

Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta “callaia” di una riorganizzazione istituzionale*

di Matteo Trapani *
(21 marzo 2017)

*“...così intrammo noi per la callaia,
uno innanzi altro prendendo la scala
che per artezza i salitor dispaia.
E quale il cicognin che leva l’ala
per voglia di volare, e non s’attenta
d’abbandonar lo nido, e giù la cala;
tal era io con voglia accesa e spenta
di dimandar, venendo infino a l’atto
che fa colui ch’a dicer s’argomenta.”*

(Dante, Canto XXV Purgatorio, vv.7-15)

Sommario: 1. Le Unioni dei Comuni e le fusioni nel quadro giuridico attuale 2. Errori di strategia politico-amministrativa: può l’Unione non diventare fusione? 3. Errori di strategia politico-amministrativa 2.0: può la fusione non diventare efficiente? 4. Dalla Toscana all’Europa: quali modelli? Quali vie di fuga? 5. Governo, percorsi e rappresentanza

1. Le Unioni dei Comuni e le fusioni nel quadro giuridico attuale.

Le Unioni di Comuni e le fusioni sono due facce della stessa medaglia. Una medaglia che, negli ultimi anni, è stata oggetto di ripetuti interventi del legislatore.

Il legislatore, infatti, ha seguito un percorso riformatore tenendo ben fermi due criteri principali in tema di riorganizzazione istituzionale degli enti territoriali: da una parte ha ricercato un maggior efficientamento al fine di garantire gli stessi servizi ad un costo minore e, dall’altra, ha dimostrato un’attenzione a quale modello organizzativo potesse risultare maggiormente idoneo anche in relazione ai principi di democraticità e rappresentatività che fanno da cardine alla forma di governo di tali enti.

Le modalità organizzative sono state varie ed ognuna di queste ha riscontrato nel tempo dei limiti che, non sempre, sono stati oggetto di un’attenzione riformatrice¹. Oggi possiamo affermare che le modalità organizzative sono svariate e necessitano non solo di un approfondimento ma anche di una riorganizzazione dato che, allo stato dell’arte, oltre ai Comuni, si registra la presenza delle Province, seppur modificate ma pur sempre previste in Costituzione, di Unioni di Comuni, di Città metropolitane, di percorsi di fusione di Comuni e, in questo caso sarebbe necessario porsi il problema di una loro

* Scritto proposto dal Prof. Andrea Pertici.

¹ Per un approfondimento chiaro ed esaustivo sulle “generazioni” di Unioni si veda V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni tra ingegneria e approssimazione*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012, pp. 5 ss.;

disciplina, esercizi associati di funzione che non hanno come fine ultimo quello della fusione.

Ai fini di questa riflessione è necessario approfondire la natura di tali istituti partendo proprio dalle Unioni di Comuni.

Per ricostruire, anche solo sommariamente, la normativa in tema di Unioni di Comuni è necessario riferirsi anzitutto dalla disciplina prevista dall'art. 26 della legge n. 142 del 1990.

Nel testo erano previste varie modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali aventi la funzione di razionalizzare – aumentandone la qualità – i costi dei servizi stessi e riducendone, al contempo, il numero delle relative gestioni.

In particolare, la legge in commento, assegnava alla modalità di esercizio associato di funzioni e servizi una strumentalità prodromica al successivo percorso di fusione² attraverso l'istituzione dell'Unione. Altra modalità di esercizio associato previsto dal nostro ordinamento sono le convenzioni (che possono essere stipulate anche tra le stesse Unioni).

L'Unione risulta essere, quindi, un'associazione di servizi e funzioni da parte di alcuni Comuni, dotata di proprio Statuto e di propri organi interni (Giunta e Consiglio su tutti).

La disciplina prevede sia una forma associativa facoltativa, in virtù della quale i Comuni possono decidere di "condividere" la gestione di alcune funzioni, sia una forma associativa obbligatoria delle funzioni fondamentali³, prevista per i Comuni fino a 5.000 abitanti, a differenza del limite minimo per la realizzazione dell'Unione fissato nella misura di 10.000 abitanti. In tale direzione, un ruolo centrale, rafforzato dalle successive riforme⁴, è esercitato dalle Regioni, le quali non solo devono individuare livelli territoriali ottimali per ciascuna funzione ma,

² Si veda F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, Maggioli Editore, pp. 5 ss.

³ Le funzioni fondamentali sono, ex art. 14 comma 27 del DL 78 del 2010:

- Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e di controllo ;
- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto comunale;
- Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- Pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
- Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art.118.4 della Costituzione;
- Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- Registri di stato civile, servizi anagrafici e servizi elettorali (non sottoposta a esercizio associato obbligatorio)
- Polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- Servizi in materia di statistica.

Il D.L. 192 del 2014 fissava il termine ultimo per l'esercizio associato di queste funzioni il 31 dicembre 2015.

⁴ Una su tutte il v. D.L. 95/2012 che prevedeva, all'art 19, un elenco delle funzioni fondamentali e una disciplina sulle Unioni stesse.

altresì, promuovere e favorire l'associazionismo.

Prima dell'approvazione della Legge n. 56 del 2014, c.d. Legge Delrio, erano previste anche le "Unioni speciali" per i Comuni più piccoli, i quali dovevano associare obbligatoriamente tutte le funzioni⁵.

A seguito della riforma, la disciplina dei Comuni è sostanzialmente cambiata ed il legislatore si è preoccupato maggiormente di razionalizzare il sistema delle autonomie locali, incentivando non solamente le associazioni di Comuni ma riscoprendo altresì l'originale funzione prodromica⁶ dell'Unione in termini di percorso diretto alla fusione tra i Comuni.

Tutto ciò ha trovato anche ulteriore giustificazione nella contestuale parziale soppressione delle Province cui fa seguito la necessaria riorganizzazione degli interlocutori territoriali con le Regioni e con lo Stato.

Le principali novità riguardano, oltre all'eliminazione delle "Unioni speciali", la previsione secondo la quale Stato e Regioni possono, secondo le proprie competenze, attribuire taluni funzioni, appartenenti principalmente alle Province, alle Unioni di Comuni.

Ulteriori modifiche hanno riguardato la struttura degli organi interni, i contenuti necessari degli statuti, lo *status* degli amministratori, nonché la modalità di esercizio associato delle funzioni di controllo⁷.

Ulteriori novità, introdotte dalla c.d. riforma Delrio⁸, hanno ad oggetto l'attribuzione al delle funzioni di polizia locale al Presidente dell'Unione, nel caso in cui esse siano state conferite all'Unione; la distinzione tra «compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza», affidate all'Unione; infine, la «direzione dei soccorsi e interventi d'emergenza», che restano di competenza del Sindaco del Comune dove insiste l'evento.

Ancora, si sono apportate modifiche alla disciplina sul trattamento economico del personale ed introdotte alcune disposizioni che incentivano la gestione associata delle funzioni, sia mediante una possibilità da parte delle Regioni di ridefinire il Patto di stabilità verticale, sia mediante progetti *ad hoc* e finanziamenti pensati proprio per i Comuni che hanno intrapreso il percorso della gestione associata delle funzioni.

Da ultimo, sono da ricordare le tre leggi di stabilità che hanno seguito la c.d. riforma Delrio, ossia quelle per il 2015, 2016 e 2017.

Nel 2015, per i Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali, è stato previsto che le spese di personale e le facoltà di assunzione siano considerate in maniera cumulata mediante forme di compensazioni e vengono stanziati ulteriori 5 milioni di Euro da attribuire alle

⁵ Per un approfondimento sulla normativa in materia prima della "Riforma Delrio" si faccia riferimento a E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di comuni nel disegno di legge "disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*. Quali novità all'orizzonte per i piccoli comuni?, in www.federalismi.it, ottobre 2013; L. ANTONINI – E. VIGATO, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso*, in Il Diritto della Regione, nn. 1-2, 2012, p. 5.

⁶ Infatti la Legge n. 142/1990 stabiliva un termine entro il quale l'obiettivo della fusione doveva realizzarsi, pena, in caso contrario, il suo scioglimento (art. 26, comma 6). Vi era poi la possibilità di trasformarla in Consorzio polifunzionale mentre fissava in dieci anni il limite entro il quale si doveva procedere alla fusione, a norma dell'articolo 11, con la previsione dello scioglimento dell'Unione in caso contrario.

⁷ Da segnalare che molti obblighi derivano direttamente dalla stessa Legge Severino che impone, tra le altre cose, che la funzione di responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione nell'ente siano svolte in forma associata e che il bilancio sia controllato da un collegio di revisori nel caso si superino i 10.000 abitanti.

⁸ L'art. 19 della L. 56 del 2014.

Unioni di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni.

Con la legge di stabilità del 2016, invece, il legislatore, perseguendo l'obiettivo di incentivare il processo di fusione, che fin dall'approvazione del TUEL ha sempre rappresentato la migliore forma per ridurre il numero di Comuni presenti in Italia, ha, da una parte, aumentato di 60 milioni (30+30) i fondi a disposizione per i processi di Unione e fusione dei Comuni e, dall'altra, ha introdotto il "pareggio di bilancio temperato"⁹, mediante il quale le amministrazioni sono obbligate a chiudere i bilanci in pareggio con il saldo finale di competenza, potendo, quindi, utilizzare i fondi che erano vincolati e aumentando la spesa per gli investimenti.

Con la legge di stabilità per il 2017 sono state apportate alcune modifiche, indice di un attento interesse del legislatore all'incremento dei processi di fusione ed unione prevedendo al comma 441 la possibilità per le stesse Unioni, anche se in esercizio provvisorio e con l'obbligo di iscrivere il tutto a bilancio, di rinegoziare le passività pregresse derivanti da accensione di mutui o da emissione di prestiti obbligazionari.

Inoltre non vengono altresì modificate le disposizioni riguardanti i criteri di ripartizione delle risorse destinate alle Unioni (30 milioni ex art 53, comma 10, l. n. 388/2010) e viene aumentato dal 40 al 50 per cento il parametro per il calcolo del contributo ai Comuni oggetto di fusioni (commi 446 e 447).

Il legislatore ha, inoltre, incentivato il processo di fusione, che, fin dall'approvazione del TUEL, ha sempre rappresentato la migliore forma per ridurre il numero di Comuni presenti in Italia¹⁰.

In ordine, invece, alle fusioni, con la riforma Delrio sono state apportate varie modifiche che meritano di essere in tale sede ricordate.

In primis, con lo scopo di facilitare il percorso di fusione e di riconoscere un livello di rappresentanza territoriale degli stessi Comuni fusi, la riforma prevede che lo Statuto del nuovo Comune possa prevedere forme particolari di collegamento tra l'ente fuso e le Comunità esistenti, così come forme di partecipazione e decentramento dei servizi (gli stessi municipi elettivi possono essere una delle varie alternative).

Si prevedono, inoltre, numerose forme agevolatrici e alcune norme che disciplinano una più facile integrazione dei bilanci.

Ne deriva che la fusione è, a tutti gli effetti, una particolare modalità di istituzione di un nuovo Comune (con modifica dei confini territoriali) e segue la disciplina dell'art. 133, comma 2, della Costituzione¹¹.

Con la conseguenza che, la relativa procedura, consiste, dunque, nell'approvazione di una legge (provvedimento) regionale¹², mediante la quale

⁹ Per un approfondimento si faccia riferimento a www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/print/ABI4J50/0.

¹⁰ La competenza per la modifica delle circoscrizioni territoriali, come noto, è regionale, secondo quanto disposto dall'art. 133 della Costituzione. Per l'approfondimento sul punto si rimanda F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit. pp. 13 e ss.

¹¹ L'art. 133 comma 2 afferma che "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni". Per un approfondimento si veda E. ROTELLI, *Commento all'art. 133*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1990, pp. 204 e ss.

¹² La procedura che la legge regionale deve seguire è disciplinata dall'art. 15 comma 1 del d.lgs. 267 del 2000 (TUEL) che demanda al legislatore regionale la regolamentazione della procedura.

si istituiscono nuovi Comuni, che, nel caso di specie, sono il frutto della fusione dei Comuni originari, a seguito di una consultazione popolare¹³.

Inoltre, il procedimento di fusione – articolato nelle fasi dell’iniziativa legislativa, del giudizio preliminare di merito, del referendum, della decisione del Consiglio regionale¹⁴ e della sua prima attuazione – ancorchè consenta una partecipazione popolare, rimane in ogni caso una scelta di indirizzo politico ed amministrativo, e, quindi, una prerogativa delle Regioni e dei consigli comunali. Si rileva altresì che la normativa di riferimento risulta differente da Regione e Regione e una sua omogeneizzazione risulta difficile, dato che, nella maggioranza dei casi, le stesse fusioni sono frutto di Unioni che hanno rappresentato non solo una scelta amministrativa, ma, ancor di più, una decisione politica di contenimento dei costi.

Da segnalare che la legge n. 56 del 2014, al comma 130, prevede la “fusione per incorporazione”, mediante la quale la soppressione dei Comuni avviene non mediante l’istituzione di un nuovo Comune ma per “incorporazione” con la conseguenza che il Comune incorporante conserva la propria personalità, succedendo in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato, in una sostanziale continuità giuridica.

Si tratta di una modalità di fusione per nulla priva di criticità, sia sotto l’aspetto della rappresentanza politica – poiché rimarrebbero gli organi propri del Comune incorporante – , sia sotto l’aspetto finanziario – avendo l’omogeneità finanziaria un peso sul processo di incorporazione -.

In più, La normativa prevede non solo che il nuovo Statuto disciplini «forme di partecipazione e decentramento dei servizi» ma anche che il referendum consultivo, ex art. 133 Cost., debba svolgersi prima che venga deliberato l’avvio della procedura da parte dei Consigli comunali, al fine di arginare l’eventuale resistenza della popolazione. Punto critico della normativa è la competenza del legislatore statale sulla questione.

Infatti con la sentenza n. 50 del 2015, ha confermato che «la disposizione relativa alla fusione dei Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l’istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe di competenza regionale) bensì l’incorporazione di un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda relativa, comunque, all’ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia ordinamento degli enti locali, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.¹⁵ ». Si tratta di una decisione sottoposta a critiche poiché la Corte non ha fondato la propria decisione sull’interpretazione vigente dell’art. 117, né sull’eventuale esigenza di «coordinamento della finanza pubblica», bensì sul nuovo testo di riforma costituzionale approvata dal Parlamento¹⁶ e bocciata poi dal referendum costituzionale: la Corte si riferisce, infatti, espressamente all’ «ordinamento

¹³Si veda, per una panoramica sul procedimento, C. NAPOLI – N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Nel diritto, Roma, 2012, pp. 173 ss.

¹⁴ Per una attenta disamina delle fasi si veda R. FILIPPINI- A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in Istituzioni del Federalismo, n. 2/ 2015, Maggioli Editore.

¹⁵ Per un approfondimento D. DE DONNO, *Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in Federalismi.it, 7, 2015, pp. 21 e ss.

¹⁶ Cfr. G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in Federalismi.it, 2015 e C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in Istituzioni del Federalismo, n. 2/2015, Maggioli Editore.

degli enti locali», dizione che si ritrova proprio nell' art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione, così come era stato approvato dal Parlamento.

2. Errori di strategia politico-amministrativa: può l'Unione non diventare fusione?

Il primo errore è frutto dell'idea di “sistema” che abbiamo in mente.

Il primo quesito da porsi è se l' Unione sia una struttura strumentale a un futuro processo di fusione o solamente un tentativo di razionalizzare spese e servizi, senza cambiare definitivamente l'assetto istituzionale.

Partendo dall'idea originale di Unione, non potremmo affermare la seconda opzione, senza tenere di conto il naturale epilogo del Comune unico.

Non a caso l'Unione aveva un inizio ed una fine che doveva coincidere, se non con la scadenza degli anni, con il naturale processo di fusione.

Un processo che negli anni ha visto due facce diverse della stessa medaglia: le fusioni sono aumentate e, nel contempo, non tutte le Unioni sono diventate fusioni.

Aspetto patologico o fisiologico del sistema degli enti locali?

Facciamo un brevissimo passo indietro. La c.d. Legge Delrio ha superato (non definitivamente in quanto la “Provincia” è ancora prevista in Costituzione e si parla ancora di “aree vaste”) un sistema di autonomie locali che si sviluppava su tre livelli (non volendo includere in questo ragionamento le circoscrizioni), a natura strettamente amministrativa, che dialogavano, alternativamente o sinergicamente, con la Regione, da una parte, e con lo Stato, dall' altra.

Tale superamento è stato attuato a fasi alterne e, sempre a fasi alterne, si sono sviluppate varie forme di collaborazione tra enti, più o meno “ufficiali”, con l'idea di realizzare efficienza dei servizi, efficacia amministrativa e risparmio dei costi.

Il superamento delle Province¹⁷ ha, tuttavia, lasciato un interrogativo ulteriore: i Comuni più piccoli hanno ancora la possibilità di interloquire con livelli di governo regionali e nazionali o le loro strutture non possono più adeguatamente garantire un funzionamento efficiente?

Seppur non sia possibile approfondirle in tale sede le risposte all'interrogativo appena posto si rileva tuttavia che, attualmente, l'esigenza di ricostruire gli enti locali, ripartendo da una *governance* multilivello mutata significativamente negli ultimi anni, risulta essere un'esigenza primaria, oltre che uno spunto di riflessione necessario¹⁸.

¹⁷ Le Province, in verità, non sono state del tutto superate permanendo degli “enti di area vasta” difficilmente identificabili mentre, ad oggi, e fino ad eventuale riforma, sono sempre presenti in Costituzione. Per un approfondimento sul tema e sulla normativa susseguitasi nel tempo si rimanda a, *ex multis*, C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione anticrisi del governo Monti*, in www.federalismi.it, n. 21 del 7.11.2012; F. MONCERI, *Spunti di riflessione sull'indeffettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni territoriali provinciali*, in www.federalismi.it, 28 luglio 2014; C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2 del 2014, Maggioli Editore, Bologna, pp. 285 e ss.; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13 del 2014; M. TRAPANI, *Il lungo percorso della riforma delle Province: analisi critica della sua attuazione*, in C. CATELANI- S. PANIZZA- R. ROMBOLI (a cura di), *Profili di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa 2015, pp. 351 e ss.; E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in www.federalismi.it, 1/2015.

¹⁸ Sul punto si segnalano due saggi brevi molto interessanti. Il primo di F. BILANCIA, *Un nuovo Statuto*

Il legislatore ha così incentivato, come detto, modelli associativi di gestione di servizi, processi di fusione, istituzione di aree vaste e di ambiti territoriali ottimali, al fine di facilitare la presenza sul territorio delle amministrazioni a seguito di una necessaria razionalizzazione dei costi.

Tali sistemi di razionalizzazione dell'ampiezza dei confini dei livelli territoriali di governo si basano, però, su situazioni emergenziali e scelte di medio breve termine, che, senza dubbio, "enfaticizzano la stessa emergenza per proporre cambiamenti al limite della compatibilità dei principi e anche della Carta europea dell'autonomia, ponendosi in direzione contraria rispetto alle riforme avvenute nei principali paesi dell'Ue che tendono, in chiave federalista, a riavvicinare le istituzioni al processo democratico e decisionale dei cittadini"¹⁹.

Le Unioni possono avere, dunque, una duplice evoluzione a seconda che diventino fusione, con conseguente modello politico ed amministrativo (su cui *infra*), ovvero che continuino ad essere semplice modello organizzativo per le funzioni, lasciando invariati i livelli di governo.

L'Unione, nel secondo caso, ha il preminente scopo di creare economie di scala che permettano sia un contenimento dei costi che un aumento (quantomeno qualitativo) dei servizi, a fronte di un sistema di rappresentanza di secondo livello e un apparato democratico complesso, caratterizzato dalla coesistenza sia del livello comunale che di quello "unionale".

I piccoli Comuni rappresentano circa il 70% del totale delle realtà amministrative e la maggioranza di essi si trova nel Nord Italia, nonché nelle zone di confine.

Il numero elevato di tali realtà ed il crescente fenomeno di urbanizzazione, in conseguenza del quale si è assistito ad una diminuzione degli abitanti nei centri più piccoli e ad uno sbilanciamento tra quantità e qualità dei servizi e fondi a disposizione, hanno incentivato una forte esigenza di razionalizzazione delle istituzioni locali e di creazione di forme di associazionismo, quali, principalmente, le Unioni dei Comuni.

Molti studi sono stati condotti sull'efficienza delle Unioni sul territorio italiano e, seppur i dati possano differenziarsi un poco tra di loro a seconda dei parametri utilizzati, è chiaro che le principali cause del loro "fallimento" non riguardano solo la presenza, col tempo, di nuovi apparati burocratici, che si sommano ai precedenti senza soluzione di continuità, ma, altresì, un *deficit* di rappresentanza e di controllo sociale, che determinano, nel medio-lungo periodo, un affievolimento di quella spinta politica che aveva consentito, nei primi anni di vita dell'Unione, una crescita delle aspettative.

Le variabili che si intrecciano nei vari studi di fattibilità²⁰ sono, da una parte, l'efficienza dei servizi e, dall'altra, lo spazio geografico territoriale entro cui essi

costituzionale per le autonomie?, in Istituzioni del federalismo, n. 1 del 2014, Maggioli Editore, Bologna, pp. 5 e ss. Il secondo di C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in Istituzioni del Federalismo, n. 2 del 2014, Maggioli Editore, Bologna, pp. 197 e ss.

¹⁹Cit. G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in Istituzioni del federalismo, n. 2 del 2012, Maggioli Editore, Bologna, pp. 507 e ss. Si veda anche G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle province alla Carta europea delle autonomie locali*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2012.

²⁰ Gli studi di fattibilità, seppur siano di necessaria importanza, tuttavia presentano molti limiti e non possono rappresentare il solo parametro di valutazione di scelte politiche. Per una ampia disamina si rimanda a F. VENTURA- F. RAVAIOLI, *La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche*, in Istituzioni del Federalismo, n. 1/2012, Maggioli Editore, pp. 71 e ss.

debbono essere garantiti. Tali variabili hanno un andamento non costante e la riduzione dei costi, che rappresenta senza dubbio uno degli obiettivi prioritari indicati dallo stesso legislatore, deve essere valutato soppesando con cura vari elementi.

In primo luogo, è necessario provare ad inquadrare la geografia italiana dei Comuni e le loro dimensioni. Le Regioni con il maggior numero di Comuni sotto i 5.000 abitanti sono la Valle d'Aosta (98,65% del totale), il Molise (91,91%) ed il Trentino Alto Adige (89,79%) mentre Toscana, Emilia Romagna e Puglia hanno, in rapporto al totale dei Comuni, le percentuali più basse di Comuni piccoli.

Le Unioni rappresentano, dunque, lo strumento che ha permesso, anche di fronte ai tagli di risorse nazionali, di garantire una nuova efficienza, consentendo di gestire in modo associato le funzioni amministrative, e, in un secondo momento, di intraprendere strade di fusione come le piccole autonomie di scala.

Possiamo asserire che la maggior parte delle Unioni, composte da Comuni di piccole dimensioni, ha come priorità quella di creare economie di scala che permettano ai singoli enti di garantire ai cittadini i servizi essenziali, punto di partenza fondamentale e necessario per una società avanzata.

Non a caso, si è passati da una volontarietà ad una obbligatorietà dell'associazione in forma di Unione, per quel che concerne le funzioni fondamentali.

Il fenomeno delle Unioni di piccoli Comuni deve essere tenuto distinto da quelle Unioni che hanno al loro interno Comuni di grandi dimensioni o che, comunque, presentano realtà comunali differenti per popolazione, geomorfologia ed economia. In questi casi, infatti, viene meno la priorità di garantire i servizi essenziali ai cittadini, lasciando piuttosto il passo alla necessità di creare una migliore efficienza, qualitativa e quantitativa, dei servizi.

Se guardiamo alle Unioni dei Comuni, esse sono ad oggi 538 e la maggior parte di esse, secondo studi Ancitel²¹, sono composte da un massimo di 7/8 Comuni, mentre sono assai rare le Unioni con più di 10 Comuni (circa 60).

Se confrontiamo i dati, emerge che, nelle Regioni dove vi è il rapporto più alto tra il numero dei Comuni ed il numero di piccoli Comuni, sono presenti il maggior numero di Unioni "numerose", quelle cioè che comprendono più di dieci realtà comunali. Unica eccezione è costituita dalla Regione Toscana, la quale, seppur abbia una incidenza modesta dei piccoli Comuni rispetto al totale, risulta avere un numero comunque elevato di Unioni c.d. numerose.

Sempre in Toscana, oltre che in Emilia Romagna ed in Puglia, ritroviamo Unioni con più di 50.000 abitanti (le meno numerose, in percentuale, di tutta Italia), ben oltre la popolazione media che viene registrata, ovvero tra i 5.000 e i 15.000 abitanti.

La maggiore problematica afferente il fenomeno associativo delle Unioni è che esse non superano del tutto le strutture comunali esistenti al loro interno, elemento che, invece, sarebbe auspicabile per garantire un'effettiva efficienza (ovviamente, in questo caso, si avrebbe una fusione vera e propria tra Comuni). Infatti, molteplici sono le difficoltà delle Unioni, nel medio lungo-periodo, se

²¹ Per uno studio aggiornato si faccia riferimento direttamente al sito <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=314#>.

esse non si evolvono in fusioni effettive.

In primis, è necessario soffermarsi su una peculiarità che, seppur poco approfondita, risulta essere alla base delle varie crisi registrate negli ultimi anni. È dato pacifico che nelle Unioni venga meno la rappresentanza politica diretta, essendo gli “amministratori” eletti indirettamente. Il Sindaco amministratore, di conseguenza, ha una responsabilità politica con riferimento ai cittadini del proprio Comune, e non direttamente nei confronti dei cittadini residenti nell’Unione. Tutto questo ha portato, con il passare degli anni e con la fine della spinta propulsiva sia ideal-politica sia economica delle varie Unioni, conflitti tra gli stessi amministratori, tra gli stessi Sindaci, dato che le scelte in seno all’Unione hanno ricadute locali. Le preferenze dei vari Sindaci, che rappresentano pur sempre i propri territori, sono risultate differenti, creando conflitti decisionali, inefficienze e stalli che una sovrastruttura come l’Unione non può sopportare.

Proprio per la mancanza di elezione diretta nelle Unioni, seppur non si applichi²² ad esse la CEAL²³, permangono molte perplessità di carattere giuridico e politico circa l’effettività del principio non solo di rappresentanza, ma anche di valido indirizzo politico-amministrativo degli organi dell’Unione. Gli organi esecutivi, infatti, esercitano non solo una funzione di coordinamento (anche solo di carattere transitorio, come le Province), ma hanno, altresì, lo scopo di sostituirsi *in toto* alle originarie dimensioni comunali. L’organo consiliare ha competenze in materie di approvazione di bilancio e rendiconto, adozione dello Statuto e pianificazione.

Oltre all’aspetto giuridico, che mette in discussione il circuito della legittimazione democratica nelle Unioni, superabile con un’eventuale fusione, permane anche un altro aspetto politico-amministrativo da non sottovalutare; quello derivante dal paradosso della ricerca della legittimazione democratica, o del consenso, da parte di chi deve compiere delle scelte politiche. Tale ricerca del consenso è effettuata non nell’intero territorio nell’Unione, ma, principalmente, nella porzione di elettorato che ha contribuito all’elezione nel Comune di appartenenza, essendo lo stato di amministratore comunale condizione necessaria e sufficiente per poter essere eletto nell’Unione. A fronte di tale ampliamento della territorialità delle scelte, si rafforza ancor di più un accentramento della legittimazione democratica. Tutto ciò non può che portare,

²² Per un ampio approfondimento si rimanda a G. BOGGERO, *Il diritto all’elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell’autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell’uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2014, Maggioli Editore, pp. 576 e ss dove si afferma che «anche qualora uno Stato parte estendesse ad Enti locali funzionali e a struttura associativa l’applicazione della Carta, non vi sarebbe l’obbligo di elezione a suffragio universale e diretto dei loro organi deliberativi. Ciò significa che è possibile per uno stato parte derogare all’obbligo di garantire elezione diretta dell’organo deliberativo di un ente locale, anche senza apporre una riserva esplicita al trattato. E’ sufficiente che l’ente in questione non sia un ente locale funzionale o a prevalente struttura associativa, privo di funzioni proprie». Sul tema si è poi acceso un ampio dibattito al quale si rimanda, *ex multis*, C. PADULA, *L’autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell’autonomia locale e le recenti riforme degli Enti Locali*, relazione Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Bergamo 6-7 giugno 2014.

²³ La Carta europea dell’autonomia locale che prevede, tra le altre cose, la rappresentanza diretta negli enti locali. Tuttavia la Carta, secondo una parte di dottrina non vieta l’istituzione di Unioni di Comuni *ope legis*, se derivante da un interesse pubblico e se viene rispettato un nucleo duro di diritti pubblici, ma lascia altresì liberi i vari enti locali di associarsi e non vengono offerte garanzie contro i trasferimenti di funzioni ad altri enti venendo quindi meno anche l’obbligo di rappresentanza diretta o di particolari tutele. Si veda la ricostruzione fatta da G. BOGGERO, *Op. cit.*, delle differenti teorie presenti.

con il tempo, questioni irrisolte e difficilmente superabili dai vari amministratori locali.

Ulteriore criticità è quella legata all'estensione territoriale dell'Unione ed ai costi che questa potrebbe avere nei casi in cui sia necessario, al fine di garantire vicinanza dei servizi al cittadino, nuove strutture che vadano ad aggiungersi a quelle comunali esistenti.

Non a caso, le Unioni dei Comuni sono maggiormente presenti al Nord (55 % del totale nazionale), ove i Comuni sono di più piccole dimensioni e la raggiungibilità degli stessi, per mezzo di infrastrutture e servizi pubblici, risulta essere migliore.

Bisogna segnalare che la stessa struttura dell'Unione, così come pensata ai suoi albori, doveva essere una struttura amministrativa a crescita progressiva, con il fine ultimo della gestione congiunta di tutte le funzioni fino ad una naturale fusione. Infatti, in alternativa, esistono altre differenti forme di gestione associate dei servizi che non necessitano di sovrastrutture e che, nel caso in cui non vi sia la volontà politico amministrativa di andare verso una fusione, rappresentano senza dubbio uno strumento migliore e più efficiente.

Uno dei principali errori di strategia politico-amministrativa è quello di pensare l'Unione come un livello territoriale di gestione dei servizi sempre efficiente, a prescindere da fattori quali le dimensioni e il numero di abitanti.

Molti studi hanno analizzato la dimensione ottimale delle varie prestazioni, ed a quelli rimandiamo per evitare inutili ripetizioni²⁴, ma è necessario concludere che, un po' come le valutazioni aziendali, vi sono alcune soglie oltre le quali la pareto-efficienza viene meno, a causa della necessità di aumentare i costi strumentali.

I vari studi condotti fissano un aumentare dell'efficienza nella fascia da 5.000 abitanti fino a 30.000, per poi iniziare a decrescere e ritrovare un aumento solo nelle città più grandi. Aumenta, dunque, l'efficienza nella fascia medio-piccola, come la quantità di risorse utilizzabili ed il costo medio delle prestazioni.

In tutto ciò, è necessario anche valutare il livello di pendolarismo quotidiano e le varie peculiarità che ogni territorio potrebbe rappresentare.

In definitiva, le Unioni, ancor di più se non concepite come atto prodromico alla fusione, debbono essere frequentemente sottoposte a studi di tenuta per mettere insieme una serie di fattori che non possono essere tralasciati e che includono sia il criterio della differenziazione, ma, ancor di più, quello di adeguatezza.

Gli errori di sistema sono molteplici e gli stessi studi di fattibilità mettono in evidenza come la struttura dell'Unione possa, col tempo e con il mutamento delle condizioni economiche e politiche, portare ad una inefficienza superabile solamente con una riorganizzazione o, ancor meglio, con una fusione.

3. Errori di strategia politico-amministrativa 2.0: può la fusione non diventare efficiente?

La risposta a molti errori di sistema posti dalle Unioni passa dalle fusioni e

²⁴ R. PACELLA - G. MILANETTI – G. VERDE, *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, Analisi a cura del Ministero dell'Interno recuperabile al link www.interno.gov.it/sites/default/files/fusione_dei_comuni.pdf.

dall'evoluzione che ha avuto questo istituto.

Infatti, con le fusioni si supera una delle maggiori cause di inefficienza e ritardi burocratici, quella legata alla rappresentanza.

A seguito della c.d. Legge Delrio è venuto a mancare *in toto e de facto* un livello territoriale di connessione tra gli 8.000 Comuni e le rispettive Regioni. Tutto ciò comporterebbe una maggiore difficoltà sia di interlocuzione tra livelli amministrativi e, ancor di più, una fuga concentrica delle risorse dai Comuni limitrofi alle grandi metropoli.

Negli ultimi anni, il legislatore nazionale ed i vari legislatori regionali hanno, così, incentivato il superamento di alcune realtà territoriali mediante la fusione.

Con la fusione cambia sia il livello del *decision making*, sia il grado di *accountability* dei rappresentanti.

Innanzitutto, il *decision making* non sarebbe diviso in più livelli, talvolta contrastanti tra loro, ma si avrebbe una Giunta ed un Consiglio formato su effettive elezioni, con il conseguente superamento di eventuali dissidi in Giunta per differenti visioni politiche, dato che non farebbero parte dell'organo esecutivo i Sindaci dei vari Comuni ma gli assessori nominati direttamente dal nuovo Sindaco.

In più, aumenterebbe la trasparenza dei processi decisionali, dato anche ad una maggiore vicinanza delle istituzioni ai cittadini²⁵ che determinano, altresì, un maggiore controllo sociale²⁶.

In questo caso opererebbe il principio della responsabilità diretta degli eletti nei confronti dei cittadini elettori e cambia la stessa visione collettiva dell'organo, da istituzione prettamente amministrativa ad organo di indirizzo politico-amministrativo. Questa differenza tra Unione e fusione ha portato, nei vari esempi di fusione, una migliore gestione delle risorse umane, un netto miglioramento della digitalizzazione e della zonizzazione dei servizi, una recuperata democraticità, maggiore trasparenza e credibilità della rappresentanza, un adeguato livello di differenziazione e di adeguatezza dell'ente, oltre che un migliore accesso informato ai servizi.

Negli anni tale spinta verso la riorganizzazione è stata costante ed ha visto una sua evoluzione anche in altri Paesi europei, con differenti modalità e differenti risultati, sui quali torneremo in seguito.

Il legislatore italiano, se da subito aveva nelle intenzioni un incentivo ai piccoli Comuni, affinché, fondendosi, potessero limitare il numero complessivo di realtà comunali²⁷, ha successivamente adeguato la normativa alla possibile presenza di alcune Unioni, che non hanno come fine ultimo quello di evolversi

²⁵ E. ROTELLI, Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale, in Pol. dir., 1977, pp. 362 e ss.

²⁶ Ex *multis* si segnalano due contributi dello stesso autore sulla qualità della democrazia e delle istituzioni in M. ALMAGISTI, *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, Carocci Editore, 2008 e [id.] *Una democrazia possibile? Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Carocci Editore, 2016. In sintesi le istituzioni funzionano meglio se devono rispondere ad una società critica organizzata e vicina. Lo stesso conflitto, messo in atto dal "capitale sociale" crea efficienza e prosperità e, in modo machiavelliano, una società sana è quella che ammette il conflitto come dato inalienabile.

²⁷ Si veda la copiosa dottrina che ha analizzato le riforme messe in atto dal legislatore per ridisegnare un sistema di autonomie locali e rendere omogenea la disciplina su scala nazionale. Su tutte si ricorda U. POTOTOSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 682 e ss. e M.S. GIANNINI, *Legge di principi sui poteri locali*, in *Scritti*, vol. VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 945 e ss.. Per una analisi più recente si veda M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, Maggioli Editore, pp. 97 e ss.

in fusione, bensì quello di aumentare l'efficienza dell'amministrazione, diminuendo costi e migliorando servizi.

Le Unioni, per essere costituzionalmente legittime, non possono e non debbono costituire un organo pari ordinato alle realtà comunali, nonostante gli eletti rimangano espressione del territorio e politicamente responsabili davanti ai propri elettori. Di conseguenza, l'organo che ha ottenuto legittimazione democratica diretta non può avere la stessa funzione amministrativa di un organo che nasce, principalmente, come organo di coordinamento delle realtà locali. In caso contrario, verrebbe meno il rapporto tra legittimazione democratica e circuito della decisione politica, il quale deve sempre trovare avvio dai Comuni e non dall'organo associativo, il quale deve sempre sottostare ai limiti più rigorosi della tutela democratica delle singole realtà comunali²⁸.

Il legislatore ha così, negli ultimi anni, incentivato la nascita di fusioni come risposta allo stesso percorso incompiuto delle Unioni.

I principali incentivi per le fusioni sono stati di tipo economico ed hanno contribuito alla crescita di tale realtà, per un disegno non solo nazionale, ma anche di molti legislatori regionali²⁹.

La fusione, ad oggi, non è solamente un modello di gestione associato di servizi, ma è un modo di riorganizzare le istituzioni locali e rappresenta, almeno nelle intenzioni dei vari livelli legislativi, l'approdo naturale della collaborazione tra Comuni.

Tuttavia, il percorso verso la fusione, come abbiamo visto, non è semplice.

Il risparmio di spesa è uno degli obiettivi di questo riordino istituzionale ma non può e non deve essere l'unico, dato che, a seguito di un evidente risparmio di spesa, è necessario fornire al territorio servizi qualitativamente e quantitativamente migliori, riaprire la discussione al confronto politico, alla legittimazione democratica ed al percorso di responsabilità politica; creare meccanismi decisionali, tra il livello regionale e le realtà territoriali, che riescano ad attrarre non solo investimenti, ma anche una realtà amministrativa organizzata e capace di innovare e garantire i diritti fondamentali dei cittadini.

Le principali questioni che si aprono sono, quindi, relative all'identità territoriale, alle asimmetrie tra realtà comunali, al procedimento seguito per addivenire alla fusione ed alla eccessiva omogeneizzazione delle preferenze.

Tali fattori sono, senza dubbio, al centro del dibattito e non devono essere mai sottovalutati e tanto meno non riconosciuti.

Per questo, è necessario che vi sia un coinvolgimento delle Comunità ma anche dei centri studio, affinché si valutino non solo i benefici economici, ma ancor prima la maggiore tutela di diritti, gli effetti sulla rappresentanza e sulla legittimazione democratica nonché l'allocazione delle risorse.

Le fusioni derivanti dall'accorpamento di molte realtà comunali differenti l'una

²⁸ *Ex multis* F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: realizzazione concreta*, Milano, 2013, cit, pp. 116 e L. VANDELLI, *Gli enti locali nel processo di regionalizzazione tra garanzia e partecipazione*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica*, cit., pp. 41 e ss.

²⁹ I principali incentivi statali sono, oltre a quelli già trattati nel primo paragrafo:

1. Deroga vincoli sulle assunzioni a tempo determinato (D.L. 190/2014);
2. Esenzione da vincoli di Centrale Unica di Committenza (D.L. 190/2014);
3. Esenzione dal Patto di stabilità per quattro anni (D.L. 181/2011);
4. Contributo statale in percentuale dei trasferimenti erariali per un periodo di 10 anni.

dall'altra sotto l'aspetto di parametri economico-sociali e geomorfologici richiederebbero non solo di non riuscire ad arrivare ad approvazione, ma, altresì, a creare realtà meno efficienti.

Il freno di una identità territoriale, che, il più delle volte, è un ostacolo forte al processo di fusione, può e deve essere affrontato sotto due punti di vista. Il primo, maggiormente giuridico, è quello della maggiore democraticità del sistema in caso di fusioni, piuttosto che in caso di Unioni (oltre ad un effettivo peso amministrativo, data la maggiore quantità di risorse da allocare). Il secondo, più politico-amministrativo, riguarda la possibilità di prevedere istituti di partecipazione che garantiscano una rappresentanza dei vari Comuni, i quali, non dobbiamo dimenticarlo, avrebbero comunque propri rappresentanti dentro gli organi elettivi del nuovo Comune.

Il TUEL lascia la possibilità di istituire nuovi municipi che devono essere organizzati secondo lo Statuto approvato dai nuovi Comuni.

Inoltre, la maggior parte degli studi di fattibilità stimano i maggiori guadagni nel caso in cui tutti i servizi vengano accentrati nella solita sede, mentre tendono a dissolversi nel caso di un maggior decentramento. Non è un caso, infatti, che talvolta non tutti i Comuni appartenenti ad una precedente Unione diventino un Comune unico, ma è più probabile che una parte di essi si fonda e costituisca nuove forme associative con gli altri Comuni rimasti. Tutto ciò, se unito alle nuove dimensioni delle fusioni (diverse dalle fusioni di "prima generazione", ovvero quelle tra piccoli Comuni), rischia di creare, almeno all'inizio, forti decentramenti dei servizi, maggiori inefficienze e rallentamento burocratico.

In ultimo, è da ricordare che il percorso di fusione può essere concepito come una iniziativa *bottom up* (dai cittadini alle istituzioni) o *bottom down* (dalle istituzioni, o dalla politica, ai cittadini) e tali percorsi, se non accompagnati da progetti di partecipazione e di coinvolgimento adeguati, rischiano di bloccare il percorso stesso³⁰.

In conclusione, seppur la fusione sia uno strumento nettamente più efficiente di una semplice Unione, è necessario accompagnare il processo con uno studio sulle dinamiche geomorfologiche, economiche e politiche del territorio, tenendo ben presente che proprio con la fusione vengono adeguatamente tutelati i principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione e permettendo agli enti locali di garantire una omogeneità dei diritti fondamentali³¹ dei propri cittadini, senza così rinunciare al principio democratico della rappresentanza.

4. Dalla Toscana all'Europa: quali modelli? Quali vie di fuga?

Si ritiene utile fare un cenno alle riforme approvate negli altri Paesi europei e a quanto sta avvenendo in Toscana, Regione da sempre attenta al riordino istituzionale e alle politiche del territorio³².

³⁰ Si vedano, *ex multis*, i casi che hanno interessato la Valsamoggia e i Comuni dell' Elba. Si segnalano D. RUMPIANESI, *La fusione dei comuni Valsamoggia. L'assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei municipi elettivi*, in Istituzioni del Federalismo, n. 2/2014, Maggioli Editore, pp. 465 e ss.

³¹ Si veda il contributo di G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in Istituzioni del Federalismo, 1/2014, Maggioli Editore, pp. 11 e ss.

³² Per un approfondimento sull'evoluzione della normativa regionale in tema di pianificazione del territorio ed organizzazione istituzionale si faccia riferimento a P. CARROZZA, *L'identità regionale toscana. Evoluzione istituzionale della Toscana dalla Costituzione allo Statuto del 2005*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a

Come abbiamo già affermato, il disegno autonomistico negli anni è stato disatteso a causa di vari fattori: tra questi vi è una legislazione emergenziale e legata ad aspetti economico-finanziari, la scelta di affidare la garanzia di molte funzioni fondamentali, correlate quindi ad altrettanti diritti, ad organi eletti in via indiretta e privi di una responsabilità politica diretta, il difficile rapporto Stato-Regioni, il superamento del livello provinciale con una difficile riorganizzazione delle funzioni, la mancanza di disciplina sulle Unioni circa un limite demografico ed un ripensamento degli organi esecutivi oltre che di un mancato coinvolgimento delle stesse popolazioni³³.

Vi è poi tutta la questione legata all'eventuale introduzione di una Camera che rappresenti le autonomie³⁴, modalità prevista anche dalla recente riforma costituzionale bocciata dal *referendum* dello scorso dicembre, e alla sua idoneità o meno di rappresentare e tutelare gli interessi delle varie realtà territoriali.

Nei Paesi europei il riordino territoriale è stato al centro del dibattito degli ultimi anni, anche a seguito della discussione sul contenimento della spesa, ed in taluni casi il problema principale è stato quello della razionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali nella direzione di un ridimensionamento di alcuni dei tratti dell'autonomia locale più tipici del sistema amministrativo.

In Europa, il rafforzamento del potere vincolante del patto di stabilità ha causato una conseguente centralizzazione dei meccanismi di controllo dei flussi finanziari ed una riduzione sia dell'autonomia di spesa, che dell'autonomia di entrata degli enti sub-statali. Tuttavia, anche in Europa queste manovre sono avvenute nella frenesia dell'urgenza di risanamento dei bilanci, cosa che solo dopo del tempo è stato possibile rileggere sulla base di dati certi³⁵.

La crisi economica ha portato i vari legislatori statali ad interrogarsi sul nuovo assetto e rapporto tra Stato centrale ed articolazioni territoriali, portando alla conclusione che la razionalizzazione del settore locale passa necessariamente attraverso il ridisegno di una mappa delle amministrazioni coerente con le necessità demografiche, economiche e sociali, cercando di eliminare sovrapposizioni o duplicazioni³⁶.

cura di), *lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, pp. 6 e ss.

³³ Vedi G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, Maggioli Editore, pp. 21 e ss. In particolare l'autore afferma che «manca del tutto la previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle unioni, che dovrebbero servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei Comuni, con funzioni e servizi di prossimità, evitando però una loro trasformazione in enti di area vasta mascherati, che surrogerebbero quindi di fatto le Province, perdendo però la loro (necessaria) veste di enti (associativi) di primo livello. Dall'altro, per mettere in discussione la debolezza strutturale delle unioni, anche sul piano degli organi esecutivi (a parte anche qui il nodo della gratuità degli incarichi), che finisce per depotenziare proprio il forte ruolo gestionale che dovrebbe essere svolto da queste nuove forme di organizzazione associata dei piccoli Comuni, le quali dovrebbero diventare per molti versi il baricentro della nuova amministrazione di primo livello nelle realtà locali più frammentate» cit. pp. 41 e ss.

³⁴ Si veda A. PERTICI, *La riforma del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014 e, più recentemente, per una analisi approfondita della riforma costituzionale, Id., *La Costituzione spezzata*, Editore Lindau, 2016; G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in www.forumcostituzionale.it, Gennaio 2014. Per la dottrina generale più risalente si rimanda a U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 439 e ss.; F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 424-425.

³⁵ Cfr. A. M. MORENO, *Local Government in the Member States of European Union: A comparative Legal perspective*, Madrid, INAP 2012.

³⁶ M. GARIJO, *Las entidades Locales en momentos de crisis: es este el mejor tiempo para las reformas*, in

Risulta tuttavia vero che, tranne la riforma greca, avviata nel 2010, l'Italia pare essere attrice delle riforme più significative. Se prendiamo, ad esempio, tre Paesi europei differenti per situazione socio-economica, moneta e politica economica, organizzazione territoriale ed amministrativa, possiamo vedere come si è risposto a questa crisi.

Nel Regno Unito³⁷, seppur le dimensioni del Governo locale, l'assenza del sistema proporzionale ed il forte radicamento del sistema di centralizzazione portino a differenziare l'approccio al tema rispetto ai comportamenti "continentali", tuttavia, il fenomeno della cooperazione intermunicipale e le politiche, finalizzate ad un miglioramento dell'efficienza dell'attività pubblica, risultano essere in notevole ascesa. Inoltre, l'"*inter-municipal cooperation*" risulta essere uno dei metodi mediante i quali il Governo britannico ha derubricato³⁸ la voce degli "*shared services*", che, ad oggi, risulta essere la politica più adottata per far fronte alla crisi e per incrementare il ruolo e la potenzialità delle strutture periferiche controllando i costi.

Nel sistema tedesco, invece, la cooperazione intermunicipale rimane un'eccezione alla regola dell'adempimento proprio delle sue funzioni da parte del Comune. L'ordinamento costituzionale tedesco si fonda sul principio di competenza generale dei *Länder*, i quali sono comunque enti a competenza amministrativa primaria e generale, e possono ricorrere al Tribunale Costituzionale Federale, devono rispettare i principi della "Legge Fondamentale" e prevedere un organo elettivo³⁹. La Federazione infatti è competente alla modifica territoriale dei *Länder* e questi ultimi alla modifica territoriale dei Comuni.

Vi sono, quindi, tanti ordinamenti comunali (leggi elettorali comprese) quanti sono i *Länder* e si è raggiunta un'uniformità diffusa mediante la concertazione tra gli stessi e non per via autoritativa. Ogni *Länd* ha una propria legge sull'ordinamento dei Comuni e varie leggi che regolamentano l'attività di questi ultimi, i quali godono di uno *status* differenziato e possono svolgere differenti funzioni. L'intera disciplina è dominata dalla tensione tra l'autonomia delle Comunità locali e la ricerca dell'efficienza amministrativa, che rappresenta l'elemento funzionale del sistema di autogoverno locale tedesco. Queste due direttive sono ben rappresentate da una parte dalle "funzioni proprie" degli enti locali, dall'altra dalle "funzioni delegate" (dal *Länd* e dalla Federazione), sulle quali vi è un controllo stringente e di merito. Le varie modifiche che dal '70 ad oggi hanno interessato la razionalizzazione degli enti locali, decretando una diminuzione dell'autonomia locale, hanno dovuto trovare una giustificazione oggettiva nella pubblica utilità e le procedure hanno dovuto garantire la partecipazione e l'ascolto dei Comuni interessati, portando ad un bilanciamento dei vari interessi locali coinvolti. Per il Tribunale costituzionale federale, quindi,

www.repositorio.gobiernolocal.es.

³⁷ N. MC GARVEY, *Inter municipal Cooperation: The United Kingdom Case*, in Istituzioni del Federalismo, 2/2012 pp. 523 ss.

³⁸ Id, op. cit., «*Local government in the UK is presently in the midst of what could be called a perfect storm – a UK Government deficit reduction programme which is cutting back central grant coupled with rising expectations and demands for local government services. Councils are looking to new ways to increase efficiency, make savings and increase their own income. Sharing of services has emerged as an important part of that age*».

³⁹ Cfr. F. PALERMO - J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amministrazione*, 3/2001, pp.423 e ss..

la semplice considerazione della funzionalità economica dell'allocazione della funzione ad un livello più alto non è sufficiente. La creazione di Comuni e distretti più grandi, uniti ad una inter-municipalità ed a una decentralizzazione del potere politico ed amministrativo, ha permesso una maggiore efficienza dei servizi, in particolare di quelli più costosi (ospedali, infrastrutture), nonché di poter ridurre i controlli statali e far partecipare all'utilizzo dei servizi anche gli abitanti di Comuni più piccoli. I legislatori dei vari *Länder* hanno previsto, inoltre, la possibilità di ricorso a forme privatistiche ed una varietà limitata di modelli pubblicistici. Dagli anni '70 ad oggi, si è fatta strada l'esigenza di ridurre il numero di enti locali attraverso il loro accorpamento, per rafforzare la loro capacità amministrativa e di prestazione di servizi, incentivando i Comuni, mediante la disposizione di vantaggi finanziari⁴⁰.

Si presentarono, comunque, più volte i problemi di legittimità democratica dei nuovi consorzi e la necessità di vincolare ancor di più i rappresentanti ad un mandato e alla necessità di incrementare la cooperazione transfrontaliera, oltre che, a seguito proprio dell'elasticità che garantisce questo tipo di modello, un'esigenza di maggiore controllo sulla responsabilità politica e sulla competenza generale dei Comuni. Nel sistema tedesco, quindi, la cooperazione inter-municipale, rimane un'eccezione alla regola, essendo questa volontaria ed eventuale, a tutela proprio dell'autonomia e differenziazione propria di questo modello di organizzazione degli enti locali.

Nell'esperienza spagnola⁴¹, forse perché più vicina alla condizione socio-economica italiana, i provvedimenti risultano essere vari e dettati dalla necessità di diminuzione del debito pubblico. Inoltre, a causa della necessità di diminuzione del debito pubblico, le varie riforme sono frutto di misure urgenti, che non solo lasciano importanti mancanze nella riallocazione delle funzioni, ma non sono state ben assimilate né dal tessuto amministrativo né da quello sociale.

Recentemente, si è proceduto alla riorganizzazione degli enti intermedi dipendenti dalle Amministrazioni territoriali, mediante la soppressione o concentrazione dei loro servizi, e si è riaperto il dibattito circa una nuova ridefinizione della mappa degli enti locali, così come avvenuto in Grecia e Portogallo, a seguito della nuova riforma che ha introdotto gli "accordi di fusione tra Comuni"⁴², ed il dibattito che si è aperto in merito sulla gestione di queste riforme nei Paesi maggiormente sottoposti ad esigenze di *spending review*⁴³. Tuttavia, la ricerca

⁴⁰ Molti Comuni creavano nuove strutture e servizi, ricorrendo all'indebitamento per finanziarle e poi ricorrere alla fusione.

⁴¹ *Ex Multis* M. CERREDA, *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in Istituzioni del Federalismo, pp. 599 e ss. e D. S. IGLESIAS, *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios*, in Istituzioni del Federalismo, n. 1/2012, Maggioli Editore, pp. 167 e ss.

⁴² Una specie di negozio giuridico bilaterale o plurilaterale ove due o più Comuni, per una fusione, in regime di uguaglianza tra essi, non potendo addivenire a una convenzione di collaborazione sia per motivi legati alla volontà non solo di gestire insieme servizi ma altresì di creare un nuovo Comune sia per la causa inerente alla loro scelta che non riguarda una sola ricerca di efficienza dei servizi ma un vero e proprio superamento dell'assetto istituzionale esistente. Molte sono le problematiche che a seguito dell'approvazione della Ley 27 del 2013 sono state affrontate dalla dottrina. Per una disamina completa si rimanda a M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, in *Reforma del Régimen Local*, in M.J. DOMINGO (a cura di), Aranzadi, Cizur Menor, 2014 e M. A. CERREDA, *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, in Istituzioni del Federalismo, n. 2/2015, Maggioli Editori, pp. 331 e ss.

⁴³ M. A. ARIAS MARTINEZ, *La fusión de municipios*, in M. A. CERREDA, C. TUBERTINI, P. GONCALVES (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y*

di alternative o formule differenti, come la fusione di Comuni o l'intermunicipalità, portano con sé le stesse problematiche presenti nel contesto italiano e risultano essere le uniche riforme apportate al funzionamento degli enti locali.

Delle riforme europee sopra illustrate possiamo sintetizzare qualche criticità generale, che merita di essere ulteriormente approfondita.

In primo luogo, è necessario prendere in considerazione il fatto che tutte le trasformazioni e riforme operate negli ultimi periodi sono frutto di una certa "questione morale", ovvero della profonda crisi di sfiducia dell'opinione pubblica verso la politica ed i suoi costi.

Stiamo vivendo un clima culturale e politico nel quale da una parte gli enti eletti rischiano di essere proprio il capro espiatorio, e, dall'altra, a causa dell'incombere della crisi economica e dell'influenza delle istituzioni europee, il nostro legislatore ha intrapreso la strada dell'allontanamento ancor di più della rappresentanza dal territorio.

Unendo tutto ciò allo strumento d'urgenza che è stato utilizzato per compiere queste riforme così importanti e complesse, si ha non solo un *gap* forte fra spese contenute e peggior andamento delle Amministrazioni ma anche una minore vitalità di esse.

Tuttavia, questo nuovo interessamento alle riforme istituzionali può sicuramente aprire una "*policy window*" maggiormente critica ed innovativa, per portare a termine riforme da tempo necessarie e che hanno bisogno di un ampio sguardo europeo.

Questo sguardo potrebbe prendere vita da una strutturata "Carta delle autonomie" e da una nuova valutazione, anche a fronte delle varie sentenze della Corte Costituzionale, del rinnovato ruolo della iniziativa legislativa regionale, delineato anche dal rinnovato art. 117, comma 2, lett. p. Cost., a discapito della legislazione statale. Tutto ciò porterebbe gli enti locali ad avere maggiore voce in capitolo circa la discussione e l'approvazione di regole rispondenti ai propri interessi, anche nell'ottica dell'attuazione un nuovo patto tra enti e Regione per un nuovo federalismo.

Un notevole attivismo lo ha avuto negli ultimi anni la Regione Toscana, la quale non solo ha da subito riallocato le funzioni in seguito alla c.d. riforma Delrio, ma ha, altresì, incentivato prima un sistema di Unioni diffuse sul territorio e, successivamente, vari percorsi di fusione, anche oggetto di alcune critiche riguardo il carattere vincolante o meno dell'esito del *referendum*.

In Toscana sono presenti 24 Unioni dei Comuni composte da 150 Comuni che coinvolgono quasi 950 mila residenti. Molte di queste Unioni nascono da ex comunità montane (18), mentre altre sono state create *ex novo*.

I Comuni, tuttavia, hanno conferito poche funzioni nelle Unioni e, in molti casi, hanno tenuto fuori quelle fondamentali dalla gestione associata (Amministrazione generale, gestione del personale, tributi e pianificazione territoriale), oltre ad aver creato, talvolta, sovrastrutture e a non aver previsto un organigramma ed un sistema informatico unici.

In questi anni, moltissimi sono stati i processi di fusione che hanno coinvolto i Comuni toscani, con differente esito, anche se è da segnalare che nei casi in cui siano chiamati a fondersi Comuni più piccoli lo scetticismo verso questo

percorso è molto più alto⁴⁴.

La Regione Toscana, con la Legge regionale n. 68 del 2011, ha introdotto un insieme di incentivi, tra i quali un contributo di 250.000 euro per 5 anni legato ad alcune premialità di fascia dimensionale e l'esenzione dall'obbligo di gestioni associate per un mandato.

La Regione Toscana ha poi modificato la Legge n. 68 del 2011, approvando prima la legge n. 59 del 2012 e, pochi mesi dopo, la legge n. 3 del 2013.

Il legislatore regionale, con la riforma del 2012, ha provveduto ad adeguare la normativa regionale con quella nazionale: ha concesso alcune deroghe temporali⁴⁵ per agevolare il processo di Unione, ha normato le Unioni a "disciplina differente" e ha previsto una disciplina nel caso in cui un Comune avvii un processo di uscita dall'Unione per costituirne una nuova⁴⁶.

Tuttavia, le modifiche più significative in tema di incentivi alle fusioni di Comuni sono avvenute in tempi più recenti. *In primis* la Legge n. 3 del 2013, superando la disciplina previgente, ha riformato non solo il procedimento di fusione, prevedendo dei tempi e delle procedure semplificate per facilitare i vari processi, ma, altresì, ha previsto un adeguamento degli incentivi economici ed amministrativi per i Comuni che intraprendono tale procedimento.

Inoltre, anche a seguito di riforme che hanno riorganizzato servizi essenziali del territorio, primo tra tutti la riforma sanitaria recentemente votata dal Consiglio regionale⁴⁷, la recente approvazione della Legge n. 56 del 2014 (Legge Delrio) e la Legge regionale n. 22 del 2015, riguardante il riordino delle funzioni provinciali, che ha incrementato i contributi alle fusioni inserendo un sistema di «premierità legata alla fasciazione della popolazione coinvolta», è stata votata una risoluzione dal Consiglio dal seguente oggetto: «in merito agli orientamenti del Consiglio regionale in materia di fusione di comuni e di riforma del sistema delle autonomie locali».

Tale atto di indirizzo alla Giunta è da subito stato al centro di discussioni (vi è chi ha minacciato un ricorso alla Corte costituzionale in modo strumentale, dato che, come è pacificamente conosciuto, non è certo un atto con forza di legge, oltre a mancare di tutti gli altri requisiti necessari, e l'accesso alla Corte Costituzionale sarebbe stato, nella pratica, impossibile) e si è inserito nel solco delle azioni che i vari legislatori regionali hanno intrapreso negli anni per indirizzare le realtà territoriali verso una loro riorganizzazione⁴⁸.

⁴⁴ Si veda, ultimamente, i casi del referendum che hanno coinvolto prima i comuni di Abetone e Cutigliano e poi quelli di Riparbella e Castellina M.ma.

⁴⁵ Se si legge il testo della Legge approvata dal Consiglio Regionale si capisce bene che uno dei principali motivi di inefficienza e ritardi da parte degli enti territoriali è proprio questo difficile coordinamento tra normativa nazionale e normativa regionale. Al punto 11 del "considerato" si afferma che: «E' necessario disporre l'entrata in vigore della presente legge il giorno successivo alla data di pubblicazione, considerata l'urgenza per le unioni di Comuni e per i piccoli Comuni in situazione di disagio di avere norme di riferimento utili per l'accesso ai contributi regionali, anche in ragione dei termini posti dalla normativa statale per le variazioni di bilancio».

⁴⁶ L'art. 10 della L.59 del 2012 che modifica l'art. 24 della L. 68 del 2011, prevedendo una procedura agevolata per la modifica degli ambiti di dimensione territoriale adeguata, è la conferma che il legislatore regionale ha l'intenzione di seguire i processi di Unione per una futura trasformazione in fusione.

⁴⁷ Per i testi delle varie riforme si rimanda al sito istituzionale www.regione.toscana.it.

⁴⁸ Si veda, *ex multis*, M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, In Istituzioni del Federalismo, n. 3/2014, Maggioli Editore, pp. 667 e ss.

I punti principali di tale risoluzione riguardano, oltre agli auspici su una minore lunghezza dei tempi ed una maggiore efficienza amministrativa ed un maggiore coinvolgimento della popolazione e delle istituzioni territoriali, principalmente un impegno della Giunta al fine di prevedere una premialità nei bandi regionali (a partire da quelli di derivazione europea) ed una revisione della disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali, nonché di valutare l'individuazione di un nuovo ATO per gestione rifiuti e servizio idrico integrato; e ancora, "l'introduzione di meccanismi disincentivanti circa l'ipotesi del frazionamento ad eccezione di quelle iniziative che si propongono l'obiettivo della fusione tra comuni in un quadro ulteriormente semplificato degli assetti istituzionali locali". Tale ultima previsione, seppur sia costituzionalmente legittima data la competenza in capo alle Regioni in tale senso, risulta, tuttavia, andare contro non solo le previsioni legislative nazionali che incentivano le fusioni e le unioni a patto che vi sia un effettivo miglioramento dei servizi ed un contenimento della spesa, ma anche della normativa regionale, che, come abbiamo detto, favoriva l'uscita e il riordino delle realtà associativa per permettere una migliore organizzazione e migliori benefici.

Prevedere dei meccanismi che disincentivano una certa flessibilità dei Comuni rischierebbe di disincentivare, *ab initio*, i processi di Unione e le probabili successive fusioni, dato che obbligherebbero le amministrazioni comunali a scegliere una gestione di servizi, che, nel tempo, potrebbe diventare meno efficiente e da modificare.

Inoltre, obbligherebbe i futuri amministratori a dover esclusivamente subire le scelte dei propri predecessori, i quali, in molti casi, avevano fatto ingresso in un sistema associativo con una normativa che permetteva loro quantomeno il riordino e un ripensamento dopo qualche anno di funzionamento. Oltre ciò, l'invito alla Giunta non fa distinzione tra Comuni che hanno obbligo di associare funzioni e Comuni che invece lo fanno volontariamente e ciò rischia di fare venire meno la *ratio* della disciplina, che come sappiamo è quella di creare non delle sovrastrutture ma delle associazioni che ricercano l'efficienza e, proprio per questo loro carattere, devono essere strutturate a geometrie variabili.

Ciò detto, è necessario rilevare che la stessa Regione ha con forza incrementato i fondi a disposizione per le fusioni e per le associazioni.

La Regione Toscana ha legato gli incentivi non solamente a sussidi economici, ma anche a premialità nei bandi regionali. Tale aspetto riapre, pertanto, l'idea che alla fusione non solo possa seguire un contributo economico immediato, ma che esso sia una modalità di gestione dell'intero territorio. Inoltre, i percorsi partecipativi strumentali al percorso di fusione e l'attenzione di amministratori locali e partiti a questa tematica ha reso la Regione Toscana come la Regione apripista (insieme all'Emilia Romagna) di questo riordino.

In conclusione, ha fatto discutere la previsione secondo la quale il Consiglio si impegna a valutare l'esito del *referendum* non solo in relazione ai singoli Comuni, ma leggendo d'insieme la volontà dei cittadini. Come abbiamo detto, la competenza di istituire nuovi Comuni è di carattere regionale e rappresenta non solo una scelta costituzionalmente garantita all'organo regionale, ma, altresì, necessaria e caratterizzante l'operato di una Giunta, di un Consiglio, di un indirizzo politico. Seppur sia necessario tenere sempre presenti le istanze territoriali, anche per evitare eventuali degenerazioni di questo istituto, è

tuttavia da incentivare e rivalorizzare la responsabilità delle scelte politiche e legislative degli organi competenti.

La proposta di risoluzione prevede l'impegno del Consiglio di approvare le proposte di legge che hanno avuto un esito dei voti espressi favorevoli superiore ai 2/3 o che abbia avuto la maggioranza dei voti favorevoli per ogni Comune interessato.

Inoltre, punto maggiormente criticato, il Consiglio si impegna a "tenere di conto", nei casi in cui abbiano votato più dei 2/3, della contrarietà di uno o più Comuni con un numero di voti contrari pari ad almeno i 4/5. In questo modo, si limita l'istituto del *referendum* consultivo⁴⁹ facendolo, in verità, rientrare nella *ratio* di un istituto che dovrebbe essere solo un punto di "partecipazione" su delle scelte che devono tuttavia essere compiute dall'organo politico. L'aver legato una maggiore o minore vincolatività *de facto* del risultato alla quantità dei voti espressi, inserendo la clausola di "manifesta contrarietà" con il solo raggiungimento dei 4/5, risulta pienamente compatibile con la disciplina costituzionale.

Ulteriore domanda da porsi è se, proprio in virtù del fatto che si chiama ad esprimersi un insieme di cittadini sulla loro convivenza istituzionale, sia necessario che in tutti i Comuni si raggiunga una determinata percentuale e la maggioranza dei sì, o se il *referendum* debba piuttosto tenere di conto del nuovo territorio sul quale si chiede opinione ai cittadini, ossia staccarlo dai singoli Comuni e prendere come corpo elettorale l'unione di tutti i cittadini, superando di fatto molti scetticismi legati più a questioni territoriali e di rapporti con le proprie amministrazioni, piuttosto che al progetto di fusione.

5. Governance, percorsi e rappresentanza

In conclusione, è utile ripensare *la governance* degli enti locali.

In primis, è necessario valutare, anche a seguito della (eventuale) soppressione definitiva delle Province, quali siano gli ambiti territoriali ottimali nei quali le varie amministrazioni possono gestire i servizi in modo associato e prevedere una normativa chiara ed unitaria, ripensando anche una nuova Carta sulle autonomie locali, che preveda due percorsi, quello associativo, prodromico ad una fusione nel breve periodo, e uno invece il cui unico obiettivo sia quello di creare delle autonomie di scala tra Comuni, i quali, per assurdo, potrebbero pure non avere una prossimità territoriale (in alcun modo è possibile provare a priori che due Comuni, magari non confinanti per poche decine di chilometri, non possono gestire in modo associato molti servizi).

Se da una parte è necessario un coinvolgimento della popolazione, è altresì centrale il ruolo delle istituzioni. Da non sottovalutare l'importanza della scelta amministrativa nel processo di fusione, che può essere bloccato da un

⁴⁹ Copiosa la dottrina sulla natura del referendum consultivo negli enti locali P. M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Dir. Soc.*, 1/1990, p. 251; A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Laterza, Bari, 1992, p. 157. Per un approfondimento recente proprio sul tema dei Referendum, della loro idoneità a creare partecipazione si rimanda interamente a S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in www.federalismi.it, 2016.

referendum consultivo⁵⁰, il quale, molto spesso, è il frutto della politica sul singolo Comune dei vecchi amministratori e rischia di essere un giudizio su di essi e non sul progetto di fusione⁵¹. Serve, quindi, un vero coinvolgimento nelle politiche di decisioni, una attenzione nella previsione negli Statuti di meccanismi di partecipazione, nella valutazione delle zone omogenee dalle quali possono nascere future fusioni.

Sarebbe opportuno ripensare la stessa *governance* delle Unioni, centralizzando la gestione del servizio ma riportando sul territorio la sua erogazione, oltre che integrando l'insieme di tutte le funzioni (magari mediante un procedimento di affidamento a "piccoli passi" che però non preveda uno sdoppiamento dei livelli decisionali) e dei rispettivi costi burocratici. Nello stesso tempo, è necessario

⁵⁰ La costituzione prevede all'art 133 che «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». In via interpretativa, alla luce del combinato disposto dell'art. 132 Cost. e della L. 25 maggio 1970, n.352, che prevede una deliberazione di tipo consultivo, nella modalità referendaria, per la modifica dei territori regionali, anche per l'istituto *ex* 133, secondo comma, sarebbe necessario lo svolgimento di un referendum consultivo. Tale interpretazione, confermata dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sent. 468 del 1994, *ex multis*), è stata per lungo tempo messa in discussione da parte della dottrina poiché si sosteneva che non potesse svolgersi un referendum che non avesse come oggetto un atto normativo ma solamente un plebiscito che, tra le altre cose, avrebbe natura consultiva qualora avesse esito positivo e vincolante se lo avesse negativo. Per la prima interpretazione si veda, *ex multis*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2011, pp. 66 e ss. dove si afferma che «L'esigenza della consultazione popolare, in questa materia, corrisponde ad un principio di portata generale, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale; né tale consultazione può essere sostituita dalla presentazione di istanze, da parte dei cittadini, mancando in queste ipotesi la segretezza essenziale per assicurare la libertà nell'espressione della propria opinione. In definitiva, la consultazione delle popolazioni interessate deve effettuarsi necessariamente tramite referendum; né sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo, così come non si può prescindere dalla approvazione di una legge regionale (Corte cost. n. 214 del 2010)». Per la seconda interpretazione si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, pp. 784 e ss.

Per una analisi della evoluzione giurisprudenziale in materia si può fare riferimento a T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 2/2005.

⁵¹ Si inserisce in questa dialettica una questione molto dibattuta in dottrina: il concetto di «popolazioni interessate». La sent. Corte cost. n. 334 del 2002 afferma che «L'espressione "popolazioni interessate", utilizzata da tale ultima norma (art. 133 comma 2 Cost.) costituzionale evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa dalle sentenze citate come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta». L'identificazione del perimetro giuridico di "popolazioni interessate" non è pacifica ed ha seguito negli anni differenti opinioni dottrinali. Le stesse Leggi regionali identificano in modo differente coloro che dovranno essere consultati mediante referendum. In alcuni casi, infatti, il legislatore regionale ha seguito una visione maggiormente restrittiva (come nel Lazio e nella Lombardia) ed in altri maggiormente estensiva (Toscana e Veneto). La legge Regionale toscana n. 62 del 2007, che disciplina le modalità di referendum, elenca i Comuni che devono essere sottoposti al quesito referendario affermando che:

« [...] La consultazione è rivolta:

- a) in caso di fusione di comuni, ai comuni oggetto della fusione;
- b) in caso di incorporazione di un comune in un altro già esistente, ai due comuni;
- c) in caso di modifica delle circoscrizioni, ai comuni interessati dalla modifica» .

Come abbiamo visto il concetto di "popolazioni interessate" è suscettibile di differenti interpretazioni potendo, addirittura, arrivare a ricomprendere l'insieme dei Comuni di una stessa regione e, in ultima istanza, tutti i Comuni italiani. Infatti se si interpreta il termine interessato non come coloro che subiscono la modificazione territoriale ma come coloro che subiscono effetti, mediati o diretti, da tale modifica potremmo facilmente arrivare a sostenere che, date le conseguenze economiche-sociali, ogni cittadino potrebbe essere "interessato" a l successo o meno del procedimento di fusione.

garantire un'elasticità, legata quindi anche alla mancanza di vincoli di tipo politico ed economico (obbligazioni su immobili da parte di Unione o singoli Comuni) che permettano una evoluzione (sia nel senso di fusione sia nel senso di modifica della geografia delle Unioni, con ricerca di maggiori efficienze, sia nel senso di percorso di fusione) plastica e dinamica.

È, altresì, importante porre l'attenzione sulle modifiche che sono state apportate con le varie leggi regionali nella pianificazione del territorio⁵², ai distretti socio-sanitari e alle gestione di alcuni servizi che indirizzano i Comuni verso una propria riorganizzazione.

Così è necessaria una riflessione in merito all'esigenza che tali modifiche istituzionali seguano un procedimento dal basso verso l'alto (dai Comuni fino al legislatore nazionale) o che, di converso, la strada da percorrere sia quella di una modifica legislativa statale che fissi nuovi parametri e nuove forme da far ricadere sugli enti territoriali.

Da una parte, infatti, è necessario che gli enti territoriali possano prendere parte al loro riordino ma, dall'altra, sarebbe altresì esiziale lasciare una simile riforma, che cambierebbe la stessa *governance* dello Stato, fuori da una disciplina omogenea e un indirizzo politico nazionale.

Senza ombra di dubbio, molteplici sono le modalità che gli amministratori locali potranno scegliere nei prossimi anni per intraprendere il percorso di riorganizzazione anticipando un *trend* legislativo nazionale che porterà sempre di più verso l'obbligo di gestione associata e, probabilmente, di fusione, ma avendo ancora l'occasione per sperimentare nuove forme e nuovi equilibri.

In questa prima fase, infatti, il *trend* è "accompagnato" dalle normative nazionali e regionali ma, in seguito, con ogni probabilità, saranno le stesse normative ad imporre una riorganizzazione.

Il legislatore quindi dovrebbe occuparsi di adeguare la disciplina sulle Unioni alle recenti criticità sorte in seguito alla loro attuazione superando quella modalità di riforma che fino ad oggi lo ha portato a porsi a metà tra un modello "ingegneristico" e uno "approssimativo"⁵³.

Sarebbe necessario, tra le altre cose, prevedere una doppia via istituzionalizzata delle Unioni per permettere di dotare gli amministratori di organismi idonei al raggiungimento dello scopo prefissato.

La previsione di una forma di "Unione pesante", o "istituzionalizzata", ed una

⁵² Per esempio si veda la Legge Regione Toscana n. 65 del 2014, *Norme per il governo del territorio*, ove si introducono molte innovazioni in materia di pianificazione territoriale, edilizia privata, sanatorie e regime sanzionatorio che ha indotto alcuni Comuni a prevedere progetti di "Piano Strutturale Intercomunale".

⁵³ Così V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*[...], Op. Cit, pp. 1 e ss. L'autore, riportando una efficiente figura metaforica dell'ingegnere e dell'approssimativo spiega il percorso che ha seguito il legislatore negli anni. L'autore afferma che «gli "ingegneri", muovendo dall'ottimismo della ragione di stampo illuministico, credono nell'universalità della forza delle regole e dei relativi effetti, a prescindere dal contesto di riferimento. Gli "approssimativi", muovendo dall'ottimismo della volontà di stampo liberale, considerano le regole quali mere sovrastrutture di un corpo sociale in ogni caso capace di autoregolarsi. Per gli uni, è essenziale la trapiantabilità di istituti di democrazia altrove dimostratisi efficaci; per gli altri, è sufficiente la semplice parvenza di quei medesimi istituti. Gli uni, riformano per riformare, anche se a costo di trapiantare regole non adeguate al contesto nostrano e da modificare una volta sperimentate; gli altri, riformano per rispondere alle pressioni esterne di cambiamento, anche se a costo di inserire regole di mera facciata e nemmeno idonee a essere sperimentate.

Di qui, per l'appunto, quell'opera di estenuante scrittura e riscrittura legislativa e (almeno nelle intenzioni) costituzionale, cui l'"infausto ventennio della c.d. "Seconda Repubblica" ha amaramente condannato il Pa».

“leggera” permetterebbe una scelta netta di *governance* per coloro che adottano una gestione associata di servizi ai meri fini di costruire una fusione e coloro che, invece, non considerano l’Unione come organismo prodromico alla fusione ma come strumento di coordinamento ed efficientamento delle politiche d’area.

Nel primo caso sarebbe necessario costruire una Unione “istituzionalizzata” con la presenza di organi di rappresentanza, uno Statuto e un percorso formalizzato verso una completa integrazione dei servizi ed una successiva fusione.

Nel secondo, invece, sarebbe opportuno rendere maggiormente leggero il funzionamento prevedendo solamente un coordinamento dei vari assessori coinvolti sulle scelte e degli stessi Sindaci senza creare sovrastrutture che male si addicono con un fine meramente organizzativo dell’Unione.

Ulteriore questione è quella attinente alla presenza di città metropolitane ed alla possibilità da parte dei vari Comuni di intraprenderne la strada di una loro istituzione come alternativa alla gestione associata dei servizi sui territori o alle fusioni⁵⁴.

A chiosa di questa riflessione, ritengo sia necessario ripensare il modello organizzativo degli enti locali, superando una logica storicistica o “istituzionalistica” dove i confini territoriali e le modalità di organizzazione degli enti locali risentono di valutazioni connesse alla sola geografia territoriale o istituzionale pre-esistente⁵⁵.

Oggi le società hanno conosciuto una mobilità sociale ed economica che ridisegna gli stessi confini della gestione dei servizi. La risposta da dare è quella di un’apertura del territorio e delle sue istituzioni a nuove valutazioni che tengano insieme non solo aspetti territoriali, storici o amministrativi, ma anche le nuove esigenze sociali, la nuova mobilità dei cittadini, le nuove assi portanti delle città a partire dall’economia fino alla valorizzazione ambientale.

Tutto ciò lascia aperti interrogativi che gli stessi amministratori devono sciogliere sempre più soli nei propri territori: quale livello di *governance* permette una gestione ottimale dei servizi alla luce della normativa attuale? Quale può essere il peso della omogeneità politica territoriale e quale invece la contingenza della impossibilità di garantire servizi se non in forma associata? Rappresenta la strada giusta la “Unione concentrica”, in cui vengono “livellati” i servizi e i centri di erogazione, o l’obiettivo principale deve essere una fusione di zone omogenee?

⁵⁴ In materia si rimanda a quanto scritto da G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del ‘900 alla Riforma Delrio*, in www.federalismi.it, 2014.

⁵⁵ Si fa riferimento alla tesi proposta da G. CALAFATI in *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2010, dove l’autore, proprio a partire dalla “questione urbana”, la quale viene identificata come una delle ragioni del declino economico, invita ad analizzare la dissolvenza delle realtà storiche territoriali le quali lasciano il posto ad una riorganizzazione frutto del processo di concentrazione delle attività antropiche. L’autore quindi analizza le nuove realtà inter-comunali auspicandosi un nuovo progetto che tenga insieme una riorganizzazione spaziale e relazionale, una trasformazione dei sistemi urbani e una nuova auto-regolazione superando gli schemi legati ormai ad un mondo statico che oggi è ampiamente superato anche a causa dell’internazionalizzazione e le nuove tecnologie.

Proprio in questo quadro è necessario inserire l’interesse da parte del legislatore, degli amministratori e della dottrina all’impatto delle nuove tecnologie sugli agglomerati urbani e al loro contributo per la costruzione di *smart cities* e *smart communities* che favoriscano, altresì, una maggiore tutela dei diritti dei consociati.

Interessante anche il recente approfondimento a cura di G. DE GIORGI, *La coesione politico territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in www.federalismi.it, 14.12.16.

Riflessioni che non paiono poter trovare risposta in tempi brevi e che nei prossimi anni coinvolgeranno sempre di più la classe politica, quella amministrativa e i giuristi che intenderanno passare per questa callaia.

** Dottorando di giustizia costituzionale - Università di Pisa

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali