

Le fusioni di comuni dal 1990 al 2013: una rassegna di esperienze

di Luca Beccaria

Parola-chiave: fusioni di Comuni; nuovi municipi, unioni di comuni.

Riferimenti normativi: Artt. 11 e 12 della l. 142/1990; artt. 15 e 16 del d.lgs. n. 267/2000, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n.135 Statuti comunali di: Due Carrare (PD), Porto Viro (RO), Montiglio Monferrato (AT), Mosso (BI), San Siro (CO), Campolongo Tapogliano (UD), Comano Terme (TN), Ledro (TN), Gravedona ed Uniti (CO).

Premessa.

A partire dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, nel nostro ordinamento sono stati introdotti gli istituti dell'*unione* e della *fusione di comuni*. La normativa concernente questi istituti è stata modificata, in particolare, dalla l. 3 agosto 1999, n. 265. Nella norma del 1990¹, le unioni di comuni erano viste come una sorta di "matrimonio a tempo", di durata al massimo decennale, al termine del quale gli enti coinvolti avrebbero dovuto optare per la fusione ovvero per lo scioglimento dell'unione. Questo aspetto fu, però, alla base dell'insuccesso delle unioni, in quanto la prospettiva di un impegno irreversibile come la fusione non portò al risultato auspicato; motivo per cui, da lì a pochi anni – nel 1999, e non è casuale la vicinanza al termine del decennio di prova – venne tolta l'indicazione temporale, tramutando le unioni, definitivamente, in un ulteriore livello amministrativo, idea questa non contemplata nel modello della legge n. 142/1990.

La normativa del 1990 consentiva allo statuto dei comuni, istituiti per fusione, di prevedere, per le comunità di origine o anche solo alcune di esse, adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, denominate municipi, che hanno subito una variazione significativa. Nella prima formulazione, il legislatore indicava un modello molto semplice, basato su due organi, cioè il prosindaco, organo monocratico, e i consultori, per ciascun municipio presente nel comune, demandando allo statuto comunale la regolazione della loro elezione e tutto quanto non previsto dalla legge. Tre erano le caratteristiche che contraddistinguevano gli organi municipali: l'obbligatorietà dell'elezione contestualmente al consiglio comunale, il vincolo di residenza nel territorio del municipio dei candidati e l'incompatibilità con la carica di consigliere comunale. A partire, invece, dalla l. n. 265/1999 e poi dal TUEL, si possono contraddistinguere le seguenti modifiche: viene meno la previsione di un numero fisso (e della stessa denominazione degli organi), viene meno l'obbligatorietà dell'elezione contestuale al consiglio comunale, come anche dell'elezione a suffragio universale e diretto, lasciando queste scelte allo statuto e ad un regolamento; importante ai fini di questa rassegna, il mantenimento della norma di rimando generale, per gli amministratori dei municipi, delle norme previste per gli amministratori di comuni di pari dimensioni.

Nove casi di fusione.

A oltre 23 anni dalla legge sull'Ordinamento delle autonomie locali, la quantità di nuovi enti, che potremmo definire di "post-fusione", è di sole nove unità².

I municipi sono stati previsti dall'art. 12 della l. 142/1990 e poi ripresi all'art. 16 del d.lgs. n. 267/2000. L'impressione che si ha è quella di un legislatore che aveva riposto molte speranze nella progressione dalla forma *unionale* alla fusione di Comuni, tanto da spingerlo a dire, nel testo normativo allora vigente, *dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di comuni viene costituita in*

*comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'unione*³. Si può affermare che quell'aspettativa del legislatore fu eccessivamente ottimistica: i Comuni, in particolare quelli più piccoli, non hanno praticamente considerato la via della fusione; possiamo, pertanto suddividere questo ventennio in due fasi distinte: il periodo di validità della l. 142/1990 e il periodo dall'entrata in vigore del d.lgs. 267/2000 e s.m.i.

Durante il primo periodo, hanno portato a termine l'iter di fusione comunale nove Comuni, confluiti in quattro nuove entità territoriali: Due Carrare (PD) e Porto Viro (RO) nel 1995, Montiglio Monferrato (AT) nel 1998 e Mosso (BI) nel 1999.

Interessante, a tal riguardo, la differenziazione di disposizioni adottate dai diversi comuni neo-istituiti: alcuni hanno optato per un marcato riferimento agli strumenti previsti dall'art. 12 della l. 142/90 in materia di partecipazione (i municipi), altri invece hanno adottato scelte differenti per lasciar traccia delle comunità di origine. I più risalenti, i Comuni di Due Carrare⁴ e Porto Viro⁵, pur modificando il proprio statuto, hanno deciso, sin da subito, per la non inclusione, negli statuti, dei municipi e degli organi previsti dalla legge: il prosindaco e i due consultori.

Nel caso di Porto Viro, i precedenti comuni di Contarina e Donada sono rinominati "quartieri", facenti parte del capoluogo *Porto Viro*⁶. Nelle disposizioni statutarie relative ai quartieri, vengono menzionati servizi decentrati, da ubicarsi in sedi diverse⁷. Di impostazione non dissimile emerge dal Comune di Due Carrare, ove non compaiono forme municipali, ma viene dedicato un articolo *ad hoc* per dei generici "organismi di partecipazione", in cui si menziona la dimensione locale o frazionale per la gestione di servizi, regolamentati strettamente dal comune fin dalle modalità di elezione, che hanno la caratteristica di discostarsi dalla consueta parte riservata a consulte comunali, volte a regolare per lo più rapporti con associazioni di volontariato.

Altra impostazione è stata seguita, invece, dai comuni di Montiglio Monferrato e di Mosso, che hanno previsto l'esistenza dei municipi in forme molto differenziate: entrambi si spingono ad indicare il sistema elettorale dei propri municipi, che deve essere "maggioritario" e il cui rinnovo è da tenersi contestualmente a quello del Consiglio comunale⁸; il Comune di Mosso, arriva a denominare addirittura il suo atto fondamentale quale *Statuto del Comune di Mosso e del Municipio di Pistolesa*, a indicare la forte identità rivendicata dalle comunità locali, che il legislatore del 1990 e poi quello del 2000 bene avevano inteso, con la disposizione dei municipi quali ideali "vedette civiche" degli interessi delle comunità di origine del nuovo comune.

I comuni nati nella seconda fase, ovvero a partire dall'entrata in vigore del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, hanno visto un'evoluzione non molto difforme. Durante tale secondo periodo, hanno portato a termine l'iter di fusione comunale quindici Comuni, confluiti in cinque nuove entità territoriali: San Siro (CO) nel 2003, Campolongo Tapogliano (UD) nel 2009, Comano Terme (TN) e Ledro (TN) nel 2010, Gravedona ed Uniti (CO) nel 2011.

Il primo comune nato da fusione dopo il 2000 è stato quello di San Siro, derivante dai Comuni di Sant'Abbondio e Santa Maria Rezzonico⁹. Lo Statuto comunale ha previsto una formulazione generale, nel *Capo* dedicato a *partecipazione e decentramento*, secondo cui *alle comunità di origine degli ex Comuni di Sant'Abbondio e Santa Maria Rezzonico sono assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*, con una previsione più "debole", rispetto alle intenzioni di tutela delle comunità di origine dei nuovi comuni, che la legge nazionale prevede tutt'ora.

Il Comune di Campolongo Tapogliano non ha previsto alcuna tutela delle comunità di origine, nemmeno nella parte dedicata a decentramento e partecipazione; è curioso notare come invece preveda una disposizione¹⁰ (per lo più programmatica), in cui si enuncia che il *Comune favorisce la fusione con comuni contermini, allo scopo di esercitare in maniera ottimale le competenze. La fusione si attua attraverso gli strumenti di legge, avendo cura di attuare le forme di garanzia specifiche, come la consultazione popolare*. Da questo si può desumere un onere, per gli amministratori locali, verso i propri vicini, al fine di un'espansione del comune stesso, in cui non viene però ricordata l'opportunità di una qualche tutela delle comunità d'origine.

Analogamente i municipi non sono previsti nello Statuto del Comune di Comano Terme¹¹, istituito nel 2009. Al Capo II, dedicato al tema della *consultazione popolare*, vi è una disposizione su delle "consulte frazionali", differenziate rispetto ad "altre consulte" o "comitati", che più si avvicinano ad una tutela specifica per le precedenti realtà; la natura di queste consulte frazionali, però, è totalmente divergente rispetto alle modalità, e si potrebbe dire "meno garantista" per le comunità d'origine, sia pur rientrando nella gradualità permessa dal legislatore statale, che vedono nei municipi la massima forma di valorizzazione e tutela dell'identità.

Il Comune di Gravedona ed Uniti rappresenta l'unico caso in cui per i municipi è esclusa l'elezione diretta degli organi, i quali sono di nomina sindacale. Nei rispettivi territori delle comunità di origine di Gravedona, Consiglio di Rumo e Germasino, sono presenti municipi, composti da prosindaci, nominati dal sindaco e da quattro consultori (dato che la numerosità non è più prefissata dalla norma nazionale), anch'essi di nomina sindacale, su proposta del prosindaco¹². In tale disposizione si può rintracciare un'impostazione molto divergente rispetto all'enunciato e allo spirito del Testo Unico, in quanto organismi di decentramento siffatti sembrano, piuttosto, un mezzo per rafforzare l'esecutivo comunale, incardinato sul ruolo del sindaco, ed avrebbe molto più senso se, quantomeno, fosse nominato dal consiglio comunale, con la possibilità di espressione dei componenti di minoranza.

Il caso che ha visto più enti confluire in unico comune è senza dubbio quello di Ledro. I comuni di Bezzecca, Concei, Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto facevano già parte di un'unione di comuni, di cui l'esperienza viene richiamata nella *Premessa* del nuovo Statuto comunale¹³, ma anche nella legge istitutiva il nuovo Ente¹⁴. Le comunità preesistenti facevano parte – come del resto vi fa parte oggi il nuovo comune di Ledro – della Comunità di valle Alto Garda e Ledro¹⁵. Gli elementi e le tipicità di tale esperienza di fusione, dovrebbero essere viste come un modello di partenza per quelle realtà comunali interessate dalla soppressione delle ex comunità montane, e dal delicato passaggio alle nuove unioni montane di comuni, come ad esempio sta avvenendo in Piemonte¹⁶, regione che presenta, al pari della Lombardia, una forte disomogeneità nella distribuzione dei comuni rispetto alle altre realtà. Infatti, in queste due sole Regioni «si concentra il 34 per cento degli attuali Comuni italiani. Tale percentuale non è variata molto nel corso del tempo: era ad esempio pari al 41,0 per cento nel 1881 ed al 37,0 per cento nel 1921 (Dirstat, 1885 e Istat, 1928)¹⁷».

L'esperienza del Comune di Ledro, per quanto riguarda l'individuazione delle funzioni in capo ai municipi¹⁸, può inoltre rappresentare un utile modello per la gestione delle realtà dei micro-comuni con popolazione inferiore ai 500 abitanti e di quei comuni che si sono visti fortemente depotenziati a livello di rappresentanza politico-istituzionale comunale in seno alle nuove unioni, in seguito all'approvazione dell'articolo 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con

modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n.135. In precedenza, infatti, nelle unioni di comuni era possibile avere una rappresentanza fissa per ciascun ente incorporato, di solito composta dal sindaco, di diritto, e da due rappresentanti scelti dal consiglio comunale, di cui uno delle minoranze – politico-consiliari e, eventualmente, linguistiche – cui si aggiungeva un meccanismo di turnazione, in stile presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, a seconda del numero di sindaci presenti nell'unione. Tale modello di rappresentanza indiretta aveva il vantaggio di garantire una pari presenza da parte di tutti gli enti comunali coinvolti, in ottica meramente funzionale di fruizione di economie di scala per l'erogazione dei servizi pubblici. E questo ben si abbinava a delle unioni in cui non fosse più ricercato l'obiettivo della fusione.

La riforma operata dal d.l. n. 95 del 2012, però, obbliga il consiglio unionale a non essere superiore di numero *“a quello [comunale, ndr] previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente”*, che può tradursi con la riduzione della rappresentanza al solo sindaco, senza dimenticare anche l'obbligo di presenza delle minoranze, per cui diventa possibile che, alla guida di un'unione, ci possano essere forze in realtà minoritarie nella maggior parte dei singoli comuni partecipanti. Questo poteva avvenire anche in precedenza, ma per lo meno a tutti sarebbe spettato un eguale peso decisionale.

Conclusioni.

Se si prende in considerazione la cessione delle funzioni alle unioni, operata dal d.l. n. 95/2012, la competenza residuale dei comuni inglobati in questi enti, sarà davvero minima. Si potrebbe dire che a loro saranno lasciati «i gonfaloni, gli stemmi o poco più¹⁹».

Con enti comunali che si avviano a questo tipo di esautorazione dei propri compiti e con una minore capacità di incidere a livello di proposta politico-amministrativa per il proprio territorio (si pensi a chi ha visto passare la quota di rappresentanza da tre a uno o meno), la possibilità di optare per una fusione, in cui i municipi delle comunità di origine possano essere eletti direttamente, non sarà di certo traumatica. Anzi, la situazione che ne uscirà sarebbe di un sostanziale miglioramento: le comunità d'origine saranno chiamate direttamente a decidere sia la composizione del proprio municipio (come avviene oggi per il comune), sia quella del nuovo comune, in luogo degli organi unionali, che oggi sono più che altro esponenti degli interessi dei sindaci che non della popolazione di quei territori nel loro complesso.

Grazie al generico rimando secondo cui tali organismi beneficiano di tutte le «norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione²⁰» è possibile far coincidere anche il numero di rappresentanti comunali e municipali. Le esperienze finora acquisite dovrebbe essere seriamente valutate dai *policy makers* locali e nazionali, in particolare nell'ottica della semplificazione del panorama istituzionale. Tra i primi destinatari delle loro cure, dovrebbero esserci gli 832 micro-comuni esistenti²¹. Ipotizzando una riduzione di due comuni per ogni nuovo ente, si avrebbe un quadro nazionale con circa 400 unità in meno. Per ottenere risparmi complessivi a carico della finanza pubblica, senza sacrifici per la partecipazione democratica – che resterebbe sostanzialmente conservata con un corretto uso dei municipi – siamo di fronte ad una strada che dovrebbe essere percorsa senza alcun timore.

1L'art. 26 della legge n. 142/1990 recitava "In previsione di una loro fusione [...] possono costituire un'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi".

2Cfr. Fondazione IFEL, *Atlante dei Piccoli Comuni*, Roma 2011 e www.tuttitalia.it per gli anni successivi.

3Art. 26, comma 8 della Legge 142/90.

- 4Cfr. Ora Delibera C.C. n. 58 del 12 dicembre 2006.
- 5Delibera C.C. n. 66 del 21 dicembre 1995 e n. 10 del 30 gennaio 1996.
- 6Art. 4, comma 1 lett. a) dello Statuto Comunale di Porto Viro, delibera C.C. n. 66 del 21 dicembre 1995 e n. 10 del 30 gennaio 1996.
- 7Ibidem. art. 4, comma 4.
- 8Art. 22 e ss. dello Statuto Comunale di Mosso, delibera C.C. n. 30 del 29 giugno 2005 e art. 22 e ss. dello Statuto Comunale di Montiglio Monferrato, delibera C.C. n. 50 del 6 novembre 2000.
- 9 Legge regionale della Lombardia, 29 novembre 2002, n. 29 .
- 10Art. 38 dello Statuto Comunale di Campolongo Tapogliano, delibera C.C. n. 51 del 2 dicembre 2009.
- 11Delibera C.C. n. 43 del 29 settembre 2011.
- 12Art. 32, comma 2 dello Statuto Comunale di Gravedona ed Uniti, approvato dal Commissario Prefettizio con i poteri del Consiglio Comunale, atto n. 1 in data 24 febbraio 2011.
- 13Delibera C.C. n. 45 del 31 marzo 2010.
- 14Legge Regionale 13 marzo 2009, n. 1 della Regione Trentino Alto Adige – Istituzione del nuovo Comune di Ledro mediante la fusione dei comuni che hanno costituito l'Unione dei comuni della Valle di Ledro.
- 15Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 della Provincia di Trento.
- 16Legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 della Regione Piemonte.
- 17 A. Cortese, *La riduzione del numero dei Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, WP Dipartimento di economia Università degli Studi Roma Tre, n. 104 del 2009, p. 8. che rinvia a Dirstat (1885), *Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 31 dicembre 1881: Relazione generale e confronti internazionali*, Direzione Generale della Statistica, Roma e Istat (1928), *Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 1° dicembre 1921: Relazione generale*, Vol. XIX, Roma.
- 18*La costituzione di sei Municipi corrispondenti alle sei Comunità di origine con funzioni consultive sugli atti fondamentali del Comune unico (bilancio e rendiconto, piano regolatore generale, piano generale delle opere pubbliche) e di gestione dei beni di uso civico, sulla falsariga delle circoscrizioni comunali presenti nei comuni di maggiori dimensione.*
- 19 V. Emiliani, *Il paese dei micro-comuni*, dal sito www.lavoce.info, 16 aprile 2008.
- 20Art. 16, comma 2 del d.lgs. n. 267/2000.
- 21Cfr. Fondazione IFEL, *op.cit.*