliore qualità della vita.

PRESENTAZIONE

di *Antonio Ferrarelli**

Negli ultimi decenni, il Nord-Est è stato interessato da importanti cambiamenti. Dapprima, un'intensa fase di sviluppo ha portato lavoro e ricchezza diffusa, trasformando quest'area in una delle più sviluppate d'Europa. La forte crescita economica ha comportato la realizzazione di infrastrutture, aree produttive, centri commerciali e zone residenziali, mettendo a dura prova le capacità di programmazione e pianificazione di un territorio contraddistinto da un forte municipalismo, ma in cui la crescita è stata diffusa.

In seguito, circa dieci anni fa, è iniziato un periodo di crisi che ha messo in discussione il modello produttivo del Nord-Est. Il recente rallentamento del ciclo economico si è poi accompagnato ad una serie di trasformazioni della società e dell'economia che hanno interessato anche il nostro territorio e prefigurano nuove sfide per gli anni a venire. In particolare, i cambiamenti intercorsi negli ultimi decenni ci hanno trasmesso la consapevolezza che la competizione si gioca tra territori, non tra singole imprese o Comuni: proprio per questo è sempre più importante cooperare per far crescere l'intero territorio di cui facciamo parte e non solamente l'organizzazione (privata o pubblica) che rappresentiamo.

In altre parole: da soli non si va da nessuna parte. Infatti, le imprese hanno capito che il contratto di rete può essere una risorsa per portare avanti, insieme ad altri soggetti, progetti importanti per le aziende stesse e per tutto il territorio; mentre l'Unione Europea continua a spingere sul partenariato pubblico-privato per rilanciare gli investimenti.

Eppure, di fronte a mutamenti così rilevanti del contesto non si sono registrate sostanziali modifiche dell'assetto istituzionale del nostro Paese. Oggi, infatti, continuiamo a misurarci con istituzioni che sostanzialmente non si sono modificate in maniera significativa rispetto al passato. Le Province sono state certamente depotenziate, ma non sono state eliminate. Sono state istituite le Città

* Presidente Fondazione Think Tank Nord Est.

Metropolitane, ma che oggi – almeno a Nord-Est – faticano ancora a dispiegare le proprie potenzialità, anche a causa di una delimitazione territoriale ancorata ai confini della vecchia Provincia, che nel caso di Venezia limita fortemente il suo ruolo.

D'altro canto, il numero dei Comuni è in lenta flessione, ma oggi nel nostro Paese il 70% dei Municipi ha ancora meno di 5 mila abitanti (si tratta di oltre 5.500 Comuni) e il 25% ha meno di mille abitanti (in totale quasi 2 mila Comuni). Alcune Amministrazioni locali contano ormai solo poche decine di abitanti, altre registrano intensi fenomeni di decrescita demografica, altre ancora non hanno più alcuna identità territoriale, in quanto inserite (o meglio assorbite) all'interno di vasti sistemi urbani.

Per contro, è inevitabile assistere al fallimento delle esperienze di pianificazione intercomunale: più aumentano i soggetti al tavolo e più i percorsi strategici diventano confusi, più l'auto-organizzazione spontanea diventa difficile, più lo sviluppo locale diventa "localistico". E il successo di alcune di queste esperienze testimonia solamente la singolarità di tali casi e la difficoltà di replicarli in contesti diversi.

Al tempo stesso, tutti noi, nelle nostre attività quotidiane (lavoro, studio, famiglia, tempo libero) ci muoviamo sul territorio senza curarci dei confini amministrativi. Siamo infatti consapevoli che, ad esempio, per accedere a servizi di alto livello, per partecipare ad eventi importanti, per rivolgerci a professionisti, esperti, consulenti, dobbiamo varcare i limiti angusti del Comune in cui viviamo. Di fatto, i comportamenti di imprese, lavoratori, studenti, famiglie testimoniano da tempo la scarsa significatività dei confini comunali.

Di conseguenza, non è un caso se in molti Paesi si sta assistendo a riforme istituzionali volte a favorire l'aggregazione tra i Comuni, con l'obiettivo di allineare il più possibile i confini amministrativi alle aree funzionali di natura socio-economica ed al tempo stesso migliorare l'erogazione dei servizi. La razionalizzazione della risorsa istituzionale sul territorio risponde, infatti, anche all'esigenza di affrontare adeguatamente questioni di area vasta.

Nonostante Comuni e Province siano ritenuti incapaci di affrontare le trasformazioni avvenute nella società e nei sistemi economici e, pertanto, di rispondere alle nuove sfide con cui il governo del territorio oggi si confronta, il riordino istituzionale del territorio non è invece tra le priorità del nostro Paese. In Italia, infatti, sebbene ormai da molti anni si discuta in merito alla necessità di superare i tradizionali confini, la riforma del sistema amministrativo procede a rilento.

Questo avviene, in generale, perché gli assetti istituzionali non sono concepiti per adattarsi in maniera flessibile ai cambiamenti del contesto di riferimento. Per sbloccare la situazione servono forti motivazioni politiche, economiche e sociali,

ma finora nemmeno il decennio di crisi è riuscito a creare le condizioni per una seria riforma dell'assetto istituzionale.

D'altro canto, il percorso di riordino, per accelerare il suo compimento, necessita di un maggiore sviluppo dei processi di cooperazione territoriale, che nel nostro Paese faticano a decollare: ciò è dovuto soprattutto allo squilibrio esistente fra la percezione dei costi del cambiamento istituzionale (che paiono evidenti soprattutto per chi si trova a "subire" il cambiamento) ed i benefici attesi, percepiti come molto più vaghi.

Gli incentivi messi a disposizione da Stato e Regioni, per favorire le gestioni associate tra Comuni, vogliono proprio ovviare ai problemi di scarsa cooperazione inter-istituzionale: tuttavia, questi strumenti hanno ancora un ruolo limitato a causa della mancata consapevolezza dei benefici derivanti dalla cooperazione. Si tratta di un tema che riguarda non solo i cittadini, ma anche i sindaci, spesso sopraffatti dai problemi di breve periodo ed incapaci di comprendere i grandi vantaggi generati dalle fusioni in un orizzonte temporale più ampio.

L'obiettivo che la Fondazione Think Tank Nord Est ambisce a raggiungere con questa pubblicazione è allora quello di evidenziare la necessità di accelerare il processo di riordino istituzionale, mettendo in luce le opportunità a disposizione delle Amministrazioni locali che intendono portare avanti un progetto di fusione.

Tutti noi siamo consapevoli che la burocrazia rappresenti il male oscuro del nostro Paese, ma difficilmente riusciamo a definire con precisione cosa ostacoli i processi di semplificazione amministrativa ed al tempo stesso faticiamo a declinare una proposta per risolvere questo problema con cui conviviamo da troppo tempo. L'eccessivo carico burocratico che grava su imprese e cittadini, allora, può anche voler dire avere a che fare con un numero eccessivo di enti locali, una parte dei quali sicuramente non attrezzata, anche a causa di una dimensione troppo limitata, ad affrontare le complesse sfide odierne.

La ricerca di un assetto istituzionale più razionale è quindi fondamentale, in particolare, proprio per rendere più competitivo il territorio. In questa prospettiva, la fusione dei Comuni intende superare il sottodimensionamento degli enti locali, fonte di inefficienza ed inefficacia nella gestione dei servizi.

La Fondazione Think Tank Nord Est ritiene dunque opportuno favorire con convinzione un percorso di riordino dell'assetto istituzionale territoriale che contempli le fusioni dei Comuni, al fine di superare la frammentazione politica e istituzionale caratteristica del nostro Paese, che rappresenta un freno ai progetti di sviluppo del territorio.

Si faccia attenzione: non ce l'abbiamo con i piccoli Comuni. Sono invece ammirevoli gli sforzi compiuti nel gestire Amministrazioni locali ridotte allo

stremo dal continuo taglio dei trasferimenti. Ma proprio in virtù di un contesto, anche politico, che intende continuare a ridurre le risorse a disposizione degli enti locali, è arrivato il momento di cogliere le opportunità – sotto forma di incentivi – che lo Stato e le Regioni concedono alle Amministrazioni locali, per sviluppare con i propri cittadini dei percorsi in grado di condurre alla fusione tra Comuni. È una sfida importante, che permetterebbe di ridurre l'estrema frammentarietà dell'ordinamento locale italiano, aprendosi a forme di governo del territorio più in linea con la complessità delle sfide con cui oggi ci confrontiamo.

Non è quindi troppo tardi per intraprendere con convinzione un percorso di riordino territoriale. Oggi, però, dipende solo da noi – amministratori, cittadini e imprese –, dalla capacità di metterci in discussione e dalla volontà di creare per il nostro territorio le condizioni migliori per tornare a crescere.

1. LA REPUBBLICA DEI PICCOLI COMUNI

1.1. La crisi di bilancio dei Comuni

Nel corso degli ultimi anni l'assetto dei rapporti finanziari tra Centro e Periferia è stato contrassegnato da varie fasi. In sintesi, ad un robusto decentramento di risorse e funzioni che ha caratterizzato gli anni '90 e i primi anni 2000, è subentrata una stagione in cui lo Stato centrale ha rafforzato il proprio ruolo, in coincidenza con gli anni della crisi economica e delle manovre finanziarie. Le esigenze di coordinamento e risanamento dei conti pubblici hanno prevalso sulla tendenza al decentramento e all'autonomia fiscale locale riscontrata negli anni precedenti.

Nel 1995 le Amministrazioni locali, vale a dire il livello di governo comprendente Regioni, Asl, Province e Comuni, assorbiva l'11,3% delle entrate del settore pubblico, a fronte del 60,5% in capo allo Stato centrale. Cinque anni dopo, la quota di entrate locali era salita al 18,7%, soprattutto in ragione dell'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF. Tale percentuale è ulteriormente aumentata nel 2005, arrivando al 19,6%. Nel 2010, con la crisi già iniziata, le Amministrazioni locali vedono diminuire la loro quota di entrate sul totale della Pubblica Amministrazione (PA), anche in considerazione del parziale blocco all'aumento delle aliquote tributarie locali. Nel 2015 la quota delle entrate locali risale al 18,7%: tuttavia, questo "recupero" è principalmente imputabile ai Comuni e, verosimilmente, in ragione dell'introduzione anticipata dell'IMU (tab. 1).

Tab. 1 – Struttura delle entrate della PA per livello di governo, 1995-2015.

LIVELLO DI GOVERNO	1995	2000	2005	2010	2015
AMM. CENTRALI	60,5%	54,8%	52,0%	52,8%	53,6%
AMM. LOCALI	11,3%	18,7%	19,6%	18,1%	18,7%
<i>Regioni + Asl</i>	4,6%	11,4%	11,9%	11,1%	10,1%
<i>Province + Città M.</i>	0,2%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%
<i>Comuni</i>	5,3%	5,4%	5,4%	4,8%	6,5%
<i>Altri enti locali</i>	1,3%	1,2%	1,5%	1,6%	1,4%
ENTI PREVIDENZA	28,2%	26,6%	28,4%	29,1%	27,8%
TOTALE ENTRATE DELLA PA*	100%	100%	100%	100%	100%

(*) al netto degli interessi attivi e dei trasferimenti da altri enti pubblici.

Fonte: elaborazione su dati Istat

In particolare, l'incidenza delle entrate comunali sul totale complessivo delle entrate pubbliche si è mantenuta costante attorno al 5,3-5,4%: nel 2010, invece, si riscontra un sensibile ridimensionamento, che fa scendere tale quota al 4,8%. Per le ragioni evidenziate in precedenza, il peso dei Comuni sulle entrate pubbliche è salito successivamente fino a raggiungere il 6,5% nel 2015; nello stesso anno, l'aggregato Regioni-Asl valeva il 10,1% delle entrate della PA.

Il quadro muta sensibilmente se ci si riferisce alla spesa pubblica. Nell'arco degli ultimi vent'anni l'incidenza degli Enti di previdenza è passata dal 33,4% del 1995 al 42,9% del 2015: si tratta di un aggregato che comprende la spesa pensionistica e alcune prestazioni di natura sociale.

Tra il 1995 e il 2005, vale a dire durante la stagione del decentramento, la quota di spesa imputabile alle Amministrazioni locali è aumentata sensibilmente dal 29,6% al 34,3%; contestualmente, si è assistito alla contrazione della componente centrale della spesa, ridotta di 10 punti percentuali in un decennio. Successivamente, si riscontra un'inversione di tendenza per le Amministrazioni locali, la cui incidenza scende fino al 29,9% nel 2015.

All'interno di questa cornice, i Comuni sono gli enti che hanno visto ridurre in misura più consistente la loro incidenza sulla spesa pubblica complessiva: nel 2000, anno precedente alla riforma del titolo V della Costituzione, rappresentavano il 10,3% della spesa del settore pubblico, quota scesa progressivamente fino a raggiungere il 7,9% nel 2015. Le Regioni hanno accresciuto il loro peso sulla spesa pubblica almeno fino al 20,4% nel 2005, per poi subire una flessione di circa 2 punti percentuali (18,3% nel 2015): tale dinamica, verosimilmente, è

legata al trend della spesa sanitaria e alle manovre finanziarie a carico del comparto regionale (tab. 2).

Tab. 2 – *Struttura delle spese della PA per livello di governo, 1995-2015.*

LIVELLO DI GOVERNO	1995	2000	2005	2010	2015
AMM. CENTRALI	37,0%	25,7%	27,3%	26,0%	27,2%
AMM. LOCALI	29,6%	33,6%	34,3%	32,9%	29,9%
<i>Regioni + Asl</i>	16,8%	19,3%	20,4%	19,8%	18,3%
<i>Province + Città M.</i>	1,0%	1,2%	1,6%	1,4%	0,9%
<i>Comuni</i>	9,1%	10,3%	9,4%	8,6%	7,9%
<i>Altri enti locali</i>	2,7%	2,8%	2,9%	3,0%	2,8%
ENTI PREVIDENZA	33,4%	40,7%	38,4%	41,1%	42,9%
TOTALE SPESE DELLA PA*	100%	100%	100%	100%	100%

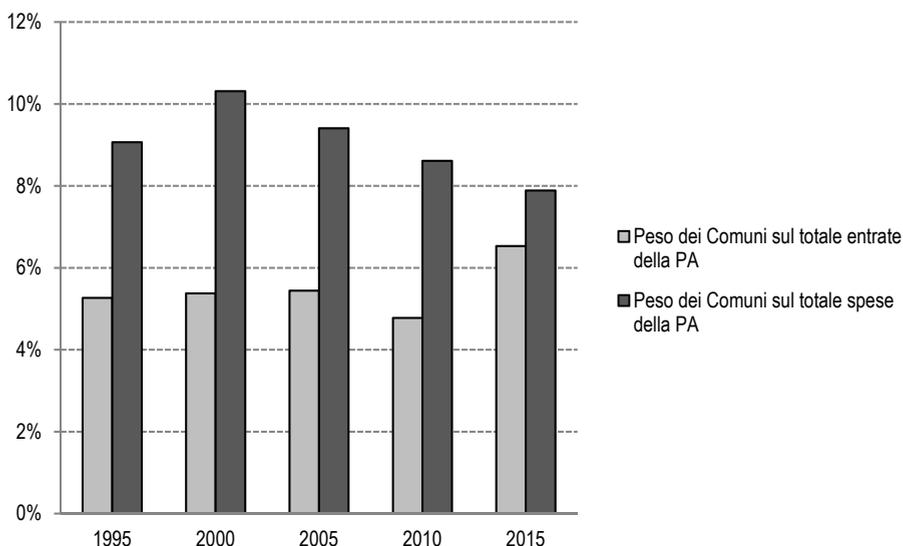
(*) al netto degli interessi passivi e dei trasferimenti verso altri enti pubblici.

Fonte: elaborazione su dati Istat.

L'analisi comparata tra l'incidenza dei Comuni sul complesso della PA, sia in termini di entrate sia di spese, evidenzia due importanti fenomeni. Il primo riguarda il progressivo "dimagrimento" della quota di spesa comunale sul totale, dovuto alla compressione dei trasferimenti (e quindi, come ricaduta, parzialmente anche delle spese) e la riduzione delle spese per investimenti, la cui causa principale è da ricercare nelle regole stringenti del Patto di stabilità interno. Il secondo fenomeno riguarda la relazione entrate-spese: nel 1995 il gap tra quota di entrate (5,3%) e di spesa (9,1%) era molto ampio (pertanto 3,8 punti percentuali); nel 2015 tale differenziale si è ridotto all'1,4% (fig. 1).

Ne consegue che, trattandosi di entrate proprie, questa distanza misura implicitamente l'entità dei trasferimenti da altri livelli di governo necessari per garantire il finanziamento delle spese comunali. Minore è il peso dei trasferimenti, maggiore è il livello di autonomia finanziaria dell'ente (e in effetti gli indicatori ufficiali confermano questa tendenza). Tuttavia, la progressione dell'autonomia finanziaria dei Comuni è apparente, poiché risultante dalla compressione dei bilanci e dall'aumento dei tributi locali, strada scelta da molti amministratori per recuperare parte dei trasferimenti tagliati dalle manovre finanziarie degli ultimi anni.

Fig. 1 – Peso dei Comuni all'interno della PA (% su totale entrate e su totale spese), 1995-2015



Fonte: elaborazione su dati Istat

I Comuni, non a caso, sono il livello di governo che ha contribuito in misura maggiore al consolidamento dei conti pubblici nazionali. Tra il 2010 e il 2015 le entrate della PA sono aumentate di oltre 52 miliardi di euro, mentre le spese hanno fatto registrare una crescita nominale di quasi 28 miliardi: pertanto, il deficit pubblico in questo periodo è migliorato di 24 miliardi di euro. Tuttavia, questo risultato è stato raggiunto in maniera diversa tra i vari livelli di governo. A fronte di un contributo positivo delle Amministrazioni locali di 27 miliardi di euro e dello Stato centrale di 17 miliardi, emerge il peggioramento degli Enti previdenziali (-20 miliardi): l'incremento del gettito contributivo (+5 miliardi) non ha compensato la dinamica della spesa per prestazioni pensionistiche (+25 miliardi), parzialmente attenuata dallo sforzo degli altri livelli di governo.

Tuttavia, ciò che maggiormente interessa è l'articolazione delle manovre finanziarie. Il contributo richiesto ai Comuni è il più considerevole, pari a 19,3 miliardi di euro, superiore a quello delle Amministrazioni centrali (+17,1 miliardi); a seguire il comparto regionale (sanità compresa) con +4,6 miliardi e le Province, con un contributo positivo di 3,4 miliardi. Se si rapporta l'elevato contributo alla finanza pubblica con il peso limitato sul bilancio della PA, emerge chiaramente come lo sforzo di riequilibrio finanziario richiesto ai Comuni sia stato oggettivamente sproporzionato (tab. 3).

Tab. 3 – Contributo dei livelli di governo alla finanza pubblica, variazione 2010-2015 (milioni di euro)

LIVELLO DI GOVERNO	Variazione entrate (a)	Variazione spese (b)	Contributo alla finanza pubblica (a-b)
AMM. CENTRALI	+33.641	+16.533	+17.108
AMM. LOCALI	+13.527	-13.826	+27.353
<i>Regioni + Asl</i>	-1.700	-6.253	+4.553
<i>Province + Città M.</i>	-222	-3.590	+3.368
<i>Comuni</i>	+16.232	-3.099	+19.331
<i>Altri enti locali</i>	-783	-884	+101
ENTI PREVIDENZA	+5.061	+25.199	-20.138
TOTALE PA (no interessi)	+52.229	+27.906	+24.323

Fonte: elaborazione su dati Istat

A partire dall’inizio di questo decennio, il finanziamento dei Comuni da parte dello Stato ha fatto registrare una rilevante contrazione. La “stagione delle manovre”, che ha visto i Comuni come i principali destinatari delle misure di austerità, ha di fatto messo la parola fine al processo di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione (federalismo fiscale) innescato dalla legge n. 42 del 2009. Tale processo non è stato bloccato formalmente: tuttavia, il perimetro della finanza comunale ha subito uno stravolgimento così ampio da modificare completamente il quadro finanziario all’interno del quale era stata elaborata la legge di riforma e i relativi decreti attuativi.

L’elemento principale è la contrazione dei trasferimenti statali: nel periodo 2011-2016 le risorse statali destinate al finanziamento dei Comuni si sono ridotte di 8,3 miliardi di euro. La prima misura, il decreto legge n. 78 del 2010, disponeva a regime un taglio di 2,5 miliardi di euro, dal quale però erano esclusi i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. L’anno successivo il “*Salva Italia*” (decreto legge n. 201 del 2011) riduceva i fondi al complesso dei Comuni di ulteriori 1,5 miliardi, seguendo quale criterio la distribuzione territoriale del gettito IMU. Pochi mesi dopo, la “*Spending review*” (decreto legge n. 95 del 2012, integrato dalla Legge di Stabilità 2013), disponeva una riduzione crescente delle risorse fino ad arrivare a 2,6 miliardi di euro, da determinare tenendo conto dei consumi intermedi registrati nell’ultimo triennio. Il DL n. 66/2014, ha disposto una ulteriore decurtazione di quasi 600 milioni sulla base delle spese per consumi intermedi, “auto blu” e consulenze. Il quadro si è consolidato successivamente alla Legge di Stabilità per l’anno 2015, provvedimento che ha stabilito una nuova riduzione dei trasferimenti pari a 1,2 miliardi di euro (tab. 4).

Tab. 4 – Tagli alle risorse dei Comuni, 2011-2016 (valori in milioni di euro)

Provvedimento	Criteri di riparto	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DL 78/2010*	in proporzione ai trasferimenti	1.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Decreto "Salva Italia"	distribuzione territoriale IMU	-	1.448	1.448	1.448	1.448	1.448
Spending review e Legge di Stabilità 2013	in proporzione ai consumi intermedi	-	96	2.250	2.500	2.600	2.600
DL 66/2014	consumi intermedi, auto blu, consulenze	-	-	-	376	563	563
Legge di Stabilità 2015		-	-	-	-	1.200	1.200
Totale tagli ai Comuni		1.500	4.044	6.198	6.823	8.311	8.311

(*) esclusi dalla riduzione di risorse i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Fonte: elaborazione Centro Studi Sintesi

Nell'arco temporale considerato si è quindi arrivati ad un dimezzamento dei contributi statali a beneficio dei Comuni: il totale delle risorse tagliate fino a tutto il 2016 è pari al 52% dei trasferimenti spettanti nel 2010, anno in cui è iniziata la fase di contrazione dei fondi ai Comuni (tab. 5). A livello regionale, i Comuni maggiormente colpiti sono quelli di Lombardia (-63%), Liguria (-62%) ed Emilia Romagna (-59%), mentre la riduzione dei trasferimenti si è rivelata più contenuta in Calabria (-35%), Basilicata (-37%), Abruzzo e Campania (-41%). In termini pro capite (fig. 2), i territori maggiormente colpiti dai tagli degli ultimi sette anni sono il Lazio (201 euro per abitante in media), la Liguria (193 euro) e la Toscana (153 euro). Ampiamente al di sotto della media nazionale, pari a 145 euro per abitante, vi sono la Calabria (112 euro), il Molise (116 euro) e l'Abruzzo (118 euro).

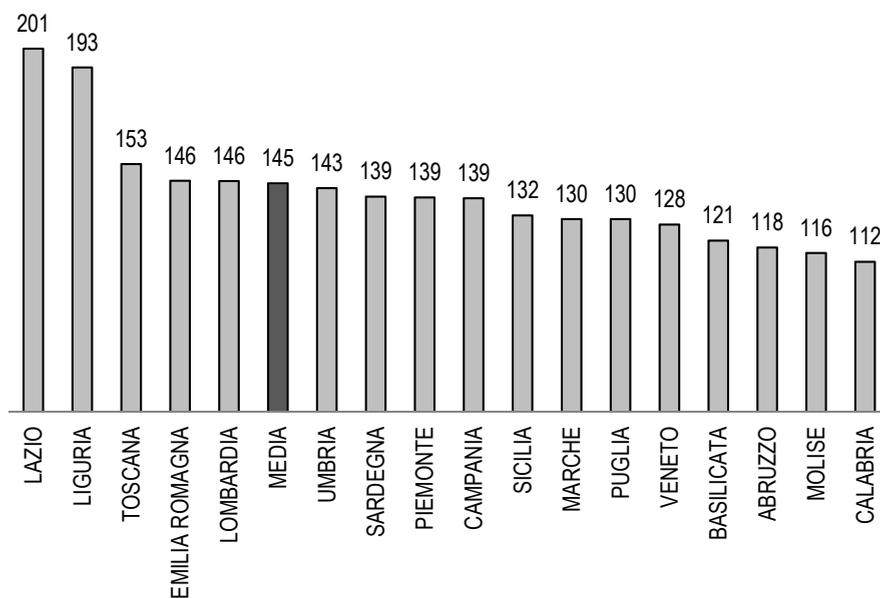
Tab. 5 – Tagli alle risorse dei Comuni nel 2016 rispetto al 2010 per regione (valori in milioni di euro)

Regione	Spettanze 2010	Totale tagli	Tagli su spettanze 2010
Lombardia	2.285	1.430	-63%
Liguria	485	302	-62%
Emilia Romagna	1.078	639	-59%
Veneto	1.079	624	-58%
Toscana	978	565	-58%
Lazio	2.010	1.117	-56%
Marche	363	201	-55%
Sardegna	423	229	-54%
Umbria	239	127	-53%
Piemonte	1.173	609	-52%
Puglia	1.049	527	-50%
Sicilia	1.541	658	-43%
Molise	87	36	-42%
Abruzzo	378	155	-41%
Campania	1.967	801	-41%
Basilicata	191	70	-37%
Calabria	627	220	-35%
Totale Comuni	15.954	8.311	-52%

Fonte: elaborazione Centro Studi Sintesi

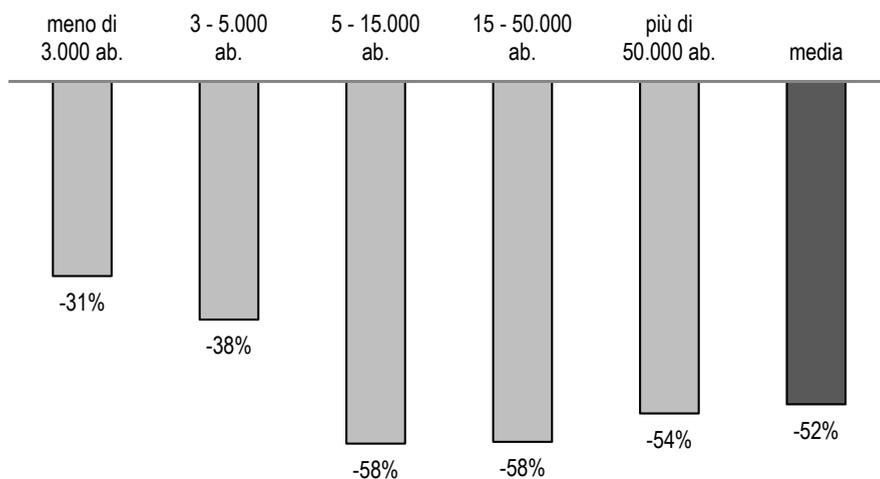
Le differenze territoriali sono imputabili non tanto ad un disegno preciso bensì ad una combinazione “casuale” di molteplici fattori. Ad esempio, il DL n. 78/2010, come accennato in precedenza, esonerava dai tagli i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, mentre la ripartizione delle decurtazioni di risorse del “Salva Italia” sulla base del gettito IMU ha contribuito a penalizzare i piccoli Comuni a forte vocazione turistica in ragione della rilevante concentrazione di abitazioni a disposizione (“seconde case”). Ed è anche in quest’ottica che si spiega la distribuzione del taglio dei trasferimenti sulla base della dimensione demografica: si nota chiaramente una differenza netta tra i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e gli enti di dimensione maggiore (fig. 3).

Fig. 2 – Tagli ai Comuni 2011-2016 per regione (euro pro capite)



Fonte: elaborazione Centro Studi Sintesi

Fig. 3 – Tagli ai Comuni 2011-2016 per classe demografica (in % sui trasferimenti 2010)



Fonte: elaborazione Centro Studi Sintesi

La riduzione dei trasferimenti statali, unitamente alle modifiche dell'assetto tributario, hanno contribuito a definire un quadro della fiscalità comunale sensibilmente diverso rispetto agli anni precedenti la "stagione delle manovre" (tab. 6). Tra il 2010 e il 2015 le entrate effettive dei Comuni italiani sono aumentate nominalmente di poco più di 3,7 miliardi di euro, pari al +5,4%. Si nota, innanzitutto, la rilevante flessione dei trasferimenti correnti (-40%), più che compensata da una crescita del gettito fiscale (+49%). Il calo dei permessi di costruire (-42%), spiegabile con le dinamiche del mercato immobiliare e della crisi economica in generale, è stato supplito dalla crescita dei proventi dei servizi pubblici (+12%) e delle sanzioni del codice della strada (+47%).

Tab. 6 – Entrate dei Comuni, 2010-2015 (milioni di euro)

Accertamenti	2010	2015	Var.	Var. %
Tributi comunali	23.801	35.487	+11.686	+49,1%
Trasferimenti correnti	21.432	12.956	-8.476	-39,5%
Proventi dei servizi pubblici	4.701	5.281	+579	+12,3%
Sanzioni codice della strada	1.599	2.343	+744	+46,5%
Altre entrate extratributarie	5.646	5.990	+343	+6,1%
Entrate correnti	57.181	62.056	+4.876	+8,5%
Permessi di costruire	2.530	1.468	-1.062	-42,0%
Alienazioni di beni patrimoniali	1.742	1.046	-696	-40,0%
Contributi investimenti pubblici	7.544	8.475	+931	+12,3%
Altre entrate in conto capitale	1.149	859	-290	-25,2%
Entrate in conto capitale	12.965	11.848	-1.117	-8,6%
ENTRATE EFFETTIVE*	70.145	73.904	+3.759	+5,4%

(*) al netto della riscossione di crediti, dell'accensione di prestiti e delle partite di giro.

Fonte: elaborazione su dati Istat

L'assetto della finanza comunale è stato interessato non solo dal punto di vista delle risorse disponibili, ma anche sotto il profilo del loro impiego. Nell'arco temporale considerato, l'ammontare delle spese effettive si è ridotto del 2,1%. Tutte le funzioni di spesa fanno registrare una regressione degli impegni, fatta eccezione per la voce "territorio e ambiente".

Emerge, inoltre, l'esistenza di dinamiche divergenti tra spese di parte corrente e spese per investimenti: il primo aggregato evidenzia una crescita di quasi il 3%, mentre la componente della spesa in conto capitale è caratterizzata da un calo di quasi il 18%. Tale flessione è imputabile al Patto di stabilità interno, vale

a dire lo strumento con cui Regioni ed enti locali assicuravano il loro contributo agli obiettivi di finanza pubblica nazionali, in ragione degli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE. Le regole del Patto di stabilità interno avevano infatti l'effetto di raffreddare i pagamenti in conto capitale e, di conseguenza, anche gli investimenti in opere pubbliche. La recente introduzione in Costituzione del principio del "Pareggio di bilancio", secondo cui tutte le Amministrazioni pubbliche sono tenute all'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e a rispettare un vincolo di sostenibilità del debito, ha sancito la fine del Patto di stabilità, di fatto ormai superato. Tuttavia, l'avvio nel 2016 del Pareggio di bilancio non ha dato per il momento i risultati sperati: infatti, gli investimenti dei Comuni non sono ancora decollati (tab. 7).

Tab. 7 – Spese dei Comuni, 2010-2015 (milioni di euro)

Impegni	2010	2015	Var.	Var. %
Amministrazione generale	19.566	18.805	-761	-3,9%
Polizia locale	3.248	3.039	-209	-6,4%
Istruzione pubblica	6.693	6.120	-573	-8,6%
Cultura e sport	3.913	3.240	-673	-17,2%
Viabilità e trasporti	10.414	9.557	-857	-8,2%
Territorio e ambiente	14.495	17.658	+3.163	+21,8%
Sociale	9.953	8.787	-1.166	-11,7%
Turismo e sviluppo economico	2.276	1.879	-397	-17,4%
SPESE EFFETTIVE*	70.559	69.084	-1.475	-2,1%
<i>di cui, spese correnti</i>	53.739	55.226	+1.486	+2,8%
<i>di cui, spese investimento</i>	16.820	13.858	-2.961	-17,6%

(*) al netto della riscossione di crediti, dell'accensione di prestiti e delle partite di giro.

Fonte: elaborazione su dati Istat

La dinamica dei tributi e delle spese comunali è influenzata dalle numerose modifiche normative che hanno caratterizzato la finanza locale negli ultimi anni. In particolare, a partire dal 2013 i proventi del servizio di asporto rifiuti (TARES, successivamente TARI) devono essere obbligatoriamente inseriti in bilancio tra i tributi comunali: in precedenza, in caso di servizio esternalizzato, tali proventi potevano non rientrare all'interno del perimetro del bilancio. La medesima considerazione si applica anche alla componente dei costi del servizio di asporto rifiuti: in questo modo si spiega la crescita anomala della funzione di spesa per territorio e ambiente dei Comuni.

Alla luce di questa precisazione contabile, occorre valutare nuovamente la dinamica dei tributi comunali e dei trasferimenti. Se si depurano le entrate tributarie dei Comuni dagli introiti del servizio rifiuti, si nota una crescita del gettito locale tra il 2010 e il 2015 di 8,4 miliardi di euro, sensibilmente inferiore rispetto al dato formalmente iscritto nei bilanci (+11,7 miliardi). Nello stesso periodo, il complesso dei trasferimenti correnti (dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti) ha subito un calo della medesima dimensione, pari a 8,5 miliardi di euro. Si evince, pertanto, una sorta di compensazione quasi sovrapponibile tra riduzione dei trasferimenti ed aumento del gettito. Tuttavia, l'aumento dei tributi comunali non è il risultato dell'esercizio dell'autonomia fiscale, bensì il tentativo di far fronte ad una rilevante riduzione di risorse (tab. 8).

Tab. 8 – Tributi comunali al netto degli introiti del servizio rifiuti: confronto con la dinamica dei trasferimenti, 2010-2015 (milioni di euro)

Accertamenti	2010	2015	Var.	Var. %
Tributi comunali	23.801	35.487	+11.686	+49,1%
<i>di cui, introiti servizio rifiuti</i>	5.911	9.178	+3.267	+55,3%
Tributi comunali al netto rifiuti	17.891	26.309	+8.419	+47,1%
Trasferimenti correnti	21.432	12.956	-8.476	-39,5%

Fonte: elaborazione su dati Istat

Si è arrivati ad una situazione in cui è cresciuta apparentemente l'autonomia finanziaria dei Comuni (aumento del gettito locale) senza che vi sia stato un effettivo incremento della dotazione di servizi pubblici: infatti, le maggiori risorse incamerate con i ritocchi delle aliquote sono state impiegate per coprire i minori trasferimenti imposti dalle manovre finanziarie nazionali. La rigidità dei bilanci comunali, unitamente ad uno stato di incertezza normativa che ha condizionato gli ultimi anni della finanza locale, pone i Comuni di fronte a scelte importanti.

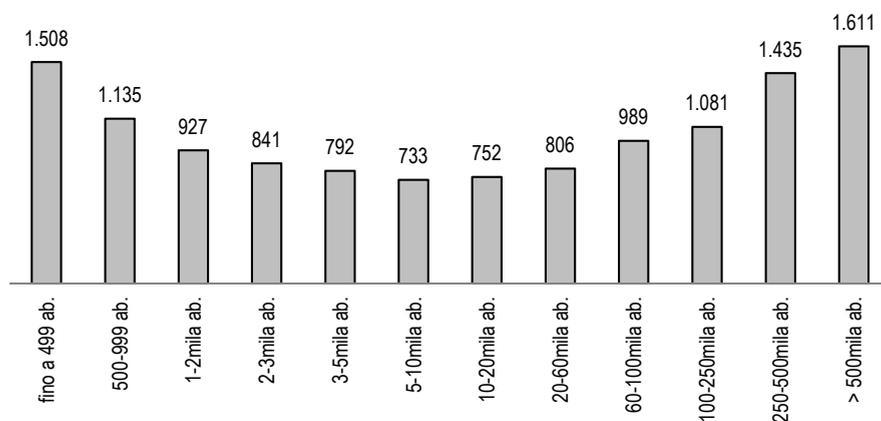
La tassazione ha ormai raggiunto livelli elevati e, con tutta probabilità, non potrà essere innalzata in maniera significativa. Le spese hanno già subito importanti decurtazioni, che hanno interessato tutte le funzioni. Per continuare a garantire l'erogazione dei servizi pubblici a cittadini e imprese, i Comuni hanno la possibilità di "fare squadra", scegliendo tra le varie forme di aggregazione e associazione che attualmente la normativa mette a disposizione. I Comuni, infatti, costituiscono indubbiamente un importante fenomeno identitario, di specificità e di vivacità culturale, ma nello stesso tempo richiedono una riflessione complessiva, alla luce della normativa esistente, rispetto all'effettiva capacità e

possibilità di tutti gli enti, a prescindere dalla propria dimensione territoriale e demografica, di erogare servizi standard alla propria popolazione di riferimento¹.

Il punto di partenza, che al tempo stesso può essere un primo stimolo per percorrere la strada dell'associazionismo, viene fornito dalla distribuzione della spesa pro capite dei Comuni per dimensione demografica. Dal punto di vista grafico, le spese comunali si distribuiscono secondo una curva "ad U", con i valori più bassi nelle fasce demografiche intermedie. Nello specifico, i valori minimi si raggiungono nelle classi tra 5.000 e 20.000 abitanti. L'andamento evidenziato è diretta conseguenza anche dei problemi di ottimale dimensionamento dei Comuni per la gestione delle risorse. Per i piccoli Municipi si evidenziano, infatti, diseconomie di scala che rendono maggiormente onerosa la gestione dei servizi. Di contro, per le Amministrazioni locali di maggiore dimensione demografica esiste la necessità di un sovradimensionamento dei servizi legato alla funzione di polo di attrazione nei confronti dei Comuni limitrofi di minori dimensioni. Le entrate mostrano analogie con l'andamento delle spese, per compensare tale fenomeno² (fig. 4).

Alla luce di questi elementi, il raggiungimento per i piccoli Comuni di una dimensione demografica maggiore potrebbe essere il primo passo per ridurre i costi, migliorare l'efficienza amministrativa e garantire i servizi pubblici alla collettività. Successivamente, nel paragrafo 1.4, verranno illustrati gli strumenti normativi e finanziari funzionali a questo obiettivo.

Fig. 4 – Spesa corrente dei Comuni italiani per dimensione demografica, 2013 (euro pro capite)



Fonte: elaborazione su dati tratti da Ministero dell'Interno (2015)

¹ Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (2015).

² Ministero dell'Interno (2015).

1.2. L'Italia sotto quota 8.000 (Comuni)

Non siamo più il Paese degli 8 mila Comuni. Per la prima volta dagli anni '50, infatti, a partire dal 2016, il numero complessivo dei Comuni presenti in Italia è sceso sotto quota 8 mila.

Le statistiche aggiornate al 1° gennaio 2018 – con il totale dei Municipi sceso a 7.960 e destinato a calare ulteriormente nei prossimi anni – certificano questa lenta diminuzione, grazie al successo di numerosi referendum consultivi, indetti per rilevare l'accordo o meno dei cittadini alla fusione dei Comuni in cui risiedono e l'istituzione, in loro sostituzione, di nuovi enti derivanti dall'unione dei territori dei rispettivi Comuni coinvolti nel percorso di fusione.

Quanto succede nel nostro Paese negli ultimi anni sta passando decisamente sotto traccia. Ma si tratta, in realtà, di una tendenza molto evidente negli ultimi anni, grazie in particolare agli incentivi economici concessi da Stato e Regioni ai Comuni che decidono di mettersi insieme.

Soprattutto nell'ultimo decennio, sono stati numerosi i richiami della classe dirigente politica ed economica a ridurre il numero dei Comuni. La crisi economica che ha messo a dura prova l'intero Paese ha fatto emergere l'opportunità di rendere più efficiente la fornitura dei servizi alla popolazione ed alle imprese a livello locale, riducendone al contempo i costi, inclusi quelli legati alla rappresentanza politica. La soluzione da più parti invocata ha proposto l'accorpamento delle Amministrazioni locali di dimensioni più ridotte.

Sebbene la diminuzione del numero dei Comuni in Italia non abbia avuto ancora un impatto significativo, bisogna riconoscere come quanto successo negli ultimi anni presenti comunque forti caratteri di discontinuità rispetto al passato. Come si può osservare in tabella 9, infatti, solo dal 2011 in poi è emersa una netta tendenza alla riduzione del numero di Amministrazioni locali in Italia. Tale numero, nei cinquant'anni precedenti non solo non era sceso, ma era anche leggermente aumentato.

Tab. 9 – Numero dei Comuni in Italia, per regione, 1951-2018

Regione	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2018*
Valle d'Aosta	73	74	74	74	74	74	74	74
Piemonte	1.180	1.209	1.209	1.209	1.209	1.206	1.206	1.197
Liguria	231	235	235	235	235	235	235	234
Lombardia	1.476	1.539	1.546	1.546	1.546	1.546	1.544	1.516
Veneto	581	583	582	582	582	581	581	574
Trentino Alto Adige	285	343	340	339	339	339	333	292
Friuli Venezia Giulia	212	218	219	219	219	219	218	217
Emilia Romagna	334	340	341	341	341	341	348	331
Toscana	280	284	287	287	287	287	287	274
Marche	245	246	246	246	246	246	239	229
Umbria	91	91	91	92	92	92	92	92
Lazio	366	371	374	375	376	378	378	378
Molise	136	136	136	136	136	136	136	136
Abruzzo	299	302	305	305	305	305	305	305
Campania	538	543	544	549	551	551	551	550
Basilicata	126	128	129	131	131	131	131	131
Puglia	247	252	252	257	257	258	258	258
Calabria	406	410	408	409	409	409	409	405
Sicilia	370	380	382	388	390	390	390	390
Sardegna	334	351	356	366	375	377	377	377
Totale	7.810	8.035	8.056	8.086	8.100	8.101	8.092	7.960

* Il dato 2018 si basa sui referendum consultivi approvati dai cittadini e sui quali si è già espresso il Consiglio regionale di riferimento, indicando come data di istituzione del nuovo Comune il 1° gennaio 2018. Non appena verranno “ratificati” anche i processi di fusione in attesa e già approvati dai cittadini, il totale dei Comuni scenderà a quota 7.939.

Fonte: elaborazione su dati Istat

L’analisi dei saldi decennali, apprezzabile in tabella 10, evidenzia a partire dal 2001 un’inversione di tendenza: se fino agli anni ’90 il saldo tra fusioni e nuove istituzioni è rimasto positivo, con gli anni 00 del Duemila il segno cambia per la prima volta. Gli oltre 130 Comuni che hanno cessato di esistere negli ultimi 5 anni mettono in luce, pertanto, un’importante tendenza in corso, che ci sta riportando verso un numero di enti in linea con quello degli anni ’50.

Si tratta di un percorso che ha visto come principale protagonista il Trentino Alto Adige (41 Comuni in meno tra 2011 e 2018), ma sono significative anche le riduzioni operate da Lombardia (-28) ed Emilia Romagna (-17). In generale il numero dei Comuni si riduce al Nord e al Centro, mentre al Sud rimane costante.

Tab. 10 – Numero dei Comuni in Italia, per regione, differenze per periodo, 1951-2018

Regione	'51-'61	'61-'71	'71-'81	'81-'91	'91-'01	'01-'11	'11-'18
Valle d'Aosta	1	0	0	0	0	0	0
Piemonte	29	0	0	0	-3	0	-9
Liguria	4	0	0	0	0	0	-1
Lombardia	63	7	0	0	0	-2	-28
Veneto	2	-1	0	0	-1	0	-7
Trentino Alto Adige	58	-3	-1	0	0	-6	-41
Friuli Venezia Giulia	6	1	0	0	0	-1	-1
Emilia Romagna	6	1	0	0	0	7	-17
Toscana	4	3	0	0	0	0	-13
Marche	1	0	0	0	0	-7	-10
Umbria	0	0	1	0	0	0	0
Lazio	5	3	1	1	2	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	3	3	0	0	0	0	0
Campania	5	1	5	2	0	0	-1
Basilicata	2	1	2	0	0	0	0
Puglia	5	0	5	0	1	0	0
Calabria	4	-2	1	0	0	0	-4
Sicilia	10	2	6	2	0	0	0
Sardegna	17	5	10	9	2	0	0
Totale	225	21	30	14	1	-9	-132

Fonte: elaborazione su dati Istat

D'altro canto, nonostante i recenti cambiamenti, oggi il numero maggiore dei Comuni rimane concentrato nel Nord del Paese. In tabella 11 si può notare, infatti, come il 19% dei Comuni italiani si trovi in Lombardia ed il 15% in Piemonte: in pratica un Municipio su tre appartiene a queste due regioni, per un totale di oltre 2.700 Comuni.

Si tratta di un dato molto significativo, a cui non corrisponde una altrettanto importante concentrazione della popolazione residente. Infatti, per quanto riguarda queste due regioni, solo per la Lombardia un numero elevato di Comuni si accompagna ad una quota consistente di popolazione residente (16,5%).

Il dato relativo alla dimensione media dei Comuni, in termini di popolazione residente, permette di fare maggiore chiarezza. Emerge, infatti, come siano le regioni del Sud a registrare la dimensione media più elevata, dove in particolare Puglia e Lazio segnano oltre 15 mila abitanti di media, a fronte di una media complessiva italiana pari a circa 7.600 cittadini. Il Mezzogiorno, quindi, pur non avendo messo in luce progressi per quanto riguarda la riduzione del numero dei Comuni, si caratterizza per Amministrazioni locali di dimensioni maggiori rispetto al Nord. Tuttavia, ci sono regioni del Sud come il Molise (con una dimensione media di poco superiore ai 2 mila abitanti) dove i Comuni di piccole dimensioni sono presenti in buon numero.

Per quanto concerne il Settentrione, Valle d'Aosta a parte (regione con la dimensione media più piccola in assoluto), sono soprattutto i Comuni di Piemonte e Trentino Alto Adige a registrare valori bassi (circa 3.600 abitanti in media per Comune). Ma se il Trentino Alto Adige sta lavorando molto in tal senso, avendo già ridotto significativamente il numero dei Comuni nell'ultimo lustro, lo sforzo del Piemonte sembra decisamente meno incisivo.

Emilia Romagna e Toscana, d'altro canto, oltre ad essere molto attive nelle politiche di fusione municipale, evidenziano una dimensione media piuttosto alta (oltre 13 mila abitanti).

Per quanto riguarda la dimensione spaziale dei Comuni, le considerazioni non sono troppo diverse. Mediamente in Italia un Comune misura poco meno di 38 kmq, ma con differenze significative tra le regioni. Si spazia, infatti, dai 16 kmq scarsi della Lombardia, ai 92 kmq dell'Umbria. Le dimensioni più ridotte riguardano il Nord Ovest, dove oltre alla già citata Lombardia, anche Piemonte (con 21 kmq) e Liguria (con 23 kmq) presentano Comuni molto piccoli. Un'altra regione caratterizzata da Municipi poco estesi è la Campania, con una media di poco meno di 25 kmq. A seguire, rimangono sotto la media del Paese anche Veneto, Molise, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Calabria.

Tab. 11 – Numero dei Comuni, popolazione residente e dimensione media, per regione, 1° gennaio 2017

Regione	Comuni		Popolazione residente		Dimensione media	
	n°	%	(*1.000)	%	abitanti	kmq
Valle d'Aosta	74	0,9	127	0,2	1.715	44,1
Piemonte	1.201	15,0	4.393	7,2	3.657	21,1
Liguria	235	2,9	1.565	2,6	6.661	23,0
Lombardia	1.524	19,1	10.019	16,5	6.574	15,7
Veneto	576	7,2	4.908	8,1	8.520	32,0
Trentino Alto Adige	293	3,7	1.063	1,8	3.628	46,4
Friuli Venezia Giulia	216	2,7	1.218	2,0	5.638	36,4
Emilia Romagna	333	4,2	4.449	7,3	13.360	67,4
Toscana	276	3,5	3.742	6,2	13.560	83,3
Marche	229	2,9	1.538	2,5	6.716	41,1
Umbria	92	1,2	889	1,5	9.662	92,0
Lazio	378	4,7	5.898	9,7	15.604	45,6
Molise	136	1,7	310	0,5	2.283	32,8
Abruzzo	305	3,8	1.322	2,2	4.335	35,5
Campania	550	6,9	5.839	9,6	10.617	24,9
Basilicata	131	1,6	570	0,9	4.354	76,9
Puglia	258	3,2	4.064	6,7	15.752	75,7
Calabria	409	5,1	1.965	3,2	4.805	37,2
Sicilia	390	4,9	5.057	8,3	12.966	66,2
Sardegna	377	4,7	1.653	2,7	4.385	63,9
Totale	7.983	100,0	60.589	100,0	7.590	37,8

Fonte: elaborazione su dati Istat

Le tabelle 12 e 13 mettono in luce la lentezza del processo di riordino territoriale del nostro Paese: oggi ancora il 70% dei Comuni italiani ha meno di 5 mila abitanti ed il 25% è addirittura sotto i 1.000 abitanti.

Degli oltre 5.500 piccoli Comuni presenti in Italia, una buona parte dei Municipi di dimensioni minori si trova soprattutto in Lombardia e Piemonte, che registrano oltre 1.000 Comuni a testa con meno di 5.000 abitanti: le due regioni insieme rappresentano il 38% delle piccole Amministrazioni. Alcune regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sardegna) ed il Veneto, hanno almeno 300 piccoli Comuni.

In Valle d'Aosta, capoluogo a parte, tutti i Comuni hanno meno di 5 mila abitanti, ma anche in Molise, Piemonte e Trentino Alto Adige i piccoli Comuni sono intorno al 90%. Le uniche regioni nelle quali le Amministrazioni locali con meno di 5 mila abitanti sono meno della metà sono la Puglia (33%), l'Emilia

Romagna (42%) e la Toscana (45%).

I Comuni con meno di 5 mila abitanti mettono insieme complessivamente oltre 10 milioni di abitanti, pari al 16,5% del totale nazionale. Di questi, oltre 2 milioni vivono in Lombardia e quasi 1,3 milioni in Piemonte.

Se spostiamo l'analisi sui Comuni con meno di 1.000 abitanti, dei quasi 2.000 piccolissimi Comuni, circa 600 si trovano in Piemonte. Importante anche la quota della Lombardia, con oltre 300 Municipi con al massimo 1.000 abitanti, mentre più di 100 sono i piccolissimi Comuni di Abruzzo e Sardegna.

Complessivamente, queste realtà mettono insieme poco più di un milione di abitanti, pari a meno del 2% del Paese. Tuttavia, ci sono regioni come Valle d'Aosta e Molise, in cui i piccolissimi Comuni rappresentano rispettivamente circa il 15% e il 12% della popolazione regionale.

Tab. 12 – Numero dei Comuni con meno di 5.000 abitanti e popolazione residente, per regione, 1° gennaio 2017

Regione	Comuni			Popolazione residente		
	n°	% Reg.	% Italia	(*1.000)	% Reg.	% Italia
Valle d'Aosta	73	98,6	1,3	93	72,9	0,9
Piemonte	1.067	88,8	19,1	1.296	29,5	12,9
Liguria	184	78,3	3,3	246	15,7	2,5
Lombardia	1.056	69,3	18,9	2.093	20,9	20,9
Veneto	304	52,8	5,5	762	15,5	7,6
Trentino Alto Adige	254	86,7	4,6	445	41,8	4,4
Friuli Venezia Giulia	155	71,8	2,8	286	23,5	2,9
Emilia Romagna	140	42,0	2,5	365	8,2	3,6
Toscana	123	44,6	2,2	296	7,9	3,0
Marche	163	71,2	2,9	323	21,0	3,2
Umbria	60	65,2	1,1	127	14,3	1,3
Lazio	252	66,7	4,5	446	7,6	4,5
Molise	125	91,9	2,2	149	48,1	1,5
Abruzzo	249	81,6	4,5	343	25,9	3,4
Campania	338	61,5	6,1	692	11,8	6,9
Basilicata	102	77,9	1,8	198	34,6	2,0
Puglia	86	33,3	1,5	221	5,4	2,2
Calabria	323	79,0	5,8	624	31,7	6,2
Sicilia	206	52,8	3,7	498	9,8	5,0
Sardegna	314	83,3	5,6	515	31,1	5,1
Totale	5.574	69,8	100,0	10.016	16,5	100,0

Fonte: elaborazione su dati Istat

Tab. 13 – Numero dei Comuni con meno di 1.000 abitanti e popolazione residente, per regione, 1° gennaio 2017

Regione	Comuni			Popolazione residente		
	n°	% Reg.	% Italia	(*1.000)	% Reg.	% Italia
Valle d'Aosta	42	56,8	2,1	19	14,9	1,8
Piemonte	606	50,5	31,0	284	6,5	26,7
Liguria	99	42,1	5,1	50	3,2	4,7
Lombardia	323	21,2	16,5	174	1,7	16,4
Veneto	40	6,9	2,0	25	0,5	2,3
Trentino Alto Adige	84	28,7	4,3	50	4,7	4,7
Friuli Venezia Giulia	50	23,1	2,6	29	2,4	2,7
Emilia Romagna	20	6,0	1,0	13	0,3	1,2
Toscana	14	5,1	0,7	10	0,3	1,0
Marche	47	20,5	2,4	29	1,9	2,8
Umbria	10	10,9	0,5	5	0,6	0,5
Lazio	90	23,8	4,6	50	0,8	4,7
Molise	68	50,0	3,5	38	12,3	3,6
Abruzzo	122	40,0	6,2	66	5,0	6,2
Campania	68	12,4	3,5	46	0,8	4,3
Basilicata	28	21,4	1,4	20	3,5	1,9
Puglia	9	3,5	0,5	6	0,2	0,6
Calabria	81	19,8	4,1	55	2,8	5,2
Sicilia	34	8,7	1,7	25	0,5	2,3
Sardegna	122	32,4	6,2	70	4,2	6,6
Totale	1.957	24,5	100,0	1.064	1,8	100,0

Fonte: elaborazione su dati Istat

Passando dall'analisi tabellare a quella cartografica, in figura 5 possiamo osservare la distribuzione dei piccoli Comuni all'interno del Paese. La mappa rappresenta in azzurro i Municipi con meno di 1.000 abitanti, in blu quelli con una popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 residenti.

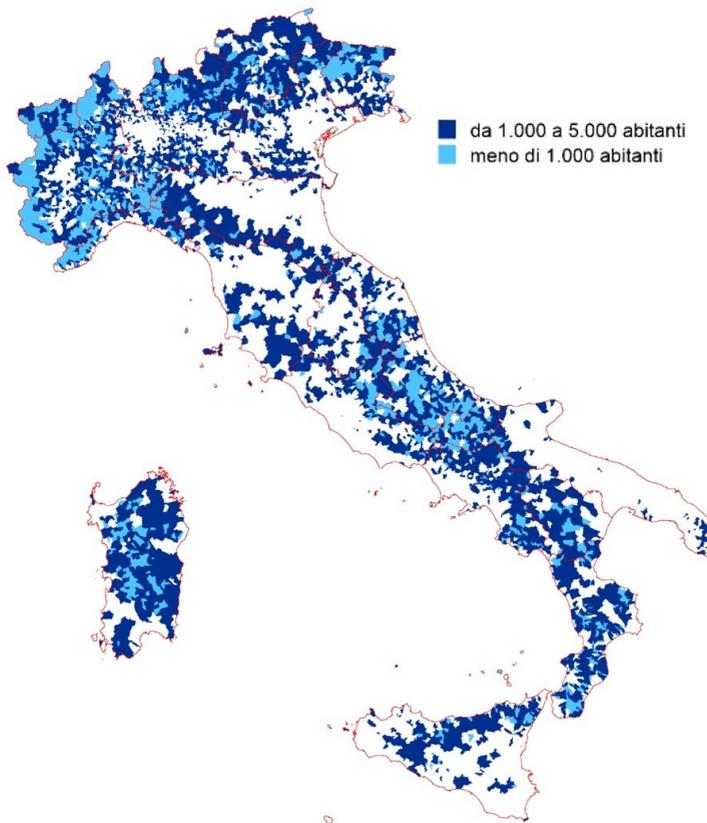
Se per i Comuni italiani l'essere "piccolo" è una peculiarità così diffusa da poter essere considerata una norma, è pur vero che la diffusione dei piccoli Municipi è fortemente correlata con la morfologia del terreno. Almeno storicamente, la scelta di costituire un ente di piccole dimensioni è sicuramente dipesa anche dalle caratteristiche del territorio sul quale si è insediato (pensiamo ad esempio ai problemi di comunicazione). Si tratta di fattori che oggi tuttavia paiono largamente superati grazie ai mezzi di comunicazione ed ai sistemi di interconnessione in

grado di oltrepassare (quasi) ogni barriera³.

È evidente come le macchie azzurre e blu colorino principalmente le aree montane. In particolare, l'azzurro domina soprattutto il Piemonte e la Valle d'Aosta, ma è presente anche in Liguria, nell'alta Lombardia, nelle montagne friulane e lungo l'Appennino, occupando soprattutto vaste aree dell'Abruzzo e del Molise.

Il blu è decisamente più diffuso e, per quanto riguarda il Nord, occupa buona parte del Trentino Alto Adige, le basse pianure di Lombardia e Veneto, le zone appenniniche di Emilia Romagna e Marche, nonché vaste aree della bassa Toscana. Per quanto concerne il Sud, invece, il blu colora tutta la dorsale appenninica, coprendo ampie zone di Campania, Basilicata e Calabria, ma anche quasi tutta la Sardegna.

Fig. 5 – Comuni in Italia con meno di 5.000 abitanti, 1° gennaio 2017



Fonte: elaborazione su dati Istat

³ Fondazione Ifel – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (2010).

1.3. I Comuni in Europa

La necessità di adattare l'organizzazione degli enti locali alle mutate esigenze degli attori territoriali, in funzione degli importanti cambiamenti avvenuti nel contesto in cui operano, è un'esigenza sentita da tempo in Europa. Il nostro Paese sconta per molti aspetti un certo ritardo sotto questo punto di vista, visto che è solo dagli anni '90 che si parla con insistenza di governo metropolitano, mentre la riduzione del numero dei Comuni è un tema recentissimo. Inoltre, la Città Metropolitana di cui si è discusso per oltre vent'anni ha portato ad una legge insoddisfacente sotto molti punti di vista, che non ha agevolato – soprattutto in Veneto – l'organizzazione di un governo metropolitano in grado di incidere sullo sviluppo del territorio⁴. D'altro canto, la spinta alla razionalizzazione della risorsa istituzionale, con l'eliminazione delle Province e la diminuzione del numero dei Comuni, è arrivata solamente come conseguenza della continua riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali.

In altri Paesi europei, è dagli anni '60 che si portano avanti strategie atte ad allineare le necessità di area vasta dello sviluppo locale con un assetto territoriale in grado realmente di assecondarle. In tal senso, due sono le principali tendenze emerse: da un lato si è optato per lo sviluppo di forme di intercomunalità volte a gestire in forma associata funzioni e servizi, dall'altro lato si è invece scelto di ricorrere alla fusione tra Comuni. La via dell'intercomunalità è stata adottata da Paesi come Francia, Spagna e Italia, mentre Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Austria, Svizzera, Regno Unito, Bulgaria, Repubblica Ceca e Grecia hanno ridotto significativamente il numero di Amministrazioni locali già tra gli anni '60 e '70⁵.

Le sfide con cui tutta Europa oggi si confronta sono molto impegnative, anche in considerazione di un contesto notevolmente mutato, rispetto a quello con cui si misuravano le riforme messe in campo decenni fa da molti Paesi europei. Oggi, come noto, la competizione si gioca su scala globale, è organizzata su più livelli e riconosce un ruolo sempre maggiore alle grandi città.

Negli ultimi anni molti contributi hanno documentato l'orientamento urbano della crescita demografica: si tratta di un fenomeno di portata globale, confermato dal "sorpasso" della popolazione residente nelle aree urbane nei confronti di quella rurale. Oggi quasi il 70% della popolazione europea è insediata in aree urbane e, nonostante i costi siano maggiori, la capacità attrattiva delle città non accenna a diminuire. In Europa, ma non solo, le aree urbane rappresentano il motore

⁴ Sul tema della Città Metropolitana, in riferimento soprattutto al Veneto, si rimanda in particolare a Corò, Dalla Torre (2015).

⁵ Sul tema, tra gli altri, si rimanda a: Spalla (2000 e 2006), Piazza, 2016.

economico, produttivo e occupazionale. Un'interessante analisi di Enrico Moretti⁶ sulla nuova geografia del lavoro ha messo in luce anche gli effetti indiretti legati allo sviluppo delle grandi aree metropolitane degli Stati Uniti, dove si concentrano i settori a più elevato tasso di innovazione e pertanto di valore aggiunto. Le attività più innovative, infatti, favoriscono tutta l'economia locale, poiché mettono in moto tutto il sistema economico di prossimità, creando lavoro e ricchezza. Sulla base dell'analisi condotta, Moretti arriva a dire che negli Stati Uniti non importa tanto quale lavoro si fa, ma dove lo si svolge: nelle grandi aree metropolitane, infatti, le retribuzioni dei servizi di prossimità rivolti alla domanda locale sono "agganciati" a quelli delle attività a più alto contenuto di innovazione.

In un mondo sempre più urbano, è inevitabile che gli assetti istituzionali debbano adeguarsi per ottenere livelli di competitività maggiori. Non si tratta, banalmente, di aumentare la dimensione delle Amministrazioni locali per raggiungere un livello minimo al fine di contare di più nei confronti degli altri, quanto piuttosto di unire le forze per sviluppare una visione in grado di farci riprendere con decisione la via della crescita⁷.

Non è un caso se una recente analisi⁸ abbia evidenziato la stretta correlazione tra i Paesi più competitivi a livello europeo e quelli che hanno portato a compimento riforme istituzionali di riordino territoriale, con una consistente riduzione del numero dei Comuni.

Appare dunque interessante effettuare una comparazione a livello europeo, in merito alla presenza dei Comuni all'interno dell'assetto istituzionale di ciascun Paese. Una recente pubblicazione dell'OECD⁹ fornisce gli elementi per una ricognizione generale (tab. 14). Il livello municipale è presente in tutti i 22 Paesi europei considerati nello studio: in valore assoluto si va dai 31 Comuni dell'Irlanda agli oltre 35.000 della Francia. Il livello di governo intermedio si riscontra solo in 6 Paesi su 22: di questo gruppo di Paesi non fa più parte l'Italia, poiché nella sua ricognizione l'OECD ha escluso le Province (a seguito della "Legge Delrio" e nonostante siano ancora inserite nella Costituzione dopo l'esito del referendum del 4 dicembre 2016). Il livello regionale (definito "statale" nei Paesi federali) si riscontra in tutti i Paesi considerati, fatta eccezione per quelli di dimensione più contenuta (Estonia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia).

⁶ Moretti (2013).

⁷ Nocentini (2017) ricorda come l'eccesso di frammentazione istituzionale comporti un potere decisionale molto ridotto, anche in termini di possibilità di allocare le risorse a disposizione degli enti locali per investimenti o interventi specifici.

⁸ Messina (2016).

⁹ OECD (2017b).

Tab. 14 – Livelli di governo sub-nazionale nei Paesi europei, 2017

Paese	Livello municipale	Livello intermedio	Livello regionale	TOTALE
Austria	2.122	-	9	2.131
Belgio	589	10	6	605
Danimarca	98	-	5	103
Estonia	213	-	-	213
Finlandia	311	-	1	312
Francia	35.416	101	18	35.535
Germania	11.056	401	16	11.473
Grecia	325	-	13	338
Irlanda	31	-	-	31
Italia	7.982	-	20	8.002
Lettonia	119	-	-	119
Lussemburgo	105	-	-	105
Paesi Bassi	388	-	12	400
Polonia	2.478	380	16	2.874
Portogallo	308	-	2	310
Regno Unito	391	27	3	421
Rep. Ceca	6.256	-	14	6.270
Slovacchia	2.929	-	8	2.937
Slovenia	212	-	-	212
Spagna	8.125	50	17	8.192
Svezia	290	-	21	311
Ungheria	3.178	-	19	3.197
UE (28)	87.091	969	261	88.321

Fonte: OECD

L'eterogeneità dell'assetto istituzionale locale dei Paesi europei trova conferme anche in relazione alle principali caratteristiche dei Comuni. Vi sono, infatti, Paesi in cui i Municipi sono mediamente di piccola dimensione demografica: non superano il valore medio di 2.000 abitanti in Francia, Repubblica Ceca e Slovacchia. Di converso, in altre realtà gli Enti comunali raggiungono dimensioni demografiche ragguardevoli: Svezia, Grecia e Portogallo si attestano sui 33.000 abitanti, i Paesi Bassi poco sotto i 44.000 abitanti, la Danimarca sfiora i

58.000 abitanti, mentre Irlanda e Regno Unito superano abbondantemente i 100.000 abitanti di dimensione media (tab. 15).

Tab. 15 – Comuni nei Paesi europei, principali caratteristiche, 2017

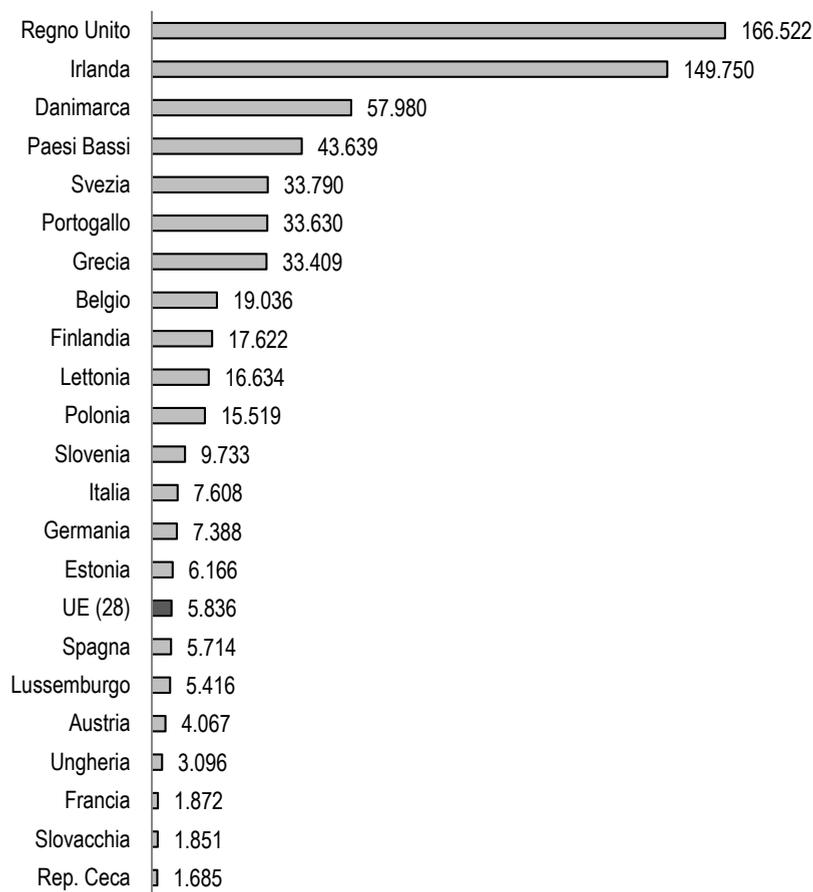
Paese	Dimensione media Comuni (ab.)	N° Comuni per 100.000 abitanti	Superficie media Comuni (kmq)
Austria	4.067	24,6	39
Belgio	19.036	5,3	51
Danimarca	57.980	1,7	438
Estonia	6.166	16,2	204
Finlandia	17.622	5,7	977
Francia	1.872	53,4	16
Germania	7.388	13,5	32
Grecia	33.409	3,0	403
Irlanda	149.750	0,7	2.206
Italia	7.608	13,1	37
Lettonia	16.634	6,0	523
Lussemburgo	5.416	18,5	25
Paesi Bassi	43.639	2,3	87
Polonia	15.519	6,4	124
Portogallo	33.630	3,0	299
Regno Unito	166.522	0,6	620
Rep. Ceca	1.685	59,3	12
Slovacchia	1.851	54,0	17
Slovenia	9.733	10,3	95
Spagna	5.714	17,5	62
Svezia	33.790	3,0	1.405
Ungheria	3.096	32,3	29
UE (28)	5.836	17,1	50

Fonte: OECD

L'Italia, con una dimensione media dei Comuni pari a 7.608 abitanti, presenta caratteristiche simili a quelle della Germania (7.388): questa analogia trova conferme anche negli altri indicatori proposti dall'OECD (fig. 6). Nel nostro Paese vi sono mediamente 13,1 Comuni ogni 100.000 abitanti, a fronte dei 13,5 della Germania; infine, per quanto riguarda la superficie territoriale dei Comuni, in

Italia risulta essere in media di 37 chilometri quadrati, valore di poco superiore al dato della Germania (32 kmq).

Fig. 6 – Comuni nei Paesi europei, dimensione media (numero di abitanti), 2017



Fonte: OECD

I Paesi in cui la dimensione media dei Municipi è più elevata sono anche quelli in cui i piccoli Comuni sono meno presenti. Ad esempio, nel Regno Unito e in Irlanda tutti gli enti comunali hanno più di 20.000 abitanti. In Danimarca solo l'1% dei Comuni ha meno di 2.000 abitanti, mentre ben il 93% ha una popolazione superiore a 20.000 abitanti. I piccoli Comuni sono pressoché assenti anche in Svezia, Belgio, Paesi Bassi, Polonia e Portogallo (tab. 16).

Diversamente, vi sono realtà in cui i “Comuni polvere”, vale a dire con una popolazione inferiore a 2.000 abitanti, costituiscono l’ampia maggioranza del totale dei Municipi. I casi più emblematici sono quelli di Repubblica Ceca (89%), Francia (86%) e Slovacchia (85%). Tuttavia, anche la Spagna si configura come un Paese ad elevata presenza di piccolissimi Comuni: infatti il 72% dei Municipi spagnoli ha meno di 2.000 abitanti.

Tab. 16 – Comuni nei Paesi europei, distribuzione % per classe demografica, 2017.

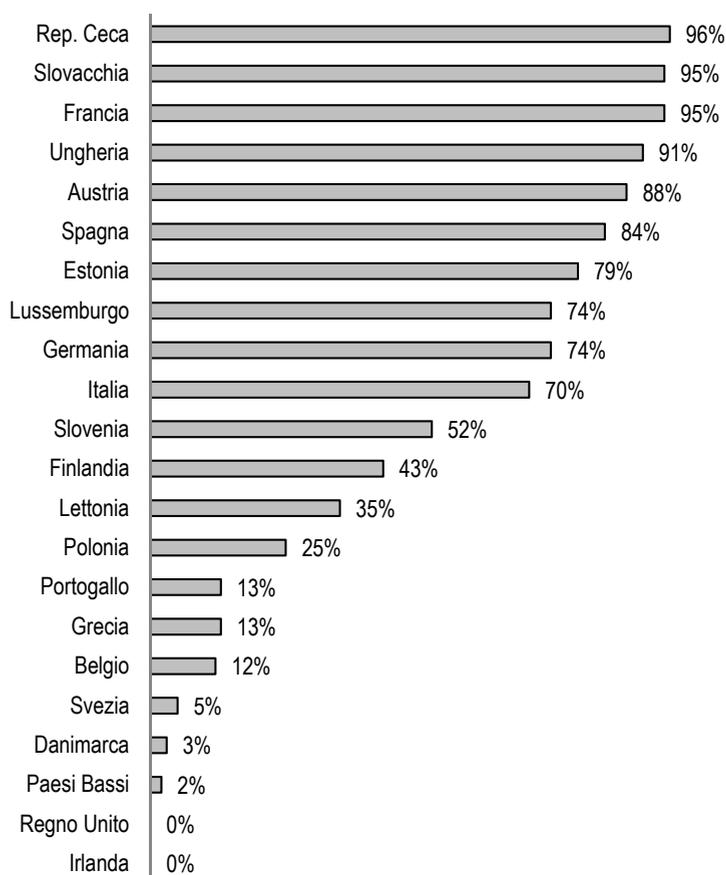
Paese	Meno di 2.000 abitanti	da 2.000 a 4.999 abitanti	da 5.000 a 19.999 abitanti	20.000 abitanti e oltre
Austria	55%	33%	10%	1%
Belgio	1%	11%	62%	26%
Danimarca	1%	2%	4%	93%
Estonia	54%	25%	18%	2%
Finlandia	14%	29%	40%	18%
Francia	86%	9%	4%	1%
Germania	54%	20%	20%	6%
Grecia	7%	6%	33%	54%
Irlanda	0%	0%	0%	100%
Italia	44%	26%	24%	6%
Lettonia	5%	30%	45%	19%
Lussemburgo	37%	37%	23%	3%
Paesi Bassi	1%	1%	30%	69%
Polonia	1%	24%	61%	14%
Portogallo	2%	11%	46%	41%
Regno Unito	0%	0%	0%	100%
Rep. Ceca	89%	7%	3%	1%
Slovacchia	85%	10%	3%	2%
Slovenia	12%	40%	40%	8%
Spagna	72%	12%	11%	5%
Svezia	0%	5%	53%	42%
Ungheria	76%	15%	7%	2%

Fonte: OECD

L'Italia ha una distribuzione più omogenea e, anche sotto questo profilo, emergono le analogie con la Germania. Nel nostro Paese i Comuni con meno di 2.000 abitanti sono il 44%, mentre la classe immediatamente superiore (2.000-4.999 abitanti) assorbe il 26% del totale; i Comuni medi (5.000-19.999 abitanti) mettono insieme una quota pari al 24%, mentre le realtà municipali di dimensione maggiore sono appena il 6%.

Un quadro di sintesi può essere ottenuto aggregando le prime due classi demografiche considerate, concentrando perciò l'analisi sui Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (fig. 7). In Italia, queste due classi di Comuni mettono insieme il 70% totale dei Municipi, un valore simile alla Germania (74%).

Fig. 7 – Comuni nei Paesi europei con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (quota %)



Fonte: OECD

L'estrema variabilità della dimensione comunale nei vari Paesi europei è dovuta non solo alle caratteristiche fisiche, geografiche e demografiche di ciascun Paese, ma anche alla tradizione, alla cultura amministrativa ed alle scelte effettuate nel corso degli anni sul tema delle aggregazioni. Le fusioni comunali sono state previste, avviate o completate nella maggior parte dei Paesi dell'OECD negli ultimi 15 anni. In alcuni casi, ci sono state ondate successive di riforma; in altri, invece, c'è stato un lungo processo come nei Paesi Bassi e in Svizzera. La recente crisi economica internazionale ha agito come un catalizzatore, riattivando o introducendo per la prima volta interventi a favore delle aggregazioni municipali. Questo è avvenuto, ad esempio, in Estonia (2015-18), Irlanda (2014), Lussemburgo (2015-17), Norvegia (2014-17), Turchia (2012-2014), Francia (2015), e Italia (2014).

Analizziamo ora le politiche di aggregazione comunale intraprese negli ultimi dieci anni in alcuni Paesi Europei. In Grecia, tra il 2006 e il 2017 il numero di Comuni è stato ridotto del 69%, soprattutto per limitare i costi degli enti locali e far fronte alla crisi economica del Paese. Il caso ellenico è emblematico ed origina da una situazione finanziaria drammatica: tuttavia, anche altri Paesi europei hanno intrapreso in maniera decisa la strada delle aggregazioni tra Comuni. Nello stesso periodo, il numero di Comuni nei Paesi Bassi si è ridotto del 15%, in Germania dell'11% e in Austria del 10%. In Italia, nonostante i progressi in tal senso dopo anni di immobilismo, il numero di Comuni nell'arco di un decennio si è ridotto appena dell'1%. In altre realtà europee, come Belgio, Portogallo e Svezia, il numero dei Comuni è rimasto invariato negli ultimi anni, mentre la Spagna appare in controtendenza, con una dinamica di crescita debole ma costante del numero di Comuni (tab. 17).

Peraltro, per alcuni Paesi l'ultimo decennio rappresenta solo la fase finale del riordino dell'assetto locale. È ad esempio il caso dell'Austria, dove la riforma di fusione è stata attuata nel 1962 ed ha portato alla diminuzione del 43% del numero dei Comuni. Mentre l'invarianza di Belgio e Svezia dal 2006 ad oggi è figlia di riforme datate 1974, che hanno portato ad una diminuzione dei Municipi rispettivamente del 77% e del 40%¹⁰.

Interessante è il caso della Germania, dove fin dagli anni '70 i *Länder* si sono impegnati in una vasta opera di ottimizzazione della struttura dei livelli di governo locale. Se nella Germania Federale i Comuni erano più di 24 mila, oggi si sono più che dimezzati. La prima ondata di fusioni ha riguardato la Germania Ovest tra il 1967 e il 1973, mentre la seconda è avvenuta nella parte orientale del Paese dopo la riunificazione. Le riforme, condotte a distanza di vent'anni tra Ovest ed Est, avevano il medesimo obiettivo: la riduzione del numero di enti

¹⁰ Spalla (2000 e 2006), Piazza, 2016.

locali (attraverso il loro accorpamento), al fine di rafforzare la loro capacità amministrativa e di prestazione di servizi. Infatti, la razionalizzazione è stata funzionale a garantire lo svolgimento effettivo delle funzioni assegnate e l'offerta di servizi. Le riforme riguardarono sia i Comuni, sia i distretti (*kreise*, enti funzionalmente analoghi alle Province italiane, ma costituiti come forma aggregativa tra Comuni).

L'accorpamento dei Comuni in Germania è stato attuato a livello di *Länder* (in quanto secondo l'ordinamento tedesco sono i *Länder* ad avere competenza in tema di ordinamento comunale): ogni *Länder* ha goduto di ampia autonomia per procedere alla riforma ed ha utilizzato gli strumenti ritenuti più funzionali alla promozione degli accorpamenti (ad esempio definendo a priori bacini demografici di riferimento per le fusioni). Il processo è stato lungo e complesso: furono promosse, dove possibile, le fusioni volontarie concedendo incentivi finanziari per i Comuni che decidevano di aggregarsi spontaneamente. In molti casi, tuttavia, la fase di fusione volontaria e di incentivi alle fusioni fu seguita da veri e propri decreti legge per dare atto ufficialmente agli schemi di riordino. Il nodo principale da governare ha riguardato la tensione tra la ricerca di una dimensione ottimale per rendere più efficiente la macchina amministrativa comunale e la necessità di conservare la sovranità democratica dei Comuni stessi¹¹.

Il tema della soglia dimensionale è stato affrontato anche da altri Paesi. Come noto, infatti, all'aumentare della dimensione demografica del Comune si riducono i costi della macchina amministrativa, secondo una curva ad U che - come già accennato nel paragrafo 1.1 - in Italia raggiunge il livello più basso per i Comuni con una popolazione compresa tra 5 e 20 mila abitanti. In Norvegia la dimensione minima per i Municipi è stata fissata tra i 10 mila ed i 20 mila abitanti, mentre in Finlandia il limite minimo dipende dalle funzioni svolte, ma non è mai inferiore ai 20 mila abitanti. In Paesi più piccoli come Lussemburgo ed Estonia, invece, la soglia minima demografica per i Comuni è stata definita rispettivamente a 3 mila e 5 mila abitanti.

In realtà, la definizione di una dimensione demografica ottimale per gli enti locali è un compito estremamente difficile. Anche prendendo in considerazione il solo punto di vista strettamente economico¹², si devono tenere presente molteplici aspetti che possono influenzare il costo dei servizi (che rappresenta il fattore base per operare una valutazione), quali:

- criteri geografici (topografia, accessibilità, ecc.);

¹¹ In riferimento alle riforme tedesche si rimanda, tra gli altri, a Woelk (2012) e Wollmann (2004).

¹² Uno studio dell'OECD, ad esempio, individua un impatto differenziato delle politiche di riduzione del numero dei Comuni, a seconda che il territorio coinvolto abbia caratteristiche urbane o rurali (Bartolini, 2015).

- caratteristiche demografiche (densità abitativa, composizione per età della popolazione, ecc.);
- tipologia di territorio (aree rurali, aree urbane, ecc.);
- economia (attività produttive presenti, risorse finanziarie dei Comuni, ecc.).

Tab. 17 – Numero dei Comuni in alcuni Paesi europei, 2006-2017

Paese	2006	2017	Var.	Var. %
Grecia	1.034	325	-709	-69%
Paesi Bassi	458	388	-70	-15%
Germania	12.431	11.056	-1.375	-11%
Austria	2.358	2.122	-236	-10%
Francia	36.784	35.416	-1.368	-4%
Regno Unito	404	391	-13	-3%
Italia	8.101	7.982	-119	-1%
Belgio	589	589	0	-
Portogallo	308	308	0	-
Svezia	290	290	0	-
Spagna	8.110	8.125	+15	+0%

Fonte: elaborazione su dati Dexia (2006) e OECD (2017b)

Le riforme messe in campo, è evidente, variano anche in misura significativa da Paese a Paese. Alcuni casi, in particolare, meritano però un ulteriore approfondimento. Le riforme relative alle aggregazioni comunali si sono sviluppate sia seguendo politiche di natura coercitiva (*top-down*), sia assecondando tendenze sviluppatesi localmente (*bottom-up*). Approcci di natura obbligatoria sono ad esempio stati seguiti in Danimarca (2007) e Grecia (2011).

Le fusioni forzate sono state effettuate attraverso rigorosi piani pre-determinati con obiettivi precisi o tramite percorsi con target più flessibili, come in Danimarca. Nel Paese Scandinavo, gli enti locali furono liberi di individuare i Comuni limitrofi con cui unirsi: il governo centrale concesse sei mesi di tempo alle Amministrazioni locali per preparare i loro piani di fusione, con l'implicita minaccia di intervenire e imporre fusioni dall'alto in caso di non conformità. Descritto come un "processo volontario controllato", la riforma non ebbe grandi ostacoli e giunse a compimento nel 2005.

In altri Paesi (Norvegia, Islanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Finlandia) l'aggregazione dei Comuni ha seguito un approccio relativamente *bottom-up*, con processi

volontari, spesso basati su diverse tipologie di incentivi. Tuttavia, i percorsi di fusione basati su approcci volontari non sempre hanno raggiunto gli obiettivi prefissati, costringendo ad esempio il governo finlandese, nel 2013, ad adottare un approccio più diretto, o in alcuni casi anche coercitivo (per i Comuni in difficoltà finanziarie). Questa politica fu tuttavia abbandonata dal nuovo governo (maggio 2015) a causa di forti resistenze ed il rischio di incostituzionalità. In Finlandia (ma anche in Estonia), è stata quindi condotta una riforma in due fasi: un primo passo rappresentato dalle aggregazioni volontarie con gli incentivi per facilitarle, seguito da un piano di fusioni forzate (senza incentivi) per i Comuni riluttanti.

Nonostante le difficoltà, l'approccio volontario sembra essere una condizione non negoziabile per Paesi come Francia o Norvegia. Il caso francese, in particolare, merita attenzione. La Francia, infatti, presenta un numero di Comuni molto elevato (oltre 35.000, di cui circa la metà con meno di 500 abitanti ed il 95% con meno di 5 mila abitanti) e le misure legislative messe a punto a partire dagli anni '70 per stimolare la fusione dei Municipi non hanno avuto successo. Ha invece funzionato il percorso di riforma relativo alla cooperazione intercomunale¹³, volto a favorire la gestione associata di funzioni e servizi. La riforma condotta a partire dal 1999 è stata sviluppata con l'obiettivo di favorire la pianificazione ad una scala idonea alla gestione delle problematiche territoriali, mettendo ordine alle esistenti forme di associazionismo intercomunale su base volontaria per la gestione dei servizi. La legge ha stabilito diversi tipi di cooperazione integrata tra Comuni, sulla base della dimensione demografica e delle competenze esercitate, istituendo gli enti pubblici di cooperazione intercomunale volontaria (*EPCI*)¹⁴: essi favoriscono l'integrazione funzionale dei Comuni, ma non costituiscono uno strumento per la loro fusione. La cooperazione tra Amministrazioni municipali, pur se stabilita per legge, si basa però su una libera decisione dei Comuni stessi. Tutti gli *EPCI* devono avere un sistema di fiscalità propria, mettere insieme Comuni tra loro contigui e non creare *enclaves*. Oggi in Francia i Comuni esercitano poche funzioni, ma il 98% di essi fa parte di un'intercomunalità.

Il caso della Francia è emblematico perché mostra come non conti solo il numero dei Comuni, ma anche la capacità di messa in rete degli stessi in forma cooperativa¹⁵, evidenziando nei fatti come sia possibile percorrere un'alternativa alla più tradizionale politica di riduzione degli enti locali. Al tempo stesso, il

¹³ Per approfondimenti sulle riforme francesi dell'intercomunalità si rimanda, tra gli altri, a Boyer (2012).

¹⁴ Le tre tipologie di *EPCI* individuate sono: le comunità urbane (CU), che raggruppano più Comuni per un totale di oltre 500.000 abitanti; le comunità di agglomerazione (CA), che associano più enti mettendo insieme oltre 50.000 abitanti intorno ad uno o più Comuni di più di 15.000 abitanti; le comunità di comuni (CC), che raggruppano Comuni senza soglie in termini di abitanti.

¹⁵ Messina (2016).

caso francese mette in luce anche come l'intercomunalità possa rappresentare la base per implementare percorsi di fusione. Infatti, nel 2015, alcune misure legislative hanno inteso favorire la fusione tra Comuni appartenenti allo stesso *EPCI*, sempre su base volontaria. La riforma ha avuto successo (oltre 300 Comuni hanno preso il posto di quasi 1.100 enti locali), grazie ad importanti incentivi finanziari ed alla garanzia di un sistema di rappresentanza dei Comuni soppressi, in grado di garantire ad esempio la sopravvivenza del municipio e di un sindaco delegato. Il successo delle misure è stato determinato anche dal mancato obbligo della consultazione tra i cittadini: il referendum tra gli enti locali era obbligatorio solo nel caso in cui non ci fosse accordo unanime tra i Comuni¹⁶.

In un contesto caratterizzato da continui tagli dei trasferimenti agli enti locali, gli incentivi ai percorsi di fusione permettono ai Comuni di ridurre (almeno temporaneamente) l'impatto di questi tagli. Diversi Paesi hanno usato gli incentivi per incoraggiare le fusioni comunali. La stessa riforma francese, ad esempio prevede la riduzione, per un periodo di tre anni, del taglio di risorse agli enti locali che decidono di fondersi. In Norvegia gli incentivi hanno assunto la forma di un sostegno finanziario di cinque anni per aiutare i Comuni a riorganizzare servizi e amministrazione. In Svizzera sono invece stati stanziati dei fondi per attività di consulenza, orientamento e assistenza tecnica al fine di preparare il terreno per le aggregazioni. Paesi Bassi ed Estonia hanno adottato un mix di incentivi: da un lato sono stati concessi più fondi ai nuovi Comuni nati da fusione, dall'altro è stato offerto un servizio di consulenza agli stessi per accompagnare il cambiamento.

La recente riforma francese, come già accennato, è intervenuta anche sul fronte della rappresentanza delle comunità locali. Si tratta di un tema fondamentale, che costituisce spesso una contropartita necessaria all'aumento della dimensione comunale, al fine di superare i problemi di identità e garantire al tempo stesso al cittadino la prossimità locale con i rappresentanti eletti. Oltre alla Francia, altri Paesi come Grecia e Irlanda hanno introdotto forme sub-comunali di rappresentanza, al fine di facilitare l'accettazione a livello locale delle riforme di fusione.

In generale, le motivazioni sottostanti le fusioni comunali possono variare nel corso del tempo ed essere diverse da Paese a Paese: verosimilmente, l'esigenza di percorrere la strada dell'aggregazione nasce dalla compresenza di più elementi che agiscono contemporaneamente. L'OECD¹⁷ ha individuato almeno sei fattori all'origine delle fusioni tra Comuni nei vari Paesi:

- adattarsi ai cambiamenti demografici, come l'invecchiamento della popolazione e i fenomeni migratori. Infatti, nelle realtà territoriali in declino

¹⁶ OECD (2017a) e Piazza (2016).

¹⁷ OECD (2017a).

demografico è più difficile sostenere la fornitura di servizi pubblici, soprattutto in un quadro di costi crescenti e di entrate limitate (minor numero di contribuenti);

- ovviare alla mancata sovrapposizione tra confini amministrativi comunali ormai obsoleti ed aree funzionali socio-economiche (mercati del lavoro ed economici, nuovi modelli di mobilità, ecc.). L'intento è di consentire un'erogazione dei servizi comunali più coordinata ed efficace, anche attraverso lo sviluppo di applicazioni ICT e dell'*e-government*;
- implementare le economie di scala, generare risparmi di costo e internalizzare ricadute nella fornitura di servizi pubblici locali. Le economie di scala, aumentando la dimensione delle strutture, favoriscono la riduzione dei costi e la ripartizione in maniera più equa. In particolare, vengono ridotte le spese di funzionamento ed eliminato il rischio di duplicazione dei costi;
- aumentare le capacità amministrative dei Comuni, in particolare finanziarie e delle risorse umane e quindi aumentare la capacità dei Comuni di fornire servizi pubblici in modo sostenibile. Questo può risolvere il problema della fragilità finanziaria negli enti di minore dimensione, in particolare durante i periodi di crisi. Permette anche la prestazione di servizi in maniera più equa: infatti, non tutti i Comuni sono in grado di fornire lo stesso livello di servizi a causa delle loro limitate capacità;
- migliorare la qualità e la quantità di infrastrutture comunali e dei servizi;
- migliorare la *governance*, la professionalità e l'efficienza della gestione municipale.

1.4. I referendum di fusione tra successi e fallimenti

Come abbiamo appena visto, l'Italia è caratterizzata da un numero di Comuni molto superiore rispetto agli altri Paesi europei, Francia a parte. Tuttavia, sebbene la questione sia nota, non si è mai arrivati a vere e proprie riforme dell'assetto locale.

L'elevato numero dei Comuni italiani, evidentemente, è un tema piuttosto scomodo da affrontare, in quanto coinvolge non pochi soggetti: dagli amministratori dei Comuni stessi, al personale dipendente degli enti locali, fino ovviamente ai cittadini. Con il rischio evidente di alimentare un malcontento diffuso in grado di bloccare ogni iniziativa di riforma.

Non a caso, infatti, la spinta decisiva a trattare la questione è arrivata dalla crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e soprattutto dalle sue conseguenze, che hanno comportato una decisa accelerazione di tutte le proposte discusse senza

risultati negli anni precedenti¹⁸.

Il primo atto risale al maggio 2010, quando intervenne il decreto legge n. 78 che vincolò i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti all'esercizio associato nello svolgimento delle funzioni fondamentali. Nel 2011 arrivò il decreto legge n. 138 che imponeva la riagggregazione dei Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti, nella forma della costituzione obbligatoria di una nuova figura, l'Unione Comunale, cui venivano attribuite per legge tutte le funzioni amministrative.

Ci pensò quindi il governo Monti, insediatosi nel novembre 2011, a riportare l'attenzione sul tema dell'individuazione dei livelli amministrativi ottimali per la gestione di alcune materie, anche in funzione della riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione. Il primo intervento significativo dell'esecutivo, infatti, fu il decreto legge n. 201 del 2011 (cosiddetto "*Salva Italia*"), che introdusse l'obbligo, per i Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti, di affidare ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

In termini di gestione associata, il più importante intervento a riguardo è senza dubbio il decreto legge n. 95 del 2012 (meglio conosciuto come "*Spending review*"), che ha stabilito l'elenco delle funzioni fondamentali che i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti devono svolgere insieme entro il 31 dicembre 2018¹⁹:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed

¹⁸ In realtà, già la legge n. 142 del 1990 tentò di favorire i processi di riorganizzazione del territorio, prevedendo la costituzione di Unioni di Comuni da trasformarsi obbligatoriamente (pena lo scioglimento dell'Unione stessa) in fusioni. Il tentativo fallì, in quanto le fusioni nel corso degli anni '90 furono pochissime e nemmeno lo strumento dell'Unione di Comuni decollò. Intervenne pertanto la legge n. 265 del 1999 eliminando l'obbligatorietà della fusione.

¹⁹ Il termine è stato più volte posticipato. Inizialmente previsto entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali ed entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali, ma successive proroghe hanno fatto slittare la scadenza al 31 dicembre 2018.

erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

- edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- servizi in materia statistica.

Il DL n. 95/2012 ha poi introdotto un importante incentivo finanziario a favore delle fusioni di Comuni: al nuovo ente verrà erogato, per un periodo di dieci anni, un contributo pari al 60% dei trasferimenti statali spettanti ai Comuni che si sono fusi. Non è superfluo far notare che tale contributo è commisurato ai trasferimenti riferiti all'anno 2010, vale a dire prima dell'avvento della stagione dei tagli che ha sostanzialmente dimezzato i fondi erogati alle Amministrazioni municipali. La dimensione economica dell'incentivo, inizialmente fissata al 20% dei trasferimenti, è stata successivamente innalzata al 40%, poi al 50% ed infine, come detto in precedenza, al 60%. Anche l'importo massimo spettante ad una fusione è stato aumentato, passando da 1,5 a 2 milioni di euro. Oggi, dunque, gli incentivi statali destinati alle fusioni sono molto rilevanti, sia in termini pro capite sia se rapportati alle entrate correnti²⁰.

In particolare negli ultimi cinque anni, nonostante la persistenza di forti resistenze al cambiamento da parte delle Amministrazioni locali e dei cittadini, sono state numerose le iniziative di fusione portate avanti dai Comuni italiani. Indubbiamente, come suggerisce la Corte dei Conti²¹, la crescita del numero di fusioni è stata favorita proprio dagli importanti incentivi finanziari introdotti dal DL n. 95/2012, al fine di incoraggiare il processo di riordino e di semplificazione degli enti territoriali.

E infatti, tra il 1995 e il 2011 si contano in Italia appena 9 fusioni. A seguito degli incentivi, tra il 2012 e il 2016 sono state portate a termine 62 fusioni comunali. Quelle realizzate, però, sono solo una parte di tutti i processi aggregativi portati avanti, ma falliti alla prova del voto.

Nel 2014, alle 26 fusioni che hanno preso il posto di 62 Comuni, sono stati erogati contributi pari a 9,5 milioni di euro. L'aumento delle risorse disponibili ha ulteriormente premiato gli enti che hanno scelto la via dell'aggregazione: nel 2017 il valore complessivo del contributo annuale – nel frattempo reso strutturale – è quasi quadruplicato rispetto al 2014, arrivando a 37,5 milioni di euro, mentre il numero di fusioni e di Comuni coinvolti è “solo” raddoppiato.

²⁰ Cestari e Dalla Torre (2017).

²¹ Corte dei Conti (2015).

Tab. 18 – Contributi statali alle fusioni di Comuni, 2014-2017

Anno	Fusioni	Comuni coinvolti	Contributo annuale (euro)
2014	26	62	9.535.820
2015	28	66	9.876.706
2016	37	87	30.000.000
2017	51	120	37.549.370

Fonte: Ministero dell'Interno

In termini assoluti, gran parte degli incentivi statali alle fusioni erogati nel 2017 si sono concentrati in Toscana (9,8 milioni di euro), Lombardia (8,5 milioni) ed Emilia Romagna (8,3 milioni). L'ammontare, ovviamente, dipende dal numero di fusioni approvate e dalla relativa dimensione demografica, nonché dal livello dei trasferimenti statali del 2010 (anno di riferimento per il calcolo degli incentivi). Si fa presente che Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, pur avendo realizzato numerose fusioni in questi anni, non sono presenti in tabella poiché la finanza locale è una materia non di competenza dello Stato, bensì delle Province autonome e della Regione.

Tab. 19 – Contributi statali alle fusioni di Comuni, per regione, 2014-2017

Regione	2014	2015	2016	2017
Campania	803.832	803.832	2.000.000	2.000.000
Emilia Romagna	1.987.429	1.987.429	7.782.257	8.338.217
Lombardia	2.294.125	2.497.251	7.884.452	8.457.905
Marche	817.166	817.166	2.232.237	4.890.020
Piemonte	-	-	900.047	901.250
Toscana	3.037.871	3.175.630	7.683.802	9.841.915
Veneto	595.397	595.397	1.517.204	3.120.064
Totale	9.535.820	9.876.706	30.000.000	37.549.370

Fonte: Ministero dell'Interno

Non esistendo un database ufficiale, non è operazione agevole ricostruire l'insieme delle consultazioni referendarie tenutesi in Italia per l'aggregazione delle Amministrazioni locali.

Ad ogni modo, sulla base dell'analisi dei bollettini ufficiali regionali (BUR), a tutto il 2017, ci risultano siano stati realizzati 192 referendum per la fusione dei Comuni. Se il dato di per sé può non sembrare eclatante, ricordiamo che fino al 2012 erano stati solamente 19. Il numero maggiore di referendum riguarda il Trentino Alto Adige, dove sono stati ben 45, segue la Lombardia con 39, la

Toscana con 27 e l'Emilia Romagna con 18.

Le consultazioni finora svolte hanno coinvolto quasi 500 Amministrazioni locali (circa il 6% del totale), chiamando ad esprimersi più di un milione e 700 mila cittadini (quasi il 3% della popolazione italiana), di cui oltre un milione e mezzo dal 2012 ad oggi.

Tab. 20 – Numero dei referendum per la fusione dei Comuni, Comuni coinvolti e popolazione coinvolta per regione e per anno

Regione	N° di referendum per la fusione dei Comuni							Comuni coinvolti	Popolazione coinvolta (migliaia)
	fino al 2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale		
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	2	0	0	4	2	5	13	29	22
Liguria	0	0	1	0	0	1	2	4	17
Lombardia	3	19	2	3	5	7	39	106	219
Veneto	2	1	4	0	2	6	15	37	121
Trentino Alto Adige	4	0	8	19	14	0	45	123	129
Friuli Venezia Giulia	3	1	1	1	5	4	15	32	145
Emilia Romagna	1	5	0	4	7	1	18	47	185
Toscana	1	14	1	1	4	6	27	60	240
Marche	0	3	0	2	5	0	10	25	206
Umbria	0	0	1	0	0	0	1	5	8
Lazio	1	0	0	0	0	0	1	2	11
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	1	0	1	3	194
Campania	1	1	0	0	0	0	2	8	81
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	1	0	0	0	0	2	3	10	143
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	19	44	18	34	45	32	192	491	1.723

Fonte: elaborazione su dati Istat e Regioni

Complessivamente, 112 consultazioni su 192 (pari a circa il 58%) hanno portato alla nascita di un nuovo Comune. Di conseguenza, più della metà degli enti che hanno partecipato alle consultazioni sono stati soppressi.

Quasi tutte le regioni hanno portato a compimento almeno la metà dei

percorsi referendari. A parte Umbria e Lazio, interessate da un solo referendum con esito negativo, è il Friuli Venezia Giulia a registrare la performance peggiore, con solamente il 33% degli esiti positivi.

A fronte di numeri ancora ridotti, va segnalato soprattutto il risultato del Trentino Alto Adige: in questa regione, infatti, sono stati approvati 29 referendum su 45, con una quota di realizzazione del 64%. Percentuali migliori interessano solo altre tre regioni, ma con un numero più ridotto di tentativi di fusione: Abruzzo e Calabria hanno conosciuto solo successi, ma a fronte rispettivamente di uno e tre referendum. Ottima invece la performance del Piemonte, con 12 esiti positivi su 13 consultazioni (quota di realizzazione del 92%).

Tab. 21 – Numero dei referendum per la fusione dei Comuni, per regione e per esito

Regione	Referendum per la fusione dei Comuni			
	Approvati	Respinti	Totale	% approvati
Valle d'Aosta	0	0	0	-
Piemonte	12	1	13	92,3
Liguria	1	1	2	50,0
Lombardia	22	17	39	56,4
Veneto	9	6	15	60,0
Trentino Alto Adige	29	16	45	64,4
Friuli Venezia Giulia	5	10	15	33,3
Emilia Romagna	10	8	18	55,6
Toscana	13	14	27	48,1
Marche	6	4	10	60,0
Umbria	0	1	1	0,0
Lazio	0	1	1	0,0
Molise	0	0	0	-
Abruzzo	1	0	1	100,0
Campania	1	1	2	50,0
Basilicata	0	0	0	-
Puglia	0	0	0	-
Calabria	3	0	3	100,0
Sicilia	0	0	0	-
Sardegna	0	0	0	-
Totale	112	80	192	58,3

Nota: mentre chiudiamo la pubblicazione (dicembre 2017) non sono ancora state approvate tutte le leggi regionali collegate all'approvazione dei referendum di fusione. La tabella soprastante considera approvati i referendum per l'istituzione dei Comuni di "Nuova Pescara" (Abruzzo), "Alta Val di Non" (Trentino Alto Adige), "Corigliano-Rossano" (Calabria), "Valle Cannobina" (Piemonte), "Barbarano Mossano" e "Quattroville" (Veneto).

Fonte: elaborazione su dati Regioni

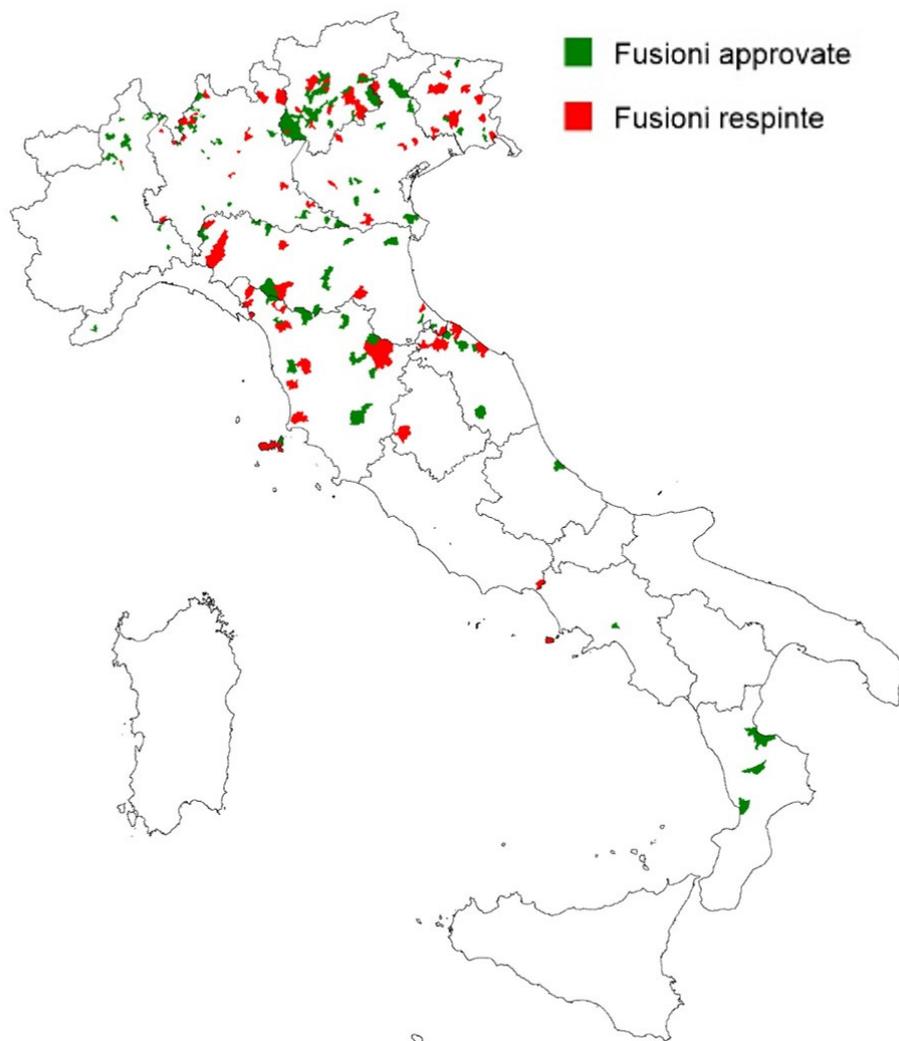
A livello territoriale, le mappe seguenti ci mostrano con chiarezza come siano le aree montane ad essere maggiormente coinvolte nelle consultazioni per la fusione dei Comuni.

Le figure evidenziano in verde i territori che hanno portato a compimento la fusione, mentre in rosso sono rappresentati i Comuni che hanno votato “no” al referendum. Le macchie di colore insistono soprattutto lungo l’arco alpino e l’appennino settentrionale, mentre sono quasi del tutto assenti dal Lazio in giù. È interessante notare, infine, come tra le aree coinvolte ci siano anche due delle principali isole italiane (escluse ovviamente le due maggiori): se ad Ischia la proposta di fusione è stata respinta, all’Elba è stata appena approvata una consultazione, anche se con il coinvolgimento di due soli Comuni, dopo il fallimento di una analoga proposta che includeva tutte le Amministrazioni locali dell’isola.

In generale, l’interesse ai percorsi di fusione mostrato dalla montagna e da alcune isole, testimonia come questi processi riguardino principalmente i territori marginali del nostro Paese, spesso caratterizzati da problemi di competitività e con il turismo quale principale (ed in molti casi unica) attività economica in grado di garantire lavoro e ricchezza alla popolazione. Tuttavia, con alcune eccezioni (la stessa isola d’Elba, Montalcino, alcune valli trentine), si tratta di aree lontane anche dai principali percorsi di visita, che non hanno pertanto potuto beneficiare degli importanti trend di crescita del settore turistico, significativi in particolare nel corso degli ultimi anni. In generale, una parte consistente dei Comuni interessati da processi di fusione è rappresentata da realtà con un forte rischio di marginalità demografica ed economica, che vedono nell’aggregazione l’apertura di importanti opportunità di rilancio.

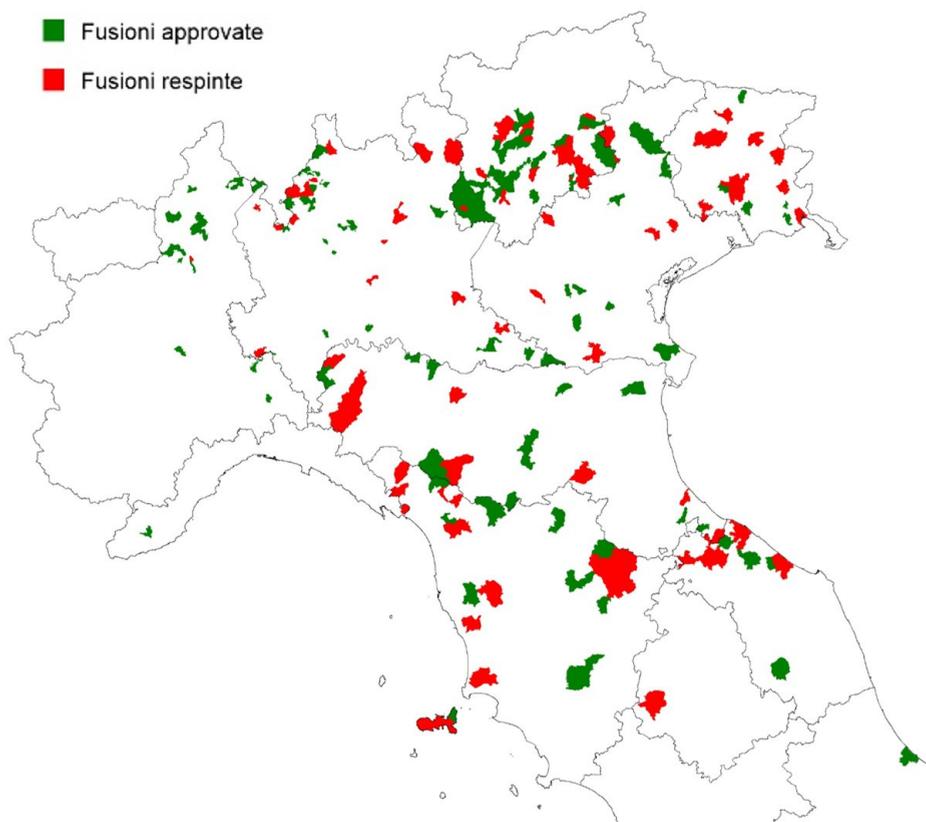
Come era lecito aspettarsi, queste consultazioni referendarie hanno coinvolto i Comuni di dimensione più piccola, che per varie ragioni si trovano nella condizione di unire le forze. Quasi il 90% degli enti soppressi aveva, infatti, meno di 5 mila abitanti e solamente in pochi casi (14) si è arrivati ad aggregazioni con più di 10 mila abitanti. In media, la situazione tipica è rappresentata da Municipi con meno di 5 mila abitanti che si mettono insieme per formare un nuovo Comune con una popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti (quasi la metà dei casi) oppure tra 5.000 e 10.000 residenti (oltre un quarto dei nuovi enti).

Fig. 8 – Fusioni dei Comuni realizzate e non realizzate in Italia.



Fonte: elaborazione su dati Regioni

Fig. 9 – Fusioni dei Comuni realizzate e non realizzate nel Nord Italia



Fonte: elaborazione su dati Regioni

Tab. 22 – Comuni soppressi e nuovi Comuni istituiti per fusione, per classe demografica

Classe demografica	Comuni soppressi per fusione		Nuovi Comuni istituiti per fusione	
	N°	%	N°	%
< 1.000 ab.	118	41,7	12	10,7
1.000 - 5.000 ab.	135	47,7	55	49,1
5.000 - 10.000 ab.	19	6,7	31	27,7
> 10.000 ab.	11	3,9	14	12,5
Totale	283	100,0	112	100,0

Fonte: elaborazione su dati Istat e Regioni

La dimensione demografica dei Comuni nati da fusioni è uno degli aspetti cruciali del processo e rappresenta uno dei primi fattori che permettono di valutare l'efficacia della riforma. Il percorso in atto nel Paese nell'ultimo quinquennio, infatti, comporta in primis due conseguenze molto evidenti: la riduzione delle Amministrazioni locali da un lato e l'aumento della loro dimensione media (demografica e spaziale) dall'altro.

Allora, è chiaro come la diminuzione del numero dei Comuni determini la semplificazione di tutti quei processi in cui le municipalità sono coinvolte e dei rapporti tra di esse, proprio in virtù della loro riduzione. Ci riferiamo ai servizi alla popolazione, per la fornitura dei quali i piccoli Comuni già oggi sono costretti a rivolgersi alle Amministrazioni municipali limitrofe, ma anche a tutti quei tavoli di programmazione territoriale che vedono coinvolti gli enti locali: ovviamente, un numero minore di Comuni comporta la riduzione della conflittualità a livello locale e facilita il processo decisionale. Il tutto – sia chiaro – a parità di rappresentanza, visto che gli enti non scompaiono ma si uniscono.

Al tempo stesso, però, se la fusione genera dei Comuni di dimensione ancora ridotta (addirittura con meno di 1.000 abitanti), i benefici di un percorso di questo genere rimangono limitati. Tuttavia, in particolare nelle aree montane con forti problemi di spopolamento, è difficile pensare di riuscire a favorire la nascita di enti locali di medie dimensioni, secondo il modello del cosiddetto “Comune sparso”. È molto più facile, invece, che due o tre Comuni di una stessa vallata riescano a mettersi insieme. Se applicassimo questa logica a tutte le valli alpine e appenniniche, otterremmo una riduzione considerevole delle municipalità. E la montagna italiana potrebbe contare veramente di più. Ma su questo aspetto torneremo nel capitolo successivo, sentendo l'opinione degli amministratori.

2. DAL DIRE AL FARE: ESPERIENZE CONCRETE DI AGGREGAZIONI COMUNALI

2.1. La semplificazione amministrativa: l'azione delle Regioni

Da molti anni in Italia si discute sulla necessità di superare i tradizionali confini amministrativi, in primis di Comuni e Province, in quanto ritenuti incapaci di rispondere alle nuove sfide con cui il governo del territorio oggi è tenuto a confrontarsi. Temi come le infrastrutture ed il trasporto pubblico locale, la banda larga, l'istruzione superiore e l'università, la regolazione dei flussi turistici e le politiche culturali, la tutela ambientale, la regolazione dei servizi di pubblica utilità, l'organizzazione delle aree industriali e commerciali richiedono soluzioni che difficilmente possono essere ricercate all'interno di ambiti amministrativi limitati come i Comuni e le Province.

La ricerca di una più razionale organizzazione della risorsa istituzionale sul territorio risponde, pertanto, anche all'esigenza di affrontare alla scala adeguata questioni che necessariamente richiedono una visione perlomeno di area vasta. Si tratta di un tema a lungo sottovalutato nel nostro Paese: l'incapacità di adeguare il livello istituzionale ad una dimensione in grado di affrontare le trasformazioni avvenute nella società e nei sistemi economici (soprattutto nel corso degli ultimi decenni) ha contribuito alla progressiva perdita di competitività dell'Italia¹.

Nonostante da più parti sia stata avvertita la necessità di ricercare una dimensione politico-istituzionale più adeguata, la riforma del sistema amministrativo

¹ Tra i molti contributi sul tema, segnaliamo quello di Calafati (2009), che ha definito con il concetto di "coalescenza territoriale" il fenomeno di interdipendenza tra aree contigue che valica i tradizionali confini amministrativi.

italiano procede a rilento, pur con alcuni piccoli segnali che inducono un cauto ottimismo².

Ciò avviene perché le istituzioni richiedono costi fissi per essere create e, una volta attive, producono comportamenti sociali adattivi che accrescono i costi del cambiamento³. In pratica, il sistema così determinato possiede una forte inerzia politica, economica e sociale, cui si aggiunge la forte resistenza al cambiamento degli individui (come riportato nelle pagine seguenti). Pertanto, servono forti motivazioni politiche, economiche e sociali per indurre un cambiamento: al momento queste non sono ancora mature o, per certi aspetti, sono incomplete.

Al tempo stesso, il percorso di riordino istituzionale, per accelerare il suo compimento, ha bisogno di un maggiore sviluppo dei processi di cooperazione territoriale, che nel nostro Paese storicamente faticano a decollare.

Uno dei compiti delle Regioni è proprio quello di incentivare la cooperazione territoriale, per favorire il trasferimento di alcuni temi di valenza sovracomunale ad un livello più adeguato. L'obiettivo di questo paragrafo, allora, è proprio quello di capire fino a che punto si può spingere la "buona azione" regionale nell'incentivare i processi di aggregazione amministrativa che portano alle fusioni. Infatti, alcune ricerche⁴ individuano come fondamentale il ruolo di regia, coordinamento e promozione svolto dalla Regione, che può assumere forme eterogenee, ma si sostanzia indubbiamente nella predisposizione di un piano di riordino territoriale vincolante (almeno in parte), unitamente alla messa a disposizione di ulteriori incentivi e di un'attività di assistenza e collaborazione lungo tutto il percorso di fusione.

Regione Emilia Romagna

La nostra analisi, coerentemente con altri studi⁵, ha deciso di approfondire il caso dell'Emilia Romagna quale una delle Regioni più attrezzate per guidare gli enti locali attraverso un'opera di razionalizzazione amministrativa, finalizzata ad individuare una scala territoriale adeguata per la programmazione dello sviluppo. In tal senso, la fusione dei Comuni diventa la nuova azione in affiancamento a quella dell'associazionismo nelle Unioni di Comuni, per superare il sottodimensionamento degli enti locali, che rappresenta la principale causa dell'inefficienza ed inefficacia nella gestione dei servizi⁶.

² Cestari, Dalla Torre, Favaretto (2017).

³ North (1990).

⁴ Piazza (2016).

⁵ Si rimanda a Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016) e Piazza (2016). Nel secondo contributo, in particolare, l'Emilia Romagna viene definita un *frontrunner* per ciò che riguarda la capacità amministrativa.

⁶ Iommi (2017).

Tab. 23 – Regione Emilia Romagna, principali indicatori riguardanti le gestioni associate

Indicatore	
N° Comuni (2011)	348
N° Comuni (1° gennaio 2018)	331
% Comuni con meno di 5 mila abitanti	42
N° Unioni di Comuni	44
% Comuni in Unioni dei Comuni (settembre 2017)	86
N° referendum di fusione svolti	18
N° referendum di fusione approvati	10

Fonte: elaborazione su dati Istat e Regione Emilia Romagna

Il piano di riordino territoriale: dalle Unioni alle fusioni dei Comuni

La Regione Emilia Romagna è da sempre molto attiva in tema di gestioni associate. Il piano di riordino territoriale – attuato a partire dalla legge n. 21 del 2012 ed incentrato sulla definizione di ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni comunali – ha conosciuto un’evoluzione naturale, soprattutto a partire dal 2013-2014. Si tratta, peraltro, di un percorso comune a quello di altre Regioni, che nel tempo hanno rivisto la normativa specificatamente dedicata alle fusioni (modificando aspetti quali quorum, iter legislativo, ecc.) anche in funzione delle istanze provenienti dal territorio, seppur con approcci diversi da Regione a Regione⁷.

Dal 2014 la Regione Emilia Romagna è diventata più direttamente parte attiva dei progetti di fusione, coadiuvando i Comuni in questi percorsi, anche per assecondare la volontà del territorio, visto l’aumento delle richieste negli ultimi anni.

Oggi, in Emilia Romagna, Unioni e fusioni di Comuni non paiono essere due percorsi in contraddizione tra loro, quanto piuttosto complementari: è capitato infatti che i nuovi Comuni istituiti a seguito di fusione abbiano poi aderito ad Unioni di Comuni; come d’altro canto alcune fusioni sono nate all’interno di Unioni, probabilmente favorite dalla già esistente condivisione di alcuni servizi.

⁷ Gli esempi in tal senso possono essere molti. Tra le numerose revisioni delle normative regionali relative alle fusioni citiamo quella della Regione Veneto, che nel 2013 (legge regionale n. 22) ha eliminato il quorum partecipativo sulle consultazioni referendarie riguardanti le fusioni.

È evidente come l'andamento positivo delle Unioni possa facilitare al loro interno l'avvio di percorsi di fusione.

I progetti di fusione dei Comuni: il ruolo fondamentale dei sindaci

Alcuni studi hanno evidenziato le difficoltà nel tracciare il profilo tipo del Comune che ambisce alla fusione⁸. Anche il caso dell'Emilia Romagna sembra confermare che i processi di aggregazione non sono fenomeni riconducibili a indicatori statistici né territoriali.

Se non esiste un Comune ideal-tipico di riferimento, come nasce allora un progetto di fusione? Anche a questa domanda è molto complesso dare una risposta: tuttavia, nell'ambito di tali processi, sembra essere fondamentale il ruolo dei sindaci, la loro propensione al cambiamento, nonché l'intesa politica e personale tra gli amministratori stessi. Sono i sindaci, infatti, a doverci mettere la faccia fin da subito nel promuovere la proposta di fusione: è questo l'elemento indispensabile per iniziare il percorso. D'altro canto, i sindaci sono importanti in quanto espressione della comunità e portatori di interessi del Comune stesso. Spesso il successo del referendum di fusione dipende proprio da come si esprimono gli amministratori locali: le loro scelte e la convinzione con cui portano avanti il progetto sono cruciali per il buon esito dell'iniziativa.

La costruzione del consenso locale sulla fusione dei Comuni: non è solamente una questione di soldi

Come già accennato in precedenza, l'aumento del numero di fusioni in Italia è indubbiamente legato all'introduzione di importanti incentivi per i Comuni che decidono di fondersi.

Tuttavia, in termini di consenso, il fattore legato alla convenienza economica non risulta così centrale. Gli incentivi economici possono infatti venire interpretati dalla cittadinanza come la "svendita" del Comune per un contributo a termine. L'esperienza delle fusioni in Emilia Romagna evidenzia, quindi, che se si basa tutto sui contributi statali e regionali, il progetto viene facilmente osteggiato dagli oppositori, con argomenti legati alla certezza degli incentivi, alla loro durata, alla loro rilevanza. Al tempo stesso, non contribuiscono alla costruzione del consenso le sole lamentele per i tagli dei trasferimenti né per la difficoltà di far quadrare i conti dei Comuni⁹.

⁸ Come evidenziato da Piazza (2016) e Iommi (2017).

⁹ Si tratta di un aspetto confermato anche da Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016), che hanno coniato il termine "fusione fredda" per indicare l'aggregazione di Comuni operata principalmente per motivi finanziari. Secondo gli autori – constatata l'importanza dei benefici finanziari della fusione – i temi centrali del progetto aggregativo devono necessariamente essere altri, in primis le

Ma allora come si costruisce il consenso? Come sconfiggere l'avversione al cambiamento, che nei cittadini sembra incidere molto di più rispetto alla possibilità di un miglioramento delle aspettative per il futuro? Il fattore più importante sembra essere l'idea progettuale alla base della fusione, di cui i contributi decennali sono uno degli strumenti e non l'elemento principale¹⁰.

Anche in funzione di ciò, l'Emilia Romagna ha recentemente rivisto i criteri con cui concede i contributi per gli studi di fattibilità. Secondo la nuova disciplina, infatti, la Regione fornisce un doppio ausilio: da un lato concede contributi al Comune per la realizzazione dello studio di fattibilità in *outsourcing*, dall'altro lato offre collaborazione (ad esempio attraverso la predisposizione di quadri conoscitivi per i Comuni) per svolgere lo studio con risorse interne del Comune (personale, competenze). In ogni caso, è fondamentale che gli studi di fattibilità condividano un'idea di base, una visione di fondo per la fusione: devono quindi rispondere alla domanda "qual è il progetto per il nuovo Comune?".

La fusione deve poi essere vista come un'occasione per il miglioramento del territorio, un'opportunità per offrire servizi e realizzare investimenti altrimenti impossibili ad una scala territoriale più limitata. Proprio i servizi sono un fattore cruciale: la popolazione, come noto, è preoccupata da come verranno erogate le prestazioni dal nuovo Comune. Per questo, è fondamentale far passare il messaggio che i servizi per i cittadini non cambieranno. L'obiettivo della fusione è piuttosto quello di razionalizzare e rendere più efficiente l'uso delle risorse, per un miglioramento complessivo delle prestazioni.

Il percorso di partecipazione come condizione necessaria (ma non sufficiente) per il successo della fusione

Se i sindaci sono i primi portatori di interesse del territorio ed al tempo stesso i soggetti che hanno il compito di condurre in prima persona la partita, d'altro canto è fondamentale coinvolgere la cittadinanza prima della decisione. In questa prospettiva, è importante il quadro strategico all'interno del quale si organizza il coinvolgimento della popolazione. In altre parole, le attività di partecipazione non vanno fatte solamente in quanto "obbligati", ma perché ci si crede veramente e pertanto devono essere coerenti con il percorso: vanno quindi organizzate

trasformazioni connesse, le opportunità, le minacce, i rischi ed i benefici. Inoltre, gli incentivi sono temporanei e non vanno messi sullo stesso piano di concetti di tipo identitario molto presenti tra i cittadini.

¹⁰ È la cosiddetta "fusione strategica" – Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016) – che parte dalla costruzione di una visione di sviluppo e che porta alla creazione di una nuova identità. Un percorso di questo tipo ha però bisogno di una visione condivisa da parte degli amministratori, della capacità di condurre un percorso partecipativo eventualmente anche di lungo periodo in grado di tener conto delle aspettative delle comunità e degli operatori, nonché del coinvolgimento di tutti gli enti locali nella fusione, meglio se nella forma di gruppi di lavoro misti (cosiddetta partecipazione interna).

prima di prendere le decisioni nei Consigli comunali. In questo modo si è più credibili rispetto al progetto di fusione. Al cittadino va quindi comunicato, in maniera semplice, un quadro coerente di attività.

In questa prospettiva, la Regione Emilia Romagna affianca e progetta insieme ai Comuni tutto l'iter di partecipazione finalizzato alla fusione, secondo un percorso ben definito, al fine di favorire il più possibile la costruzione del consenso.

Il primo passaggio è la predisposizione di una bozza dello studio di fattibilità. Questa bozza (realizzata internamente o esternamente al Comune come specificato prima) viene presentata ai sindaci e diventa l'oggetto del percorso di partecipazione con i cittadini.

I Comuni organizzano quindi autonomamente una serie di incontri per discutere la bozza dello studio di fattibilità, sviluppati per tema (ad esempio welfare, gestione del territorio, scuola, associazionismo, cultura e sport, ecc.) o per territorio (ad esempio in tutte le frazioni dei Comuni), a seconda delle esigenze. La Regione chiede ai Comuni che hanno richiesto la collaborazione della Regione, di indicare un referente unico (tra tutti i Comuni) per il percorso di comunicazione, con il ruolo di coordinatore e di sintesi rispetto a tutte le iniziative. È importante che già in queste fasi – indipendentemente dalla struttura degli incontri – si ragioni come se esistesse già un solo Comune e pertanto le iniziative devono essere rivolte a tutta la popolazione del nuovo ente che si vorrebbe istituire. Tuttavia, è difficile pensare ad un'unica ricetta valida per tutti i percorsi di partecipazione.

La bozza dello studio di fattibilità viene pertanto sottoposta alla popolazione nel corso di questi incontri, con l'obiettivo di arricchirla nei contenuti e nella visione, sulla base di quanto emerso dai confronti. Di conseguenza, la versione finale dello studio di fattibilità è il prodotto di tutto il percorso, già condiviso e discusso con la popolazione.

La virtuosità dell'Emilia Romagna non è legata tanto all'assestamento delle volontà locali, quanto piuttosto al contributo della struttura regionale alla buona riuscita del percorso di fusione, grazie ad una stretta collaborazione con i Comuni in particolare nelle attività di partecipazione locale, fondamentali per la costruzione del consenso necessario a far approvare il referendum. L'intensa attività della Regione Emilia Romagna in materia di fusioni, espressa tra le altre cose dall'organizzazione di numerosi incontri con gli amministratori del territorio, è paragonabile solamente a quella del Consorzio dei Comuni Trentini¹¹.

¹¹ In Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016) si parla di un *road show* condotto dal Consorzio dei Comuni Trentini in tutto il territorio per illustrare opportunità e minacce del processo di fusione e permettere così ai cittadini di poter decidere in maniera consapevole, sulla base di tutte le informazioni necessarie. Le attività condotte dal Consorzio erano basate su una comunicazione il più

La Regione Emilia Romagna supporta operativamente i Comuni, quindi, non solo attraverso la definizione del percorso complessivo, ma anche organizzando alcuni *infoday* (in formato laboratoriale) a cui partecipano sindaci, assessori e tecnici, dedicati ai gruppi di Comuni che hanno chiesto all'assessorato un supporto per le attività di partecipazione e di comunicazione in vista del percorso di fusione. È fondamentale la presenza a questi incontri di un rappresentante politico (sindaco o assessore), di un tecnico apicale e di chi si occupa delle attività di comunicazione del Comune. Durante questi incontri – gestiti dal facilitatore (il professionista incaricato dalla Regione) e dal personale regionale che si occupa di comunicazione e partecipazione – i Comuni vengono formati in merito al percorso di partecipazione (in cosa consiste, come funziona, le varie tecniche, ecc.). Nel dettaglio gli incontri sono dedicati a:

- disegnare il piano di comunicazione per il percorso di fusione, inclusa la fase di partecipazione;
- definire tutti gli elementi del percorso partecipato (il calendario degli incontri, la scaletta degli incontri, i soggetti che si vogliono sentire, ecc.): in pratica si tratta di una vera e propria progettazione esecutiva delle attività.

In questi incontri, il ruolo della Regione rimane di supporto tecnico, mentre i protagonisti veri e propri delle iniziative sono i sindaci e la cittadinanza coinvolta. La Regione mette poi a disposizione dei Comuni anche uno strumento per favorire la partecipazione online (“Io Partecipo +”): si tratta di una piattaforma da animare per sviluppare un dibattito in rete sui temi della fusione.

Il monitoraggio dei nuovi Comuni istituiti a seguito delle fusioni: un'attività preziosa ma complessa

La Regione Emilia Romagna sta portando avanti da qualche anno – attraverso l'attività dell'Osservatorio Regionale sulle Fusioni di Comuni¹² – un interessante piano di monitoraggio della fase successiva alle fusioni. Si tratta di un lavoro preziosissimo per incentivare altri percorsi di aggregazione locale, che più facilmente nasceranno a partire dalla divulgazione degli ottimi risultati maturati in altri contesti.

L'Osservatorio ha il compito di monitorare gli effetti delle fusioni dei Comuni in termini di impatto su cittadini, enti pubblici e imprese, promuovendo, qualora necessario, azioni di miglioramento, semplificazione e accompagnamento. L'obiettivo è duplice: da un lato valorizzare le potenzialità derivanti dai processi di fusione, dall'altro prevenire o affrontare le possibili difficoltà che possono manifestarsi.

possibile chiara e trasparente, che concedesse spazio anche alle voci contrarie alla fusione, con l'obiettivo di informare e non di convincere.

¹² L'Osservatorio è stato introdotto dalla legge regionale n. 15 del 2016.

L'attività di monitoraggio, però, risulta piuttosto complessa. La Regione chiede ai Comuni delle relazioni scritte dedicate alle attività realizzate successivamente alla fusione (anche attraverso i contributi ottenuti) ed organizza alcuni incontri con i sindaci per chiedere loro una maggiore collaborazione, in virtù della consapevolezza che poter misurare l'effetto di una fusione tra Comuni è un aspetto importantissimo.

Il monitoraggio post fusione è utilissimo perché rappresenta l'unico dato certo che si può ottenere in merito ai risultati delle fusioni. Attraverso questa attività si può apprendere, ad esempio, che un nuovo Comune ha sostituito tutto l'impianto di illuminazione comunale (passando al led) utilizzando i contributi ottenuti. Questo investimento ha comportato un risparmio sulle spese di illuminazione quantificabile in circa 130 mila euro annui. Un altro Comune, invece, ha rinegoziato tutti i contratti delle forniture, potendo sfruttare la dimensione maggiore per ottenere tariffe più basse. In altri casi sono stati dati maggiori contributi alle associazioni del territorio, mentre in altri ancora sono state abbassate o eliminate alcune tasse (come ad esempio quella sui passi carrai).

In generale, tuttavia, il post fusione è molto diversificato e condizionato dalle singole situazioni territoriali. Nel complesso, gli effetti positivi sono indiscutibili e si verificano dappertutto, ma presentano caratteristiche diverse da Comune a Comune.

È chiaro poi che per valutare bene la fusione serve un po' di tempo: gli effetti concreti e completi emergono nel medio periodo ed anche i confronti a livello di bilancio si possono compiere a partire dal secondo anno. Nel breve periodo si possono stimare alcuni risparmi di spesa immediati (ad es. dovuti al personale o alla rappresentanza politica). Il primo anno è inevitabilmente di rodaggio e di transizione, in quanto si deve mettere in pratica l'operatività quotidiana (e può prevedere ad esempio interventi come l'uniformazione del sistema informatico).

Nei primi tempi, infine, permane la difficoltà di "riconoscere" la nuova realtà: in altre parole il nuovo Comune risulta ancora la somma degli enti precedenti. Al tempo stesso, però, laddove sono stati istituiti i municipi come organi formali di rappresentanza dei cittadini nei vecchi Comuni, sono state riscontrate difficoltà nel farli funzionare in maniera efficiente.

Le fusioni di Comuni in Emilia Romagna: un cantiere ancora aperto

L'esperienza dell'Emilia Romagna insegna dunque che è fondamentale strutturare un articolato piano di coinvolgimento del territorio, per favorire il più possibile la comprensione del percorso di fusione tra i cittadini.

Tuttavia, negli ultimi anni anche in Emilia Romagna sono falliti alcuni referendum. In realtà, più di una volta, nonostante l'esito complessivamente positivo, il percorso si è bloccato perché in un Comune ha vinto il "no". Sono pochissimi i casi in

cui la Regione, di fatto, si prende la responsabilità di proseguire i percorsi di fusione nei quali il referendum consultivo non abbia avuto consenso unanime tra i Comuni¹³. Nonostante le normative regionali prevedano che il successo o meno del referendum vada valutato complessivamente, rispetto alla somma totale dei voti espressi nei singoli Comuni, in pratica i piccoli Comuni oggi continuano ad esercitare un vero e proprio potere di veto. L'unica possibilità per superare questa impasse è che il Consiglio comunale del Comune nel quale hanno prevalso i voti dei contrari alla fusione, alla fine decida di andare comunque avanti con l'iter. Al tempo stesso, le normative non consentono (salvo casi specifici¹⁴) di proseguire con la fusione nei soli Comuni che hanno approvato la stessa attraverso il referendum.

Oggi, dunque, la consapevolezza di cittadini e amministratori in merito all'importanza dei percorsi di fusione tra Comuni non è ancora così sviluppata e si rimane lontani dal registrare un consenso diffuso. Le posizioni di cittadini e portatori di interesse sono ancora strumentali alla propria situazione. E di conseguenza ottenere il consenso è sempre molto difficile: alla fine la decisione delle persone in merito alla fusione si basa sugli slogan e sull'opinione dei più autorevoli soggetti del territorio. È chiaro che un contesto di questo tipo facilita i comitati contrari alla fusione. Purtroppo, quanto successo in questi anni non ha ancora fatto scuola.

Forse, oggi, i toni del dibattito sono troppo accesi. La fusione non rappresenta la fine del Comune: si tratta di cogliere o meno l'opportunità di organizzare in maniera più efficiente l'amministrazione pubblica, mettendola in condizione di realizzare progetti che il singolo Comune fatica a portare avanti. In fin dei conti si tratta solamente di un Comune che diventa più grande ed è un percorso che i cittadini possono vivere serenamente, perché i campanili rimangono i campanili e i cittadini continuano ad eleggere nel nuovo ente i propri amministratori.

¹³ Mentre chiudiamo la pubblicazione (dicembre 2017) ci risultano solamente 9 casi in Italia di approvazione di progetti di fusione, nonostante al referendum avesse prevalso il "no" in almeno un Comune. Uno di questi riguarda l'Emilia Romagna (il Comune di Valsamoggia).

¹⁴ L'unico caso di fusione di Comuni "parziale" ci risulta riguardi il Trentino. Nell'ambito del referendum per la fusione dei Comuni di Pozza di Fassa e Vigo di Fassa, infatti, la consultazione è stata aperta anche ai Comuni di Mazzin e Soraga: questi ultimi due Municipi, però, non avevano la possibilità di far fallire il referendum, ma solamente di aggregarsi ad un'eventuale fusione approvata. Alla fine, Pozza di Fassa e Vigo di Fassa hanno votato per la fusione (il nuovo Comune si chiamerà Sèn Jan), mentre a Mazzin e Soraga hanno prevalso i "no", senza però pregiudicare l'esito complessivo della consultazione. A ottobre 2017, invece, il Comune di Chiusi della Verna, in Toscana, ha votato contemporaneamente per due diverse fusioni (tra cui ovviamente bisognava scegliere): in un caso si sarebbe unito a Bibbiena e Ortignano Raggiolo, nell'altro caso si sarebbe aggregato con Castel Focognano e Chitignano. Alla fine, però, i cittadini di Chiusi della Verna non hanno approvato alcuna fusione.

Regione Friuli Venezia Giulia

Negli ultimi anni, quasi tutte le regioni si sono adoperate sul fronte delle fusioni dei Comuni. Tra le esperienze più interessanti si possono sicuramente citare Toscana e Trentino, due aree particolarmente proattive nei confronti del proprio territorio, che ha comunque espresso un'importante spinta riformatrice.

Nella nostra analisi abbiamo però deciso di approfondire il caso del Friuli Venezia Giulia, pur consapevoli che si tratta di una Regione a statuto speciale. Da un lato ci è sembrata particolarmente interessante la riforma messa in campo negli ultimi anni, con l'introduzione delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) e la predisposizione del Programma annuale delle fusioni di Comuni. Dall'altro lato, invece, ci pare utile cercare di capire le motivazioni sottostanti ai casi di fallimento dei referendum per la fusione dei Comuni.

Tab. 24 – Regione Friuli Venezia Giulia, principali indicatori riguardanti le gestioni associate

Indicatore	
N° Comuni (2011)	218
N° Comuni (1° febbraio 2018)	215
% Comuni con meno di 5 mila abitanti	72
N° Unioni di Comuni	18
% Comuni in Unioni dei Comuni (dicembre 2017)	76
N° referendum di fusione svolti	15
N° referendum di fusione approvati	5

Fonte: elaborazione su dati Istat e Regione Friuli Venezia Giulia

La riforma dell'assetto istituzionale del Friuli Venezia Giulia

La Regione Friuli Venezia Giulia ha portato avanti, negli ultimi anni, un'articolata riforma dell'assetto istituzionale che ha comportato l'eliminazione delle Province e l'introduzione delle UTI¹⁵. Il venir meno degli enti provinciali ha determinato in primis la redistribuzione delle relative funzioni, che sono quasi interamente state trasferite alla Regione, mentre alcune sono state assegnate alle UTI, tra le quali la principale è l'edilizia scolastica.

Di fatto, la Regione ha preso atto dell'insignificanza dei tradizionali confini amministrativi e di conseguenza si è posta l'obiettivo di semplificare l'assetto

¹⁵ La riforma ha avuto come presupposto la modifica dello statuto regionale del Friuli Venezia Giulia, attuato attraverso la legge costituzionale n. 1 del 2016.

istituzionale per metterlo in condizione di affrontare le impegnative sfide di oggi, sviluppando pertanto un ridisegno complessivo del territorio.

Nel contesto di questa legge di riforma dell'assetto territoriale è stato incluso il tema delle fusioni (articolo 8 della legge regionale n. 26 del 2014). L'obiettivo complessivo della riforma era infatti duplice: da un lato spingere sull'associazionismo – nella forma delle UTI – e dall'altro accelerare sulle fusioni, favorendo in particolar modo le aggregazioni tra i piccoli Comuni.

La Regione, infatti, intende garantire servizi migliori e più efficaci nei confronti dei cittadini e delle imprese e per fare ciò ambisce a ridurre il numero dei Comuni e ad intensificare le forme di gestione associata dei servizi. Si legge nelle direttive per l'adozione del primo Programma annuale delle fusioni: *“L'elevata frammentazione del territorio nazionale e regionale, caratterizzato da una molteplicità di Comuni di dimensioni ridotte, ha fatto emergere negli enti locali problemi di natura organizzativa ed economica, una sempre maggiore difficoltà nel reperire risorse adeguate al soddisfacimento della domanda dei cittadini e la necessità di organizzare efficientemente l'attività amministrativa in relazione ad uno scenario sempre più complesso e articolato. Per questi motivi l'opzione della fusione è divenuta, per molti Comuni, uno dei possibili rimedi alla propria strutturale inadeguatezza”*¹⁶.

Il Programma annuale delle fusioni di Comuni risponde a due finalità:

- introdurre un impulso sovracomunale ai processi aggregativi: la Giunta regionale funge da stimolo nei confronti dei Comuni per evitare che i processi si blocchino per il solo timore di sollevare conflitti e resistenze locali;
- pianificare i processi aggregativi: i processi di aggregazione non vengono lasciati solo alla libera iniziativa dei Comuni, in quanto questa non sempre segue criteri di razionalità.

Il Programma annuale delle fusioni: criteri e struttura

Nelle direttive relative al Programma annuale delle fusioni si legge: *“Si persegue l'obiettivo della riduzione del numero di piccoli Comuni, allo scopo di giungere ad un dimensionamento, se non ideale, quanto meno idoneo a consentire una migliore gestione della cosa pubblica e una maggiore autonomia finanziaria e quindi decisionale. Oltre a ciò, il raggiungimento di una soglia dimensionale maggiore implica anche una maggiore forza contrattuale, incrementando la capacità di negoziazione istituzionale sia con amministrazioni di pari livello, sia di livello più elevato”*¹⁷.

¹⁶ Deliberazione della Giunta regionale n. 1467 del 2015.

¹⁷ Deliberazione della Giunta regionale n. 1467 del 2015.

La normativa non dava, in realtà, indicazioni precise né suggeriva criteri particolari per procedere con le fusioni, limitandosi piuttosto a disciplinare il procedimento amministrativo relativo all'approvazione del Programma. In tale contesto, si prevedeva espressamente la necessità di tenere conto delle proposte provenienti dal territorio.

La Regione ha quindi deciso di redigere un Programma che riguardasse potenzialmente tutto il territorio, piuttosto che limitarlo ad alcuni singoli casi. Un'operazione di questo genere necessitava però di alcuni criteri-guida, a partire dalla definizione di una soglia demografica di riferimento. È stato pertanto proposto di concentrare il Programma sui Comuni con meno di 1.000 abitanti per quanto riguarda i territori montani, e su quelli con meno di 3.000 abitanti per tutto il resto del territorio. Il Programma annuale è stato poi sviluppato a partire dalla suddivisione del territorio in UTI, in quanto si trattava di una ripartizione già costruita sulla base di criteri di omogeneità e che riprendeva a sua volta gli ambiti socio assistenziali.

Il documento contenente i criteri così definiti è stato preliminarmente approvato dalla Giunta e quindi inviato a tutti i Comuni. A questo punto, sulla base dei criteri approvati, è stato predisposto il primo Programma annuale delle fusioni.

La prima parte del Programma annuale è di carattere generale e contiene alcune ipotesi teoriche di aggregazione, condotte a partire dalle UTI, senza però considerare questi confini "invalicabili" (ed infatti a volte sono state ipotizzate fusioni di Comuni appartenenti a UTI diverse). Per ogni ambito sono state previste più fusioni, inserendo un'ipotesi di minima che mette insieme i Comuni a due a due, ma anche soluzioni più audaci che ipotizzano fusioni più ampie.

La seconda parte del Programma annuale contiene invece i progetti illustrativi delle ipotesi di fusioni a cui i Comuni hanno aderito: si tratta di un pre-studio di fattibilità, una specie di relazione di accompagnamento alla proposta di fusione, con il compito di evidenziare gli elementi di omogeneità (sociale, culturale, storica, finanziaria, ecc.) che costituiscono una premessa alla fusione stessa. Solo questi progetti, una volta approvato il Programma in via definitiva, si traducono nei relativi disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale, che avviano formalmente il procedimento di fusione.

Il primo Programma approvato in via preliminare conteneva due progetti di fusione – rispettivamente su proposta di tre Comuni e due Comuni, entrambi in area montana – per i quali il referendum si è svolto il 29 ottobre 2017.

In definitiva, il Programma annuale da un lato suggerisce alcune possibili fusioni e dall'altro accoglie le istanze provenienti dal territorio, senza determinare obblighi per nessun Comune. Infatti, sono stati portati avanti solamente i progetti di fusione che avevano ottenuto il consenso del territorio.

Il Programma annuale delle fusioni: il coinvolgimento dei Comuni

Il Programma – approvato in via preliminare dalla Giunta – è stato inviato ai Comuni, al fine di richiedere loro osservazioni in merito (come previsto dalla normativa regionale). Questa fase partecipativa aveva l'obiettivo di raccogliere il parere dei Comuni in relazione alle ipotesi di fusione ed arrivare quindi all'approvazione definitiva del Programma, contenente le proposte di aggregazione rispetto alle quali la Giunta avrebbe presentato il disegno di legge.

La fase di partecipazione così condotta ha determinato un certo dibattito a livello locale: sono infatti giunte in Regione numerose risposte, basate su aspetti anche molto diversi tra loro (ad es. la necessità di tener conto della minoranza slovena, la volontà di non essere inseriti nel Programma, l'interesse alla fusione con tempistiche però non immediate, ecc.). In questa fase, i Consigli comunali dei Comuni interessati ai progetti di fusione approvati in via preliminare hanno espresso parere favorevole al proseguimento dell'iter. Si può affermare che il Programma ha rappresentato l'occasione per rilanciare l'idea di fusione per i Comuni ed i sindaci che già avevano pensato a questa possibilità in passato. Considerando le difficoltà che incontrano i sindaci nel farsi promotori dei percorsi di fusione, il Programma ha rappresentato quindi anche un modo per condividere la responsabilità di questa iniziativa con la Regione.

I progetti di fusione: iniziativa, incentivi e coinvolgimento della popolazione

Il Programma annuale delle fusioni, tra le altre cose, ha introdotto un maggior protagonismo della Giunta regionale, che presenta il progetto di legge se i Comuni interessati hanno espresso il loro consenso, chiedendo di essere inclusi nel Programma delle fusioni ed esprimendo successivamente parere favorevole sul progetto di aggregazione. Questo con l'obiettivo di favorire i percorsi di fusione, la cui iniziativa, secondo la legge regionale n. 5 del 2003, può partire da:

- i Consigli comunali interessati;
- almeno il 15% degli elettori dei Comuni interessati (attraverso una raccolta di firme);
- la Giunta regionale, i singoli consiglieri regionali o almeno 15 mila elettori (soggetti titolari dell'iniziativa legislativa).

Fino all'introduzione del Programma delle fusioni, tuttavia, le iniziative erano sempre state promosse dai Consigli comunali.

La riforma ha poi recentemente modificato anche l'impianto complessivo degli incentivi. Un primo aiuto riguarda la fase iniziale del percorso: vengono infatti concessi contributi per la realizzazione dello studio di fattibilità e per la promozione della fusione in vista del referendum, nel caso in cui l'iniziativa provenga dai Consigli comunali (e quindi non per iniziativa popolare) o se la fusione è inserita nel Programma delle fusioni.

In caso di esito positivo del referendum, la LR n. 5/2003 prevede un'assegnazione speciale per i cosiddetti "oneri di primo impianto", il cui importo viene quantificato di volta in volta sulla base delle disponibilità finanziarie. Si tratta di un trasferimento senza vincolo di destinazione, né obbligo di rendicontazione.

La nuova legge di riforma del sistema Regione-autonomie locali prevede, inoltre, un incentivo economico della durata di 5 anni: per i primi 3 anni viene erogato al 100%, mentre per i rimanenti 2 anni al 50%. La somma è definita sulla base della classe demografica del nuovo Comune istituito attraverso la fusione, della sua estensione territoriale e del numero di Comuni coinvolti¹⁸.

Per agevolare le fusioni è poi stata introdotta una norma che posticipa di 6 mesi le elezioni amministrative per i Comuni in scadenza di mandato, ma che votano anche per la fusione (per cui, di fatto, le elezioni comunali vengono spostate dalla primavera all'autunno). Si tratta di una norma ispirata ad una legge analoga del Trentino, che concede priorità al referendum di fusione rispetto all'elezione del sindaco.

Le tempistiche con cui è stato sviluppato il Programma annuale delle fusioni non sono certo state rapide, se pensiamo che dall'approvazione preliminare ai referendum di fusione del 29 ottobre 2017 sono trascorsi quasi due anni. Tuttavia, la dilazione dei tempi ha consentito ai Comuni di svolgere tutte le attività di partecipazione con la popolazione e quindi costruire insieme ai propri cittadini un percorso di avvicinamento alla fusione, in grado di ottenere il più ampio consenso locale.

Per quanto riguarda il percorso partecipativo, ogni Comune agisce in maniera autonoma, in quanto non esiste una regia regionale. Le Amministrazioni locali ricevono un finanziamento e lo possono utilizzare come ritengono più opportuno. Diversi Comuni, tra cui quelli che sono andati al referendum il 29 ottobre 2017, hanno gestito il percorso di partecipazione in maniera nuova rispetto ai precedenti tentativi di fusione, facendosi accompagnare da una associazione dell'Anci che si occupa di attività di formazione a beneficio dei Comuni, ed appoggiandosi poi anche all'Università di Udine¹⁹.

La valutazione dei risultati del referendum

Secondo la normativa del Friuli Venezia Giulia, se il parere dei Consigli comunali è favorevole alla fusione in tutti i Comuni interessati, ai fini della

¹⁸ Questo contributo sostituisce le precedenti forme di incentivazione, che avevano una durata decennale.

¹⁹ Si tratta di un'iniziativa sviluppata anche dai Comuni di Gemona del Friuli e Montenars, e di Flaibano, Mereto di Tomba e Sedegliano per i rispettivi tentativi di fusione (poi falliti) ed ispirata a numerosi percorsi di partecipazione portati avanti, in maniera analoga, nell'ambito di progetti di fusione tra i Comuni del Trentino ed in quel caso sviluppati dal Consorzio dei Comuni Trentini.

valutazione dell'esito della consultazione si considera il risultato complessivo del referendum. Se, invece, un Consiglio comunale aveva espresso parere contrario, allora è necessario – oltre all'esito complessivamente favorevole del referendum – che anche in quello specifico Comune abbiano prevalso i “sì” alla fusione. Di fatto, il parere contrario alla fusione da parte dei Consigli comunali può intervenire solamente nel caso di iniziativa popolare, in quanto l'iniziativa dei Consigli comunali stessi e della Giunta regionale presuppone l'assenso delle Assemblies comunali.

In realtà, non sempre il legislatore regionale procede con la fusione, anche qualora solamente la maggioranza degli elettori di un piccolo Comune abbiano espresso parere contrario²⁰. Si tratta di un ragionamento valido per il Friuli Venezia Giulia, ma come abbiamo ricordato in precedenza riguarda in generale tutte le regioni italiane, con pochissime eccezioni, anche se, soprattutto negli ultimi mesi, alcuni progetti sono stati portati a termine senza l'approvazione di tutte le Amministrazioni municipali coinvolte.

È il caso appunto del progetto di fusione dei Comuni di Ligosullo e Treppo Carnico, contenuto nel primo Programma annuale delle fusioni, conclusosi recentemente con l'approvazione della legge istitutiva del nuovo Comune di “Treppo Ligosullo”, nonostante nel Comune di Ligosullo il “no” avesse raggiunto il 53,3%. È il caso, inoltre, della fusione dei Comuni di Fiumicello e Villa Vicentina, di iniziativa dei Consigli comunali, con la prevalenza dei “no” nel Comune di Villa Vicentina (i contrari si sono attestati al 52,5%). In entrambi i casi, il Consiglio regionale, a fronte di un esito complessivamente favorevole e di un risultato sfavorevole in uno solo dei Comuni coinvolti, ma in misura non particolarmente rilevante, ha ritenuto di adeguarsi alla volontà di fusione espressa dai Consigli comunali anche dopo l'esito referendario²¹.

Il Programma annuale delle fusioni: un primo bilancio

Se guardiamo esclusivamente ai risultati, il bilancio del Programma annuale delle fusioni del Friuli Venezia Giulia al momento è sufficientemente positivo,

²⁰ Mentre chiudiamo la pubblicazione (dicembre 2017), ci risultano 7 casi, nel resto del Paese, di approvazione di progetti di fusione, nonostante al referendum avesse prevalso il “no” in almeno un Comune: Gravedona ed Uniti in Lombardia (consultazione tenutasi nel 2010); Valsamoggia in Emilia Romagna (2012); Abetone Cutigliano in Toscana (2016); Colli al Metauro nelle Marche (2016); Cassano Spinola (2016) e Varallo in Piemonte (2017); Casali del Manco in Calabria (2017).

²¹ Peraltro, la valutazione del risultato referendario, deve tenere presente anche un altro aspetto, in particolare nei casi in cui l'astensionismo è rilevante: di norma, i cittadini contrari alla fusione partecipano alla consultazione votando “no”. Invece, chi non si reca alle urne esprime un giudizio che si può interpretare come indifferenza al progetto di fusione, quindi non di contrarietà. Si tratta di una considerazione confermata spesso anche dai sindaci.

visto che su due progetti di fusione, uno è arrivato a compimento. Per quanto riguarda l'altro progetto, che coinvolgeva tre Comuni, è opportuno precisare che il risultato della consultazione è stato positivo nel complesso, ma nettamente negativo in uno dei tre Comuni. Peraltro, in questo caso, i due Municipi favorevoli alla fusione hanno manifestato l'intenzione di procedere autonomamente il percorso.

È inoltre vero che il piano ha contribuito a promuovere il dibattito sul tema, che da anni si trovava in situazione di stallo, anche se, per motivi diversi, non tutti i progetti di fusione avviati hanno avuto l'esito sperato.

Infatti, durante il percorso di elaborazione e attuazione dei due Programmi annuali, si sono svolti altri referendum promossi dai Consigli comunali o per iniziativa popolare, che però non hanno avuto successo, se si esclude il caso sopra citato della fusione di Fiumicello e Villa Vicentina.

Il primo Programma (2015), come già visto, conteneva due progetti di fusione; il secondo Programma (2016) ha sviluppato un solo progetto di fusione, il cui referendum si terrà nel 2018. Probabilmente il terzo Programma non verrà redatto, perché attualmente c'è una fase di stasi.

Programma annuale delle fusioni a parte, anche nel Friuli Venezia Giulia, come in altre regioni, i referendum hanno avuto spesso esito negativo. Come si può spiegare questo fenomeno?

In realtà, come già accennato nel caso dell'Emilia Romagna, ogni consultazione referendaria fa storia a sé, anche se è certo che la figura degli amministratori sia centrale per il successo della fusione. In generale, infatti, il fallimento del referendum è avvenuto per motivi diversi, ma il ruolo della politica è sempre stato fondamentale: laddove non tutti i sindaci erano d'accordo, oppure c'erano importanti parti politiche contrarie, la fusione si è rivelata fin da subito un percorso pieno di ostacoli. In altre parole, alcune iniziative sono partite male fin dal principio, senza l'unanimità degli intenti e senza che i sindaci fossero realmente convinti della fusione. In alcuni casi, infatti, i sindaci stessi non si sono voluti esporre e hanno lasciato l'iniziativa ai cittadini, che hanno raccolto le firme per proporre la fusione.

In definitiva, emerge come in alcuni casi agli amministratori sia mancato il coraggio di sostenere con convinzione i progetti di fusione; in altri casi, pur essendo la parte politica decisamente motivata, sono emerse delle forti resistenze al cambiamento da parte delle comunità locali. In altri casi ancora il percorso è stato troppo veloce e quindi, probabilmente, ai cittadini non è stato dato il tempo necessario per informarsi adeguatamente e capire le ragioni della fusione.

Il successo della consultazione dipende, poi, anche dal grado di integrazione già esistente tra le comunità coinvolte o dal rapporto di collaborazione tra i Comuni. Ma, in generale, è cruciale la gestione dell'intero percorso che precede il referendum: le tempistiche non devono essere troppo strette, si devono organizzare incontri con la cittadinanza, si deve informare la popolazione. Tutti questi

fattori possono sicuramente contribuire all'esito favorevole della consultazione, ma come già osservato per l'Emilia Romagna, si tratta di condizioni necessarie ma non sufficienti per il successo del referendum.

2.2. Quando i Comuni uniscono le forze: la parola ai sindaci

Inutile nasconderselo: se in Italia la riforma amministrativa sta procedendo a rilento, una parte non piccola della responsabilità è distribuita nei tanti piccoli Comuni che non hanno finora voluto organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali.

Eppure, la formazione di sistemi locali intercomunali non è un fenomeno nuovo: risale infatti agli anni '50 e '60 e si è intensificato successivamente, grazie al susseguirsi di fasi di crescita inevitabilmente accompagnatesi all'estensione del costruito. La crescita demografica del Paese, infatti, ha comportato un importante sviluppo edilizio: l'aumento degli spostamenti favorito dall'intensa motorizzazione degli ultimi decenni ha determinato una forte integrazione spaziale e relazionale, contribuendo, di fatto, alla perdita di significato delle distanze e dei confini comunali. Si tratta – come noto – di fenomeni che caratterizzano in maniera più importante le aree urbane (dove le città si sono integrate, anzi “saldate”, con i Comuni limitrofi), ma significativi anche in altre zone. Fenomeni di coalescenza territoriale hanno riguardato molti casi di Comuni limitrofi, che negli anni hanno sviluppato un grado di interdipendenza sociale e spaziale così intenso da determinare la formazione di un unico sistema locale²².

L'insignificanza dei confini comunali è oggi testimoniata dai comportamenti delle persone: le strategie con cui le famiglie decidono di insediarsi in un territorio non vengono formulate ad una scala comunale, ma ad un livello più ampio, ovvero quello del sistema locale di riferimento. Perché – è evidente – i servizi cui i cittadini ed il mondo produttivo accedono, non possono sempre trovare una risposta ad una scala comunale ormai palesemente insufficiente ad assolvere alle richieste provenienti dagli utenti²³. Al tempo stesso, è la stessa identità territoriale dei cittadini ad aver conosciuto un'evoluzione: il locale è ancora molto sentito, soprattutto nei piccoli Comuni e nelle aree remote, ma l'identità è diventata per necessità intercomunale²⁴.

²² Calafati (2009).

²³ Secondo Calafati (2009), sono le stesse Amministrazioni comunali a disporre di funzioni di governo del territorio rispetto ad un territorio che non rappresenta un ambito funzionalmente autonomo.

²⁴ Nel caso del Trentino – si rimanda a Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016) – il Consorzio dei Comuni Trentini ha rilevato come il principale ostacolo alla fusione fosse il timore della perdita di

Oggi, i sistemi locali intercomunali sono governati da un insieme di Amministrazioni locali, più vasto quanto maggiore è il numero di Municipi coinvolti. È chiaro come, a fronte di un numero elevato di soggetti, gli incentivi alla non cooperazione tendano a prevalere, contribuendo al fallimento della pianificazione di area vasta.

In precedenza abbiamo osservato come la frammentazione amministrativa del nostro Paese abbia pochi eguali in Europa: ciò dimostra che anche dal basso è venuta a mancare la spinta per dare una maggiore razionalità alla risorsa istituzionale sul territorio. Continuano infatti a pesare inerzie e resistenze istituzionali da parte di quei piccoli Comuni che non vogliono rinunciare al proprio micropotere, spesso cresciuto grazie all'incapacità di governare l'espansione edilizia dei centri urbani maggiori. Eppure, una maggiore razionalità istituzionale è fondamentale non solo per ridurre i costi dell'amministrazione pubblica, ma soprattutto per generare quei benefici in termini di servizi, efficienza e qualità del territorio in grado di assicurare una crescita sostenibile di lungo periodo.

Ma come mai i Comuni faticano tanto a cooperare tra loro?

La carenza di cooperazione territoriale dipende, essenzialmente, da due aspetti: il primo è lo squilibrio fra la percezione dei costi del cambiamento istituzionale ed i benefici attesi. In particolare per chi deve "subire" il cambiamento, i costi paiono molto evidenti mentre i benefici molto più vaghi.

Un secondo aspetto di analisi considera invece che, anche ammesso il bilancio positivo della cooperazione, non sono riconosciuti efficaci sistemi di distribuzione dei benefici valutati come equi dagli attori in campo.

Alcuni recenti strumenti amministrativi hanno cercato di affrontare questi problemi di cooperazione inter-istituzionale. È il caso, ad esempio, degli incentivi messi a disposizione da Stato e Regioni per stimolare le gestioni associate tra Comuni.

Tuttavia, questi strumenti continuano ad avere un ruolo limitato a causa della mancata consapevolezza dei benefici di lungo periodo che la cooperazione territoriale potrebbe portare. Non ci riferiamo tanto alla riduzione dei costi politici e amministrativi determinati dalla razionalizzazione della risorsa istituzionale sul territorio, ma soprattutto ai processi economici generati dall'integrazione territoriale. Tanto maggiore sarà la consapevolezza di sindaci e cittadini sui benefici di medio-lungo termine dell'integrazione territoriale, tanto maggiore sarà la motivazione a superare i diversi problemi che, nel breve periodo, ostacolano i progetti di fusione.

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di capire quali possono essere i benefici per i cittadini e le imprese derivanti dalle fusioni tra Comuni. Ed è per questo che abbiamo deciso di dare la parola ai sindaci, veri artefici di questi processi.

identità. Il Consorzio ha affrontato il tema portando i cittadini a riflettere in merito alla possibilità di coltivare questo concetto anche nell'ambito di un contesto amministrativo più ampio, cercando quindi di ragionare sul fatto che l'identità non è un solo un cartello stradale con il nome del Comune, ma è legata a molti altri fattori.

Comune di Quero Vas (BL)

Come riportato in precedenza, sono numerosi i Comuni ad aver intrapreso un percorso di fusione, in particolare negli ultimi anni. Tuttavia, sulla base dell'analisi fin qui condotta e come confermato da alcuni studi²⁵, è possibile affermare che tutte le fusioni portate a termine, di fatto, sembrano possedere caratteristiche proprie. Ogni fusione, in altre parole, fa storia a sé. Sulla base di queste premesse, è pertanto difficile scegliere quali casi siano più meritevoli di approfondimento.

La presente pubblicazione, come si potrà apprezzare nel capitolo successivo, vuole rappresentare anche uno stimolo per i percorsi di fusione tra Comuni, soprattutto in Veneto. In questa prospettiva, allora, si è deciso di approfondire una fusione andata a buon fine proprio in Veneto. Per valutare meglio gli effetti nel corso del tempo, derivanti dall'aggregazione dei Comuni, abbiamo deciso di scegliere una fusione approvata qualche anno fa. La scelta è caduta quindi sul nuovo Comune di Quero Vas, istituito il 28 dicembre 2013, dalla fusione di Quero e Vas. Questo Comune si trova in provincia di Belluno ed è un caso particolarmente interessante, anche in funzione di un nuovo percorso di fusione che sta intraprendendo in questi mesi con il Comune di Alano di Piave. Riportiamo di seguito una sintesi di quanto emerso nel corso di un colloquio con il Sindaco di Quero Vas, Bruno Zanolla, in carica dal 2014, che rappresenta pertanto il primo amministratore del nuovo Comune.

Tab. 25 – Comune di Quero Vas, principali indicatori riguardanti la fusione

Indicatore	Comuni originari		Nuovo Comune
	Quero	Vas	Quero Vas
Popolazione* (abitanti)	2.550	821	3.371
Superficie (kmq)	28	18	46
Risultati referendum fusione (% si)	94%	77%	89%
Data referendum fusione		27 ottobre 2013	
Data istituzione nuovo Comune		28 dicembre 2013	
Contributi statali 2014-2017 (€)		1.411.427	

*: il dato della popolazione è al 1° gennaio 2013.

Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Interno

²⁵ Come evidenziato da Piazza (2016) e Iommi (2017).

La nascita della fusione tra i Comuni di Quero e Vas

Il progetto è partito da lontano, nell'ambito della Comunità Montana Feltrina. Tra il 1994 ed il 1999, in quel contesto, è stato sviluppato un percorso molto interessante, che ci fece diventare un modello in Veneto nei servizi associati. Ad esempio, tra il 1994 e il 1999 sono stati uniformati, nei 13 Comuni della Comunità Montana, tutti i servizi informatici (programmi, software, ecc.). Tale esperienza ha un valore ancora più importante, se consideriamo che i Comuni nel 1994 erano veramente isole a sé stanti, mentre oggi molti servizi vengono svolti in forma associata.

Successivamente, nel 2000 è stata costituita l'Unione dei Comuni, che comprendeva Quero, Vas e Segusino (quest'ultimo si trova in provincia di Treviso), anche se nel 2002 proprio Segusino decise di uscirne. Ovviamente ci furono moltissime resistenze all'Unione. Il principio base che si decise di adottare fu quello di non far muovere i cittadini tra un ufficio e l'altro dei Comuni coinvolti nell'Unione, ma piuttosto di far spostare i dipendenti comunali. La logica adottata con l'Unione fu quella di condividere gradualmente tutti i servizi.

Di conseguenza, quando si è deciso di procedere con la fusione, di fatto Quero e Vas erano già un Comune unico e l'aggregazione ha rappresentato l'esito naturale di un lungo percorso di condivisione dei servizi²⁶. Nel caso di Quero Vas è stato quindi sviluppato un processo di aggregazione "preventivo" sui servizi, per fare in modo che il salto derivante dalla fusione non fosse poi così impegnativo. Pertanto, il problema principale, che è quello organizzativo, era già stato risolto con l'Unione. Al tempo stesso, prima di arrivare alla fusione erano già state uniformate le tariffe dei servizi e dei tributi, per non correre il rischio di continuare ad avere ambiti tariffari diversi all'interno di uno stesso Comune. Forse, anche per questo motivi, il processo di fusione è stato vissuto bene dalla cittadinanza.

La fusione di Quero e Vas, tuttavia, non ha formato un Comune di grandi dimensioni demografiche. Vas aveva meno di mille abitanti, oggi complessivamente siamo un Comune di poco più di 3 mila abitanti, ma con un territorio molto esteso, quasi 50 kmq, con quote anche sensibilmente diverse e quindi sbalzi di temperatura e relativi problemi di neve e ghiaccio. D'altro canto, nei territori montani non è necessario formare grandi nuclei di popolazione: se si mettono insieme 6-7 mila abitanti, i Comuni arrivano ad avere dimensioni territoriali già molto estese. Si tratta peraltro di realtà che sostengono costi molto elevati per la

²⁶ Si tratta di un aspetto confermato, ad esempio, dalla fusione degli ex Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno, che hanno costituito il Comune di Val-samoggia in Emilia Romagna: anche in questo caso il percorso origina da una precedente Unione di Comuni (Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016)).

manutenzione del territorio, ad esempio per pulire le strade dalla neve o per spargere il sale, ma anche per il riscaldamento. Infatti, non sempre “grande è bello”, al di là di una certa soglia si registrano delle inefficienze²⁷.

Bisogna poi essere chiari: in molti casi la fusione è stata indotta dai tagli dei trasferimenti statali, che oggi non consentono più di garantire i servizi minimali, soprattutto per i piccoli Comuni. Sarebbe stato opportuno, invece, intraprendere un percorso con l’obiettivo di far capire i vantaggi della fusione, aiutando ed accompagnando le Amministrazioni locali in questi progetti. In questo senso, inoltre, la fusione può anche diventare il modo per intercettare le sempre più scarse risorse a disposizione degli enti locali.

Il percorso partecipativo con la popolazione

Non appena abbiamo deciso di partire con la fusione dei Comuni, il primo passaggio è stata la condivisione della scelta tra i consigli comunali di maggioranza e di opposizione. Peraltro, la validità del percorso è testimoniata dal ruolo delle opposizioni all’interno dei consigli comunali: molti anni prima furono contrarie all’Unione dei Comuni, mentre in questo caso si dimostrarono favorevoli alla fusione.

Il percorso partecipativo è stato piuttosto articolato. Abbiamo organizzato una serie di incontri informativi preliminari, nell’ambito dei quali veniva spiegato ai cittadini perché fosse il momento più opportuno per procedere con la fusione. In questi appuntamenti, dal punto di vista della comunicazione, la fusione veniva veicolata come un’opportunità che spettava ai cittadini cogliere, mettendo in evidenza vantaggi e svantaggi e cercando di far capire in prospettiva quali potessero essere i benefici derivanti dall’aggregazione.

Gli incontri pubblici hanno coinvolto tutti, dai cittadini alle associazioni economiche e sociali del territorio, permettendo così di raccogliere molte osservazioni. Chiaramente, nell’ambito di questi appuntamenti, noi amministratori ci spendevamo in prima persona: considerando che i Comuni di Quero e Vas venivano da un percorso di 10 anni di Unione, anche tra i sindaci c’era una forte condivisione del progetto di fusione.

Successivamente, c’è stato un nuovo passaggio in Consiglio comunale per deliberare e richiedere il referendum. Prima della consultazione è però stata organizzata una nuova serie di incontri informativi con tutti i soggetti del territorio, anche per illustrare il quesito e la modalità di voto.

²⁷ Come evidenziato nel primo capitolo (si veda in particolare la figura 4), dal punto di vista grafico la distribuzione della spesa pro capite dei Comuni per dimensione demografica disegna una curva “ad U”, con i valori più bassi nelle fasce demografiche intermedie, tra 5.000 e 20.000 abitanti.

Il percorso partecipativo è quindi stato necessariamente lungo, ma non si poteva fare altrimenti. Un progetto di fusione tra Comuni deve infatti avere il tempo di essere compreso dalla popolazione, non può essere sviluppato velocemente.

Parallelamente è stato condotto un percorso formativo con il personale dei due ex Comuni, perché in effetti uno degli aspetti più difficili, tra quelli legati alla fusione, è proprio la riorganizzazione del personale e pertanto non va sottovalutato.

Gestire la scomparsa del municipio quale presidio territoriale

È evidente che la chiusura del municipio porti ad una forte resistenza da parte della comunità: per questo, soprattutto nel primo periodo successivo alla fusione, è importante mantenere almeno i servizi territoriali di base. Per ovviare all'assenza del presidio territoriale è necessario potenziare i servizi e sfruttare la tecnologia, in modo da permettere al cittadino di accettare il cambiamento.

Il Comune di Quero Vas, infatti, adopera un sistema informatico d'eccellenza, in grado di rilasciare le autorizzazioni per tutte le pratiche in formato elettronico. Questo permette ai professionisti di evitare di recarsi in municipio. D'altro canto, per i cittadini non è cambiato poi molto, soprattutto se consideriamo che il Comune di Quero Vas è composto di molte frazioni, anche distanti le une dalle altre: di conseguenza la popolazione è da sempre stata abituata a spostarsi per andare in municipio.

L'efficacia della fusione: risparmi di costi e progetti realizzati

In realtà è difficile misurare dettagliatamente la riduzione di costi conseguente alla fusione dei Comuni, perché, come già anticipato, l'esperienza dell'Unione ha permesso di attuare, già nei 10 anni precedenti, un'opera di efficientamento della macchina amministrativa e di integrazione dei servizi.

Ad esempio, per quanto riguarda il personale: i dipendenti andati in pensione non sono stati sostituiti, ma sono state redistribuite le funzioni. Oggi il Comune di Quero Vas ha 8 dipendenti in meno rispetto alla somma dei due Comuni precedenti, anche grazie all'esternalizzazione di alcuni servizi che però ha permesso di ottenere un importante efficientamento.

Per quanto concerne invece le progettualità, inizialmente grazie ai fondi regionali per l'Unione dei Comuni è stato recuperato un ex cinema parrocchiale, trasformandolo in centro culturale: oggi questo spazio è diventato un volano, un punto di riferimento per tutto il territorio, con una programmazione importante che presenta diverse iniziative tutte le settimane.

Successivamente, attraverso i fondi della fusione è stata portata a termine la nuova palestra, mentre in questo periodo è in corso la ristrutturazione delle scuole. Non dimentichiamo poi che i nuovi Comuni istituiti a seguito di fusione

hanno maggiori possibilità di accedere ai bandi regionali (grazie a premialità appositamente previste). In questo modo è stato possibile accedere ai contributi per l'efficientamento energetico e per l'adeguamento antisismico.

In generale, le economie generate e le maggiori risorse consentono oggi al Comune di Quero Vas di posizionarsi ad un livello impossibile da raggiungere altrimenti (in termini di servizi, progetti, ecc.). Lo si può misurare anche nella tassazione: la TASI non è mai stata applicata, mentre l'IMU è ferma al minimo. Lo si può osservare poi nell'aumento degli investimenti, tra opere pubbliche e manutenzioni. Oggi il Comune di Quero Vas continua ad avere richieste di insediamento di attività economiche: questo rappresenta un importante segnale di vitalità dell'economia locale, favorito anche dai contributi ottenuti con la fusione. Infatti, per quanto possibile, i Comuni svolgono un importante ruolo di attivazione dell'economia locale: chiaramente i numeri sono modesti, ma i lavori pubblici mettono comunque in moto il tessuto economico, dando lavoro ad imprese ed artigiani. In questo senso, la fusione può anche essere vista come un modo per valorizzare le risorse e le attività locali.

Utilizzando i soldi della fusione, sono stati poi concessi contributi alle piccole attività commerciali del Comune di Quero Vas. Per cui, in questo senso, la fusione permette il mantenimento sul territorio di una serie di servizi, che altrimenti non sarebbe possibile continuare ad ospitare: in primis le attività commerciali al dettaglio che ovunque stanno sparendo. Un altro progetto su cui stiamo lavorando riguarda la consegna della spesa a domicilio, a servizio della popolazione anziana ed isolata.

Al tempo stesso, in questi anni sono state valorizzate le associazioni ed il mondo del volontariato ed anche dal punto di vista sociale sono stati organizzati importanti programmi di recupero.

Tutti questi interventi contribuiscono a dare l'idea di un ringiovanimento del territorio, un aspetto fondamentale per contesti periferici come quello di Quero Vas. Ed infatti, la scelta di procedere con la fusione è stata una decisione politica, per dare un segnale al territorio, aiutare le attività economiche, pensare al futuro dei più giovani.

Nel complesso, tra gli ex Comuni, è stato quello più piccolo a beneficiare maggiormente della fusione. In precedenza, infatti, i suoi abitanti non potevano disporre ad esempio di una biblioteca o di servizi sociali. Le stesse frazioni più remote sono state oggetto di importanti investimenti – dalla sistemazione della piazza all'apertura di un centro civico – anche per dare dignità alla scelta di vivere in un contesto periferico e per far capire loro che senza la fusione queste cose non si sarebbero potute fare.

I rapporti con la Regione

In questi anni, il rapporto con la Regione Veneto è stato molto buono, positivo, di collaborazione. Nell'ambito del percorso di fusione c'è stato un intenso dialogo con la Regione, ad esempio in merito al quorum del referendum consultivo, che è giustamente stato eliminato²⁸.

Con la Regione si è poi discusso sulle risorse da dedicare ai Comuni nati da fusione: inizialmente le somme a disposizione delle nuove Amministrazioni locali erano significative, mentre adesso sono inferiori a quelle di altre Regioni (Emilia Romagna ad esempio). È ovviamente auspicabile che a livello regionale venga rafforzato il sistema di contributi a favore delle fusioni.

Il rapporto con la Regione è poi stato costruttivo per quanto riguarda la possibilità di prevedere forme premiali nei bandi regionali per i Comuni che si fondono. Oggi, infatti, le nuove Amministrazioni municipali derivanti da fusioni beneficiano di qualche punto in più nei bandi regionali e godono pertanto di un accesso prioritario a queste risorse.

Verso la fusione con Alano di Piave

L'iniziativa è partita dal Comune di Alano di Piave, che effettivamente negli ultimi anni ha potuto constatare significative differenze con il Comune di Quero Vas, in termini di risorse a disposizione e progettualità portate a termine. Infatti, i risultati emersi da uno studio che ha messo a confronto gli indicatori economici dei due Comuni sono veramente significativi: se consideriamo i dati relativi agli investimenti pro capite, alla spesa corrente, ai servizi offerti, emergono importanti differenze. Ad esempio, a parità di tassazione locale il Comune di Quero Vas investe molto di più rispetto al Comune di Alano di Piave. Di fatto, il confronto fa emergere il prezzo della non scelta di fusione.

Il Comune di Quero Vas si è dimostrato fin da subito disponibile a dialogare con Alano di Piave per valutare un percorso di fusione, anche perché si tratta di un'iniziativa che avremmo voluto già condividere quando nel 2000 partimmo con l'Unione dei Comuni. Da tre anni, comunque, siamo in Unione con Alano di Piave²⁹ ed abbiamo già messo insieme servizi come ragioneria, anagrafe, ufficio tecnico, urbanistica, vigili, biblioteche, servizi sociali.

La nostra intenzione è quella di organizzare una serie di incontri informativi, completando un primo ciclo di appuntamenti con tutti i cittadini entro la primavera 2018. Nel corso di questi incontri intendiamo raccogliere le indicazioni

²⁸ Il quorum sul referendum consultivo per la fusione dei Comuni è stato abolito con la legge regionale n. 22 del 2013.

²⁹ I Comuni di Quero Vas ed Alano di Piave fanno parte dell'Unione dei Comuni "Basso Feltrino-Setteville".

provenienti dalla popolazione e successivamente partire con il percorso di fusione vero e proprio.

L'aggregazione tra Quero Vas e Alano di Piave farebbe nascere un Comune importante per una realtà montana: infatti metteremmo assieme 7 mila abitanti e 100 kmq, nonché un importante tessuto produttivo caratterizzato da industria e artigianato.

Comune di Borgo Virgilio (MN)

Come descritto in precedenza, la maggior parte delle fusioni portate a termine nel nostro Paese ha riguardato i piccoli Comuni. Di conseguenza, solo una piccola parte ha formato aggregati di dimensioni demografiche superiori ai 10 mila abitanti.

Dopo aver studiato una fusione tra piccoli Comuni, abbiamo deciso di approfondire un'aggregazione che invece ha raggiunto una dimensione consistente in termini di popolazione. Al tempo stesso, dopo esserci occupati di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Veneto, abbiamo voluto estendere l'analisi alla Lombardia. Per questi motivi, dunque, abbiamo scelto di studiare il caso del nuovo Comune di Borgo Virgilio, istituito il 4 febbraio 2014, in seguito alla fusione delle Amministrazioni di Virgilio e Borgoforte, in provincia di Mantova. Riportiamo di seguito una sintesi di quanto emerso nel corso di un colloquio con il Vicesindaco di Borgo Virgilio, Giancarlo Froni, in carica dal 2014 ed ex Sindaco del precedente Comune di Borgoforte.

Tab. 26 – Comune di Borgo Virgilio, principali indicatori riguardanti la fusione

Indicatore	Comuni originari		Nuovo Comune
	Virgilio	Borgoforte	Borgo Virgilio
Popolazione* (abitanti)	10.948	3.533	14.481
Superficie (kmq)	31	39	70
Risultati referendum fusione (% si)	75%	51%	67%
Data referendum fusione		1° dicembre 2013	
Data istituzione nuovo Comune		4 febbraio 2014	
Contributi statali 2014-2017 (€)		3.668.479	

*: il dato della popolazione è al 1° gennaio 2013.

Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Interno

Il percorso di fusione tra i Comuni di Virgilio e Borgoforte

Il percorso verso la fusione è partito necessariamente dal Comune più piccolo (Borgoforte, circa 3.500 abitanti), a seguito di una serie di decisioni prese dal Governo centrale: il taglio dei trasferimenti statali agli enti locali contenuto nei provvedimenti legati alla Spending review del Governo Monti, l'obbligo di gestione associata per i piccoli Comuni, l'inasprimento dei vincoli finanziari dei Comuni (il cosiddetto Patto di stabilità).

Il Comune di Borgoforte, essendo soggetto all'obbligo di gestione associata, si è quindi rivolto ai Comuni vicini. Tra le amministrazioni limitrofe, quella di Virgilio si è dichiarata disponibile ad iniziare un progetto di questo tipo, nonostante non fosse soggetta a nessun obbligo avendo più di 10 mila abitanti. Tuttavia, una volta avviato il percorso di gestione associata, ci si è resi conto che per poter disporre di maggiori risorse la strada più vantaggiosa poteva essere quella della fusione, grazie in particolare agli incentivi statali. Peraltro, i Comuni di Virgilio e Borgoforte venivano da un'esperienza negativa di Unione dei Comuni (a cui partecipava anche il Comune di Motteggiana): infatti ci si rese conto fin da subito che l'Unione dei Comuni sarebbe diventata un'ulteriore sovrastruttura da gestire. In altre parole, a fronte di alcuni vantaggi, l'Unione si configurava come un nuovo ente con i relativi adempimenti³⁰.

Inizialmente, prima di partire ufficialmente con il percorso di fusione, è stata svolta un'analisi preliminare dei bilanci comunali, che ha portato a rilevare più punti in comune che di divergenza tra le due Amministrazioni, nonostante ci fossero dimensioni demografiche anche sensibilmente diverse. Entrambi i Comuni, infatti, svolgevano autonomamente tutti i servizi: il problema di Borgoforte era però quello di mantenere un livello elevato di servizi, a fronte della continua diminuzione delle risorse a disposizione. Qualora non ci fosse stata la fusione, infatti, Borgoforte avrebbe dovuto drasticamente ridurre i servizi. In primis, l'esempio è rappresentato dalla scuola materna comunale, che costituisce un servizio molto oneroso per un Comune piccolo. Il rischio, ovviamente, era quello di intervenire con tagli drastici su alcuni servizi forniti (trasporto scolastico, la stessa scuola materna), oppure di introdurre tariffe elevate di compartecipazione alle spese.

Il percorso di fusione è quindi partito come un'idea informale tra i due Comuni, i Sindaci e le Giunte Comunali nell'autunno del 2012 e dopo una verifica preliminare si ufficializzarono le intenzioni. Il progetto è stato condiviso e

³⁰ Un percorso analogo viene descritto dal Sindaco dell'ex Comune di Figline Valdarno – che nel 2014 si è unito a Incisa in Val d'Arno formando il nuovo Comune di Figline e Incisa Valdarno – il quale spiega come l'idea della fusione nasca proprio dal fallimento del tentativo di costituzione di una Unione dei Comuni tra Figline Valdarno, Incisa in Val d'Arno e Rignano sull'Arno (in Nocentini (2017)).

sostenuto da tutti i gruppi consiliari di Borgoforte (maggioranza e minoranza), mentre a Virgilio il gruppo di minoranza era contrario e nacquero dei comitati per il “no”.

Alla fine, il referendum ha avuto un successo di misura a Borgoforte (solo 22 voti in più per il “sì”), con una bassissima partecipazione al voto (intorno al 30%), nonostante fosse stata organizzata una massiccia campagna di informazione. In realtà, quanto successo nel corso delle successive elezioni comunali ha poi rafforzato la scelta della fusione. Infatti, presentammo una lista di candidati con esponenti di entrambi i due ex Comuni, anticipando già prima del voto chi sarebbe stato il sindaco e chi il vicesindaco. L’elezione ci ha premiato (abbiamo ottenuto il 60% dei consensi) a scapito dell’altra lista che si era invece schierata contro la fusione. La decisione di indicare, già inizialmente, chi poi sarebbe stato il sindaco e chi il vicesindaco è stato un modo per garantire la rappresentatività anche dell’ex Comune più piccolo. Non a caso, uno dei temi più dibattuti nel corso della campagna referendaria prima e per l’elezione del sindaco poi, fu il timore della perdita di rappresentanza e di considerazione del Comune di Borgoforte e delle sue frazioni. Teniamo presente che poi, in realtà, le frazioni di Borgoforte hanno votato a favore della fusione: d’altro canto erano periferiche prima e lo sarebbero rimaste dopo, mentre il centro dell’ex Comune di Borgoforte ha votato contro.

La campagna di informazione e i servizi per i cittadini

Appena venne ufficializzata l’idea della fusione, si organizzarono degli incontri informativi con la cittadinanza. In totale, nell’arco di un anno, sono stati organizzati complessivamente 24 incontri con la popolazione, praticamente 3 incontri per ogni frazione del futuro Comune, con l’obiettivo di coinvolgere ed informare tutti.

Uno dei temi trattati è stato indubbiamente quello degli incentivi destinati ai Comuni che decidono di aggregarsi, con la presentazione anche degli altri vantaggi connessi alla fusione, quali ad esempio la possibilità di non essere soggetti al Patto di stabilità, che permetteva di liberare ingenti risorse anche per il Comune di Virgilio. Tuttavia, i cittadini manifestavano un certo scetticismo nei confronti dei contributi: non credevano che alla fine sarebbero arrivati.

Nel corso degli incontri, le criticità che la popolazione sollevava erano molto semplici e si possono riassumere in una questione esemplificativa: dove vado a rinnovare la carta d’identità? Innanzitutto, facevamo presente ai cittadini che il proprio documento d’identità deve essere rinnovato ogni 10 anni. Ad ogni modo

a Borgoforte, presso la vecchia sede municipale³¹, è rimasto attivo un presidio territoriale dedicato a tutte le attività di sportello con il pubblico: l'anagrafe, il supporto alle pratiche per il servizio rifiuti, il protocollo, con l'unica eccezione dello stato civile, in quanto una normativa statale stabilisce che deve essere centralizzato all'interno di un'unica sede.

Il rapporto con le imprese e il ruolo delle associazioni

Le imprese si sono mostrate tendenzialmente favorevoli (o al più neutrali) alla fusione. D'altro canto, è chiaro come più grandi siano le aziende e più funzionale è il rapporto con un Comune di dimensioni maggiori: basti pensare ad esempio alla gestione degli adempimenti cui sono costrette per legge (soprattutto per quanto riguarda le produzioni considerate pericolose per l'ambiente e le persone). Il caso tipico è rappresentato dalla gestione delle problematiche ambientali, che in un piccolo Comune difficilmente possono essere affrontate in maniera efficace, in quanto non ci sono le risorse umane deputate a questa funzione³². È chiaro, quindi, che l'organizzazione di un ufficio tecnico unico agevoli l'attività delle imprese, in particolare per gestire pratiche molto complesse (ambientali o di altro genere).

D'altro canto, per quanto riguarda le attività economiche, tra i due ex Comuni c'è sempre stata una complementarità a livello di settori: a Virgilio si concentra la residenza e prevalgono commercio e servizi, mentre a Borgoforte ci sono soprattutto agricoltura e industria. Se poi pensiamo alle relazioni sociali o alle abitudini legate ad esempio agli acquisti, è sempre esistita una forte integrazione interna al territorio.

A livello associativo abbiamo poi riscontrato una certa coerenza al percorso intrapreso. Infatti, le polisportive dei due ex Comuni si sono aggregate tra di loro 6 mesi prima della fusione tra le Amministrazioni municipali, a causa della mancanza di fondi: oggi condividono e gestiscono insieme tutti gli impianti sportivi. Inoltre, il Comune di Borgoforte si caratterizzava per un numero inferiore di associazioni rispetto a Virgilio, ma per un maggiore coordinamento delle forze del volontariato: era infatti stata promossa l'istituzione di una consulta delle associazioni, per unire le forze. Questo modello è stato in seguito applicato alle oltre 30 associazioni presenti oggi nel territorio di Borgo Virgilio.

³¹ Si tratta di una scelta operata da numerosi Comuni istituiti a seguito di fusione, al fine di garantire ai cittadini il presidio territoriale, come confermato ad esempio dal Sindaco del Comune di Valdaone in provincia di Trento (Susio, Barbagallo, Rumpianesi (2016)).

³² Nocentini (2017) precisa come i piccoli Comuni, spesso, non siano in grado di accedere a risorse umane specializzate. Ad esempio, difficilmente possono permettersi personale di livello dirigenziale o la specializzazione settoriale delle mansioni. Questo può comportare una ricaduta significativa sulla qualità dei servizi erogati.

Il rapporto con la Regione e il ruolo della politica

Inizialmente la Regione Lombardia sembrava un po' impreparata a gestire i processi di fusione, che si sono intensificati soprattutto a partire dal 2014. Infatti, nel nostro caso la Regione decise di procedere con la legge di fusione in maniera piuttosto repentina, con poco preavviso per quanto riguarda l'istituzione del nuovo Comune. Oggi, invece, la Regione sembra più pronta ad affrontare questi percorsi e quindi a pianificare per tempo gli step della fusione.

Proprio dalla Regione siamo stati invitati, un paio d'anni dopo la creazione del nuovo Comune, ad esporre i risultati post fusione. Abbiamo peraltro partecipato alle altre fusioni – realizzate o fallite – in provincia di Mantova (ma più in generale anche in altre aree della Lombardia), in quanto siamo stati contattati dai rispettivi sindaci per illustrare il nostro caso. Peraltro, qui in Lombardia il tema delle fusioni è trasversale agli schieramenti politici.

Regione a parte, non tutti gli altri enti pubblici si sono mostrati preparati ad agevolare il passaggio legato alla fusione: abbiamo infatti avuto alcune criticità con l'Inps e l'Agenzia delle Entrate, mentre ad esempio non ci sono stati problemi con il Pubblico Registro Automobilistico. Le banche (quasi tutte), invece, hanno gestito la transizione senza creare problemi agli utenti.

L'efficacia della fusione: risparmi di costi e progetti realizzati

Indubbiamente, in questi anni abbiamo realizzato una serie di importanti interventi sul territorio grazie ai contributi ottenuti dallo Stato per la fusione, ma anche in virtù dei bandi regionali cui riusciamo sistematicamente ad accedere (sfruttando le premialità dedicate ai Comuni nati da fusione). Altri progetti sono stati portati a termine attraverso lo sblocco delle risorse a disposizione dei Comuni, che prima dell'aggregazione non potevano spendere in virtù dei vincoli finanziari.

Tra gli interventi realizzati, possiamo citare l'adeguamento dei sistemi informatici, l'efficientamento energetico ed il consolidamento del palazzetto dello sport di Virgilio. È poi stato costruito un nuovo palazzetto dello sport a Borgoforte, nell'ambito del plesso scolastico ed a servizio anche delle manifestazioni musicali. Numerosi sono stati, quindi, gli interventi a beneficio delle associazioni sportive, tra cui possiamo ricordare anche il rifacimento dell'impianto di illuminazione del campo di calcio principale e degli spogliatoi. A breve, invece, partiranno i lavori di efficientamento energetico della sede comunale. Di conseguenza, ci stiamo muovendo secondo questa logica: stiamo cercando di investire tutte le nuove disponibilità monetarie per ridurre le spese da sostenere quando gli incentivi saranno terminati. In altre parole, dunque, ci stiamo adoperando per ridurre la spesa corrente di domani.

La fusione ha portato poi all'ottimizzazione degli edifici pubblici. L'ex Comune di Virgilio, infatti, non aveva un magazzino comunale né spazi per gli archivi, mentre l'ex Comune di Borgoforte disponeva di strutture libere: tali spazi verranno pertanto adibiti ad archivio storico (consultabile). Se non ci fosse stata la fusione, Virgilio avrebbe dovuto impiegare i soldi di cui disponeva (ma che non poteva spendere) per costruire o acquisire un locale con funzione di magazzino comunale. Oggi invece, per assolvere a tale funzione si possono utilizzare gli spazi di Borgoforte.

Sulla base di tutti gli interventi di efficientamento e razionalizzazione portati a termine, contiamo di risparmiare 200 mila euro l'anno (abbiamo risparmiato circa il 19% tra 2015 e 2013 sulle funzioni generali, di gestione e controllo), che verranno reinvestiti nel settore sociale e in quello culturale.

Per quanto riguarda i tributi, inoltre, la fusione tra i Comuni ha portato alla riduzione dell'addizionale Irpef e dell'IMU, in virtù dell'applicazione delle aliquote più basse in vigore tra i due ex Comuni. Al tempo stesso, è stato abolito il canone per il passo carraio e la Tosap.

Il progetto della Grande Mantova

Da molto tempo si parla del progetto della Grande Mantova, ovvero dell'aggregazione di tutti i Comuni della cintura del capoluogo, tra cui Borgo Virgilio. Oggi il problema sembra essere proprio Mantova, in virtù delle diversità esistenti tra il capoluogo e i Comuni contermini. Il progetto di fusione di Borgoforte e Virgilio, pur nella diversità in termini di dimensione demografica, poteva comunque contare su numerose affinità per quanto riguarda gli aspetti contabili legati al bilancio, all'indebitamento, alle risorse finanziarie. Con Mantova, invece, sussiste ancora oggi, ad esempio, una sproporzione per quanto concerne il numero dei dipendenti.

Oggi, però, forse è prioritario indire un referendum consultivo alla popolazione, perché nel corso di tutti questi anni di dibattito, i cittadini non sono mai stati interpellati, in merito alla volontà di far parte della Grande Mantova. Peraltro, non è ancora emersa una posizione univoca tra i sindaci del territorio e persino le posizioni condivise sembrano più essere frutto di casualità che di strategia (in altre parole dipendono dalle affinità politiche, dai singoli punti di vista di sindaci, assessori, consigli comunali, ecc.). Ad ogni modo si tratterebbe di mettere insieme complessivamente poco più di 100 mila abitanti: in fin dei conti, dal punto di vista della gestione, è un progetto fattibile.

3. TRA IDENTITÀ E FUTURO: IL VENETO RIORGANIZZA IL TERRITORIO

3.1. Le fusioni in Veneto e i progetti in corso

Negli ultimi anni in Veneto si è assistito ad una rilevante crescita del numero di iniziative volte alla fusione di due o più Comuni. Tra dicembre 2017 e gennaio 2018 si sono svolte sei consultazioni referendarie¹: “Arsiero Tonezza” e “Barbarano Mossano” in provincia di Vicenza, “Belfiore Caldiero Terme” e “Valdalpone” in provincia di Verona, “Quattroville” in provincia di Padova e “Valle del Biois” in provincia di Belluno.

Indipendentemente dall’esito di tali referendum, le fusioni di Comuni costituiscono il segnale più evidente di una stagione di maggior protagonismo dei territori, che non può essere liquidata solo con l’opportunità degli incentivi finanziari. Molteplici sono gli elementi che favoriscono l’aumento dei progetti di fusione: oltre ai contributi dello Stato (che indubbiamente hanno un peso rilevante), va considerato l’obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, la riduzione delle risorse finanziarie, nonché la percezione che con il tramonto delle Province le realtà territoriali di piccola dimensione o periferiche rischiano una sorta di “emarginazione” istituzionale. Oppure, molto più semplicemente, sta crescendo la consapevolezza che il “fare squadra” rappresenti un’occasione importante per lo sviluppo del territorio.

Un indicatore emblematico del proliferare dei progetti di fusione in Veneto è dato dalle richieste pervenute alla Regione relative alla concessione del contributo finanziario per la realizzazione degli studi di fattibilità: nello specifico, due richieste nel 2014, tredici nel 2016 e nove nel 2017.

¹ Alla chiusura del libro (31 dicembre 2017), il quadro dei referendum in Veneto è il seguente: le consultazioni svolte il 17 dicembre 2017 hanno visto prevalere i “no” per “Arsiero Tonezza”, “Belfiore Caldiero Terme” e “Valle del Biois”, mentre i “sì” hanno vinto a “Barbarano Mossano” e “Quattroville”. Il referendum per “Valdalpone” è stato indetto per il 21 gennaio 2018.

In realtà, quello appena descritto rappresenta la punta dell'iceberg di un fenomeno di dimensioni maggiori. L'identificazione di tutti i "cantieri" attualmente presenti in Veneto è un esercizio non facile, poiché non esiste un censimento ufficiale. Infatti, molti progetti di fusione si trovano ancora in una fase embrionale, preliminare all'attivazione vera e propria da parte della Giunta regionale. Per tali ragioni, al fine di tracciare la mappa del fenomeno "fusioni" in Veneto, si è deciso di procedere nel seguente modo:

- in prima fila vi sono, ovviamente, le proposte di fusione che hanno visto prevalere i "sì" nella consultazione del 16 dicembre 2017, nonché il progetto che sarà sottoposto a referendum il 21 gennaio 2018 (raggruppamento denominato "fusioni approvate o referendum indetto");
- a seguire, i progetti di legge presentati in Consiglio regionale, nonché le iniziative di fusione che hanno richiesto e ottenuto l'erogazione del contributo per la realizzazione dello studio di fattibilità da parte della Regione Veneto² (raggruppamento denominato "fase di studio");
- infine, le azioni concrete da parte dei Comuni, come sondaggi presso la popolazione, l'avviso per l'affidamento d'incarico per uno studio di fattibilità, la trattazione del tema "fusione" da parte dei Consigli comunali (informazioni desunte dai siti istituzionali dei Comuni o dagli organi di stampa). Per semplicità, questo raggruppamento è stato denominato "iniziative preliminari".

Attualmente, il "cantiere fusioni" in Veneto conta 25 iniziative che coinvolgono complessivamente 60 Comuni (pari al 10% del totale regionale) e 259.000 abitanti (il 5% della popolazione). Nell'ipotesi che tutti i progetti si concludano con il via libera alla fusione, il numero di Comuni del Veneto passerebbe da 575 a 540 (-6%): analogamente, la dimensione media delle Amministrazioni comunali del Veneto salirebbe da 8.535 a 9.088 abitanti. Giova precisare che si tratta meramente di un tentativo preliminare di mappare tale fenomeno, in cui potrebbero essere conteggiati progetti già tramontati o, al contrario, potrebbero mancare alcune iniziative in fase di avvio.

Nel dettaglio, le due proposte approvate nel referendum del dicembre 2017 e il progetto sottoposto alla consultazione di gennaio 2018 coinvolgono nel complesso 8 Comuni; nel raggruppamento "fase di studio" si contano 16 proposte per un totale di 38 Comuni; infine, del gruppo "iniziative preliminari" fanno parte 6 progetti che sono espressione della volontà di 14 Comuni. Sono presenti tutte le province venete, fatta eccezione per Venezia. Nel Padovano emergono 6

² Sono stati considerati i provvedimenti a partire dal 2014: DDR n. 157 del 3 ottobre 2014, DDR n. 40 del 14 ottobre 2016 e DDR n. 270 del 23 novembre 2017.

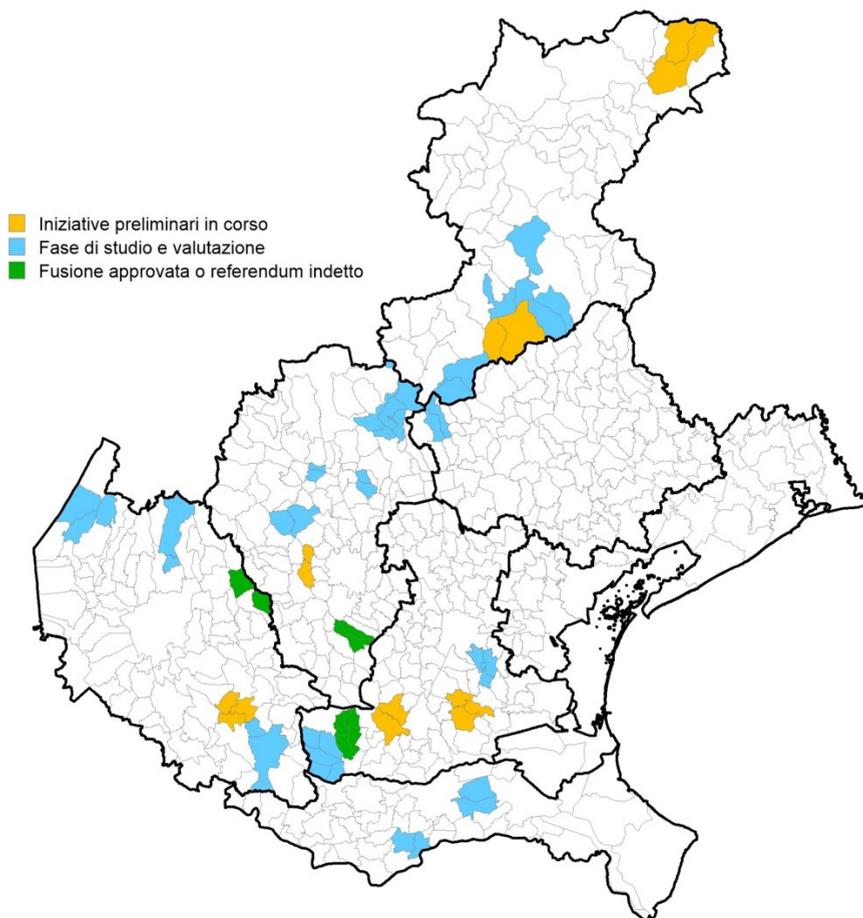
progetti che coinvolgono ben 17 Comuni; in provincia di Vicenza vi sono 6 iniziative per un totale di 15 Comuni; in provincia di Verona si hanno 5 proposte che interessano 12 Comuni; nel Bellunese si contano 5 iniziative per complessivi 10 Comuni; a Rovigo 2 progetti per 4 Comuni; infine, nel Trevigiano un'unica iniziativa promossa da 2 Comuni.

I contributi finanziari a sostegno delle fusioni comunali sono stati aumentati notevolmente negli ultimi anni. La Legge di Bilancio 2018 ha innalzato l'entità di tali incentivi al 60% dei trasferimenti statali riferiti al 2010, confermando il tetto massimo di 2 milioni di euro ad iniziativa. Si rammenta che tale contributo viene erogato ogni anno per dieci anni. Per ciascuno dei 25 progetti censiti è stato quantificato l'importo del contributo annuo che lo Stato erogherebbe in caso di fusione. Si tratta, ovviamente, di un mero calcolo teorico poiché l'effettiva determinazione dell'incentivo dipende dal numero di Comuni beneficiari (attualmente 51 in Italia) e dal *plafond* disponibile.

In valore assoluto l'entità dell'incentivo andrebbe dai 550.000 euro di "Castelbaldo + Masi" al tetto di 2 milioni di euro ottenibile da ben 5 proposte di fusione; in rapporto alla popolazione, il contributo oscillerebbe dai 73 euro per abitante di "Angiari + Legnago" ai 176 per cittadino dell'ipotetico Comune unico della Valbrenta; l'incentivo alla fusione farebbe aumentare dell'8% le entrate correnti di "Angiari + Legnago" e di "Brenzzone + Ferrara + S. Zeno", fino ad arrivare al +33% di Quattroville.

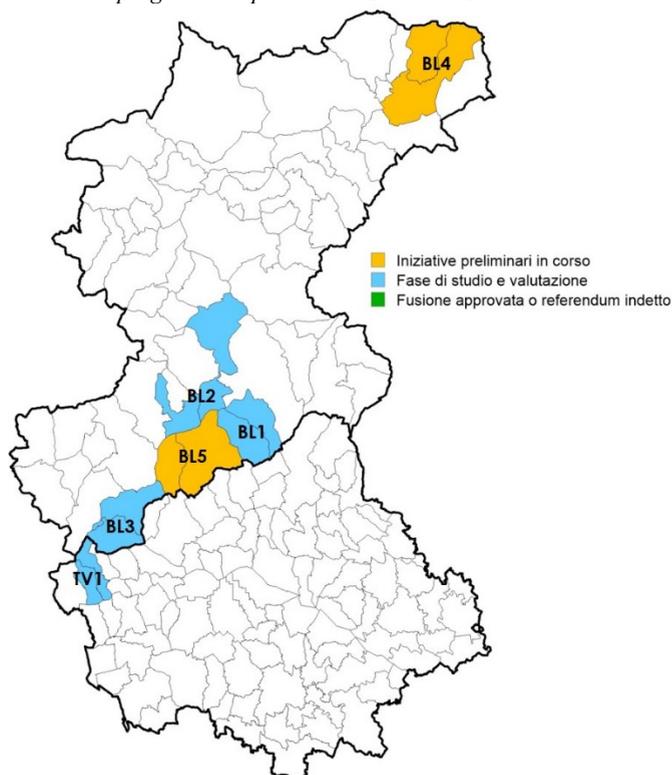
Il conteggio di un dato medio è forse più utile per delineare l'importanza, anche strategica, dei contributi finanziari attualmente disponibili da parte dello Stato. Considerando le 25 proposte di aggregazione, l'importo medio annuo supererebbe quota 1,2 milioni di euro per ciascuna fusione, pari a 510.000 euro per ognuno dei Comuni che si è fuso. Ogni anno, e per dieci anni, sarebbero disponibili risorse aggiuntive pari a 118 euro per ciascun cittadino con un beneficio notevole per il bilancio comunale: le entrate correnti dei "nuovi" Comuni aumenterebbero in media del 18%, consentendo alle Amministrazioni locali di recuperare velocemente le risorse perse nella stagione dei tagli e programmare concretamente lo sviluppo economico e sociale delle rispettive comunità.

Fig. 10 – Fusioni dei Comuni: i progetti in Veneto per stato di avanzamento



Fonte: nostre elaborazioni

Fig. 11 – Fusioni dei Comuni: i progetti nelle province di Belluno e Treviso



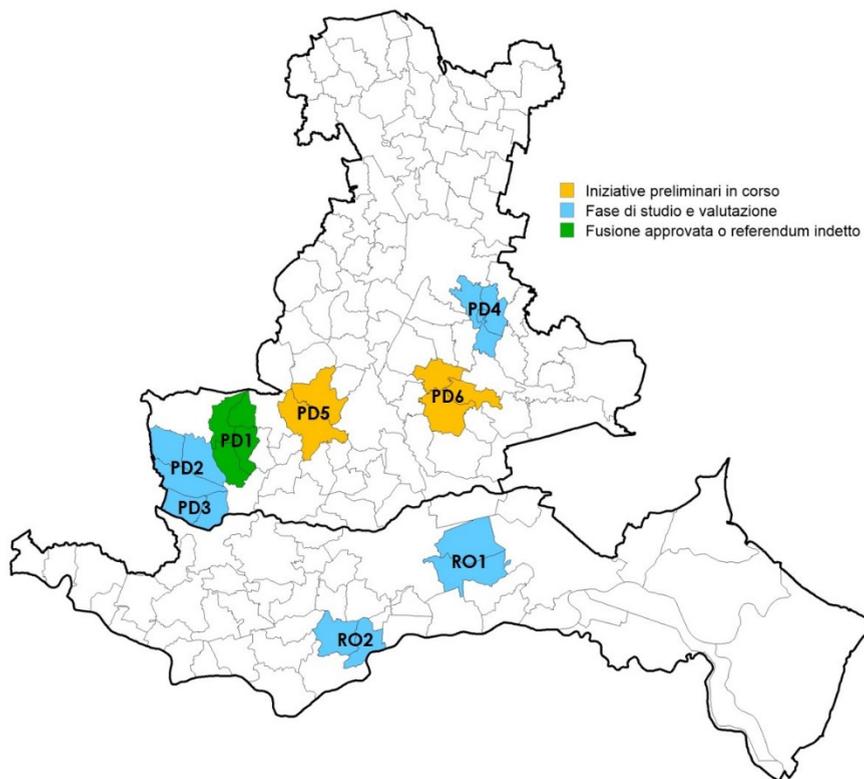
Fonte: nostre elaborazioni

Tab. 27 – Fusioni dei Comuni: i progetti nelle province di Belluno e Treviso

Prov.	Fusione	Comuni	Pop. Comuni	Pop. Fusione
BL1	"Limana + Trichiana"	LIMANA TRICHIANA	5.228 4.847	10.075
BL2	"S. Giustina + Sedico"	SANTA GIUSTINA SEDICO	6.773 10.063	16.836
BL3	"Setteville"	ALANO DI PIAVE QUERO VAS	2.760 3.221	5.981
BL4	"Comelico Inferiore"	SAN PIETRO DI CADORE SANTO STEFANO DI CADORE	1.617 2.547	4.164
BL5	"Lentiai + Mel"	LENTIAI MEL	2.969 5.968	8.937
Prov.	Fusione	Comuni	Pop. Comuni	Pop. Fusione
TV1	"Crespano + Paderno"	CRESPANO DEL GRAPPA PADERNO DEL GRAPPA	4.534 2.181	6.715

Fonte: nostre elaborazioni (dati Istat per la popolazione)

Fig. 12 – Fusioni dei Comuni: i progetti nelle province di Padova e Rovigo



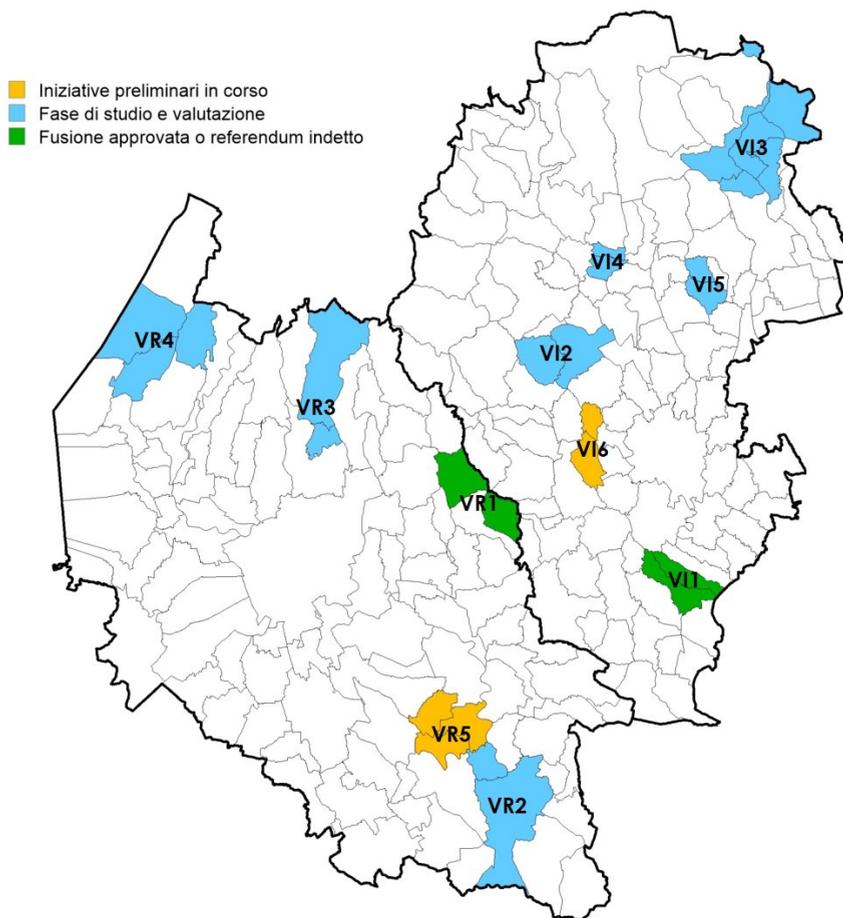
Fonte: nostre elaborazioni

Tab. 28 – Fusioni dei Comuni: i progetti nelle province di Padova e Rovigo

Prov.	Fusione	Comuni	Pop. Comuni	Pop. Fusione
PD1	Quattroville	MEGLIADINO SAN FIDENZIO	1.934	8.933
		MEGLIADINO SAN VITALE	1.937	
		SALETTO	2.783	
		SANTA MARGHERITA D'ADIGE	2.279	
PD2	"Casale + Merlara + Urbana"	CASALE DI SCODOSIA	4.847	9.666
		MERLARA	2.673	
		URBANA	2.146	
PD3	"Castelbaldo + Masi"	CASTELBALDO	1.528	3.293
		MASI	1.765	
PD4	"Legnaro + Polverara + Ponte S.N."	LEGNARO	8.829	25.691
		POLVERARA	3.319	
		PONTE SAN NICOLO'	13.543	
PD5	"Baone + Este"	BAONE	3.126	19.587
		ESTE	16.461	
PD6	"Cartura + Conselve + Terrassa"	CARTURA	4.637	17.594
		CONSELVE	10.272	
		TERRASSA PADOVANA	2.685	
Prov.	Fusione	Comuni	Pop. Comuni	Pop. Fusione
RO1	"Ceregnano + Villadose"	CEREGNANO	3.590	8.631
		VILLADOSE	5.041	
RO2	Frassinelle Polesella	FRASSINELLE POLESINE	1.423	5.385
		POLESELLA	3.962	

Fonte: nostre elaborazioni (dati Istat per la popolazione)

Fig. 13 – Fusioni dei Comuni: i progetti nelle province di Verona e Vicenza



Fonte: nostre elaborazioni

Tab. 29 – Fusioni dei Comuni: i progetti nelle province di Vicenza e Verona

Prov.	Fusione	Comuni	Pop. Comuni	Pop. Fusione
VI1	Barbarano Mossano	BARBARANO VICENTINO	4.617	6.438
		MOSSANO	1.821	
VI2	"Malo + Monte di Malo"	MALO	14.915	17.782
		MONTE DI MALO	2.867	
VI3	"Valbrenta"	CAMPOLONGO SUL BRENTA	815	7.133
		CISMON DEL GRAPPA	911	
		SAN NAZARIO	1.691	
		SOLAGNA	1.889	
		VALSTAGNA	1.827	
VI4	Colbregonza	CARRÈ	3.647	6.195
		CHIUPPANO	2.548	
VI5	Colceresa	MASON VICENTINO	3.493	6.063
		MOLVENA	2.570	
VI6	"Gambugliano + Sovizzo"	GAMBUGLIANO	840	8.422
		SOVIZZO	7.582	
Prov.	Fusione	Comuni	Pop. Comuni	Pop. Fusione
VR1	Valdalpone	RONCA'	3.834	8.949
		SAN GIOVANNI ILARIONE	5.115	
VR2	"Angiari + Legnago"	ANGIARI	2.274	27.539
		LEGNAGO	25.265	
VR3	"Bosco Chiesanuova + Cerro Vr."	BOSCO CHIESANUOVA	3.599	6.060
		CERRO VERONESE	2.461	
VR4	"Brenzona + Ferrara + S. Zeno"	BRENZONE SUL GARDA	2.452	4.042
		FERRARA DI MONTE BALDO	228	
		SAN ZENO DI MONTAGNA	1.362	
VR5	"Destra Adige"	ISOLA RIZZA	3.262	9.020
		ROVERCHIARA	2.750	
		SAN PIETRO DI MORUBIO	3.008	

Fonte: nostre elaborazioni (dati Istat per la popolazione)

Tab. 30 – Fusioni dei Comuni: calcolo dei contributi statali per ogni progetto (valori in euro)

Fusione	Prov.	Numero Comuni	Pop.	Contributo statale alle fusioni*	Contributo statale procapite	Contributo su entrate correnti**
"Angiari + Legnago"	VR	2	27.539	2.000.000	73	+8%
"Baone + Este"	PD	2	19.587	2.000.000	102	+14%
"Cartura + Conselve + Terrassa"	PD	3	17.594	2.000.000	114	+24%
"Legnaro + Polverara + Ponte S.N."	PD	3	25.691	2.000.000	78	+14%
"Malo + Monte di Malo"	VI	2	17.782	2.000.000	112	+18%
"S. Giustina + Sedico"	BL	2	16.836	1.967.456	117	+26%
"Lentiai + Mel"	BL	2	8.937	1.461.048	163	+27%
"Casale + Merlara + Urbana"	PD	3	9.666	1.349.352	140	+22%
Quattroville	PD	4	8.933	1.314.390	147	+33%
"Limana + Trichiana"	BL	2	10.075	1.310.680	130	+17%
"Valbrenta"	VI	5	7.133	1.258.559	176	+21%
"Destra Adige"	VR	3	9.020	1.223.716	136	+26%
"Ceregnano + Villadose"	RO	2	8.631	1.203.176	139	+20%
Valdalpone	VR	2	8.949	1.111.418	124	+25%
"Setteville"	BL	2	5.981	1.028.765	172	+23%
"Crespano + Paderno"	TV	2	6.715	899.178	134	+22%
Colceresa	VI	2	6.063	838.706	138	+25%
"Gambugliano + Sovizzo"	VI	2	8.422	838.096	100	+20%
Frassinelle Polesella	RO	2	5.385	798.945	148	+17%
Barbarano Mossano	VI	2	6.438	794.210	123	+20%
Colbregonza	VI	2	6.195	745.562	120	+19%
"Comelico Inferiore"	BL	2	4.164	693.978	167	+21%
"Bosco Chiesanuova + Cerro Vr."	VR	2	6.060	655.213	108	+11%
"Brenzone + Ferrara + S. Zeno"	VR	3	4.042	586.855	145	+8%
"Castelbaldo + Masi"	PD	2	3.293	554.654	168	+27%

* pari al 60% dei trasferimenti statali del 2010, così come indicato nella Legge di Bilancio 2018.

** riferite al rendiconto 2016.

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno

3.2. La mappa funzionale del Veneto e le possibili aggregazioni comunali

Parafrasando una citazione letteraria, possiamo affermare che nessun Comune è un'isola. Ogni amministrazione, in effetti, capoluoghi inclusi, si trova a condividere con le realtà limitrofe un'articolata serie di funzioni e servizi: dalla raccolta dei rifiuti alla gestione dell'acqua, dai servizi di polizia alla protezione civile.

Si tratta di un ragionamento valido per tutto il Paese e sicuramente anche per il Veneto, nonostante sia un territorio storicamente caratterizzato da forti localismi. D'altro canto, la Regione Veneto ha emanato le prime normative in materia di forme associate addirittura nel 1975 (poco dopo la sua istituzione); pertanto, il livello di gestione intercomunale dei servizi interessa il Veneto da oltre quarant'anni. Inizialmente furono le comunità montane (legge n. 1102 del 1971) ed i comprensori (legge regionale n. 64 del 1975), molti anni dopo arrivarono Unioni di Comuni, convenzioni e consorzi (decreto legislativo n. 267 del 2000), Intese Programmatiche d'Area (IPA, legge regionale n. 35 del 2001), ma anche strumenti suggeriti dall'Unione Europea come i Gruppi di Azione Locale (GAL, a partire dal 1989)³.

Oltre a queste forme associate che possiamo definire "istituzionali", i Comuni ricadono all'interno degli ambiti ottimali di gestione di una serie di funzioni quali sanità, polizia locale, protezione civile, servizi idrici, raccolta rifiuti. Questi servizi rispondono a logiche di efficienza e pertanto i bacini territoriali che formano non seguono i tradizionali confini amministrativi, scavalcando pertanto non solo i limiti provinciali ma persino quelli regionali. Si tratta, inoltre, di ambiti con caratteristiche diverse tra di loro e di conseguenza le zonizzazioni che formano non sono coincidenti. Ne risulta una sovrapposizione parziale ed incompleta di tutti questi livelli: i Comuni, di conseguenza, si trovano a gestire funzioni diverse con Amministrazioni locali diverse. Tutto questo causa una maggiore difficoltà dei processi amministrativi, ma anche un gap di rappresentanza in quanto si fatica a "fare squadra" tra Municipi e condividere problematiche e soluzioni per un territorio comune.

Tuttavia, numerosi Comuni del Veneto condividono già molti livelli funzionali ed è su questa base che abbiamo sviluppato l'analisi presente in questo paragrafo. L'obiettivo della mappatura del Veneto sviluppata nelle pagine seguenti

³ Salvato (2016).

è infatti quello di individuare gruppi di Comuni omogenei (una sorta di “minimo comune denominatore territoriale”) rispetto ai bacini territoriali determinati dalle seguenti funzioni:

- sanità (Aziende ULSS)⁴;
- acqua (consigli di bacino)⁵;
- rifiuti (bacini di raccolta)⁶;
- scuola (ambiti territoriali)⁷;
- polizia locale (distretti)⁸;
- protezione civile (distretti)⁹.

L’analisi ha preso in esame i bacini territoriali delle 6 funzioni sopraindicate, individuando quali Municipi condividono tutti e 6 gli ambiti dei relativi servizi. Nel solo caso delle Aziende ULSS sono stati considerati sia l’assetto attuale derivante dalla recente riforma sanitaria regionale, sia quello precedente organizzato in 21 aziende sanitarie. I distretti socio-sanitari, per quanto utili ad un’analisi funzionale del Veneto, non sono stati considerati, in quanto rappresentano un livello organizzativo ormai superato dalla recente riforma.

In realtà, l’analisi tiene conto anche dei confini provinciali: infatti, nonostante le modifiche a livello di *governance* e la revisione delle competenze, le Province costituiscono ancora il riferimento principale per i tavoli intercomunali.

Infine, un ultimo criterio considerato per l’individuazione dei bacini omogenei è quello della contiguità territoriale, in quanto punto di partenza fondamentale per possibili fusioni tra Comuni.

⁴ Legge regionale n. 19 del 2016.

⁵ Deliberazione della Giunta regionale n. 1955 del 2015.

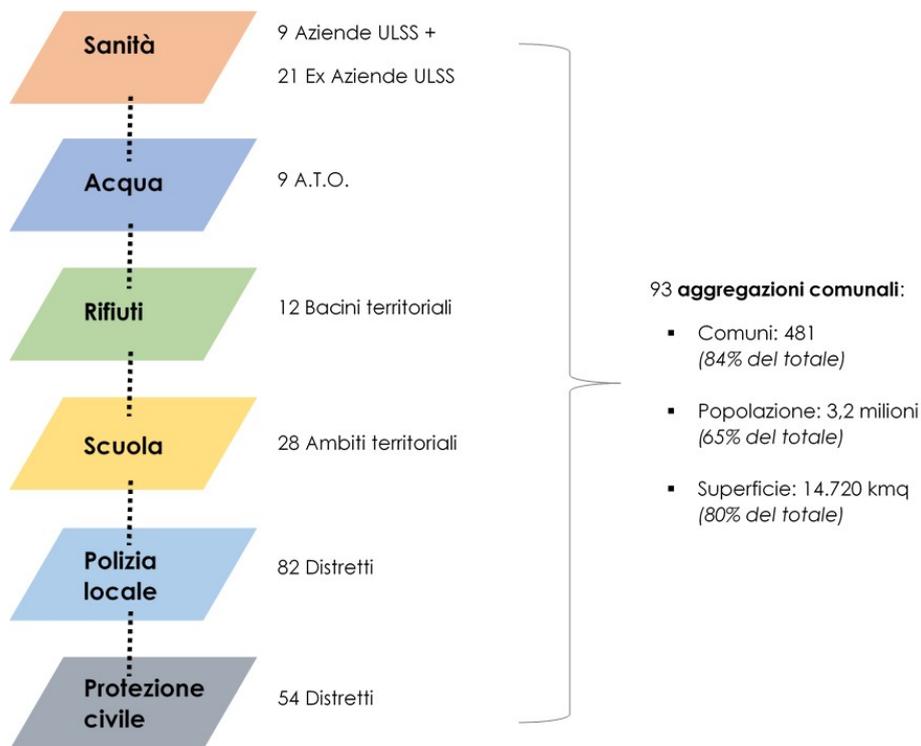
⁶ Deliberazione della Giunta regionale n. 13 del 2014.

⁷ Decreto prot. AOODRVE n. 3195 del 2017.

⁸ Deliberazione della Giunta regionale n. 1221 del 2012.

⁹ Deliberazione della Giunta regionale n. 3936 del 2006.

Fig. 14 – Schema multi-livello della metodologia utilizzata per individuare i bacini omogenei dei Comuni



Fonte: nostre elaborazioni

Necessariamente, per realizzare un lavoro di questo tipo sono state operate delle scelte precise. Nel nostro caso, infatti, si è deciso di escludere una serie di livelli di programmazione quali IPA, GAL e PATI per due motivi: da un lato non rappresentano un servizio vero e proprio (non lo può essere la pianificazione del territorio in quanto si compone a sua volta di molte altre attività e si lega a progettualità ed iniziative precise); dall'altro non costituiscono bacini che includono tutto il Veneto, in quanto organizzati su base volontaria.

Di conseguenza, per le stesse ragioni non sono state considerate le Unioni di Comuni – che comportano la gestione associata di servizi, ma non rappresentano un servizio in sé – né le convenzioni, in quanto troppo eterogenee per quanto concerne la tipologia di servizi svolti in forma associata, gran parte dei quali non strategici (tra i tanti, possiamo ad esempio citare il trasporto scolastico, l'assistenza agli anziani, le biblioteche, la pulizia delle strade, ecc.). Ad ogni modo, si

tratta di livelli sovracomunali che si possono successivamente confrontare con i bacini omogenei individuati, per valutare se esistono delle sovrapposizioni in grado di rinforzare ulteriormente (o viceversa modificare) la definizione degli ambiti proposti.

L'analisi, infine, non considera le proposte di fusione in corso contenute nel paragrafo precedente, in quanto processi determinati direttamente dalle Amministrazioni locali, che non necessariamente derivano dal confronto dei bacini funzionali.

Un discorso diverso riguarda il tema "lavoro". In questo caso, infatti, una soluzione poteva essere quella di considerare nell'analisi anche i bacini definiti dai centri per l'impiego. Tuttavia, considerando l'incertezza rispetto al loro ruolo, si è deciso di escluderli, anche in funzione dello scarso peso delle politiche per il lavoro all'interno dei singoli Comuni. Al tempo stesso, una delle possibili alternative era quella di considerare i bacini definiti dalla classificazione dei sistemi locali del lavoro definiti dall'Istat. I sistemi locali del lavoro, infatti, vengono delimitati utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri di pendolarismo casa/lavoro rilevati in occasione dei Censimenti e definiscono una griglia territoriale i cui confini non seguono l'articolazione amministrativa del territorio. Tuttavia, pur rappresentando un'organizzazione territoriale funzionale molto interessante per l'analisi socio-economica, i sistemi locali del lavoro non costituiscono bacini relativi a servizi e per questo motivo si è deciso di non considerarli.

Infine, la presente analisi non si integra con il piano di riordino territoriale della Regione Veneto¹⁰ né si conforma ai criteri ed alle metodologie presenti nello stesso, ma nemmeno ha le pretese di porsi quale soluzione alternativa, limitandosi piuttosto ad individuare bacini funzionali omogenei quale possibile base per progetti di aggregazione tra Comuni.

Complessivamente, sono stati individuati 93 bacini omogenei, che mettono insieme ben 481 Comuni (l'84% del totale regionale). Queste aggregazioni rappresentano oltre 3 milioni di abitanti, pari a circa il 65% del Veneto e addirittura l'80% della superficie regionale. I numeri rispecchiano un'ultima precisa scelta effettuata in questa analisi: abbiamo infatti deciso di escludere da questi ambiti i capoluoghi di provincia. Il motivo è lo stesso che ci ha spinto a considerare i confini provinciali: dovendo necessariamente proporre una mappatura operativa, da considerare come base utilizzabile per futuri processi di fusione, a nostro avviso è inutile comprendere le principali città, in quanto rappresentano dei soggetti "dominanti" in una logica di aggregazione. In altre parole, se in Veneto – ad oggi – le fusioni hanno faticato molto ad attecchire, per provare ad

¹⁰ Approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1417 del 6 agosto 2013.

incentivarle maggiormente a nostro avviso è fondamentale partire dal basso e da motivazioni funzionali. Se in questi processi dovessero entrare anche i capoluoghi, il ragionamento si sposterebbe su logiche del tipo grande vs piccolo, che è opportuno eludere fin da subito per evitare il naufragare immediato di ogni possibile iniziativa.

La tabella seguente riassume in unico quadro tutti i 93 bacini individuati, che si distribuiscono territorialmente in questo modo:

- 21 in provincia di Vicenza;
- 18 in provincia di Verona;
- 18 in provincia di Treviso;
- 12 in provincia di Padova;
- 10 in provincia di Rovigo;
- 9 in provincia di Belluno;
- 5 in provincia di Venezia.

Per ogni ambito individuato, viene di seguito riportato il dato relativo alla popolazione residente e alla superficie territoriale.

Tab. 31 – Ambiti omogenei individuati in Veneto, popolazione residente e superficie territoriale

Ambito	Popolazione 1.1.2017	Superficie (kmq)	Ambito	Popolazione 1.1.2017	Superficie (kmq)
BL 1	9.648	170,6	VE 1	113.928	169,0
BL 2	9.101	283,1	VE 2	129.598	314,2
BL 3	19.147	658,5	VE 3	71.230	201,8
BL 4	8.532	343,1	VE 4	38.636	191,9
BL 5	17.185	594,1	VE 5	70.340	415,1
BL 6	9.813	409,6			
BL 7	26.966	324,8	VR 1	15.255	193,8
BL 8	49.678	521,8	VR 2	71.209	231,1
BL 9	5.981	82,4	VR 3	19.464	159,8
			VR 4	18.107	134,8
PD 1	77.998	170,8	VR 5	88.049	221,8
PD 2	86.009	200,5	VR 6	23.749	52,7
PD 3	37.236	104,0	VR 7	8.279	72,2
PD 4	24.505	77,1	VR 8	39.168	188,9
PD 5	30.839	146,1	VR 9	26.434	122,4
PD 6	12.148	24,8	VR 10	11.493	70,3
PD 7	6.505	44,4	VR 11	38.225	161,8

(continua)

(segue)

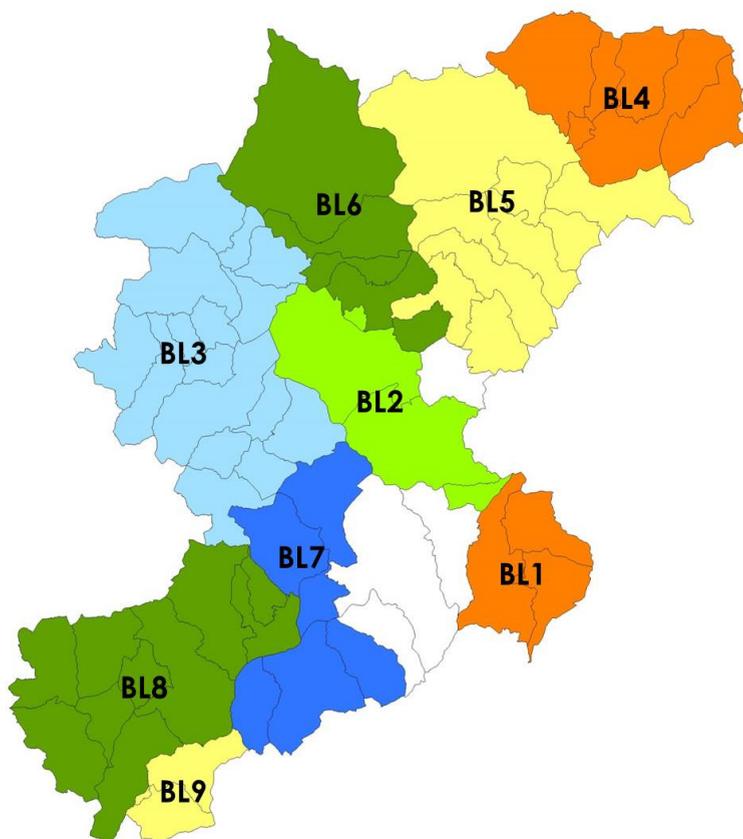
PD 8	37.233	244,3	VR 12	21.019	223,0
PD 9	31.230	36,7	VR 13	23.573	49,4
PD 10	49.684	227,6	VR 14	16.267	150,3
PD 11	54.403	206,1	VR 15	16.457	31,3
PD 12	66.065	101,2	VR 16	17.395	101,1
			VR 17	37.343	77,0
RO 1	24.347	248,3	VR 18	22.681	111,4
RO 2	24.748	434,7			
RO 3	37.967	215,9	VI 1	9.787	51,8
RO 4	4.184	54,6	VI 2	63.349	185,5
RO 5	24.312	156,9	VI 3	44.855	115,3
RO 6	19.958	192,1	VI 4	14.504	46,7
RO 7	8.631	62,2	VI 5	15.595	30,1
RO 8	4.350	74,3	VI 6	36.714	98,1
RO 9	55.545	139,9	VI 7	31.957	183,1
RO 10	8.784	51,3	VI 8	21.383	103,9
			VI 9	25.452	56,4
TV 1	78.246	214,1	VI 10	53.422	88,3
TV 2	21.358	121,8	VI 11	9.699	27,9
TV 3	31.138	64,6	VI 12	11.324	63,9
TV 4	27.285	75,8	VI 13	60.419	98,6
TV 5	57.315	131,6	VI 14	12.210	234,7
TV 6	16.039	94,5	VI 15	68.856	192,3
TV 7	95.200	221,3	VI 16	24.507	43,3
TV 8	59.139	276,5	VI 17	16.153	405,0
TV 9	25.992	91,3	VI 18	53.621	166,1
TV 10	9.012	33,9	VI 19	64.522	86,9
TV 11	25.659	56,9	VI 20	21.180	49,7
TV 12	21.924	46,9	VI 21	6.063	19,4
TV 13	59.128	127,2			
TV 14	33.816	98,3			
TV 15	17.272	73,8			
TV 16	24.313	40,3			
TV 17	24.645	80,7			
TV 18	72.541	277,0			

Fonte: elaborazione su dati Istat

A livello territoriale, i risultati dell'analisi si possono apprezzare nelle pagine seguenti. Per ogni provincia del Veneto è stata riportata una mappa con colori diversi per ogni area omogenea individuata, unitamente ad una tabella riepilogativa con il dato relativo alla popolazione residente di ogni Comune inserito all'interno delle aggregazioni definite. In bianco sono stati rappresentati i Comuni non inseriti in alcun bacino individuato, in virtù di queste caratteristiche:

- essere capoluoghi di provincia;
- non condividere con alcun altro Comune tutti e 6 i bacini relativi ai servizi considerati;
- condividere con Comuni non contigui tutti e 6 i bacini relativi ai servizi considerati, non rispettando pertanto il vincolo della contiguità territoriale.

Fig. 15 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Belluno



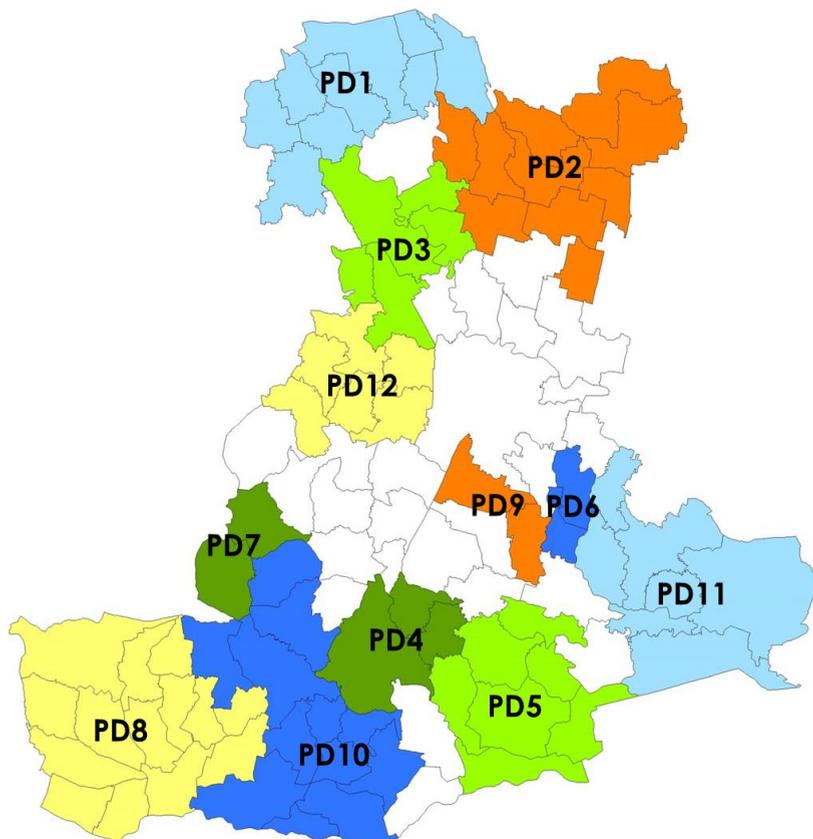
Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 32 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Belluno, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
BL 1	Alpago	6.926	BL 5	Auronzo di Cadore	3.315
	Chies d'Alpago	1.364		Calalzo di Cadore	2.024
	Tambre	1.358		Domegge di Cadore	2.430
BL 2	Longarone	5.301	Lorenzago di Cadore	558	
	Soverzene	386	Lozzo di Cadore	1.342	
	Val di Zoldo	3.185	Perarolo di Cadore	374	
	Zoppè di Cadore	229	Pieve di Cadore	3.796	
BL 3	Agordo	4.111	Valle di Cadore	1.914	
	Alleghe	1.201	Vigo di Cadore	1.432	
	Canale d'Agordo	1.115	BL 6	Borca di Cadore	815
	Cencenighe Agordino	1.307		Cibiana di Cadore	405
	Colle Santa Lucia	366		Cortina d'Ampezzo	5.852
	Falcade	1.926		San Vito di Cadore	1.881
	Gosaldo	625	Vodo Cadore	860	
	La Valle Agordina	1.089	BL 7	Lentiai	2.969
	Livinallongo del Col di Lana	1.301		Mel	5.968
	Rivamonte Agordino	631		Sedico	10.063
	Rocca Pietore	1.228		Sospirolo	3.119
	San Tomaso Agordino	636	Trichiana	4.847	
	Selva di Cadore	513	BL 8	Arsiè	2.328
	Taibon Agordino	1.742		Cesiomaggiore	3.988
Vallada Agordina	497	Feltre		20.646	
Voltago Agordino	859	Fonzaso		3.212	
BL 4	Comelico Superiore	2.199		Lamon	2.842
	Danta di Cadore	455		Pedavena	4.434
	San Nicolò di Comelico	395	San Gregorio nelle Alpi	1.571	
	San Pietro di Cadore	1.617	Santa Giustina	6.773	
	Santo Stefano di Cadore	2.547	Seren del Grappa	2.453	
	Sappada	1.319	Sovramonte	1.431	
			BL 9	Alano di Piave	2.760
				Quero Vas	3.221

Fonte: elaborazione su dati Istat

Fig. 16 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Padova



Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 33 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Padova, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
PD 1	Carmignano di Brenta	7.614	PD 8	Carceri	1.559
	Cittadella	20.157		Casale di Scodosia	4.847
	Fontaniva	8.087		Castelbaldo	1.528
	Galliera Veneta	7.147		Masi	1.765
	Gazzo	4.305		Megliadino San Fidenzio	1.934
	Grantorto	4.646		Megliadino San Vitale	1.937
	San Martino di Lupari	13.164		Merlara	2.673
	San Pietro in Gu	4.497		Montagnana	9.120
	Tombolo	8.381		Piacenza d'Adige	1.303
PD 2	Borgoricco	8.765	Ponso	2.459	
	Camposampiero	12.056	Saletto	2.783	
	Loreggia	7.583	Santa Margherita d'Adige	2.279	
	Massanzago	6.067	Urbana	2.146	
	Piombino Dese	9.558	Vighizzolo d'Este	900	
	San Giorgio delle Pertiche	10.171	PD 9	Albignasego	25.869
	Santa Giustina in Colle	7.212		Casalsenigo	5.361
	Trebaseleghe	12.927	PD 10	Baone	3.126
	Villa del Conte	5.549		Barbona	658
	Villanova di Camposampiero	6.121		Cinto Euganeo	1.979
PD 3	Campo San Martino	5.775		Este	16.461
	Campodoro	2.669		Granze	2.033
	Curtarolo	7.302	Ospedaletto Euganeo	5.695	
	Piazzola sul Brenta	11.244	Sant'Elena	2.460	
	Villafranca Padovana	10.246	Sant'Urbano	2.050	
PD 4	Monselice	17.616	Solesino	7.027	
	Pernumia	3.858	Stanghella	4.159	
	San Pietro Viminario	3.031	Vescovana	1.825	
			Villa Estense	2.211	

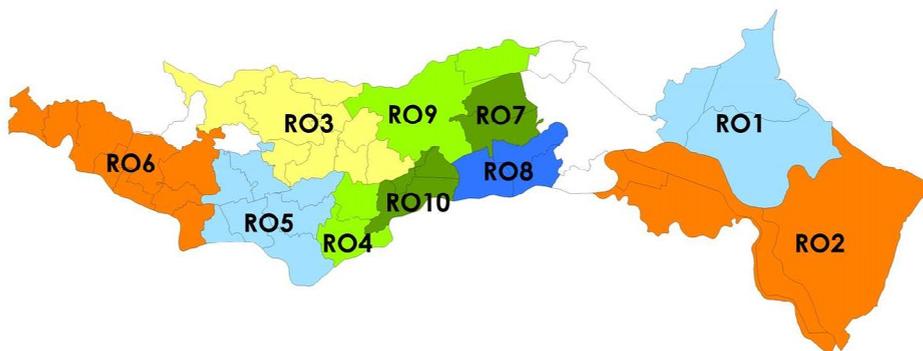
(continua)

(segue)

PD 5	Agna	3.325	PD 11	Arzergrande	4.790
	Anguillara Veneta	4.401		Brugine	7.058
	Arre	2.146		Codevigo	6.475
	Bagnoli di Sopra	3.625		Correzzola	5.263
	Conselve	10.272		Piove di Sacco	19.850
	Terrassa Padovana	2.685		Pontelongo	3.762
	Tribano	4.385		Sant'Angelo di Piove di Sacco	7.205
PD 6	Legnaro	8.829	PD 12	Cervarese Santa Croce	5.770
	Polverara	3.319		Mestrino	11.425
				Rubano	16.283
PD 7	Lozzo Atestino	3.150		Saccolongo	4.922
	Vo'	3.355		Selvazzano Dentro	22.946
				Veggiano	4.719

Fonte: elaborazione su dati Istat

Fig. 17 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Rovigo



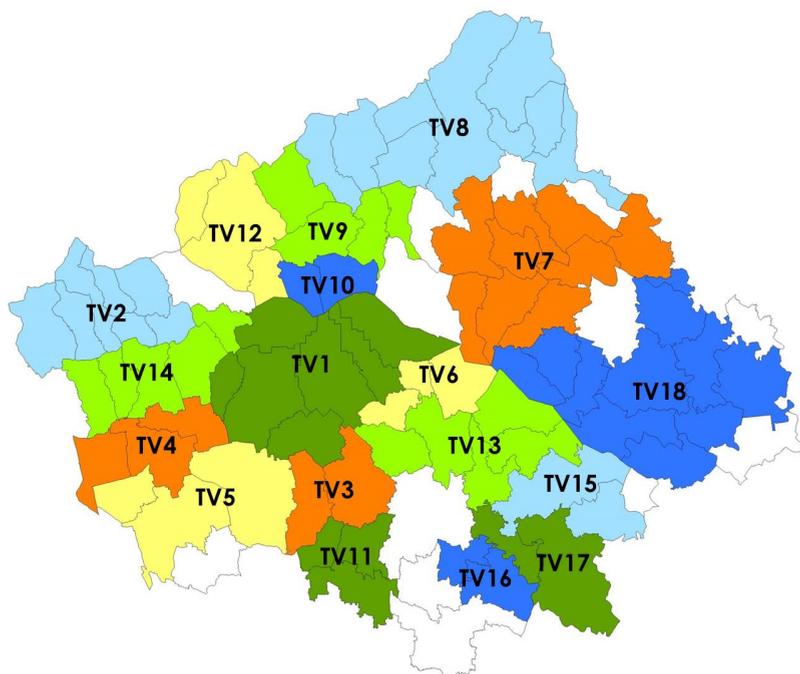
Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 34 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Rovigo, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
RO 1	Loreo	3.461	RO 6	Bergantino	2.536
	Porto Viro	14.405		Calto	736
	Rosolina	6.481		Castelmassa	4.159
		Castelnovo Bariano		2.739	
RO 2	Ariano nel Polesine	4.270	Ceneselli	1.683	
	Corbola	2.389	Ficarolo	2.421	
	Porto Tolle	9.751	Melara	1.799	
	Taglio di Po	8.338	Salara	1.144	
RO 3	Arquà Polesine	2.691	Trecenta	2.741	
	Badia Polesine	10.442	RO 7	Ceregnano	3.590
	Costa di Rovigo	2.594		Villadose	5.041
	Fratta Polesine	2.677	RO 8	Crespino	1.871
	Lendinara	11.802		Gavello	1.542
	Lusia	3.477		Villanova Marchesana	937
	San Bellino	1.110	RO 9	Rovigo	51.625
	Villamarzana	1.191		San Martino di Venezze	3.920
	Villanova del Ghebbo	1.983	RO 10	Bosaro	1.467
RO 4	Canaro	2.761		Guarda Veneta	1.142
	Frassinelle Polesine	1.423		Polesella	3.962
RO 5	Bagnolo di Po	1.274	Pontecchio Polesine	2.213	
	Castelguglielmo	1.568			
	Fiesso Umbertiano	4.085			
	Gaiba	1.049			
	Occhiobello	11.958			
	Pincara	1.139			
	Stienta	3.239			

Fonte: elaborazione su dati Istat

Fig. 18 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Treviso



Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 35 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Treviso, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
TV 1	Caerano di San Marco	8.036	TV 9	Farra di Soligo	8.881
	Crocetta del Montello	6.093		Miane	3.312
	Giavera del Montello	5.138		Pieve di Soligo	12.060
	Montebelluna	31.324		Refrontolo	1.739
	Nervesa della Battaglia	6.719	TV 10	Moriago della Battaglia	2.800
	Trevignano	10.766		Sernaglia della Battaglia	6.212
	Volpago del Montello	10.170			
TV 2	Borso del Grappa	5.932	TV 11	Morgano	4.491
	Castelcuoco	2.228		Quinto di Treviso	9.881
	Cavaso del Tomba	2.937		Zero Branco	11.287
	Crespano del Grappa	4.534	TV 12	Arcade	4.504
	Monfumo	1.386		Povegliano	5.211
	Paderno del Grappa	2.181		Spresiano	12.209
	Possagno	2.160			
TV 3	Istrana	9.205	TV 13	Breda di Piave	7.863
	Paese	21.933		Carbonera	11.206
				Maserada sul Piave	9.361
TV 4	Altivole	6.919		Ponzano Veneto	12.714
	Loria	9.354		Villorba	17.984
	Riese Pio X	11.012	TV 14	Asolo	9.068
TV 5	Castelfranco Veneto	33.369		Cornuda	6.264
	Castello di Godego	7.081		Fonte	5.894
	Vedelago	16.865		Maser	5.088
			San Zenone degli Ezzelini	7.502	
TV 6	Segusino	1.888	TV 15	Monastier di Treviso	4.308
	Valdobbiadene	10.409		San Biagio di Callalta	12.964
	Vidor	3.742			

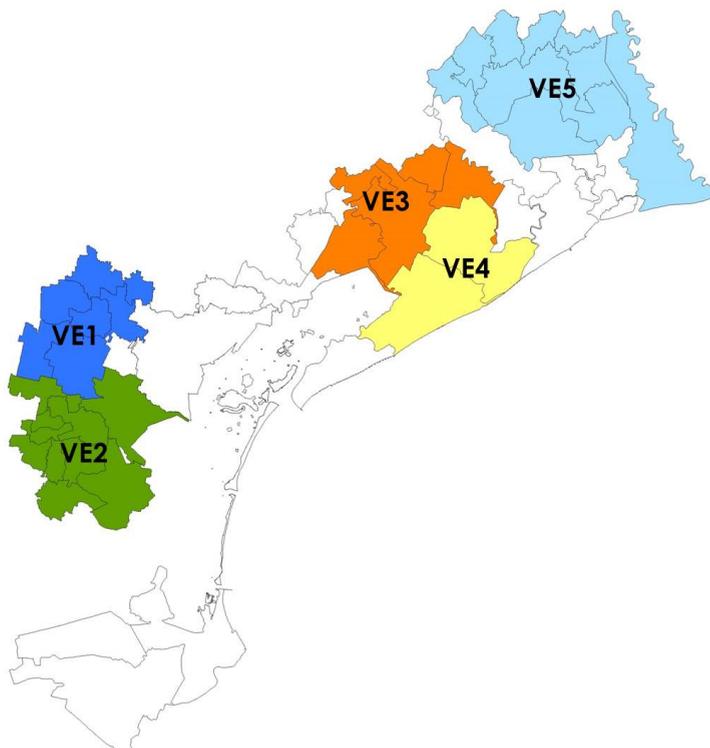
(continua)

(segue)

TV 7	Codognè	5.316	TV 16	Casale sul Sile	12.995
	Conegliano	34.999		Casier	11.318
	Gaiarine	6.092			
	Godega di Sant'Urbano	6.037	TV 17	Roncade	14.471
	Mareno di Piave	9.606		Silea	10.174
	San Fior	6.962			
	San Vendemiano	10.024	TV 18	Chiarano	3.735
	Santa Lucia di Piave	9.195		Cimadolmo	3.376
	Vazzola	6.969		Gorgo al Monticano	4.138
				Mansuè	5.027
TV 8	Cappella Maggiore	4.700		Motta di Livenza	10.765
	Cison di Valmarino	2.618		Oderzo	20.400
	Cordignano	7.020		Ormelle	4.466
	Follina	3.864		Ponte di Piave	8.345
	Fregona	2.987		Portobuffolè	755
	Revine Lago	2.198		Salgareda	6.674
	Sarmede	3.054		San Polo di Piave	4.860
	Tarzo	4.378			
	Vittorio Veneto	28.320			

Fonte: elaborazione su dati Istat

Fig. 19 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Venezia



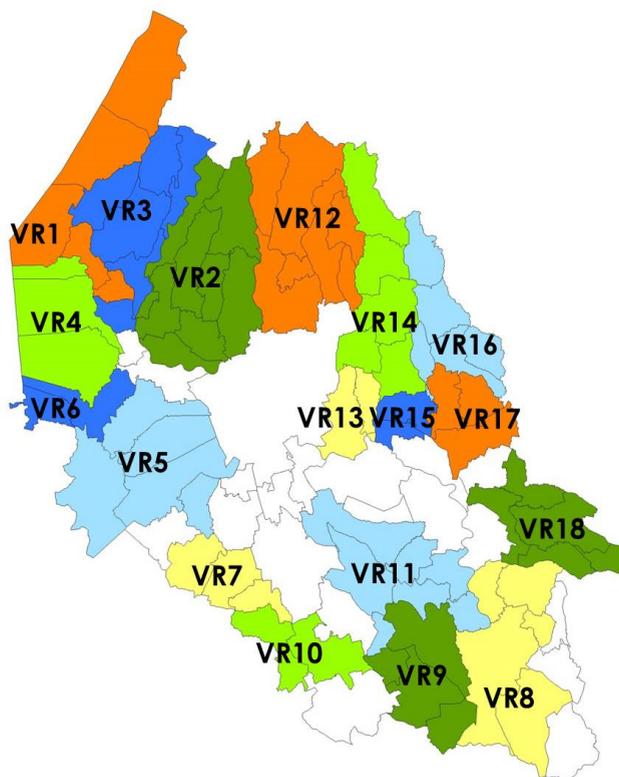
Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 36 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Venezia, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
VE 1	Martellago	21.480	VE 3	Ceggia	6.145
	Mirano	27.105		Musile di Piave	11.443
	Noale	16.031		Noventa di Piave	6.974
	Salzano	12.835		San Donà di Piave	41.883
	Santa Maria di Sala	17.639		Torre di Mosto	4.785
	Scorzè	18.838			
VE 2	Campagna Lupia	7.206	VE 4	Eraclea	12.322
	Campolongo Maggiore	10.541	Jesolo	26.314	
	Camponogara	13.174	VE 5	Annone Veneto	3.958
	Dolo	14.953		Cinto Caomaggiore	3.247
	Fiesso d'Artico	8.222		Concordia Sagittaria	10.365
	Fossò	7.020		Fossalta di Portogruaro	6.047
	Mira	38.501		Gruaro	2.808
	Pianiga	12.335		Portogruaro	25.116
	Stra	7.630		Pramaggiore	4.596
	Vigonovo	10.016		San Michele al Tagliamento	11.888
		Teglio Veneto		2.315	

Fonte: elaborazione su dati Istat

Fig. 20 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Verona



Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 37 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Verona, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
VR 1	Affi	2.341	VR 10	Nogara	8.493
	Brenzone sul Garda	2.452		Sorgà	3.000
	Costermano	3.733	VR 11	Angiari	2.274
	Malcesine	3.704		Bovolone	15.874
	Torri del Benaco	3.025		Concamarise	1.085
VR 2	Dolcè	2.587		Isola Rizza	3.262
	Fumane	4.092		Oppeano	9.972
	Marano di Valpolicella	3.145		Roverchiara	2.750
	Negrar	17.105		San Pietro di Morubio	3.008
	Pescantina	17.133	VR 12	Bosco Chiesanuova	3.599
	San Pietro in Cariano	12.851		Cerro Veronese	2.461
	Sant'Ambrogio di Valpolicella	11.758		Erbezzo	720
	Sant'Anna d'Alfaedo	2.538		Grezzana	10.802
VR 3	Brentino Belluno	1.388		Roverè Veronese	2.115
	Caprino Veronese	8.394		San Mauro di Saline	563
	Cavaion Veronese	5.910		Velo Veronese	759
	Ferrara di Monte Baldo	228	VR 13	Lavagno	8.425
	Rivoli Veronese	2.182		San Martino Buon Albergo	15.148
	San Zeno di Montagna	1.362			
VR 4	Bardolino	7.086	VR 14	Badia Calavena	2.654
	Garda	4.105		Illasi	5.253
	Lazise	6.916		Mezzane di Sotto	2.483
VR 5				Selva di Progno	911
	Povegliano Veronese	7.180		Tregnago	4.966
	Sommacampagna	14.746	VR 15	Caldiero	7.826
	Sona	17.630		Cognola ai Colli	8.631
	Valeggio sul Mincio	15.308			
Villafranca di Verona	33.185				

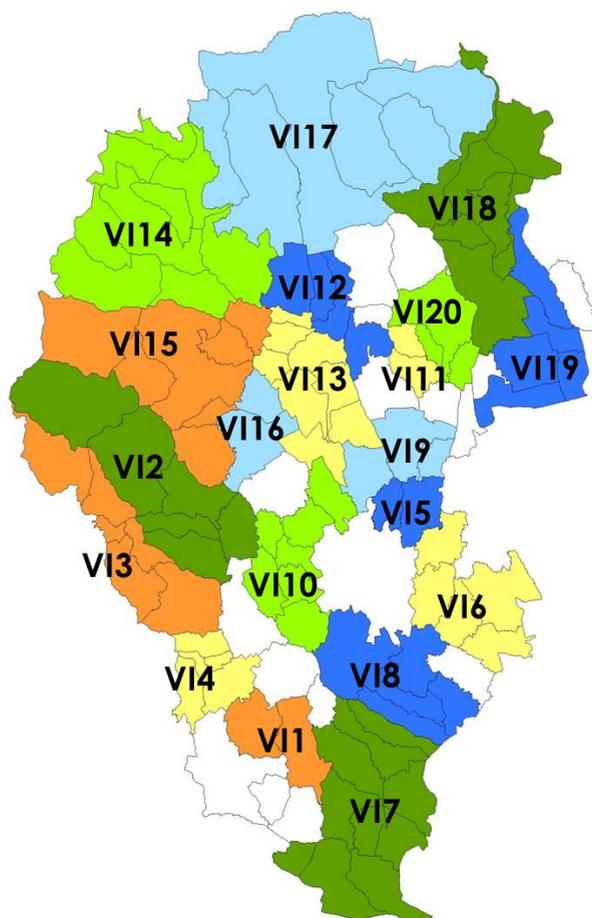
(continua)

(segue)

			VR 16	Cazzano di Tramigna	1.513
VR 6	Castelnuovo del Garda	13.284		Montecchia di Crosara	4.347
	Peschiera del Garda	10.465		Roncà	3.834
				San Giovanni Ilarione	5.115
VR 7	Erbè	1.888		Vestenanova	2.586
	Nogarole Rocca	3.637			
	Trevenzuolo	2.754	VR 17	Monteforte d'Alpone	8.939
				San Bonifacio	21.258
VR 8	Bonavigo	2.040		Soave	7.146
	Boschi Sant'Anna	1.400			
	Legnago	25.265	VR 18	Cologna Veneta	8.605
	Minerbe	4.626		Pressana	2.528
	Villa Bartolomea	5.837		Roveredo di Guà	1.575
				Veronella	5.077
VR 9	Casaleone	5.766		Zimella	4.896
	Cerea	16.601			
	Sanguinetto	4.067			

Fonte: elaborazione su dati Istat

Fig. 21 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Vicenza



Fonte: elaborazione su fonti varie

Tab. 38 – Ambiti omogenei individuati in provincia di Vicenza, dettaglio Comuni e popolazione residente

Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017	Ambito	Comune	Popolazione 1.1.2017
VI 1	Sarego	6.744	VI 12	Caltrano	2.537
	Val Liona	3.043		Calvene	1.325
VI 2	Brogliano	3.988		Fara Vicentino	3.821
	Castelgomberto	6.130	Lugo di Vicenza	3.641	
	Cornedo Vicentino	12.012	VI 13	Carrè	3.647
	Recoaro Terme	6.354		Chiuppano	2.548
	Trissino	8.785		Montecchio Precalcino	5.046
	Valdagno	26.080		Sarcedo	5.272
VI 3	Altissimo	2.239		Thiene	24.280
	Arzignano	25.610	Villaverla	6.161	
	Chiampo	12.891	Zanè	6.632	
	Crespadoro	1.317	Zugliano	6.833	
	Nogarole Vicentino	1.185	VI 14	Arsiero	3.130
	San Pietro Mussolino	1.613		Cogollo del Cengio	3.231
VI 4	Gambellara	3.404		Laghi	130
	Montebello Vicentino	6.551		Lastebasse	201
	Montorso Vicentino	3.143		Pedemonte	751
	Zermeghedo	1.406	Posina	555	
VI 5	Bolzano Vicentino	6.548	Tonezza del Cimone	525	
	Monticello Conte Otto	9.047	Valdastico	1.281	
VI 6	Camisano Vicentino	11.184	Velo d'Astico	2.406	
	Grisignano di Zocco	4.286	VI 15	Monte di Malo	2.867
	Grumolo delle Abbadesse	3.742		Piovene Rocchette	8.343
	Quinto Vicentino	5.817		San Vito di Leguzzano	3.605
	Torri di Quartesolo	11.685		Santorso	5.764
				Schio	39.219
		Torrebelvicino		5.867	
		Valli del Pasubio	3.191		

(continua)

(segue)

VI 7	Agugliaro	1.432			
	Albettone	2.061	VI 16	Malo	14.915
	Asigliano Veneto	863		Marano Vicentino	9.592
	Barbarano Vicentino	4.617			
	Campiglia dei Berici	1.698	VI 17	Asiago	6.429
	Mossano	1.821		Enego	1.676
	Noventa Vicentina	8.872		Foza	701
	Pojana Maggiore	4.332		Gallio	2.390
	Sossano	4.350		Roana	4.299
	Villaga	1.911		Rotzo	658
VI 8	Arcugnano	7.842	VI 18	Bassano del Grappa	43.395
	Castegnero	2.928		Campolongo sul Brenta	815
	Longare	5.731		Cismon del Grappa	911
	Montegaldella	1.784		Pove del Grappa	3.093
	Nanto	3.098		San Nazario	1.691
				Solagna	1.889
VI 9	Bressanvido	3.167		Valstagna	1.827
	Dueville	13.853			
	Sandriago	8.432	VI 19	Cassola	14.735
				Romano d'Ezzelino	14.407
VI 10	Altavilla Vicentina	12.004		Rosà	14.444
	Caldogno	11.274		Rossano Veneto	8.096
	Costabissara	7.566		Tezze sul Brenta	12.840
	Creazzo	11.350			
	Gambugliano	840	VI 20	Marostica	14.008
	Monteviale	2.806		Nove	4.999
	Sovizzo	7.582		Pianezze	2.173
VI 11	Mason Vicentino	3.493			
	Molvena	2.570			

Fonte: elaborazione su dati Istat

CONCLUSIONI

“Fare squadra” è una locuzione utilizzata molto spesso negli ultimi anni. La crisi che ha impattato così pesantemente sul ciclo economico dell’ultimo decennio ha obbligato a rivedere le strategie di imprese e territori. Pertanto, sia nel settore privato¹ che in quello pubblico, è emersa con insistenza la necessità di lavorare insieme per raggiungere gli obiettivi prefissati.

A livello istituzionale, in particolare negli ultimi anni, nonostante permangano forti resistenze al cambiamento da parte delle Amministrazioni locali e dei cittadini, si sono registrate numerose iniziative di fusione tra Comuni. L’aumento dei percorsi di aggregazione tra Amministrazioni municipali, seppur favorito dai consistenti incentivi finanziari introdotti, evidenzia però, al tempo stesso, come stia crescendo la consapevolezza che il “fare squadra” rappresenti un’occasione importante per lo sviluppo del territorio.

Come descritto nel primo capitolo, il processo di riordino territoriale che procede, seppur lentamente, nel nostro Paese ha origine anche dai tagli imposti dallo Stato centrale agli enti locali. Infatti, durante gli anni della crisi economica, sono stati i Comuni a contribuire maggiormente al consolidamento dei conti pubblici nazionali: tra il 2011 e il 2016 i trasferimenti statali alle Amministrazioni locali si sono ridotti di 8,3 miliardi di euro (-52% rispetto al 2010).

D’altro canto, il tema delle risorse sempre più scarse a disposizione degli enti locali è direttamente collegato a quello dei servizi. La riflessione deve quindi spostarsi dalla valutazione della sostenibilità economica dell’assetto territoriale istituzionale del nostro Paese, caratterizzato da poco meno di 8 mila Comuni (di cui circa 5.500 con meno di 5 mila abitanti), all’analisi delle condizioni di efficienza nell’erogazione dei servizi. Questo è dunque il vero tema: oggi i Comuni

¹ Il contratto di rete, introdotto a livello legislativo nel 2009, ha dapprima faticato a decollare, per poi crescere a ritmi elevati negli ultimi anni. Se nel 2011 i contratti di rete tra imprese erano appena un centinaio, a fine 2017 sono ormai circa 4.300.

sono in grado di erogare in maniera efficiente i servizi alla popolazione ed alle imprese?

I piccoli Municipi, infatti, sono quotidianamente alle prese con diseconomie di scala che rendono maggiormente onerosa la gestione dei servizi: in questa prospettiva, il raggiungimento di una dimensione demografica maggiore rappresenta la condizione necessaria per aumentare le capacità amministrative dei Comuni, sia dal punto di vista finanziario che in termini di risorse umane, garantendo così l'erogazione di servizi pubblici di qualità alla collettività. Il tutto è poi agevolato dalla riduzione dei costi e dal miglioramento dell'efficienza amministrativa, resi possibili dall'aumento della dimensione del Comune.

D'altro canto, l'eccesso di frammentazione istituzionale comporta dei costi diretti e indiretti. Tra i primi ci sono i costi della politica – che però nei piccoli Comuni non sono molto rilevanti – ma soprattutto i costi fissi per il funzionamento delle strutture. Per quanto riguarda i secondi, è più difficile definire con precisione l'insieme di tutte le diseconomie e le inefficienze causate da un territorio non organizzato in maniera razionale. Ad ogni modo, i costi indiretti sono quelli che sperimentano tutti i giorni le imprese, i lavoratori, gli studenti, le famiglie quando ad esempio hanno a che fare con servizi di bassa qualità, quando operano all'interno di un territorio non attrattivo, quando devono spostarsi per adempiere ad una specifica esigenza.

Tra i costi indiretti, poi, si sottovaluta spesso il consumo di suolo: si tratta invece di una risorsa sempre più scarsa, che non può essere gestita su base comunale. La frammentazione amministrativa del nostro Paese, infatti, ha comportato in passato forti inefficienze in particolare da parte delle Amministrazioni locali più piccole², causando il noto fenomeno della città diffusa, evidente soprattutto nel Veneto centrale, dove domina la dispersione insediativa a bassa-media densità.

Confidiamo che il lettore non abbia inteso il presente contributo come una crociata contro i piccoli Comuni. Se l'intento fosse stato questo, avremmo potuto ad esempio sollevare dubbi sulla legittimità costituzionale dei cosiddetti “Comuni polvere”³, oppure formulare ipotesi di riordino territoriale basate su un livello minimo di popolazione⁴, o su un tetto massimo di Amministrazioni locali⁵.

² Come evidenzia Pileri (2016), nel periodo 2012-2015, i piccoli Comuni hanno registrato i valori più alti in termini di consumo marginale di suolo, mettendo in luce gli evidenti limiti del modello dell'autonomia urbanistica locale.

³ Come sostiene Castronovo (2010).

⁴ La Proposta di legge n. 3420, presentata alla Camera dei Deputati l'11 novembre 2015, stabiliva che un Comune non potesse avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

⁵ Lanzani (2014) propone una riorganizzazione delle istituzioni locali basata su un numero massimo di 500/1.000 Comuni, cui attribuire un insieme più ampio di funzioni rispetto agli attuali.

Tuttavia, bisogna ammettere che la lentezza con cui procede la riforma amministrativa nel nostro Paese è anche dovuta alla mancata volontà, da parte dei piccoli Comuni, nell'organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali.

La presente pubblicazione ha voluto riportare l'attenzione sulla necessità di migliorare la gestione della Pubblica Amministrazione. Quando imprese e cittadini si lamentano per il malfunzionamento dell'apparato burocratico o per le lungaggini delle procedure amministrative, sono consapevoli di avere a che fare con un assetto delle istituzioni locali ormai superato? Quando aziende e famiglie si rivolgono al proprio Comune, sono al corrente di avere a che fare con amministratori part-time, dipendenti con deleghe ad ampio spettro, uffici multifunzione senza competenze di settore?

Perché oggi è questa la realtà degli enti locali. Se da un lato il Comune viene ritenuto l'ultimo baluardo dell'autonomia, simbolo di identità e tradizioni locali, dall'altro lato bisogna essere consapevoli che le piccole realtà sono molto spesso inefficienti ed antieconomiche, non per responsabilità di dipendenti ed amministratori, ma per le caratteristiche stesse dei piccoli Comuni.

Possiamo continuare a tutelare l'esistenza di tantissimi piccoli Municipi - impotenti di fronte alle sfide della modernità - o dobbiamo ambire ad un'organizzazione delle istituzioni che, anche a livello locale, possa conseguire importanti economie nella gestione della macchina amministrativa, ma soprattutto significativi aumenti di efficienza nell'erogazione dei servizi?

Non abbiamo dubbi che la strada da seguire sia la seconda. Proviamo allora, in conclusione, a fornire alcuni elementi per rinforzare la convinzione che il gioco di squadra, anche a livello di Comuni nella forma della fusione, rappresenti un percorso da seguire per vincere la sfida della crescita.

1. I cittadini non abbiano paura. La diminuzione del numero dei Comuni non farà di colpo sparire i municipi, né obbligherà le persone a percorrere decine di chilometri per ottenere un servizio o un certificato. In molti casi le fusioni hanno comportato la permanenza sul territorio dell'ex sede municipale, mantenendo anche l'apertura al pubblico per l'erogazione di determinati servizi. Inoltre, la sempre maggiore diffusione dell'*e-government* ci permetterà di bypassare, in molti casi, la necessità di recarci allo sportello del Comune.

2. Le imprese non abbiano paura. La fusione tra Comuni non farà venir meno l'attenzione delle Amministrazioni locali alle attività economiche in grado di creare ricchezza e benessere, né allontanerà la politica dalle aziende. Un territorio più grande permetterà, invece, di dare risposte più efficaci alle problematiche poste dalle imprese, liberandole al tempo stesso dai molti vincoli che gravano

su di esse (sotto forma, ad esempio, di regolamenti comunali), diminuendo i relativi costi di transazione.

3. La politica non abbia paura. La riduzione del numero dei Comuni non allontanerà gli amministratori dal territorio né peggiorerà il livello delle istituzioni locali. La creazione di unità amministrative di maggiori dimensioni favorirà piuttosto una migliore selezione del ceto politico: l'ampliamento del bacino elettorale contribuirà infatti ad aumentare la concorrenza elettorale, obbligando sindaci e consiglieri comunali (ma anche i dirigenti pubblici) a migliorare la propria preparazione, in particolare sui temi legati allo sviluppo del territorio. D'altro canto, le elezioni amministrative fanno emergere puntualmente le difficoltà dei Comuni con un numero ridotto di elettori nel trovare candidati a sindaco⁶.

⁶ Castronovo (2010), tra i principali ordini di problemi nella costituzione degli organi istituzionali dei piccoli Comuni, individua la difficoltà a costituire gli organi collegiali e nel reperire candidati a sindaco.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bartolini D. (2015), *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*, OECD Regional Development Working Papers, 2015/02, OECD Publishing, Paris.
- Boyer A. (2012), *La cooperazione intercomunale in Francia*, in “Istituzioni del Federalismo”, 3.
- Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma.
- Castronovo G. (2010), *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Cestari A., Dalla Torre R. (2017), *Tra i comuni la fusione è fredda*, lavoce.info, 13 ottobre.
- Cestari A., Dalla Torre R., Favaretto A. (2017), *Fusioni di comuni: quando il territorio si riforma da solo*, lavoce.info, 24 febbraio.
- Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (2015), *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*.
- Corò G., Dalla Torre R. (2015), *Spazio metropolitano. Per la competitività del Nord Est*, Marsilio, Venezia.
- Corte dei Conti (2015), *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Camera dei Deputati, 1° dicembre.
- Dexia (2006), *89200 sub-national authorities in the European Union*.
- Fondazione Ifel – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (2010), *I numeri dei Piccoli Comuni*, Roma.
- Iommi S. (2017), *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.
- Lanzani A. (2014), *Per una politica nazionale delle città e del territorio*, in Calafati A. G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli Editore, Roma, pp. 49-73.
- Messina P. (2016), *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova University Press, Padova.
- Ministero dell'interno (2015), *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*.

- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano.
- Nocentini R. (2017), *Dalle Fusioni dei Comuni alla Grande Firenze. Processi istituzionali e attuativi per generare il cambiamento e ridefinire una nuova governance*, Edizioni Polistampa, Firenze.
- North D. C. (1990), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna.
- OECD (2017a), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), *Subnational Governments in OECD Countries: key data (brochure)*, OECD, Paris.
- Piazza A. (2016), *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?*, in "Istituzioni del Federalismo", 4.
- Pileri P. (2016), *Frammentazione amministrativa e consumo di suolo*, in ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pp. 55-57.
- Salvato M. (2016), *Le forme di gestione associata intercomunale in Veneto*, in P. Messina, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova University Press, Padova, pp. 45-64.
- Spalla F. (2000), *L'amministrazione locale*, Carocci, Roma.
- Spalla F. (2006), *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in "Amministrare", 1-2.
- Susio B., Barbagallo E., Rumpianesi D. (2016), *Da molti a uno: la fusione di comuni*, EdizioniStrategiche, Milano.
- Woelk J. (2012), *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in "Istituzioni del Federalismo", 3.
- Wollmann H. (2004), *The two waves of territorial reforms of local government in Germany*, in J. Meligrana, *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, University of British Columbia Press, Vancouver, pp. 106-129.

LA FUSIONE FA LA FORZA

In Italia, a livello locale, la riforma dell'assetto istituzionale sta procedendo a rilento. Oggi, infatti, nel nostro Paese, i comuni con meno di 5 mila abitanti sono ancora più di 5.500, mentre quasi 2 mila municipi hanno addirittura meno di 1.000 abitanti.

Eppure, negli ultimi anni, c'è stato un netto aumento dei processi di fusione tra amministrazioni locali – culminati con il referendum di fusione tra i comuni – stimolati dagli importanti incentivi messi in campo dallo Stato e dalle regioni. Gli esiti favorevoli sono stati più della metà, ma questi risultati non sono ancora sufficienti a mettere in pratica un vero e proprio riordino territoriale delle istituzioni.

D'altro canto, i comportamenti quotidiani di lavoratori, famiglie e imprese ci dimostrano la scarsa significatività dei tradizionali confini amministrativi. Di conseguenza, molti paesi europei sono alle prese con riforme istituzionali volte a favorire l'aggregazione tra i comuni, con l'obiettivo di allineare i confini amministrativi alle aree funzionali socio-economiche e migliorare l'erogazione dei servizi. La ricerca di un assetto istituzionale più razionale è, infatti, fondamentale per rendere più competitivo il territorio: in questa prospettiva, la fusione dei comuni permette di superare il sottodimensionamento degli enti locali e favorire la nascita di realtà di dimensioni maggiori, più attrezzate per affrontare le nuove sfide con cui il governo del territorio oggi si confronta.

Con questa pubblicazione, la Fondazione Think Tank Nord Est vuole sottolineare la necessità di accelerare anche nel nostro Paese il processo di riordino istituzionale, mettendo in luce le opportunità a disposizione delle amministrazioni locali che intendono portare avanti un progetto di fusione.

La **Fondazione Think Tank Nord Est** è nata a fine 2013 dall'iniziativa di un gruppo di imprenditori, con l'obiettivo di sviluppare proposte concrete di intervento, per contribuire a sostenere la crescita e lo sviluppo del territorio del Nord Est.

Per fornire suggerimenti, spunti e proposte, la Fondazione ha sviluppato lo strumento del "Think Tank" quale "laboratorio" di idee e progettazioni al servizio del territorio: un mezzo a supporto della politica, a cui proporre progetti concreti in grado di favorire i cittadini e le imprese.

La Fondazione crede nella condivisione di progetti di area vasta – sia a livello amministrativo ed istituzionale sia a livello imprenditoriale – in grado di creare sviluppo attraverso la valorizzazione delle risorse del territorio (culturali, ambientali, artigianali, enogastronomiche), a partire dal settore turistico.

L'obiettivo finale della Fondazione è quello di contribuire al cambiamento di un modo di pensare, progettare, programmare, realizzare e governare che sia vincente per il Nord Est e funzionale a tutti gli attori che vi insistono.

Riccardo Dalla Torre, economista del territorio, è ricercatore presso la Fondazione Think Tank Nord Est. Si occupa di sviluppo locale, economia della cultura e del turismo. Ha collaborato per istituti di ricerca e per società di consulenza. Fa parte del comitato di redazione del *Tafer Journal*, rivista internazionale di cultura e territorio. Scrive per riviste specializzate del settore e per quotidiani locali. È autore di *Spazio metropolitano* (con Giancarlo Corò; Marsilio, 2015) e *Per la competitività del turismo nell'Alto Adriatico* (con Giuseppe Bortolussi; FrancoAngeli, 2015).

Alberto Cestari è ricercatore presso il Centro Studi Sintesi di Venezia. Si occupa di finanza pubblica territoriale, relazioni finanziarie tra Stato e amministrazioni locali e associazionismo comunale. È coautore del volume *Territori, Aree Vaste, Competitività. La nuova configurazione economica e strategica di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto* (FrancoAngeli, 2016).