

# Le fusioni di Comuni in Lombardia

## Ruolo dei sindaci e processi politici e identitari

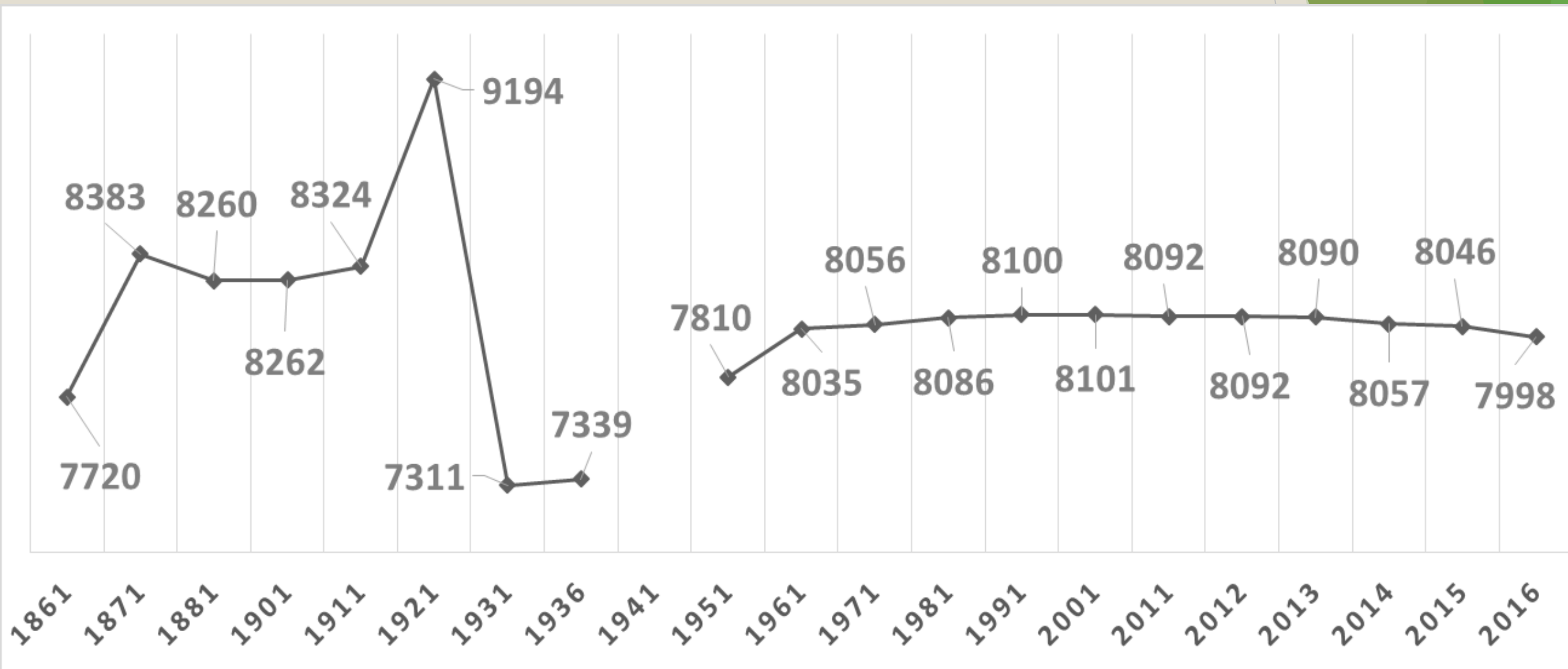
Daniele Cavalli

**XXXVII Conferenza annuale AISRe – Associazione Italiana di Scienze Regionali**

**«Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale»**

**Ancona, 20-22 Settembre 2016**

# Le fusioni di comuni in Italia dall'Unità ad oggi



# Le Fusioni di comuni nelle regioni italiane (2014-2017)

<i>Regione</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	
Trentino Alto Adige	0	3	18		21
Lombardia	9	2	2		13
Toscana	7	1	0	2	10
Emilia Romagna	4	0	4		8
Piemonte	0	0	3		3
Veneto	1	0	2		3
Friuli Venezia Giulia	1	1	0		2
Marche	2	0	0		2
	24	7	29	12	72

# Le fusioni di Comuni in Lombardia (2014-2016)

<i>Provincia</i>	<i>Comune</i>	<i>Popolazione comune</i>	<i>Data di istituzione</i>	<i>Ex comuni fusi</i>	<i>Popolazione degli ex comuni fusi</i>
<b>Como</b>	Bellagio	3.796	4/2/2014	Bellagio	3.067
				Civenna	729
				Drezzo	1.231
	Colverde	5.234	4/2/2014	Gironico	2.255
				Parè	1.748
				Lenno	1.833
				Mezzegra	1.014
	Tremezzina	5.078	4/2/2014	Ossuccio	973
				Tremezzo	1.258
<b>Bergamo</b>	Sant'Omobono Terme	3.893	4/2/2014	Sant'Omobono Terme	3.472
				Valsecca	421
	Val Brembilla	4.522	4/2/2014	Brembilla	4.150
				Gerosa	372
<b>Lecco</b>	Verderio	5.659	4/2/2014	Verderio Inferiore	2.952
				Verderio Superiore	2.707
	La Valletta Brianza	4.676	30/1/2015	Perego	1.765
				Rovagnate	2.911

<i>Provincia</i>	<i>Comune</i>	<i>Popolazione Comune</i>	<i>Data di istituzione</i>	<i>Ex comuni fusi</i>	<i>Popolazione ex comuni fusi</i>
<b>Pavia</b>	Cornale e Bastida	895	4/2/2014	Bastida de' Dossi	172
				Cornale	723
	Corteolona e Genzone	2.490	1/1/2016	Corteolona	2.132
				Genzone	358
<b>Mantova</b>	Borgo Virgilio	14.400	4/2/2014	Borgoforte	3.487
				Virgilio	10.913
<b>Varese</b>	Maccagno con Pino e Veddasca	2.444	4/2/2014	Maccagno	1.984
				Pino sulla sponda del	210
				Lago Maggiore	250
				Veddasca	
<b>Brescia</b>	Bienno ( <b> fusione per incorporazione</b> )	3.958	23/4/2016	Bienno	3.574
				Prestine	384
<b>Sondrio</b>	Gordona ( <b> fusione per incorporazione</b> )	1.903	25/11/2015	Gordona ha incorporato	1.857
				Menarola	46

# La fusione è un atto politico

*« Il processo di fusione dei comuni è un processo politico ovvero di scelta valoriale, ed in parte ideologica, influenzata ma non determinata dalle dimensioni tecniche ed economiche di partenza e di prospettiva. [...] In sintesi, non si tratta di un percorso normativo e regolamentare dato e definito, ma al contrario, in coerenza con la posta in gioco, è ambito di negoziazione politica e possibile conflitto»*

Giovanni Xilo, lo studio di fattibilità nel processo di fusione, in  
«Istituzioni del Federalismo» Q.1 2012.

Natura  
politica del  
processo di  
fusione



Legislazion  
e corrente  
sulle fusioni



Centralità  
ruolo dei  
sindaci

# Le caratteristiche della legislazione corrente in tema di fusione di comuni

- ▶ Costituzione (art. 133 comma 2)
  - Alle regioni la facoltà di procedere a variazioni amministrative
  - La Regione può procedere con una fusione solo «sentite le popolazioni interessate»: i referendum consultivi.
- ▶ Legislazione ordinaria (Legge Delrio (56/2014), Legge di Stabilità 2016): contributo statale pari al 40% dei trasferimenti attribuiti nel 2010 ad ognuno dei comuni coinvolti.
- ▶ Legislazione regionale della Lombardia: Legge Regionale n.29 del 2006: norme di favore (non incentivi economici diretti), l.r. n.14 del 2016 (fusioni per incorporazione complesse). In Lombardia dal 2014 tutti i comuni coinvolti devono esprimere parere favorevole.

In base alla normativa in vigore, due aspetti caratterizzano oggi le fusioni in Italia ed in particolare in Lombardia:



**Volontarietà e prospettiva di vantaggi economici dovuti agli incentivi statali**



# La fusione è un atto politico

- Perché è una scelta che coinvolge tutti gli ambiti tradizionalmente oggetto di interesse della scienza politica, ovvero quelli della polity, della politics e della policy.

Ruolo di primo piano della polity.

Differenza rispetto a tutti gli altri strumenti di governance territoriale dall'orizzonte sovracomunale come Unioni, Gestioni Associate ecc...

- Perché coinvolge un vasto insieme di attori e in particolare di attori politici (i più rilevanti sono i sindaci e la popolazione)
- Perché è un atto volontario. Contiene una visione di lungo periodo, è una scelta politica ben precisa.

# Il ruolo dei sindaci

- I sindaci sono i veri protagonisti della fusione in tutte le fasi che la riguardano.
- Conflitti con i cittadini.
- Fenomeno del «Nemo propheta in patria».
- Doppio ruolo: in quanto sindaci sono coloro che dovrebbero più di tutti difendere il proprio comune, mentre con la fusione sono considerati coloro che lo «distruggono», lo «cancellano».
- Il processo di fusione può non premiare i sindaci che la propongono, che possono non venire eletti alla guida del nuovo comune.
- Oggi senza la volontà e/o il supporto dei sindaci è sostanzialmente impossibile portare a compimento una fusione.

Processi politici ed identitari delle fusioni.  
Le preoccupazioni dei cittadini


Scomparsa del presidio del territorio

Eccessivi oneri burocratici

Perdita dell'identità

# 1. Scomparsa del presidio del territorio

- ▶ La scomparsa del front-office: luoghi e persone che costituiscano per la popolazione un riferimento in caso di necessità. Vicinanza vs efficienza?
- ▶ La perdita dei servizi non gestiti dal comune, che sono già in difficoltà.



Strutture e servizi nati con i finanziamenti statali a favore dei comuni nati da fusione.

## 2. Eccessivi oneri burocratici

- ▶ La «questione carta d'identità»
- ▶ I costi emergenti

Preoccupazioni sostanzialmente infondate, come chiarito dalla normativa



Il compito degli amministratori: ridurre l'asimmetria informativa tra la «macchina comunale» e i cittadini.

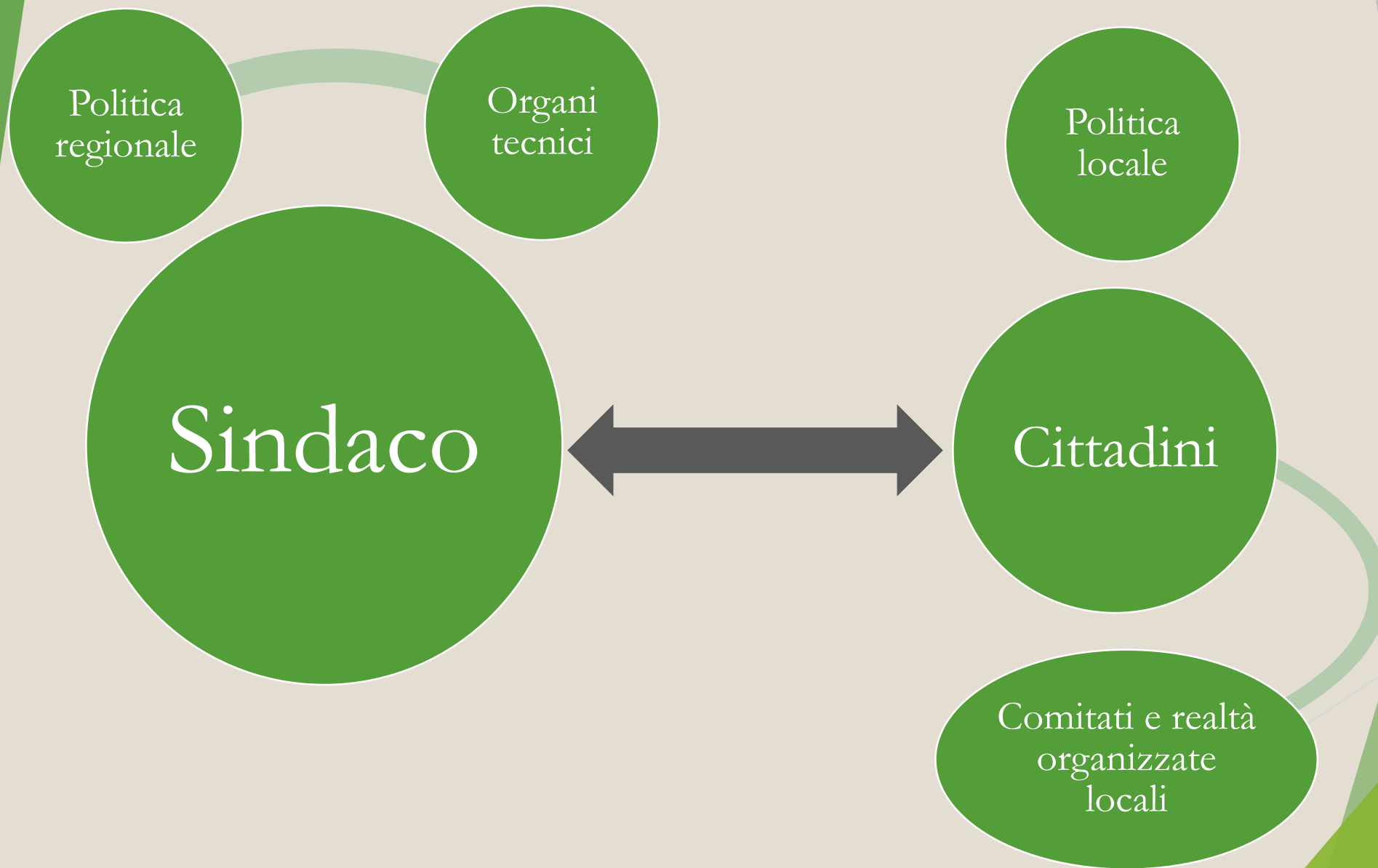
### 3. Perdita dell'identità

- ▶ Sabrina Iommi (2013): Il senso di appartenenza alla comunità è un concetto «dinamico» e «transcalare». Gli spazi relazionali degli individui sono molteplici, e non necessariamente coincidono con gli ambiti di rappresentanza istituzionale. «L'affermazione che gli attuali assetti del governo locale debbano essere mantenuti come sono perché rispondono alle identità locali significa assumere che da allora ad oggi tali identità siano rimaste immutate».
- ▶ La fusione come occasione di conservazione e addirittura di rilancio di tradizioni e cultura locali.
- ▶ Sono i comuni a forgiare l'identità delle comunità? Il ruolo di associazioni, Proloco e parrocchie.
- ▶ Sabrina Iommi (2013): «In una situazione ideale alla dimensione del governo locale si richiede di essere adeguata ai territori che le comunità locali percepiscono come parte della propria identità». I criteri alla base della dimensione ottima di un comune: efficacia, efficienza, equità, partecipazione, rendicontazione/controllo e, appunto, identità.
- ▶ Luigi Blanco (2014): nella storia d'Italia è stato sempre difficile far camminare allo stesso passo il dato funzionale – gestionale e quello identitario-comunitario.

**La possibilità di governare i problemi legati all'identità. Paesi piccoli «inglobati» e paesi grandi che si fanno carico del «peso di quelli più piccoli»**

**«Meglio essere testa di sardina che coda di leone»**

# La fusione: gli attori



# Il modello lombardo: la (assenza di) *governance* delle fusioni



L'indirizzo politico: la policy regionale

L'attività delle strutture tecniche regionali



# L'indirizzo politico: la policy regionale

## Tutela massima della volontà del territorio

- ▶ Assenza di un vero e proprio piano o programma di fusioni (come accade ad es. in Friuli-Venezia Giulia)
- ▶ Forte attenzione al risparmio generato dalle fusioni.
- ▶ Giusto che l'istanza venga dal territorio.
- ▶ In questo caso accompagnamento dei comuni
- ▶ No «campagna» o spinta alle fusioni
- ▶ Ogni realtà è a se

# Il lavoro dei funzionari regionali/1

Estrema tutela del principio di sussidiarietà per quanto riguarda l'iniziativa dei territori nell'intraprendere percorsi di adeguamento territoriale tramite fusione di comuni.

Accompagnamento ai comuni:

- Incontri e scambio di informazioni personali
- Conferenze e convegni
- Laboratori sulle fusioni
- Produzione di materiali (vademecum e sito)
- Studi di fattibilità – Istituto Éupolis Lombardia

# Il lavoro dei funzionari regionali/2

Garanzia, nel criterio di valutazione dell'esito dei referendum consultivi, del rispetto della volontà di ogni singolo comune coinvolto nella fusione

(In seguito alla Legge Regionale 19/2014).

# Il lavoro dei funzionari regionali/3

Introduzione di accorgimenti tecnici e modifiche delle normative per semplificare l'iter della fusione (e ottenere un risparmio di spesa).

# Focus: La Legge Regionale 26 Maggio 2016, n.14

CASO 1: Contestuale incorporazione di due o più Comuni in un comune ad essi contermini

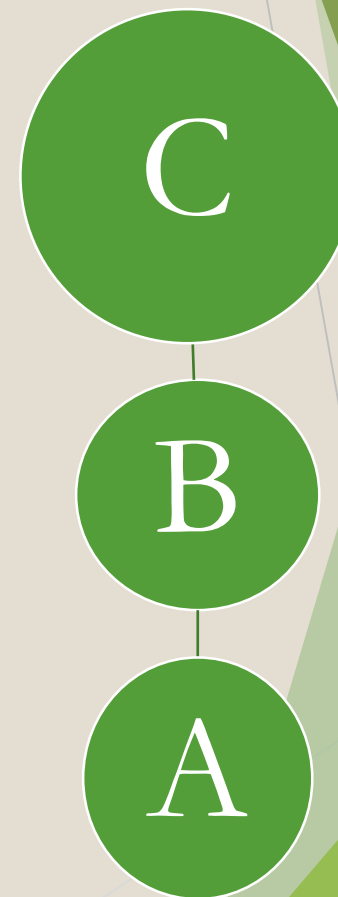


A (Comune contermini al Comune incorporante)	B (Comune incorporante)	C (Comune contermini al Comune incorporante)
Volete che il Comune A sia fuso per incorporazione nel Comune B?	Volete che il Comune A sia incorporato nel Comune B?	Volete che il Comune C sia fuso per incorporazione nel Comune B?
Volete che il Comune A sia fuso per incorporazione nel Comune B, sapendo che anche C, che oggi vota per l'incorporazione in B, potrebbe essere incorporato?	Volete che il Comune C sia incorporato nel Comune B?	Volete che il Comune C sia fuso per incorporazione nel Comune B, sapendo che anche A, che oggi vota per l'incorporazione in B, potrebbe essere incorporato?

# Focus: La Legge Regionale 26 Maggio 2016, n.14

CASO 2: Incorporazione di uno/più comune/i in comune ad esso/i non contermine/i

A (Comune non direttamente contermine al Comune incorporante)	B (Comune contermine al Comune incorporante)	C (Comune incorporante)
Volete che il Comune A sia fuso per incorporazione nel Comune C, a seguito di eventuale incorporazione anche del Comune B, che vota oggi per l'incorporazione in C?	Volete che il Comune B sia fuso per incorporazione nel Comune C?	Volete che il Comune B sia incorporato nel Comune C?
	Volete che il Comune B sia fuso per incorporazione nel Comune C, sapendo che, in caso di esito favorevole del procedimento, anche A, che vota oggi, potrebbe essere incorporato in C?	Volete che il Comune A, a seguito dell'eventuale incorporazione del Comune B nel Comune C, sia a sua volta incorporato al Comune C?"



# Oltre lo status quo

## ► Microinterventi lasciando inalterato l'impianto generale

Ricciardi (2015):

- Considerare il voto complessivo delle popolazioni coinvolte
- Referendum comunali antecedenti l'iniziativa dei Consigli (eventualmente iniziativa consiliare solo in caso di esito positivo)

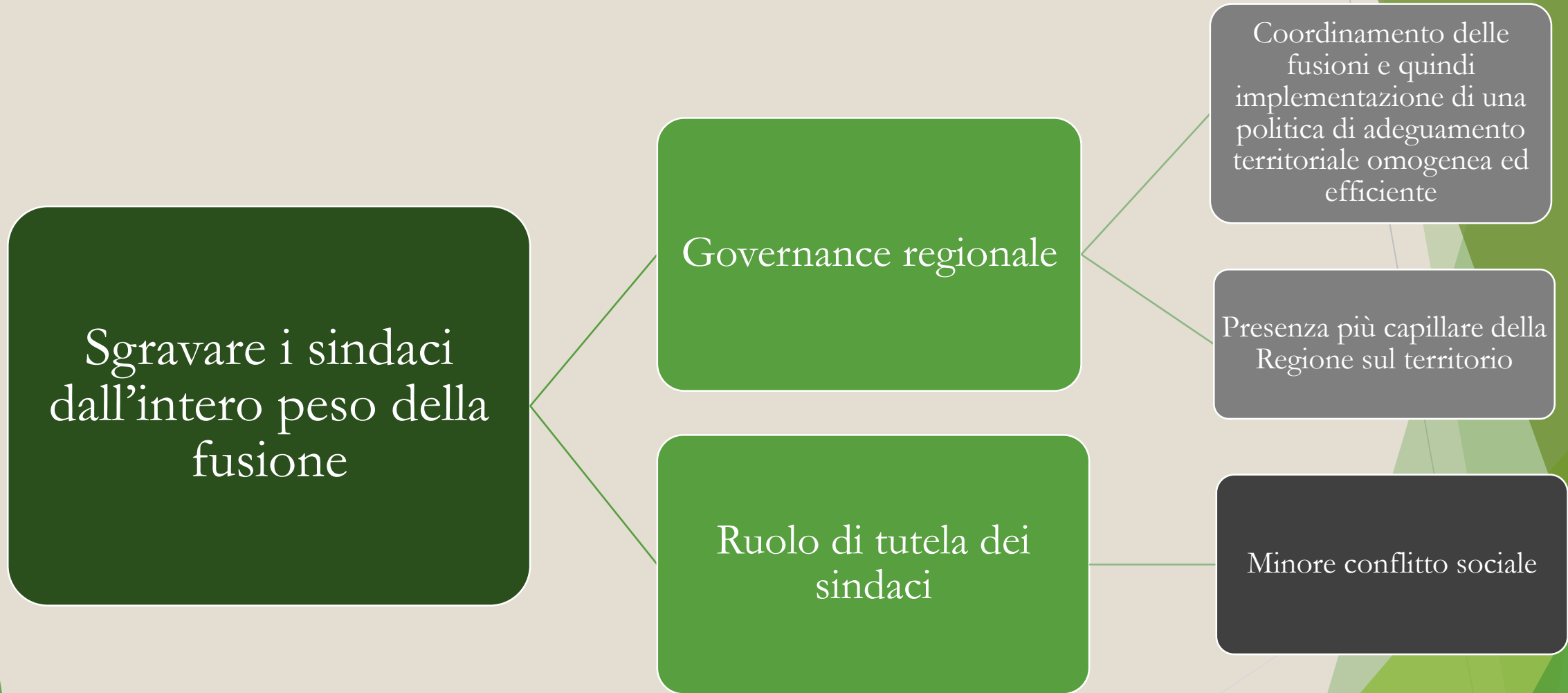
## ► Fusione obbligatoria

- Testimonianze dei sindaci
- Proposta di legge di iniziativa di venti deputati del Partito Democratico dell'11 Novembre 2015.


Fusione obbligatoria, da parte delle regioni, dei comuni sotto i 5000 abitanti senza contributi economici.

Se non si procede entro 48 mesi taglio del 50 per cento dei trasferimenti erariali alla regione (esclusa spesa per Servizio Sanitario Nazionale e trasporti pubblici).

# Il nodo da risolvere





The background features abstract, overlapping green geometric shapes, primarily triangles and polygons, in various shades of green, creating a modern and dynamic visual effect.

# Grazie per l'attenzione

danielecavalli.cavalli@gmail.com