

**IPOTESI DI FUSIONE DEL
COMUNE DI BUSSETO CON COMUNI LIMITROFI:
BENEFICI E CRITICITA'**

Stefano Azzali
Università degli Studi di Parma
Stefano.azzali@unipr.it

Parma, 30 luglio 2015

INDICE

1. Il quadro normativo	2
2. Benefici e criticità delle fusioni	5
2.1. Benefici	5
2.1.1. Maggiori entrate	5
2.1.2. Minori spese	7
2.1.3. Altri benefici	7
2.2. Criticità	8
2.2.1. Possibili diseconomie e spese emergenti dalla fusione	9
2.2.2. Riorganizzazione del personale dipendente	9
2.2.3. Localizzazione degli uffici comunali e riorganizzazione delle modalità di produzione ed erogazione dei servizi	10
2.2.4. Gestione del referendum popolare e adeguato processo di comunicazione ai cittadini	10
2.2.5. Definizione dei contributi statali e regionali	11
2.2.6. Nome e stemma del nuovo comune	12
2.2.7. Gestione delle relazioni con gli altri comuni interessati alla fusione	12
2.2.8. Gestione del progetto a livello regionale	12
2.2.9. Lo studio di fattibilità	13
2.2.10. I tempi di progettazione ed esecuzione del progetto	13
3. Conclusioni	14

1. Il quadro normativo

Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL), approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, all'articolo 3, al comma 2, definisce il Comune come l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Il successivo comma 4 ne sancisce l'autonomia statutaria, normativa, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria. Il comma 5 dispone la titolarità in capo al Comune di funzioni proprie e di altre funzioni conferite con legge statale o regionale, secondo il principio di sussidiarietà. Ed è proprio questo concetto, quello di sussidiarietà, la chiave di lettura fondamentale dei processi di riorganizzazione territoriale che hanno contraddistinto l'azione degli enti locali sin dai primi anni dell'era dell'autonomia.

Fin dall'origine, il Testo Unico ha previsto la possibilità per i Comuni di esercitare funzioni e servizi in forma associata, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili ed ottenere una gestione più efficiente ed economica. Gli strumenti normativi messi a disposizione dall'ordinamento locale si differenziano principalmente per il grado di formalizzazione: si va da istituti flessibili e transitori, come le convenzioni fra enti per la gestione associata di un servizio, passando per i consorzi, organismi indipendenti che svolgono uno o più servizi o funzioni per conto dei Comuni che li hanno costituiti, per arrivare alle unioni di comuni, ovvero enti locali giuridicamente autonomi, ai quali viene trasferita la titolarità di funzioni e servizi e che assumono, per la gestione di questi, piena autonomia organizzativa.

La Regione Emilia Romagna è stata da sempre all'avanguardia nella promozione delle forme associative fra enti, riconoscendo dall'inizio il ruolo fondamentale che queste possono assumere per migliorare l'erogazione dei servizi alla collettività. Oltre agli istituti già previsti dall'ordinamento legislativo nazionale, la Regione ne ha introdotto ed incentivato uno aggiuntivo: l'associazione intercomunale, disciplinata dall'articolo 8 della Legge Regionale 26 aprile 2001, n. 11, che si differenzia dall'unione per l'assenza di personalità giuridica autonoma. La Regione ha inoltre responsabilmente assunto il ruolo organizzativo assegnatole dal Testo Unico (articolo 4), coordinando l'attività delle diverse forme associative che si sono andate diffondendo nel corso degli anni. Con lo strumento del programma di riordino territoriale, l'ente regionale ha gradualmente divulgato la cultura dell'associazionismo, anche attraverso forme d'incentivazione finanziaria, differenziate in relazione alla forma prescelta ed al numero ed all'entità dei servizi gestiti collettivamente.

Gli effetti di questa politica non hanno tardato a mostrarsi, ed in pochi anni le esperienze associative sul territorio regionale sono cresciute in modo esponenziale, comportando l'esigenza per la Regione di intervenire con provvedimenti di armonizzazione, al fine di evitare la sovrapposizione di attività e lo spreco degli incentivi erogati. La linea d'azione regionale si è dunque spostata da obiettivi meramente quantitativi alla ricerca delle soluzioni più idonee per una corretta e funzionale gestione dei servizi, soprattutto attraverso la definizione di bacini ottimali e l'incentivazione di esperienze associative più strutturate e condivise fra un maggior numero di enti.

Il progetto di legge d'iniziativa della giunta regionale n. 751 del 12 giugno 2015, dal titolo "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni", con specifico riferimento alla gestione dei servizi nei comuni di più ridotte dimensioni, conferma la volontà di favorire due specifici strumenti: 1) le Unioni di Comuni) 2) le fusioni tra Comuni. Le Unioni di Comuni saranno valorizzate come perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino. Le fusioni tra Comuni, a loro volta, saranno incentivate, per ridurre il numero di Comuni in regione e razionalizzare la gestione dei servizi comunali.

La ridefinizione dei confini territoriali dei Comuni, anche attraverso procedure di incorporazione o fusione, è una scelta particolarmente qualificante, e che, per il rilevante impatto che essa riveste, richiede il coinvolgimento di tutte le parti sociali ed istituzionali. Il percorso è scandito da tappe precise e inderogabili, delineate dall'ordinamento nazionale e regionale, che servono a raccogliere, nelle varie sedi, le conformi volontà dei soggetti interessati.

Le fusioni devono essere programmate e realizzate seguendo una procedura disciplinata dall'articolo 15 del TUEL, che rimanda alla legislazione regionale per la disciplina di dettaglio. La Regione Emilia Romagna, a sua volta, ha disciplinato le fusioni tra comuni con il Titolo III della Legge Regionale 8 luglio 1996, n. 24, a cui si rinvia per approfondimenti.

2. Benefici e criticità delle fusioni

La decisione di avviare un progetto di fusione deve tenere conto dei probabili effetti che essa produrrà. Gli effetti della fusione possono essere di natura finanziaria, economica, o organizzativa, o di altra specie. Si propone, di seguito, una loro breve disamina, distinguendo, nell'ambito degli effetti finanziari i principali riflessi che probabilmente la fusione potrebbe avere sulle entrate e spese dei comuni. Tra gli effetti della fusione di specie non finanziaria, invece, si distinguono potenziali benefici interni sull'organizzazione e gestione delle attività comunali come pure si evidenziano possibili aree critiche da monitorare con attenzione. Si tratta, a evidenza, di prime considerazioni introduttive di carattere generale. Solamente uno specifico studio di fattibilità potrà analizzare la situazione in modo più approfondito e prospettare gli specifici impatti della fusione sui singoli comuni e, specificamente, sul nuovo comune emergente dall'operazione di gestione straordinaria.

2.1. Benefici

Le conseguenze finanziarie riguardano le entrate e le spese, in particolare quelle correnti ma in parte anche quelle di altra specie. Specificamente, qualora fossero confermate le azioni regionali volte a incentivare le fusioni, si possono prevedere maggiori entrate e alcune potenziali economie di spesa. E' opportuno distinguere tali effetti in temporanei e continuativi. Infatti tutti gli incentivi che lo Stato e la Regione Emilia Romagna solitamente offrono per realizzare la fusione sono limitati nel tempo e di ciò si deve tener conto per apprezzarne gli effetti, soprattutto nel medio – lungo termine. Il giudizio sugli effetti finanziari, infatti, andrebbe formulato tenendo conto di un orizzonte temporale di medio – lungo termine.

2.1.1. Maggiori entrate

Le entrate, per effetto della fusione, dovrebbero beneficiare di molteplici contributi previsti dalle leggi statali e regionali. Specificamente lo Stato prevede un contributo straordinario mentre la Regione Emilia Romagna prevede almeno due contributi (uno straordinario ed uno ordinario) che possono essere aumentati in particolari circostanze.

a. Contributo straordinario statale

Al fine d'incentivare la fusione tra enti locali sono previsti contributi erogati con la finalità di supportare l'ente neo-costituito a sostenere le spese e le diseconomie scaturenti dal processo di riorganizzazione.

Tra gli incentivi spettanti, è previsto l'intervento dello Stato che, a norma dell'art. 15, comma 3 del TUEL, provvede ad erogare contributi statali straordinari proporzionali ai trasferimenti erariali spettanti ai Comuni oggetto della fusione. La suddetta previsione normativa ha sancito che, "al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono".

b. Contributi regionali

I contributi della regione Emilia Romagna sono disciplinati dall'art. 16 della Legge Regionale n. 10 del 2008: è previsto, anzitutto un contributo straordinario per sostenere le spese del procedimento amministrativo e organizzativo della fusione di comuni e per contribuire alle spese d'investimento necessarie per l'apertura di sportelli decentrati o per l'acquisto di mezzi e strumentazioni utili per assicurare l'erogazione uniforme dei servizi sull'intero territorio del comune derivante dalla fusione (comma 4). Inoltre è previsto un contributo ordinario annuale (per 15 anni), maggiorato del 20% qualora il neo comune derivi dalla fusione di comuni precedentemente aderenti alla medesima unione (comma 3). La legge regionale, inoltre prevede contributi specifici per il comune istituito per fusione qualora i comuni soggetti a fusione abbiano meno di 3000 abitanti (comma 1). Infine la legge regionale prevede assoluta priorità ai comuni derivanti da fusioni nei 10 anni successivi alla loro costituzione nei programmi e provvedimenti regionali e provinciali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali (comma 6). Nei due lustri successivi alla fusione il nuovo comune dovrebbe essere favorito nell'assegnazione di contributi provenienti dalla regione Emilia Romagna e dalla provincia di Parma. Il contributo straordinario iniziale e i contributi ordinari annuali sono determinati dalla legge regionale istitutiva del nuovo comune. Entro il 30 settembre di ogni anno, dal 2^a anno d'istituzione del nuovo comune e per tutta la durata dei contributi, il nuovo ente è tenuto a trasmettere al competente servizio affari istituzionali e delle autonomie locali una relazione

illustrativa a firma del legale rappresentante attestante l'utilizzo dei contributi erogati dalla regione nel rispetto e secondo le finalità degli stessi. La mancata rendicontazione comporterà la revoca del contributo e il conseguente recupero delle somme già erogate. La peculiarità dei contributi regionali è che sono indeterminati nella loro entità: essi verranno decisi dalla regione nel corso della procedura di fusione tenendo conto di una serie di parametri e caratteristiche dei comuni coinvolti nel processo di aggregazione.

2.1.2. Minori spese

La fusione determina, anzitutto, l'eliminazione degli organi istituzionali degli enti che si fondono e la loro sostituzione con quelli del nuovo comune. In altri termini vengono eliminati i costi di funzionamento dei consigli comunali, delle giunte e dei revisori dei comuni interessati alla fusione e che vengono sostituiti con i costi di funzionamento degli stessi organi riferiti al solo comune di nuova istituzione.

La fusione, inoltre, potrebbe permettere di realizzare altre specie di economie: ad esempio si potrebbero creare i presupposti per non sostituire dipendenti andati in pensione ovvero di sostituirli solo parzialmente, in relazione alle effettive esigenze. Infine altre economie potrebbero essere prodotte dalla gestione unificata di tutti i servizi: in tal senso si potrebbero stimare le potenziali economie nelle spese di cancelleria, per abbonamenti a riviste e giornali, per il pagamento del canone relativo alla gestione della rete telematica e al funzionamento del sito internet del comune, per la gestione della tesoreria e del conto corrente postale, per la riscossione dei tributi, e così via.

La fusione, infine, potrebbe realizzare economie nelle spese connesse alla probabile riorganizzazione dei servizi d'istruzione pubblica (asili nido, scuole materne, elementari e medie), di mensa, trasporto studenti e dei servizi di polizia municipale.

2.1.3. Altri benefici

Tra gli altri benefici, si rileva anzitutto l'esenzione dalle regole del patto di stabilità per i primi cinque anni dalla costituzione del nuovo comune. Tutto ciò si traduce in vantaggi relativi alla possibilità di effettuare investimenti che, in presenza del patto, dovrebbero essere rinviati.

Altri benefici possono riguardare, ad esempio, eventuali stimoli del personale dei Comuni coinvolti nel progetto di fusione per tendere all'efficienza, all'innovazione e alla

specializzazione, alla razionalizzazione delle politiche tariffarie, alla migliore qualità dei servizi e all'opportunità di realizzare nuovi investimenti a favore della cittadinanza. Soprattutto a livello di alta direzione, la fusione rappresenta una rilevante opportunità per realizzare una migliore divisione del lavoro, specializzazione del personale ed efficienza. In tutti i principali servizi, il comune nascente dalla fusione potrebbe, grazie all'aggregazione, unificare il personale e realizzare gli obiettivi sopraindicati.

Sul fronte delle politiche tariffarie, in molti casi gli attuali enti applicano tariffe disomogenee per i servizi a domanda individuale pur nella sostanziale omogeneità delle condizioni di vita e di territorio. La fusione imporrebbe anche da questo punto di vista una razionalizzazione tendente all'applicazione di tariffe omogenee a tutti i cittadini del nuovo comune. Probabilmente, in alcuni casi, la fusione potrebbe consentire una riduzione delle tariffe grazie alla migliore situazione finanziaria che potrebbe caratterizzare il nuovo comune.

Un altro beneficio potrebbe essere un miglioramento della qualità dei servizi erogati. La maggiore qualificazione e specializzazione del personale e la possibile riduzione delle tariffe sono correlati positivamente con l'impatto dell'attività del comune nei confronti dei cittadini.

Infine le opportunità d'investimento per il nuovo comune sono connesse all'entità dei contributi statali e regionali previsti per incentivare la fusione e promuovere la piena realizzazione dei connessi benefici. In tal senso i comuni interessati alla fusione dovrebbero predisporre un articolato programma d'investimenti relativi a molteplici aree di intervento (ad esempio adeguamento e potenziamento istituzionale, servizi scolastici, servizi socio assistenziali, impiantistica sportiva, dotazioni infrastrutturali, servizi e dotazioni turistico culturali, patrimonio e edilizia pubblica) sul cui fondamento la regione, almeno in parte, deciderà l'entità degli incentivi finanziari.

2.2. Criticità

Le principali aree critiche che potrebbero emergere nel processo di fusione riguardano, ad esempio le possibili diseconomie e spese emergenti dalla fusione, la probabile esigenza di riorganizzazione del personale dipendente, la localizzazione degli uffici e dei servizi comunali; lo svolgimento del referendum, la scelta del nome e stemma del nuovo comune; la gestione delle relazioni con gli altri comuni aderenti al progetto di fusione, la gestione del progetto a livello regionale.

2.2.1. Possibili diseconomie e spese emergenti dalla fusione

Accanto alle economie di spesa si deve tener conto di possibili costi aggiuntivi emergenti dalla fusione: il processo di riorganizzazione del personale, ad esempio, potrebbe essere complesso e creare, in alcuni casi, situazioni di tensioni e conflitti che si potrebbero tradurre in inefficienze e maggiori spese per l'ente locale; inoltre la fusione dovrebbe essere realizzata senza produrre disagi per i cittadini sotto il profilo della fruibilità dei servizi: vi è quindi l'esigenza di effettuare una gestione accentrata dei servizi che assicuri una logistica che non vada a penalizzare il loro agevole accesso per i cittadini. In altri termini per realizzare una fusione che rispetti questo principio è probabile che il nuovo comune debba conservare e adeguare alle nuove esigenze l'erogazione di servizi nelle attuali sedi comunali, con la necessità, ad esempio di aprire e gestire nuovi uffici o sportelli con i connessi investimenti di personale e infrastrutturale. Se la fusione dovesse avviarsi, inoltre, sorgerebbero costi connessi alla gestione della procedura: dai costi relativi alla realizzazione del referendum a quelli connessi a eventuali studi di fattibilità, ai costi derivanti dalla gestione delle relazioni con altri livelli di governo della procedura (regione Emilia Romagna e Provincia). Infine, per alcuni servizi si potrebbero rilevare differenti modalità di gestione (interna o esterna) e l'impiego di differenti strumenti informatici: in questi casi è probabile che possano emergere costi connessi all'omogeneizzazione della gestione dei servizi, delle dotazioni hardware e software.

2.2.2. Riorganizzazione del personale dipendente

E' possibile che la fusione non sia gradita a tutti i dipendenti, soprattutto per timori inerenti agli effetti emergenti dalla riorganizzazione del personale che si renderà necessaria a seguito della fusione. In particolare alcuni dipendenti potrebbero risultare ridondanti nei loro ruoli precedenti e potrebbe manifestarsi l'esigenza di un loro cambio di ruolo o funzione; in altri casi potrebbe essere necessario modificare la sede di lavoro. Tutto ciò potrebbe spaventare i dipendenti, suscitare reazioni contrarie alla fusione e azioni volte ad ostacolarla e boicottarla. Un'altra importante criticità in tema di personale è relativa alla definizione del nuovo organigramma del Comune emergente dalla fusione: per alcuni ruoli apicali potrebbero prodursi duplicazioni di ruoli, da gestire per una razionale suddivisione dei compiti. Il personale di ogni azienda rappresenta un importante fattore di successo e,

nel caso degli enti locali, fattore di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. Qualora si avviasse un progetto di fusione, quindi, il personale andrebbe motivato, qualificato professionalmente attraverso un suo coinvolgimento nel processo di riorganizzazione. Il personale dipendente dovrebbe condividere le decisioni più importanti e gli obiettivi di miglioramento delle condizioni di lavoro e di erogazione dei servizi, insieme al nuovo organigramma. Funzionale a risolvere alcune delle precedenti criticità potrebbe essere l'attivazione di un programma di formazione che accompagni e sostenga il personale dipendente nello studio e nella comprensione del processo di cui diventeranno protagonisti attivi.

2.2.3. Localizzazione degli uffici comunali e riorganizzazione delle modalità di produzione ed erogazione dei servizi

Collegato al problema precedente vi è l'esigenza di decidere la localizzazione degli uffici del nuovo comune e le modalità di fruizione dei servizi comunali. Su questo fronte si scontra la necessità di accentrare tutti i servizi per realizzare possibili economie e rendere più vantaggiosa la fusione con il diritto (e l'aspettativa) dei cittadini di avere un livello qualitativo e quantitativo dei servizi almeno pari rispetto alla situazione attuale. In altri termini gli obiettivi di economicità che si possono realizzare con la fusione non devono danneggiare i cittadini. Una possibile soluzione organizzativa potrebbe essere quella di prevedere una sede principale per ogni servizio ma conservare anche una o più sedi secondarie per mantenere la fruizione del servizio in ognuno delle attuali sedi comunali.

2.2.4. Gestione del referendum popolare e adeguato processo di comunicazione ai cittadini

I risultati del referendum (di ogni singolo comune e nel loro complesso) non sono vincolanti ma è ovvio che la Regione Emilia Romagna terrà in particolare considerazione un eventuale parere sfavorevole dei comuni interessati o del parere negativo di uno di essi. In tal senso, una volta raggiunta la maggioranza qualificata nei consigli comunali, il progetto di fusione dovrebbe essere oggetto di un'adeguata comunicazione ai cittadini per renderli consapevoli dei contenuti e delle conseguenze che ne deriverebbero. In altri termini il parere favorevole dei cittadini, pur non vincolante, può rappresentare un fattore determinante per il successo della fusione: ma per essere d'accordo, i cittadini devono

essere adeguatamente informati su tutti i potenziali effetti positivi e sulle aree critiche che probabilmente saranno prodotte dalla fusione.

2.2.5. Definizione dei contributi statali e regionali

Riguardo ai contributi che il nuovo comune emergente dalla fusione potrebbe ottenere è opportuno ricordare che solitamente c'è molta incertezza, non tanto sulla loro classificazione quanto piuttosto sulla loro consistenza: il contributo statale, ad esempio, dipende da cosa s'intende per "quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono"¹. La legge, inoltre, afferma che i contributi saranno erogati nei limiti della disponibilità di fondi accantonati nell'apposito capitolo del bilancio. Si tratta, ad evidenza, di un ulteriore rischio di indeterminatezza del valore del contributo, almeno fino a quando non vi sarà una delibera ufficiale di assegnazione. A loro volta, i contributi regionali sono classificati in ordinari, straordinari e specifici ma non è stabilita una formula per una loro determinazione automatica. La Regione Emilia Romagna deciderà l'importo complessivo tenendo conto della finalità dei vari contributi e delle esigenze del nuovo comune nascente dalla fusione. Per tutte queste ragioni il tema dei contributi rischia di rappresentare un potenziale ostacolo al progetto di fusione: se infatti gli amministratori dei due comuni dovessero porsi in posizione di attesa nei confronti della Regione per conoscere l'esatto ammontare dei contributi prima di procedere con l'istanza di fusione, la Regione, a sua volta, potrebbe creare una situazione di immobilismo in attesa di conoscere i dettagli del progetto di fusione. In altri termini per far procedere la fusione è necessario avviare la procedura, pur nella consapevolezza di non avere ancora ben chiare tutte le conseguenze finanziarie e di altra specie che essa potrebbe generare. Una volta avviata la procedura, il successo della fusione dipende anche dalla volontà e determinazione con cui gli amministratori sapranno gestirla a livello locale e a livello regionale.

Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 2.1.1. Maggiori entrate, punto a).

2.2.6. Nome e stemma del nuovo comune

Una possibile criticità potrebbe derivare anche dall'accordo che necessariamente deve essere trovato in merito al nome e allo stemma del nuovo Comune, con la connessa decisione di scelta della sede principale del nuovo comune.

2.2.7. Gestione delle relazioni con gli altri Comuni interessati alla fusione

La fusione, ovviamente, presuppone che vi siano due o più comuni limitrofi interessati a investire sul progetto. Criticità su questo fronte potrebbero essere connesse al prevalere di posizioni campanilistiche ovvero a posizioni pregiudizievoli di alcuni comuni, fondate su varie motivazioni (ad esempio comuni amministrati da giunte che hanno il sostegno di partiti politici con differenti sensibilità sul tema della fusione).

2.2.8. Gestione del progetto a livello regionale

Un'ulteriore area critica potrebbe essere la gestione della procedura di fusione e specificamente la gestione delle incombenze dettate dalle norme da attuare attraverso i rapporti con gli uffici della Regione Emilia Romagna. La procedura ha una sua prima importante fase a livello locale in cui gli amministratori devono sondare il livello di gradimento tra i consiglieri comunali e tra i cittadini. Sono necessarie maggioranze qualificate dei consigli comunali e la realizzazione di un referendum preventivo volto a raccogliere il parere (non vincolante) dei cittadini dei due comuni. La formazione del consenso sulla fusione va costruito in una situazione d'incompletezza informativa, soprattutto in merito all'entità degli incentivi, ossia dei contributi statali e regionali previsti dalla legge. I comuni quindi devono dimostrare attraverso la propria progettualità le modalità con cui attuare la gestione unificata dei servizi. In questo contesto s'inserisce la relazione dei comuni con la regione Emilia Romagna, regione molto attiva sul fronte dell'incentivazione delle forme associative, compresa la fusione. Il rapporto tra livello locale e regionale non dovrà quindi essere impostato esclusivamente su relazioni formali di rispetto delle procedure e delle leggi; ma soprattutto sulla progettualità volta a realizzare gestioni economiche, efficaci ed efficienti. Se i comuni riuscissero a superare le aree critiche connesse al consenso popolare ed alle maggioranze qualificate dei consigli comunali, dimostrando alla regione la sostenibilità finanziaria della gestione unificata dei

servizi comunali, potrebbero ottenere da parte della Regione quel sostegno coerente rispetto agli obiettivi delle leggi che hanno previsto le molteplici forme di cooperazione tra enti pubblici.

In altri termini un corretto processo di fusione merita il supporto istituzionale e finanziario in grado di far superare quel campanilismo e localismo che limita da sempre il processo di crescita delle dimensioni dei nostri comuni.

2.2.9. Lo studio di fattibilità

Come già accennato in precedenza, le fusioni tra comuni sono solitamente precedute da studi di fattibilità realizzati da gruppi di lavoro costituiti da personale dei comuni ed esperti nella progettazione delle fusioni. Tali studi analizzano nel dettaglio la situazione di partenza dei singoli comuni, prospettano in modo analitico gli effetti della fusione e valutano appunto la probabilità di successo del progetto di fusione.

2.2.10. I tempi di progettazione ed esecuzione della fusione

Sui tempi di progettazione ed esecuzione della fusione possono avere un'influenza i vincoli derivanti dal rispetto dei tempi tecnici previsti dalla procedura di fusione: l'iter, nel suo complesso comporta almeno 8 mesi di tempo da quando i singoli comuni chiedono alla regione di predisporre il progetto di fusione a quando la regione stessa delibera sul progetto di fusione. Per il referendum, in particolare, l'art. 12 della legge regionale n. 24/1996 impone precisi vincoli. Tra questi ultimi, si ricordano i seguenti: 1) il decreto con cui la regione delibera il referendum contiene il testo integrale del quesito sottoposto a referendum consultivo e la fissazione della data di convocazione degli elettori, scelta in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto stesso. Qualora il decreto sia emesso dopo il 1° aprile, il periodo utile per la convocazione degli elettori decorre dal successivo 15 settembre (3^a comma); 2) Ogni attività ed operazione relativa al referendum è sospesa: a) nei quattro mesi che precedono la scadenza dell'Assemblea legislativa regionale e nei tre mesi successivi alla elezione della nuova Assemblea; b) nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale, in caso di anticipato scioglimento del Consiglio.

3. Conclusioni

Le dimensioni eccessivamente limitate della maggior parte dei comuni italiani è una delle cause che ostacola la produzione ed erogazione dei servizi in linea con criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Per tale ragione, si tendono a promuovere forme associative tra gli enti locali per la gestione dei servizi comunali, come le Unioni di Comuni e, soprattutto le Fusioni tra Comuni.

Come brevemente illustrato nelle pagine precedenti, le fusioni possono produrre benefici e criticità di vario genere. Tra i benefici, le probabili maggiori entrate (in gran parte limitate nel tempo), le minori spese e altri benefici che possono condurre a elevare la qualità complessiva dei servizi comunali e la soddisfazione dei cittadini.

Accanto ai potenziali benefici, tuttavia, vanno rilevate molteplici criticità connesse, ad esempio, alle possibili maggiori spese, alla riorganizzazione del personale dipendente, alla localizzazione degli uffici comunali e riorganizzazione delle modalità di produzione ed erogazione dei servizi, alla gestione del referendum popolare e al processo di comunicazione ai cittadini, alla definizione dei contributi statali e regionali, al nome e stemma del nuovo comune, alla gestione delle relazioni con gli altri comuni interessati alla fusione, alla gestione del progetto a livello regionale, allo studio di fattibilità e ai tempi di progettazione ed esecuzione del progetto.

I Comuni che desiderano prendere in considerazione l'ipotesi di una fusione con comuni limitrofi hanno il dovere di valutare con attenzione tutti gli aspetti positivi e negativi che potrebbero derivare dal progetto, quale presupposto per essere consapevoli dei benefici ma anche delle numerose criticità da affrontare. Se i benefici superassero i costi, sarebbe opportuno procedere con determinazione verso la fusione. Se, al contrario, i costi superassero i benefici, si potrebbe puntare su una nuova unione di comuni, avendo cura di controllare con attenzione il rispetto dei criteri di efficienza ed efficacia che, in alcuni casi, anche le Unioni di Comuni hanno trascurato in passato. Per approfondire il confronto tra ipotesi di fusione e quella dell'unione di comuni, sarebbe opportuno avviare uno studio di fattibilità comparato che permetta di apprezzare i costi e i benefici delle due alternative che la regione Emilia Romagna intende incentivare per la gestione efficace, efficiente ed economica dei servizi comunali e per la migliore soddisfazione dei bisogni dei cittadini.