

**Alma Mater Studiorum – Università di Bologna**  
**Scuola di Scienze Politiche**

**Corso di laurea magistrale in**  
**Politica, Amministrazione e Organizzazione**

**Tesi di laurea in**  
**Diritto delle Amministrazioni Pubbliche**

**I NUOVI COMUNI: LA FUSIONE ALLA PROVA**

**CANDIDATO:**

**Giulio Bellini**

**RELATORE:**

**prof.ssa Claudia Tubertini**

**CORRELATORE:**

**prof.ssa Stefania Profeti**

**Quarta Sessione**  
**Anno Accademico 2015/2016**



*Questo elaborato di tesi è dedicato  
al professor Aldo Di Virgilio,  
che ci guarda dall'alto.*

*Grazie,  
per la sua preziosa attenzione a noi studenti,  
per la passione che ci ha trasmesso,  
per la dedizione e la signorilità di ogni giorno.*



## INDICE

|                     |        |
|---------------------|--------|
| <b>Introduzione</b> | pag. 8 |
|---------------------|--------|

### **Parte Prima** **Le fusioni di Comuni in Italia**

#### **Capitolo 1 - La normativa di riferimento**

|     |   |         |
|-----|---|---------|
| 1.1 | La legislazione nazionale   | pag. 11 |
| 1.2 | La legislazione regionale   | pag. 20 |
| 1.3 | La disciplina del procedimento legislativo di fusione in Emilia-Romagna | pag. 25 |
| 1.4 | I contributi regionali alle fusioni: analisi di alcune discipline       | pag. 29 |

#### **Capitolo 2 - Un quadro d'insieme sulle fusioni in Italia**

|     |  |         |
|-----|--|---------|
| 2.1 | Diciassette anni di fusioni in Italia: breve rassegna  | pag. 41 |
| 2.2 | Una disciplina regionale eterogenea: casi concreti     | pag. 43 |
| 2.3 | Le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: breve rassegna | pag. 49 |

#### **Capitolo 3 - Il regime giuridico del nuovo Comune e profili successori**

|     |  |         |
|-----|--|---------|
| 3.1 | Le disposizioni della legge Delrio                     | pag. 58 |
| 3.2 | Il nuovo ente: adempimenti propedeutici e post-fusione | pag. 62 |

#### **Capitolo 4 - Le forme di partecipazione e decentramento nelle comunità d'origine: i Municipi**

|     |  |         |
|-----|--|---------|
| 4.1 | Dalla l. 142/1990 alla l. 56/2014  | pag. 66 |
| 4.2 | Analisi delle forme di decentramento e partecipazione nei Comuni<br>nati da fusione in Italia (1995-2016): Municipi e Consulte di frazione | pag. 70 |

**Parte Seconda**  
**La fusione alla prova in Emilia-Romagna**

**Capitolo 5 - La redazione dello Statuto: le Assemblee Costituenti nei Comuni  
di Valsamoggia e Poggio Torriana**

- 5.1 L'Assemblea Costituente di Valsamoggia pag. 84  
5.2 L'Assemblea Costituente di Poggio Torriana pag. 88

**Capitolo 6 - L'istituto dei Municipi elettivi in Emilia-Romagna**

- 6.1 I Municipi di Valsamoggia e Ventasso: analisi dei primi tre anni pag. 91  
6.2 La Conferenza delle Municipalità di Valsamoggia pag. 96

**Capitolo 7 - I benefici della fusione in Emilia-Romagna**

- 7.1 I benefici della fusione: perché fondersi? pag. 101  
7.2 Il caso Valsamoggia: un bilancio dei primi tre anni pag. 109  
7.3 Il modello dello Sportello polifunzionale di Valsamoggia pag. 118  
7.4 I contributi regionali alle fusioni in Emilia-Romagna:  
disciplina e utilizzo pag. 124

**Conclusioni** pag. 136

**Bibliografia e sitografia** pag. 141

**Normativa di riferimento** pag. 145



## Introduzione

In Italia l'assetto amministrativo territoriale presenta storicamente i caratteri di una spiccata parcellizzazione che, a sua volta, trascende in molti casi verso la polverizzazione<sup>i</sup>: fino al 2015 il numero dei Comuni italiani ha superato le 8.000 unità e circa il 70% di essi non raggiungeva la soglia dei 5.000 abitanti. Spostando l'analisi sul livello regionale si notavano importanti differenze: si passava da percentuali molto alte (99% in Valle d'Aosta, 92% in Molise, 90% in Trentino-Alto Adige, 89% in Piemonte) a livelli intermedi come la Toscana, dove i Comuni sotto i 5.000 abitanti erano 126 su 279.<sup>ii</sup> Sebbene tale problematica sia da decenni oggetto di feroci (e giuste) critiche, la frammentazione territoriale italiana è stata affrontata in maniera sistematica con politiche *ad hoc* nel momento in cui i venti della crisi economica hanno sferzato duramente anche il nostro Paese; solo allora il legislatore nazionale si è visto costretto a rinunciare all'attendismo sin lì osservato. La soluzione che negli ultimi anni sta prendendo campo trova fondamento nell'istituto della fusione di Comuni, che si pone l'ambizioso obiettivo di aggregazione di tali enti locali, al fine di ridurre la spesa pubblica e, soprattutto, di ottenere dimensioni demografiche ottimali che consentano una migliore erogazione dei servizi alla cittadinanza; nei piccoli Comuni vi sono, infatti, comprovate diseconomie di scala che rendono più onerosa la gestione dei servizi stessi. La fusione dei Comuni si pone quindi allo stesso tempo come uno strumento di riordino territoriale, di riduzione dei costi e di innalzamento della qualità della vita delle popolazioni ivi residenti. Solo nel 2016, proprio grazie a tale strumento, il numero dei Comuni italiani è sceso sotto la soglia simbolica di 8.000 (7.998 enti), calando ulteriormente nel 2017 (7.987).

L'obiettivo di questa tesi è analizzare lo stato dell'arte delle fusioni in Italia e, in particolare, nella Regione Emilia-Romagna, evidenziando gli aspetti positivi e le problematiche emerse nei primi anni di vita di questi nuovi enti, che rappresentano i modelli cui si ispireranno nei prossimi anni altri Comuni che sceglieranno di intraprendere tale processo aggregativo. Ad oggi gli studi sul tema si sono concentrati prevalentemente sulla fase pre-fusione: visto il discreto numero di nuovi enti istituiti risulta necessario quindi verificare i risultati concreti del post-fusione, constatando con dati empirici lo stato di salute dei Comuni unici.

---

<sup>i</sup> Di Comuni "polvere" ha parlato per la prima volta M. S. Giannini, in *Il riassetto dei poteri locali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1971, pp. 455 ss.

<sup>ii</sup> *Fonte*: Atlante dei Piccoli Comuni 2015, ANCI. Dati Gennaio 2015.



Nella Parte Prima di questo elaborato si considerano le varie legislazioni, nazionali e regionali, che sono intervenute nell'ultimo ventennio, fino ad arrivare alla legge 56/2014, che in un'ottica più ampia di ridefinizione di confini e competenze dell'amministrazione locale, ha inciso profondamente sui processi di fusione. La cd. legge Delrio è infatti intervenuta con disposizioni alquanto innovative e strategiche, in quanto, pur non prevedendo direttamente stanziamenti a favore delle aggregazioni, ha introdotto norme incidenti sull'assetto della finanza locale nonché sul profilo giuridico del Comune unico e sugli aspetti successori, con l'intenzione di agevolare gli enti nati da aggregazione. È oggetto di considerazioni anche il combinato disposto tra le varie discipline regionali sul procedimento di fusione e le discipline inerenti i contributi che le Regioni e lo Stato erogano a favore di tali processi. L'eterogeneità di tali previsioni normative consente di elaborare un approfondimento sulle politiche intraprese dai vari livelli amministrativi e, soprattutto, sui risultati che queste hanno prodotto nel tempo. Un particolare focus è inoltre dedicato ad un'analisi nazionale sugli istituti di decentramento e partecipazione che sono sorti in parte dei Comuni unici nati fino a oggi in Italia, che trova fondamento nello studio degli Statuti comunali e dei Regolamenti di funzionamento di tali istituti di diciotto nuovi enti. La legge 142/1990 prima e la legge 56/2014 poi, hanno infatti previsto per i nuovi Comuni la facoltà di costituire delle forme istituzionalizzate di collegamento con le comunità d'origine costituenti la fusione, ispirate ai principi del decentramento e della partecipazione.

La Parte Seconda della tesi si concentra sui casi di fusioni comunali nella Regione Emilia-Romagna, che dal 2014 ad oggi si è particolarmente distinta in tale ambito. Sono nove i nuovi Comuni istituiti, alcuni dei quali sono stati presi in considerazione per effettuare una prima analisi. Più nello specifico, i casi di Poggio Torriana e Valsamoggia, per quanto concerne i profili successori, sono esemplificativi di processi virtuosi di redazione dello Statuto dei nuovi enti, con l'istituzione di specifiche Assemblee Costituenti. Un'ulteriore ampia rassegna è dedicata al Comune di Valsamoggia, primo caso in Italia di ente istituito a seguito di fusione che ha raggiunto la notevole soglia dei 30.000 abitanti. L'attività svolta dai cinque Municipi elettivi, il modello organizzativo adottato, l'erogazione dei servizi e i benefici concreti di questi primi anni derivanti dal processo aggregativo sono i principali aspetti considerati. Infine, per i Comuni emiliano-romagnoli sorti il 1° gennaio 2014 (ad esclusione di Poggio Torriana) è stato possibile analizzare nel dettaglio come questi abbiano utilizzato gli incentivi economici erogati dalla Regione.

Oltre che sui riferimenti bibliografici e sulla normativa di riferimento, questo elaborato fonda le sue analisi e considerazioni sulla proficua esperienza di tirocinio curriculare che ho potuto svolgere da ottobre 2016 a gennaio 2017 presso il Servizio Riordino e Sviluppo territoriale e istituzionale della Regione Emilia-Romagna, che da pochi mesi ha visto costituire al proprio interno l'Osservatorio regionale delle fusioni di Comuni, di cui all'art. 8-bis della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24. Tale organismo è posto a presidio dei processi di fusione e ha il compito di monitorare sia gli effetti che scaturiscono da tali processi aggregativi in tutti i settori amministrativi di competenza regionale, sia il concreto impatto sui cittadini, enti pubblici e imprese, promuovendo azioni di miglioramento, semplificazione e accompagnamento nei confronti dei nuovi Comuni. Attraverso l'Osservatorio la Regione intende valorizzare concretamente le potenzialità derivanti dai processi di fusione e, al contempo, prevenire o affrontare le possibili difficoltà che, nei diversi settori dell'azione amministrativa, possono manifestarsi a fronte dell'istituzione di un nuovo Comune.

Questo periodo di tirocinio si è rivelato propedeutico alla scrittura del presente elaborato, consentendomi di effettuare analisi specifiche utilizzando una vasta gamma di fonti e informazioni altrimenti difficilmente reperibili, nonché di generare positive relazioni e scambi di punti di vista costruttivi per approfondire la materia delle fusioni di Comuni in Emilia-Romagna. A tal proposito, voglio ringraziare tutto il personale del Servizio che mi ha permesso di vivere un'esperienza stimolante e estremamente utile per la crescita delle mie conoscenze e competenze. Ringrazio in particolare la Responsabile del Servizio, architetto Elettra Malossi, la dottoressa Rita Filippini, la dottoressa Alessandra Maglieri e, infine, il dottor Stefano Ramazza, che mi ha seguito durante il tirocinio dimostrando una dedizione encomiabile al proprio lavoro e una preziosa conoscenza sul tema delle fusioni intercomunali. Grazie al loro aiuto e al ruolo svolto dall'Osservatorio, ho potuto interloquire con alcuni amministratori locali e funzionari comunali che mi hanno fornito dati e spunti fondamentali per la parte sperimentale concernente i nuovi Comuni dell'Emilia-Romagna. In particolare esprimo la mia gratitudine al dottor Luca Grasselli, Presidente del Municipio di Bazzano, del Comune di Valsamoggia, all'Assessore al Bilancio del medesimo Comune, dottor Fabio Federici, e al Vice-Segretario del Comune di Ventasso, dottor Gianluca Diemmi. Senza l'apporto di tutte le persone citate la redazione di questo elaborato non sarebbe stata possibile.

Ringrazio infine la professoressa Stefania Profeti per la gentile disponibilità, e la professoressa Claudia Tubertini per l'aiuto prezioso e costante, l'incoraggiamento e la fiducia dimostratami in questi mesi.

# **PARTE PRIMA**

## **LE FUSIONI DEI COMUNI IN ITALIA**

### **CAPITOLO 1**

#### **LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

##### **1.1 - La legislazione nazionale**

L'attuale normativa nazionale in materia di fusioni di Comuni ha origine dalla legge 8 giugno 1990, n.142, che rappresenta il primo intervento organico in materia di ordinamento degli enti locali dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948. Mediante questa legge, infatti, il legislatore, oltre ad occuparsi della tipizzazione delle forme associative<sup>1</sup>, ha inteso affrontare la rilevante situazione di parcellizzazione comunale italiana. Tale legge trova piena legittimazione negli articoli 117 e 133 della Costituzione. Mentre il primo attribuisce alle Regioni la potestà legislativa nelle materie residuali, e quindi anche il tema dell'associazionismo comunale, il 133 individua le stesse come gli enti cui spetta istituire nuovi Comuni nei rispettivi ambiti territoriali o modificarne circoscrizioni e denominazioni. Dentro tale cornice costituzionale, la legge 142 ha escluso forme di intervento autoritativo da parte dello Stato, come accaduto invece in molti paesi europei e, in epoca fascista, anche nel nostro Paese, con il Decreto regio 3 marzo 1934, n. 383, con il quale si impose l'accorpamento e quindi la soppressione dei Comuni con popolazione inferiore ai 2000 abitanti.<sup>2</sup> Al contrario, la normativa nazionale ha avuto fin dal 1990 l'obiettivo dell'aggregazione su base volontaria dei Comuni minori: tale finalità viene perseguita mediante specifici strumenti incentivanti che rendano appetibile la fusione, ovvero contributi economici e specifiche forme di decentramento, come l'istituzione di più Municipi all'interno del nuovo Comune.

---

<sup>1</sup> Sono identificate in tre categorie: i Consorzi, le Unioni di Comuni e le Comunità montane.

<sup>2</sup> Vennero così soppressi o aggregati coattivamente 2.184 piccoli Comuni che tuttavia risorsero nell'immediato Dopoguerra.

In particolare, per quanto riguarda i primi, la legge 142 ha disposto l'erogazione, da parte dello Stato, di contributi commisurati ad una quota di trasferimenti spettanti ai singoli Comuni, nei confronti del nuovo ente, per un ammontare totale dipendente semplicemente dal numero degli abitanti dei Comuni preesistenti. L'art. 11, comma 5, disponeva che nel caso di fusione di due o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i contributi straordinari venissero calcolati per ciascun Comune. Nel caso di fusione di uno o più enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più Comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del nuovo ente risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne almeno il 70% a spese riguardanti esclusivamente l'ambito territoriale dei Comuni soppressi, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti

L'altra attenzione, come accennato, ha da sempre riguardato la potenziale perdita percepita da parte dei cittadini di punti di riferimento istituzionali e amministrativi: a tal proposito il legislatore nella l. 142/1990 ha previsto che alle comunità di origine fossero garantite adeguate forme di partecipazione e servizi decentrati. La specificazione del concetto di "*adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi*" veniva chiarito negli articoli 12 e 13 della legge in questione, in cui si stabiliva che la legge regionale con cui si istituiva il nuovo ente, dovesse prevedere la possibilità di costituire Municipi o circoscrizioni cui affidare servizi di base o funzioni del neonato Comune. Tale possibilità doveva poi essere disciplinata nello Statuto, che, insieme ai regolamenti comunali, regolava organizzazione e funzioni dei municipi stessi, nonché la sua formazione, che, sempre ai sensi della l. 142/1990, poteva avvenire anche mediante elezione a suffragio universale diretto. Da sottolineare come all'articolo 11 venisse attribuito alla Regione il compito di predisporre un programma quinquennale di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni ("*tenendo anche conto delle Unioni costituite*"). Un ruolo di finalizzazione alla fusione veniva affidato anche all'istituto dell'Unione dei Comuni, nuova forma associativa costituita volontariamente tra enti che non raggiungevano, di norma, i 5.000 abitanti. Infatti, trascorso il termine di dieci anni, l'Unione avrebbe dovuto scegliere se "evolversi" in una fusione oppure sciogliersi, laddove non si fosse pervenuti alla fusione stessa. Ad essa quindi la legge assegnava un carattere meramente provvisorio, destinato però ad essere modificato nove anni dopo.

Infatti nel 1999 si procede, con la legge 3 Agosto 1999, n. 265 (cd. Napolitano-Vigneri), alla revisione complessiva della 142/1990, i cui risultati in tema di fusioni furono alquanto

fallimentari. Basti pensare che alla vigilia dell'approvazione della legge i Comuni nel nostro Paese erano 8.088, mentre dieci anni dopo erano addirittura incrementati, arrivando a 8.103. Inoltre le Unioni di Comuni suggellate a seguito di tale disciplina di settore furono tutto sommato poche, mentre “*proliferarono i consorzi amministrativi e le forme associative meno stabili, in particolare quelle fondate su moduli consensuali*”<sup>3</sup>. È grazie a queste modifiche che l'istituto delle Unioni dei Comuni è risultato maggiormente impiegato, rispetto alla scelta di fusione. Con la l. 265/1999, infatti, viene meno l'obbligatorietà della fusione, una volta trascorsi dieci anni dall'istituzione dell'Unione, come sancito invece dalla l. 142/1990. L'Unione non diventa più quindi uno strumento incentivante la fusione, bensì una specifica scelta degli amministratori locali di costituire un ente di secondo livello, con propria personalità giuridica, statuto e potestà regolamentare. Si prende così atto del fallimento del disegno della legge precedente, sposando invece in pieno l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni comunali, abolendo inoltre le soglie demografiche necessarie alla costituzione dell'Unione. Viene eliminato il programma quinquennale predisposto unilateralmente dalla Regione, che è sostituito da un programma triennale concordato dalla Regione con i Comuni (“*nelle apposite sedi concertative*”) e volto alla “*individuazione degli ambiti per la gestione associata sovra-comunale di funzioni e servizi*”<sup>4</sup>.

Un anno dopo l'approvazione della cd. Napolitano-Vigneri, il legislatore nazionale ha ritenuto di intervenire nuovamente con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, più conosciuto come Testo unico degli enti locali, con l'obiettivo di ovviare all'annoso problema italiano di grande frammentazione, incoerenza e disorganicità delle leggi in materia di autonomie locali. Sono state così coordinate in un organico corpo normativo tutte quelle disposizioni approvate a partire dal 1993<sup>5</sup>, con un'impostazione di base che riprende la l. 142/1990. Quest'ultima è richiamata in ben 66 articoli e rappresenta il 24% delle disposizioni

---

<sup>3</sup> Ricciardi G. C., *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in “Federalismi.it”, n. 21, 2015, pag. 14.

<sup>4</sup> Art. 6, comma 2, l. 265/1999.

<sup>5</sup> In particolare sono da segnalare:

- la legge 81/1993, sul sistema di elezione diretta del sindaco e del Consiglio comunale;
- la legge 59/1997 e il d.lgs. 112/1998, riguardo le funzioni;
- la legge 265/1999, già citata in precedenza;
- il decreto 77/1995, in materia di ordinamento finanziario e contabile.

del Tuel, che in tema di fusioni si limita quindi a recepire quanto previsto dalle leggi previgenti, costituendo così la base di riferimento normativa in materia.

Successivamente, ai fini della concreta determinazione degli incentivi finanziari, il Ministero dell'Interno aveva emanato il decreto ministeriale 1 settembre 2000, n. 318, recante *Regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali*<sup>6</sup>. I contributi ai Comuni nati da fusione erano quindi inseriti nello stesso fondo destinato alle Unioni e alle convenzioni, con un netto sbilanciamento a favore delle prime. Infatti, secondo quanto disponeva il decreto<sup>7</sup>, ai Comuni derivanti da procedure di fusione spettava il 15% del totale dei fondi erariali annualmente a ciò destinati. In aggiunta, si destinavano le risorse annualmente non utilizzate risultanti dalla partizione tra Unioni, Comunità montane e fusioni di Comuni, nel caso di insufficienza dei fondi. Spettava inoltre, un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali complessivamente attribuiti ai Comuni preesistenti.<sup>8</sup> Si trattava quindi di misure incentivanti non certo di grande rilievo: anche, e soprattutto, per questo motivo i Comuni italiani non sono stati attratti dall'ipotesi di fusione. Le conseguenze dell'esiguità di tali politiche incentivanti sono evidenti: come analizzeremo più nel dettaglio nel Capitolo successivo, in questi anni i processi di fusione stentano sull'intero panorama nazionale e anche i finanziamenti regionali sono pressoché assenti o comunque molto limitati: parliamo di soli undici processi aggregativi in ben dodici anni (vedi paragrafo 4.2).

Solo nel 2012 il legislatore torna ad intervenire in maniera decisa sullo strumento dei contributi finanziari, che torna ad essere rafforzato con il governo presieduto da Mario Monti, che aveva come principale obiettivo il contenimento della spesa pubblica e quindi anche la razionalizzazione degli enti locali: per sostenere i progetti di fusione, in base a quanto

---

<sup>6</sup> Successivamente modificato ad opera del d.m. 289/2004.

<sup>7</sup> Art. 1, d.m. Interno 318/2000: "*1. La ripartizione dei contributi spettanti ai comuni derivanti da procedure di fusione, alle unioni di comuni ed alle comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali è disciplinata dalle disposizioni del presente decreto.*

*2. Ai Comuni derivanti da procedure di fusione, alle unioni di Comuni ed alle Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali spettano rispettivamente il 15, il 60 ed il 25 per cento del totale dei fondi erariali annualmente a ciò destinati in base alle disposizioni di legge vigenti.*

*3. Le risorse annualmente non utilizzate risultanti dalla partizione di cui al comma 1 possono essere utilizzate nel caso di insufficienza dei fondi per l'una o l'altra delle destinazioni previste."*

<sup>8</sup> Art. 6, comma 1, d.m. 318/2000.

previsto dall'art. 20 del d.l. 95/2012 (convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135) il Ministero dell'Interno ha emanato un proprio decreto in data 10 ottobre 2012<sup>9</sup>, per il quale tali Comuni hanno diritto ad un contributo straordinario decennale, pari al 20% dei trasferimenti erariali concessi nel 2010 (cioè prima della stagione dei tagli che ha dimezzato i fondi erogati ai Comuni), nonché un esonero per un biennio dai vincoli del patto di stabilità. Tale sostegno è stato confermato anche successivamente, con la legge di stabilità per il 2014<sup>10</sup> che ha riservato ai neonati Comuni una quota non inferiore a 30 milioni l'anno, per il triennio 2014-2016. I risultati di queste politiche incentivanti non sono tardati ad arrivare: per la prima volta il numero dei Comuni è diminuito, scendendo dagli 8.100 del 2001 agli 8.047 del gennaio 2015. Numeri non certo eclatanti, ma che dimostrano l'importanza strategica dell'incentivazione economica nel promuovere le fusioni intercomunali.

Inoltre, a decorrere dall'anno 2016, il contributo straordinario per i Comuni nati da fusione è commisurato al 40% dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010, nel limite degli stanziamenti previsti ed in misura massima di 2 milioni di euro per ogni nuovo ente.<sup>11</sup> Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Interno sono disciplinate le modalità di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni aventi maggiore anzianità.

Un ulteriore *favor* previsto dal legislatore nazionale nei confronti dei neonati Comuni ha riguardato, soprattutto, a partire dal 2014, le spese per l'assunzione di personale. La legge di stabilità 2015<sup>12</sup> ha disposto che ai Comuni nati da fusione che avessero un rapporto della spesa per il personale sulla spesa corrente inferiore al 30%, non si applicassero nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle possibilità di assunzione e ai rapporti di lavoro a tempo determinato, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta da ciascun Comune nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci. L'anno successivo, con la legge di stabilità 2016<sup>13</sup>, il governo ha

---

<sup>9</sup> *Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai Comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e seguenti.*

<sup>10</sup> Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

<sup>11</sup> Art. 20, comma 1-bis, del d.l. 95/2012 (comma introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, cd. legge di stabilità per il 2016).

<sup>12</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 191.

<sup>13</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

sbloccato le assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio durante l'anno precedente. Inoltre, ad ulteriore vantaggio dei processi di fusione, il legislatore nazionale ha previsto che per i nuovi enti che hanno concluso l'iter di fusione entro il 1° gennaio 2016, decorra l'obbligo del rispetto delle disposizioni sul pareggio di bilancio a partire dal 1° gennaio 2017.

Il Parlamento ha inteso riconfermare tali misure all'interno della legge di stabilità per il 2017<sup>14</sup>, rafforzando ulteriormente gli strumenti economici previsti negli anni precedenti. L'art. 1, comma 15 lettera a-bis, rende permanente la destinazione di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà in favore delle Unioni e delle fusioni di Comuni, già prevista per il triennio 2014-2016 nell'importo complessivo di 60 milioni. In particolare, anche per gli esercizi successivi al 2016, la norma dispone la destinazione di 30 milioni di euro ad incremento del contributo spettante alle unioni di Comuni e di 30 milioni di euro ai Comuni istituiti a seguito di fusione, ai sensi dell'articolo 20 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95.<sup>15</sup> Di rilievo anche il comma 15-bis dell'art. 1, con il quale viene aumentato il contributo straordinario attualmente previsto dall'articolo 20 del d.l. n. 95 del 2012 per i Comuni che danno luogo alla fusione: si dispone che a decorrere dal 2016 il contributo in questione sia commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali del 2010, innalzando inoltre a 2 milioni il limite di 1,5 milioni stabilito dalla citata normativa previgente. Anche in questo caso, la modifica rinvia all'emanazione di un successivo decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Interno le modalità di riparto del contributo, stabilendo poi alcuni specifici criteri di riparto nei casi in cui il fabbisogno ecceda ovvero risulti inferiore alle disponibilità finanziarie. Nelle due pagine successive si riportano le cifre specifiche dei contributi erogati ai nuovi Comuni dallo Stato, nel 2015 e nel 2016.

---

<sup>14</sup> Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

<sup>15</sup> A tal fine è modificata la lettera a) del comma 381-ter, della legge 147/2012, che reca la disciplina del Fondo di solidarietà comunale.



Tabella 1.1 - Importi dei contributi statali alle fusioni erogati negli anni 2015 e 2016.

| <b>NUOVO<br/>COMUNE</b>                      | <b>REGIONE</b> | <b>NUMERO<br/>COMUNI<br/>ORIGINARI</b> | <b>CONTRIBUTO<br/>STRAORDINARIO<br/>2015</b> | <b>CONTRIBUTO<br/>STRAORDINARIO<br/>2016</b> |
|--|----------------|--|--|--|
| <b>Gravedona ed<br/>Uniti (CO)</b>           | Lombardia      | 3                                      | 204.749,03                                   | 614.979,62                                   |
| <b>Valsamoggia<br/>(BO)</b>                  | Emilia-Romagna | 5                                      | 998.393,27                                   | 2.000.000,00                                 |
| <b>Castelfranco<br/>Pian di Scò<br/>(AR)</b> | Toscana        | 2                                      | 340.725,41                                   | 928.337,85                                   |
| <b>Figline e Incisa<br/>Valdarno (FI)</b>    | Toscana        | 2                                      | 1.038.680,99                                 | 2.000.000,00                                 |
| <b>Trecastelli (AN)</b>                      | Marche         | 3                                      | 343.920,38                                   | 948.133,44                                   |
| <b>Fabbriche di<br/>Vergemoli (LU)</b>       | Toscana        | 2                                      | 104.883,06                                   | 313.775,90                                   |
| <b>Fiscaglia (FE)</b>                        | Emilia-Romagna | 3                                      | 504.707,05                                   | 1.300.234,00                                 |
| <b>Sissa Trecasali<br/>(PR)</b>              | Emilia-Romagna | 2                                      | 280.000,00                                   | 790.590,57                                   |
| <b>Poggio Torriana<br/>(RN)</b>              | Emilia-Romagna | 2                                      | 204.328,28                                   | 582.212,44                                   |
| <b>Montoro (AV)</b>                          | Campania       | 2                                      | 803.832,47                                   | 2.000.000,00                                 |
| <b>Crespina<br/>Lorenzana (PI)</b>           | Toscana        | 2                                      | 248.519,29                                   | 676.041,64                                   |
| <b>Pratovecchio<br/>Stia (AR)</b>            | Toscana        | 2                                      | 316.164,83                                   | 820.778,87                                   |
| <b>Scarperia e San<br/>Piero (FI)</b>        | Toscana        | 2                                      | 488.339,92                                   | 1.264.955,52                                 |
| <b>Casciana Terme<br/>Lari (PI)</b>          | Toscana        | 2                                      | 500.557,54                                   | 1.295.282,27                                 |
| <b>Quero Vas (BL)</b>                        | Veneto         | 2                                      | 194.658,96                                   | 535.127,77                                   |
| <b>Vallefoglia (PU)</b>                      | Marche         | 2                                      | 473.245,42                                   | 1.284.103,77                                 |
| <b>Sant'Omobono<br/>Terme (BG)</b>           | Lombardia      | 2                                      | 200.295,23                                   | 554.743,87                                   |
| <b>Val Brembilla<br/>(BG)</b>                | Lombardia      | 2                                      | 252.679,97                                   | 669.914,00                                   |
| <b>Bellagio (CO)</b>                         | Lombardia      | 2                                      | 149.869,31                                   | 453.135,02                                   |

|  |                |   |            |              |
|--|----------------|---|------------|--------------|
| <b>Colverde (CO)</b>                     | Lombardia      | 3 | 244.341,88 | 711.866,54   |
| <b>Verderio (LC)</b>                     | Lombardia      | 2 | 257.073,25 | 698.251,14   |
| <b>Cornale e Bastida (PV)</b>            | Lombardia      | 2 | 77.541,67  | 260.096,98   |
| <b>Maccagno con Pino e Veddasca (VA)</b> | Lombardia      | 3 | 143.281,41 | 462.745,20   |
| <b>Borgo Virgilio (MN)</b>               | Lombardia      | 2 | 513.694,97 | 1.356.033,96 |
| <b>Tremezzina (CO)</b>                   | Lombardia      | 3 | 250.598,34 | 765.596,97   |
| <b>Longarone (BL)</b>                    | Veneto         | 2 | 400.738,51 | 982.076,38   |
| <b>Sillano Giuncugnano (LU)</b>          | Toscana        | 2 | 137.759,37 | 384.630,10   |
| <b>La Valletta Brianza (LC)</b>          | Lombardia      | 2 | 203.126,37 | 574.756,41   |
| <b>Tremezzina (CO)</b>                   | Lombardia      | 3 | 250.598,34 | 765.596,97   |
| <b>Borgomezzavalle (VB)</b>              | Lombardia      | 2 | -          | 196.199,199  |
| <b>Lessona (BI)</b>                      | Piemonte       | 2 | -          | 462.184,89   |
| <b>Ventasso (RE)</b>                     | Emilia-Romagna | 4 | -          | 1.058.444,39 |
| <b>Alto Reno Terme (BO)</b>              | Emilia-Romagna | 2 | -          | 886.483,72   |
| <b>Montescudo Monte Colombo (RN)</b>     | Emilia-Romagna | 2 | -          | 671.972,52   |
| <b>Polesine Zibello (PR)</b>             | Emilia-Romagna | 2 | -          | 492.319,43   |
| <b>Menarola-Gordona (SO)</b>             | Lombardia      | 2 | -          | 329.094,68   |
| <b>Corteolona-Genzone (PV)</b>           | Lombardia      | 2 | -          | 433.237,95   |
| <b>Campiglia Cervo (BI)</b>              | Lombardia      | 3 | -          | 241.662,21   |

Fonte: Ministero dell'Interno ([finanzalocale.interno.it](http://finanzalocale.interno.it)), elaborazione propria.

Infine, a conclusione della nostra rassegna sulla normativa nazionale, non possiamo non soffermarci sulla legge 7 aprile 2014, n. 56, nota come “legge Delrio”, risultato dell’approvazione, con molte modifiche, del d.d.l. Atto Camera n. 1542 e Atto Senato n. 1212, presentato dal Governo contestualmente a un d.d.l. costituzionale riguardante esclusivamente la soppressione delle province e l’ampliamento dei poteri regionali in materia di enti di area vasta.<sup>16</sup> Si tratta dell’ultimo grande intervento legislativo che ha impresso una svolta determinante nel campo delle riforme dell’ordinamento locale, con l’ambizioso obiettivo perseguito di ridisegnare complessivamente l’architettura istituzionale repubblicana, con alla base il riordino delle autonomie locali, ispirandosi ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Questo ampio disegno strategico poggia su due pilastri principali: il primo è costituito dalla riorganizzazione degli enti di area vasta, con l’istituzione delle Città Metropolitane e la ridefinizione delle funzioni e degli organi delle province, in ottica di una loro futura eliminazione.<sup>17</sup> Il secondo pilastro, invece, riguarda le forme di aggregazione previste per i Comuni, articolate in Unioni e in processi di fusione (e incorporazione), sui quali verteremo l’attenzione in questo lavoro di tesi.

Le novità principali introdotte dalla legge Delrio in materia di fusione di comuni (art. 1, commi 116-134) si sviluppano lungo 3 coordinate (Dossier n. 77/2 – Schede di lettura, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, 31 marzo 2014):

1. Misure agevolative per la fusione;
2. Norme per l’avvio della nuova gestione;
3. Incentivi ulteriori per le fusioni.

Riguardo quest’ultimo punto, la l. 56/2014 prevede anzitutto che le Regioni possano individuare idonee misure di incentivazione alle Unioni e alle fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale nel rispetto dell’obiettivo attribuito alla medesima Regione.<sup>18</sup> Si ricorda che la cd. “regionalizzazione verticale” del patto di stabilità è stata introdotta dall’art 7-quater del d.l. n. 5/2009, al fine di consentire agli enti locali “virtuosi” di escludere dai vincoli del patto di stabilità alcune particolari tipologie di spese in conto

---

<sup>16</sup> Atto Camera n. 1543 e Atto Senato n. 1429.

<sup>17</sup> Quest’ultime sono infatti concepite come enti territoriali di area vasta, a copertura istituzionale in via di esaurimento,

<sup>18</sup> Comma 131.

capitale<sup>19</sup>, considerate necessarie per affrontare la crisi economica. Un ulteriore *favor* è previsto dal comma 134 che prevede che nel 2014 i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle Unioni di Comuni, abbiano la priorità nell'accesso alle risorse del primo programma "6.000 campanili".

Tale programma destina 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore di nuovi enti risultanti da fusione tra Comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000, nonché a favore di quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali contributi sono esclusivamente destinati ad interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (compreso l'adeguamento antisismico), alla realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie o reti telematiche nonché alla messa in sicurezza del territorio.

Nell'analisi che segue nel Capitolo 3 di questo elaborato, dedichiamo un'analisi approfondita per le altre due coordinate della cd. Delrio, evidenziando gli elementi di novità più significativi. Noteremo come le modifiche apportate da questa nuova legge non abbiano portata "rivoluzionaria", bensì colmino alcuni vuoti normativi e forniscano una disciplina più dettagliata rispetto al passato.

## **1.2 – La legislazione regionale**

Parallelamente alla legislazione nazionale, le Regioni sono chiamate a disciplinare con proprie leggi il procedimento legislativo per l'istituzione di nuovi Comuni, nel rispetto delle quali deve essere adottata ogni singola legge regionale istitutiva di un nuovo Comune, la quale interviene in maniera diretta su specifiche situazioni territoriali e, pertanto, può essere definita come legge-provvedimento. Anche le modalità di svolgimento del *referendum* consultivo per le popolazioni interessate sono regolamentate da tale legge. Tutto questo in ottemperanza di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 133 della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa della Regione la possibilità di istituire nuovi Comuni e

---

<sup>19</sup> Ad esempio, pagamenti in conto residui concernenti spese per investimenti effettuate nei limiti delle disposizioni di cassa a fronte di impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguenti alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi.

modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, dopo aver sentito le popolazioni interessate. La fusione è quindi il risultato di un *iter* procedurale in capo alla Regione, e disciplinato con legge regionale, che può variare a seconda del contesto normativo di riferimento. Ad avviare e orientare questo processo deve essere però la volontà dei cittadini e degli amministratori dei Comuni interessati, utilizzando lo strumento del *referendum* consultivo. La Corte costituzionale ha infatti interpretato in tal senso la locuzione “*sentite le popolazioni interessate*”, contenuta nell’art. 133: la consultazione di quest’ultime deve necessariamente effettuarsi tramite *referendum*; “*nè sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo, così come non si può prescindere dall’approvazione di una legge regionale*”<sup>20</sup>. La Corte ha più volte precisato come la disciplina regionale debba prevedere il ricorso al referendum consultivo, quale “*presupposto per la modifica delle circoscrizioni medesime e per l’istituzione di nuovi Comuni*”.<sup>21</sup> Il referendum consultivo, che assicura la totale libertà di manifestazione dell’opinione dei cittadini interessati, “*non può considerarsi sostitutivo dalla sottoscrizione di istanze dei cittadini dirette a promuovere iniziative di variazione territoriale, essendo evidente che la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell’opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni*”.<sup>22</sup> Più in generale, l’obbligo di sentire tali popolazioni è inteso come espressione di un “*principio generale ricevuto dalla tradizione storica*”, che richiede la partecipazione delle comunità locali “*a talune fondamentali decisioni che la riguardano*”.<sup>23</sup> Un aspetto controverso ha riguardato l’aspetto dell’esatta identificazione delle “*popolazioni interessate*”<sup>24</sup>: tuttavia, in caso di fusione o di istituzione di un nuovo Comune, l’interesse è riferibile all’intera popolazione e giustifica la consultazione della totalità dei cittadini residenti nei Comuni coinvolti.

---

<sup>20</sup> Corte costituzionale, sentt. 214/2010, che riprende le sentt. 279/1994, 107 del 1983, 204/1981.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, sentt. 107/1983 e 453/1989.

<sup>22</sup> Migliarese Caputi A., *Diritto degli enti locali: dall’autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli, 2016, pag 101.

<sup>23</sup> Corte costituzionale, sentt. 453/1989 e 279/1994.

<sup>24</sup> Il punto rimane dibattuto, anche nelle stesse pronunce della Corte costituzionale: questa, dopo aver circoscritto l’ambito ai soli residenti nei territori da trasferire, ha dichiarato illegittima una limitazione della consultazione alla sola popolazione di frazioni richiedenti, senza coinvolgimento delle popolazioni residue (Corte cost., sentt. 433/1995).

Gli aspetti su cui concentreremo la nostra analisi nell'ambito dell'istituto del *referendum* consultivo sono l'iniziativa legislativa, il *quorum* di partecipazione e le conseguenze dell'esito referendario.

I soggetti abilitati dagli statuti regionali all'iniziativa legislativa sono, principalmente, gli elettori interessati dalle modifiche territoriali e i Consigli comunali. Come per tutta la normativa regionale in tema di fusioni, il numero di questi soggetti abilitati varia profondamente da regione a regione e pertanto si ritiene opportuno riportare quanto previsto da alcune delle discipline più significative.

- Emilia-Romagna: 5.000 elettori e uno o più Consigli comunali con popolazione di almeno 50.000 abitanti;<sup>25</sup>
- Veneto: 7.000 elettori, singoli Consigli dei Comuni capoluogo di Provincia e delle Città metropolitane, Consigli comunali con 20.000 abitanti;<sup>26</sup>
- Lombardia: 5.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a 5 o con popolazione complessiva di 25.000 elettori;<sup>27</sup>
- Piemonte: 8.000 elettori, Consigli comunali, in numero non inferiore a 5, oppure uno o più Comuni rappresentanti non meno di 25.000 elettori;<sup>28</sup>
- Marche: 5.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a 5, Consigli delle Unioni dei Comuni che comprendono almeno 5 Comuni;<sup>29</sup>
- Lazio: 10.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a 5 che rappresentino congiuntamente una popolazione di almeno 10.000 abitanti;<sup>30</sup>
- Toscana: 5.000 elettori, 3 Consigli comunali, Consiglio della Città metropolitana.<sup>31</sup>

Merita inoltre attenzione il fatto che le leggi regionali che regolamentano il procedimento di fusione prevedano normalmente una particolare forma di iniziativa legislativa della Giunta,

---

<sup>25</sup> Art. 18, Statuto Regione Emilia-Romagna.

<sup>26</sup> Art. 20, Statuto Regione Veneto.

<sup>27</sup> Art. 34, Statuto Regione Lombardia.

<sup>28</sup> Art. 44, Statuto Regione Piemonte.

<sup>29</sup> Art. 44, Statuto Regione Marche.

<sup>30</sup> Art. 28, Statuto Regione Lazio.

<sup>31</sup> Art. 74, Statuto Regione Toscana.

esercitata per conto delle comunità interessate, che prevede che i Comuni interessati presentino un'istanza alla Giunta regionale stessa (comprensiva delle rispettive deliberazioni consiliari approvate con maggioranze qualificate), chiedendole di esercitare per loro l'iniziativa legislativa: “questa è stata di gran lunga la modalità di esercizio della iniziativa legislativa più utilizzata in tutti i percorsi di fusione sin qui intrapresi.”<sup>32</sup><sup>33</sup>

Per quanto riguarda il secondo punto, il *quorum* è previsto da otto Regioni: Basilicata, Liguria, Molise, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta stabiliscono che il *referendum* è valido solo se i votanti sono la maggioranza degli aventi diritto. Fa eccezione il Trentino-Alto Adige, che stabilisce un *quorum* più basso: il *referendum* è valido se partecipa almeno il 40% degli aventi diritto, tra i quali non sono computati i cittadini residenti all'estero. Nelle restanti regioni, invece, la consultazione è comunque valida qualunque sia la percentuale di votanti sugli aventi diritto.

Per quanto riguarda la validità del *referendum*, in tutte le Regioni la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validi; con il solo caso eccezionale della legge regionale lucana, che richiede la maggioranza assoluta dei votanti.

Analizzando le norme inerenti l'esito del *referendum*, emerge che la maggioranza delle leggi regionali stabilisce che a seguito dell'esito favorevole alla proposta di istituzione del nuovo Comune (o delle altre modifiche territoriali) abbia inizio il procedimento legislativo mediante la presentazione di una proposta di legge al Consiglio regionale (da parte del Presidente della Regione o della Giunta regionale).

In alcune Regioni (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Liguria) la proposta di legge deve essere presentata entro un termine ordinatorio di 60 giorni. Inoltre, mentre la Regione Campania è la sola a prevedere la procedura d'urgenza per l'inizio della procedura legislativa, la normativa delle Regioni Calabria e Puglia si limita a prevedere che la proposta di legge

---

<sup>32</sup>

- Emilia-Romagna: l.r. 24/1996, art. 8, comma 2,
- Lombardia: l.r. 29/2006, art. 7, commi 3 e 3-bis, con la peculiarità lombarda di avere scandito termini precisi per l'intero procedimento legislativo di fusione.
- Marche: l.r. 10/1995, art. 8, comma 3.
- Piemonte: l.r. 51/1992, art. 2-bis.
- Veneto: l.r. 25/1992, art. 4, comma 3.
- Liguria: l.r. 12/1994, art. 6-bis, con la peculiarità ligure per cui l'istanza viene presentata all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e non alla Giunta.

<sup>33</sup> Filippini R. e Maglieri A., *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in “Istituzioni del Federalismo”, n. 2, 2015, pag. 319.

venga esaminata dal Consiglio regionale, previo parere (nella sola Regione Puglia) della Commissione consiliare competente. Nelle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia e Toscana, invece, l'esito favorevole del *referendum* si inserisce nel procedimento legislativo già avviato e sospeso in attesa dell'esito stesso: il Consiglio regionale deve deliberare definitivamente entro 60 giorni in Emilia-Romagna e Lazio ed entro 45 giorni in Lombardia; nella Regione Toscana, infine, nel caso in cui il Consiglio regionale non deliberi a seguito del risultato favorevole della consultazione, sono fatti salvi gli effetti del *referendum* già svolto e la proposta di legge è inserita di diritto nei lavori della legislatura successiva e assegnata alla Commissione competente entro 30 giorni dalla data di insediamento del nuovo Consiglio regionale.

Inoltre, “*nella maggioranza delle leggi regionali l'esito del referendum sulle modifiche territoriali è considerato in riferimento al totale della popolazione interessata.*”<sup>34</sup>

In riferimento all'esito del *referendum* su alcune tipologie di modifiche territoriali quali la modifica delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di un nuovo Comune a seguito di distacco di una frazione o porzione di territorio, nella normativa delle Regioni Campania<sup>35</sup>, Emilia-Romagna<sup>36</sup>, Lazio<sup>37</sup> e Friuli-Venezia Giulia<sup>38</sup>, viene specificato che i risultati devono essere considerati distintamente per ciascuna porzione di territorio interessato e in alcuni casi viene specificato che il quesito si considera approvato se i cittadini interessati si sono espressi favorevolmente in tutte le porzioni di territorio interessate.

Solo alcune leggi regionali, in particolare quelle delle Regioni Liguria, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, contengono norme specifiche sull'esito del *referendum* sulla istituzione di un nuovo Comune a seguito di fusione. Le norme regionali stabiliscono che il quesito oggetto della consultazione referendaria è accolto:

---

<sup>34</sup> Camera dei Deputati - Commissione I, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, 28 novembre 2016, pag. 23.

<sup>35</sup> L.r. 54/1974, art. 29, comma 4.

<sup>36</sup> L.r. 24/1996, art. 12, comma 7 e comma 9-bis.

<sup>37</sup> L.r. 19/1980, art. 8.

<sup>38</sup> L.r. 27/2007, art. 17, comma 11.



- quando in ciascuno dei Comuni interessati abbia partecipato almeno il 30% degli aventi diritto al voto e la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi in ciascuno degli stessi sia a favore della proposta;<sup>39</sup>
- in caso di conseguimento, in ogni Comune interessato, della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi.<sup>40</sup>

La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, infine, richiede esplicitamente la maggioranza dei voti a favore del quesito, solo nel Comune in cui il Consiglio comunale abbia espresso parere contrario all'iniziativa. Nella maggioranza delle leggi regionali non ci sono disposizioni sulle conseguenze dell'esito contrario della proposta referendaria. Solo Basilicata e Molise stabiliscono un divieto di svolgere il *referendum* sullo stesso quesito per un periodo di tempo rispettivamente di cinque e tre anni; mentre nella Regione Trentino-Alto Adige è prevista l'adozione di una deliberazione formale di rigetto da parte del Consiglio regionale. Le Regioni Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Umbria, invece, stabiliscono in maniera esplicita che l'esito contrario non preclude la facoltà di presentare comunque una proposta di legge nel senso della proposta respinta nel *referendum*.

La notevole eterogeneità delle discipline regionali inerenti i procedimenti legislativi di fusione ha fatto sì che i risultati concreti in termini di nuovi Comuni nati, siano molto differenti da Regione a Regione. Di questo ci occuperemo nel Capitolo 2, analizzando alcuni casi.

### **1.3 - La disciplina del procedimento legislativo di fusione in Emilia-Romagna**

In Emilia-Romagna la norma che disciplina il procedimento legislativo per la fusione di Comuni è la legge regionale 8 luglio 1996, n. 24, *Norme in materia di riordino territoriale e*

---

<sup>39</sup> Legge regionale Liguria 28 novembre 1977, n. 44, *Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari*, art. 42, comma 2.

<sup>40</sup> L.r. 29/2006, art. 9, comma 4-bis.

*di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni.*<sup>41</sup> Ad oggi si tratta sicuramente di una delle discipline più dettagliate ed esaustive per la gestione dei fenomeni di associazionismo in Italia. L'*iter* legislativo, come previsto dall'art. 8 della suddetta legge regionale, si avvia con una fase di iniziativa, che è riconosciuta in capo:

- ad almeno 5.000 elettori, a ciascun Consiglio provinciale, a tanti Consigli comunali che singolarmente o complessivamente rappresentino una popolazione di almeno 50.000 abitanti, ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 18 dello Statuto regionale<sup>42</sup>;
- ai Consigli comunali interessati, che non raggiungendo la soglia dei 50.000 abitanti per l'esercizio dell'iniziativa popolare, possono presentare, con deliberazione adottata con maggioranza qualificata, istanza alla Giunta regionale affinché promuova la procedura<sup>43</sup>;
- alla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati, che possono proporre istanza alla Giunta regionale affinché promuova la procedura.<sup>44</sup>

Nei casi di cui all'art. 8, comma 2 e 3, entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e della richiesta e, in caso positivo, presenta all'Assemblea legislativa il progetto di legge, specificando, nella relazione di accompagnamento la sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti a provvedere all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali, come stabilito dall'art. 8, comma 6.

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

---

<sup>41</sup> Successivamente modificata con l.r. 22/1997, l.r. 35/1997, l.r. 11/2001, l.r. 21/2011, l.r. 21/2012, l.r. 23/2013, l.r. 17/2014 ed infine dalla l.r. 15/2016.

In particolare con quest'ultima sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare lo svolgimento dei *referendum* propedeutici alle fusioni, a disciplinare la procedura di fusione per incorporazione (in attuazione della l. 56/2014), ad introdurre modalità di armonizzazione degli strumenti urbanistici dei Comuni preesistenti alle fusioni e a regolare l'Osservatorio regionale delle fusioni quale organismo di presidio di tali processi (vedi Introduzione).

<sup>42</sup> Art. 8, comma 1.

<sup>43</sup> Art. 8, comma 2.

<sup>44</sup> Art. 8, comma 3.

in carico dalla Commissione consiliare competente che lo esamina e lo trasmette con una relazione di accompagnamento all'Assemblea legislativa regionale entro 15 giorni dalla presa in carico affinché decida se deliberare o meno l'indizione del *referendum*, in quanto potrebbe non disporlo nei casi in cui non vi sia obbligata.<sup>45</sup> La Commissione deve inoltre esaminare i pareri degli enti locali eventualmente pervenuti, dai quali si prescinde se non vengono resi entro il termine di legge. Al termine dell'esame, la Commissione trasmette il testo licenziato ed i citati pareri all'Assemblea legislativa. Questa esamina il testo licenziato dalla Commissione e delibera se procedere o meno all'indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni dei Comuni in questione. Se viene deliberato di procedere all'indizione, l'Assemblea legislativa regionale dispone il *referendum* consultivo definendo il quesito da sottoporre alla consultazione popolare con riferimento al progetto di legge esaminato nonché l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati a votare. Gli elettori sono chiamati quindi a pronunciarsi sulla volontà di istituire il nuovo Comune e sul nome da attribuire allo stesso, scelto tra quelli di una lista proposta dai Comuni. Il *referendum* consultivo viene indetto con decreto del presidente della Regione e la votazione finale sul progetto di legge resta sospesa fino alla pubblicazione dei risultati del *referendum* nel Bollettino Ufficiale della Regione. Se, invece, l'Assemblea legislativa delibera la non indizione del *referendum*, il progetto si intende non approvato in maniera definitiva. Il *referendum* consultivo è indetto con decreto del Presidente della Regione da emanarsi entro 10 giorni dalla deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale. Il decreto contiene il testo integrale del quesito (o dei quesiti qualora, oltre a pronunciarsi sulla fusione, gli elettori siano chiamati anche a scegliere il nome del nuovo Comune) sottoposto a *referendum* consultivo e la fissazione della data di convocazione degli elettori.

Con riguardo agli esiti del *referendum*, la l.r. 29 luglio 2016, n. 15, che ha modificato la l.r. 24/1996, ha precisato che il progetto di legge di fusione non può essere approvato dall'Assemblea legislativa regionale qualora il No prevalga sia fra la maggioranza complessiva dei votanti dei territori interessati sia in almeno la metà dei singoli Comuni, mentre si stabilisce che debbano esprimersi preventivamente i Consigli comunali nel caso, invece, siano discordanti:

---

<sup>45</sup> Art 11, commi 1, 1-bis e 1-ter.

- la volontà favorevole espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella contraria espressa da almeno la metà dei Comuni;
- la volontà contraria espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella favorevole espressa dalla maggioranza dei Comuni.

Più in particolare, il procedimento legislativo si conclude senza passare all'esame degli articoli del progetto di legge quando i voti complessivi sul *referendum* per la fusione sono contrari alla fusione stessa e contestualmente l'esito è sfavorevole almeno nella metà dei Comuni interessati.<sup>46</sup>

In tutti gli altri casi l'Assemblea legislativa può procedere immediatamente all'esame del progetto di legge di fusione tranne quando:

- i voti complessivi sul *referendum* sono favorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevale il voto contrario;
- i voti complessivi sul *referendum* sono favorevoli alla fusione ma il numero dei Comuni favorevoli è uguale a quello dei contrari;
- i voti complessivi sul *referendum* sono sfavorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevale il voto favorevole.<sup>47</sup>

In tali ipotesi, di cui alle lettere a), b) e c) del comma 9 quater, l'Assemblea legislativa può approvare la legge solo dopo aver preventivamente acquisito il parere dei Consigli dei Comuni in cui l'esito del *referendum* è stato contrario alla fusione. I Consigli comunali si esprimono entro sessanta giorni a partire dalla ricezione della richiesta. Decorso tale termine si prescinde dall'acquisizione del parere. I termini di cui all'articolo 13 comma 2 per la deliberazione definitiva sul progetto di legge si interrompono per il tempo necessario alla acquisizione del suddetto parere o fino alla scadenza del sessantesimo giorno.<sup>48</sup> Nella prima ipotesi di cui alla lettera a) del comma 9-quater, i Consigli comunali dei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti si esprimono con deliberazioni approvate con il voto favorevole dei tre quarti dei Consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni ed è approvata se ottiene per due volte il voto favorevole dei tre quarti dei Consiglieri presenti. Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti i Consigli comunali si esprimono con

---

<sup>46</sup> Art. 12, comma 9-ter.

<sup>47</sup> Art. 12, comma 9-quater.

<sup>48</sup> Art. 12, comma 9-quinquies.

deliberazioni che devono essere approvate con il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri assegnati. Anche in questo caso, qualora non si raggiunga tale maggioranza, la votazione viene ripetuta entro trenta giorni, ed è approvata se ottiene per due volte il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri presenti.<sup>49</sup>

Nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c) del comma 9-quater, i Consigli comunali si esprimono mediante deliberazioni approvate con il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in sedute successive da tenersi entro trenta giorni ed è approvata se ottiene per due volte il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri presenti.<sup>50</sup>

Da sottolineare come le disposizioni relative alla valutazione degli esiti referendari si applichino solo ai nuovi procedimenti legislativi di fusione (ovvero per quei progetti di legge presentati dopo l'entrata in vigore della l.r. 15 del 29 luglio 2016), mentre per tutti i processi di fusione già in corso al momento dell'approvazione della suddetta legge, l'Assemblea legislativa si è impegnata a tenere comunque conto dei principi espressi in essa. Indicativamente possiamo affermare che i tempi medi di conclusione dell'*iter* di fusione si quantificano in sei-otto mesi, a partire dalla presentazione dell'istanza di fusione da parte dei Comuni interessati e sino all'adozione della legge regionale di fusione. Alcuni vincoli legati alla procedura referendaria possono però dilatare i tempi.

#### **1.4 - I contributi regionali alle fusioni: analisi di alcune discipline**

In dottrina non si è mancato di rilevare come le leggi regionali in materia di riordino delle circoscrizioni territoriali formulate fino al biennio 2013/2014, siano rimaste spesso inattuata perché non adeguatamente sorrette da stanziamenti opportuni, i quali, il più delle volte, si sono rivelati irrisori e “*pressoché simbolici*”.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Art. 12, comma 9-sexies.

<sup>50</sup> Art. 12, comma 9-septies.

<sup>51</sup> Vandelli L., *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, p. 287.

Procediamo quindi ad una breve rassegna inerente tale disciplina, considerando i casi di quelle Regioni che hanno avuto processi di fusione già negli anni Novanta (Veneto, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Lombardia), così da poter operare un confronto temporale, ma anche di quelle Regioni “virtuose” che negli ultimi anni si sono contraddistinte in tema di nuovi Comuni (Toscana, Emilia-Romagna e, in parte, Marche). Infine, si ritiene utile analizzare anche una disciplina regionale dei contributi abbastanza recente (quella abruzzese) che si inserisce in un contesto territoriale ed istituzionale fino ad oggi molto sfavorevole alle fusioni.

Come primo caso consideriamo la Regione Veneto, che per prima nel panorama italiano è stata riguardata dall’istituzione di Comuni unici, già all’inizio degli anni Novanta.

Fino al 2013 in Veneto sono stati completati due processi di fusione che hanno condotto all’istituzione dei Comuni di Porto Viro<sup>52</sup> e di Due Carrare<sup>53</sup>, rispettivamente negli anni 1994 e 1995. La Regione ha erogato per ciascuno di questi nuovi enti contributi straordinari *una tantum*, al fine di concorrere alle spese connesse al procedimento di fusione. Nello specifico: 300.000.000 di lire (corrispondenti a circa 150.000 euro) per il Comune di Porto Viro<sup>54</sup> e 200.000.000 di lire (quindi circa 100.000 euro) a favore del Comune di Due Carrare.<sup>55</sup> Inoltre, per il Comune di Porto Viro, la legge regionale 2/1995, recante “Concessione ai Comuni di Contarina e Donada della Provincia di Rovigo di un contributo straordinario” ha provveduto a concedere un contributo aggiuntivo di 50.000.000 di lire al fine di agevolare lo svolgimento delle operazioni preliminari connesse al procedimento di fusione dei Comuni. Constatiamo quindi come i contributi regionali non costituissero degli incentivi sufficientemente appetibili tali da spingere gli enti comunali ad aggregarsi.

Una vera e propria svolta è arrivata solo con il Piano di Riordino Territoriale, previsto dalla legge regionale 27 aprile 2012, n. 18, e approvato con delibera di Giunta regionale 6 agosto 2013, n. 1417, che ha riservato una parte importante all’incentivazione finanziaria a favore delle gestioni associate. In particolare viene stabilito che, nei limiti dello stanziamento di bilancio e con priorità rispetto all’assegnazione degli altri incentivi destinati alle forme

---

<sup>52</sup> Mediante fusione dei Comuni di Donada e Contarina, in Provincia di Rovigo.

<sup>53</sup> Mediante fusione dei Comuni di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano, in Provincia di Padova.

<sup>54</sup> L.r. 49/1994, art. 3, comma 3.

<sup>55</sup> L.r. 14/1995, art. 3, comma 2.

associative, l'entità del contributo spettante ai Comuni istituiti a seguito di fusione, è assegnato con riferimento ai seguenti parametri<sup>56</sup>:

- numero dei Comuni estinti con la fusione;
- entità della popolazione del nuovo comune, prendendo a riferimento l'ultimo dato demografico ISTAT disponibile;
- volume delle spese correnti ricavate dai rendiconti consuntivi approvati dai Comuni e riferiti all'esercizio antecedente la legge di fusione.

L'importo del contributo così determinato costituisce la base di calcolo per le annualità successive stabilendo una riduzione dell'assegnazione del 30% nel secondo anno e del 50% per la terza annualità. Il criterio della graduazione nell'assegnazione degli incentivi finanziari risponde all'esigenza di ottimizzare le risorse disponibili nel bilancio regionale con l'obiettivo di partecipare alle spese sostenute dal nuovo Comune, che sono preponderanti nella fase di prima istituzione. In base ai criteri citati, per la definizione dell'ammontare complessivo sono considerati:

- 50.000 euro per ogni Comune coinvolto nel processo di fusione (con un massimo di 200.000 euro);
- 10 euro per abitante (con un massimo di 50.000 euro);
- 50.000 euro in misura fissa a cui si aggiunge l'aliquota dello 0,5% da applicare sulle spese correnti (con un importo massimo di contributo di 100.000 euro).

In base a ciò, il Comune di Alpago, istituito nel 2016 ha potuto beneficiare del contributo straordinario di 608.089,52 euro<sup>57</sup>, mentre per il Comune di Val di Zoldo, nato nello stesso anno, sono stati erogati 459.377 euro<sup>58</sup>.

Confrontando questi dati con quelli sopra citati di Porto Viro e Due Carrare, notiamo quindi come si siano impiegati venti anni per arrivare ad una disciplina dei contributi non più simbolica, bensì concretamente incentivante le fusioni. Tuttavia il numero di enti veneti che

---

<sup>56</sup> Specificati solo successivamente con deliberazione della Giunta Regionale 02 febbraio 2016, n. 81.

<sup>57</sup> Decreto del Direttore della Direzione Enti locali e strumentali n. 60 del 28 ottobre 2016.

<sup>58</sup> Decreto del Direttore della Direzione Enti locali e strumentali n. 78 del 10 novembre 2016.

hanno scelto di fondersi è ancora molto basso<sup>59</sup>: sarà quindi il tempo a dirci se questa scelta favorirà effettivamente questi processi.

Nella Regione Trentino-Alto Adige l'ultima modifica legislativa inerente la disciplina regionale dei contributi alle fusioni, apportata dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 9 settembre 2015, n. 176, ha riformato sensibilmente i criteri precedentemente previsti dalla deliberazione 12 novembre 2013, n. 230, recependo tutte le modifiche contemplate dalla legge regionale 9 dicembre 2014, n. 11, relativamente alla disciplina sui contributi alle Unioni e fusioni di Comuni.<sup>60</sup> In questo caso sono previste due tipologie di contributi: quello annuale e quello straordinario.<sup>61</sup>

Quest'ultimo consiste in una somma forfettaria pari a euro 60.000 per ogni Comune coinvolto, destinata esclusivamente al finanziamento dei costi iniziali di attivazione della fusione. Per stimolare ulteriormente i processi aggregativi in questione, il contributo è concesso anche nell'ipotesi in cui alla fusione già esistente si associno altri Comuni. Come già visto per altre Regioni, in caso di insufficienza del fondo regionale il contributo straordinario alle fusioni è proporzionalmente ridotto.

Per quanto concerne il contributo annuale, il suo ammontare è pari ad una quota compresa tra il 24 e il 30% della spesa prevista nel Titolo I (inerente le spese correnti) del bilancio di previsione del nuovo Comune, al netto degli oneri derivanti da interessi passivi e ammortamenti di esercizio.<sup>62</sup> La misura del contributo è individuata sulla base dei seguenti criteri:

---

<sup>59</sup> Oltre ai casi già citati, si sono costituiti i soli Comuni di Quero Vas e Longarone, entrambi in Provincia di Belluno, nati rispettivamente nel 2013 e nel 2014.

<sup>60</sup> Vedasi artt. 21 e 22, commi 1 e 3, della citata l.r. 11/2014.

<sup>61</sup> I nuovi criteri si applicano, unicamente, alle domande di fusione presentate dai Consigli comunali dopo il 10 marzo 2015. Ai Comuni già istituiti a seguito di fusione prima della data di entrata in vigore della legge regionale 9 dicembre 2014 n. 11, nonché ai Comuni istituiti a seguito di fusione che hanno presentato alla Giunta provinciale le domande di fusione entro il 10 marzo 2015, spettano i contributi secondo i criteri e per la durata previsti dalle disposizioni regionali vigenti fino al 9 dicembre 2014.

<sup>62</sup> Da tale previsione di spesa sono escluse le entrate che il nuovo Comune prevede di accertare per imposte, tasse, trasferimenti della Provincia Autonoma per il finanziamento di spese correnti (a eccezione dei contributi in conto annualità e del fondo investimenti minori), proventi dai servizi pubblici, contributi e trasferimenti per servizi erogati dal nuovo Comune a favore di altri enti pubblici.



- il contributo minimo pari al 24% è assegnato nell'ipotesi base di fusione formata da due Comuni;
- gli ulteriori sei punti percentuali sono assegnati in rapporto al numero di Comuni coinvolti: è prevista una maggiorazione del contributo in misura pari all'1,5% per ogni ente ulteriore rispetto ai due previsti dall'ipotesi base;

La disciplina trentina prevede che in caso di insufficienza del fondo regionale destinato al finanziamento delle fusioni il contributo annuale spettante alle stesse è proporzionalmente ridotto. Questo non può comunque superare l'importo di euro 166.000 nel caso di fusioni formate da due Comuni, di euro 208.000 nel caso di fusioni formate da tre Comuni, di euro 250.000 nel caso di fusioni formate da quattro Comuni, di euro 292.000 nel caso di fusioni formate da cinque Comuni e di euro 334.000 nel caso di fusioni formate da sei o più Comuni. È in ogni caso garantito un importo minimo del contributo annuale pari al 30% dei limiti massimi del medesimo stabiliti dal primo periodo del presente comma. Inoltre, a decorrere dal sesto anno, l'ammontare del contributo annuale concesso è ridotto progressivamente dal 5% al 25%, fino al decimo anno.

Riguardo il suo utilizzo, la legge in questione stabilisce che non può essere utilizzato per finanziare spese correnti più del 50% del contributo.

Anche nel caso del Trentino quindi, solo in seguito all'emendazione della legge cd. Delrio si è proceduto ad una revisione della disciplina regionale sui processi di fusione, con un rafforzamento considerevole delle premialità economiche erogate dall'ente Regione. I Comuni nati da fusione negli anni precedenti hanno avuto una contribuzione più leggera, seppur sensibilmente più alta rispetto al panorama nazionale di allora. Il Comune di Ledro, nato nel 2008<sup>63</sup>, ha beneficiato di un contributo annuale abbastanza sostanzioso di 1.500.000 euro (a decrescere dal sesto anno secondo le modalità citate), mentre il Comune di Comano Terme<sup>64</sup> di 700.000 euro annuali. In entrambi i casi però la Regione non ha erogato un contributo *una tantum*, del quale invece hanno beneficiato i Comuni di più recente istituzione.

Da sempre quindi la Regione Trentino-Alto Adige ha messo in campo politiche di incentivazione alle fusioni, ma è in seguito alle modifiche legislative sopra citate che sono stati istituiti ben ventuno nuovi Comuni (esclusivamente nella Provincia Autonoma di

---

<sup>63</sup> Mediante fusione dei Comuni di Pieve di Ledro, Bezzecca, Concei, Molina di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto, nella Provincia Autonoma di Trento.

<sup>64</sup> Mediante fusione dei Comuni di Bleggio Inferiore e Lomaso, nella Provincia Autonoma di Trento.

Trento). Potrebbero essere stati molti di più se la disciplina legislativa inerente il processo di fusione fosse stata diversa (vedi Capitolo 2).

La situazione è invece meno rosea in Piemonte. La legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 in merito ai contributi regionali stabilisce quanto segue: “*La Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione degli incentivi finanziari, che sono assegnati per almeno un quinquennio in relazione alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, alla fascia demografica di appartenenza dei comuni fusi ovvero dei comuni soggetti di incorporazione ed al loro numero*”.

La deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2016, n. 52-3790, ha previsto che la concessione del contributo *una tantum* al nuovo Comune, avvenga una sola volta, a titolo di compartecipazione alle spese di riorganizzazione amministrativa e di attivazione, sulla base dei criteri prima citati. Più nello specifico:

- sono attribuiti 50.000 euro fino a due Comuni originari, 65.000 euro da tre a cinque Comuni originari, 80.000 euro oltre i cinque Comuni originari;
- riguardo la fascia demografica, risultante dal più recente censimento ufficiale, di appartenenza del nuovo ente, è stabilito un contributo fisso di 25.000 euro per i Comuni fino a 1.000 ed un contributo massimo di 80.000 euro per i Comuni oltre i 5.000 abitanti;

Per quanto riguarda l'incentivo annuale, questo è commisurato al 20% dell'*una tantum*; inoltre può essere corrisposto un incentivo annuo supplementare nella misura del 10% dell'*una tantum*, “*da erogarsi per i due anni successivi all'istituzione del nuovo comune, qualora la situazione gestionale e patrimoniale di almeno uno dei Comuni originari risulti in disavanzo desunto dall'ultimo conto consuntivo dei Comuni originari.*” Questo viene erogato solo nei confronti del Comune o dei Comuni interessati da fusione o incorporazione con una popolazione fino ai 5.000 abitanti, rappresentando così un *favor* esplicito all'aggregazione degli enti più piccoli. Ricordiamo come la Regione Piemonte sia quella più caratterizzata dal fenomeno della frammentazione comunale, con centinaia di cd. Comuni “polvere”.

Nel 2016 in Piemonte sono stati istituiti tre nuovi Comuni: Campiglia Cervo e Lessona in Provincia di Biella<sup>65</sup>, e Borgomezzavalle nella Provincia di Verbano-Cusio-Ossola. Prima di questi, per trovarne altri bisogna risalire al biennio 1998/1999, con i casi di Montiglio

---

<sup>65</sup> Nati mediante fusione rispettivamente dei Comuni di Campiglia Cervo, Quittengo e San Paolo Cervo e di Crosa e Lessona.

Monferrato<sup>66</sup> e Mosso<sup>67</sup>, tra le prime esperienze italiane di Comuni nati da fusione. Per questi due nuovi enti la contribuzione economica regionale fu davvero esigua: Montiglio Monferrato beneficiò infatti di un contributo straordinario di 100.000.000 di lire e un contributo decennale di 45.000.000, mentre a Mosso furono erogati 70.000.000 *una tantum* e un contributo decennale pari a 30.000.000 di lire. Allora non furono tanto i contributi ad allettare gli amministratori locali, quanto la possibilità di una riduzione alla cittadinanza del 50% di tariffe, tasse e addizionali regionali per dieci anni, della quale hanno effettivamente beneficiato questi due Comuni. Le politiche intraprese negli ultimi anni rappresentano indubbiamente un passo in avanti ed è probabile che nei prossimi anni anche in Piemonte il numero dei Comuni scenda di qualche unità.

Passando all'Italia Centrale, merita un approfondimento il caso della Regione Marche. Questa, fin dai primi processi aggregativi del 2014, ha messo in primo piano la contribuzione regionale alle fusioni. In particolare, l'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2013, n. 18, *Istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Castel Colonna, Monterado e Ripe, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), della Legge Regionale 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche"*, ha previsto un contributo annuale di 280.000 euro, per dieci anni, a decorrere dal 2014. Con stessa modalità, l'ammontare del contributo annuale per il Comune di Vallefoglia è stato determinato in euro 200.000. La normativa di riferimento statuisce la costituzione di un fondo regionale per i Comuni istituiti a seguito di fusione, al quale questi possono attingere per dieci anni, nella misura stabilita dalle rispettive leggi regionali di istituzione. Gli enti costituiti hanno la priorità ai fini dell'accesso ai benefici previsti nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali e sono equiparati ad una Unione dei Comuni o ai Comuni associati ai fini dell'accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore, riservati alle forme associative dei Comuni; infine, essi sono sostenuti in via prioritaria, qualora la Regione dia attuazione alla verticalizzazione del patto di stabilità regionale, mediante cessione di quota del medesimo

---

<sup>66</sup> Istituito mediante fusione di Colcavagno, Montiglio e Scandelluzza, in Provincia di Asti (l.r. 65/1997).

<sup>67</sup> Istituito mediante fusione di Mosso Santa Maria e Pistolesa, in Provincia di Biella (l.r. 32/1998).

patto di stabilità. Tali principi sono stati sanciti dalle leggi regionali istitutive dei nuovi Comuni a seguito di fusione e dalla l.r. 46/2013.

La Regione Marche prevede inoltre in maniera specifica che tali contributi regionali siano erogati come compartecipazione alle spese sostenute per l'aggregazione dei servizi comunali e per la riorganizzazione generale del nuovo ente<sup>68</sup>. In particolare, i contributi sono concessi per la realizzazione dei seguenti interventi:

- attivazione di sportelli decentrati e istituzione di Municipi;
- acquisto di mezzi e strumentazioni utili ad assicurare l'erogazione dei servizi sull'intero territorio del nuovo Comune;
- manutenzione delle sedi comunali;
- messa in rete degli uffici;
- acquisto di servizi necessari ad uniformare le procedure amministrative, i sistemi informativi ed i servizi alla persona per l'intero territorio del nuovo Comune;
- comunicazione istituzionale e informazione alla cittadinanza in merito alla fusione dei Comuni;
- miglioramento dei collegamenti viari dei centri abitati e delle frazioni con la sede del nuovo Comune, sia per quanto riguarda l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale che per la manutenzione stradale.

Nel 2017 il territorio marchigiano è stato oggetto di altri tre processi aggregativi, che hanno portato all'istituzione dei Comuni di Fiastra<sup>69</sup>, Valfornace<sup>70</sup>, Colli al Metauro<sup>71</sup> e Terre Roveresche.<sup>72</sup> Si tratta di nuovi enti di piccole-medie dimensioni, in alcuni casi costituiti da preesistenti veri e propri Comuni "polvere", che sono stati sicuramente attratti da una contribuzione regionale a loro favore.

---

<sup>68</sup> Deliberazione di Giunta regionale 07 Luglio 2014, n. 808.

<sup>69</sup> Mediante fusione per incorporazione del Comune di Acquacanina nel Comune di Fiastra.

<sup>70</sup> Mediante fusione dei Comuni di Fiordimonte e Pieve Bovigliana, in Provincia di Macerata.

<sup>71</sup> Mediante fusione dei Comuni di Montemaggiore al Metauro, Saltara e Serrungarina, in Provincia di Pesaro-Urbino.

<sup>72</sup> Mediante fusione dei Comuni di Borchetti, Orciano di Pesaro, Piagge e San Giorgio di Pesaro, in Provincia di Pesaro-Urbino.

Il confinante Abruzzo rappresenta invece un caso indubbiamente negativo nell'ambito delle fusioni: fino ad oggi infatti nessun nuovo Comune è nato in seguito ad un processo aggregativo<sup>73</sup>, pur trattandosi di un territorio costituito dall'81,64% di Comuni con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti<sup>74</sup>. Per questo la Regione, solo nel 2016, in forte ritardo rispetto alle altre discipline regionali, ha previsto la concessione di premialità economiche per le fusioni di Comuni. Con la legge regionale 5 luglio 2016, n. 19 è stato sostituito il comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, recante *Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni*.

Ai Comuni risultanti dalla fusione la Regione è concesso per dieci anni consecutivi alla fusione medesima, un contributo destinato esclusivamente alla riduzione dei tributi locali, all'implementazione e al miglioramento dei servizi erogati, nelle misure di:

- euro 100.000 per i Comuni con popolazione residente da 2.000 a 2.999 abitanti;
- euro 160.000 per i Comuni con popolazione residente da 3.000 a 4.999 abitanti;
- euro 250.000 per i Comuni con popolazione residente da 5.000 a 7.499 abitanti;
- euro 350.000 per i Comuni con popolazione residente da 7.500 a 9.999 abitanti;
- euro 500.000 per i Comuni con popolazione residente da 10.000 a 15.000 abitanti.

Queste agevolazioni sono però riservate a un massimo di 7 Comuni di nuova istituzione mediante fusione, nel triennio 2016–2017–2018: ciò costituisce sicuramente un limite alle potenzialità incentivanti della normativa.

Inoltre, la Regione Abruzzo eroga ai Comuni nati da fusione un contributo *una tantum* di euro 100.000: allo scopo di diminuire il numero di enti “polvere”, numerosissimi in tale Regione, questo incentivo annuo supplementare viene erogato esclusivamente nei confronti del Comune o dei Comuni interessati con una popolazione fino ai 5.000 abitanti. Il contributo *una tantum* è assegnato al nuovo Comune, nei limiti della disponibilità di bilancio ed in

---

<sup>73</sup> “In Abruzzo ci hanno provato in pochi e non ci è riuscito nessuno. Eppure la fusione tra Comuni porterebbe ingenti vantaggi economici alle piccole comunità. Oltre a quella più grande tra Pescara, Montesilvano e Spoltore, che resta ferma al palo nonostante si sia svolto anche un referendum popolare, anche le ipotesi di fondere Popoli, Collepietro e San Benedetto in Perillis, Pratola Peligna, Prezza e Roccasale, e Casacanditella, Fara Filiorum Petri, Pretoro, Rapino e San Martino sulla Marrucina, le uniche proposte formalizzate da alcuni sindaci visionari, sono morte sul nascere.” Vedi <http://www.abruzzoweb.it/contenuti/fusione-comuni-e-gia-battaglia-molti-non-vogliono-diventare-frazione/608674-4/>

<sup>74</sup> Fonte: elaborazione Ancitel su dati Istat (01/01/2015).

aggiunta al contributo annuale, entro 90 giorni dalla sua istituzione, una sola volta, a titolo di compartecipazione alle spese di riorganizzazione amministrativa e di attivazione.

Un esempio virtuoso in ambito di incentivazioni ai processi di fusione è costituito dalla Toscana, una delle prime Regioni, insieme a Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna, ad intervenire in maniera sistematica sul tema. La legge regionale 27 dicembre 2011 n. 68 stabilisce che *“in caso di fusione o incorporazione di due o più comuni, al comune risultante dalla fusione o dall’incorporazione, è concesso, a decorrere dall’anno solare in cui è prevista l’elezione del nuovo consiglio comunale, un contributo annuale, per cinque anni, pari a euro 250.000,00 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000,00.”*<sup>75</sup>

Si tratta quindi di somme considerevoli erogate annualmente dalla Regione: nel triennio 2014-2016 in totale sono stati stanziati 4.000.000 di euro a favore dei Comuni di Figline e Incisa Valdarno, Castelfranco Piandiscò, Fabbriche di Vergemoli, Scarperia e San Piero, Casciana Terme Lari, Crespina Lorenzana, Pratovecchio Stia, Sillano Giuncugnano. A ciascuno di questi nuovi enti sono stati infatti erogati 500.000 euro annui, in virtù del fatto che tutti si sono costituiti mediante aggregazione di due preesistenti Comuni.

Come la Toscana, anche la vicina Emilia-Romagna si distingue in merito al tema dei contributi regionali: nel Capitolo 6 analizzeremo nel dettaglio tale disciplina regionale, evidenziando in che modo tali risorse monetarie siano state effettivamente spese dai nuovi enti.

Concludiamo l’analisi di questo paragrafo con il caso della Regione Lombardia, che è particolarmente originale, in quanto il numero di fusioni registrate negli ultimi anni è assai elevato, sebbene la disciplina riguardante la contribuzione economica ai nuovi Comuni abbia attraversato non poche vicissitudini. Fino all’anno 2012, i contributi regionali tesi ad incentivare le fusioni fra Comuni erano disciplinati nell’articolo 21 del Regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2, recante *Contributi alle Unioni di comuni lombarde e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni, in attuazione dell’articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di comuni lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali)*. Questo stabiliva che la Regione incentivava *“forme stabili di gestione associata”*, individuate nelle Unioni di Comuni lombarde e nelle Comunità montane e

---

<sup>75</sup> Art. 64, comma 1, l.r. 68/2011.

disciplinava in maniera organica il sostegno all'esercizio associato dei servizi degli enti locali e, per le fusioni, recitava come segue:

*“1. Al comune istituito per fusione o derivante da incorporazione di uno o più comuni, di cui alla l.r. 11/2004, sono corrisposti un contributo straordinario una tantum e contributi annuali ordinari per un periodo di cinque anni dalla data del provvedimento legislativo di istituzione del nuovo comune. 2. I contributi sono corrisposti anche se uno o più dei comuni coinvolti non ha mai fruito di contributi per la gestione associata di funzioni e servizi. 3. Il contributo straordinario una tantum per ogni servizio di cui alla tabella 1 dell'allegato A al presente regolamento, è corrisposto nella misura del 50 per cento a copertura delle spese di investimento necessarie alla fusione, fino a un massimo di € 50.000 per ogni servizio esercitato ed elencato nella tabella citata. 4. Il contributo straordinario una tantum al comune risultante dalla fusione è liquidato con provvedimento della struttura regionale competente con le seguenti modalità: a) 20 per cento a seguito della fusione, a titolo di anticipazione; b) 80 per cento a saldo, previa presentazione annuale delle fatture con allegati i relativi mandati di pagamento. 5. Le fatture devono essere presentate entro il termine di cinque anni dalla data del provvedimento di concessione del contributo straordinario una tantum. 6. In caso di documentazione riferita a spese inferiori rispetto all'importo anticipato dalla Regione, di cui al comma 4, lettera a), si applica quanto previsto all'articolo 15, comma 4. 7. Il contributo ordinario annuale al comune risultante dalla fusione è computato € 1,00 per ogni residente, moltiplicato per il peso di ciascun servizio esercitato tra quelli elencati nella tabella 1 dell'allegato A al presente regolamento. 8. Ai fini del calcolo dell'importo di cui al comma 7, al numero dei residenti vengono apportati i seguenti correttivi: a) se la popolazione del comune risultante dalla fusione è inferiore a 2.000 residenti, è considerata pari a 2.000; b) se la popolazione del comune risultante dalla fusione è superiore a 10.000 residenti, è considerata pari a 10.000. 9. Nel caso in cui il comune risultante dalla fusione aderisca ad una unione incentivata ai sensi del presente regolamento, inclusa quella alla quale aderivano i comuni soggetti a fusione, la somma corrisposta a titolo di contributo ordinario per la fusione è ridotta della parte del contributo annuale ordinario, di cui all'articolo 5, spettante ai comuni fusi in quanto erogata all'unione.”*

Successivamente però questo articolo è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, lett. c) della legge regionale 16 luglio 2012, n. 12 ed è stata eliminata nella rubrica del titolo anche la

locuzione “*incentivazione alla fusione dei piccoli comuni*”. La Giunta di centro-destra a guida Maroni osteggia infatti tutt'oggi le fusioni di Comuni. Tuttavia il Consiglio regionale lombardo ha poi approvato un ordine del giorno allo scopo di stabilire nuove forme di incentivazione delle fusioni e, soprattutto, al rifinanziamento delle stesse: con la deliberazione n. X/269 del Consiglio regionale lombardo del 21 gennaio 2014 è stato approvato l'ordine del giorno “*concernente la fusione di comuni*”, n. 218, che sottolinea come “*i contributi regionali alle fusioni sono ora definiti in sede di legge regionale d'istituzione del nuovo comune, prevedendo esclusivamente un contributo straordinario ad hoc. Contrariamente a quanto avviene per la norma statale, è quindi impossibile per le amministrazioni conoscere e calcolare la quantità di contributi regionali a disposizione prima di presentare formale richiesta*”. Come ha rilevato Ricciardi, “*l'assenza di un programma regionale di riordino territoriale già delineato che preveda stanziamenti erogati secondo criteri conoscibili ex ante dalle amministrazioni comunali e quindi predeterminabili nel quantum, non può che influire negativamente sulle future esperienze aggregative.*”<sup>76</sup> Il pensiero espresso è sicuramente condivisibile, tuttavia occorre rimarcare come in Lombardia nel 2015 siano stati istituiti nove nuovi Comuni<sup>77</sup>: ciò significa che, nonostante una contribuzione regionale assente ed una volontà politica fortemente avversa, i cittadini abbiano ben compreso la bontà dei progetti di fusione in questione, dimostrando una notevole lungimiranza. Le premialità economiche previste da Stato e Regioni non dovrebbero infatti costituire il motivo principale, spesso l'unico utilizzato impropriamente dai favorevoli, per cui fondere più Comuni: i contributi prima o poi finiscono, ma i nuovi enti rimangono (almeno speriamo). I finanziamenti sono sì centrali nell'incentivare tali processi, ma dovrebbero costituire la cosiddetta “ciliegina sulla torta” di un istituto che porta ulteriori benefici per la cittadinanza, soprattutto nel medio-lungo periodo, e verso i quali, per ovvi motivi, le persone nutrono più diffidenze.

---

<sup>76</sup> Ricciardi G. C., *op. cit.*, pag. 52.

<sup>77</sup> Bellagio (CO), Borgovirgilio (MN), Cornale e Bastida (PV), Colverde (CO), Maccagno con Pino e Veddasca (VA), Sant'Omobono Terme (BG), Tremezzina (CO), Val Brembilla (BG), Verderio (LC).



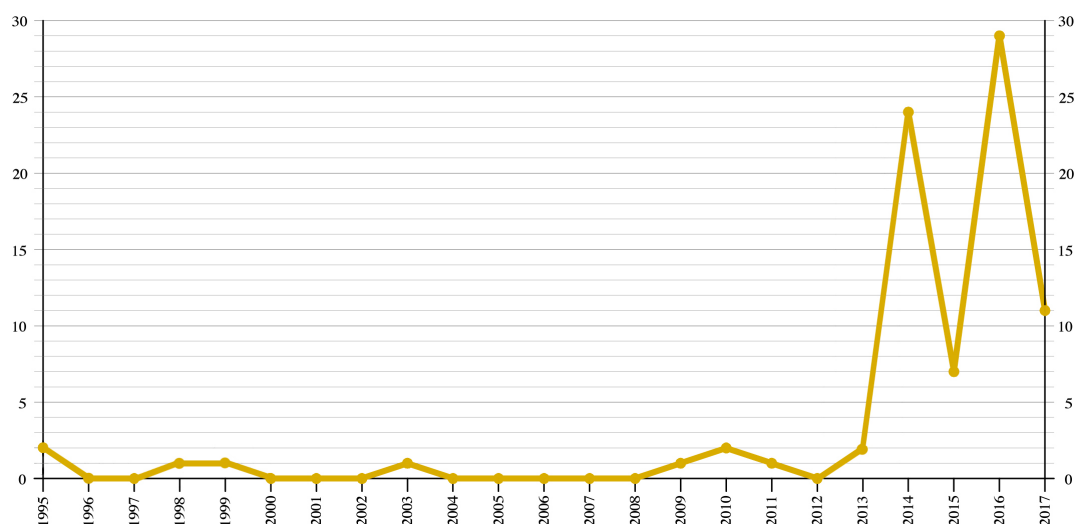
## CAPITOLO 2

### UN QUADRO D'INSIEME SULLE FUSIONI IN ITALIA

#### 2.1 - Diciassette anni di fusioni in Italia: breve rassegna

Tra il 1995 e il 2013 in Italia sono avvenute 11 fusioni tra 28 Comuni: nonostante il numero esiguo di tale fenomeno è possibile sottolineare alcune caratteristiche ricorrenti in relazione a tali processi di fusione. Innanzitutto, tali iniziative hanno riguardato sempre l'Italia settentrionale: due fusioni si sono concretizzate in Veneto nel 1995, due fusioni in Piemonte nel biennio 1998-1999, due in Lombardia, perfezionate nel 2003 e nel 2011, una in Friuli-Venezia Giulia nel 2009 e, infine, due fusioni nella Provincia Autonoma di Trento nel 2010. Altro carattere rilevante, riguarda il fatto che i nuovi Comuni istituiti non hanno comunque raggiunto soglie demografiche particolarmente elevate: nella maggior parte dei casi sono nati nuovi enti con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Dopo la creazione del Comune di Gravedona ed Uniti nel 2011, non si sono più concretizzate ulteriori fusioni fino al 2013, quando altre due aggregazioni si sono verificate nelle Regioni Campania e Veneto.

Figura 2.1 - Andamento delle fusioni di Comuni dal 1995 a oggi.



Fonte: [www.tuttitalia.it](http://www.tuttitalia.it), elaborazione propria

L'istituto delle fusioni comunali ha avuto un repentino sviluppo nel 2014 producendo risultati tanto insperati in passato, quanto inattesi. Infatti i dati Istat aggiornati al 1° ottobre 2012 affermavano che il complesso dei Comuni presenti sul territorio nazionale raggiungeva in quella data le 8.092 unità amministrative, mentre al 22 febbraio 2014 i Comuni italiani si erano ridotti a 8.057 per effetto di una serie di iniziative di fusione che in alcuni casi ebbero un ampio eco a livello nazionale, come accaduto nel caso della regione Lombardia, con il c.d. *referendum day* svoltosi il 1° dicembre 2013, all'esito del quale il numero dei Comuni lombardi è diminuito da 1.544 a 1.531 unità. Si è trattato, come si avrà modo di analizzare successivamente, di un evento senz'altro assai interessante, pur risultando un'occasione mancata per una interpretazione restrittiva della legislazione lombarda da parte della Giunta regionale.

L'esperienza del 2014 può vantare l'istituzione di 24 nuovi Comuni, in conseguenza di un percorso di consolidamento amministrativo che ha portato alla soppressione di 57 Comuni preesistenti, oltre il doppio rispetto a quanti non se ne siano aggregati a partire dal 1991. Infatti la Regione Emilia-Romagna ha visto nascere 4 nuovi Comuni a fronte dei 12 soppressi, una fusione si è registrata, rispettivamente, nelle Regioni Friuli-Venezia e Veneto, due nelle Marche, a fronte dei 5 Comuni iniziali, e 7 aggregazioni sono andate in porto in Toscana, con ben 14 municipi soppressi.

Anche il 2015 è stato un anno positivo per il fenomeno delle fusioni: infatti, il numero dei Comuni italiani è diminuito ulteriormente, arrivando a 8.046 unità amministrative, 10 in meno rispetto all'anno precedente; sono nati 7 nuovi enti, frutto dell'aggregazione di 17 Comuni appartenenti a Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Toscana e Trentino Alto-Adige.

Ma è sicuramente l'anno che ci siamo lasciati alle spalle quello che ha dato più soddisfazione ai sostenitori dell'istituto della fusione: nel corso del 2016 sono state approvate 29 fusioni di Comuni, di cui 2 per incorporazione, per un totale di 75 enti soppressi. Il numero complessivo dei Comuni italiani è così diminuito di 48 unità, passando da 8.046 a 7.998. Le Regioni interessate ai processi di fusione di Comuni nel 2016 sono state Emilia-Romagna (4), Lombardia (2), Piemonte (3), Trentino-Alto Adige (18) e Veneto (2). Finora unico caso di doppia fusione nello stesso anno, il Comune di Castel Ivano (TN) è stato istituito il 1° gennaio ed è stato oggetto di una seconda fusione il 1° luglio con l'aggregazione del comune di Ivano-Fracena.

Per il 2017, invece, sono finora previste 12 fusioni di Comuni, di cui una per incorporazione, per un totale di 25 enti soppressi. Il numero complessivo dei Comuni italiani

in questo anno diminuisce passando da 7.998 a 7.990. In questo anno le Regioni interessate ai processi di fusione sono Emilia-Romagna (1), Lombardia (2), Marche (4), Piemonte (1), Toscana (3) e Veneto (1).

## **2.2 - Una disciplina regionale eterogenea: casi concreti**

Come già evidenziato nel capitolo precedente, le singole leggi regionali rivestono un ruolo centrale nel regolare il procedimento legislativo di fusione; sono queste norme infatti a disporre in concreto l'accorpamento di più Comuni, previo *referendum* consultivo. Le singole leggi si possono distinguere quindi le une dalle altre riguardo numerosi punti: i soggetti abilitati all'iniziativa (in questo caso le differenze sono soprattutto numeriche), la presenza o meno di un *quorum* deliberativo e/o partecipativo, ecc...

Ogni legge, pertanto, produce effetti diversi nel proprio ambito territoriale di competenza: questo ha fatto sì che, negli ultimi anni, si siano verificati una serie di casi che potremmo definire "casi limite", in cui la disciplina regionale e la volontà politica degli amministratori, combinate insieme, hanno giocato un ruolo di primo piano nei processi di fusione. A seconda dell'esito di un dato *referendum*, un Comune nato in una certa Regione, forse (o, in alcuni casi, in maniera certa) non sarebbe stato istituito in un'altra. Non ci resta che esaminare alcuni casi concreti per descrivere meglio questa situazione.

La Regione Toscana è stata la prima, attraverso la legge regionale 3 marzo 2015 n. 22, *Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*, ad adottare le misure previste dalla legge Delrio. Questa è intervenuta sulla legge regionale generale sul procedimento legislativo di fusione, 68/2011 (mentre la normativa di riferimento inerente la disciplina del referendum è la l.r. 62/2007). In Toscana dal 2012 ad oggi si sono svolte complessivamente 21 consultazioni referendarie. In seguito a queste, sono state approvate 11 leggi di istituzione di nuovi enti.

Concentriamo la nostra analisi su alcuni dei 9 *referendum* svoltisi il 6-7 ottobre 2013, che hanno riguardato 19 Comuni. Nel caso della mancata fusione tra Castel San Niccolò e Montemignaiolo, i cittadini del primo ente si sono espressi favorevolmente (93,6% per il Sì), mentre quelli del secondo, notevolmente di minori dimensioni, sono stati contrari. Nel caso di Villafranca-Bagnone, a Villafranca ha prevalso il Sì con l'88%. Nel *referendum* Aulla-Podenzana ad Aulla ha prevalso il Sì e a Podenzana il No. Nella consultazione di Campiglia

Marittima-Suvereto solo a Campiglia ha prevalso il Sì con il 76%. Curiosamente, ma non senza motivo, in tutti questi casi sono state le popolazioni del Comune minore ad esprimersi negativamente<sup>78</sup>, mentre in tutti i Comuni di più grande taglia demografica i favorevoli hanno superato addirittura il 70%.

Tabella 2.1 - Risultati di alcuni *referendum* consultivi in Toscana del 6-7 ottobre 2013, cui non sono seguite istituzioni di nuovi Comuni.

| Comune                   | Elettori | % votanti | % SÌ  | % NO  |
|--------------------------|----------|-----------|-------|-------|
| <b>Castel S. Niccolò</b> | 2.278    | 32,92     | 93,64 | 6,36  |
| <b>Montemignai</b>       | 533      | 50,66     | 39,18 | 60,82 |
| <b>TOTALE</b>            | 2.811    | 36,29     | 79,15 | 20,85 |
| <b>Aulla</b>             | 9.721    | 21,95     | 71,3  | 28,7  |
| <b>Podenzana</b>         | 1.906    | 59,02     | 40,72 | 59,28 |
| <b>TOTALE</b>            | 11.627   | 28,03     | 60,78 | 39,22 |
| <b>Villafranca in L.</b> | 4.232    | 31,57     | 88,58 | 11,42 |
| <b>Bagnone</b>           | 1.844    | 54,99     | 27,53 | 72,47 |
| <b>TOTALE</b>            | 6.076    | 38,68     | 62,3  | 37,7  |
| <b>Campiglia M.</b>      | 10.766   | 26,6      | 76,69 | 23,31 |
| <b>Suvereto</b>          | 2.521    | 68,5      | 17,88 | 82,12 |
| <b>TOTALE</b>            | 13.287   | 34,55     | 54,58 | 45,42 |
| <b>Abetone</b>           | 556      | 56,12     | 36,22 | 63,46 |
| <b>Cutigliano</b>        | 1.399    | 50,32     | 91,05 | 8,24  |
| <b>TOTALE</b>            | 1.955    | 51,97     | 74,21 | 25,20 |

Fonte: *Le fusioni di Comuni in Toscana, una chiave di lettura*, a cura di Associazione Terre Comuni, dicembre 2015. Elaborazione propria

<sup>78</sup> Con un'affluenza abbastanza o molto alta nei tre casi considerati, a differenza dei Comuni maggiori (vedi Tabella 2.1).

Per per ciascuna delle ipotesi in campo la Regione ha inteso di non procedere con la fusione, nonostante la legge regionale gliene concedesse la facoltà: ricordiamo infatti che in Toscana il risultato referendario, secondo il dettato normativo, viene considerato in termini di vittoria del Sì o del No, sull'intera popolazione dei Comuni coinvolti da tale processo. Sulla base di tale principio, il Consiglio regionale avrebbe potuto procedere con l'istituzione dei nuovi enti sopra citati.

Al contrario, proprio nell'ultimo anno in Toscana è arrivato il via libera alla fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano<sup>79</sup>, nonostante i risultati del *referendum* del 29 e 30 novembre 2015 nei due enti fossero stati difformi (come si può vedere dalla Tabella 2.1). In questo caso, per la prima volta, il Consiglio regionale ha deciso di adottare il criterio della somma dei voti favorevoli emersi nei due *referendum* consultivi e procedere quindi all'accorpamento, provocando un acceso dibattito anche a livello nazionale sull'opportunità o meno di rispettare la volontà popolare, tenendo conto dei risultati referendari distinti per ciascun Comune. In questo caso la maggioranza di centro-sinistra guidata dal Presidente Enrico Rossi, ha inteso interpretare nella maniera più estensiva il dettato della normativa regionale. In questo senso si erano precedentemente espressi i deputati Bini e Fanucci, il presidente della provincia di Pistoia Vanni, i due sindaci Braccesi e Danti, l'assessore regionale Fratoni ed i consiglieri regionali Baldi e Niccolai<sup>80</sup>, che hanno pubblicamente chiesto di seguire l'esempio di quanto accaduto in Emilia-Romagna, dove il *referendum* si intende approvato nel risultato complessivo ovvero conteggiando la somma totale di voti. Gli amministratori toscani si riferivano infatti al caso di Valsamoggia, cui dedicheremo particolare attenzione nei capitoli successivi. Accenniamo intanto che in due dei cinque Comuni pre-esistenti la nascita del nuovo ente (Bazzano e Savigno), i contrari avevano prevalso sui favorevoli: nonostante questo il Consiglio regionale ha deliberato a favore dell'adozione della legge istitutiva del Comune di Valsamoggia, concretizzando così il primo procedimento di fusione intrapreso nella Regione Emilia-Romagna.

---

<sup>79</sup> Legge regionale del 25 gennaio 2016, n. 1, *Istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e di Cutigliano*.

<sup>80</sup> Vedi "La voce di Pistoia", 1° gennaio 2015, <http://www.lavocedipistoia.it/a34829-referendum-appello-di-bini-fanucci-vanni-fratoni-baldi-e-niccolai-volonta-elettori-e-chiara-e-indicafusione.html>

Molto interessante è il caso lombardo: la legge di tale Regione prevede che gli esiti del *referendum* debbano essere valutati secondo il duplice parametro del risultato complessivo e di quelli distinti per ciascuna frazione di territorio diversamente interessata, ferma restando la discrezionalità di cui naturalmente dispone il Consiglio regionale in ordine alla realizzazione o meno della fusione. Con tale cornice normativa, il 1° dicembre 2013 in Lombardia si è tenuto un *referendum day*, con consultazioni popolari in ben 58 Comuni, per conseguenti 19 proposte di fusione. A seguito di tale giornata il Consiglio regionale, nella seduta svoltasi in data 21 gennaio 2014, ha deciso di approvare esclusivamente i nove progetti di legge, riguardanti altrettanti processi di fusione, riferibili a quei *referendum* che avevano avuto un esito completamente positivo, più precisamente la maggioranza dei favorevoli in ciascuno degli enti interessati. In sostanza, si è deciso di applicare un'interpretazione meramente letterale del dettato normativo, quella “*opzione ermeneutica più restrittiva, implicante la necessità che il voto espresso fosse favorevole sia in riferimento a ciascun ente coinvolto che in ordine al complesso dei voti.*”<sup>81</sup>

Tale interpretazione dell'organo politico viene confermata successivamente anche con il caso del *referendum* svoltosi il 2 febbraio 2014 con riferimento ai Comuni di Borgo di Terzo, Luzzana e Vigano San Martino, nei quali, a fronte di un risultato complessivo favorevole al voto, è stato sufficiente il 51% di contrari nel solo Borgo di Terzo a bloccare il processo di fusione: il destino di 3.326 abitanti è stato, in questo modo, deciso dall'opinione negativa di soli sette elettori: questo si tratta sicuramente di uno di quei casi limite in cui l'applicazione più restrittiva della normativa regionale fa sì che l'unico (piccolo) Comune contrario impedisca la buona riuscita del processo di fusione, auspicato invece dalla grande maggioranza della popolazione complessivamente considerata. Anche in quell'occasione il Consiglio regionale ha preferito uniformarsi ai criteri adottati per la valutazione delle consultazioni del 1° dicembre 2013: in questo modo, cioè attribuendo valore pienamente ostativo al voto rilevato nel singolo Comune, è stata salvaguardata la coerenza nella valutazione di opportunità, meno le ragioni di quella maggioranza di elettori che si era espressa a favore della fusione. È interessante notare come il legislatore regionale abbia invece optato per una scelta totalmente opposta due soli anni prima, in occasione del *referendum* del 14 novembre 2010, riguardante la fusione di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona. In questo caso, infatti, il Consiglio regionale lombardo si era espresso in senso

---

<sup>81</sup> Ricciardi G. C., *op. cit.*, pag. 47.

favorevole alla fusione nonostante il dissenso verso la stessa provenisse dalla maggioranza della popolazione complessivamente considerata e pure dalla maggioranza dei votanti dei due Comuni maggiori (Consiglio di Rumo e Gravedona). Nell'arco di due anni, pertanto, abbiamo assistito ad un cambio repentino di interpretazione della legge regionale da parte di Regione Lombardia, nonostante la maggioranza politica non fosse mutata (sempre di centro-destra)<sup>82</sup>.

Anche il caso della Regione Trentino-Alto Adige, tra le più attive riguardo il fenomeno delle fusioni, presenta casi interessanti riguardo la valutazione degli esiti referendari e possibile conseguente nascita di nuovi enti locali. La legge regionale trentina in materia è l'unica nel panorama nazionale a prevedere un *quorum* del 40% per la validità della consultazione; inoltre la normativa prevede che si possa arrivare alla fusione solo se in ogni Comune coinvolto i favorevoli siano la maggioranza dei voti validamente espressi. Pertanto, la presenza di un *quorum* (seppur più basso rispetto a quello del 50%, previsto in altre regioni) e l'analisi del voto su base comunale, limitano notevolmente la nascita di nuovi enti. In questo ambito territoriale, concentriamo la nostra analisi sui *referendum* svoltisi in data 22 maggio 2016, in cui i cittadini trentini di ben 33 Comuni sono stati chiamati ad esprimersi in merito a 11 proposte di fusione: di queste solo quattro sono state approvate.

Per quanto riguarda il primo limite, la fusione non è andata in porto in quattro casi proprio per un'affluenza inferiore al 40%, che, curiosamente, si è registrata sempre in casi di fusione a due (Cavalese con Castello-Molina, Tesero con Panchià, Predaia con Sfruz e Dro con Drena), e sempre mancando il *quorum* nel Comune maggiore (Cavalese, Tesero, Predaia e Dro), annullando così esiti complessivamente favorevoli alla fusione.

Un altro caso limite è costituito dal caso della proposta del Comune unico Alta Val di Non, che avrebbe accorpato Castelfondo, Fondo, Malosco, Ruffré-Mendola: il *quorum* è stato raggiunto nei quattro enti ma il risultato negativo venuto dalle urne di Ruffré-Mendola ha fatto la differenza: i contrari all'aggregazione qui hanno prevalso d'un soffio, con il 50,66%, che in termini assoluti si traduce in appena tre voti, risultato davvero sul filo se si considera che ci sono state anche tre schede bianche.

---

<sup>82</sup> L'istituto della fusione di Comuni può o meno rientrare, infatti, nella volontà politica di partiti e movimenti nazionali e locali.

Tabella 2.2 - Risultati di alcuni *referendum* consultivi in Trentino-Alto Adige del 22 maggio 2016, cui non sono seguite istituzioni di nuovi Comuni.

| Comune                    | Elettori | % votanti | % SÌ  | % NO  |
|---------------------------|----------|-----------|-------|-------|
| <b>Cavalese</b>           | 3.205    | 47,20     | 51,14 | 48,86 |
| <b>Castello di Molina</b> | 1.923    | 30,12     | 59,27 | 40,73 |
| <b>TOTALE</b>             | 5.128    | 38,66     | 55,20 | 44,80 |
| <b>Panchià</b>            | 678      | 57,45     | 58,42 | 41,58 |
| <b>Tesero</b>             | 2.342    | 35,30     | 83,29 | 16,71 |
| <b>TOTALE</b>             | 3.020    | 46,37     | 70,85 | 29,15 |
| <b>Predaia</b>            | 5.399    | 33,09     | 91,54 | 8,46  |
| <b>Sfruz</b>              | 277      | 81,23     | 54,29 | 45,71 |
| <b>TOTALE</b>             | 5.676    | 57,16     | 72,91 | 27,09 |
| <b>Dro</b>                | 512      | 65,05     | 64,51 | 35,49 |
| <b>Drena</b>              | 3.902    | 36,96     | 87,49 | 12,51 |
| <b>TOTALE</b>             | 4.414    | 51,00     | 76,00 | 24,00 |
| <b>Castelfondo</b>        | 514      | 65,16     | 73,09 | 26,91 |
| <b>Fondo</b>              | 1.139    | 55,07     | 96,74 | 3,26  |
| <b>Malosco</b>            | 324      | 66,67     | 77,45 | 22,55 |
| <b>Ruffrè-Mendola</b>     | 405      | 67,64     | 49,34 | 50,66 |
| <b>TOTALE</b>             | 2.382    | 63,63     | 74,16 | 25,84 |

Fonte: Dati Regione Trentino-Alto Adige, elaborazione propria.

In seguito a questa analisi di casi specifici, possiamo constatare che se il Comune di Valsamoggia si fosse trovato in Trentino-Alto Adige non si sarebbe mai costituito. Lo stesso dicasi per il Comune di Abetone Cutigliano e i casi lombardi del 2013. Gli stessi Comuni trentini sarebbero diminuiti consistentemente, se solo ci fosse stata una normativa regionale come quella emiliana e toscana, che non prevedono *quorum*. Sappiamo bene che con i "se" e con i "ma" non possiamo cambiare la storia, tantomeno il diritto degli enti locali o la volontà politica delle amministrazioni regionali: comprendiamo però, con amarezza, un'eterogeneità tutta italiana inerente la disciplina del procedimento legislativo di fusione, che incide negativamente sullo sviluppo dell'istituto della fusione stessa.



### 2.3 - Le fusioni di comuni in Emilia-Romagna: breve rassegna

Fin dal 2012, sotto l'ultima presidenza di Vasco Errani prima e con Stefano Bonaccini poi, la Regione Emilia-Romagna si è contraddistinta in quanto a nascita di nuovi Comuni scaturiti da processi di fusione e a politiche di sostegno a tale istituto. La Regione garantisce attività di affiancamento e sostegno ai percorsi di fusione avviati; predisposizione dei relativi progetti di legge e supporto nell'iter legislativo regionale e nell'attività di riorganizzazione funzionale nonché nell'espletamento dei *referendum* consultivi che devono precedere l'approvazione delle leggi di fusione.

Uno dei 19 punti principali del Programma di mandato della Giunta Bonaccini, comunicato dal Presidente della Regione all'Assemblea legislativa il 26 gennaio 2015, riguarda specificatamente il riordino istituzionale e territoriale ed indica in maniera chiara un traguardo da raggiungere per le fusioni: entro il 2019, i Comuni dovranno arrivare a 300 unità, in forte diminuzione rispetto agli attuali 332. La forte volontà politica di incentivazione ai processi di fusione e la positività delle esperienze fin qui concluse è stata ribadita dallo stesso presidente nel suo discorso d'insediamento al Consiglio regionale:

*“Le fusioni devono trovare ancora più sostegno in termini di energie e risorse, sebbene qui se ne siano fatte davvero e ci sia stata nel territorio bolognese la più grande fusione italiana in Valsamoggia. Non un processo autoritativo né autoritario calato dall'alto - peraltro decidono con i referendum i cittadini - ma un obiettivo esplicito di tutto il sistema regionale che vogliamo promuovere e sostenere con ogni mezzo, e un cambiamento rilevante che auspichiamo per l'intero Paese e alla cui testa ci vogliamo mettere. Noi proseguiamo spediti, chiedendo al Governo, come succede qui, di prevedere nella legge incentivi e penalità per coloro che non si associano in Unioni o che invece si fondono e debbano essere premiati. Se andate nei comuni che si sono fusi troverete bilanci e piani di investimento che, senza quella fusione, non avrebbero mai potuto fare nei prossimi anni con le fusioni extra patto. Investimenti di milioni di euro, capaci di far ripartire l'economia...”<sup>83</sup>*

Anche se siamo ancora lontani dall'ambiziosa quota simbolica di 300 Comuni prefissata nel programma di mandato, la situazione emiliano-romagnola in tema di fusioni è tra le più positive del panorama nazionale. Dal 1° gennaio 2017 il numero dei Comuni in Emilia-

---

<sup>83</sup> [www.regione.emilia-romagna.it/presidente/interventi/presentazione-del-programma-di-legislatura](http://www.regione.emilia-romagna.it/presidente/interventi/presentazione-del-programma-di-legislatura)

Romagna è sceso a 332 (diminuendo di 16 unità rispetto al gennaio 2013). A distanza di quattro anni dall'entrata in vigore della legge regionale di riordino territoriale (l.r. 21/2012), sono stati dieci i processi di fusione che hanno determinato la nascita di altrettanti Comuni unici, sostituendo i 27 preesistenti. I primi quattro nuovi Comuni sono nati nel 2014: si tratta di Fiscaglia, Poggio Torriana, Sissa Trecasali e Valsamoggia.

Il primo è sicuramente il più conosciuto anche a livello nazionale, dato che il processo di fusione ha riguardato cinque Comuni, (Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio, Savigno) alcuni dei quali, singolarmente, superavano i 5.000 abitanti (soglia che, nelle precedenti esperienze già realizzate, è stata raggiunta solo a seguito di fusione). La popolazione complessiva del nuovo ente ha quindi raggiunto i 30.000 abitanti: tale progetto si è posto come prima esperienza di fusione in Italia volto ad aggregare una popolazione così ampia ed ha rappresentato un modello da imitare per numerosi altri enti locali volenterosi di intraprendere un processo di fusione. Di rilievo anche la superficie del Comune istituito: ben 178,08 chilometri quadrati e un perimetro di 103,78 chilometri, Valsamoggia si posiziona geograficamente al confine tra il territorio della Città metropolitana di Bologna, a cui appartiene, e la Provincia di Modena. Altra peculiarità di tale progetto è data dal fatto che i cinque Comuni appartenevano all'Unione di Comuni Valle del Samoggia, alla quale aderiva anche il Comune di Monte San Pietro, che non ha partecipato all'*iter* di fusione.

Tabella 2.3 - Risultati del *referendum* consultivo del 25 novembre 2012, che ha portato all'istituzione del Comune di Valsamoggia.

| Comune                        | Elettori | Votanti | % SÌ  | % NO  |
|-------------------------------|----------|---------|-------|-------|
| <b>Bazzano</b>                | 5.067    | 51,88   | 41,48 | 58,52 |
| <b>Castello di Serravalle</b> | 3.752    | 46,35   | 51,74 | 48,26 |
| <b>Crespellano</b>            | 7.650    | 45,83   | 57,02 | 42,98 |
| <b>Monteveglio</b>            | 4.115    | 52,22   | 59,03 | 40,97 |
| <b>Savigno</b>                | 2.270    | 53,30   | 43,20 | 56,80 |
| <b>TOTALE</b>                 | 22.854   | 49,92   | 50,49 | 49,51 |

Fonte: <http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni/mappa-delle-fusioni/referendum-val-samoggia/risultati-referendum>, elaborazione propria.

Il *referendum* consultivo si è svolto il 25 novembre 2012 e, come accennato, non ha avuto un esito omogeneo nei territori interessati: tutt'altro. Complessivamente hanno vinto in maniera esigua i Sì, con il 51,47% ma nei Comuni di Bazzano e Savigno hanno prevalso i contrari mentre a Castello di Serravalle i favorevoli hanno avuto la meglio per soli 60 voti.

È stata quindi la Regione Emilia-Romagna a decidere sull'esito favorevole del procedimento amministrativo, assumendosi l'onere di andare oltre un'analisi del voto prettamente territoriale: la fusione è stata approvata dall'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna il 5 febbraio 2013.<sup>84</sup> A partire dal 23 dicembre 2013, l'Unione dei Comuni Valle del Samoggia è composta anche dai Comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa che si sono aggiunti ai comuni di Monte San Pietro e Valsamoggia. In conseguenza di tale allargamento l'Unione, insediatasi ufficialmente il 16 giugno 2014, è stata contestualmente ridenominata Unione dei Comuni del Reno, Lavino, Samoggia.

Sempre dal 1° gennaio 2014 è nato il nuovo Comune unico di Sissa Trecasali, in Provincia di Parma. La legge che istituisce il nuovo ente a seguito della fusione di Sissa e Trecasali è stata approvata dall'Assemblea all'unanimità.<sup>85</sup> Il voto dell'Aula è giunto dopo che il 6 ottobre 2013 dal *referendum* consultivo dei residenti è emerso l'orientamento largamente favorevole alla fusione da parte della maggioranza dei votanti (2.120 Sì, 227 No). Con una superficie di circa 72 chilometri quadrati e una popolazione attorno agli 8.000 abitanti, il nuovo ente si posiziona geograficamente lungo il confine fra la Provincia di Parma e la Regione Lombardia.

Nasce dalla fusione di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, il nuovo Comune di Fiscaglia, attivo sempre dal 1° gennaio 2014, in Provincia di Ferrara. L'istituzione del Comune unico, tramite la fusione dei tre preesistenti, è stata deliberata dall'Assemblea legislativa a seguito del *referendum* consultivo del 6 ottobre 2013. Nella consultazione dei cittadini residenti la maggioranza dei votanti si è espressa complessivamente a favore della fusione (2.832 Sì, 533 No). Prendendo atto dell'esito del *referendum*, l'Assemblea legislativa ha quindi portato a compimento l'*iter* legislativo e ha approvato la norma che istituisce il

---

<sup>84</sup> Legge regionale 07 febbraio 2013, n. 1, *Istituzione del Comune di Valsamoggia mediante fusione dei comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna.*

<sup>85</sup> Legge regionale 07 novembre 2013, n. 20, *Istituzione del Comune di Sissa Trecasali mediante fusione dei comuni di Sissa e Trecasali nella Provincia di Parma.*

Comune di Fiscaglia tramite la fusione dei tre enti preesistenti.<sup>86</sup> Il nuovo ente ha una popolazione di circa 9.500 abitanti e una superficie vicina ai 115 km quadrati ed è il secondo dei Comuni nati da fusione in Emilia-Romagna in quanto a taglia demografica, dopo Valsamoggia.

L'altro Comune istituito con legge regionale a seguito dei *referendum* del 6 ottobre 2013, è Poggio Torriana, che comprende i preesistenti Comuni di Torriana e Poggio Berni.<sup>87</sup> Situato in Provincia di Rimini, il nuovo ente ha una popolazione di circa 5.000 abitanti e una superficie di 35 km quadrati. Anche in questo caso i favorevoli hanno trionfato in entrambi i Comuni, con percentuali altissime, comprese tra l'81 e il 90%.

Nell'anno 2013, contestualmente, si sono registrati tre casi di progetti di fusione cui non è seguita l'istituzione di un nuovo ente. Si tratta dei progetti di Savignano sul Rubicone con San Mauro Pascoli e di Toano con Villa Minozzo, rispettivamente nelle Province di Forlì-Cesena e Reggio Emilia. L'Assemblea legislativa ha approvato due distinti ordini del giorno per deliberare il non passaggio all'esame degli articoli del progetto di legge della Giunta<sup>88</sup>, archiviando così definitivamente le procedure. In entrambe le consultazioni referendarie i contrari hanno costituito la maggioranza complessiva, nonché maggioranze in ciascun Comune coinvolto. Infatti sull'ipotesi di fusione di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, considerando il numero complessivo dei votanti, i No sono stati 4.024, su un totale di 7.528 votanti, mentre nella fusione reggiana i contrari sono stati 2.447, con i favorevoli attestatisi a 1.066.

---

<sup>86</sup> Legge regionale 07 novembre 2013, n. 18, *Istituzione del Comune di Fiscaglia mediante fusione dei comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia nella Provincia di Ferrara.*

<sup>87</sup> Legge regionale 07 novembre 2013, n. 19, *Istituzione del Comune di Poggio Torriana mediante fusione dei comuni di Torriana e Poggio Berni nella Provincia di Rimini.*

<sup>88</sup> Oggetto n. 3484/1 - Ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli del progetto di legge d'iniziativa della Giunta, *Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, nella Provincia di Forlì-Cesena* (proposto dal relatore consigliere Antonio Mumolo su mandato della I Commissione).

Oggetto 3873/1 - Ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli del progetto di legge d'iniziativa della Giunta, *Istituzione del Comune di Tre Valli mediante fusione dei Comuni di Toano e Villa Minozzo, nella Provincia di Reggio Emilia* (proposto dal relatore consigliere Marco Barbieri su mandato della I Commissione).

Passiamo ora ad una breve rassegna dei nuovi Comuni istituiti a partire dal 1° gennaio 2016. Il 31 maggio 2015 in Emilia-Romagna si sono svolti quattro *referendum* consultivi, che hanno poi portato alla nascita di altrettante nuove unità amministrative. I Comuni coinvolti sono stati dieci, per una popolazione complessiva di circa 21.400 abitanti.

Partendo dal Comune più esteso, Ventasso, nell'Alto Appennino reggiano, è nato dalla fusione dei quattro Comuni del crinale: Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto. Dopo il risultato del *referendum* consultivo che ha visto le popolazioni interessate esprimersi con il 69,90% complessivo di Sì, l'Assemblea legislativa regionale ha approvato all'unanimità la prima fusione di Comuni nella Provincia di Reggio Emilia.<sup>89</sup> Il nuovo ente ha una popolazione di circa 4.300 abitanti e con una superficie di 257 km quadrati è il più esteso della Provincia. In tutti i Comuni hanno prevalso i favorevoli, con percentuali dal 54,7% di Ramiseto al 89,6% di Busana. Il nome del nuovo municipio è stato scelto dai cittadini: "Ventasso" ha ottenuto 588 voti complessivi; riguardo le altre possibilità di denominazione, si sono registrati 383 voti per "Alto Appennino reggiano", 314 voti al nome "Vallisneri", mentre "Crinale dell'Alto Appennino" ha riscosso 251 preferenze.

Spostandosi verso l'Appennino emiliano, al confine con la Toscana troviamo il Comune di Alto Reno Terme<sup>90</sup>, secondo caso di fusione nel bolognese dopo quello di Valsamoggia. Il nuovo ente, che ha compreso i territori di Porretta Terme e Granaglione, si estende su una superficie di circa 73 Km quadrati per oltre 7.000 abitanti. Le popolazioni interessate si sono espresse con *referendum* in data 11 ottobre 2015, a Porretta il Sì è arrivato al 93,16%, a Granaglione si è "fermato" al 65,5%. Anche in questo caso gli elettori sono stati chiamati ad esprimersi non solo sulla fusione, ma anche sulla denominazione da conferire all'eventuale nuovo Comune: gli abitanti delle due realtà hanno potuto scegliere tra "Acque Alte", "Alto Reno Terme" o, più semplicemente, "Granaglione Porretta Terme", propendendo per la seconda opzione. Su tale quesito ci sono stati risultati discordanti nei due comuni, ma complessivamente ci sono stati 1.220 voti (48,94%) per "Alto Reno Terme" e 1.032 voti (41,40%) per "Granaglione Porretta Terme".

---

<sup>89</sup> Legge regionale 09 luglio 2015, n. 8, *Istituzione del Comune di Ventasso mediante fusione dei comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto nella Provincia di Reggio Emilia.*

<sup>90</sup> Legge regionale 09 luglio 2015, n. 9, *Istituzione del Comune di Alto Reno Terme mediante fusione dei comuni di Granaglione e Porretta Terme nella Provincia di Bologna.*

In Romagna è nato invece il Comune di Montescudo Monte Colombo<sup>91</sup>, con una superficie di circa 32 km quadrati e una popolazione di oltre 6.800 residenti. Anche in questo caso i risultati referendari sono stati largamente pro-fusione: favorevoli l'84,48% dei votanti a Montescudo e il 68,77% a Monte Colombo. In linea con tali risultati, il Consiglio regionale si è espresso per la nascita del nuovo ente. Lo stesso è accaduto per il progetto di legge che ha istituito il nuovo Comune unico di Polesine Zibello<sup>92</sup>: anche in questo caso in entrambi i Comuni vi è stata una maggioranza di voti, seppure assai esigua, in favore della fusione; a Polesine Parmense i Sì hanno ottenuto il 52,57%, mentre a Zibello hanno raggiunto il 51,01%. Questo nuovo municipio si estende su un territorio di 48,52 chilometri quadrati con una popolazione di circa 3.300 abitanti.

Il 2016 per la Regione Emilia-Romagna è stato sicuramente l'anno più negativo riguardo l'istituto della fusione. Su sette *referendum* promossi, uno solo ha portato alla nascita di un nuovo ente. La prima consultazione ha riguardato la proposta di fusione di Borgo Val Tidone e Ziano Piacentino (PC), e si è tenuta il 6 marzo 2016: il risultato è stato difforme nei due Comuni, con i favorevoli che hanno prevalso a Borgonovo Val Tidone, con una percentuale del 69,13% sui voti validi, mentre a Ziano i Sì si sono fermati al 37,29%, con un totale complessivo nei due Comuni che ha fatto registrare una vittoria del Sì con il 56,51% (1.644 contro i 1.265 No). Si tratta dell'unico caso fin qui registrato in Emilia-Romagna in cui vi è la volontà favorevole espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella contraria espressa da almeno la metà dei Comuni. Successivamente, con le consultazioni referendarie del 16 ottobre 2016, sono stati sonoramente bocciati dai cittadini i progetti di Campegine, Gattatico e Sant'Ilario d'Enza (RE), Borgo Tossignano, Casalfiumanese e Fontanelice (BO), Bettola, Farini e Ferriere (PC) ed infine Vigolzone e Ponte dell'Olio (PC). In tutti questi casi la maggioranza dei singoli Comuni coinvolti e la maggioranza complessiva si è espressa contro la fusione.

È passata invece per un soffio l'aggregazione dei Comuni di Mirabello e Sant'Agostino, in provincia di Ferrara e facenti parte dell'Unione Alto Ferrarere (assieme a Bondeno, Vigarano

---

<sup>91</sup> Legge regionale 23 novembre 2015, n. 21, *Istituzione del Comune di Montescudo Monte Colombo mediante fusione dei comuni di Monte Colombo e Montescudo nella Provincia di Rimini.*

<sup>92</sup> Legge regionale 23 novembre 2015, n. 20, *Istituzione del Comune di Polesine Zibello mediante fusione dei comuni di Polesine Parmense e Zibello nella Provincia di Parma.*

Mainarda, Poggio Renatico e Cento). Si sono espressi a favore il 50,69% dei votanti a Mirabello e il 59,49% a Sant'Agostino. Dal secondo quesito sottoposto alla consultazione risulta "Terre del Reno" la denominazione più votata tra quelle proposte, "Reno" e "Reno Antico". Il linea con tali risultati, l'Assemblea legislativa ha approvato la legge regionale di istituzione del nuovo ente<sup>93</sup>, che è entrato in funzione dal 1° gennaio 2017. Tale municipio ha una superficie complessiva di circa 51 km quadrati e una popolazione di circa 10.200 abitanti.

Il caso più controverso ha riguardato invece tre Comuni della Provincia di Rimini: Mondaino, Montegridolfo e Saludecio. Il risultato referendario è stato infatti difforme sul territorio: complessivamente, su 2.080 cittadini che si sono recati alle urne il 16 ottobre 2016, 1256 hanno espresso un parere a favore della riunione, equivalenti al 61% del totale dei cittadini. Sono stati invece 824 i contrari (39%). Ma ha pesato l'esito singolo di Saludecio, il Comune più popoloso dei tre, che ha condizionato in maniera negativa il processo di creazione di un nuovo ente. Qui, con il 40% di votanti, si sono registrati 612 voti contrari contro i 439 Sì. A Montegridolfo, invece, i cittadini hanno aderito in massa al progetto di fusione: 405 voti a favore e appena 30 contrari, con un affluenza del 51,29%. Netta differenza a favore dei Sì anche a Mondaino, con un esito referendario di 412 a 181, con il 52,06% dei cittadini che si è recato a votare.

Tabella 2.4 - Risultati del *referendum* consultivo del 16 ottobre 2016 nei Comuni di Mondaino, Montegridolfo e Saludecio.

| Comune        | Elettori | % votanti | % SÌ  | % NO         |
|---------------|----------|-----------|-------|--------------|
| Mondaino      | 1.139    | 52,77     | 69,48 | 30,52        |
| Montegridolfo | 853      | 51,46     | 92,89 | 7,11         |
| Saludecio     | 2.585    | 40,74     | 41,77 | <b>58,23</b> |
| <b>TOTALE</b> | 4.577    | 48,32     | 68,05 | 31,95        |

Fonte: <http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni/mappa-delle-fusioni/mondaino-montegridolfo-saludecio/risultati-referendum>, elaborazione propria.

Anche in questo caso i cittadini erano chiamati ad esprimersi sul nome dell'eventuale futuro Comune unico: a spuntarla è stata "Tre Castelli di Romagna", che ha prevalso su altre

<sup>93</sup> Legge regionale 19 dicembre 2016, n.19, *Istituzione del Comune di Terre del Reno mediante fusione dei comuni di Mirabello e Sant'Agostino nella Provincia di Ferrara.*

sei opzioni. Di fronte a tale risultato, si sono susseguite settimane di indecisione in merito alla prosecuzione dell'*iter* di fusione. La Regione Emilia-Romagna infatti, per voce dell'Assessore Emma Petitti, non aveva escluso, data la possibilità fornita dalla legge regionale, la futura nascita del nuovo Comune della Valconca. Tuttavia il Consiglio comunale di Saludecio, con un atto inedito, ha revocato la sua delibera del 28 novembre 2015<sup>94</sup> chiedendo ufficialmente alla Regione Emilia-Romagna la sospensione di tale *iter*<sup>95</sup>:

*“Il comune di Saludecio intende rispettare il responso dato attraverso le urne dai propri cittadini, che in prevalenza con il 58,23% dei voti si sono espressi per il NO alla fusione, chiedendo alla Regione Emilia Romagna, attraverso l'adozione del presente atto con la stessa maggioranza qualificata di cui all'art 6, comma 4 Tuel, di desistere dal proseguire con il percorso di iniziativa legislativa intrapreso.”*

Tale delibera non ha avuto un potere di veto vincolante nell'*iter* del processo, ma ha sicuramente rappresentato una forte presa di posizione della comunità locale, che non è stata ignorata dall'amministratore regionale. La decisione definitiva è arrivata il 14 dicembre 2016, quando l'Assemblea legislativa ha messo la parola fine sul progetto di legge istitutivo del nuovo Comune unico in Provincia di Rimini, votando all'unanimità un ordine del giorno per il non passaggio in Aula degli articoli.<sup>96</sup> Nel respingere il progetto di legge sulla fusione la Commissione ha preso atto della citata deliberazione approvata all'unanimità dal Consiglio comunale di Saludecio.

Attualmente, l'unico *iter* formalizzato di fusione in Emilia-Romagna vede coinvolti Caminata, Nibbiano e Pecorara, tre piccoli Comuni della Provincia di Piacenza. Se la fusione

---

<sup>94</sup> Deliberazione del Consiglio comunale 28 novembre 2015, n. Reg. 71, *Istanza per iniziativa legislativa finalizzata all'istituzione di un nuovo comune a seguito di fusione dei Comuni di Saludecio, Mondaino e Montegridolfo*.

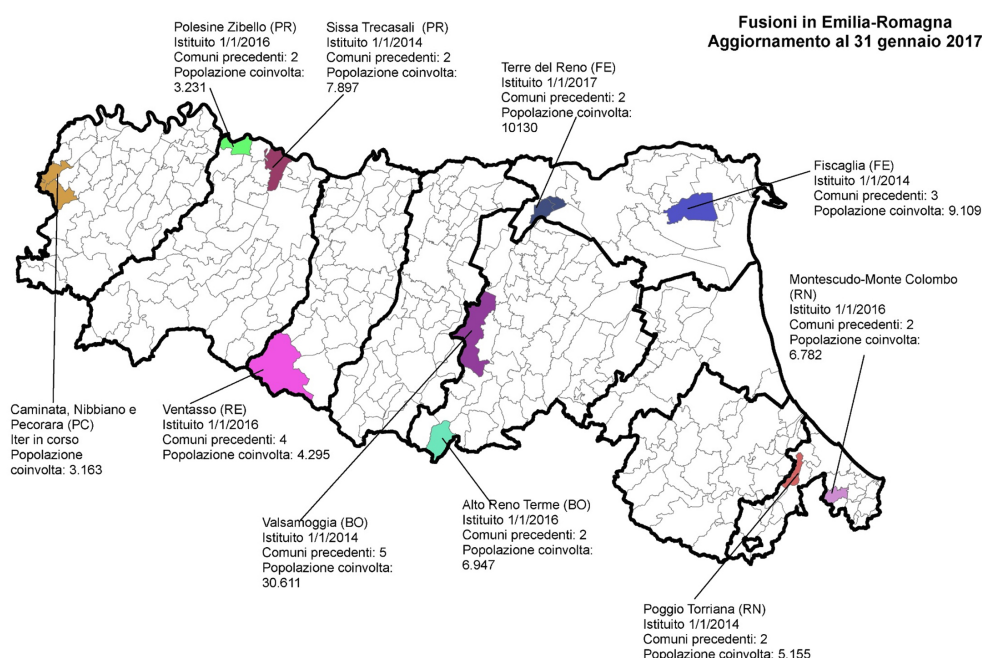
<sup>95</sup> Il sindaco di Saludecio, Dilvo Polidori, ha sostenuto di continuare a credere nell'utilità di unirsi agli altri due Comuni, ma di “volar rispettare gli esiti del referendum”. (vedi <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/rassegna-stampa/23-10%20Fusione%20di%20Comuni%20il%20Consiglio%20di%20Saludecio%20dice%20no.pdf/view>)

<sup>96</sup> Ordine del giorno - Oggetto n. 2079/1 Ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli del progetto di legge d'iniziativa della Giunta recante: “*Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Mondaino, Montegridolfo e Saludecio nella Provincia di Rimini*” (proposto dal consigliere relatore Roberto Poli su mandato della I Commissione).



andrà in porto nascerà un Comune di 3.163 abitanti (252 di Caminata, 2.179 di Nibbiano e 732 di Pecorara), per una superficie di 100,86 chilometri quadrati. La Giunta regionale ha già approvato il disegno di legge di istituzione del nuovo ente<sup>97</sup> e l'Assemblea legislativa ha approvato all'unanimità la delibera di indizione del referendum consultivo delle popolazioni residenti.<sup>98</sup> La consultazione dovrebbe quindi tenersi presumibilmente tra fine maggio e inizio giugno 2017: in caso di approvazione il provvedimento darebbe il via alla nuova realtà amministrativa a partire dal 1° gennaio 2018.

Immagine 2.1 - Le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stato dell'arte al 31 gennaio 2017.



Fonte: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it>

<sup>97</sup> Progetto di legge d'iniziativa della Giunta, n. 3282, *Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara nella Provincia di Piacenza* (Delibera di Giunta regionale 26 settembre 2016, n. 1536).

<sup>98</sup> Indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate, ai sensi della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24, sul progetto di legge *Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara nella Provincia di Piacenza* (proposta del relatore consigliere Gian Luigi Molinari e del relatore di minoranza consigliere Tommaso Foti su mandato della Commissione I).

## CAPITOLO 3

### IL REGIME GIURIDICO DEL NUOVO COMUNE E PROFILI SUCCESSORI

#### 3.1 - Le disposizioni della legge Delrio

Come accennato nella rassegna della normativa nazionale, la legge 56/2014, in tema di fusioni di Comuni, si sviluppa lungo alcune coordinate principali: in primis la presenza di misure agevolative per la fusione, affrontate nel capitolo precedente, e di norme facilitanti l'avvio della nuova gestione. Riguardo quest'ultime, il legislatore nazionale ha inteso porre rimedio ad una serie di problematiche giuridiche che sono emerse nelle prime esperienze dei nuovi Comuni accorpati: si tratta sia di questioni relative al regime giuridico dell'ente costituito, sia di natura prettamente successoria, che necessitavano di una soluzione a livello nazionale. Sinora le leggi regionali avevano colmato in parte questi vuoti normativi, ma risultava fondamentale legiferare una disciplina più dettagliata e che, soprattutto, fosse uniforme su tutto il territorio nazionale.

Al gruppo delle previsioni più innovative appartiene sicuramente il comma 117, riguardante l'atto fondamentale del nuovo Comune, che realizza l'autonomia della comunità, garantisce e regola l'esercizio della potestà normativa e regolamentare: lo Statuto. I Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima della istituzione del nuovo ente, definirne lo Statuto, che deve essere approvato in testo conforme da tutti i Consigli comunali, secondo una modalità simile a quella adottata nel procedimento per l'istituzione di un Unione. Tale Statuto provvisorio entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del ente istituito con la fusione. Inoltre lo Statuto deve prevedere che alle comunità preesistenti siano garantite forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Quanto dettato dal comma 117 risulta funzionale a più esigenze concrete: in primis, i Comuni possono concorrere a decidere le nuove regole statutarie, *“assicurandosi così che esse abbiano un contenuto coerente con le loro aspettative”*<sup>99</sup>; inoltre i Comuni partecipanti possono avere un quadro chiaro di quale sarà l'organizzazione e le caratteristiche del nuovo ente, coinvolgendo

---

<sup>99</sup> Pizzetti F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge “Delrio”)*, Giuffrè, 2015, pag. 257.

eventualmente le popolazioni stesse con adeguati processi di consultazione e/o informazione: in questo modo viene agevolata la rimozione di prevedibili resistenze e diffidenze dei cittadini. Infine, l'anticipazione del potere statutario rispetto alla conclusione del processo di fusione consente agli organi del nuovo Comune di poter essere immediatamente operativi fin dal momento della loro proclamazione, nonché di fornire all'eventuale commissario *ad acta* una base di riferimento per lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione fino all'insediamento dei nuovi organi, in seguito alle elezioni. Per avvalersi di tale facoltà, la fusione deve essere nata dall'iniziativa dei Comuni, con delibere dei propri Consigli comunali, come avvenuto nella stragrande maggioranza dei casi fino ad oggi. In assenza di uno Statuto provvisorio, al nuovo ente nato da fusione si applicano le disposizioni dello Statuto e del Regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Comune estinto di maggiore dimensione demografica, fino all'entrata in vigore del nuovo Statuto e del nuovo regolamento<sup>100</sup>.

*“Il comma 120 - così come il 122 - è ispirato invece all'esigenza di garantire efficienza e continuità nello svolgimento delle funzioni”*<sup>101</sup> da parte del neonato Comune. A tale scopo, è permessa una parziale ultrattività ai componenti degli organi dei Comuni preesistenti. Mentre gli organi cessano di esistere *“nel momento in cui si verifica la successione del nuovo Comune in tutti i rapporti giuridici facenti capo ai comuni fusi”*<sup>102</sup> i Sindaci e i Consiglieri comunali che rivestono incarichi esterni continuano, in parte, nella loro attività. Infatti, gli ex-Sindaci sono chiamati a coadiuvare un Commissario nominato per la gestione dell'ente derivante da fusione, fino all'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale del nuovo Comune.

Il comma 120 stabilisce che tale organo, denominato Comitato (istituito senza oneri), sia obbligatoriamente consultato sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche e sia periodicamente convocato dal Commissario *ad acta*, anche su richiesta della maggioranza dei componenti. La presenza dei primi cittadini dei municipi preesistenti è funzionale all'esigenza di garantire un'adeguata tutela delle rispettive comunità, secondo il criterio introdotto dal comma 117, che prevede la necessaria partecipazione delle stesse comunità ai

---

<sup>100</sup> Comma 124, lett. c.

<sup>101</sup> Tubertini C., in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, 2014, pag. 275.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

processi decisionali. La continuità dell'esercizio degli incarichi esterni dei consiglieri comunali è invece stabilita nel comma 122<sup>103</sup>.

I commi da 124 a 129 riguardano invece la disciplina successoria ed introducono alcuni profili rilevanti concernenti l'avvio della gestione del Comune istituito: gli obiettivi principali riguardano l'individuazione delle norme e degli atti applicabili e quello di assicurare la continuità amministrativa, soprattutto nella gestione economico-finanziaria delle risorse degli enti che si fondono. Riguardo il primo punto, il comma 124 stabilisce la proroga di tutti gli atti dei Comuni oggetto di fusione: questi, insieme ai bilanci, restano validi fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune fuso. Per gli organi di revisione, è stabilito che i revisori dei conti dei Comuni estinti decadono al momento dell'istituzione del nuovo ente; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel Comune di maggiore dimensione demografica.<sup>104</sup> Inoltre, sempre riguardo gli adempimenti di natura contabile, è previsto che il bilancio di previsione del Comune nato da fusione debba essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione del nuovo Consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'Interno.<sup>105</sup> Ai fini dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria di cui all'articolo 163 del Tuel, per l'individuazione degli stanziamenti, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziata nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti nell'anno precedente.<sup>106</sup> Nello stesso comma è stabilito inoltre che il nuovo Comune debba approvare il rendiconto di bilancio degli enti estinti, se questi non abbiano già provveduto, e subentri negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali.<sup>107</sup> Rilevante è pure il comma 128 che prevede che l'istituzione del nuovo Comune non privi i territori dei Comuni preesistenti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. È inoltre previsto, sempre per la certezza del regime giuridico, che la determinazione della popolazione

---

<sup>103</sup> *“I consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del nuovo comune derivante da fusione continuano ad esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti (...)”*

<sup>104</sup> Comma 124, lett. c.

<sup>105</sup> Comma 125, lett. a.

<sup>106</sup> Comma 125, lett. b.

<sup>107</sup> Comma 125, lett. c.

legale del nuovo Comune avvenga sommando quelle dei Comuni estinti e che l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini resti valida sino a scadenza così come i codici di avviamento postale possono essere conservati.

I commi 119 e 123 prevedono invece delle facilitazioni nell'ambito delle risorse finanziarie, che risultano di notevole rilievo per le amministrazioni dei nuovi enti. Il primo prevede che *“i comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente.”* Si consente così ai Comuni nati da fusione di “lucrare” positivamente sui margini per l'indebitamento ereditati dai Comuni più virtuosi, *“anche quando dall'unificazione dei bilanci (non tutti di pari solidità) dovesse emergere una situazione complessiva tale da precludere l'accensione di nuovi mutui”*.<sup>108</sup> Così facendo, si prevengono le resistenze al progetto di fusione da parte di quei cittadini i cui enti hanno un bilancio più positivo, che possono temere un peggioramento delle loro condizioni conseguente a tale processo.

Il comma 123 riguarda invece le risorse destinate alla spesa del personale del nuovo ente:

*“Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.”*

Tale decisione è motivata dal fatto che la fusione deve ovviamente produrre anche un'unificazione degli apporti professionali, al fine di lavorare meglio e offrire ai cittadini servizi migliori a costi contenuti, come avremo modo di approfondire nell'ultimo capitolo di questo elaborato.

---

<sup>108</sup> Barrera P., in Vandelli L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 Aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma*, 2014, Maggioli, pag. 239.

### 3.2 - Il nuovo ente: adempimenti propedeutici e post-fusione

L'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di due o più Comuni contigui comporta l'avvio di una serie di adempimenti necessari a rendere operativo il nuovo ente. Si tratta di adempimenti pratici e burocratici, che vanno distinti tra adempimenti che devono essere posti in essere subito dopo l'entrata in vigore della legge-provvedimento che istituisce il nuovo Comune, per consentire l'operatività del nuovo ente a partire dal 1° gennaio ed altri, invece, che sono successivi alla sua nascita. Si tratta di un percorso che può variare in base alla normativa regionale, ma si possono individuare alcune tappe fondamentali, valide per tutti i nuovi Comuni.

Il *Vademecum degli adempimenti fondamentali di un Comune nato da fusione in Emilia-Romagna*<sup>109</sup>, realizzato da Ervet per la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con la stessa, in base al Piano Annuale delle attività 2013, rappresenta certamente ad oggi il documento più esaustivo e dettagliato nel fornire una panoramica degli adempimenti che un nuovo Comune nato da fusione deve effettuare, una volta decretata la sua nascita. Esso nasce dall'esigenza espressa dalla Regione Emilia-Romagna, che in quell'anno stava affrontando, unitamente a vari Comuni, un nuovo periodo, caratterizzato appunto dall'attivazione di vari processi di fusione nel suo territorio (come descritto ampiamente nel Capitolo 1).

Tra i primi atti del Commissario prefettizio, prima dell'avvio del nuovo Comune unico ricordiamo brevemente:

- l'approvazione del nuovo Statuto (qualora non abbiano provveduto i Comuni pre-fusione, come reso possibile dalla legge Delrio);
- l'attivazione del sito internet istituzionale per garantire l'albo pretorio online e le altre comunicazioni obbligatorie e approvazione del regolamento comunale per la gestione dell'albo elettronico;
- l'approvazione dei criteri per l'adozione dei regolamenti fondamentali dell'Ente, e successiva adozione dei regolamenti;

Il nuovo codice ISTAT è un elemento fondamentale anche per altri adempimenti e dovrebbe essere fatto prima della costituzione del nuovo Comune. Per ottenerlo è necessario inviare all'ISTAT una comunicazione ufficiale con:

- la legge regionale di fusione e il numero del BUR in cui è stata pubblicata;

---

<sup>109</sup> [http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi/vademecum\\_fusioni\\_per\\_sito.pdf](http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi/vademecum_fusioni_per_sito.pdf)

- l'indicazione della sede del nuovo Comune;
- la richiesta di attribuzione del nuovo codice statistico.

Spetta ai Comuni coinvolti nel processo di fusione richiedere all'ufficio statistico della Regione di comunicare ad ISTAT la variazione amministrativa. Nel *Vademecum* è sottolineato come “*tale comunicazione ufficiale della Regione è condizione fondamentale per l'avvio del procedimento di attribuzione del nuovo codice statistico.*”<sup>110</sup>

Un altro codice che il nuovo Comune deve acquisire è quello catastale (o codice amministrativo), rilasciato dall'ufficio archivio anagrafico dell'Agenzia delle Entrate per gli adempimenti tributari dei contribuenti. La richiesta all'Agenzia delle Entrate deve essere inviata dalla Regione, insieme a:

- la legge regionale di fusione;
- la comunicazione della data in cui il nuovo Comune diventa operativo;
- i CAP dei Comuni precedenti.

Riguardo il codice catastale è da precisare che l'attribuzione del nuovo codice non fa venir meno la riconoscibilità storica negli archivi e nelle banche dati dei Comuni soppressi (presso l'ufficio “archivio anagrafico” dell'agenzia delle entrate esiste infatti l'archivio di tutti i Comuni d'Italia, compresi quelli soppressi). Il codice catastale accompagna la vita di ogni Comune, per tutto il periodo della sua esistenza e sarà riconoscibile anche in futuro: il codice cessato resta quindi nella memoria storica. Sempre per tale adempimento, i Comuni, allo scopo di evitare la modifica radicale delle classificazioni esistenti, possono chiedere anche l'istituzione di sub-codici catastali, corrispondenti ai territori dei precedenti Comuni singoli. In tal caso si devono creare identificativi delle sezioni catastali del nuovo Comune in coincidenza con l'ambito territoriale degli enti preesistenti. Un altro codice che può essere modificato è quello di avviamento postale: tuttavia il CAP viene aggiornato per esigenze di Poste italiane, e quindi non necessariamente all'istituzione di un nuovo Comune: se non sorgono particolari necessità il CAP resta quello già attivato, ovvero ogni Comune conserva il suo CAP. Anche se non modificato, questo deve essere comunicato ad Agenzia delle Entrate per essere associato alla nuova toponomastica. Inoltre, entro 30 giorni dall'inizio dell'attività del nuovo Comune, è necessario modificare il profilo fiscale (codice e partite IVA, indicando nella richiesta la cessazione di quelli del comune fuso) e richiedere una nuova abilitazione a

---

<sup>110</sup> Regione Emilia-Romagna, ERVET, *Vademecum degli adempimenti fondamentali di un Comune nato da fusione in Emilia-Romagna*, Bologna, 2013, pag. 9.

ENTRATEL. Le informazioni e il modulo di modifica del profilo fiscale sono disponibili sul sito di Agenzia delle Entrate.

Per quanto riguarda l'aggiornamento del catasto, nel caso ci siano variazioni di confini, i Comuni precedenti devono stabilire i confini in maniera tale che non ci siano conflitti, utilizzando il dettaglio delle carte catastali. Una volta che i nuovi confini sono definiti, gli enti interessati devono inviare una comunicazione formale all'ufficio provinciale competente e, per conoscenza, anche alla Direzione Centrale Catasto e Cartografia dell'Agenzia delle Entrate, chiedendo la variazione catastale del territorio dei Comuni con decorrenza dalla data indicata dalla legge regionale di fusione. La richiesta dovrebbe essere inoltrata entro tre mesi dalla data di attivazione del nuovo Comune.

Altra questione di rilievo che si trova ad affrontare il nuovo ente è la variazione della toponomastica. Il Comune deve infatti procedere alla ridenominazione delle strade che risultano avere, dopo la fusione, il medesimo nome. Tale processo può essere distinto in due fasi: la prima è quella che avviene nel momento in cui si istituisce il nuovo Comune, e tutti gli indirizzi si modificano per variazione del Comune di residenza; la seconda è una fase di vera e propria revisione, necessaria al fine di eliminare tutte le duplicazioni di strade e piazze che possono verificarsi al momento della fusione di più Comuni.

Nel momento in cui si procede alla revisione toponomastica, le due cose più importanti per rendere relativamente semplice questo processo sono:

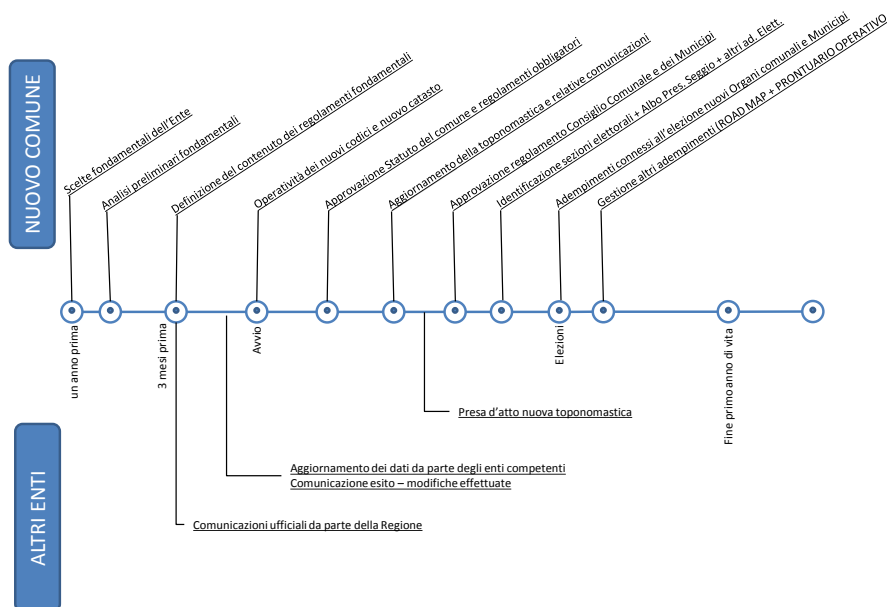
- scegliere per modificare il meno possibile il nome precedente di una via che risulti essere doppia, aggiungendo la località, ovvero il nome del vecchio Comune;
- per quanto possibile, evitare di modificare i numeri civici.

Il Comune deve quindi inviare una comunicazione di variata toponomastica a tutti i residenti ed operatori economici. A seguito di modifica della toponomastica, intervengono sia procedure d'ufficio da parte del Comune, per mitigare i momentanei disagi che questo comporta, sia comunicazioni a carico dei cittadini e imprese, ma molto limitate. Per il cittadino ciò non comporta alcuna modifica dei vari documenti personali: per carta d'identità, licenza di pesca, porto d'armi e tesserino di caccia il cambio di denominazione di indirizzo non comporta aggiornamento o sostituzione, infatti l'indirizzo viene aggiornato solo in caso di sostituzione del documento scaduto. Altre questioni apparentemente di secondo piano, ma fondamentali per la vita istituzionale del nuovo ente, riguardano lo stemma comunale e il giorno del Santo Patrono. Lo stemma e gli emblemi del nuovo Comune devono essere approvati e definiti dal Consiglio comunale e quindi sottoposti al riconoscimento del Servizio



di Araldica pubblica. Il procedimento di emanazione dei nuovi emblemi araldici si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'amministrazione può infine procedere all'istituzione del giorno del Patrono, giorno festivo per i lavoratori e solo a fini civili, con delibera della Giunta comunale. Per quanto concerne gli adempimenti dell'Ufficio elettorale, in collaborazione con il Presidente del Tribunale e il Commissario Prefettizio si procede prima all'individuazione delle sezioni elettorali e poi alla creazione di un nuovo Albo dei Presidenti di seggio. Si deve quindi procedere con cancellazioni e iscrizioni all'Albo secondo le modalità *standard* vigenti nei Comuni precedenti. Ulteriori adempimenti necessari per l'avvio del nuovo ente, ma secondari rispetto a quelli descritti, riguardano: il Pubblico Registro automobilistico, la motorizzazione civile, i distretti scolastici, la Camera di Commercio, il Registro delle imprese e l'Albo delle imprese artigiane, gli Ordini professionali e le associazioni di categoria, gli aspetti riguardanti la montanità del territorio nonché altre questioni di carattere tecnico-organizzativo inerenti il personale comunale, dettagliatamente descritti nel citato *Vademecum*.

Immagine 3.1 - Rappresentazione grafica dei principali adempimenti amministrativi pre e post-fusione.



Fonte: *Vademecum degli adempimenti fondamentali di un Comune nato da fusione in Emilia-Romagna*, Regione Emilia Romagna, ERVET, 2013.

## CAPITOLO 4

### LE FORME DI PARTECIPAZIONE E DECENTRAMENTO NELLE COMUNITÀ D'ORIGINE: I MUNICIPI

#### 4.1 - Dalla l. 142/1990 alla l. 56/2014

Fin dalle prime esperienze di fusione intercomunali, il legislatore nazionale ha ritenuto opportuno fornire ai nuovi enti la possibilità di rispondere concretamente ad una delle problematiche più annose che fin da subito sono state sollevate dalle popolazioni residenti dei Comuni coinvolti: l'esigenza di mantenere una qualche forma di collegamento con i municipi costituenti la fusione, per dissipare il timore sempre più diffuso di perdere un contatto diretto con l'amministrazione comunale. Il problema identitario e quello della perdita di autonomia da parte delle comunità locali originarie è uno dei temi chiave intorno al quale ruota gran parte del dibattito critico alle fusioni dei Comuni.

L'istituto del Municipio è stato contemplato per la prima volta dall'art. 11 della l. 142/1990, e rappresenta indubbiamente una delle più significative e originali innovazioni nell'ordinamento degli enti locali. Profondamente modificato a seguito dell'entrata in vigore della l. 265/1999, è attualmente disciplinato dall'art. 16 del Tuel e dalle previsioni della l. 56/2014, con il comma 116 che si inserisce nel solco della previsione stabilita nel Tuel stesso. Per Municipio si intende *“una figura organizzativa volta a ricomprendere le popolazioni dei Comuni coinvolti nei processi di fusione, allo scopo di preservarne l'identità e di curarne gli interessi peculiari”*<sup>111</sup>, che possa anche svolgere le funzioni tipiche delle circoscrizioni di decentramento. Come già accennato, nelle intenzioni del legislatore, il riconoscimento e la salvaguardia delle comunità originarie avrebbero dovuto rappresentare un impulso per la stessa attivazione dei processi aggregativi: l'art. 11 della l. 142/1990 disponeva che le leggi regionali istitutive di nuovi Comuni dovessero prevedere che alle comunità di origine, o ad alcune di esse, fossero assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei

---

<sup>111</sup> Vigato E., *La fusione di Comuni. Evoluzione legislativa nazionale e regionale*, in “Il diritto della Regione Veneto”, n. 1-2, 2012, pag. 11.

servizi<sup>112</sup>, come confermato dal vigente testo unico. Ciò implica che ad avere un'adeguata rappresentanza non debbano essere i Comuni preesistenti, ma le comunità di origine, indicando con tale espressione “*un tessuto sociale che spesso si incentra ed è rappresentato dai Comuni di origine, ma che in essi non si esaurisce.*”<sup>113</sup> La normativa non si preoccupa quindi di salvaguardare la rappresentanza come espressione delle previgenti amministrazioni comunali, ovvero le sedi dei precedenti Comuni (come spesso credono alcuni amministratori), bensì si pone l'obiettivo della costituzione dei Municipi “*nei territori delle comunità di origine o alcune di esse*”, per esserne portatori di esigenze ed interessi.

Il successivo art. 12 disponeva che:

*“1. La legge regionale di cui al comma 3 dell'articolo 11 può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di cui al comma 4 dello stesso articolo, con il compito di gestire i servizi di base nonché altre funzioni delegate dal Comune.*

*2. Lo statuto del Comune regola l'elezione, contestualmente al Consiglio comunale, di un Prosindaco e di due Consultori da parte dei cittadini residenti nel Municipio, sulla base di liste concorrenti e tra candidati ivi residenti ed eleggibili a consigliere comunale.*

*3. Sono eletti i candidati della lista che ottiene il maggior numero di voti. La carica di Prosindaco e di Consultore è incompatibile con quella di consigliere comunale.*

*4. A quanto non previsto dal presente articolo provvedono lo statuto ed il regolamento comunale.*

*5. Si applicano agli amministratori dei Municipi le norme previste per gli amministratori dei Comuni di pari popolazione.”*

L'art. 6, comma 2, della l. 265/1999, ha modificato tali previsioni, stabilendo che “*lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di Municipi nei territori delle comunità di cui all'articolo 11, comma 3.*” Di un certo rilievo anche le modifiche apportate inerenti

---

<sup>112</sup> “*La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*”.

<sup>113</sup> Campana G., *L'analisi del processo istituzionale nei processi di fusione*, in “*Istituzioni del Federalismo*”, n. 1, 2012, pag. 90.

l'organizzazione dei Municipi: si stabilisce infatti che *“lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei Municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.”* La legge non individua più quindi gli organi dei Municipi, nel solco della l. 142/1990 che prevedeva le figure obbligatorie del Prosindaco e di due Consultori, scelti dai cittadini residenti nel Municipio, ma dispone che lo Statuto e il regolamento possano prevedere *“anche”* l'elezione diretta degli organi municipali, con il risultato che essi possano pure essere indicati dal Consiglio comunale o dal Sindaco, in base ad un'ampia autonomia statutaria e regolamentare prevista dall'ordinamento. Volutamente non si è indicato un modello predefinito di Municipio, valido per ogni situazione, allo scopo di conferire elasticità a tale istituto, rendendolo uno strumento adattabile alle diverse realtà territoriali.<sup>114</sup>

Da sottolineare inoltre un altro aspetto fondamentale nelle modifiche sopra citate: a differenza di quanto previsto dalla normativa precedente, che assegnava piena centralità alla legge regionale istitutiva del nuovo ente, si mette in capo allo Statuto del Comune nato da fusione la possibilità di prevedere o meno *“l'istituzione di Municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse”*: di conseguenza l'istituzione di Municipi è atto facoltativo del Comune, che, se deciso, dovrà essere posto in essere nel proprio Statuto. Come rilevato in dottrina, *“opportunamente il legislatore ha sottratto alla Regione il compito di provvedere con legge regionale all'attribuzione delle competenze ai Municipi”*<sup>115</sup>: l'amministrazione regionale, infatti, non possiede la stessa consapevolezza, rispetto alle esigenze della comunità, propria dei Comuni, i quali rappresentano il livello amministrativo più vicino ai cittadini. Sempre allo Statuto e all'eventuale regolamento sono attribuite la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni dei Municipi. La cd. Napolitano-Vigneri non ha modificato invece quanto statuito dalla 142/1990 in merito alla retribuzione degli organi municipali.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Tale previsione può essere altresì interpretata come un *favor* indiretto all'adozione di un sistema elettorale di secondo grado.

<sup>115</sup> AA.VV., *Commento al testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, Maggioli, 2000, pag. 140.

<sup>116</sup> Legge 142/1990, art. 6, comma 2: *“Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione”*.

La legge Delrio, con il comma 116, è intervenuta nella disciplina dei rapporti tra nuovo Comune e comunità preesistenti, inserendosi pienamente nel solco della previsione dell'art. 16 del Tuel:

*“In caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.”*

Non si parla più quindi specificatamente di Municipi, bensì di *“forme particolari di collegamento”*, ad essi alternative, che possono essere oggetto di disciplina statutaria. Con la 56/2014, pertanto, non si introducono obblighi in merito alla possibilità di istituzione di organi di decentramento, ma si lascia ai nuovi enti la facoltà di attuarli, lasciando loro un'ampia discrezionalità in merito alla loro forma e organizzazione. Tale previsione sembra quindi suggerire *“forme di rappresentanza...più “leggere”, incoraggiando i comuni a prevedere modelli organizzativi sperimentali”*.<sup>117</sup> La particolare formulazione prescelta dal legislatore non prevede infatti una strutturazione interna di tali istituti e, al contrario dei Municipi, non si presentano affatto come vere e proprie articolazioni territoriali. Ciò si può intendere, seppur in maniera indiretta, come un incentivo all'*iter* di fusione, per superare quelle difficoltà sempre presenti all'interno delle popolazioni interessate, riguardo il timore della perdita di un collegamento con l'amministrazione o della tanto citata *“identità”* (termine usato spesso impropriamente, sul quale si potrebbe aprire un ampio dibattito). Lo scopo è di facilitare i nuovi enti nel trovare le soluzioni localmente più congeniali, anche a seconda della morfologia territoriale e della dimensione complessiva del nuovo Comune, nonché del numero di quelli originari. Anche l'ultimo periodo del comma 117<sup>118</sup> della legge Delrio si riferisce alle comunità originarie del nuovo ente: viene stabilita l'introduzione nello Statuto del nuovo Comune (sia che si tratti di Statuto provvisorio che di Statuto definitivo) di misure

---

<sup>117</sup> Tubertini C., in Sterpa A. (a cura di), *op. cit.*, pag. 277.

<sup>118</sup> Il comma 117 della l. 56/2014 sostituisce l'articolo 15, comma 2, del Tuel.: *“I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. **Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”**.*

per assicurare a tali comunità “*adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*”, che nel testo unico erano previste dalle singole leggi regionali di fusione. Anche in questo caso viene data centralità allo Statuto, cui spetta stabilire la definizione di tali misure che, sottolineiamo, non sono facoltative. Tale obbligatorietà contrasta con la previsione delle “*forme di coordinamento*” previste dal comma 116, che sono invece discrezionali.

Operando un confronto con la l. 142/1990, sul tema degli organi di decentramento e partecipazione, ci troviamo di fronte ad una differenza sostanziale: in ventiquattro anni siamo passati da una predeterminazione degli organi municipali, assai rigida, ad una visione molto meno restrittiva che si affida totalmente alla fantasia e al buon senso degli amministratori locali. Nel paragrafo successivo noteremo come tale indeterminatezza del citato comma 116 abbia in realtà favorito una pluralità di soluzioni nel panorama italiano dei Comuni nati da fusione non sempre in linea con l’obiettivo della effettiva tutela della comunità di origine.

#### **4.2 - Analisi delle forme di decentramento e partecipazione nei Comuni nati da fusione in Italia (1995 – 2016): Municipi e Consulte di frazione**

L’analisi sullo strumento dei Municipi e degli altri istituti di decentramento e partecipazione nei Comuni nati da fusione si è svolta prendendo come riferimento temporale gli ultimi ventuno anni<sup>119</sup>: dal materiale pubblicato sui siti delle amministrazioni comunali emerge che solo 17 Comuni in tutto il territorio nazionale nati da tale esperienza hanno previsto tali strumenti (più o meno simili e diversamente strutturati: Municipi, Consulte frazionali, Consulte territoriali ecc...), così come previsto dalle normative nazionali e regionali di riferimento. Nella gran parte dei casi la differenza tra Municipi e Consulte frazionali e/o territoriali è meramente terminologica, in quanto istituti attributari di medesime o simili funzioni: occorre però specificare che, come si evince dalla Tabella 4.1 (a conclusione del paragrafo), le Consulte sono spesso concepite come strutture più “leggere” rispetto ai Municipi, per quanto riguarda le loro funzioni e la disciplina di funzionamento. Lo studio si è svolto prevalentemente analizzando gli Statuti comunali e i Regolamenti di funzionamento (là

---

<sup>119</sup> Nel 1995 hanno avuto luogo i primi processi di fusione portati a termine in Italia, con l’istituzione dei già citati Comuni di Porto Viro e Due Carrare, in Veneto.

dove presenti), reperibili sui siti web di ciascuna amministrazione. Solo nel caso dei Comuni toscani si è fatto ricorso a contatti diretti con amministratori locali, per avere conferme sul fatto che in questa Regione i Municipi non sono stati attuati in nessuna esperienza di Comune nato da fusione. Anche gli amministratori dei Comuni emiliano-romagnoli hanno fornito indicazioni utili, concernenti soprattutto una prima revisione dell'attività dei Municipi.

I Comuni oggetto di questo studio sono: Alto Reno Terme (BO), Altopiano della Vigolana (TN), Bellagio (CO), Colverde (CO), Gravedona ed Uniti (CO), Ledro (TN), Maccagno con Pino e Veddasca (VA), Montiglio Monferrato (AT), Mosso (BI), Poggio Torriana (RN), Predaia (TN), Rivignano Teor (UD), Trecastelli (AN), Tremezzina (CO), Val Brembilla (BG), Valsamoggia (BO), Ventasso (RE).

I Comuni che risultano avere previsto l'istituzione dei Municipi sono: Alto Reno Terme, Bellagio, Colverde, Gravedona ed Uniti, Ledro, Maccagno con Pino e Veddasca, Montiglio Monferrato, Mosso, Poggio Torriana, Rivignano Teor, Trecastelli, Tremezzina, Valsamoggia e Ventasso. Gli altri tre Comuni presi in considerazione, Altopiano della Vigolana, Predaia e Val Brembilla, non hanno previsto i Municipi, bensì si sono avvalsi della facoltà di costituire delle Consulte frazionali.

Tuttavia non tutti questi enti hanno dato attuazione alle previsioni statutarie: Alto Reno Terme non risulta avere ancora istituito né il Municipio di Granaglione, né le Consulte territoriali di Castelluccio, Capugnano, Corvella e Porretta Centro. Nei Comuni di Altopiano della Vigolana e Val Brembilla, parimenti, pur prevedendo lo strumento delle Consulte frazionali, queste non risultano essere nate, almeno ufficialmente.<sup>120</sup>

Emerge chiaramente come le regioni maggiormente coinvolte siano la Lombardia, con la Provincia di Como che guida la classifica con quattro Comuni, e il Trentino-Alto Adige, con tre Comuni della Provincia Autonoma di Trento. L'unico Comune del Centro-Italia è nelle Marche (Trecastelli), mentre non si sono riscontrati Comuni dell'Italia meridionale e insulare.

Altro dato, molto significativo, riguarda la taglia demografica degli enti in questione: si tratta di enti di piccole-medie dimensioni, in alcuni casi nati in seguito ad accorpamento di Comuni "polvere", soprattutto nei casi trentini e piemontesi, o comunque di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 residenti. L'ente più grande tra quelli considerati è quello di Valsamoggia, con circa 30.000 abitanti.

---

<sup>120</sup> Potrebbero tuttavia essersi riunite già informalmente, sotto forma di Assemblee e/o riunioni aperte alla cittadinanza.

In tutti questi Comuni l'istituzione dei Municipi (o delle sole Consulte frazionali) è prevista dallo Statuto, tranne nel caso di Predaia, dove è presente solo il Regolamento di funzionamento, che, al contrario, non è stato adottato da sei Comuni: Alto Reno Terme, Altopiano della Vigolana, Bellagio, Maccagno con Pino e Veddasca, Rivignano Teor, Val Brembilla. Infine, il numero di Municipi istituiti varia dall'unico previsto dallo Statuto di Mosso (Municipio di Pistolesa), fino al massimo di sei di Ledro (Pieve di Ledro, Bezzecca, Concei, Molina di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto), corrispondenti ai territori dei Comuni preesistenti alla fusione. Impressiona l'alto numero di Consulte frazionali previste dal Regolamento di Predaia, ben quattordici, ma che sono facoltative e possono essere promosse e costituite dalle rispettive Assemblee di frazione.

Soffermandosi in dettaglio sui contenuti degli Statuti analizzati, emerge che nella maggior parte di questi è presente anzitutto la disciplina inerente l'elezione o la nomina degli organi, la loro durata in carica e le norme di ineleggibilità e incompatibilità. Inoltre sono regolate le sedute e vengono descritti, in maniera più o meno generale e spesso demandando più nello specifico al Regolamento, i poteri e le materie di competenza. In nessuno degli Statuti considerati è previsto un quorum per l'approvazione del Regolamento dei municipi.

Dalla disciplina riguardante l'elezione o la nomina degli organi municipali si ricava che i soli Comuni di Valsamoggia, Ventasso, Ledro, Predaia, Montiglio Monferrato e Mosso prevedono l'elezione diretta degli organi municipali (o, nel caso di Predaia, delle Consulte frazionali). Di questi enti, quelli che hanno adottato Regolamenti di funzionamento dei Municipi<sup>121</sup> hanno qui inserito la disciplina elettiva, mentre per gli altri questa è contenuta nello Statuto. In merito a questi Municipi elettivi, merita soffermarsi sulle differenti discipline elettive contenute nei rispettivi Regolamenti. Riguardo al tema della composizione delle liste, i tre Comuni si differenziano per quanto riguarda l'equilibrio di genere: nel caso di Ledro nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del numero dei candidati di ciascuna lista mentre la disciplina di Valsamoggia prevede che nelle liste dei candidati devono essere inseriti un numero uguale tra donne e uomini, fatte salve le ipotesi in cui la lista contenga un numero dispari di candidati, nelle quali rimane ovviamente un candidato in eccesso rispetto alla quota di genere. Ventasso non regolamenta in alcun modo l'equilibrio di genere nelle candidature. Un solo Comune, Ledro, prevede un quorum del 40%

---

<sup>121</sup> La maggioranza: Ledro, Predaia, Valsamoggia e Ventasso.



per la validità delle elezioni municipali: “*in caso in cui le elezioni non possano essere considerate valide, il comune di Ledro subentra nelle competenze del Municipio, a decorrere dal giorno successivo all'accertamento dell'esito della consultazione e fino alla tornata elettorale successiva.*” L'elettore può votare al massimo due candidati, anche appartenenti a liste diverse. terminate le operazioni di scrutinio, sono eletti quei candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti indipendentemente dalla lista di appartenenza.<sup>122</sup>

Nei Comuni di Valsamoggia e Ventasso i Consigli di Municipio sono invece eletti “*a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale corretta con premio di maggioranza*”. Alla lista di candidati, o gruppo di liste collegate, che raggiunge il 40% dei voti validi, viene assegnato un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi del Consiglio di Municipio. I restanti seggi vengono ripartiti fra le restanti liste, o gruppi di liste collegate, che hanno ottenuto voti con il metodo proporzionale secondo il sistema d'Hondt.<sup>123</sup> I Comuni di Montiglio Monferrato e Mosso, che adottano una disciplina elettiva simile a quella degli enti emiliano-romagnoli, si distinguono rispetto agli altri per l'elezione diretta del Prosindaco, mentre nei casi prima citati il Presidente viene eletto successivamente dai Consiglieri municipali nella prima seduta utile.

In tutti gli altri casi di Comuni nati da fusione gli organi municipali sono nominati dal Sindaco tra i cittadini residenti del nuovo ente<sup>124</sup>, tranne nei casi di Alto Reno Terme (per i Consiglieri municipali e i componenti delle Consulte) e di Poggio Torriana (per l'organo monocratico di Consigliere di Municipio), che adottano un sistema di elezione indiretta, ad opera del Consiglio comunale. Infine, è particolare il caso di Predaia, in quanto prevede che due Consultori delle Consulte frazionali siano eletti dall'Assemblea frazionale, organo composto da tutti i residenti della frazione, mentre un ulteriore membro viene nominato dalla Giunta.

---

<sup>122</sup> Tre nei Municipi con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, cinque nei Municipi con popolazione superiore ai 1.000 abitanti.

<sup>123</sup> Per l'assegnazione del numero dei Consiglieri a ciascuna lista, si divide la cifra elettorale di ciascuna lista, successivamente per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero di Consiglieri da eleggere, e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei Consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria.

<sup>124</sup> Solo lo Statuto del Comune di Gravedona ed Uniti prevede esplicitamente che i Consultori possano essere Consiglieri comunali. Nella maggior parte dei casi, invece, è statuita l'incompatibilità tra i due ruoli (vedi Tabella 4.1).

Come già detto, dagli Statuti ricaviamo la tipologia sono le figure previste: in merito, solo i Comuni di Montiglio Monferrato e Mosso hanno previsto gli organi municipali in ottemperanza al dettato normativo nazionale di riferimento; in questo caso la 142/1990, dato che i due Comuni piemontesi sono stati istituiti entrambi nel 1998. Ricordiamo che la legge in questione prevedeva come figure obbligatorie un Prosindaco e due Consulteri, costituenti il Consiglio municipale, ed eletti direttamente dalle popolazioni di riferimento, per ciascuna municipalità. Successivamente la normativa di riferimento non ha imposto la tipologia di organi, ampliando anzi la possibilità che questi venissero nominati dalle amministrazioni comunali (vedi Capitolo 1). Proprio per tale motivo, assistiamo ad una forte eterogeneità nella tipizzazione delle figure municipali, nei Comuni oggetto di questa analisi: dalla Tabella 4.1 emerge come questa sia molto accentuata. Distinguiamo anzitutto quei Comuni che hanno adottato figure monocratiche di rappresentanza delle comunità di origine: l'unico caso è quello di Poggio Torriana, che ha istituito la figura del Consigliere di Municipio<sup>125</sup>, che, da Statuto, viene eletto a scrutinio segreto dal Consiglio comunale tra i cittadini residenti sul territorio municipale, nella prima seduta utile del Consiglio dopo l'elezione e l'insediamento dello stesso a maggioranza qualificata dei due terzi. Lo Statuto del Comune di Tremezzina, invece, prevede come obbligatoria la sola figura del Prosindaco, mentre il Consiglio Municipale composto da ulteriori cinque Consulteri è facoltativo, a discrezione dell'amministrazione comunale. In generale, parte dei Comuni nati da fusione ha scelto comunque di seguire il modello proposto dalla 142/1990, prevedendo un Prosindaco e due Consulteri.<sup>126</sup> Alcuni enti, invece, hanno stabilito un numero variabile di Consulteri, modificabile di volta in volta a seconda delle volontà degli amministratori comunali: a Ledro il Comitato di gestione è composto dal Prosindaco e da quattro Consulteri nei Municipi con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, e da due Consulteri nei Municipi con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. I Comuni di Maccagno con Pino e Veddasca e Gravedona ed Uniti prevedono invece un numero massimo di Consulteri, rispettivamente cinque e dieci: in questo caso la discrezionalità nel fissarne il numero spetta esclusivamente al Sindaco.

La presenza di un Vicepresidente di Municipio è prevista dai Regolamenti di Valsamoggia e Ventasso, con la differenza che nel primo caso questo è eletto dal Consiglio municipale tra i

---

<sup>125</sup> Uno per ciascuna delle due municipalità, Poggio Berni e Torriana.

<sup>126</sup> Bellagio, Colverde, Rivignano Teor e Trecastelli.

membri dei gruppi di minoranza, mentre nel secondo è nominato dal Presidente. Sempre il Comune di Valsamoggia, ha istituito la Conferenza delle Municipalità, composta dai Presidenti dei Consigli di Municipio.<sup>127</sup>

*Questa “è coordinata da uno dei suoi componenti, eletto a maggioranza assoluta, che resta in carica un anno con criterio della rotazione..ha compiti di confronto e di reciproca informazione sui problemi, le attività e le iniziative dei Municipi..ha altresì compiti di proposizione, di confronto, di verifica e di sollecitazione nei confronti del Consiglio comunale e della Giunta comunale su argomenti di comune interesse. Su temi di particolare interesse la Conferenza delle Municipalità concorda la fissazione di incontri col Sindaco, uno o più Assessori, la Giunta Comunale, le Commissioni consiliari.”* Dai contatti con gli amministratori municipali di Valsamoggia<sup>128</sup> e dai verbali delle sedute di tale istituto è emerso come la Conferenza, peraltro, si sia dimostrata in questi tre anni un organismo adatto ad un’interlocuzione efficace tra i Presidenti delle Municipalità e tra essi e l’amministrazione: questo è avvenuto ad esempio in alcune sedute del 2016, in cui i cinque Presidenti hanno proposto e discusso di modifiche migliorative da apportare al Regolamento dei Municipi di Valsamoggia (vedi Capitolo 6.2).

Tutti gli Statuti dei Comuni considerati prevedono che le norme relative alla ineleggibilità ed incompatibilità dei Consiglieri comunali siano estese, in quanto applicabili, ai Consiglieri di Municipio e che siano altresì applicate agli stessi, in quanto compatibili, le norme disciplinanti le dimissioni e le altre cause di decadenza dei Consiglieri comunali.

In alcuni casi vi è incompatibilità tra il ruolo di Consiglieri di Municipio e Consigliere comunale (Ledro, Maccagno con Pino e Veddasca, Poggio Torriana, Tremezzina, Ventasso e Valsamoggia). Curioso il caso specifico di Predaia che prevede al massimo la presenza di un Consigliere comunale per ciascun Consiglio municipale. All’opposto, le norme di Rivignano Teor stabiliscono che i componenti degli organi municipali debbano essere obbligatoriamente Consiglieri comunali. Nel Comune di Gravedona ed Uniti invece è stabilito che le cariche di Prosindaco e Consultore non siano, in ogni caso, incompatibili con la carica di Consigliere comunale.

---

<sup>127</sup> Similmente, il Comune di Ledro ha previsto la Conferenza del Sindaco e dei Prosindaci.

<sup>128</sup> In particolare con Luca Grasselli, Presidente del Municipio di Bazzano.

Riguardo l'obbligo di residenza degli organi considerati nel territorio municipale, questo è espressamente previsto in ben undici dei Comuni analizzati: Altopiano della Vigolana, Alto Reno Terme, Bellagio, Colverde, Gravedona ed Uniti, Poggio Torriana, Predaia, Trecastelli, Val Brembilla, Valsamoggia e Ventasso.

Un'altra questione che riveste un ruolo centrale nelle funzioni esercitabili da questi amministratori, riguarda il diritto dei componenti degli organi municipali di partecipare alle sedute degli organi collegiali del Comune: Consiglio comunale, Giunta e Commissioni consiliari. In merito a tale a tale diritto degli amministratori municipali, la disciplina è molto variegata. Nella gran parte dei casi questo è riconosciuto ma in alcuni casi solo al Prosindaco o Presidente di Municipio, mentre in altri enti è riconosciuto anche ai singoli Consultori o Consiglieri di Municipio. Da Comune a Comune varia la tipologia di riunioni cui possono partecipare: se solo alle sedute del Consiglio comunale, se solo a quelle della Giunta o delle Commissioni consiliari, oppure anche a tutte le tipologie di sedute dei citati organi collegiali. Il comune denominatore è dato dal fatto che in tutti questi casi gli organi degli enti di decentramento hanno diritto di parola e di verbalizzazione ma non di voto. Nella maggior parte dei casi la partecipazione a tali sedute avviene tramite previo invito del Sindaco.

A mio parere, occorre citare quanto previsto dagli Statuti di Montiglio Monferrato e Mosso, che, in tale materia, forniscono indubbiamente la tipizzazione più dettagliata ed ampia di tale facoltà degli organi municipali:

*“I Prosindaci hanno facoltà di presenziare ai lavori del Consiglio, intervenendo nel dibattito con voto consultivo. Sono, peraltro, sempre tenuti a partecipare per rispondere alle interrogazioni sulle materie ad essi delegate o per riferire in ordine alle questioni concernenti i rispettivi Municipi. In caso di impedimento i Prosindaci possono farsi rappresentare da un Consultore.”*

Da sottolineare, la possibilità per i Prosindaci dei Municipi di Montiglio Monferrato di esprimere un voto consultivo e di rispondere alle interrogazioni dei Consiglieri comunali, che costruisce un unicum nel panorama nazionale. Alle riunioni di Giunta può partecipare il Prosindaco, in caso di trattazione di argomenti relativi al Municipio, sempre ottenendo la verbalizzazione delle dichiarazioni; per quanto concerne le Commissioni, queste possono chiedere l'intervento alle proprie riunioni dei Prosindaci e, allo stesso tempo, devono sentire obbligatoriamente i Prosindaci, quando questi lo richiedano.

In tutti i casi analizzati le cariche di Consigliere e Presidente di Municipio sono a titolo onorifico, svolte quindi senza alcun gettone, indennità o altro tipo di emolumento. Costituisce eccezione i Comuni di Ledro, Montiglio Monferrato e Mosso. Il primo da Statuto prevede che ai rappresentanti del Municipio (Prosindaci e Consultori) sia riconosciuta rispettivamente l'indennità e i gettoni di presenza *“nella misura stabilita dalla legge”*. Nel caso dei due Comuni piemontesi, entrambi prevedono che ai fini della determinazione del trattamento economico e in materia di permessi, licenze e aspettative i Prosindaci siano parificati agli Assessori, mentre i Consultori di municipio sono parificati ai Consiglieri comunali: questo perché la normativa nazionale di allora lo prevedeva espressamente, come abbiamo avuto modo di approfondire nei paragrafi precedenti analizzando la legge 142/1990.

Per quanto riguarda il diritto di accesso, altra prerogativa importante attribuibile alle figure in questione, solo all'interno degli Statuti e dei Regolamenti degli organi di decentramento dei Comuni di Gravedona ed Uniti, Ledro, Ventasso e Valsamoggia è previsto che ai componenti dei Municipi sia garantito l'accesso ai provvedimenti, atti ed informazioni di pertinenza dell'amministrazione comunale, degli enti ed istituzioni dipendenti. Nell'unico caso di Trecastelli tale diritto è garantito esclusivamente al Prosindaco.

Dopo aver analizzato nel dettaglio la tipologia di organi previsti e loro principali prerogative, ci soffermiamo sul campo delle competenze che sono messe in capo agli organi di decentramento e partecipazione

Come risulta evidente dalla Tabella 4.1, la competenza principale spettante ai Consigli municipali e alle Consulte di frazione è indubbiamente quella consultiva, che si esprime mediante l'espressione di pareri su determinati atti dell'amministrazione comunale (presente in tutti i casi studiati, tranne che nel Comune di Rivignano Teor). Tali pareri sono sempre obbligatori ma non vincolanti (tranne nel caso già citato di Montiglio Monferrato): la Giunta e il Consiglio comunale possono infatti prescindere da essi, se non resi entro un determinato periodo temporale. Nella maggior parte dei Comuni studiati, tali pareri riguardano l'adozione dei documenti di programmazione più rilevanti: bilancio, istituzione e gestione di tributi e tariffe, documento unico di programmazione, interventi di pianificazione urbanistica, investimenti e programmi delle opere pubbliche, nonché l'adozione di regolamenti ed intitolazione di spazi e aree pubbliche e qualsiasi altro atto che riguardi direttamente la realtà municipale. Tutte le altre tipologie di competenze sono previste in maniera minore dagli Statuti e dai regolamenti considerati. Più nello specifico, la possibilità di formulare o deliberare richieste di proposte all'amministrazione comunale è prevista dai Comuni di

Gravedona ed Uniti, Ledro, Poggio Torriana, Predaia, Trecastelli, Ventasso e Valsamoggia. La funzione propositiva può comunque essere attuata, in maniera più informale, anche con la presenza degli organi municipali alle sedute degli organi dell'amministrazione. Per quanto concerne invece la funzione di controllo, in alcuni casi è previsto che il Consigliere di Municipio, al pari dei Consiglieri comunali, possa formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni (Ledro, Poggio Torriana, Valsamoggia e Ventasso). Inoltre, i membri degli organi di decentramento di Rivignano Teor, Ledro, Montiglio Monferrato e Mosso possono essere delegati dal Sindaco all'esercizio di determinate funzioni. Nel caso di Montiglio Monferrato lo Statuto prevede esplicitamente anche le materie che il Sindaco può delegare:

*“Il Sindaco può delegare a ciascuno dei Prosindaci, nell'ambito dei rispettivi Municipi, alcune delle proprie competenze esclusive, con particolare riferimento allo Stato civile, alla Protezione Civile e alla tutela dell'ambiente”.*

Un'ulteriore nota concernente le materie di competenza riguarda i Comuni emiliano-romagnoli, che tipizzano assai dettagliatamente tali ambiti: i Municipi, al fine di consentire un intervento coordinato, collaborano e si raccordano con gli assessorati e i settori competenti ed esercitano compiti e funzioni in materia di istruzione, patrimonio, attività culturali e turistiche, attività sportive, verde pubblico, inclusione sociale, assistenza sociale, politiche giovanili, come disciplinato, in maniera ancor più precisa, dal regolamento.

Un'altra caratteristica fondamentale analizzata è stata quella della presenza di una effettiva sede degli istituti in questione e del loro collegamento a sportelli e/o uffici di natura decentrata al loro interno. Per quanto riguarda la prima questione, in tutti i Comuni presi in considerazione, i Municipi hanno una propria sede. Fa eccezione il caso delle Consulte di frazione di Predaia.

Il secondo punto è invece molto più complesso e anche in questo caso assistiamo ad una forte eterogeneità delle scelte amministrative. Lo Statuto del Comune sorto all'esito della fusione può infatti istituirlo come forma decentrata di effettiva erogazione dei servizi, con allestimenti di uffici, impiego di personale e risorse. Tuttavia sono minoritari i casi in cui sono state inserite direttamente nello Statuto comunale norme di previsione di uffici di decentramento sul territorio, a seguito dell'istituzione di Municipi. Il Comune di Colverde, ad esempio, statuisce in maniera generica che *“possano essere istituite presso i Municipi strutture a servizio di attività del Comune, sedi principali o decentrate degli uffici comunali”*. Stessa formula è presente negli Statuti di Gravedona ed Uniti, Trecastelli e Tremezzina.

Analizzando sempre i casi lombardi, il Comune di Maccagno con Pino e Veddasca è l'unico nel panorama nazionale ad esplicitare quali siano gli uffici che hanno sede nelle varie municipalità: *“Tutte le funzioni di amministrazione attiva del Comune sono svolte ordinariamente presso la sede del Comune, coincidente con quella del Municipio di Maccagno. Esse possono tuttavia essere esercitate, in via eccezionale, presso le sedi dei Municipi di Pino e Veddasca. Presso le sedi di tali due Municipi sono comunque costituiti... separati Uffici dello Stato civile e Uffici Anagrafici periferici.”*

In quasi tutti gli altri casi, pur non prevedendo nello Statuto la costituzione di uffici nelle sedi municipali, dai siti web delle amministrazioni osserviamo che si è attuato il decentramento di alcuni servizi, soprattutto istituendo sportelli polifunzionali, sul modello del Comune di Valsamoggia, e dislocando sul territorio uffici di stato civile e anagrafici. Soprattutto nei casi lombardi ciò si attua anche per altri servizi al cittadino (assistente sociale, ragioneria, tributi, ufficio tecnico...). Nella maggior parte dei casi, gli enti hanno mantenuto la gran parte degli uffici preesistenti la fusione nelle sedi dei vecchi Comuni, corrispondendo sempre alle nuove sedi dei Municipi.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa di queste strutture, solo i Comuni di Ledro, Valsamoggia e Ventasso prevedono esplicitamente per i Municipi una dotazione finanziaria a loro dedicata. Nello specifico, lo Statuto di Ventasso prevede che *“ad ogni Municipio, verranno assegnate dalla Giunta comunale, in base alle disponibilità di bilancio, risorse finanziarie da gestire in piena autonomia.”* Invece nel caso di Ledro la formula adottata è più generica: *“per l'espletamento dei compiti e delle funzioni di loro competenza, i Municipi si avvalgono delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Comune, in accordo con l'amministrazione comunale”*. Inoltre, oltre alla presenza di un'autonomia di spesa, raramente viene esplicitato, nello Statuto o nel Regolamento, se è prevista una struttura amministrativa servente per l'ordinaria attività degli organi e per la verbalizzazione delle sedute. Citiamo le disposizioni più dettagliate, quelle del Comune di Ledro: *“Assolve le funzioni di segretario del comitato di gestione uno dei suoi componenti, incaricato dal Prosindaco. Qualora il Prosindaco lo ritenga necessario, per le funzioni di verbalizzazione, di assistenza giuridica e di consulenza, il comitato può avvalersi del segretario comunale di Ledro o di un suo delegato.”* Il Comune di Poggio Torriana prevede più genericamente che *“il supporto alle funzioni istituzionali dei Consigli di Municipio viene assicurato dagli uffici comunali senza maggiori oneri per la finanza pubblica.”* Rimanendo in Emilia-Romagna, Ventasso ha una disciplina dettagliata al riguardo: *“Gli uffici comunali sono tenuti a collaborare e a*

*trasmettere tutte le informazioni giuridico-amministrative, tecniche, finanziarie necessarie ai Consigli di Municipio per espletare l'attività Propositiva". Inoltre, "un Funzionario a ciò preposto, su espressa delega del Segretario comunale o in base all'organizzazione del comune, partecipa alle sedute del Consiglio di Municipio allo scopo di fornire chiarimenti e qualsiasi altra informazione gli venga richiesta o ritenga egli stesso necessario fornire, in ordine alle procedure e agli adempimenti da adottare rispetto ai singoli provvedimenti".*

L'ultima caratteristica fondamentale analizzata in questo studio ha riguardato le eventuali forme partecipative previste dai Municipi per avvicinare i cittadini all'amministrazione e per coinvolgerli nelle scelte riguardanti i loro territori. Una forma di partecipazione dei cittadini alle attività dei Municipi è costituita dalla possibilità di essere ascoltati in audizione dai componenti degli organi municipali, come previsto dal Comune di Gravedona ed Uniti e Valsamoggia. Tuttavia sono gli enti emiliano-romagnoli a distinguersi in tale ambito: infatti i Comuni di Valsamoggia e Ventasso prevedono che *"i residenti dei Municipi che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, le libere forme associative, gli organismi della gestione sociale e gli organismi di partecipazione possono esercitare potere di iniziativa inoltrando al Consiglio di Municipio proposte, istanze e petizioni."* Mentre le istanze e le petizioni consistono in una richiesta generica a provvedere su un determinato oggetto e non presentano limiti numerici riguardo i proponenti, la proposta è una vera e propria richiesta di deliberazione di un atto giuridico di competenza del Consiglio di Municipio, che deve essere sottoscritta da almeno il 2% dei residenti del territorio municipale. I Regolamenti di questi Comuni stabiliscono inoltre la possibilità del Presidente di convocare assemblee pubbliche al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alle attività del Municipio, l'informazione sugli indirizzi e sulle scelte dell'amministrazione. Rimanendo sull'importante tema della partecipazione, si evidenzia come in pochissimi casi gli Statuti prevedano ulteriori forme di decentramento o partecipazione in alternativa o in aggiunta ai Municipi: interessante al riguardo la previsione statutaria del Comune di Ledro che istituisce l'Assemblea di Municipio, organo che si esprime con l'approvazione di documenti che devono essere sottoscritti da almeno 50 o 80 cittadini in base alle dimensioni demografiche del Municipio. Il Comune di Rivignano Teor, invece, in aggiunta ai Municipi, nello Statuto indica la possibilità di costituire delle Consulte frazionali, *"aventi lo scopo di fornire all'ente locale ogni utile indicazione nel settore di competenza"*, senza tuttavia disciplinarne i vari aspetti.

A conclusione di questa analisi, evidenziamo con rammarico che i Comuni nati da fusione non rendono affatto visibili le attività dei Municipi o delle Consulte frazionali. In alcuni casi



sono addirittura difficili da rintracciare i nominativi dei membri degli organi municipali. L'unico caso "virtuoso" è costituito dal Comune di Valsamoggia, che addirittura mette a disposizione sul proprio Albo Pretorio tutta l'attività svolta dagli organi municipali: è quindi possibile consultare gli atti prodotti, sia quelli più recenti, sia quelli più datati per i quali sono scaduti i termini di pubblicazione all'albo (collegandosi all'archivio degli atti adottati), selezionando l'apposito filtro "Atti Municipio", per ciascuna delle cinque municipalità. Anche il Comune di Ventasso rende pubblici gli atti degli organi di decentramento, seppur in maniera meno sistematica rispetto al Comune di Valsamoggia (non è infatti presente il filtro che consente di selezionare solo tali atti). Nella maggior parte dei casi troviamo quindi solo indicazioni riguardo l'ubicazione degli uffici comunali nei Municipi, laddove vi sia una dislocazione di questi sul territorio, con relativi orari di apertura al pubblico. Una maggior pubblicizzazione degli organi di decentramento e della loro attività gioverebbe sicuramente all'immagine dell'amministrazione comunale e, soprattutto, renderebbe i cittadini informati e maggiormente consapevoli della funzioni e delle attività che questi svolgono.

Tabella 4.1 - Principali caratteristiche degli istituti di decentramento nei Comuni nati da fusione.

|                                     | ISTITUTI PREVISI E NUMERO                  | ORGANI  | FONTI  | MODALITÀ DI ELEZIONE/ NOMINA                                | STATUS COMPONENTI   | DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI | COMPETENZE  | PARTICIPAZIONE ALLE SEDUTE DEGLI ORGANI COLLEGIALI COMUNALI | AUTONOMIA DI SPESA |
|-------------------------------------|--|---|--|---|---|------------------------------|---|---|--------------------|
| <b>ALTO RENO TERME</b>              | MUNICIPIO (1)<br>CONSULTE TERRITORIALI (4) | PRESIDENTE DI MUNICIPIO,<br>CONSIGLIERI DI MUNICIPIO<br>(e rispettivi delle Consulte) | STATUTO (artt. 34, 35, 36)                           | ELEZIONE INDIRETTA  | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE   | NO                           | CONSULTIVE  | NO  | NO                 |
| <b>ALTOPIANO DELLA VIGOLANA</b>     | CONSULTE DI FRAZIONE (4)                   | NON SPECIFICATI   | STATUTO (art.18)                                     | NOMINA DEL SINDACO  | NON SPECIFICATO   | NO                           | NON SPECIFICATE                                     | NO  | NO                 |
| <b>BELLAGIO</b>                     | MUNICIPI (2)                               | PROSINDACO E REFERENTI MUNICIPALI (2)   | STATUTO (artt. 31, 32, 33)                           | NOMINA DEL SINDACO  | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE   | NO                           | CONSULTIVE  | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | NO                 |
| <b>COLVERDE</b>                     | MUNICIPI (3)                               | PROSINDACO E REFERENTI MUNICIPALI (2)   | STATUTO (artt. 26, 27, 28)                           | NOMINA DEL SINDACO  | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE   | NO                           | CONSULTIVE  | CONSIGLIO COMUNALE  | NO                 |
| <b>GRAVEDONA ED UNITI</b>           | MUNICIPI (3)                               | PROSINDACO E CONSULTORI (max 10)  | STATUTO (artt. 31, 32, 33),<br>REGOLAMENTO (15 art.) | NOMINA DEL SINDACO  | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE<br>(possono essere Consiglieri Comunali)  | SÌ                           | CONSULTIVE E PROPOSITIVE                            | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | NO                 |
| <b>LEDRO</b>                        | MUNICIPI (6)                               | PROSINDACO E CONSULTORI (max 4) CONFERENZA DEL SINDACO E DEI PROSINDACI               | STATUTO (artt. 34, 35, 36)<br>REGOLAMENTO (34 art.)  | ELEZIONE DIRETTA DEI CONSULTORI ED INDIRETTA DEL PROSINDACO | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE (non possono essere Consiglieri Comunali) | SÌ                           | CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI CONTROLLO, DECISIONALI. | NO  | SÌ                 |
| <b>MACCAGNO CON PINO E VEDDASCA</b> | MUNICIPI (3)                               | PROSINDACO E CONSULTORI (tra 6 E 12)  | STATUTO (artt. 26, 27, 28, 29)                       | NOMINA DEL SINDACO  | NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI                                       | NO                           | CONSULTIVE E PROPOSITIVE                            | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA                                  | NO                 |
| <b>MONTIGLIO MONFERRATO</b>         | MUNICIPI (3)                               | PROSINDACO E CONSULTORI (4)   | STATUTO (artt. 4, 5, 11, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 28) | ELEZIONE DIRETTA  | NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI<br>INDENNITÀ E GETTONE DI PRESENZA    | NO                           | CONSULTIVE, INDIRIZZO DI CONTROLLO                  | CONSIGLIO COMUNALE, COMMISSIONI                             | NO                 |
| <b>MOSSO</b>                        | MUNICIPI (1)                               | PROSINDACO E CONSULTORI (4)   | STATUTO (artt. 4, 22, 23, 24, 25)                    | ELEZIONE DIRETTA  | Vedi Montiglio Monferrato.  | NO                           | CONSULTIVE, INDIRIZZO DI CONTROLLO                  | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA                                  | NO                 |

|                        | ISTITUTI PREVISTE NUMERO               | ORGANI   | FONTI  | MODALITÀ DI ELEZIONE/ NOMINA | STATUS COMPONENTI  | DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI | COMPETENZE  | PARTECIPAZIONE ALLE SEDUTE DEGLI ORGANI COLLEGIALI COMUNALI | AUTONOMIA DI SPESA |
|------------------------|--|--|--|------------------------------|--|------------------------------|---|---|--------------------|
| <b>POGGIO TORRIANA</b> | MUNICIPI (2)                           | CONSIGLIERI DI MUNICIPIO                         | STATUTO (art. 28, 29, 30) REGOLAMENTO (6 art.) | ELEZIONE INDIRETTA           | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE  | NO                           | CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI CONTROLLO               | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | SÌ                 |
| <b>PREDALIA</b>        | CONSULTE DI FRAZIONE (14, facoltative) | CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (3)                     | REGOLAMENTO (10 art.)                          | MISTA                        | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE (max. un solo Consigliere Comunale)      | NO                           | CONSULTIVE E PROPOSITIVE                            | NO  | NO                 |
| <b>RIVIGNANO TEOR</b>  | MUNICIPI (2)                           | PROSINDACO E CONSULTORI (2)                      | STATUTO (art. 62,63,64,65)                     | NOMINA DEL SINDACO           | PROSINDACO SCELTO TRA I CONSIGLIERI COMUNALI                                 | NO                           | PROPOSITIVE, DECISIONALI                            | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | NO                 |
| <b>TRECASTELLI</b>     | MUNICIPI (3)                           | PROSINDACO E CONSULTORI (2)                      | STATUTO (art. 31, 32) REGOLAMENTO (8 art.)     | NOMINA DEL SINDACO           | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE  | SÌ                           | CONSULTIVE E PROPOSITIVE                            | CONSIGLIO COMUNALE, COMMISSIONI                             | NO                 |
| <b>TREMEZZINA</b>      | MUNICIPI (4)                           | PROSINDACO E CONSULTORI (facoltativi, 5)         | STATUTO (art. 31, 32) REGOLAMENTO (5 art.)     | NOMINA DEL SINDACO           | NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI                                      | NO                           | CONSULTIVE  | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | NO                 |
| <b>VALSAMOGGIA</b>     | MUNICIPI (5)                           | PRESIDENTE E CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (10)       | STATUTO (art. 31, 32) REGOLAMENTO (5 art.)     | ELEZIONE DIRETTA             | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE, NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI | SÌ                           | CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI INDIRIZZO, DI CONTROLLO | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | SÌ                 |
| <b>VAL BREMBILLA</b>   | CONSIGLI DI FRAZIONE (2)               | RAPPRESENTANTI DI FRAZIONE (numero non definito) | STATUTO (art. 31, 32)                          | NOMINA DEL SINDACO           | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE  | NO                           | NON SPECIFICATE                                     | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI                     | NO                 |
| <b>VENTASSO</b>        | MUNICIPI (4)                           | PRESIDENTE E CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (4)        | STATUTO (art. 30, 31, 32, 33)                  | ELEZIONE DIRETTA             | RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE, NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI | SÌ                           | CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI INDIRIZZO, DI CONTROLLO | CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA                                  | SÌ                 |

Fonte: Statuti e Regolamenti dei Comuni in questione, elaborazione propria.

## PARTE SECONDA

### LA FUSIONE ALLA PROVA IN EMILIA-ROMAGNA

#### CAPITOLO 5

#### LA REDAZIONE DELLO STATUTO: LE ASSEMBLEE COSTITUENTI NEI COMUNI DI VALSAMOGGIA E POGGIO TORRIANA

##### 5.1 - L'Assemblea Costituente di Valsamoggia

I comuni di Valsamoggia e Poggio Torriana sono gli unici Comuni emiliano-romagnoli nati da fusione ad aver intrapreso un particolare percorso di preparazione in vista dell'avvio del Comune unico, denominato Assemblea Costituente. In entrambi i casi vi era la necessità di fondo di individuare un luogo dove potessero essere formalizzate quelle prerogative createsi nei percorsi di fusione, che hanno poi portato alla redazione di atti formali, fondamentali per l'organizzazione di un ente locale: lo Statuto e i Regolamenti.

Partendo dal caso del neonato Comune della Provincia di Bologna, sono stati i Sindaci, veri protagonisti del processo di fusione, a proporre l'istituzione di una sorta di Commissione speciale sovra-comunale, con proprio Regolamento di funzionamento, denominata *Assemblea Costituente per il Comune di Valsamoggia*.<sup>129</sup>

Come evidenziato dal Regolamento di funzionamento, la finalità di tale Assemblea è la redazione e approvazione dello statuto del Comune, grazie anche ai criteri generali e principi contenuti nello studio di fattibilità. Altro obiettivo importante è stato quello di redigere ed approvare i regolamenti a disciplina del funzionamento dei Municipi, che analizzeremo successivamente.

L'Assemblea ha visto tra i suoi componenti tutti i Sindaci e Consiglieri eletti dei comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno. Sono stati invece

---

<sup>129</sup> Sito: [www.fusionesamoggia.bo.it](http://www.fusionesamoggia.bo.it)

designati dai Capigruppo consiliari dei vari enti, altri 24 membri provenienti dalla “società civile”, in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge per l’eleggibilità e la compatibilità alla carica di Consigliere comunale. La loro designazione è stata ratificata nel corso della prima seduta dell’assemblea.<sup>130</sup> Tali componenti non hanno avuto diritto ad indennità o rimborso spese per tale attività. Come disciplinato dall’art. 4, nel corso della prima seduta è stato nominato un ufficio di presidenza composto da quattro membri.

L’articolo 3 disciplinava le funzioni dell’Assemblea, che potevano essere distinte in tre categorie: istruttorie, per cui tutte le proposte presentate dai componenti potevano essere analizzate e dibattute; propositive, che concernevano l’espressione di proposte alle commissioni di approfondimento; infine, funzioni di ratifica delle proposte formulate da tali commissioni. Ci si riferisce a due Commissioni di approfondimento<sup>131</sup>, istituite per facilitare e specializzare il lavoro dell’Assemblea Costituente: la Commissione Statuto, che si è occupata della redazione dei principi generali, e la Commissione Decentramento, investita del tema dei Municipi e del sistema di partecipazione. Ciascuna Commissione era composta da trenta membri, indicati proporzionalmente tra i componenti dell’Assemblea. Oltre ad un Comitato di Redazione, composto dai segretari comunali, dal Direttore dell’Unione e all’occorrenza da specifiche professionalità dei Comuni con il compito di assistere l’Assemblea e le Commissioni nella redazione di atti e documenti; il Regolamento prevedeva, all’art. 11, l’istituzione di un Comitato Scientifico, composto da esperti in materie giuridiche ed amministrative<sup>132</sup>, nominato dall’ufficio di presidenza su indicazione dell’Assemblea: il compito di tale organo era l’espressione di pareri e proposte all’Assemblea stessa.

Le sedute dell’Assemblea si sono svolte sempre in forma pubblica: la presenza del pubblico è stata consentita e disciplinata sulla base delle norme che solitamente si utilizzano per l’attività dei Consigli comunali. Inoltre ai lavori potevano essere ammesse, a richiesta, le associazioni del territorio, con la facoltà di formulare proposte e osservazioni in forma scritta.

Riguardo le tempistiche, l’attività dell’Assemblea Costituente, “è durata da aprile a dicembre 2013 con i seguenti passaggi: *Approvazione Regolamento dell’Assemblea da parte*

---

<sup>130</sup> [http://www.fusionesamoggia.it/images/allegati/Costituente\\_Componenti-pubblico.pdf](http://www.fusionesamoggia.it/images/allegati/Costituente_Componenti-pubblico.pdf)

<sup>131</sup> Art. 8, Regolamento di funzionamento.

<sup>132</sup> I componenti: Avv. D. Argenio, Prof. L. Vandelli, Prof. A. Barbera, Avv. F. Bonamassa, Prof. T. Giupponi, Prof. R. Lewanski.

*dei Comuni; Insediamento Assemblea; Insediamento Ufficio di Presidenza; Insediamento Commissioni; Sessioni operative delle Commissioni; Proposte delle Commissioni sottoposte all'Assemblea ed al Comitato Scientifico; Sessioni operative del Comitato Scientifico; Acquisizione da parte delle Commissioni delle proposte emendative; Approvazione da parte dell'Assemblea Costituente dello Statuto e del Regolamento sui Municipi; Approvazione nei Consigli Comunali.”*<sup>133</sup>

Il sito ufficiale di questo processo di fusione contiene la versione online del giornale informativo sui lavori dell'Assemblea Costituente<sup>134</sup>, nonché altri utili documenti di lavoro che ci consentono di ripercorrere le tappe che hanno portato alla redazione dello Statuto comunale, avvalendosi della citata facoltà concessa dal comma 117 della legge Delrio di anticipazione del potere statutario del nuovo ente.

La Commissione Statuto si è riunita per la prima volta in data 28 maggio 2013 presso la sede comunale di Monteveglio, ed ha eletto il proprio Presidente e Vicepresidente nelle persone di Gianni Gamberini ed Enrico Suffritti. Nella seconda seduta tenutasi in data 11 giugno 2016 si è stabilito un calendario di incontri settimanali da tenersi sempre a Monteveglio. Poiché i componenti della Commissione, in vista di questa seduta, hanno potuto consultare e valutare diversi statuti comunali, selezionati e inviati loro dalla dr.ssa Maria Assunta Manco, segretaria della Commissione, è stato scelto di seguire la traccia dello Statuto del Comune di Ledro (TN), nato nel 2010 dalla fusione di sei preesistenti Comuni, non escludendo, tuttavia, di poter attingere a contributi da altri statuti. La Commissione ha inoltre costituito due gruppi di lavoro: il primo sul tema dei principi ispiratori e dei valori fondamentali, coordinato da Alessandro Baldini, ed un secondo gruppo sull'identità territoriale, storica e culturale della Valle del Samoggia, coordinato da Antonio Penzo. Per quanto riguarda la partecipazione delle associazioni territoriali ai lavori della Commissione, l'ANPI di Crespellano e le Leghe SPI di Crespellano e di Bazzano hanno chiesto in tal senso di poter partecipare e, sin dal terzo incontro del 13 giugno, sono state ammesse e hanno presenziato alle sedute con la possibilità di intervenire. Da rilevare inoltre come diverse associazioni del territorio abbiano poi chiesto di poter presentare propri contributi alla Commissione e si è quindi stabilito di incontrarle in apposite audizioni: da ciò

---

<sup>133</sup> Rumpianesi D., *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in "Istituzioni del Federalismo", n. 2, 2014, pag. 471.

<sup>134</sup> [http://www.fusionesamoggia.it/images/allegati/Costituente/NewsCostituente\\_1\\_web.pdf](http://www.fusionesamoggia.it/images/allegati/Costituente/NewsCostituente_1_web.pdf)

rileviamo positivamente come il percorso di redazione dello Statuto sia stato effettivamente partecipato dalla cittadinanza e percepito come un tema saliente (così come l'intero processo di fusione). Il 18 giugno si è tenuta perciò una prima audizione con il Gruppo di lavoro Smart-Valsamoggia-Bazzano, che ha presentato un ampio e approfondito documento sintetizzato in quattro articoli che propongono di inserire nello Statuto. Nella stessa data è stato fatto un secondo incontro col Gruppo Monteveglio Città di Transizione. In vista della seduta del 25 giugno, la segretaria della Commissione ha trasmesso ai componenti una bozza di Statuto. In quella sede, il primo gruppo di lavoro ha presentato il risultato del proprio operato, una bozza che è stata discussa e valutata positivamente dalla commissione, che vi ha apportato alcune modifiche. Il documento è stato quindi preso come base per il testo che doveva essere sottoposto all'Assemblea Costituente. Lo stesso è avvenuto per il secondo gruppo di lavoro che nella seduta del 2 luglio ha portato alla discussione il proprio elaborato. Il 19 ottobre, presso la Sala dei Giganti della Rocca di Bazzano, si è svolta una seduta plenaria dell'Assemblea Costituente in cui sono stati presentati i documenti elaborati dalle Commissioni; infine, in data 23 novembre, si è tenuta l'ultima seduta plenaria dell'Assemblea Costituente<sup>135</sup> chiamata a votare l'approvazione dello Statuto comunale e del Regolamento dei Municipi elaborati durante i lavori dei mesi precedenti.

È importante sottolineare come lo Statuto e pure il Regolamento dei Municipi siano stati approvati da più organi, a cui si deve ricondurre una efficacia giuridica notevolmente diversa.

Come affermato da Rumpianesi, *“l'approvazione di tali atti da parte dell'Assemblea Costituente e poi dei Consigli comunali uscenti non ha valore per l'efficacia delle disposizioni normative in essi contenute. Tali approvazioni hanno avuto sostanzialmente due tipi di riconoscibilità nella sfera operativa, uno di carattere procedimentale ed uno di carattere politico.”*<sup>136</sup>

Il primo è da rintracciarsi nell'*iter* di procedimento caratterizzante l'intero processo di fusione laddove tali approvazioni hanno completato il quadro formale del disegno istituzionale del nuovo Comune e sono quindi potenzialmente suscettibili di avere un ruolo nel prosieguo del medesimo processo di fusione. Il secondo si sostanzia invece nel valore

---

<sup>135</sup> [http://www.fusionesamoggia.it/images/allegati/Costituente/ConvocazioneCostituente\\_23-11-2013.pdf](http://www.fusionesamoggia.it/images/allegati/Costituente/ConvocazioneCostituente_23-11-2013.pdf)

<sup>136</sup> Rumpianesi D., *op. cit.*, pag. 490.

politico che, a seguito dell'approvazione formale dei vari organi, ha assunto una valenza amministrativa. Entrambi questi aspetti sono stati elementi determinanti nella richiesta da parte dei Sindaci uscenti al Commissario prefettizio Andrea Gambassi di approvazione sia dello Statuto che del Regolamento dei Municipi. Infatti, ai sensi di legge, tali strumenti di carattere normativo assumono efficacia solo dopo l'effettiva esistenza del nuovo Comune e solo dopo la loro approvazione da parte degli organi del nuovo Comune.

Infatti il Commissario Gambassi, ottemperando a quanto previsto dalla legislazione in materia, ha approvato il testo integrale dello Statuto<sup>137</sup> e il Regolamento dei Municipi (quest'ultimo nella sola parte del Titolo III, riferibile al sistema elettivo<sup>138</sup>). Con l'approvazione dello Statuto e, parzialmente, del Regolamento dei Municipi il percorso disegnato dall'Assemblea Costituente ha ottenuto una riconoscibilità formale e potrà quindi essere replicato in quei processi di fusione ove ne ricorrano i presupposti. Tale percorso ha costituito infatti un *unicum* nel panorama nazionale, che, nonostante difficoltà insite nella natura di tale progetto inedito, ha prodotto ottimi risultati, poggiando le sue basi su un'ampia partecipazione della cittadinanza e delle associazioni, attestandosi come esempio virtuoso di democrazia partecipativa.

## **5.2 - L'Assemblea Costituente di Poggio Torriana**

Nel caso di Poggio Torriana, il percorso dell'Assemblea Costituente è stato preceduto dal lavoro di una Commissione intercomunale tra i Comuni procedenti la fusione, Poggio Berni e Torriana. Questa è nata ufficialmente con delibera dei Consigli comunali dei due enti in questione.<sup>139</sup> Tale organo era composto dai Sindaci, dai membri dei due Consigli comunali e dai cittadini invitati dai Capigruppo di maggioranza e minoranza, in qualità di rappresentanti

---

<sup>137</sup> Decreto del Commissario prefettizio n. 3, 10 aprile 2014.

<sup>138</sup> Questo per permettere l'elezione contestuale degli organi del Comune e dei Consigli di Municipio, lasciando poi all'amministrazione neoeletta l'approvazione integrale del Regolamento dei Municipi in recepimento del lavoro svolto dall'Assemblea Costituente.

<sup>139</sup> Deliberazione del Consiglio comunale di Torriana 13 aprile 2013, n. 13 e del Consiglio comunale di Poggio Berni 29 aprile 2013, n. 15.



dei principali settori di interesse del territorio (scuola, comunità parrocchiali, associazioni, liberi professionisti, imprese, giovani lavoratori, studenti...). Istituitasi nei mesi precedenti lo svolgimento del *referendum* consultivo, la Commissione si poneva come obiettivo l'analisi del processo di fusione e del rapporto con i cittadini. Il suo compito principale è risultato, pertanto, quello di esaminare, svolgendo studi e ricerche ed elaborando proposte, le questioni relative alla procedura di fusione tra i due Comuni con particolare riferimento ai seguenti ambiti: il nuovo assetto istituzionale del sistema della rappresentanza e della partecipazione; i profili organizzativi ed economico-finanziari del nuovo ente; i progetti e le politiche pubbliche adottabili da parte del neonato Comune. La Commissione intercomunale dalla sua istituzione si è riunita con cadenza settimanale per valutare lo stato di avanzamento dei lavori e le decisioni da prendere congiuntamente tra le due amministrazioni, curando allo stesso tempo il rapporto con i cittadini. A seguito dell'esito positivo del *referendum* del 6 ottobre 2013 (vedi Capitolo 2), la Commissione intercomunale ha chiuso i lavori della fase preparatoria alla fusione, sancendo l'inizio di una nuova fase, i cui lavori sono stati affidati a un nuovo organo collegiale: l'Assemblea Costituente.

Nella sua prima seduta sono stati ratificati i membri designati<sup>140</sup> ed è stato presentato il Regolamento di funzionamento dell'organo stesso. I compiti fondamentali previsti hanno riguardato la promozione di attività istruttorie, propositive e consultive relative ai principi fondanti lo Statuto del nuovo ente. Più nello specifico, la finalità dell'Assemblea è stata la redazione della proposta di Statuto del Comune di Poggio Torriana, partendo dai criteri generali e dai principi contenuti nello studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Poggio Berni e Torriana approvato dai rispettivi Consigli e dalla bozza di Statuto proposta dalla Commissione intercomunale nella fase *pre-referendum*. Come nel caso descritto di Valsamoggia, l'Assemblea si è mostrata fin dal suo avvio aperta e dialogante con la società civile, allo scopo di ricevere contributi e stimoli dall'esterno: i cittadini, le imprese e le associazioni hanno avuto la possibilità di presentare le proprie proposte presso gli Urp dei Comuni di Torriana e Poggio Berni o per e-mail.

Nei mesi di novembre e dicembre 2013 l'Assemblea Costituente si è riunita quattro volte: nel primo incontro del 13 novembre si è provveduto ad eleggere il Presidente, Gianluca Fabbri, Consigliere comunale di Torriana, ed il Vicepresidente, Ronny Raggini, Consigliere comunale di Poggio Berni. Inoltre questo primo incontro ha permesso di definire la

---

<sup>140</sup> <http://fusione.vallemarecchia.it/i-membri-dellassemblea-costituente-ratificati-nella-prima-seduta/>

composizione dell'Assemblea, che oltre a riunire i componenti di entrambi i Consigli comunali, ha accolto la collaborazione di ben ventiquattro membri (dodici per Poggio Berni e dodici per Torriana), scelti per designazione dai Capigruppo consiliari di maggioranza e minoranza fra i rappresentanti portatori d'interesse del territorio, come stabilito dall'art. 2 del Regolamento di funzionamento dell'Assemblea.<sup>141</sup> Nella seduta successiva del 18 novembre si è iniziato a discutere di questioni fondamentali, come la previsione di inserire nello Statuto la figura del Consigliere di Municipio, poi effettivamente adottata, e di altre che invece potremmo definire più "simboliche", come il gonfalone del nuovo ente. Nella terza seduta svoltasi il 29 novembre, *"dopo un intenso dibattito si conviene che in via temporanea la sede del nuovo comune da indicare nello Statuto sarà quella dell'attuale municipio di Poggio Berni sito in via Roma 25."*<sup>142</sup> Inoltre una lunga discussione non chiude il tema legato alla composizione del gonfalone e sono emerse diverse proposte: quella del mantenimento degli attuali simboli combinati e alcune richieste di pensare un gonfalone con nuovi simboli. Nella quarta seduta del 9 dicembre, il lavoro della seduta si è concentrato invece sulla discussione di una serie emendamenti agli articoli della bozza di Statuto presentati dai partecipanti; tale discussione si è protratta anche nell'ultimo incontro dell'Assemblea Costituente, svoltosi il 16 dicembre. La ratifica ufficiale dell'elaborato finale di proposta di Statuto è avvenuta poco dopo un mese, nell'incontro pubblico svoltosi il 20 gennaio 2014 presso la sala polivalente di Torriana: in tale occasione sono state presentate nel dettaglio alla cittadinanza le modifiche introdotte rispetto alla bozza della Commissione intercomunale.

Lo Statuto del Comune di Poggio Torriana è stato poi adottato con Deliberazione commissariale 05 maggio 2014, n. 73.

---

<sup>141</sup> La lista dei nominativi è contenuta nel verbale della seduta, consultabile sul sito [fusione.vallemarecchia.it](http://fusione.vallemarecchia.it)

<sup>142</sup> Verbale di sintesi della terza seduta dell'Assemblea Costituente del Comune di Poggio Torriana.

## CAPITOLO 6

### L'ISTITUTO DEI MUNICIPI ELETTIVI IN EMILIA-ROMAGNA

#### **6.1 - I Municipi di Valsamoggia e Ventasso: analisi dei primi tre anni**

Nel paragrafo 4.2 abbiamo potuto constatare come, nel panorama nazionale, l'esperienza di Valsamoggia costituisca un modello di riferimento per il ruolo di cui sono stati investiti cinque Municipi, nonché per la loro relativa disciplina di funzionamento. Sono infatti numerose le competenze messe in capo a tali istituti; le riportiamo brevemente:

- consultive: i Consigli di Municipio esprimono parere preventivo obbligatorio sulle proposte di deliberazione concernenti l'approvazione del bilancio di previsione; gli atti di programmazione comunale sottoposti all'approvazione del Consiglio; l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi e loro relative varianti di particolare interesse per il Municipio all'avvio degli iter di acquisizione dei pareri previsti per legge o regolamento; i progetti preliminari e gli studi di fattibilità dei lavori pubblici di interesse dei Municipi di cui al d.lgs. n. 163/2006 e ss. modificazioni, i criteri di accesso ai servizi educativi/scolastici e di assistenza sociale; l'approvazione dei regolamenti comunali di particolare interesse per i Municipi.
- propositive: i Consigli di Municipio possono formulare proposte di deliberazione da sottoporre al Consiglio comunale o alla Giunta comunale sui seguenti argomenti di interesse generale o di interesse particolare del Municipio: in ordine all'elaborazione della relazione previsionale e programmatica e degli indirizzi per la formulazione del bilancio di previsione, con particolare riferimento alle funzioni svolte dal Municipio; predisposizione dei programmi annuali e pluriennali di investimento riguardanti la realizzazione, la ristrutturazione, le manutenzioni ordinarie e straordinarie di opere pubbliche di interesse del Municipio; predisposizione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e relative varianti di particolare interesse per il Municipio; formulazione degli indirizzi generali in materia di informazione ai cittadini; determinazione dei criteri di accesso ai servizi educativi e di assistenza sociale; istituzione e modalità di erogazione dei servizi del

Comune di interesse del Municipio; provvedimenti di ordine generale in materia di commercio, ambiente, traffico e trasporti di particolare interesse per il Municipio.

- di vigilanza: i Consigli di Municipio possono richiedere l'acquisizione di informazioni, valutazioni e opinioni degli utenti dei servizi interessati o dell'intera comunità del Municipio attraverso assemblee, questionari, sondaggi d'opinione; l'acquisizione di informazioni e valutazioni degli operatori addetti ai servizi e dei rispettivi dirigenti, tramite colloqui od udienze conoscitive; la segnalazione, a cura del Presidente di Municipio, all'amministratore e al dirigente competente delle irregolarità o disfunzioni eventualmente rilevate; la richiesta di relazioni annuali, da parte del settore competente, contenenti valutazioni sull'adeguatezza e sull'efficacia sociale dei servizi sottoposti a vigilanza.
- i Consigli di Municipio, anche a seguito di istanze, petizioni e proposte presentate loro da cittadini o forme associative, possono rivolgere al Sindaco in forma scritta interpellanze per conoscere le iniziative ovvero le intenzioni della Giunta comunale su determinate questioni di interesse per il Municipio; interrogazioni per essere informati su determinati atti o decisioni od attività dell'Amministrazione di interesse per il Municipio stesso; mozioni per sottoporre al dibattito del Consiglio comunale un determinato oggetto ed ottenerne un pronunciamento.

Dalla Tabella 6.1 ricaviamo informazioni peculiari sull'attività svolta dai Municipi: innanzitutto emerge chiaramente come la funzione consultiva sia quella più esercitata da parte dei Consigli di Municipio ed il numero di pareri emessi si attesti sullo stesso numero per tutte le municipalità (particolare il dato di Savigno, municipalità di taglia demografica minore tra le cinque, ma che ha prodotto più pareri rispetto alle altre). Notiamo inoltre come la facoltà dei Consiglieri di esercizio delle proprie prerogative sia espressa in maniera diversa da municipio a municipio: ad esempio, il Municipio di Bazzano è quello che presenta il numero più alto di mozioni, interrogazioni, interpellanze e ordini del giorno depositati. In particolare quest'ultima tipologia di atto risulta molto utilizzata, in particolare dai Consiglieri di minoranza del gruppo "Civicamente Samoggia", almeno fino alle loro dimissioni, e in parte anche dai Consiglieri di maggioranza del gruppo "Insieme per Daniele Sindaco". A Monteveglio e Savigno invece tali strumenti non sono mai stati utilizzati: i Consiglieri di minoranza hanno preferito formulare poche proposte da portare all'attenzione dell'organo collegiale.

Tabella 6.1 -Atti prodotti dai Municipi di Valsamoggia nel triennio 2014-2016.

|                                     | BAZZANO | CASTELLO DI SERRAVALLE | CREPELLANO | MONTEVEGLIO | SAVIGNO |
|-------------------------------------|---------|------------------------|------------|-------------|---------|
| <b>PARERI</b>                       | 13      | 15                     | 15         | 15          | 17      |
| <b>PROPOSTE</b>                     | 6       | 0                      | 5          | 7           | 6       |
| <b>MOZIONI</b>                      | 4       | 0                      | 3          | 0           | 0       |
| <b>INTERROGAZIONI</b>               | 3       | 0                      | 3          | 0           | 0       |
| <b>INTERPELLANZE</b>                | 0       | 0                      | 4          | 0           | 0       |
| <b>ORDINI DEL GIORNO</b>            | 11      | 1                      | 1          | 0           | 0       |
| <b>AUDIZIONI</b>                    | 6       | 2                      | 3          | 3           | 3       |
| <b>COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE</b> | 16      | 4                      | 2          | 6           | 12      |
| <b>PETIZIONI</b>                    | 0       | 0                      | 2          | 0           | 0       |
| <b>VARIE</b>                        | 8       | 5                      | 18         | 5           | 7       |

Fonte: Archivio atti comunali online del Comune di Valsamoggia, elaborazione propria.

In tutti i Municipi si sono effettuate alcune audizioni di gruppi ed associazioni del territorio, in un’ottica di partecipazione dei cittadini e comunicazione con le municipalità: non si tratta di uno strumento tipizzato dal Regolamento, ma tale attività può discendere dall’art. 39 del Regolamento dei Municipi, che recita come segue:

*“1. I Consigli di Municipio, nell’ambito dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto, valorizzano e favoriscono le libere forme associative senza scopo di lucro, che perseguono interessi collettivi, finalità sociali, culturali, sportive e ambientali e promuovono la costituzione di organismi di partecipazione. 2. I Municipi collaborano con i soggetti sopra indicati anche in forma coordinata e dialogano con gli stessi, – oltre che con i cittadini – configurandosi come primario punto di riferimento istituzionale e di comunicazione con gli organi del Comune.”* Sempre nell’ambito degli strumenti partecipativi, il solo Municipio di Crespellano ha discusso delle petizioni promosse dai cittadini, disciplinate dall’art. 40 del Regolamento dei Municipi: queste consistono in una richiesta generica a provvedere su un determinato oggetto. Nello specifico, le petizioni formalizzate avevano ad oggetto alcuni spazi pubblici del paese: in una gli operatori economici chiedevano la riapertura al traffico di una piazza pedonalizzata, mentre l’altra la messa in sicurezza di un tratto di strada. Nella voce

“Varie” sono invece considerate più tipologie di atto: richieste di chiarimento agli organi collegiali comunali e al Sindaco e relative risposte, le dimissioni di Consiglieri in ogni municipalità (in tutti i casi appartenenti al gruppo di minoranza “Civicamente Samoggia”) e conseguenti surroghe, risposte ad eventuali richieste di associazioni, la costituzione di particolari Commissioni municipali (Commissione per l’emergenza neve), proposte di intitolazione di strade e spazi pubblici, commemorazioni ufficiali, ringraziamenti, annunci di ritrovamento oggetti smarriti, ecc...

In questa analisi non sono comprese le illustrazioni dei membri della Giunta comunali in merito a particolari progetti o atti di rilevanza comunale (come nel caso dei bilanci previsionali) e i verbali delle semplici discussioni in merito a particolari problematiche, seppure queste siano verbalizzate e redatte con estrema dovizia. Emerge comunque che in tutti i Municipi durante le sedute vi è spazio per una dialettica inerente i problemi quotidiani dei territori in questione: il Consiglio di Municipio non rimane quindi solo un organo che produce atti, ma all’interno del quale si discute, anche al di fuori delle formalità e della tipizzazione statutaria degli atti prima citati. Occorre ricordare inoltre che in questa analisi non è risultato possibile conoscere numericamente quale sia stata in questi primi tre anni la partecipazione dei Presidenti di Municipio, o dei rispettivi delegati, alle sedute delle Commissioni consiliari.<sup>143</sup> Tuttavia, dai colloqui svolti con gli amministratori locali, è emersa l’importanza di tale previsione: in sede di Commissione, infatti, il Municipio può esplicitare concretamente la sua funzione di indirizzo e instaurare un dialogo costruttivo con i membri del Consiglio comunale e della Giunta. Proprio per questo la partecipazione dei Presidenti a tali sedute si è rivelata frequente e utile.

Passando invece al caso di Ventasso, anche in questo nuovo Comune è stato adottato il modello dei Municipi elettivi, uno per ciascuno dei quattro enti coinvolti nella fusione (Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto). La criticità che è emersa fin da subito ha riguardato la mancata omogeneità delle maggioranze politiche a seguito delle elezioni dei Consigli municipali (tenutesi in concomitanza con l’elezione del Sindaco e del Consiglio comunale). A Collagna e a Ligonchio hanno vinto le liste che fanno riferimento al gruppo

---

<sup>143</sup> Facoltà prevista dall’art. 20 del Regolamento dei Municipi: *“I Presidenti di Municipio possono partecipare alle sedute delle Commissioni consiliari competenti per le materie di cui alle lettere b, c, d, e, f del comma precedente, su invito dei Presidenti delle stesse, secondo quanto stabilito dal Regolamento del consiglio comunale.”*

consiliare di minoranza del Comune di Ventasso, mentre a Busana e a Ramiseto si sono confermate le liste appartenenti all'area del Sindaco, dott. Antonio Manari. Questo ha provocato un utilizzo diverso dello strumento dei Consigli di Municipio a seconda dell'orientamento politico delle maggioranze municipali. Dai dati forniti dal Comune di Ventasso emerge chiaramente come nel 2016 i Municipi di Collagna e Ligonchio siano stati ben più prolifici nella produzione di delibere (eclatante il dato di Collagna), rispetto agli altri due territori (nonostante si tratti delle municipalità demograficamente minori), probabilmente in un'ottica di "protagonismo" e di opposizione all'amministrazione comunale di Ventasso.

- Municipio di Collagna (939 abitanti): n. 4 sedute e n. 40 delibere;
- Municipio di Busana (1.268 abitanti): n. 2 sedute e n. 4 delibere;
- Municipio di Ligonchio (840 abitanti): n. 2 sedute e n. 8 delibere;
- Municipio di Ramiseto (1.259 abitanti): n. 2 sedute e n. 4 delibere.

Si tratta di dati che inducono ad una riflessione critica sull'istituto dei Municipi elettivi. Il neonato Comune di Ventasso ha una popolazione di circa 4.300 abitanti: era davvero necessario prevedere tale forma di decentramento per un ente di tali dimensioni demografiche? Più saggiamente, a mio parere, si sarebbe potuto optare per un modello più leggero di rappresentanza, magari prevedendo la figura monocratica del Consigliere di Municipio.<sup>144</sup> Si sarebbe così evitato il problema delle diverse maggioranze politiche nelle varie municipalità, che in parte snatura l'obiettivo per cui i Municipi stessi sono nati (in un'ottica di reciproca collaborazione con il Comune), che invece rischiano concretamente di diventare una "brutta copia" del Consiglio comunale, tra l'altro senza veri e propri poteri vincolanti nei confronti dell'amministrazione. Al di là di questa particolarità propria di Ventasso, in generale è bene mettere in guardia dall'automatismo "Comune unico = Municipi elettivi", che può risultare un'arma a doppio taglio per i nuovi Comuni. Si rischia infatti di creare organismi sproporzionati rispetto alle reali esigenze dei territori. È fondamentale che gli amministratori sfruttino al meglio la genericità delle previsioni della legge Delrio in materia, che consente ai vari enti nati da fusione di poter adottare le più svariate tipologie di forme di collegamento con le comunità di origine, proprio in virtù delle differenze socio-territoriali dei diversi Comuni.

---

<sup>144</sup> Nominato dal Sindaco o eletto dal Consiglio comunale, tra i membri del Consiglio stesso, o, in alternativa, tra i cittadini residenti nel territorio municipale.

## **6.2 - La Conferenza delle Municipalità di Valsamoggia**

Infine, ci soffermiamo sul ruolo della Conferenza delle Municipalità, prevista dallo Statuto del Comune di Valsamoggia. A tal proposito è utile citare l'art. 17 del Regolamento dei Municipi, che ne statuisce i compiti:

*“La Conferenza delle Municipalità è coordinata da uno dei suoi componenti, eletto a maggioranza assoluta, che resta in carica un anno con criterio della rotazione. La Conferenza ha compiti di confronto e di reciproca informazione sui problemi, le attività e le iniziative dei Municipi. La Conferenza delle Municipalità ha altresì compiti di proposizione, di confronto, di verifica e di sollecitazione nei confronti del Consiglio comunale e della Giunta comunale su argomenti di comune interesse. Su temi di particolare interesse la Conferenza delle Municipalità concorda la fissazione di incontri col Sindaco, uno o più Assessori, la Giunta Comunale, le Commissioni consiliari.”*

Diventa quindi un luogo istituzionalizzato privilegiato di interlocuzione tra i Municipi e Comune e tra i Municipi stessi. Dai verbali risulta che tale organo si è riunito almeno otto volte dall'inizio della legislatura. Il ruolo di coordinatore è stato fino a oggi ricoperto dai Presidenti di Municipio di Bazzano, Monteveglio e Savigno. In quasi tutte le sedute è stato presente un rappresentante dell'amministrazione comunale, soprattutto nella persona del Consigliere con delega al Decentramento e in alcuni casi di Assessori.

Analizzando nel dettaglio, il 2014 è stato caratterizzato ovviamente dall'avvio delle attività municipali, con tutte le difficoltà ed implicazioni conseguenti: per questo in sede di Conferenza i Municipi hanno rivolto al Comune di Valsamoggia una serie di richieste volte a facilitarne la piena implementazione. In particolare, nella prima seduta del 13 ottobre 2014 sono state formalizzate le seguenti richieste all'ente: individuazione di idoneo locale da adibire ad ufficio del Presidente della Municipalità, dotato di tutte le attrezzature necessarie (apparecchio telefonico, personal computer, stampante ecc.); creazione di due caselle di posta elettronica per ciascun Municipio (una riservata al Presidente di Municipio ed una casella generica della Municipalità); creazione di un utente per ciascun Municipio per l'accesso alla rete intranet del Comune; creazione di un link nella home page del sito comunale che rimandi a sezioni dedicate alle diverse Municipalità in cui pubblicizzare progetti ed attività svolte; adeguato spazio riservato alle Municipalità nell'ambito del notiziario comunale; dotazione di bacheche informative nel territorio di ciascuna municipalità; possibilità di dotare i Presidenti



di un telefono cellulare di servizio ovvero di una scheda SIM intestata al Comune. Inoltre, al fine di facilitare una maggiore e migliore fluidità comunicativa verso i Municipi sono state avanzate le seguenti richieste: puntuale invio a tutti i Consiglieri di Municipio delle notizie riguardanti eventi ed iniziative del Comune; invio ai Presidenti di Municipio delle interrogazioni, interpellanze ed ordini del giorno presentati al Consiglio comunale; invio a tutti i Consiglieri della rassegna stampa sugli accadimenti del Comune; invio ai Presidenti di Municipio delle convocazioni del Consiglio comunale contestualmente all'invio ai Consiglieri comunali unitamente al materiale degli argomenti posti all'ordine del giorno (al fine di preparare eventuali interventi durante le sedute di Consiglio previsti dall'art. 15, comma 5 lett. g) del Regolamento dei Municipi); invio di proposte di deliberazione (e relativi allegati) su cui è richiesto il parere del Municipio e trasmissione di inviti alle sedute delle Commissioni consiliari a cura dei Presidenti delle stesse (così come stabilito dall'art. 20, comma 2 del Regolamento dei Municipi).

Nella seduta del 13 novembre 2014 i cinque Presidenti hanno invece affrontato il tema dei Consigli di Frazione: tale opportunità viene considerata utile dagli amministratori soprattutto dei Municipi più decentrati, come Castello di Serravalle, Monteveglio e Savigno. Lo scopo è duplice: favorire la più ampia partecipazione alle problematiche di una determinata zona del territorio del municipio e poter contare su soggetti referenti ed in qualche modo rappresentativi di quell'ambito territoriale. L'orientamento emerso in sede di Conferenza è risultato però quello di non appesantire il funzionamento della macchina comunale con la creazione di ulteriori organismi, pur non perdendo di vista l'obiettivo di favorire la più ampia partecipazione alla soluzione delle problematiche esistenti nel territorio. Ad oggi, considerata tale informalità dell'istituto in questione, non sono state emanate delibere dei Consigli di Municipi sul tema: le Consulte, o Consigli, di frazione sono attualmente funzionanti nelle municipalità di Monteveglio, Castello di Serravalle e Savigno. Nei primi due casi, erano già in vigore nei Comuni originari; a Savigno invece sono sorte nel presente mandato amministrativo. Queste vengono comunque convocate e presiedute dal relativo Presidente di Municipio. Per quanto riguarda Crespellano, i preesistenti Consigli di frazione sono stati considerati assorbiti dall'attuale Consiglio di Municipio: la facoltà d'intervento per tutti i cittadini partecipanti, rivendicata con forza dagli organi di tale municipalità, si pone precisamente in continuità con quanto avveniva nei vecchi Consigli. Bazzano invece non ha

mai avuto vere e proprie frazioni e non ha quindi avuto la necessità di istituire questi organismi partecipativi.

Nelle sedute del 16 giugno e del 15 dicembre 2015, sono state invece discusse eventuali modifiche da apportare al Regolamento dei Municipi, al fine di ottimizzare i rapporti fra le Municipalità stesse e l'amministrazione comunale.

Con riferimento al comma 1 dell'art. 8, i Presidenti di Municipio sono convenuti sul fatto di estendere a tutti i Municipi il contenuto delle linee guida già adottate dal Municipio di Bazzano le quali prevedono che il Consiglio di Municipio sia aperto al pubblico ma senza un indiscriminato diritto di parola allo stesso riservato. Sarà facoltà del Presidente, di volta in volta, cedere la parola ad eventuali astanti che la dovessero richiedere per intervenire su specifici argomenti.

Un'altra modifica ritenuta fondamentale da apportare al Regolamento riguarda la figura del Vicepresidente. Con riferimento al comma 3 dell'art. 15, la Conferenza ha proposto infatti di specificare in maniera più dettagliata le funzioni in capo al Presidente ed al Vicepresidente. Al riguardo, si ipotizzava che quest'ultimo dovrebbe essere un incarico da attribuire alla maggioranza consiliare, mediante nomina del Presidente, in un'ottica di rapporto fiduciario (come avviene nei Municipi del Comune di Ventasso). Dalla discussione è emersa anche l'opportunità per il Presidente di poter delegare dei membri del Consiglio, di maggioranza o minoranza, per adempiere con maggiore flessibilità a tutte le funzioni che non rientrano tra quelle strettamente istituzionali spettanti al Vicepresidente (convocazione e presidenza del Consiglio di Municipio, partecipazione alla Conferenza delle Municipalità, al Consiglio comunale, alle Commissioni consiliari, alla Giunta). Questo può ritenersi come un'attribuzione di significato più forte al ruolo di Consigliere municipale, che a seconda delle circostanze locali, da Municipio a Municipio, può risultare più o meno "operativa", ma anche come possibilità per il Presidente di affidarsi ad altri membri in caso di necessità.

Un'altra eventuale correzione da apportare riguarda il diritto degli organi municipali a partecipare alle sedute degli organi collegiali comunali, già affrontato nel paragrafo precedente: in particolare il Presidente Grasselli ha proposto in sede di Conferenza che, per la natura delle Commissioni consiliari, luogo dove si estrinseca fortemente l'importanza del ruolo degli organi municipali, vengano chiamati a parteciparvi sia il Presidente sia il Vicepresidente (o rispettivi delegati).

Inoltre, allo scopo di migliorare la comunicazione tra Municipi e Giunta comunale, con riferimento al comma 5 lett. g) la Conferenza ha richiesto di poter ricevere le convocazioni della Giunta con il relativo ordine del giorno in modo da essere puntualmente informata rispetto all'andamento dei lavori dell'amministrazione. La Conferenza ha inoltre rilevato che troppo spesso è mancata da parte della Giunta o del Consiglio una risposta alle diverse proposte approvate in seno ai Consigli di Municipio e presentate all'attenzione dell'amministrazione: nel corso degli ultimi due anni il contenuto dell'art. 19 è stato sostanzialmente disatteso. A tal proposito, la Conferenza ha ritenuto opportuno mantenere nel regolamento la tempistica rispetto alla quale l'amministrazione è tenuta a rispondere alle proposte dei Consigli di Municipio (trenta giorni). I cinque Presidenti si sono interrogati invece rispetto all'opportunità di mantenere l'obbligo per i Municipi di esprimere il parere rispetto al bilancio: sono emerse, secondo il parere di Grasselli, delle criticità soprattutto in merito alla tempistica prevista relativa alla costruzione del bilancio preventivo. È l'articolo 25 del Regolamento dei Municipi a disciplinare la “*costruzione partecipata del bilancio*”:

*“1. Il Consiglio di Municipio partecipa alla formazione del Bilancio di previsione annuale e pluriennale secondo le seguenti modalità: entro 9 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio predispose e approva una Relazione delle proposte di bilancio contenenti: Breve analisi dei bisogni espressi dalla popolazione e sintesi dei principali programmi di attività previsti; relazione per la definizione del piano degli investimenti dell'anno successivo contenente l'indicazione delle opere ritenute prioritarie per il territorio del Municipio ; proposte di progetti speciali di intervento, sulla base di problemi specifici territoriali, da attuare previo stanziamento di apposite risorse. 2. La Relazione sarà inviata al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale. 3. Entro 6 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio la Conferenza delle Municipalità incontra Sindaco e Giunta per illustrare le proposte dei consigli dei Municipi ed eventuali esigenze di carattere sovramunicipali individuate dalla Conferenza delle Municipalità. 4. Le valutazioni della Giunta saranno oggetto di un apposito incontro congiunto tra Conferenza delle Municipalità, Sindaco e Giunta da attuarsi entro 3 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio. 5. Il progetto di Bilancio predisposto dalla Giunta viene inviato ai Municipi per raccoglierne il parere prima della presentazione al Consiglio comunale.”*

Già da una prima lettura dell'articolo 25 emerge la complessità dell'*iter*, che in teoria dovrebbe avere inizio ben nove mesi prima del termine di legge. I Municipi, ai fini della

redazione del bilancio, dovrebbero predisporre un lungo lavoro preparatorio propositivo, che, tuttavia, necessita fin da subito di uno stretto coordinamento con la Giunta. Nella futura revisione del Regolamento dovrebbe quindi essere proposta una modifica che snellisca la procedura e riduca i tempi di redazione del bilancio.

Ulteriori riflessioni in merito alle modifiche regolamentari sono state condivise anche nelle quattro sedute del 2016, nelle quali tuttavia si sono affrontati soprattutto problematiche concrete ed immediatamente percepibili dalla cittadinanza, come l'emergenza neve ed il ruolo che i Municipi debbano svolgere in tali eventuali circostanze. In particolare la seduta del 29 settembre aveva all'ordine del giorno punti particolarmente importanti per il territorio: la presentazione da parte dell'Assessore competente della bozza del nuovo Regolamento dei servizi scolastici comunali; la ricognizione delle opere pubbliche già realizzate con riscontro sulle tempistiche delle opere ancora da realizzare; la verifica degli interventi di manutenzione (modalità di comunicazione con uffici competenti e squadre esterne); l'appalto neve 2016-2017, con verifica dello stato di attuazione e informazioni generali.

È indubbio che la Conferenza delle Municipalità si sia contraddistinta in questi primi anni di vita del Comune di Valsamoggia come un istituto di primo piano in cui gli organi di decentramento hanno operato allo scopo di discutere e risolvere problemi quotidiani dei rispettivi territori, mantenere un contatto diretto con il Comune, con un occhio di riguardo alle criticità operative che hanno investito il ruolo dei Municipi. In una esperienza di fusione come quella di Valsamoggia, in cui fin dall'inizio si è creduto molto al tema del decentramento territoriale e amministrativo, l'attuazione concreta delle Municipalità non si è rivelata affatto semplice: l'ambizione del corposo Regolamento di funzionamento ha posto obiettivi importanti, alcuni dei quali non sono stati però alla portata dei territori (vedi la costruzione partecipata del bilancio) e la comunicazione tra amministrazione comunale e Municipi spesso si è rilevata difficoltosa (come nel caso dei ritardi dell'ente nel rispondere alle proposte provenienti dai Consigli di Municipio). Allo stesso tempo, è apprezzabile come gli amministratori delle municipalità si siano mostrati inclini ad un confronto costante con la Giunta e ad una revisione del Regolamento stesso: ci aspettiamo quindi che dopo questi primi anni di implementazione, gli enti di decentramento riusciranno più efficacemente a rispondere alle esigenze per cui sono stati istituiti.

## CAPITOLO 7

### I BENEFICI DELLA FUSIONE IN EMILIA-ROMAGNA

#### 7.1 - I benefici del Comune unico: perché fondersi?

La fusione di Comuni rappresenta innanzitutto uno strumento per il conseguimento di una dimensione efficiente della *governance* locale. Si tratta di una forma di riordino volta alla razionalizzazione e ottimizzazione dell'organizzazione istituzionale, per contrastare l'eccessiva frammentazione degli enti in questione, come già rimarcato precedentemente. Attraverso l'incentivazione dei processi di fusione tra Comuni, soprattutto quelli appartenenti alle più ridotte fasce demografiche, lo Stato si pone l'obiettivo di superare l'inadeguatezza dimensionale di tali enti e, allo stesso tempo, attuare un processo di razionalizzazione della spesa in grado di liberare risorse a vantaggio della collettività. Con la fusione la creazione di un unico ente permette di sfruttare dal punto di vista organizzativo le economie di scala, riuscendo ad offrire servizi migliori con il minor numero di risorse possibile, in una logica di sostenibilità. Numerosi studi hanno infatti evidenziato come i Comuni appartenenti a ben specifiche fasce demografiche abbiano performance migliori e minori spese di personale rispetto a quei Comuni compresi in fasce demografiche minori.

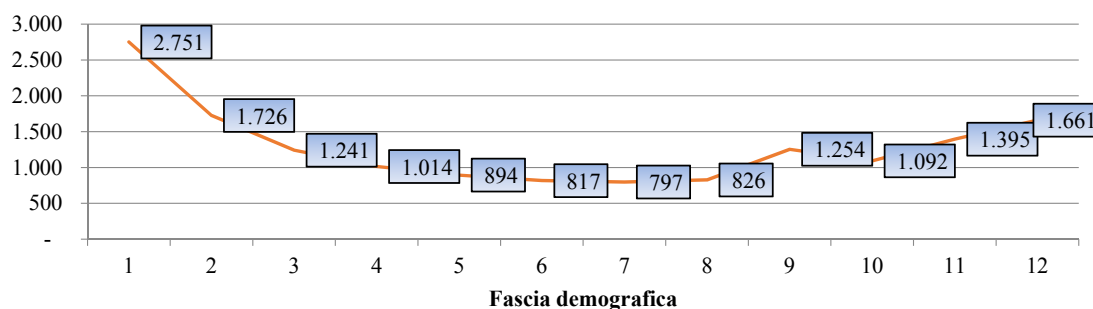
Ci riferiamo, tra gli altri, allo studio redatto a febbraio 2015 da Giorgio Pacella, Roberto Milanetti e Giancarlo Verde *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento di comuni di minore dimensione demografica* (Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno). Tale analisi ipotizza i vantaggi derivanti da un accorpamento dei Comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche, in particolare quelli con popolazione fino a 3.000 abitanti, accorpando gli stessi fino a raggiungere la dimensione di enti con popolazione almeno pari a 5.000 abitanti. Lo studio si sviluppa su due direttrici: *“da un lato una ipotesi di effetti che deriverebbero da un processo di razionalizzazione della spesa e di riduzione delle diseconomie di scala che caratterizzano gli enti appartenenti alle più ridotte fasce demografiche; dall'altro ipotizzando minori spese di personale e l'adozione di misure volte a riallineare le dotazioni organiche dei predetti enti al*

*rapporto medio per abitante dei comuni appartenenti a fasce di maggiore dimensione demografica.”*

Per la prima parte gli autori hanno considerato i dati dei bilanci consuntivi dei Comuni relativi al 2013 (pari a 7.236 su un totale complessivo di 8.093 enti) pervenuti al Ministero dell’Interno e disaggregati nelle dodici fasce demografiche definite dall’articolo 156 del Tuel<sup>145</sup>.

A tal proposito, si rileva come il totale generale delle spese in valore medio pro capite, al netto di quelle per il personale e per rimborsi di prestiti, segua una distribuzione alquanto disomogenea, con i valori minimi di spesa coincidenti con le fasce medie (6°-7° fascia) ed i valori massimi in corrispondenza sia delle fasce inferiori che di quelle superiori.<sup>146</sup>

Immagine 7.1 - Distribuzione della spesa totale (al netto della spesa di personale e di rimborso prestiti), in valore medio pro capite, per fascia demografica (anno 2013, valori in euro).



Fonte: Pacella G., Milanetti R., Verde G., *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un’ipotesi di accorpamento di comuni di minore dimensione demografica*, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell’Interno, 2015.

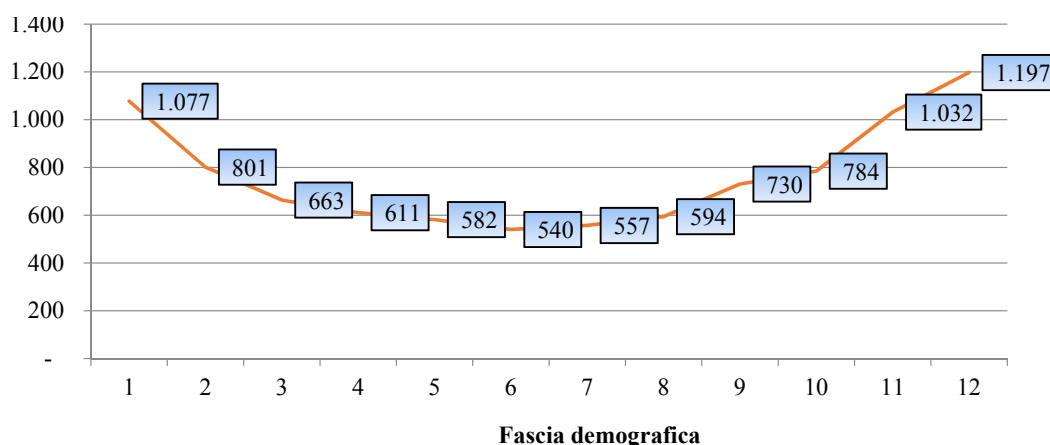
<sup>145</sup> “1. Ai fini dell’applicazione delle disposizioni contenute nella parte seconda del presente testo unico valgono per i comuni, se non diversamente disciplinato, le seguenti classi demografiche: a) comuni con meno di 500 abitanti; b) comuni da 500 a 999 abitanti; c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti; d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti; e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti; f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti; g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti; h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti; i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti; l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti; m) comuni da 250.000 a 499.999 abitanti; n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre.”

<sup>146</sup> “Il dato della 9° fascia, anomalo rispetto all’andamento generale della curva, è dovuto all’alto valore della spesa pro capite media del comune dell’Aquila causata dagli interventi straordinari eseguiti a seguito dei noti eventi sismici che hanno interessato il comune.”

L'andamento evidenziato è diretta conseguenza anche dei problemi di ottimale dimensionamento dei comuni per la gestione delle risorse: per i piccoli Comuni si evidenziano diseconomie di scala che rendono maggiormente onerosa la gestione dei servizi. Per i Comuni di maggiore dimensione demografica, invece, vi è la necessità di un sovradimensionamento dei servizi legato alla funzione di polo di attrazione per i Comuni limitrofi di minore dimensioni.

Il totale delle spese correnti, al netto di quelle per il personale, segue una distribuzione molto simile a quella delle spese complessive, con i valori minimi di spesa coincidenti con le fasce medie (6°-7° fascia) e valori massimi in corrispondenza sia delle fasce inferiori che di quelle superiori.

Immagine 7.2 - Distribuzione della spesa corrente in valore medio pro capite al netto delle spese di personale per fascia demografica (anno 2013, valori in euro).



Fonte: Pacella G., Milanetti R., Verde G., *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento di comuni di minore dimensione demografica*, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, 2015.

Successivamente all'analisi delle spese complessive e delle spese correnti dei Comuni, sono state ipotizzate due ipotesi di accorpamento: la prima coinvolge tutti gli enti con popolazione fino a 3.000 abitanti, mentre la seconda innalza tale soglia a 5.000. Emerge chiaramente che il massimo di riduzione teorica delle spese si ottiene accorpando i Comuni in enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, principalmente in relazione al minor valore delle medie pro capite teoriche stimate per questi ultimi. Questo dato conferma la bontà di quelle previsioni legislative analizzate nei Capitoli precedenti (e che constateremo anche nel

paragrafo 7.3 per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna), che incentivano prioritariamente le fusioni di Comuni aventi una popolazione superiore a tale soglia.

Per quanto riguarda invece la seconda parte dello studio in oggetto, si evidenzia come l'incidenza media delle spese di personale, rapportate a quelle correnti, raggiunga il significativo valore medio nazionale del 26,80%. Focalizzando l'attenzione sui Comuni di minore dimensione demografica, si rileva come tale incidenza sia più significativa per tali enti, registrando valori percentuali superiori a quello medio nazionale. Il picco si raggiunge in corrispondenza dei Comuni appartenenti alla fascia 500–999 abitanti (29,98%).

Anche in questo caso le due ipotesi di accorpamento hanno avuto ad oggetto i Comuni fino a 3.000 e 5.000 abitanti. Dalla simulazione del primo caso, deriverebbe un differenziale nel rapporto dipendenti/popolazione per 1.000 abitanti di circa un punto percentuale. Ciò comporterebbe una riduzione della dotazione di personale di 5.394 dipendenti, con un risparmio teorico di 241,73 milioni di euro. Questo risparmio *“si otterrebbe fisiologicamente” non procedendo ad assunzioni di personale in luogo dei dipendenti con oltre sessanta anni di età che progressivamente verrà collocato in quiescenza nell'arco di cinque anni, sino al graduale riallineamento del rapporto dipendenti popolazione/1000 abitanti al valore medio tipico degli enti appartenenti alla 5° o 6° fascia e conseguente parallela diminuzione delle spese di personale.* L'accorpamento dei Comuni appartenenti dalla 1° alla 5° fascia in enti di almeno 5.000 abitanti aumenterebbe invece l'economia totale a ben 367,37 milioni di euro. Si tratta ovviamente di risparmi ipotizzabili nel medio periodo, in dipendenza del pensionamento del personale che, in relazione alla nuova fascia demografica, risulterebbe in esubero e quindi da non sostituire.

Interessante infine anche l'analisi offerta da tale studio inerente le entrate tributarie; riassumendo, dai processi di fusione ipotizzati deriverebbe nel tempo un minor gettito delle entrate<sup>147</sup>: il dato può essere letto come un vantaggio per le comunità locali, in termini di minore pressione fiscale esercitata o, in alternativa, qualora si scegliesse di mantenere inalterata la pressione fiscale, di maggiori risorse da destinare all'incremento della qualità dei servizi offerti.

---

<sup>147</sup> Minori entrate ipotetiche derivanti dall'aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.) nella misura di euro 466.625.719. Mentre se si estendesse l'accorpamento dei Comuni anche a quelli appartenenti alla 5° fascia, la cifra aumenterebbe a 932.308.759 euro.



Le stesse indicazioni emerse dallo studio sono confermate dallo studio di Stefano Ramazza sui bilanci dei Comuni emiliano-romagnoli<sup>148</sup>: anche per questo campione più ristretto (345 Comuni) vi è una tendenza alla diminuzione dei costi per le soglie demografiche centrali.<sup>149</sup> Come nel caso precedente è stata ipotizzata un'aggregazione dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: nel contesto dell'Emilia-Romagna il risparmio teorico calcolato sarebbe del 10,54% per quanto riguarda le spese correnti al netto del personale e del 19,13% per il totale delle spese al netto del personale e del rimborso prestiti. Inoltre, come per il dato nazionale, vi sarebbe un minore gettito delle entrate tributarie<sup>150</sup>, stimato nel 16,58% e in meno 104 euro pro capite.

Ipotizzando invece un'accorpamento degli enti sotto la soglia dei 7.500, lo studio in questione prevede un risparmio teorico nella fascia demografica tra i 7.500 e i 10.000, del 4,62% per il totale delle spese correnti, addirittura del 25,74% per le spese di personale e del 1,02% delle spese correnti al netto del personale.

Anche nella vicina Toscana è stato effettuato uno studio simile, da parte di Sabrina Iommi per l'IRPET<sup>151</sup>, incentrato esclusivamente sui Comuni toscani. Anche in questa ricerca si ribadisce il fatto che i Comuni necessitano di una dimensione demografica ottimale (individuata in almeno 10.000 abitanti) per poter liberare risorse a favore dell'erogazione dei servizi alla cittadinanza. La ricercatrice propone però uno scenario di aggregazione particolare, che non si basa esclusivamente sul criterio della popolazione residente, ma che

---

<sup>148</sup> “Al fine di una possibile comparazione con i dati nazionali sono stati elaborati i dati presenti nella banca dati della Regione Emilia Romagna relativi agli abitanti presenti al 1/1/2013 e i Certificati dei Conti consuntivi dei Bilanci 2013.”

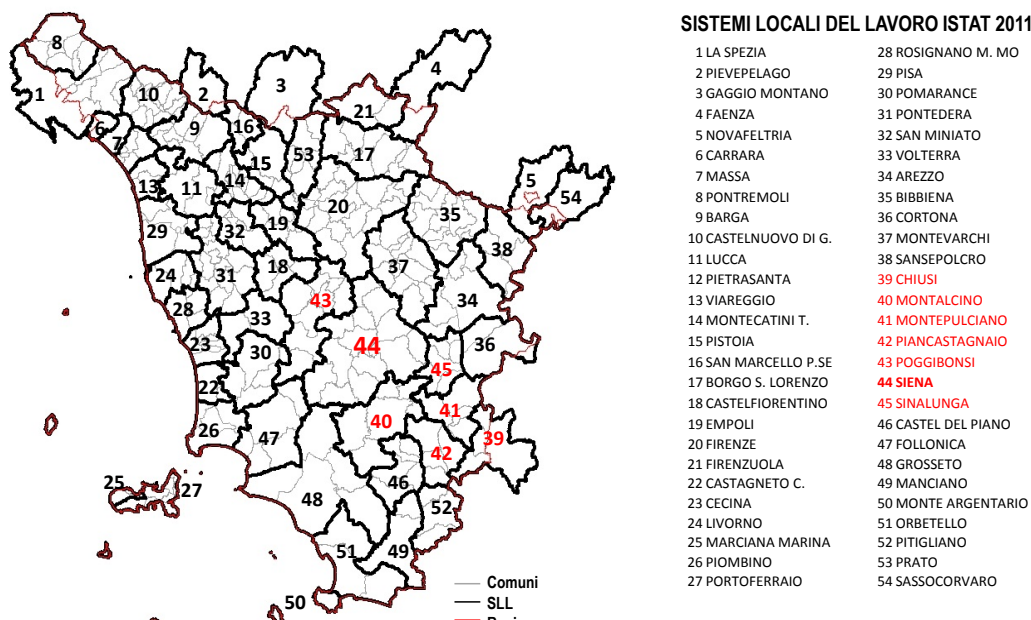
<sup>149</sup> A scala regionale emiliano-romagnola la quantificazione dei risparmi è inferiore rispetto la scala nazionale ma comunque significativa. Il motivo risiede soprattutto nel fatto che in Emilia-Romagna l'incidenza dei piccoli Comuni sul totale è inferiore che in Italia: nel 2014 Comuni sotto i 5.000 abitanti erano il 44,9% in Regione e il 70,4% in Italia, mentre quelli totali sotto i 10.000 abitanti costituivano il 70,7% in Regione e l'85,2% in Italia.

<sup>150</sup> Per quanto riguarda le entrate sono stati analizzati i valori delle entrate tributarie del 2013 dei Comuni della Regione Emilia-Romagna per le 12 fasce demografiche utilizzate dal Ministero.

<sup>151</sup> Ad IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana) è affidato lo studio della struttura socio economica e territoriale della Regione Toscana e delle sue trasformazioni, degli andamenti congiunturali e dei relativi strumenti analitici nonché lo studio delle metodologie di programmazione, valutazione e di verifica delle politiche; gli studi preparatori per gli atti della programmazione regionale e per il piano di indirizzo territoriale regionale in ordine ai problemi economici, territoriali e sociali.

prende come punto di riferimento i Sistemi locali del lavoro, ovvero i bacini del pendolarismo quotidiano definiti periodicamente dall'Istat (vedi Immagine 7.3). Anche in questo caso le conclusioni sono alquanto positive: nell'ipotesi che i Comuni fossero fusi secondo i confini dei SLL<sup>152</sup> si avrebbe un risparmio complessivo sui costi di funzionamento degli enti pari a 162 milioni di euro, imputabili principalmente a un risparmio sui costi del personale addetto alle funzioni di amministrazione generale. Replicando tale previsione per l'Italia, si otterrebbe una riduzione di spesa pari a 4,2 miliardi. Iommi ipotizza inoltre che superando anche la distinzione tra regioni ordinarie e speciali il risparmio salirebbe a 5,2 miliardi.

Immagine 7.3 - Ipotesi di accorpamento dei Comuni toscani basata sui SSL.



Fonte: Iommi S., *I costi della frammentazione e i vantaggi delle fusioni*, 2016.

Tutte queste analisi non hanno ovviamente valenza predittiva e non costituiscono la soluzione alle molteplici problematiche che investono le autonomie locali. Tuttavia offrono spunti di riflessione ed elementi concreti riguardo i processi di fusione di Comuni, al fine di contribuire ad ottimizzare la gestione di questi enti e contribuire alle esigenze di finanza pubblica. È innegabile allo stesso tempo come i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti presentino delle forti diseconomie di scala, che non possono essere ribaltate se non con lo

<sup>152</sup> La simulazione è eseguita sui confini del 2011, per problemi di dati.

sviluppo di processi aggregativi. Il buon esito di tali processi rispetto agli obiettivi di riduzione della spesa e di aumento dell'efficienza gestionale dei servizi erogati dipende anche dalla corretta individuazione dell'ambito ottimale nel quale il nuovo ente si troverà ad operare, nonché dalle scelte organizzative fatte dagli amministratori e dai dirigenti dei Comuni istituiti.

Aldilà di queste analisi, ad oggi l'unico documento ufficiale che certifica concretamente la riduzione delle spese correnti derivante dalle fusioni è l'indagine *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, elaborata nel 2015 dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti. In questo caso, ai fini dell'analisi degli andamenti finanziari è stata selezionata solamente una parte delle fusioni di comuni perfezionate nel 2014<sup>153</sup>, in base ai rendiconti acquisiti tramite il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL). Per consentire un confronto tra dati omogenei, sono state oggetto di analisi gli enti nati dalle fusioni che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui Comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011-2013. Come vediamo dalla Tabella 7.1, si sono quindi ricavate le variazioni della spesa corrente (relativamente agli impegni in conto competenza) che hanno interessato nel triennio 2011-2013 i medesimi Comuni poi aggregatisi nel 2014 nelle fusioni prese in considerazione.

Tabella 7.1 - Variazioni della spesa corrente in 18 Comuni nati da fusione nel 2014

| Regione                   | Numero nuovi enti | Impegni in c/ comp. 2014 | Numero Comuni | Impegni in c/ comp. 2013 | Variazione % 2013/2014 |
|---------------------------|-------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|------------------------|
| Lombardia                 | 5                 | 19.532.946               | 10            | 21.398.052               | -8,7                   |
| Friuli V.G.               | 1                 | 5.566.029                | 2             | 5.637.000                | -1,3                   |
| Emilia-Romagna            | 3                 | 16.910.890               | 7             | 17.760.359               | -4,8                   |
| Veneto                    | 2                 | 9.783.551                | 4             | 10.777.430               | -9,2                   |
| Toscana                   | 5                 | 40.717.489               | 10            | 44.479.477               | -8,5                   |
| Marche                    | 2                 | 13.537.092               | 5             | 15.054.053               | -10,1                  |
| <b>Totale complessivo</b> | 18                | 106.047.997              | 38            | 115.106.996              | <b>-7,9</b>            |

Fonte: Corte dei Conti - Sezione Autonomie, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, 1° dicembre 2015, pag. 21.

<sup>153</sup> Si tratta di diciotto nuovi enti di Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto.

Dagli elementi della gestione di questi Comuni è possibile rilevare un risparmio di spesa corrente, in termini di impegni di circa 10 milioni di euro, pari al 7,9% in meno rispetto alla spesa delle singole gestioni nel 2013: sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti, si tratta indubbiamente di una cifra di un certo rilievo.

Quello della spesa corrente in diminuzione in virtù di nuove economie di scala è sicuramente una delle evidenze più immediate dei processi aggregativi tra Comuni. Tuttavia ci sono anche altri aspetti, sempre concernenti i risparmi, che sono da considerare quando parliamo di fusioni. Uno dei fattori più citati a favore del processo di fusione tra Comuni, anche se non certo tra quelli fondamentali, è la riduzione dei costi della politica, con particolare riferimento alla contrazione strutturale ed immediata degli amministratori politici. A titolo di esempio, con la fusione dei Comuni della Valsamoggia si è passati da 77 Consiglieri a 20, da 28 Assessori a 5 ed ovviamente da 5 Sindaci ad uno solo.

In merito è condivisibile quanto affermato da Baldi e Xilo:

*“Il valore simbolico di questa riduzione dei costi della politica è molto alto: stiamo parlando di sindaci, assessori e consiglieri che sacrificano il loro ruolo, e relativo compenso, per un ipotetico maggior bene comune. Se dal punto di vista economico i dati dell’effettivo risparmio non mostrano cifre così elevate da giustificare da sole un’operazione tanto complessa e dirimpante come la fusione dei Comuni, sebbene in una situazione economico-finanziaria drammatica come quella attuale anche queste cifre possano fare differenza divenendo risparmi non irrilevanti, l’aspetto simbolico accresce il vigore di questi tagli...”*<sup>154</sup>

Inoltre, con riferimento alle fusioni non risulta nessuna tipologia di nuovo costo connesso all’attività politica, nemmeno nell’ipotesi che si preveda l’istituzione di organismi di decentramento e partecipazione, quali i Municipi o altri strumenti di collegamento con le comunità d’origine; come constatato nei capitoli precedenti la normativa vigente impedisce infatti qualsiasi forma di remunerazione ai futuri membri di questi nuovi e facoltativi organismi del Comune unico.

Tuttavia, quando parliamo dei benefici derivanti dai processi di fusione, non possiamo fermarci ad analizzare i soli risparmi, in termini prettamente numerici. Il Comune unico è un progetto di ampio respiro che coinvolge l’organizzazione amministrativa, l’erogazione dei servizi alla cittadinanza, la possibilità di fare investimenti (a oggi alquanto ridotta) da parte

---

<sup>154</sup> Baldi B. e Xilo G., *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in “Istituzioni del Federalismo”, Quaderno 1, 2012, pag. 153.

degli amministratori locali, strettamente connessa al fatto che la maggior dimensione permette una gestione territoriale migliore di maggior respiro strategico. Riguardo tali spese, la fusione ha permesso ai nuovi Comuni, seppur temporaneamente, di svincolarsi dal Patto di stabilità che negli ultimi anni ha letteralmente messo in ginocchio gli enti locali vincolandone la possibilità di spendere i propri fondi, portando così ad una situazione di stallo che si ripercuote sull'intera comunità. Come visto nel Capitolo 1, in seguito all'abolizione di tale vincolo per i Comuni, per i nuovi enti che hanno concluso l'*iter* di fusione entro il 1° gennaio 2016, decorre invece l'obbligo del rispetto delle disposizioni sul pareggio di bilancio a partire dal 1° gennaio 2017. Non dobbiamo poi sottovalutare il peso politico di rappresentanza istituzionale, che un ente di maggior dimensioni acquisisce, rispetto a quello che avevano singolarmente i Comuni aggregati. Riassumendo, i principali obiettivi della fusione risultano i seguenti:

- una maggiore efficienza e semplificazione amministrativa;
- una forte diminuzione delle spese correnti e dei costi della politica;
- il rafforzamento della capacità di investire sul territorio;
- un'innalzamento del livello qualitativo dei servizi;
- una maggiore qualificazione del personale;
- un maggior peso politico del nuovo ente a livello regionale;
- l'accesso agli incentivi statali e regionali;
- una eventuale priorità stabilita dalla Regione nell'accesso ai bandi dedicati ai singoli Comuni.

Ci soffermiamo sul caso specifico del Comune di Valsamoggia, che nei suoi primi anni di vita (2014-2016) ha dato concreti e innegabili frutti che testimoniano la bontà dell'istituto della fusione.

## **7.2 - Il caso Valsamoggia: un bilancio dei primi tre anni**

Abbiamo già sottolineato nella prima parte di questo elaborato la significatività della fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno: “primo procedimento di fusione concretamente intrapreso nella Regione Emilia-Romagna, rappresenta un unicum poiché l'istituto della fusione è stato scelto anche da Comuni più

grandi<sup>155</sup>, al fine di ottimizzare l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi di competenza."<sup>156</sup>

I primi risultati tangibili sono ricavabili dall'analisi dei bilanci consuntivi pre e post-fusione, dove la riduzione delle spese correnti e l'aumento delle spese per investimenti indicano già il raggiungimento di un certo grado di economie di scala (sul secondo punto si è rivelato fondamentale lo sblocco dal patto di stabilità). Occorre però ricordare che i benefici maggiori del processo di fusione, escludendo l'utilizzo dei contributi regionali e statali che hanno sì beneficio immediato ma sono di durata limitata, arriveranno nei prossimi anni, soprattutto in luogo del raggiungimento della dimensione numerica ottimale del personale.

Analizziamo anzitutto le spese correnti, prendendo come riferimento i bilanci consuntivi 2013 dei cinque Comuni che hanno dato vita al nuovo ente, e il bilancio consuntivo 2015 di Valsamoggia.

Tabella 7.2 - Spese operate dai cinque Comuni esistenti nel 2013 e dal Comune di Valsamoggia nel 2015.

|   | <b>2013</b>          | <b>2015</b>          |
|---|----------------------|----------------------|
| <b>Spese Titolo I</b>                   | 24.515.996,53        | 23.022.796,05        |
| <b>Spese Titolo III</b>                 | 1.223.239,99         | 1.567.270,59         |
| <b>Costi istituzione</b>                | 3.738.126,54         | 3.137.102,00         |
| <b>Costi Crespellano Patrimonio srl</b> | 1.258.267,00         | 0,00                 |
| <b>TOTALE SPESE</b>                     | <b>30.735.630,16</b> | <b>27.727.168,25</b> |

*Fonte:* Bilanci consuntivi 2013 dei cinque Comuni preesistenti e bilancio consuntivo 2015 del Comune di Valsamoggia.

Il risparmio è abbastanza consistente: 3 milioni di euro in meno, derivanti in parte dalla diminuzione delle spese del Titolo I (ovvero tutte le spese correnti destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dal Comune), dall'abbattimento dei costi inerenti

<sup>155</sup> Rispetto a Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

<sup>156</sup> Maglieri A., *La Valle del Samoggia verso la fusione*, in "Istituzioni del Federalismo", Quaderno 1, 2012, pag. 22.

la Crespellano Patrimonio srl<sup>157</sup> e dei costi dell'istituzione comunale. Risultano invece in aumento le spese del Titolo III<sup>158</sup>, in virtù dell'aumento degli investimenti (analizzati in seguito).

Un altro dato interessante è costituito dalla diminuzione delle spese per il personale, che sono calate da un livello pro-capite di 311 euro del 2013 fino ai 263 euro del 2015. Nel dettaglio, queste sono passate da 9.317.065,51<sup>159</sup> a 7.900.466,03 euro. Tutti questi dati numerici confermano pertanto l'attendibilità degli studi citati nel paragrafo 7.1.

Come detto nel paragrafo precedente, anche il risparmio sui costi della politica derivanti dal processo di fusione merita una certa attenzione. È appurato come in questo ambito il risparmio sia stato di 220.000 euro all'anno.<sup>160</sup> Non siamo di fronte a cifre eclatanti ma per un amministrazione comunale possono significare molto: questi soldi, ad esempio, corrispondono all'incirca alla somma che il Comune di Valsamoggia ha stanziato per l'assunzione di cinque nuove unità della Polizia Municipale, entro il 2019.

Abbiamo già accennato come un Comune unico benefici di una maggiore liquidità necessaria per fare investimenti sul territorio; questo si è rivelato è particolarmente vero per il Comune di Valsamoggia: da settembre 2014 fino al 2016, infatti, sono stati spesi complessivamente circa 21 milioni di euro in opere pubbliche. Il confronto con le spese sostenute dai cinque Comuni prima della fusione evidenzia una forte discontinuità: dei circa 14 milioni di euro impegnati nel 2013 per investimenti, ne erano stati spesi solo una minima parte, 5.700.000.

L'edilizia scolastica, che per molte amministrazioni comunali italiane costituisce una criticità difficilmente affrontabile, è l'aspetto che dimostra al meglio l'accresciuta capacità del Comune di Valsamoggia di fare investimenti. L'anno scolastico 2015/2016 è infatti iniziato con importanti inaugurazioni: la nuova scuola primaria a Crespellano, la nuova scuola primaria e la nuova scuola media di Monteveglio, nonché la riqualificazione e l'ampliamento

---

<sup>157</sup> Società partecipata al 100% dal Comune di Crespellano, che aveva in affidamento la gestione di parte del patrimonio immobiliare dell'ente e si occupava della realizzazione di opere e investimenti pubblici sul territorio. È stata messa in liquidazione con l'avvento del Comune unico.

<sup>158</sup> Il Titolo III del bilancio consuntivo comunale è costituito dai rimborsi di prestiti e comprendono tutte le erogazioni attinenti il rimborso in linea capitale di prestiti comunque assunti, dalle anticipazioni di tesoreria ai mutui.

<sup>159</sup> Bazzano: 1.913.424,07, Castello di Serravalle 1.256.925,11; Crespellano: 3.057.290,15; Monteveglio: 1.709.284,88; Savigno: 990.341,30. (*Fonte*: bilanci consuntivi 2013).

<sup>160</sup> Le spese in tale ambito ammontavano a euro 362.172,75 per i cinque Comuni nel 2013, mentre nel 2015 tale cifra è scesa a 142.075 euro.

delle due materne di Calcara e Bazzano, oltre a importanti manutenzioni nei plessi di Castello di Serravalle e Savigno. Opere che la cittadinanza aspettava da tempo e si sono sbloccate solo in seguito all'istituzione del Comune unico. Nel complesso l'investimento complessivo è stato di oltre 10 milioni di euro, che non sarebbe stato possibile senza la deroga provvisoria dal Patto di stabilità. Bambini e ragazzi di Valsamoggia adesso studiano in ambienti salubri, sicuri e tecnologicamente avanzati. Il primo edificio ad essere inaugurato il 5 settembre 2015 è stato la primaria di Crespellano: la scuola è costata 5 milioni di euro e conta molte aule laboratorio, internet in fibra ottica e lavagna multimediale in tutte le classi. Una settimana dopo è stato il turno della scuola di Monteveglio: in questo caso si tratta di un edificio completamente autosufficiente dal punto di vista energetico, che ha comportato oltre 4 milioni di euro di investimento. Poi il taglio del nastro ha riguardato le nuove scuole medie di Monteveglio, le prime nel territorio municipale (150.000 euro), seguita dalla materna di Bazzano (130.000 euro). Infine è toccato alla materna di Calcara, completamente riqualificata con uno stanziamento corposo di 320.000 euro. Da segnalare, inoltre, la spesa di 50.000 euro per la riqualificazione della scuola primaria di Castello di Serravalle. "Un investimento notevole che se fossimo stati ancora cinque Comuni separati non avremmo mai nemmeno potuto sognare"<sup>161</sup>, ha commentato il Sindaco Daniele Ruscigno. Sicuramente una serie così numerosa di inaugurazioni costituisce un'eccellenza per il territorio, rappresentando al contempo il fiore all'occhiello dei nuovi amministratori del Comune unico.

Il settore dell'edilizia scolastica non è stato l'unico ad essere caratterizzato da una forte spesa in investimenti. Nel 2015, ad esempio, è stato aumentato del 20% lo stanziamento per le attività sportive per un importo complessivo di oltre 300.000 euro. Quattro sono stati gli obiettivi principali dell'amministrazione: in primis, la valorizzazione degli impianti per un pieno utilizzo da parte della cittadinanza e delle Polisportive, associazioni e società sportive presenti sul territorio; il miglioramento dell'offerta in termini quali-quantitativi, con una particolare attenzione alle fasce più deboli; una complessiva valorizzazione delle attività, degli impianti e delle realtà sportive presenti a Valsamoggia, in un'ottica di pariteticità di tutte le discipline; infine, il perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, anche in relazione alle modalità di utilizzo degli impianti. Più nello specifico, i progetti realizzati nel 2016 sono stati tre: il rifacimento della pavimentazione del Palazzetto "Peppino Impastato" di Bazzano, con 160.000 euro spesi grazie all'esonero dei vincoli del patto di stabilità, che ha

---

<sup>161</sup> <http://www.comune.valsamoggia.bo.it/attachments/article/1377/Valsamoggia%20settembre%202015.pdf>



permesso al nuovo palazzetto di ospitare competizioni di ogni serie. Inoltre è stato completamente riqualificato il centro sportivo di Crespellano e il campo di calcio a Monteveglio (quasi 250.000 euro per la ristrutturazione completa). L'attenzione per lo sport dell'amministrazione di Valsamoggia, ha attirato anche l'attenzione del CONI che ha scelto di celebrare qui la Giornata Nazionale dello Sport per ben due anni consecutivi, nel 2015 e nel 2016.

Un altro settore su cui si è investito molto è stato quello della manutenzione stradale, un tema di primo piano date anche le vaste dimensioni del nuovo ente con relativa lunghezza viaria. Il piano asfalti 2014, prima opera interamente messa in campo dal Comune di Valsamoggia, è stato composto da due appalti, il primo da 240.000 euro, interamente incentrato sul territorio municipale di Savigno, che in virtù della sua natura montana era stato martoriato da precedenti stagioni invernali difficili, mentre il secondo ha riguardato tutto il territorio Comunale, con un investimento di 500.000 euro. Quest'ultima cifra è stata poi stanziata anche per le annualità 2015 e il 2016. Sempre in ambito di cura del territorio, tra i primi interventi dell'amministrazione comunale è doveroso ricordare il piano di interventi contro il dissesto idrogeologico: i lavori riguarderanno l'intero territorio di Valsamoggia, in particolare la sua parte montana, coinvolgendo anche altri enti, ai quali competono in parte i lavori stessi, come Consorzio di bonifica, Provincia e Regione. Il totale degli interventi attuati dai vari enti interessati è ammontato a 655.000 euro.

La nuova amministrazione è riuscita anche ad investire sul tema della mobilità sostenibile: nel giugno 2016 è stato presentato ai cittadini il nuovo Piano di mobilità ciclabile di Valsamoggia, che entro il 2019 permetterà di creare sul territorio una rete che, tra i percorsi esistenti e quelli di nuova realizzazione, interesserà l'intero territorio comunale, per 72 chilometri, con un investimento di circa 2 milioni di euro.

Analizziamo infine come ultimo punto, i benefici derivanti dalla riorganizzazione interna dell'ente. La struttura organizzativa del nuovo Comune è stata inizialmente approvata da tutti i cinque precedenti enti confluiti per fusione nel nuovo Comune di Valsamoggia. Il regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e servizi è stato approvato con deliberazione di Giunta comunale 6 novembre 2014, n. 55; l'organigramma degli uffici e servizi e la metodologia di conferimento degli incarichi di posizione organizzativa sono stati approvati con deliberazione di G.C. 4 dicembre 2014, n. 81. Tale struttura organizzativa è stata successivamente più volte modificata, per renderla maggiormente funzionale alla

realizzazione degli obiettivi strategici e di gestione, prima con atto di G.C. 30 dicembre 2015, n. 190, ed infine con la delibera del 24 gennaio 2017, n. 16. (vedi Immagine 7.4).

Pur non soffermandoci nel dettaglio sull'assetto prodotto, occorre sottolineare come si sia scelto fin dall'inizio dei lavori preparatori pre-fusione, un modello di riferimento ben preciso: l'istituzione di servizi *front-office* qualificati e decentrati presso ogni Municipio per la maggior parte delle necessità dei cittadini (a cui dedichiamo un'analisi approfondita nel paragrafo successivo) e, invece, il mantenimento degli uffici *back-office* qualificati e accentrati in un'unica sede per elevare lo standard di specializzazione degli addetti e di istruttoria ai procedimenti. Sono infatti numerosi i servizi comunali (Personale, Ragioneria, Urbanistica, Informatica, ecc...) per i quali, non essendoci un'attività con l'utenza esterna, la collocazione territoriale non è un elemento rilevante. Pertanto "*eventuali critiche rispetto allo spostamento di tali ambiti appaiono pertanto strumentali e capziose.*"<sup>162</sup>

Anche per quanto riguarda le attività di *back-office*, il beneficio non è stato certo trascurabile: l'istituzione del Comune di Valsamoggia testimonia come accorpendo più enti tra loro si possano creare insieme organizzativi più ampi, realizzando gli stessi volumi di attività con un minor numero di personale e favorendo così una maggiore specializzazione del personale. Il nuovo Comune ha beneficiato, ad esempio, dell'istituzione di tre nuovi uffici strategici che prima non erano presenti nei cinque enti preesistenti: si tratta degli ambiti Valorizzazione del territorio e Agricoltura, Associazionismo e Sport e Energia e Resilienza.

Nelle amministrazioni precedenti queste importanti funzioni erano svolte all'interno di altri uffici e per questo trascurate: nel nuovo ente queste specializzazioni hanno permesso un notevole salto di qualità in termini di pianificazione strategica, programmazione e controllo delle risorse e promozione del territorio, valorizzazione dell'ambiente urbano e rurale, attivazione di progetti di sviluppo locale in logica di rete con altri Servizi del Comune, altri soggetti pubblici e privati e possibilità di reperire finanziamenti.

A tal proposito è utile elencare alcune delle funzioni più importanti presidiate dall'ufficio Valorizzazione del territorio e Agricoltura:

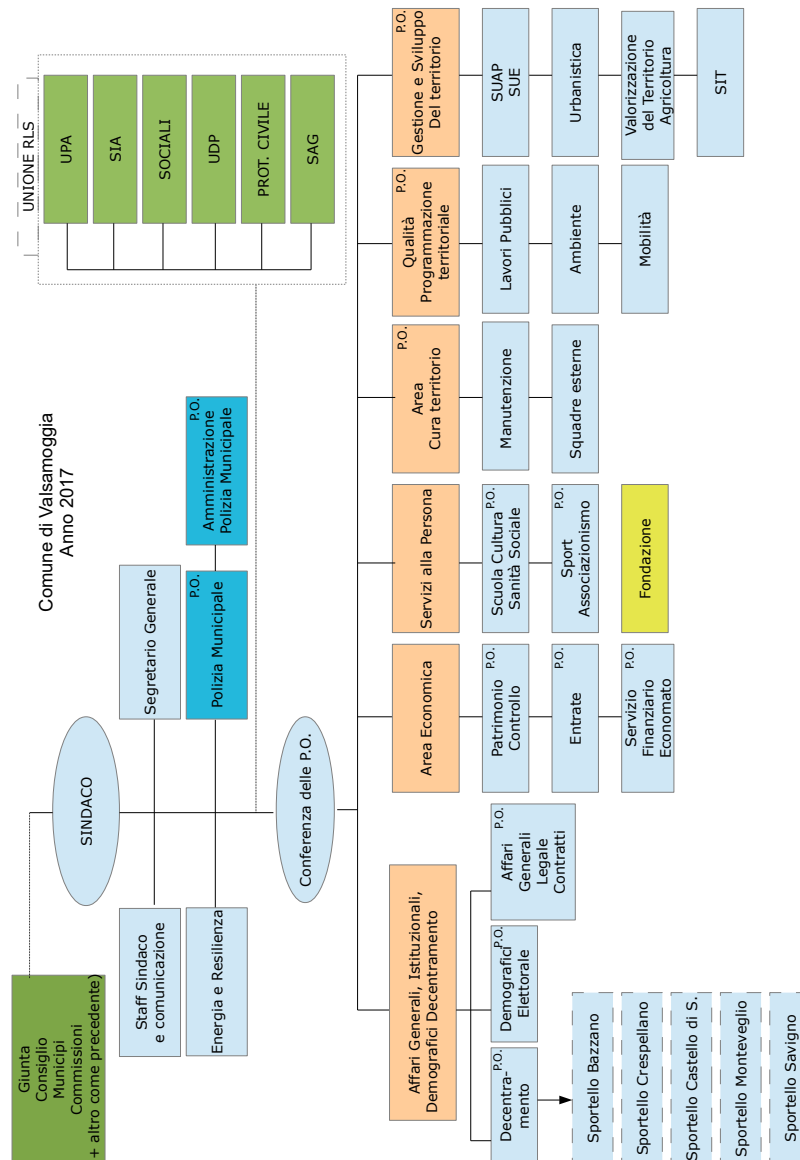
- elaborazione e coordinamento dei progetti di promozione del territorio urbano e rurale;
- valorizzazione dell'agricoltura e attrazione di risorse pubbliche e private;
- realizzazione di eventi e manifestazioni di natura promozionale, enogastronomica e di intrattenimento;

---

<sup>162</sup> Susio B., Barbagallo E., Rumpianesi D., *Da molti a uno: la fusione di Comuni*, Edizioni Strategiche, 2016, pag. 26.

- coordinamento dei programmi di promozione turistica, in raccordo con enti e istituzioni;
- supporto agli organi tecnici e politici per la costituzione di una rete per l'attrazione di investimenti privati per lo sviluppo economico nel territorio comunale;
- coordinamento relazioni internazionali, sviluppo progetti europei e sviluppo azioni su programmi comunitari (fondi strutturali).

Immagine 7.4 - Organigramma del Comune di Valsamoggia. Anno 2017.



Fonte: <http://www.comune.valsamoggia.bo.it/index.php/organizzazione/articolazione-degli-uffici>

L'ufficio Associazionismo e Sport si occupa di promozione delle attività sportive, di supporto alle associazioni e promozione della partecipazione alla vita sociale e civile del territorio; sono state destinate alle mansioni una persona più un *part-time*. L'esigenza è motivata dall'alto numero di associazioni di vario genere presenti sul territorio, dalle classiche Pro-loco ai gruppi di volontari che gestiscono colonie feline. Il servizio si occupa di assistere le associazioni nella relazione con il Comune, nella partecipazione ai bandi, nonché dell'assegnazione di spazi fisici per sedi di attività e del bando dei patrocini non onerosi e dei patrocini onerosi.

Nell'organigramma del Comune di Valsamoggia si può notare come l'ufficio Energia e Resilienza sia posto in staff al Sindaco, così da potergli garantire direttamente la possibilità di incidere, adattando le politiche energetiche. Si tratta di politiche trasversali e ad alto grado di innovazione. L'ufficio in questione non si limita a gestire gli aspetti energetici sotto il controllo diretto del Comune (impianti, autorizzazioni, ecc.) ma facilita anche le parti sociali (associazioni, ordini professionali, famiglie, imprese...) a individuare le direzioni da intraprendere in materia. L'unico dipendente afferente all'ufficio si occupa di tutte le azioni volte al risparmio energetico, alla razionalizzazione dei contratti e ad una analisi dei consumi. Nel corso del 2016, ad esempio, ha redatto il capitolato della gara d'appalto per la gestione della pubblica illuminazione, che coinvolge ben 5.646 punti luce su tutto il territorio comunale e gestirà la gara nel corso di questo anno. Di solito solo Comuni di grosse dimensioni (indicativamente sopra i 30.000 abitanti) si possono permettere un tale ufficio. Gli altri non possono che realizzare l'ufficio in Unione, unica dimensione nella quale è possibile dare stabilità e continuità a politiche ordinarie proattive. La gestione degli aspetti energetici a livello di Unione di Comuni è inoltre prerequisito per l'accesso a fonti di finanziamento previste dalla programmazione UE 2014/2010 (FESR, ecc...).

Sempre riguardo l'organizzazione degli uffici e l'innalzamento del livello dei servizi, merita soffermarsi sul caso della Polizia Municipale. Grazie alla fusione, è stato possibile razionalizzare e riqualificare l'importante attività svolta, in quanto gran parte del lavoro puramente burocratico è stato trasferito agli uffici comunali. La riorganizzazione della Polizia Municipale, prima in capo all'Unione dei Comuni, infatti, ha visto la creazione di un servizio che si occupa della gestione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e dell'adozione degli atti conseguenti. A tale ufficio sono stati destinati un istruttore superiore di PM e un istruttore amministrativo. Ciò si è tradotto in pratica in uno snellimento del lavoro di ufficio

che occupava quasi il 60% del lavoro complessivo, a meno della metà. Pertanto è come se ci fossero sette agenti in più sulle strade del Comune, che sono di conseguenza percepiti più vicini dai cittadini, senza però aver assunto per il momento nessuna nuova unità. Assunzioni che però sono già previste per passare dalle 25 unità attuali alle 30 entro la fine del primo mandato. Il consolidamento del passaggio del servizio di PM al neo costituito Comune di Valsamoggia, formalizzato in data 10 novembre 2014, e la riorganizzazione strutturale del Comando, avviata durante gennaio 2015 con la nomina del nuovo Comandante, hanno impresso una svolta all'immagine e all'operatività del servizio medesimo. Come emerge dalla Relazione sulle performance 2015, sono state significative le ripercussioni concrete di tale riorganizzazione, che riportiamo dal documento: *“incremento dell'attività di prevenzione e contrasto ai comportamenti che creano disagio sociale, aumento dei controlli della presenza di fenomeni di abusivismo, crescita degli interventi di prevenzione e repressione degli episodi di degrado urbano (abbandono incontrollato di rifiuti, anche speciali, come i veicoli), vigilanza costante aree adiacenti al centro di accoglienza temporanea per i profughi a Crespellano.”* Inoltre *“l'adozione e l'utilizzo quotidiano del programma informatico “Comuni-chiamo” per la gestione delle segnalazioni raccolte dai cittadini, con 1054 segnalazioni raccolte al 31 Dicembre (2015)..ha fatto della prossimità ai bisogni della popolazione una delle azioni predominanti del Comando e un metodo di lavoro consolidato.”* La Polizia Municipale in seguito alla fusione ha quindi potuto esplicare al meglio la sua funzione di strumento indispensabile al raggiungimento della percezione di sicurezza dei cittadini.

A conclusione di questo paragrafo, occorre soffermarsi sui servizi conferiti all'Unione dei Comuni Reno-Lavino-Samoggia. Questa forma associativa deriva dall'allargamento istituzionale dell'Unione dei Comuni Valle del Samoggia<sup>163</sup>, ai sensi della l.r. 21/2012, che individuava come ambito ottimale per la gestione dei servizi in forma associata il territorio composto oltre che dai sei Comuni già facenti parte, anche dai Comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa. Tale nuova conformazione è subentrata dal giugno 2014 a seguito dell'istituzione del Comune unico, cambiando quindi contestualmente la sua

---

<sup>163</sup> Costituita nel mese di settembre 2009 in sostituzione della Comunità montana Valle del Samoggia, era inizialmente costituita dai Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monte San Pietro, Monteveglio e Savigno per gestire sia le funzioni montane precedentemente delegate dalla Regione Emilia-Romagna alla Comunità montana Valle del Samoggia, sia i servizi in forma associata che gli stessi Comuni membri avevano deciso di conferire alla stessa Unione.

denominazione a Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia (l'ente è il medesimo, non vi è stata successione giuridica).

Come si può notare dall'organigramma, sono gestiti in maniera associata il Servizio personale (UPA), il Servizio informatico (SIA), il Servizio gare e contratti, i Servizi sociali, il Coordinamento Pedagogico e la Protezione Civile. Per quanto riguarda invece le funzioni montane delegate dalla Regione Emilia-Romagna<sup>164</sup>, che riguardano i Comuni di Monte San Pietro, Sasso Marconi e pure il Comune di Valsamoggia, per i territori municipali di Castello di Serravalle, Monteveglio e Savigno, risultano le seguenti: vincolo idrogeologico, forestazione, difesa del suolo, programmazione dei fondi per la montagna, sviluppo delle aree montane e gestione raccolta funghi. La sede del Servizio funzioni montane è situata nel Comune di Valsamoggia, presso il Municipio di Castello di Serravalle.

Il processo di fusione attuato nel 2014 non ha quindi ostacolato la ricerca di una dimensione ancor più ottimale per l'esercizio di alcune funzioni attraverso l'adesione al modello organizzativo dell'Unione di Comuni. Con lungimiranza l'amministrazione comunale di Valsamoggia ha ritenuto di poter continuare a condividere le funzioni citate in un'ottica associata, con risultati positivi sull'erogazione dei servizi alla cittadinanza.

### 7.3 - Il modello dello Sportello polifunzionale di Valsamoggia

Il Comune unico che è nato dalla fusione dei cinque enti preesistenti si è caratterizzato fin dal principio per una efficace modalità di gestione delle relazioni con i cittadini, in grado di migliorare, in termini di accessibilità e qualità della risposta, il rapporto con la nuova istituzione, con l'attenzione di evitare il più possibile che la fusione provocasse l'esigenza per l'utente di doversi spostare da una sede municipale all'altra per usufruire dei vari servizi.

È stato così creato uno Sportello polifunzionale presso ogni Municipio (ma per il futuro è prevista la creazione di punti di erogazione dei servizi anche nelle frazioni di Calcara di Crespellano e Ca' Bortolani di Savigno), inteso come unico punto di contatto per le principali transazioni che il cittadino ha verso il Comune, per l'evasione di richieste a cui è possibile

---

<sup>164</sup> A seguito della trasformazione della Comunità montana in Unione dei Comuni secondo la l.r. 10/2008 e il D.P.G.R. 27 febbraio 2009, n. 45, l'Unione dei Comuni è subentrata a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della Comunità montana Valle del Samoggia.

dare una risposta allo sportello che non necessita di competenze specialistiche. Tali sportelli rappresentano il punto di contatto delle principali transazioni tra nuovo Comune e cittadinanza, oltre che lo strumento di ausilio supportante gli organi municipali e quindi la garanzia della partecipazione. Come possiamo vedere dalla rappresentazione grafica dell'organigramma, questi afferiscono tutti al Settore Decentramento, istituito appositamente per coordinare la gestione degli Sportelli polifunzionali del cittadino. È stato stimato che almeno il 70-75% dei contatti verso il Comune siano gestiti da queste strutture. Infatti, ogni sportello svolge funzioni di segreteria a supporto del Presidente e del Consiglio di Municipio ed i seguenti servizi al pubblico:

- protocollazione dei documenti presentati direttamente dall'utente;
- autentiche di firma, foto e fotocopie;
- rilascio documenti di identità personale;
- certificati anagrafici e di stato civile;
- stampa dei duplicati delle tessere elettorali in occasione delle consultazioni;
- iscrizione agli Albi elettorali e raccolta ed autenticazione di firme per proposte di legge e referendum, rilascio/consegna tessere elettorali;
- avvio pratiche relative alla residenza;
- pubblicazione matrimoni;
- appuntamenti per la celebrazione del matrimonio con rito civile;
- appuntamenti relativi alle pratiche di cittadinanza (ad es. giuramento);
- pratiche dell'anagrafe canine e ricezione segnalazione colonie feline;
- ricezione richieste di autorizzazione macellazione dei suini a domicilio;
- denuncia di cessione fabbricati;
- ricezione richieste di contrassegni invalidi;
- tesserini di caccia e raccolta funghi;
- ricezione richieste di patrocinio, di contributi economici o in servizi;
- ricezione richieste di organizzazione manifestazioni sportive/ricreative da parte di associazioni;
- consegna sacchi raccolta differenziata;
- ricezione richieste di cartelli dei passi carrai;
- ricezione richieste occupazione suolo pubblico;
- ricezione richiesta certificati di idoneità dell'alloggio;
- ricezione richieste di nulla osta taglio piante;

- ricezione domande di accesso ai servizi per l'infanzia e scolastici (pre-post scuola, trasporto, refezione, ecc...);
- supporto ai cittadini nella compilazione dei moduli (compilazione assistita);
- servizi cimiteriali (richieste di assegnazione sepolture, richieste operazioni cimiteriali, ecc...);
- informazioni e modulistica in materia di tributi locali, ricezione denunce e dichiarazioni;
- ricezione richieste di compensazioni o rimborsi tributari;
- orientamento e informazione sui servizi, sui procedimenti e la modulistica;
- ricezione e gestione segnalazioni di disservizio, reclami e suggerimenti, anche attraverso strumenti innovativi di ascolto;
- informazione su iniziative dell'amministrazione e iscrizione newsletter comunale;
- ricezione richieste di accesso agli atti del Comune, alla normativa comunitaria, nazionale e regionale, a bandi e concorsi pubblici;
- abbonamenti ATC-TPER;
- ricezione richieste di alloggi ERP;
- ricezione richieste di utilizzo sale e locali comunali;
- iscrizione a corsi culturali e del tempo libero;
- pagamento e ricezione richieste di luci votive;
- recepimento esposti;
- pagamento sanzioni della Polizia Municipale;
- gestione oggetti smarriti.

I benefici principali di tale soluzione organizzativa, previsti nella laboriosa fase di progettazione pre-fusione<sup>165</sup> e già ampiamente tangibili in questi primi tre anni di vita del Comune di Valsamoggia, si sono rivelati:

- la qualificazione del livello di risposta alle esigenze dell'utenza, attraverso la creazione di una funzione di *front-line* specializzata nella trattazione delle relazioni con i cittadini e con la creazione di un punto unico di contatto con i cittadini presso ogni sede municipale;
- la ricerca continua dell'eccellenza dei servizi offerti, attraverso l'attivazione di strumenti di ascolto per comprendere le esigenze dei cittadini e la realizzazione di servizi integrati e

---

<sup>165</sup> Il progetto organizzativo del nuovo ente, denominato "Proposta organizzativa per il Comune Unico Valsamoggia", è stato formulato nel novembre 2013 ed è disponibile online: [http://www.fusione.samoggia.it/images/allegati/documenti\\_finali/Documento\\_Organizzativo\\_ComuneUnico.pdf](http://www.fusione.samoggia.it/images/allegati/documenti_finali/Documento_Organizzativo_ComuneUnico.pdf)



capaci di rispondere in maniera evolutiva alle esigenze di una comunità locale e con la gestione delle attività di “consulenza” e approfondimento dei problemi dei cittadini ad un livello specialistico;

- la comoda accessibilità temporale del servizio, con conseguente miglioramento dell’immagine del Comune verso la comunità;
- il miglioramento della qualità del lavoro degli operatori dei servizi specialistici, attraverso la razionalizzazione nonché semplificazione delle procedure e della logistica in cui essi svolgono il servizio;
- la garanzia del presidio territoriale del Comune unico, anche come attività di supporto al Presidente e al Consiglio di Municipio e come garanzia dell’accesso civico e della partecipazione.

Il modello organizzativo adottato per la progettazione del sistema degli sportelli polifunzionali si è basato su tre criteri fondamentali, analizzati di seguito.

#### 1. Trasversalità del servizio offerto

Lo Sportello polifunzionale ha coinvolto, in termini di servizi offerti a livello di *front-office*, tutti gli ambiti comunali che offrono servizi ad impatto esterno, modificando il punto di vista del servizio da “tematico” a funzione della complessità della transazione (servizio standardizzato o consulenziale).

Per evitare che si creasse una cesura tra attività di sportello e istruttoria è stato essenziale il coinvolgimento di tutti di i Servizi del Comune nella fase progettuale, nonché l’aggiornamento delle informazioni e delle modalità di erogazione dei servizi offerti durante questi primi anni.

#### 2. Polifunzionalità delle postazioni e degli operatori

Il percorso di sviluppo ha previsto uno sforzo in termini di polifunzionalità degli operatori, a partire dal tema fondamentale della formazione, in modo che la situazione di avvio del servizio si potesse caratterizzare da una polivalenza organizzativa (tutti gli operatori possono svolgere tutte le attività degli ambiti coinvolti) e non solo logistica (insieme di postazioni contigue ma specializzate solo in determinate funzioni).

In termini di arricchimento delle funzioni, l’amministrazione ha ritenuto opportuno che le postazioni dello Sportello fossero attrezzate per protocollare in ingresso e per poter accettare i pagamenti, eventualmente dotandosi di sistemi POS. Senza questa polifunzionalità sarebbe

stato arduo migliorare il livello di efficienza complessivo e accreditarsi come punto unico di accesso ai servizi.

Il livello di polifunzionalità tra gli operatori è tale da permettere la interscambiabilità del personale tra gli sportelli dei diversi Municipi, anche in funzione della standardizzazione dei livelli dei servizio tra tutti i Municipi, elemento che si traduce nella possibilità, per gli utenti, di poter accedere a qualsiasi sportello polifunzionale indipendentemente dal Municipio di residenza.

### 3. Evoluzione della funzione di orientamento, accoglienza e filtro

L'attività di orientamento e accoglienza ricopre una funzione di primo piano in uno Sportello finalizzato ad intercettare la maggior parte degli utenti e ad offrire servizi e informazioni. Rispetto alla situazione dei previgenti cinque URP comunali, il ruolo di orientamento è stato integrato prevedendo la funzione di filtro rispetto ai servizi specialistici; qualora l'accesso a questi ultimi avvenga su appuntamento, lo Sportello fornisce assistenza per l'organizzazione dello stesso, che avviene presso il Municipio in oggetto in giorni e orari predefiniti. In ragione della sua strategicità, la funzione di orientamento, accoglienza e filtro è coperta, a turno, da operatori dello Sportello, garantendo così qualità alta e uniformità della risposta.

Un altro ambito fondamentale è stato caratterizzato dal dimensionamento dello Sportello, ovvero la determinazione dell'organico e le postazioni. Per tale determinazione si è proceduto in due direzioni, nella fase pre-fusione:

- censendo, presso ognuno dei cinque Comuni fusi, tutte le attività con impatto esterno e con un contenuto non specialistico, indicando (con riferimento al 2012) quante volte si attivava e i tempi medi di erogazione del servizio;
- censendo, presso i Servizi già in unione (SUAP, Tributi, Polizia Municipale), le attività con le stesse caratteristiche, disaggregate per ente.

Basandosi su tali dati, la dotazione adottata nel breve periodo si è rivelata tutelante verso le nuove funzioni, alcune delle quali non stimabili con precisione nella fase previsionale (supporto ai Municipi) e incentrata molto sulla flessibilità, sia tra gli sportelli che all'interno delle sedi.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> Motivo per cui nella sede di Bazzano, sede degli uffici di back-office, è stato previsto un dimensionamento meno che proporzionale rispetto alla popolazione.

Da sottolineare come:

- la dotazione organica (le 24,5 risorse) sia stata assegnata all'Area "Decentramento" e non ai singoli sportelli, appunto per enfatizzare anche formalmente la flessibilità tra le cinque strutture;
- le dotazioni proposte sono state incrementate per comprendere anche la figura del Responsabile di Sportello, con ruolo di coordinamento del personale, gestione delle situazioni di particolare complessità (sempre in relazione alle competenze dello Sportello o agli aspetti relazionali, non necessariamente di contenuto) e all'occorrenza operatività;
- pur avendo previsto come specifica progettuale la possibilità di spostare il personale da una sede all'altra in caso di necessità, è stato ritenuto opportuno formare ai ruoli dello Sportello un numero superiore di personale (almeno 7-8 unità in più), così da garantire in modo qualitativamente elevato la continuità del servizio al pubblico anche in situazione di ferie o di lunghe assenze non programmate da parte del personale facente parte degli Sportelli, coinvolgendo preferibilmente il personale del *back-office* degli ambiti maggiormente interessati dal progetto (Servizi Demografici, URP, ecc...);

In un intervento organizzativo di questo tipo, l'orario di apertura al pubblico ha sicuramente rappresentato una delle principali leve da sfruttare per migliorare la qualità percepita in termini di accessibilità e di attenzione alle esigenze temporali dei cittadini. Da sottolineare come prima della fusione i cinque Comuni garantissero un'accessibilità oraria mediamente omogenea nei principali ambiti rivolti al cittadino (Servizi Demografici o Sportelli al cittadino), mediamente estesa (tra 20 e 26,5 ore settimanali) e la previsione già in quattro casi di apertura mattutina al sabato. In relazione al fatto che comunque ogni Sportello eroga servizi anche ai non residenti in quel Municipio, non è stato reputato opportuno prevedere un unico orario per tutti gli Sportelli, bensì puntare ad una convergenza per alcuni aspetti che altrimenti avrebbero potuto creare confusione nella percezione dell'utente, quali:

- l'apertura mattutina (che prima della fusione variava tra le 8,00 e le 11,00 a seconda dei giorni e dei Comuni);
- la chiusura alle 13,00 almeno un giorno a settimana, in modo da permettere la fruizione del servizio anche durante la c.d. "pausa pranzo";
- garantire l'apertura pomeridiana almeno un giorno a settimana.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel progetto organizzativo pre-fusione del nuovo ente si rimarcava come la polifunzionalità degli Sportelli al cittadino decentrati e la possibilità di erogare servizi all'intera comunità in ciascuno di essi, potesse permettere due tipi di soluzione: in primis, *“l'individuazione di un unico giorno di apertura pomeridiana coordinata (non necessariamente identica) per tutti i Municipi, secondo la logica della “Giornata del Cittadino della Valsamoggia”, con indubbi vantaggi nella opportunità di veicolare il messaggio del giorno di più agevole accessibilità”*; individuato nel giovedì, in cui già prima della fusione veniva effettuava l'apertura pomeridiana in ben quattro Comuni su cinque, che quindi si sarebbe ben prestato come giornata. Ma è stata la seconda soluzione quella poi adottata dalla nuova amministrazione: questa ha riguardato l'organizzazione delle aperture pomeridiane cd. “a scacchiera”, un giorno diverso per Municipio<sup>167</sup>, *“così da potenziare la quantità di ore di apertura complessiva e nel contempo rendendo più agevole il mantenimento del servizio con sostituzione del personale da un Municipio all'altro in caso di assenza”*.

#### **7.4 - I contributi regionali alle fusioni in Emilia-Romagna: disciplina e utilizzo**

L'obiettivo di questo paragrafo è analizzare come i Comuni emiliano-romagnoli nati da fusione nel 2014<sup>168</sup> (Fiscaglia, Poggio Torriana, Sissa Trecasali, Valsamoggia) abbiano utilizzato i contributi concessi dalla Regione Emilia-Romagna. Fonte della ricerca sono le relazioni di tali enti inviate al Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale della Regione Emilia-Romagna, che ha istituito l'Osservatorio regionale per le fusioni. La delibera di Giunta regionale 31 marzo 2015, n. 329, infatti, prevede specificatamente che entro il 30 settembre di ogni anno, a partire dal secondo anno di istituzione del nuovo Comune e per tutta la durata dei contributi, *“il nuovo ente è tenuto a trasmettere tramite posta elettronica certificata al Servizio Affari Istituzionali e delle Autonomie locali<sup>169</sup> una relazione illustrativa*

---

<sup>167</sup> Come si può notare dall'attuale orario settimanale: <http://www.comune.valsamoggia.bo.it/index.php/contatti>

<sup>168</sup> Ad oggi invece non è ancora possibile analizzare i dati relativi ai Comuni sorti nel 2016, dato che i relativi rendiconti perverranno alla Regione Emilia-Romagna nel corso del 2017.

<sup>169</sup> Ad oggi mutuato nel già citato Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale.

*attestante l'utilizzo dei contributi erogati dalla Regione. Nella relazione deve essere indicata anche la documentazione giustificata delle spese già sostenute o programmate (ciò nel caso in cui l'importo della spesa complessiva effettivamente sostenuta sia inferiore, al momento dell'invio della relazione a quello del contributo concesso)."*<sup>170</sup>

Prima di analizzare tali rendiconti, visibili sul sito dell'Osservatorio<sup>171</sup>, è necessario declinare nello specifico la disciplina e la consistenza degli contributi, che rappresentano uno strumento incentivante di non poco conto su cui gli amministratori della Regione in questione hanno investito negli ultimi anni allo scopo di favorire il numero più alto possibile di processi aggregativi.

Infatti, la Regione Emilia Romagna favorisce i processi di fusione dei Comuni prevedendo specifiche premialità economiche, che si affiancano a quelle previste dalla legislazione statale, analizzate nel dettaglio nel Capitolo 1. Tale disponibilità di risorse finanziarie può permettere lo sviluppo di nuove politiche locali, la costruzione di più infrastrutture e, non ultimo, la possibile diminuzione delle tasse locali per i cittadini del Comune istituito.

Viene inoltre prevista per il nuovo ente, per i dieci anni successivi alla sua costituzione, priorità assoluta nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali ed il nuovo ente viene equiparato ad una Unione di Comuni ai fini dell'accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di Comuni, ad eccezione che per i contributi regolati dai bandi dell'Unione Europea. Infine, fino al 2015 si prevedeva l'impegno della Regione, ove compatibile con le norme in vigore, a supportare il nuovo Comune anche mediante cessione di quota del patto di stabilità territoriale.

---

<sup>170</sup> Inoltre, la nota della direzione del Servizio Affari istituzionali e legislativi inviata ai Comuni di Fiscaglia, Poggio Torriana, Sissa Trecasali e Valsamoggia in data 17/09/2014, ha precisato come *"l'indicazione della documentazione giustificativa delle spese già sostenute o programmate va riferita solo al contributo straordinario per investimenti. Con riguardo al contributo ordinario è sufficiente, infatti, la sommaria rendicontazione con indicazione dei capitoli di spesa corrente del bilancio comunale e i relativi importi per ogni capitolo. Qualora poi i contributi, sia ordinari che straordinari, non siano ancora stati impegnati è necessario indicare in quali capitoli del bilancio preventivo 2015 essi siano iscritti."*

<sup>171</sup> <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-regionale-delle-fusioni/osservatorio-regionale-delle-fusioni-di-comuni>

La normativa di riferimento è la legge regionale 08 luglio 1996, n. 24, recante *Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni*”, modificata più volte nel corso degli anni.<sup>172</sup>

I contributi regionali si distinguono in ordinari e straordinari e vengono erogati, nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, secondo i criteri ed i parametri definiti nel Piano di Riordino Territoriale, adottato annualmente con delibera di Giunta. Riguardo i contributi straordinari (che possono essere) previsti dal P.R.T., questi hanno una durata, di norma, triennale a titolo di compartecipazione alle spese del processo amministrativo di aggregazione dei servizi e della riorganizzazione delle strutture del Comune neoistituito ed al fine di contribuire alle spese di investimento. La sua disciplina non ha subito modifiche sostanziali dal 2013 in poi.

Per l'altra tipologia di contributo, invece, dobbiamo differenziare la disciplina in base all'anno di nascita degli enti in questione. Per i Comuni istituiti a decorrere dal 1° gennaio 2014, il P.R.T. di riferimento è quello approvato con deliberazione di Giunta regionale 08 aprile 2013, n. 390; lo stesso dicasi per i nuovi enti istituiti nel biennio 2016-2017. Ivi si statuisce che al nuovo ente risultante dalla fusione sia riconosciuto per quindici anni un contributo ordinario annuale per le spese correnti, calcolato secondo i criteri che seguono:

*“4) Il contributo ordinario annuale, risultante dall'applicazione dei criteri di cui sopra, verrà maggiorato del 10% qualora il Comune neo istituito derivi dalla fusione di tutti i Comuni precedentemente aderenti alla medesima Unione, costituita da almeno 4 Comuni;*

*5) Il contributo annuale a base del calcolo del contributo complessivo è calcolato sommando le quote individuate, rispettivamente, per fasce di popolazione complessiva e di estensione territoriale dalla tabella A e la quota, stabilita dalla tabella B, per fasce di volume della spesa corrente ricavata dai rendiconti consuntivi dei comuni approvati nell'ultimo anno antecedente la legge di fusione;*

*6) Alle quote determinate in base ai criteri di cui al punto 5 si aggiunge un'ulteriore quota, basata sul numero dei comuni che si fondono, individuata assegnando un importo di €*

---

<sup>172</sup> L.r. 22/1997, l.r. 35/1997, l.r. 21/2011, l.r. 21/2012, l.r. 23/2013, l.r. 17/2014, l.r. 13/2015, l.r. 15/2016.

30.000,00 nel caso di fusione a cui partecipano fino a 4 comuni ed € 40.000,00 nel caso in cui vi concorra un numero maggiore di comuni;

7) Le prime due quote di contributo di cui al punto 5 sono individuate applicando le fasce e gli importi della tabella A) e prendendo a riferimento i dati demografici Istat al 31 dicembre del penultimo anno antecedente la legge di fusione;

Tabella A

| Popolazione                 | Importo assegnato |
|-----------------------------|-------------------|
| fino a 5.000 abitanti       | €. 30.000,00      |
| da 5.001 a 10.000 abitanti  | €. 55.000,00      |
| da 10.001 a 25.000 abitanti | €. 80.000,00      |
| da 25.001 a 50.000 abitanti | €. 110.000,00     |
| oltre 50.001                | €. 130.000,00     |
| Territorio                  | Importo assegnato |
| fino a 50 Kmq.              | €. 30.000,00      |
| da 50 a 100 Kmq.            | €. 65.000,00      |
| da 100 a 200 Kmq.           | €. 90.000,00      |
| oltre 200 Kmq.              | €. 115.000,00     |

8) La terza quota di contributo di cui al punto 5 è stabilita in base ai valori riportati nella tabella B;”

Tabella B

| Volume delle spese correnti | Importo assegnato |
|-----------------------------|-------------------|
| Fino a 5.000.000            | €. 30.000,00      |
| Da 5.000.001 a 10.000.000   | €. 50.000,00      |
| Da 10.000.001 a 20.000.000  | €. 80.000,00      |
| Da 20.000 001 a 25.000.000  | €. 110.000,00     |
| Oltre 25.000.001            | €. 130.000,00     |

Occorre precisare che per il Comune di Valsamoggia la legge di istituzione ha previsto che il contributo regionale sia pari a 705.000 euro per i primi dieci anni successivi alla fusione, mentre diminuisce a 210.000 euro per i successivi cinque anni. Come si precisa nella

relazione al progetto di legge, *“la ratio dell’andamento decrescente del contributo regionale va individuata nell’esigenza di accompagnare gradualmente il nuovo Comune verso la piena autosufficienza finanziaria, nel nuovo assetto amministrativo e dei servizi a regime, nella prospettiva secondo cui tale nuovo equilibrio dovrebbe auspicabilmente essere raggiunto entro il secondo mandato della nuova amministrazione comunale”*<sup>173</sup>.

Successivamente, i criteri per la quantificazione dei contributi regionali sono stati rideterminati dal Programma di Riordino territoriale approvato con Deliberazione di Giunta regionale 22 marzo 2016, n. 379, e dettagliati nell'allegato A, parte integrante della suddetta delibera.

Pertanto, ad oggi, i criteri per la quantificazione dei contributi sono statuiti come segue:

*“7. Ai fini della quantificazione del contributo si distinguono le fusioni ordinarie da quelle alle quali la legge riconosce priorità: il contributo per le fusioni ordinarie è rapportato solo alla popolazione ed al territorio complessivi mentre per le fusioni con priorità è rapportato anche al numero di Comuni, alla presenza di Comuni fino a mille abitanti e alla coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale, secondo le regole dei commi seguenti.*

*8. Sono fusioni ordinarie quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5.000 abitanti, quando:*

*a) coinvolgono solo due comuni;*

*b) coinvolgono più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti.*

*In tali casi alla fusione spetta, per la popolazione, una quota pari a cinque euro per abitante e, per il territorio, una quota pari a 400 euro per chilometro quadrato.*

*9. Nelle fusioni prioritarie a norme di legge, ovvero nei casi non riconducibili al comma 8, i valori economici unitari per abitante e per chilometro quadrato, a base del calcolo delle quote per popolazione e per territorio, variano al variare del numero dei Comuni dell'aggregazione come indicato nella seguente tabella, salvo quanto precisato al comma 10 per il calcolo della quota per popolazione relativa ai Comuni sotto i 1.000 abitanti.*

---

<sup>173</sup> Si veda la relazione al progetto di legge regionale, paragrafo 5, p. 4 del Supplemento speciale n. 148/2012.



*VALORE ECONOMICO UNITARIO IN EURO PER ABITANTE E PER CHILOMETRO QUADRATO APPLICABILE ALLE FUSIONI CON PRIORITÀ*

| Numero Comuni            | 2 Comuni | 3 Comuni | 4 Comuni | 5 o più Comuni |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------------|
| Euro per abitante        | 7        | 8        | 9        | 10             |
| Euro per Km <sup>2</sup> | 400      | 500      | 600      | 700            |

*10. Solo nelle fusioni aventi priorità ai sensi del comma 9, al fine di valorizzare la partecipazione dei Comuni fino a 1.000 abitanti, la quota per popolazione per tali Comuni è di 40 euro per abitante, in deroga alla tabella soprastante. Per i Comuni dell'aggregazione aventi popolazione superiore a 1.000 abitanti, il valore unitario per abitante, da moltiplicare per la loro popolazione, è quello fissato in tabella in base al numero totale dei Comuni.”*

Dalla lettura delle norme, emerge come la Regione Emilia-Romagna abbia scelto di incentivare prioritariamente le fusioni dei Comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includono almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Sono inoltre previste premialità per le fusioni con maggiore popolazione e maggior numero di Comuni e per quelle comprendenti Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti. I criteri fanno riferimento alla popolazione e al territorio complessivi e al numero dei Comuni interessati dalla fusione, nonché alla eventuale coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale ed eventualmente anche con il distretto socio sanitario.<sup>174</sup> Invece per le fusioni "ordinarie" (ovvero quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5.000 abitanti, quando coinvolgano solo due Comuni o più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti) il contributo regionale è rapportato solo alla popolazione ed al territorio complessivi. In ogni caso l'esatta quantificazione dei contributi spettanti è contenuta in ciascuna legge regionale di fusione. Infine, il contributo complessivo annuale viene concesso entro il tetto massimo di 1.000.000 di euro.

---

<sup>174</sup> Punto 11, Allegato A: “*11. Se la fusione avente priorità riguarda tutti i Comuni di una Unione coincidente con un ambito ottimale, spetta una maggiorazione del 20% del contributo complessivo; se l'ambito della fusione coincidente con l'Unione corrisponde anche al distretto socio sanitario, la maggiorazione riconosciuta è pari al 30% del contributo complessivo (calcolato su popolazione, territorio, numero Comuni e presenza di Comuni fino a 1000 abitanti).*”

Tabella 7.3 - Contributi erogati dalla Regione Emilia-Romagna ai Comuni nati da fusione.

|   | Valsamoggia<br>(BO) | Fiscaglia<br>(FE) | Sissa<br>Trecasali<br>(PR) | Poggio<br>Torriana<br>(RN) | Ventasso<br>(RE) | Alto<br>Reno<br>Terme<br>(BO) | Polesine<br>Zibello<br>(PR) | Montescudo<br>Monte<br>Colombo<br>(RN) | Terre del<br>Reno<br>(FE) |
|---|---------------------|-------------------|----------------------------|----------------------------|------------------|-------------------------------|-----------------------------|--|---------------------------|
| <b>Data e n.<br/>Legge<br/>regionale</b>  | 7/2/13<br>n. 1      | 7/11/13<br>n. 18  | 7/11/13<br>n. 19           | 7/11/13<br>n. 20           | 8/7/15<br>n. 8   | 23/11/1<br>5 n. 19            | 23/11/1<br>5 n. 20          | 23/11/15<br>n. 21                      | 19/12/1<br>6 n. 23        |
| <b>Data<br/>istituzione<br/>Comune</b>  | 1/1/14              | 1/1/2014          | 1/1/2014                   | 1/1/2014                   | 1/1/2016         | 1/1/2016                      | 1/1/2016                    | 1/1/2016                               | 1/1/2017                  |
| <b>Contributo<br/>regionale<br/>annuo spesa<br/>corrente per<br/>15 anni</b>    | 705.000             | 195.000           | 170.000                    | 115.000                    | 247.500          | 200.000                       | 72.000                      | 92.000                                 | 180.000                   |
| <b>Contributo<br/>regionale<br/>annuo spesa<br/>investimenti<br/>per 3 anni</b> | 300.000             | 150.000           | 150.000                    | 120.000                    | 200.000          | 150.000                       | 120.000                     | 120.000                                | 150.000                   |

Fonte: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it>, elaborazione propria.

Iniziamo quindi l'analisi specifica dei rendiconti dei nuovi Comuni sorti nel 2014, così da verificare dettagliatamente come siano stati utilizzati i contributi sopra descritti.

Partendo dalla Provincia di Parma, il neonato Comune di Sissa Trecasali ha stabilito di attenersi all'indirizzo per il quale le risorse del contributo statale e regionale devono progressivamente essere indirizzate al finanziamento di investimenti ovvero di interventi di carattere non ripetitivo.

Pertanto, nel primo e nel secondo anno di attività non ha distinto l'impiego del contributo regionale da quello statale, bensì ha stabilito le seguenti direttrici nel Piano della performance approvato con deliberazione di Giunta comunale 30 ottobre 2014, n. 149:

- omogeneizzazione delle tariffe e delle aliquote tributarie con riguardo alla situazione più favorevole per i cittadini;
- destinazione di quota parte del contributo statale e regionale (che assomma ad euro 450.000 di cui 170.000 erogati dalla Regione) non inferiore ad euro 200.000 al finanziamento degli investimenti legati al rifacimento del sistema della pubblica illuminazione (sia per l'anno 2014 che per l'anno 2015);

- destinazione delle ulteriori risorse di parte corrente accertate al pagamento della seconda trince dell'importo dovuto per la chiusura transattiva di una controversia euro 140.000,00) che in sede di bilancio di previsione per l'anno 2014 (pluriennale 2014-2016) erano state finanziate sulla sezione annuale relativa all'esercizio 2015.

Nel bilancio consuntivo del 2014, approvato nell'aprile del 2015, si è accertato:

- la presenza a residuo della somma di euro 200.000 (Titolo I, intervento 20820101/1 del bilancio 2014), destinata al finanziamento della progettazione e realizzazione dell'intervento di conversione a LED del sistema della pubblica illuminazione del Comune di Sissa Trecasali;
- l'avvenuta integrazione tariffaria per la maggior parte dei servizi a domanda individuale (completata poi nel corrente esercizio) e la completa integrazione tributaria. In entrambi i casi è stata attuata un'omogeneizzazione verso il basso di aliquote e tariffe;
- l'adempimento dell'intera obbligazione transattiva in conto dell'esercizio finanziario 2014 (per un onere complessivo di oltre 600.000,00 comprese le spese legali).

In conclusione un importo superiore all'intero contributo regionale è stato destinato al finanziamento dell'intervento di conversione a LED della pubblica illuminazione sia per l'anno 2015 che per l'anno 2016. L'amministrazione comunale evidenzia nella relazione i benefici tangibili di tale operazione: *“tale intervento è stata appaltato per una spesa complessiva di circa 940.000,00, finanziata interamente con risorse proprie (comprese le prime due annualità del contributo regionale (350.000,00 complessivamente) e garantirà a regime un'economia del 50% sull'attuale bolletta energetica che per il comune di Sissa Trecasali è stata stimata tra i 130.000 ed i 140.000 euro annui”*.

Il contributo in conto capitale relativo alle annualità 2014 e 2015 è stato destinato agli interventi necessari a razionalizzare la collocazione degli uffici comunali ed all'adeguamento degli strumenti operativi generali ed in particolare al completamento della ristrutturazione della sede operativa, all'adeguamento della sede dell'archivio comunale ed infine all'adeguamento della strumentazione urbanistica.

Per il Comune di Fiscaglia, la riorganizzazione della struttura informatica ha assunto priorità assoluta: questa amministrazione ha infatti optato per la dismissione delle precedenti

tre entità distinte e autonome, con la conseguente necessità di crearne una completamente nuova, unica e capace di mettere in comunicazione uffici in sedi diverse, di consentire lo scambio di informazioni in tempo reale tra tutte le postazioni di lavoro nonché di attingere da data base unificati. Dal rendiconto di utilizzo dei contributi regionali, si sottolinea come tale progettazione e conseguente implementazione *“è stata fondamentale ed assolutamente essenziale per dare vita al nuovo Comune.”*

Lo stesso rendiconto si sofferma in maniera dettagliata sulle modalità di realizzazione di tale progetto, che si è poi concretizzato attraverso diversi *step* esecutivi. Innanzitutto è stato effettuato uno studio della situazione di fatto della strumentazione informatica dei Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino, per poi procedere alla pianificazione e realizzazione delle attività relative all'unificazione dei software gestionali ed alla formazione del personale al loro utilizzo, nell'acquisizione delle relative licenze d'uso, nella creazione della nuova architettura di rete con esternalizzazione della gestione server nel cloud di Lepida Spa e nella creazione di nuovi data base unici (anagrafe, bilancio e protocollo/documentale), il tutto con particolare attenzione al contestuale avvio di dematerializzazione dei documenti.

Contemporaneamente a tale processo, ma con tempi di realizzazione più lunghi, si è provveduto all'unificazione con conseguente migrazione e transcodifica delle restanti banche dati (personale, contabilità, inventario, tributi, edilizia privata), alla sostituzione di personal computer ormai obsoleti, all'acquisizione di un unico software antivirus e di periferiche tecnologicamente adatte alle nuove esigenze (scanner, notebook, gruppi di continuità, ecc...), nonché all'acquisizione e all'installazione di un sistema di rilevazione delle presenze unificato. Infine, si è provveduto alla revisione straordinaria ed alla costruzione del nuovo inventario comunale informatizzato.

I costi derivanti e sostenuti per la realizzazione del nuovo sistema informatico sono stati coperti con l'intera quota del contributo regionale straordinario per l'anno 2014, pari ad euro 150.000 e con 34.281,38 euro del contributo medesimo per l'anno 2015. Sempre con il contributo di tale anno, l'amministrazione comunale di Fiscaglia ha realizzato un intervento di manutenzione straordinaria alla copertura della ex sede municipale in località Migliaro (per euro 14.518), al fine di garantire maggiore sicurezza e durabilità dell'edificio che ospita tuttora la sede municipale e legale del Comune di Fiscaglia, nonché un intervento urgente di manutenzione stradale (per euro 25.482),

Oltre alle opere di manutenzione straordinaria soprascritte, l'amministrazione comunale di Fiscaglia ha programmato la realizzazione di un sistema di video-sorveglianza (per euro

75.718,62) in collaborazione con le forze dell'ordine e con trasmissione dei dati tramite fibra ottica, da installare nelle zone sensibili d'accesso alle tre località, così da poter monitorare in maniera capillare i tre centri abitati e poter incrementare la sicurezza sull'intero territorio comunale.

Relativamente al contributo ordinario di euro 195.000, nel rendiconto si sottolinea come lo stesso sia stato interamente impegnato e pagato nel corso dell'esercizio 2015. Tale somma ha consentito al Comune di Fiscaglia di non operare alcun aumento tariffario e d'imposta a carico della cittadinanza, nonché di implementare taluni servizi, con particolare riguardo verso le fasce economicamente più deboli ed alla popolazione scolastica. Durante l'anno 2015, *“l'Amministrazione ha garantito la gestione di tutti i servizi (a domanda individuale e non) già erogati e previsti nel corso del 2014, nonché il mantenimento di un cospicuo impegno per le problematiche ed esigenze di carattere socio-assistenziale.”* A titolo cognitivo, sono riportati genericamente i capitoli di bilancio e le rispettive quote parte dell'importo impegnato:

- beni per manutenzione immobili: euro 15.000;
- gestione e manutenzione beni: euro 33.000;
- spese per assicurazioni diverse: euro 22.000;
- noleggi PC e fotoriproduttori: euro 2.500;
- servizi di Polizia Municipale: euro 1.500;
- interventi per scuole materne: euro 3.000;
- progetti scolastici: euro 7.000;
- servizi mensa e trasporto scolastico: euro 60.000;
- gestione biblioteche: euro 13.000;
- manifestazioni culturali: euro 4.000;
- Protezione civile/Pronto intervento: euro 6.000;
- interventi socio-assistenziali: euro 28.000.

Passando al Comune di Valsamoggia, nell'anno 2015 questo è stato beneficiario dei seguenti contributi da parte della Regione Emilia-Romagna: 300.000 a titolo di contributi straordinario per spese di investimento e ulteriori 705.000 euro come contributo ordinario per le spese correnti.

Per quanto riguarda la prima somma, la destinazione è stata la seguente:

- 14.314 euro per la revisione straordinaria del patrimonio finalizzata alla redazione di un inventario unico;
- 190.000 euro per la riqualificazione del palazzo municipale di Montevoglio, finalizzata alla realizzazione della nuova sede del corpo di Polizia Municipale.
- la somma rimanente pari ad euro 95.686 è confluita invece nell'avanzo di amministrazione 2015, in quanto non impegnata al 31 dicembre 2015. Parte di questi (42,000 euro) sono stati destinati alla realizzazione dell'edificio polifunzionale in località Ca' Bortolani, nel territorio del Municipio di Savigno.

Analizzando invece il contributo straordinario finalizzato alla spesa corrente, la somma di 705.000 euro è stata interamente iscritta ed utilizzata nel bilancio previsionale 2015. Nella relazione pervenuta al Servizio regionale l'amministrazione specifica che si è operato al fine di:

- garantire i servizi erogati dai singoli enti;
- avviare un percorso di unificazione dei servizi, individuando in un livello medio lo standard di riferimento;
- evitare un incremento della pressione fiscale, avviando parallelamente un percorso di unificazione dei prelievi fiscali, individuando in un livello medio lo standard di riferimento;
- evitare un appesantimento della contribuzione a carico degli utenti per i servizi resi dall'amministrazione;
- investire in ambiti specifici, in particolare la valorizzazione del territorio e l'attrazione di operatori economici interessati ad investire sul territorio stesso.

Il Comune di Valsamoggia ha inoltre effettuato una macro suddivisione dell'utilizzo di tale premialità economica, nei termini dei seguenti valori:

- euro 200.000 destinati ai servizi alla persona, sia in ambito sociale (in particolare l'operazione di trasferimento all'azienda speciale consortile per la gestione dei servizi sociali), sia in ambito di assistenza scolastica;
- euro 450.000 finalizzati ai servizi per il territorio, in particolare interventi sulla viabilità comunale;

- la rimanente somma di 50.000 euro destinata alla valorizzazione del territorio, tema molto caro alla amministrazione del nuovo ente, come abbiamo notato anche dalla precedente analisi dell'organizzazione interna degli uffici comunali.

Non è stato possibile approfondire il caso del Comune di Poggio Torriana, in quanto la rendicontazione dei contributi comunque pervenuta al Servizio Riordino e Sviluppo istituzionale e territoriale non contiene elementi specifici rilevanti.

## Conclusioni

Le analisi condotte in questo elaborato di tesi hanno consentito di articolare l'ampia tematica delle fusioni di Comuni su più livelli tematici, individuando per ciascuno di essi i punti di forza e le criticità maggiori.

Dal punto di vista prettamente giuridico, emerge anzitutto come le legislazioni di riferimento si siano ad oggi rivelate determinanti nel favorire o meno i processi di aggregazioni intercomunali, ma in particolare negli ultimi anni, in quanto le fusioni hanno incontrato il favore legislativo solo a fasi alterne: a partire dal 2014 il rapido aumento di tale fenomeno è riconducibile a un insieme di politiche chiaramente concepite come un incentivo all'istituto della fusione. Il costante e ingente stanziamento dei contributi statali ai nuovi Comuni ha costituito un importante incentivo all'aggregazione, mentre la legge Delrio ha facilitato e non poco la nascita dei nuovi enti, accompagnandoli nei loro primi mesi di vita. D'altro canto, a seconda delle norme regionali variano profondamente i possibili esiti conseguenti ai *referendum* propedeutici alla fusione. Questa frammentazione legislativa ha prodotto risultati estremamente differenti sul panorama nazionale. Talune discipline relative ai procedimenti legislativi di fusione, in primis quella della Regione Trentino-Alto Adige, risultano eccessivamente restrittive in termini di *quorum* partecipativo e deliberativo; altre invece attribuiscono un'ampia potestà alle volontà politiche delle maggioranze di turno nell'interpretazione del risultato referendario. Parimenti, nel lungo cammino burocratico precedente la fusione in molti casi sono risultate decisive le scelte discrezionali dei singoli Consigli regionali, che si vedono attribuire dalle rispettive discipline la facoltà di proseguire o meno l'*iter* legislativo finalizzato all'istituzione di più enti, a seguito dello svolgimento del *referendum* consultivo tra le popolazioni interessate. A tal proposito è alquanto discutibile, ad esempio, il fatto che soli sette elettori del Comune più piccolo tra quelli interessati da un *referendum* propedeutico alla fusione, come avvenuto nel citato caso lombardo di Borgo di Terzo, coinvolto nella consultazione con i Comuni di Vigano San Martino e Luzzana, abbiano potuto inficiare il consenso maggioritario verso l'aggregazione espresso dai cittadini dei tre Comuni complessivamente considerati. In questa circostanza la Regione Lombardia non diede seguito all'*iter* di fusione, al contrario di quanto avvenne con il caso eclatante di Gravedona ed Uniti, dove, ricordiamo, la maggioranza complessiva degli abitanti dei Comuni interessati (nonchè di due su tre degli enti coinvolti) aveva espresso parere negativo alla fusione, manifestando così una certa schizofrenia politica. Lo stesso dicasi per altre Regioni che



invece negli ultimi anni hanno puntato molto sulla nascita di Comuni unici, come Toscana e Emilia-Romagna: esemplificativi sono alcuni casi considerati nel Capitolo 1. Per ovviare a tale frammentazione territoriale, a mio parere, in molte discipline regionali andrebbero innanzitutto riconsiderati i parametri di valutazione dell'esito referendario da parte del Consiglio: l'organo assembleare manterrebbe la disponibilità della decisione relativa all'istituzione o meno del nuovo Comune, ma valuterebbe i risultati del *referendum* esclusivamente sulla base del parametro afferente al risultato complessivo della consultazione. Considerare l'intero bacino elettorale per il calcolo del *quorum* deliberativo potrebbe fornire maggiore stabilità alla consultazione, eliminando il fattore di incertezza delle valutazioni consiliari, e le popolazioni interessate, più consapevoli del peso della loro decisione, potrebbero risultarne maggiormente responsabilizzate, forse mostrando un maggior tasso di partecipazione alla consultazione. Soprattutto, aumenterebbe il numero delle fusioni o quantomeno il successo percentuale delle relative iniziative. Inoltre, un'altra agevolazione di rilievo potrebbe riguardare la cancellazione del *quorum* partecipativo: se in ogni Regione le consultazioni referendarie fossero ritenute valide indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato, oggi potremmo vantare un più alto numero di nuovi Comuni (ricordiamo che il *quorum* di partecipazione è previsto da otto Regioni: Basilicata, Liguria, Molise, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Umbria e Valle d'Aosta).

Tuttavia, come ci insegnano alcuni casi di mancata fusione in Toscana e in Emilia-Romagna, ciò potrebbe non bastare, in quanto è necessaria una forte volontà politica al riguardo, che incentivi la prosecuzione degli *iter* legislativi in seguito allo svolgimento delle consultazioni referendarie.

Un altro livello di analisi ha riguardato le forme di collegamento con le comunità d'origine: in questo caso l'alta eterogeneità delle soluzioni adottate dai nuovi Comuni non è di per sé nociva, tutt'altro. Ciascuna amministrazione comunale, avvalendosi delle generiche previsioni della legge 56/2014, può istituire le forme istituzionali di decentramento che ritiene più opportune sulla base delle caratteristiche socio-territoriali che identificano tali enti. Risulta sì di basilare importanza la tutela delle comunità d'origine, "*purché siffatta attenzione non assuma la deriva di una petizione di principio, talvolta sostenuta da velate convenienze della rappresentanza politica*". Allo stesso tempo la Delrio, non obbliga i comuni nati da fusione ad adottare obbligatoriamente Municipi e/o Consulte frazionali. Spetta alla lungimiranza delle classi dirigenti locali saper individuare la necessità e l'eventuale modalità di attuazione di tale

scelta: in alcuni casi si adottano, o si ipotizzano nella fase pre-fusione, soluzioni impegnative (come quella dei Municipi elettivi) solo per paura di non saper rispondere alle paure dei cittadini di perdere la fantomatica “identità” preesistente. Il problema identitario e della perdita di autonomia da parte delle comunità locali originarie è sì enfatizzato dagli oppositori alle fusioni ma spesso caricato di preoccupazione anche dai fautori stessi di tali processi. Tuttavia, l’analisi del paragrafo 4.2 mostra come in molti casi si siano raggiunte soluzioni più o meno ragionevoli. Risultano maggioritari i casi di Comuni unici che hanno inserito nello Statuto norme concernenti la nomina di un Prosindaco e di un esiguo numero di Consulteri con specifiche e limitate competenze. Un modello finora trascurato e che invece potrebbe essere ideale per i nuovi enti di piccola taglia demografica è costituito dalla figura monocratica del Consigliere di Municipio, eletto o nominato all’interno del Consiglio comunale. La soluzione suggestiva, ma nettamente minoritaria, dei Municipi elettivi meriterebbe un’ulteriore approfondimento inerente l’attività svolta in concreto da quest’ultimi, che rischia di costituire un aggravio dei procedimenti amministrativi, presentandosi come una “brutta copia” dei Consigli comunali. L’istituzione dei Municipi elettivi non deve essere un automatismo derivante dalla fusione, bensì una delle tante opzioni di scelta tra i vari modelli adottati nei diciotto Comuni considerati nello studio, che, comunque, acquista di significato solo per enti con popolazioni di un certo rilievo numerico: il caso del Comune di Ventasso deve mettere in guardia i futuri Comuni unici dall’adottare automaticamente tale istituto. Tuttavia, il caso di Valsamoggia dimostra come si possa sapientemente gestire questa tipologia di forma di decentramento, privilegiando forme di interazione tra Municipi e amministrazione, come la Conferenza delle Municipalità, che si è dimostrata utile anche per un’analisi critica dei primi anni di vita dei Municipi stessi. La presenza di questo organismo di raccordo tra i cinque Consigli di Municipio e tra questi e l’amministrazione comunale ha favorito il confronto delle comunità e condotto verso scelte unitarie, talvolta molto concrete e di immediato rilievo per la cittadinanza. Una prima revisione delle competenze e delle funzioni dei Municipi risulta necessaria, ma in un Comune di 30.000 abitanti questa sfida si è rivelata comunque positiva.

Il caso di Valsamoggia ci consente inoltre un’importante analisi sul versante dei benefici derivanti dai processi di fusione: questi sono innegabili e sotto gli occhi di tutti. Riduzione delle spese correnti, organizzazione interna ottimale del nuovo ente, specializzazione del personale con relativi minori costi, innalzamento del livello qualitativo e quantitativo dei

servizi alla cittadinanza, accresciuta capacità di effettuare investimenti strategici sul territorio: tutto questo si è rivelato possibile grazie all'aggregazione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno. È essenziale ribadire come nei prossimi anni emergerà ancor più nettamente la bontà di tale scelta lungimirante, in merito ai vari aspetti sopra considerati.

Infine, i rendiconti elaborati dai Comuni di Fiscaglia, Sissa Trecasali e Valsamoggia testimoniano come i contributi finanziari concessi dalla Regione Emilia-Romagna, nonostante non debbano costituire la scelta preponderante che porta al processo di fusione (in virtù anche del loro notevole minore importo rispetto agli incentivi statali), siano stati effettivamente utilizzati per il bene delle comunità locali e abbiano costituito un buon punto di partenza su cui basare le fondamenta dei nuovi enti.

Lo stato di salute delle fusioni in Italia è quindi mediamente positivo. I passi fatti in avanti sono stati notevoli ma occorre insistere per un miglioramento continuo su due livelli distinti. Il primo è giuridico, con una necessaria omogenizzazione delle normative regionali, che possa slegare da eccessivi lacci e laccioli gli istituti referendari e i possibili conseguenti *iter* di fusione. Risultano quindi auspicabili norme che salvino un più ampio numero di proposte di *referendum* consultivi: a tal fine l'unica soluzione possibile è data da un intervento coordinato a livello politico, che coinvolga partiti, amministratori regionali e le associazioni degli enti locali. L'altro livello è appunto quello politico e culturale, che deve investire appunto tali soggetti, ma con particolare riguardo gli amministratori locali. Il Comune, oltre ad essere il primo livello di governo eletto che incontrano i cittadini e le imprese, è quello chiamato a svolgere funzioni e ad erogare servizi essenziali per la vita della comunità e del suo sviluppo. Ne consegue che l'organizzazione della macchina comunale si riflette sul territorio di riferimento, sulla qualità della vita delle persone e sulla capacità produttiva dell'intero Paese. Come faranno i tanti Comuni "polvere" italiani ad andare avanti negli anni a venire anche solo nell'ordinaria amministrazione, in uno scenario desolante dal punto di vista finanziario per gli enti locali? Fino a quando prevarranno legittime ma egoistiche opinioni di difesa delle piccole comunità e delle tanto citate "identità", concepite come monadi indipendenti e immutabili? È necessario svincolarsi da tali campanilismi per affermare un progetto di ampio respiro, fondato sui concetti di solidarietà e comune senso di appartenenza e necessario per migliorare il nostro Paese, partendo proprio dalla revisione dei confini comunali.

Come non condividere a tal proposito le parole esaustive di Barrera e Massari:

*“Le sfide del mondo contemporaneo – la complessità della domanda sociale, l’inadeguatezza delle risorse disponibili, la competizione globale – non consentono nostalgie localiste: il “piccolo è bello” non funziona più (se mai ha funzionato...)”*<sup>175</sup>

*“Quando i Comuni comprenderanno che fondersi non significa abdicare, quando, più in generale, si smetterà di ragionare in termini di “sconfitta” e di “vittoria” nei rapporti tra enti territoriali, poiché sulla loro compresenza è edificata la Repubblica e se perde uno perdono tutti, allora, forse, quello che sino adesso è stato un timido segnale di apertura nei confronti delle aggregazioni diventerà un consenso convinto, diffuso e contagioso.”*<sup>176</sup>

L’istituto della fusione di Comuni non rappresenta certo la panacea di tutti i mali che affliggono il sistema delle autonomie locali in Italia: tuttavia può davvero rivelarsi come lo strumento operativo sui cui puntare in un’ottica di modernizzazione del sistema amministrativo del nostro Paese: l’esperienza intrapresa dalla Regione Emilia-Romagna e altri segnali incoraggianti provenienti dalla pluralità dei territori lo testimoniano chiaramente.

---

<sup>175</sup> Barrera P., in Sterpa A. (a cura di), *op. cit.*, pag. 262.

<sup>176</sup> Massari G., *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l’alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in “Federalismi.it”, n. 6, 2016, pag. 21.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Commento al testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, Maggioli, 2000.

ANCI, IFEL, *Atlante dei Piccoli Comuni*, 2015.

Associazione Terre Comuni (a cura di), *Le fusioni di Comuni in Toscana, una chiave di lettura*, 2015.

Baldi B. e Xilo G., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in "Istituzioni del Federalismo", Quaderno 1, 2012, pp. 141-165.

Campana G., *L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in "Istituzioni del Federalismo", Quaderno 1, 2012, pp. 85-98.

Corte dei Conti - Sezione Autonomie, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, Audizione 1° Dicembre 2015, pag. 21. ([http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_autonomie/2015/audizione\\_1\\_12\\_2015.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2015/audizione_1_12_2015.pdf))

Camera dei Deputati - Commissione I, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, 28 Novembre 2016, pag. 23. ([http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01\\_servizi/2016/11/28/leg.17.stencomm.data20161128.U1.com01.indag.c01\\_servizi.0009.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_servizi/2016/11/28/leg.17.stencomm.data20161128.U1.com01.indag.c01_servizi.0009.pdf))

Di Giulio M., Profeti S., *Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3, 2016, pp. 311-340.

Filippini R. e Maglieri A., *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali, in Le politiche territoriali. Modelli ed esperienze*, in "Istituzioni del Federalismo", n. 2, 2015, pp. 313-329.

Giannini M. S., in *Il riassetto dei poteri locali*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 1, 1971, pp. 451-461.

Iommi S., *I costi della frammentazione e i vantaggi delle fusioni*, 2016.

Maglieri A., *La Valle del Samoggia verso la fusione*, in “Istituzioni del Federalismo”, Quaderno 1, 2012, pp. 99-120.

Massari G., *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in “Federalismi.it”, n. 6, 2016, pag. 21.

Migliarese Caputi A., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli, 2016.

Pacella G., Milanetti R., Verde G., *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento di comuni di minore dimensione demografica*, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, 2015.

Pizzetti F. *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge “Delrio”)*, Giuffrè, 2015.

Ramazza S., *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013*, in “Istituzioni del Federalismo”, n. 2, 2015, pp. 477-495.

Regione Emilia-Romagna, ERVET, *Vademecum degli adempimenti fondamentali di un Comune nato da fusione in Emilia-Romagna*, Bologna, 2013. ([http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi/vademecum\\_fusioni\\_per\\_sito.pdf](http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi/vademecum_fusioni_per_sito.pdf))

Ricciardi G. C., *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in “Federalismi.it”, n. 21, 2015.

Rumpianesi D., *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in "Istituzioni del Federalismo", n. 2, 2014, pp. 465-491.

Sterpa A. (a cura di) *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, 2014.

Susio B., Barbagallo E., Rumpianesi D., *Da molti a uno: la fusione di Comuni*, Edizioni Strategiche, 2016.

Tubertini C., *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in "Istituzioni del Federalismo", n. 2, 2014, pp. 197-214.

Tubertini C., *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale: Corte costituzionale 26 marzo 2015 n. 50*, in "Giornale di diritto amministrativo: mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni", n. 4, 2015, pag. 489-499.

Vandelli L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 Aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma*, Maggioli, 2014, pag.

Vandelli L., *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, 2000, pag.

Vigato E., *La fusione di Comuni. Evoluzione legislativa nazionale e regionale*, in "Il Diritto della Regione Veneto", n. 1-2, 2012.

## SITOGRAFIA

<http://www.abruzzoweb.it/contenuti/fusione-comuni-e-gia-battaglia-molti-non-vogliono-diventare-frazione/608674-4/>

<http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni>

<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-regionale-delle-fusioni/osservatorio-regionale-delle-fusioni-di-comuni>

<http://www.comune.valsamoggia.bo.it>

<http://finanzalocale.interno.it>

<http://www.fusionesamoggia.it>

<http://fusione.vallemarecchia.it>

<http://www.lavocedipistoia.it/a34829-referendum-appello-di-bini-fanucci-vanni-%20fratoni-baldi-e-niccolai-volonta-elettori-e-chiara-e-indica-fusione.html>

<http://statistica.regione.emilia-romagna.it>

<http://portale.ancitel.it>

<http://www.tuttitalia.it>

Inoltre, per la ricerca del paragrafo 4.2, sono stati utilizzati tutti i siti online dei seguenti Comuni: Alto Reno Terme (BO), Altopiano della Vigolana (TN), Bellagio (CO), Colverde (CO), Gravedona ed Uniti (CO), Ledro (TN), Maccagno con Pino e Veddasca (VA), Montiglio Monferrato (AT), Mosso (BI), Poggio Torriana (RN), Predaia (TN), Rivignano Teor (UD), Trecastelli (AN), Tremezzina (CO), Val Brembilla (BG).



## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 117 e 133.

Legge 08 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*.

Decreto regio 03 marzo 1934, n. 383, *Testo unico della legge comunale provinciale*.

Legge 03 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*.

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

Decreto del Ministro dell'Interno 01 settembre 2000, n. 318, *Regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali*.

Legge 07 agosto 2012, n. 135, *Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95: Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*.

Decreto del Ministro dell'Interno 10 ottobre 2012, n. 174, *Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai Comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e seguenti*.

Legge 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*.

Legge 23 dicembre 2014, n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)*.

Legge 28 dicembre 2015, n. 208., *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017.*

Legge 11 dicembre 2016, n. 232, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.*

Legge 07 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni.*

Corte costituzionale, sentt. 214/2010, 453/1989, 279/1994, 433/1995.

Statuti delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto.

Legge regionale Emilia Romagna, 08 luglio 1996, n. 24, *Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni*, e successive modificazioni (l.r. 22/1997, l.r. 35/1997, l.r. 11/2001, l.r. 21/2011, l.r. 21/2012, l.r. 23/2013, l.r. 17/2014, l.r. 15/2016.)

Legge regionale Lombardia 15 dicembre 2006, n. 29, *Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali*, e successive modificazioni.

Legge regionale Marche 16 gennaio 1995, n. 10, *Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche*, e successive modificazioni.

Legge regionale Piemonte 02 dicembre 1992, n. 51, *Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali*, e successive modificazioni.

Legge regionale Veneto 24 dicembre 1992, n. 25, *Norme in materia di variazioni provinciali e comunali*, e successive modificazioni.

Legge regionale Liguria 21 marzo 1994, n. 12, *Disciplina della cooperazione tra regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all'unificazione dei comuni*, e successive modificazioni.

Legge regionale Liguria 28 novembre 1977, n. 44, *Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari*, e successive modificazioni.

Legge regionale Veneto 27 gennaio 1995, n. 22, *Concessione ai Comuni di Contarina e Donada della Provincia di Rovigo di un contributo straordinario*.

Legge regionale Veneto 14 settembre 1994, n. 49, *Istituzione del nuovo Comune di Porto Viro mediante fusione dei Comuni di Donada e Contarina della Provincia di Rovigo*.

Legge regionale Veneto 21 marzo 1995, n. 14, *Istituzione del nuovo comune di Due Carrare mediante fusione dei comuni di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano della provincia di Padova*.

Legge regionale Veneto 27 aprile 2012, n. 18, *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*, e successive modificazioni.

Deliberazione della Giunta regionale Veneto 06 agosto 2013, n. 1417, "*Legge Regionale n. 18/2012, art. 8. Approvazione Piano di riordino territoriale. Art. 8, comma 8, L.R. n.18/2012. Deliberazione/CR n. 74 del 28.06.2013*".

Legge regionale Trentino-Alto Adige 09 dicembre 2014, n. 11, *Disposizioni in materia di enti locali*, e successive modificazioni.

Legge regionale Trentino-Alto Adige 13 marzo 2009, n. 1, *Istituzione del nuovo Comune di Ledro mediante la fusione dei comuni che hanno costituito l'Unione dei comuni della Valle di Ledro*.

Legge regionale 13 novembre 2009, n. 7, *Istituzione del nuovo Comune di Comano Terme mediante la fusione dei Comuni che hanno costituito l'Unione dei Comuni di Bleggio Inferiore e Lomaso e modifica della legge regionale 13 marzo 2009, n. 1.*

Deliberazione della Giunta regionale Trentino-Alto Adige 09 settembre 2015, n. 176, *Parametri per la concessione di contributi alle fusioni di comuni.*

Legge regionale Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, *Disposizioni organiche in materia di enti locali, e successive modificazioni.*

Deliberazione della Giunta regionale Piemonte 04 agosto 2016, n. 52-3790, *Criteri per la determinazione degli incentivi finanziari da destinarsi al Comune istituito a seguito di fusione o di incorporazione.*

Legge regionale Piemonte 22 dicembre 1997, n. 65, *Istituzione del Comune di Montiglio Monferrato mediante fusione degli attuali Comuni di Colcavagno, Montiglio e Scandeluzza (Provincia di Asti).*

Legge regionale Piemonte 11 novembre 1998, n. 32, *Istituzione del comune di Mosso mediante fusione degli attuali comuni di Mosso S. Maria e Pistolesa (Provincia di Biella).*

Legge regionale Marche 22 luglio 2013, n. 18, *Istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Castel Colonna, Monterado e Ripe, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), della Legge Regionale 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche".*

Legge regionale Marche 09 dicembre 2013, n. 46, *Disposizioni finalizzate ad incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale, e successive modificazioni.*

Legge regionale Abruzzo 17 dicembre 1997, n. 143, *Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni, e successive modificazioni.*

Legge regionale Toscana 27 dicembre 2011, n. 68, *Norme sul sistema delle autonomie locali*, e successive modificazioni.

Legge regionale Lombardia 27 giugno 2008, n. 19, *Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*, e successive modificazioni.

Regolamento regionale Lombardia 27 luglio 2009, n. 2, *Contributi alle Unioni di comuni lombarde e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)*.

Legge regionale Toscana 25 gennaio 2016, n. 1, *Istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e di Cutigliano*.

Legge regionale Emilia-Romagna 07 febbraio 2013, n. 1, *Istituzione del Comune di Valsamoggia mediante fusione dei comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna*.

Legge regionale Emilia-Romagna 07 novembre 2013, n. 20, *Istituzione del Comune di Sissa Trecasali mediante fusione dei comuni di Sissa e Trecasali nella Provincia di Parma*.

Legge regionale Emilia-Romagna 07 novembre 2013, n. 18, *Istituzione del Comune di Fiscaglia mediante fusione dei comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia nella Provincia di Ferrara*.

Legge regionale Emilia-Romagna 07 novembre 2013, n. 19, *Istituzione del Comune di Poggio Torriana mediante fusione dei comuni di Torriana e Poggio Berni nella Provincia di Rimini*.

Legge regionale Emilia-Romagna 09 luglio 2015, n. 8, *Istituzione del Comune di Ventasso mediante fusione dei comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto nella Provincia di Reggio Emilia*.

Legge regionale Emilia-Romagna 09 luglio 2015, n. 9, *Istituzione del Comune di Alto Reno Terme mediante fusione dei comuni di Granaglione e Porretta Terme nella Provincia di Bologna.*

Legge regionale Emilia-Romagna 23 novembre 2015, n. 21, *Istituzione del Comune di Montescudo Monte Colombo mediante fusione dei comuni di Monte Colombo e Montescudo nella Provincia di Rimini.*

Legge regionale Emilia-Romagna 23 novembre 2015, n. 20, *Istituzione del Comune di Polesine Zibello mediante fusione dei comuni di Polesine Parmense e Zibello nella Provincia di Parma.*

Legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2016, n. 19, *Istituzione del Comune di Terre del Reno mediante fusione dei comuni di Mirabello e Sant'Agostino nella Provincia di Ferrara.*

Deliberazione del Consiglio comunale di Saludecio, 28 novembre 2015, n. 71, *Istanza per iniziativa legislativa finalizzata all'istituzione di un nuovo comune a seguito di fusione dei Comuni di Saludecio, Mondaino e Montegridolfo.*

Progetto di legge d'iniziativa della Giunta, n. 3282, *Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara nella Provincia di Piacenza*" (Delibera di Giunta regionale 26 settembre 2016, n. 1536).

Deliberazione del Commissario prefettizio (con poteri spettanti al Consiglio), Comune di Valsamoggia, 10 aprile 2014, n. 3.

Deliberazione del Consiglio comunale di Torriana 13 aprile 2013, n. 13.

Deliberazione del Consiglio comunale di Poggio Berni 29 marzo 2013, n. 15.

Deliberazione del Commissario prefettizio (con poteri spettanti al Consiglio), Comune di Poggio Torriana, 05 maggio 2014, n. 73.

Deliberazione di Giunta regionale Emilia-Romagna 31 marzo 2015, n. 329, *Stralcio del programma di riordino territoriale recante i criteri per quantificare i contributi alle nuove fusioni di comuni intraprese nell'anno 2015. Proroga del termine di rendicontazione dei contributi straordinari concessi nel 2014 ai comuni istituiti mediante fusione.*

Deliberazione di Giunta regionale Emilia-Romagna 08 aprile 2013, n. 390, *Disciplina transitoria annualità 2013 degli incentivi a sostegno delle gestioni associate. Integrazione del programma di riordino territoriale DGR n. 286/2013 e aggiornamento DGR n. 1072/2012 (L.R. n. 21/2012).*

Deliberazione di Giunta regionale Emilia-Romagna 22 marzo 2016, n. 379, *Stralcio del programma di riordino territoriale recante i criteri per quantificare i contributi alle nuove fusioni di comuni intraprese dall'anno 2016.*

Inoltre, per l'analisi del paragrafo 4.2, sono stati utilizzati gli Statuti e Regolamenti dei Municipi (o Consulte frazionali) dei seguenti Comuni: Alto Reno Terme (BO), Altopiano della Vigolana (TN), Bellagio (CO), Colverde (CO), Gravedona ed Uniti (CO), Ledro (TN), Maccagno con Pino e Veddasca (VA), Montiglio Monferrato (AT), Mosso (BI), Poggio Torriana (RN), Predaia (TN), Rivignano Teor (UD), Trecastelli (AN), Tremezzina (CO), Val Brembilla (BG), Valsamoggia (BO), Ventasso (RE).





*Grazie ai miei genitori, Sandra e Lorenzo,  
che mi sostengono sempre con infinito amore.*

*Grazie ad Alice, Alberto e Giacomo,  
i compagni di viaggio più belli  
che la vita potesse donarmi.*

*Giulio*