

Le formule di aggregazione comunale. Dall'Unione alla Fusione di Comuni

di Giorgia Romita

(Fondazione TrasPArenza - Cosenza)

La attuale dimensione di *governance* locale appare inefficiente, con un'elevata frammentazione del livello amministrativo comunale.

La situazione degli enti locali, in particolar modo dei Comuni, è la testimonianza concreta del come la crisi economica abbia impattato rovinosamente sulle realtà municipali, sottolineando sempre più, nel corso del tempo, la inadeguatezza della struttura istituzionale.

L'inidoneità la si riscontra non solo, nelle strutture in se e per sé, ma anche oramai nella carenza di risposte ai propri cittadini con assenza di servizi e garanzie per le quali, comunque, le comunità locali hanno pagato e continuano a pagare.

L'attenzione è principalmente rivolta verso l'idea di cambiamento, teso alla realizzazione dell'efficienza, efficacia ed economicità della realtà comunale. Una idea che trova la sua occasione di concretizzazione nelle possibilità offerte dall'ordinamento sempre più attento e sensibile a tali problematiche.

Si è intervenuto con il ricorso di due istituti, le cosiddette formule aggregative, ovverosia l'Unione e la Fusione di Comuni.

Seppur diverse quanto a meccanismo attuativo e risultato finale, hanno un obiettivo comune: intervenire in modo utile nella realtà comunale maggioritaria che compone la Repubblica, costituzionalmente intesa.

Il quadro normativo di riferimento, è vasto quanto esemplificativo della loro continua evoluzione.

Con la legge 8 giugno 1990 n. 142 si prevedeva originariamente che le Unioni fossero organizzazioni provvisorie e intermedie, esclusivamente finalizzate alla creazione delle condizioni necessarie volte a realizzare una successiva Fusione. Infatti, se entro dieci anni dall'Unione non si fosse proceduto alla Fusione, l'Unione avrebbe dovuto necessariamente sciogliersi.

Era chiaro che la legge - prevedendo un meccanismo di tal tipo, attraverso un percorso nel quale l'Unione rappresentava una semplice tappa - puntasse sostanzialmente alla riduzione del numero dei Comuni.

L'Unione, pertanto, veniva ad assumere esclusivamente valenza strumentale rispetto alla successiva nonché necessaria Fusione, ponendo in secondo piano la finalità dell'esercizio di una pluralità di funzioni o servizi¹.

Nel corso degli anni si arrivò a sganciare l'idea di Unione da quella di Fusione. Questo risultato lo si ebbe con la legge 3 agosto 1999 n. 265, che modificò la legge n. 142 del 1990, con la quale si permise all'Unione di spogliarsi dell'idea di “tappa necessaria a” e di affermarsi come strumento autonomo di riordino territoriale, aperto a tutti coloro i quali miravano a migliorare la propria gestione in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

L'Unione di Comuni è prevista all'art 32 del TUEL. Nel corso degli anni gli interventi sono stati molteplici e hanno messo in luce il fatto che l'Unione sia uno strumento finalizzato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni. L'utilizzo di tale formula aggregativa, seppur non utilizzata in modo esclusivo, è aumentata notevolmente (in virtù del fatto che non sia più obbligatorio procedere successivamente a Fusione). Tuttavia, prevalentemente si è teso ad utilizzare forme di gestione associata di maggior flessibilità, che non comportano la creazione di una nuova entità istituzionale di secondo grado, ma che vengono disciplinate sulla base di convenzioni e governate da semplici organi di coordinamento².

Ulteriori modifiche legislative hanno interessato l'Unione, intervenute a seguito della manovra finanziaria del 2010 a cui seguirono la legge 15 luglio 2011 n. 111 e la legge 14 settembre 2011 n. 148, alla quale si aggiunge la legge 4 aprile 2012 n. 35 sulla cosiddetta *spending review*, modificata dalla legge 7 aprile 2014 n. 56, cosiddetta legge Delrio che ha, tra l'altro, ridisegnato i confini e le competenze dell'amministrazione locale.

L'Unione attraverso la gestione associata dei servizi – che rappresenta la sua principale attività istituzionale (il cosiddetto *core business*) - può verosimilmente realizzare i necessari risparmi, facilmente ottenibili con la razionalizzazione e la “specializzazione” nel soddisfare i bisogni caratteristici del territorio, cui la medesima è preposta³. Tuttavia, occorre comunque tener presente che il risultato cui si giunge attraverso l'Unione non è certamente ad un livello di ottimizzazione pari a quello che si otterrebbe con la Fusione.

Al fine di incentivare la razionalizzazione e il riordino territoriale, è stata introdotta la Fusione, segnatamente sganciata dall'Unione, attualmente disciplinata all'art. 15 del TUEL - a sua volta modificato dalla legge n. 56 del 2014 al comma 2 - il quale dopo aver citato le norme costituzionali

¹ V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2012.

² B. BALDI e G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *ISTITUZIONI del FEDERALISMO, Quaderni* 1.2012

³ Cfr. in *Le Unioni di Comuni: vantaggi e problematiche (anche derivanti dal riordino delle Province)*, di E. JORIO, in *Regione del Veneto* (<http://diritto.regione.veneto.it>).

che assegnano alle Regioni il compito di modificare le circoscrizioni territoriali, qualifica l'istituto della fusione come il migliore strumento per istituire nuovi comuni⁴, tagliando costi e problemi organizzativi.

Sin dal 1997 con la legge n. 59 si sono ampliate sempre di più le competenze dei Comuni, portando con sé l'incremento del rischio di inadeguatezza dei quelli di piccole dimensioni nell'assolvere i propri compiti.

Sempre più si è evidenziata l'inefficienza del sistema amministrativo locale, alla quale ha concorso l'eccessiva frammentazione dei Comuni che a sua volta ha comportato l'inidoneità di alcune strutture nell'assolvimento dei propri compiti.

La più odierna necessità è quella prevalentemente di individuare uno strumento capace di intervenire sulle cause della dilagante inefficienza e inadeguatezza degli enti locali nell'attività amministrativa delle realtà comunali. Questo risultato potrebbe essere realizzato attraverso lo strumento che porta con sé capacità di razionalizzazione delle spese e delle procedure: la Fusione di Comuni, con la quale si ottiene la nascita di un nuovo unico ente, a seguito di fusione delle singole realtà comunali⁵.

Per quanto sia un istituto presente da anni, ancor'oggi non nutre particolare fiducia ma alimenta in molti scetticismo e forse "paura" che potrebbe essere attribuita alle rilevanti e incisive conseguenze che l'aver proceduto a Fusione comporta (in particolar modo nel Meridione, a contrario al nord l'istituto è stato di gran lunga più utilizzato con il primato spettante alla Lombardia. Non che questo debba essere inteso come sinonimo di arretratezza ma certamente comporta una situazione statica dove è assente la spinta al cambiamento, una mancanza di volontà per individuare ed affrontare i problemi, soprattutto afferenti alla razionalizzazione della spesa pubblica in senso lato).

È una questione molto delicata, per la quale è opportuno procedere gradualmente.

Una prima, ma fondamentale e frequente domanda: è costituzionalmente legittimo un meccanismo che vada ad incidere in modo considerevole sulla realtà dell'ente locale?

La risposta a questo primo quesito è certamente affermativa alla luce della Costituzione, in particolare agli artt. 117, 132 e 133.

Invero, partendo dal principio dell'autodeterminazione della popolazione, per il quale letteralmente il popolo ha diritto ad esercitare la propria libera scelta prendendo parte ai processi politico-decisionali riguardanti il proprio ente locale, è lapalissiano che un importante cambiamento, come quello che consegue alla fusione, debba registrare, preventivamente, il consenso di tutti gli

⁴ F. POLITI, *Dall'unione alla fusione di Comuni: il quadro giuridico*, in ISTITUZIONI del FEDERALISMO / *Quaderni* 1.2012.

⁵ F. JORIO, *Il diritto delle crisi e la ineludibile dieta istituzionale*, www.astrid.eu, n. 2, 2016,

interessati, attraverso il conseguimento dei *quorum* referendari richiesti dalle apposite leggi regionali.

Motivo per cui, la stessa Costituzione prevede che prima di procedere ad un qualsivoglia processo di tal tipo debba esserci stato il consenso delle collettività di riferimento. E' un dovere costituzionale che è presente per ogni tipo di variazione che interessi radicalmente gli enti locali.

Nondimeno a livello europeo, nella *Carta europea delle autonomie locali*, all'art 5 si prevede che ogni modifica dei limiti locali territoriali dovrà sempre essere preceduta dall'ascolto delle collettività interessate.

Seppur apparentemente, quindi, il processo di Fusione si svolga nel maggior rispetto possibile delle popolazioni interessate, ancora la diffidenza nei confronti di questo istituto comporta maggior fatica nel fare passi in avanti.

Occorrerebbe valutare concretamente i vantaggi del processo, oggi notevolmente incoraggiato sotto diversi punti di vista.

L'idea di armonizzazione e gestione dei vari comuni "fusi" tra loro potrebbe essere percepita come una perdita di autonomia nel proprio territorio. A ciò si aggiunga il problema di costruire la nuova identità territoriale, concetto vasto e non univoco, costruzione nella quale le politiche volte all'integrazione devono assicurarne il successo.

Da ultimo, potrebbe nascere un problema in termini di perdita di identità della popolazione stessa, tanto politico-istituzionale che socio-culturale, poiché il nuovo ente sarà appunto nuovo con un'identità storica interamente da ricostruire.

Ebbene, la premessa del ragionamento non può che essere il benessere della popolazione, un ente locale che riesca dunque a rispondere ai bisogni della propria popolazione, largamente intesi.

Lì dove la realtà comunale è caratterizzata da elevata frammentarietà e disomogeneità a causa dell'eccessivo numero di comuni, comuni contraddistinti dall'essere di piccole dimensioni, l'offerta dei servizi è nettamente al di sotto del minimo richiesto, e spesso vitale.

La fusione permetterebbe di far nascere un'unica realtà comunale nella quale - appunto - andrebbero a fondersi varie realtà comunali, creando una nuova identità territoriale la quale però sarebbe pienamente efficiente ed efficace. Questo in quanto, sicuramente, attraverso la fusione si ottiene la riduzione, proporzionalmente al numero dei comuni che aderiscono al processo, della frammentarietà e disomogeneità che caratterizza la realtà territoriale interessata, cui si aggiungono notevoli incentivi e benefici economici.

Già nel concetto stesso di fusione risiede una sensibile riduzione dei costi della politica, in quanto produce *ex se* una diminuzione delle postazioni elettive componenti gli organi di ogni comune fuso. Si avranno esclusivamente un Sindaco, un solo Consiglio, una sola Giunta, un solo revisore dei

conti. Si riuscirebbe così a realizzare una struttura dell'ente caratterizzata da una razionalizzazione complessiva, ma anche da un aumento di governabilità, trasparenza e democraticità nei processi decisionali, in quanto semplificando gli organi di vertice si semplificherebbe e renderebbe più trasparente il processo decisionale per i propri cittadini.

Tutto questo si tradurrà in risparmio nonché aumento, a sua volta, delle risorse da dedicare alla spesa sociale.

Creare Comuni di più ampie dimensioni, nascenti dalla fusione dei più piccoli, consentirebbe un profondo rinnovamento istituzionale poiché permetterebbe la razionalizzazione economica ed organizzativa, alla luce delle sempre crescenti esigenze quotidiane, altrimenti difficili da soddisfare.