



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 6-2021

Le fusioni di Comuni nella Provincia di Como: un'indagine

Luca Testoni e Flavio Spalla

Aprile 2021

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 6-2021, aprile 2021.

Autori: Luca Testoni e Flavio Spalla.

Le fusioni di Comuni nella Provincia di Como: un'indagine.

Le fusioni di Comuni nella Provincia di Como: un'indagine

di Luca Testoni e Flavio Spalla¹

La Fusione di Comuni, in crescita negli ultimi anni² anche in Italia³, rappresenta la forma più strutturata di associazionismo comunale⁴. È opportuno comprendere quali siano i punti di forza della Fusione e quali, invece, i suoi aspetti più problematici, indagando in particolare non solo i profili relativi ai risultati perseguiti dalla Fusione, ma anche alcune delle sue dinamiche processuali.

A tal fine, è stata svolta un'indagine relativa ai Comuni fusi nella Provincia di Como, sia attraverso dati strutturali, sia per mezzo di interviste dirette ai Sindaci coinvolti.

1. L'importanza del territorio comasco nel contesto delle Fusioni comunali in Lombardia.

La scelta della zona comasca per lo svolgimento di questa indagine deriva dal ruolo apicale che essa detiene nel contesto italiano, in generale, e in quello lombardo, in particolare, relativamente alla quantità di Fusioni attuate. Nella

¹ Luca Testoni ha conseguito con lode la Laurea Magistrale in Governo e Politiche Pubbliche, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia, a.a. 2019/2020. Questo contributo costituisce una breve rielaborazione della tesi dal titolo "Le Fusioni comunali in Italia: un sondaggio dei Sindaci dei Comuni fusi in Provincia di Como", Relatore il Prof. Flavio Spalla.

Il testo di questa Nota è stato scritto dal Dott. Luca Testoni, che ha condotto il lavoro di indagine. La metodologia dell'indagine è stata fondata dal Prof. Flavio Spalla, docente di Governo locale presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, che ha inoltre visionato e corretto il testo.

² F. Spalla, *Settant'anni di Fusioni comunali nei Paesi europei: modelli, processi, esiti (1950-2020)*, in "Quaderni di Scienza Politica", 1, 2020, pp. 126-130.

³ F. Spalla, *Fusioni di Comuni: considerazioni teoriche ed evoluzione in Italia e in Europa*, in G. C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), "Unioni e fusioni di Comuni, elementi teorici e prassi operative", Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna, 2020, Vol. II, p.20; G. Marinuzzi, W. Tortorella, *La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali*, in "Amministrare", 1, 2016, p. 178.

⁴ F. Spalla, *Il governo locale in Italia*, McGraw-Hill, Milano, 2012, p. 159.

Provincia di Como si sono, infatti, compiute ben nove Fusioni di Comuni⁵: si tratta della Provincia lombarda con più accorpamenti, seguita da quella di Mantova (cinque Fusioni) e da quella di Lecco (quattro Fusioni).

Anche computando in generale il numero di *referendum* aventi come fine la nascita di un nuovo Comune fuso, questa Provincia detiene un ruolo egemone in Lombardia, avendone svolti quindici (con un tasso di approvazione del 60%), più del doppio di quelli votati nella Provincia di Mantova, che segue con sette *referendum*.

2. La metodologia.

L'indagine si è svolta sottoponendo un questionario ai Sindaci dei Comuni fusi in Provincia di Como: il questionario non mira ad indagare le intenzioni degli amministratori locali circa la futura attivazione di Fusioni di Comuni⁶, bensì ha come fine quello di comprendere quali siano stati gli esiti dei processi di accorpamento attuati, anche in relazione alle loro forme di svolgimento. Il principale vantaggio di questo tipo di approccio deriva dal fatto che questa analisi non indaga un campione, bensì l'universo dei casi comaschi.

Le interviste ai Sindaci si sono svolte tra il 24 giugno ed il 4 luglio 2020 e sono avvenute in presenza in otto casi su nove e, nel rimanente caso, da remoto, per mezzo della piattaforma Skype⁷.

Il questionario rivolto ai Sindaci, composto da sedici domande, è stato diviso in due macrosezioni, la prima relativa all'*iter* di Fusione e la seconda concernente il periodo successivo alla Fusione stessa. Ognuna di esse è stata a sua volta separata in tre diverse sezioni, riguardanti rispettivamente "Organizzazione e Politiche di Fusione", "Rapporti interistituzionali" e "Rapporti sociali ed economici". Al fine di semplificare all'intervistato la comprensione dell'ordine logico delle domande, è stata altresì fornita una copia cartacea del questionario.

⁵ Nel dettaglio, i nove Comuni istituiti tramite Fusione sono stati: San Siro (2002), Gravedona ed Uniti (2011), Bellagio (2014), Colverde (2014), Tremezzina (2014), Alta Valle Intelvi (2017), San Fermo della Battaglia (2017), Centro Valle Intelvi (2018), Solbiate con Cagno (2019).

⁶ Relativamente a questo tipo di indagine si veda F. Spalla, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, in "Amministrare", 2/2002, pp. 434-464.

⁷ Nelle interviste, trattandosi di un periodo di emergenza sanitaria, si è reso necessario l'utilizzo di dispositivi di protezione individuale, secondo le norme vigenti.

3. Principali risultati.

Analizzando le risposte dei Sindaci emergono dati perlopiù concordanti, in altri casi parzialmente discordanti.

Iniziando dai dati relativi al processo di Fusione, emerge il fatto che tutti gli attuali Sindaci dei nove Comuni fusi sono stati a suo tempo tra i promotori della Fusione. Le risposte confermano che permane un sostanziale parere favorevole alle Fusioni anche in seguito alla nuova elezione a Sindaco.

Inoltre, gli atteggiamenti dei Sindaci mostrano che la volontà di promuovere una Fusione rappresenta una scelta coraggiosa, che porta spesso a divisioni non soltanto tra maggioranza ed opposizione, ma anche all'interno delle liste di maggioranza stesse: in ben quattro casi su nove, dunque quasi la metà, almeno una delle maggioranze coinvolte nella Fusione si è, infatti, spaccata sul tema. Di conseguenza, com'è prevedibile, variano anche le posizioni tenute sul tema dalle liste di minoranza. Tuttavia, le forme di resistenza risultano essere minori di quanto si possa ritenere, dal momento che non si registrano casi nei quali tutte le liste di minoranza coinvolte si sono esplicitamente espresse con un voto contrario all'accorpamento e, addirittura, in due casi esse sono state tutte favorevoli alla Fusione. In due delle Fusioni studiate tutte le liste di minoranza si sono astenute; nei restanti casi esse hanno invece espresso posizioni tra loro diverse.

È inoltre emerso come, nella totalità dei casi studiati, il nome sia stato scelto per mezzo di un *referendum* allegato al quesito relativo alla Fusione: ciò va dunque certamente nella direzione di un più ampio coinvolgimento della popolazione, consultata direttamente anche sul nome del proprio nuovo Comune. Si segnala, inoltre, che il numero dei nomi proposti è stato alquanto numeroso e vario.

È altresì fondamentale comprendere quale sia la durata temporale del processo di Fusione: ciò indica per l'appunto la sua maggiore o minore difficoltà di svolgimento, elemento che può favorire o meno la scelta da parte dei Sindaci di intraprendere questo percorso. Anche sul punto i dati rilevati sono tendenzialmente positivi: in sei dei nove casi studiati il processo di Fusione ha avuto una durata, dal momento dell'approvazione del *referendum*, di non più di sei mesi, impiegando addirittura, in quattro casi, un tempo inferiore a tre mesi. Ad ogni modo, il processo di Fusione non ha mai richiesto più di un anno: ciò mostra chiaramente come l'*iter* di accorpamento, pur presentando saltuari ostacoli, sia tuttavia tendenzialmente lineare.

La Fusione di Comuni è stata inizialmente regolata, in epoca repubblicana, dalla legge 142/1990, che prevedeva che i Comuni in Unione

fossero obbligati a fondersi entro dieci anni, dovendo in alternativa sciogliere l'Unione stessa⁸. La *ratio*, ormai superata⁹, alla base di questa legge¹⁰, vedeva l'Unione quale tappa intermedia prima di giungere alla Fusione¹¹: è stato dunque interessante comprendere se tale *ratio* avesse ancora, almeno in parte, un fondamento, cercando di comprendere quanti dei Comuni fusi siano stati precedentemente tra loro in Unione.

I dati rilevati mostrano come il passaggio attraverso un'Unione di Comuni rappresenti una tappa tutt'altro che obbligata: si evince, infatti, come in un solo caso su nove i Comuni poi fusi fossero già parte di un'Unione di Comuni. Si tratta, tra l'altro, di una Fusione, composta da quattro Comuni, nella quale solo tre erano parte dell'Unione al momento della Fusione; il quarto aveva abbandonato l'Unione di Comuni tre anni prima.

Il fatto che la maggior parte dei Comuni successivamente fusi non siano stati parte di un'Unione non significa, tuttavia, che non intrattenessero già tra loro relazioni strette: in ben otto delle nove Fusioni, considerando nel computo anche il sopra citato caso del Comune uscito dall'Unione, gli enti erano già tra loro in Convenzione per la gestione di determinati servizi. In ben sei degli otto casi in cui i Comuni agivano tra loro in Convenzione, essi lo facevano relativamente ai servizi sociali, seguiti da vigilanza e servizio rifiuti in cinque casi, protezione civile in quattro, servizi scolastici e depurazione in tre; seguono infine, saltuariamente, altri settori gestiti in Convenzione in singoli casi.

Sebbene per lo più l'associazionismo simbolico, rappresentato dai gemellaggi tra Comuni, venga scarsamente considerato, è comunque interessante comprendere se, una volta fusi i Comuni, tali gemellaggi, laddove presenti, siano stati mantenuti. Si tenga conto che erano presenti gemellaggi solamente in quattro Comuni facenti parte di altrettante Fusioni: in questi quattro casi era presente un solo gemellaggio per Comune, ad eccezione di un caso nel quale ne erano presenti due. Il numero totale di gemellaggi da confermare ammontava così a cinque: essi sono stati tutti riattuali, rendendo così evidente come la Fusione non rappresenti un ostacolo all'associazionismo simbolico.

La stimolazione diretta del dibattito tra i cittadini rappresenta un elemento quantomai fondamentale all'interno del contesto democratico nel

⁸ F. Spalla, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, cit., p. 435.

⁹ S. Iommi, *Associazionismo e fusioni di Comuni, punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze, 2017, p.14.

¹⁰ L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, pp. 19-20.

¹¹ S. Iommi, *Un quinquennio di fusioni di comuni*, in "Amministrare", 3, 2018, p. 437.

quale si svolge la consultazione referendaria. La presenza di comitati a favore del sì al *referendum*, per la verità tendenzialmente rari poiché tale ruolo viene già di per sé svolto dagli amministratori pubblici, indica per l'appunto un elemento che può certamente favorire il successo di tale *referendum*. La formazione di comitati contrari, che rappresentano un elemento di resistenza alla Fusione, è di solito assai più frequente. Trattando l'analisi di *referendum* approvati, nonostante la presenza di comitati contrari, si registra l'ottimo lavoro compiuto dagli amministratori pubblici nel convincere i cittadini dei vantaggi derivanti dall'accorpamento. Analizzando i dati si può, tuttavia, notare uno scarso interesse al tema della Fusione da parte dei cittadini: se infatti i comitati del sì sono stati presenti solamente in due casi su nove, è curioso come i comitati del no, solitamente ben più diffusi, si siano attivati comunque in soli tre casi.

Data l'enorme importanza del lavoro svolto dai Sindaci e dai componenti delle Giunte comunali, affinché il *referendum* abbia successo, è quanto mai fondamentale lo svolgimento di incontri e dibattiti pubblici con l'obiettivo di spiegare ai cittadini le motivazioni a favore della Fusione¹². In tutti i nove casi studiati, questi dibattiti sono stati svolti, tra l'altro, come sottolineato dai Sindaci, anche in quantità elevata.

Passiamo all'analisi dei dati concernenti il periodo successivo alla Fusione, fondamentali per comprendere se essa abbia effettivamente portato a risultati positivi.

È stato anzitutto chiesto ai Sindaci se, in seguito alla Fusione, il personale comunale sia aumentato, rimasto stabile o diminuito. Si noti anzitutto come non si ravvisi in nessun caso un aumento: in tre casi il personale comunale è rimasto stabile, in sei esso è invece diminuito. Si tratta di un dato che può essere interpretato più o meno positivamente a seconda dei punti di vista. Se, infatti, da una parte una diminuzione del personale comunale segni un risparmio della spesa pubblica, notiamo, dall'altra, come tale condizione possa essere poco favorevole dal punto di vista degli impiegati pubblici, timorosi di mobilità d'ufficio. È bene notare, ad onor del vero, come nella maggior parte dei casi si sia trattato di mancate sostituzioni in seguito a pensionamenti.

Tra gli elementi che ricoprono certamente maggior interesse vi sono quelli relativi al mutamento funzionale dei diversi settori di competenza comunale. Il primo elemento che emerge dall'analisi è l'evidenza di due soli casi di

¹² F. Spalla, *Fusioni di Comuni: considerazioni teoriche ed evoluzione in Italia e in Europa*, in "Unioni e fusioni di comuni, elementi teorici e prassi operative", cit., Vol. II, p. 24.

cambiamento peggiorativo di un dato settore, entrambi ampiamente bilanciati da cinque casi di miglioramento e tre di stabilità in due specifici settori: ufficio tecnico e vigilanza. Circa i casi positivi, si notano dati decisamente migliorativi per quanto concerne servizi scolastici e servizi culturali, in ben otto Fusioni su nove. Seguono il servizio Ragioneria, con sette casi di miglioramento, ed Affari generali e Sport-tempo libero con sei.

Nonostante i dati finora presentati mostrino un quadro ampiamente positivo, si rilevano, com'era d'altronde prevedibile, anche elementi di criticità, che risultano essere presenti in sei delle nove Fusioni studiate. L'elemento decisamente più critico, presente in ben cinque casi, è rappresentato dalla riorganizzazione del personale comunale. Ciò mostra, dunque, una decisa resistenza al cambiamento da parte della classe amministrativa¹³, restia ad accettare il nuovo assetto organizzativo¹⁴. A tale criticità segue poi quella relativa alla gestione di un territorio più ampio, presente in due casi; sebbene tale problematica sia certamente specifica, legata alla morfologia del territorio, essa non deve tuttavia essere sottovalutata. Seguono infine, in singoli e differenti casi, il problema della riduzione dell'orario di apertura di alcuni ex municipi e la presenza di difficoltà legate ad aspetti burocratici della Fusione.

Si è, inoltre, provato a comprendere in quale direzione sia stato diretto il mutamento dei rapporti del Comune con altri enti, con riferimento alla loro quantità e qualità. Notiamo un aumento dei rapporti in particolare con la Regione, con gli altri Comuni e con la Comunità Montana: essi aumentano in tre casi con Regione e Comuni ed in due casi con la Comunità Montana, riguardo alla quale il dato percentuale risulta ugualmente rilevante essendo membri della Comunità Montana solamente sei dei nove Comuni studiati. I Comuni hanno prodotto una diminuzione dei rapporti con altri enti soltanto raramente ed in modo saltuario: soltanto in singoli casi sono diminuiti i rapporti con Comunità Montana, Provincia, Ats e Agenzia del Territorio. Sul lato qualitativo notiamo, invece, un miglioramento, in particolare, dei rapporti con la Regione, anche grazie alla maggiore rilevanza che un Comune più grande riesce ad assumere; tali rapporti migliorano in cinque casi. Seguono immediatamente, con quattro casi di miglioramento, i rapporti con altri Comuni e con la Provincia. Per contro, spiccano peggiori rapporti con l'Ats, in particolare in due casi, compensati, tuttavia, da altri due casi di miglioramento.

¹³ F. Spalla, *Il governo locale in Italia*, cit., p.168.

¹⁴ R. Merton parla di "incapacità addestrata di adattarsi al nuovo". Vedi G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo. La questione burocratica*, Vol. II, Franco Angeli, Milano, 2002, pp. 55-56.

I dati senza dubbio migliori riguardano, invece, i finanziamenti: essi aumentano in tutti i nove Comuni fusi. Più ambiguo è il dato relativo alle spese generali le quali, pur diminuendo in cinque casi e rimanendo stabili in uno, aumentano presso tre Fusioni: si tratta, tuttavia, di spese dovute all'utilizzo dei maggiori avanzi di bilancio.

Comprendere se dalla Fusione di Comuni derivi anche l'unione di associazioni locali permette di capire quanto l'accorpamento istituzionale si perpetui anche sul piano sociale: notiamo che, in quattro delle nove Fusioni in esame, sono state attuate aggregazioni di singole associazioni che facevano capo ai preesistenti Comuni: in tre casi associazioni culturali ed associazioni di protezione civile, in due associazioni sportive ed, infine, un'associazione di anziani.

La Fusione di Comuni può avere un impatto diretto, più o meno ampio, su alcuni aspetti amministrativi della vita del cittadino: egli può talvolta trovarsi in difficoltà per certificazioni anagrafiche, domande, istanze: residenza, codice fiscale, licenze, ecc. Si è, dunque, chiesto agli amministratori locali se, in seguito a tali cambiamenti, i cittadini abbiano vissuto situazioni di incertezza. La risposta è stata affermativa in cinque casi di cui, tuttavia, quattro in quantità moderata.

4. Considerazioni finali.

Possiamo notare, sulla base dei dati raccolti, come la Fusione di Comuni, nelle percezioni e nelle dichiarazioni dei Sindaci rispondenti, presenti vantaggi decisamente superiori agli svantaggi.

Il processo di Fusione, pur essendo talvolta divisivo sia per la maggioranza che per le liste di minoranza, non risulta troppo complesso: i tempi nei quali si giunge alla Fusione sono, infatti, relativamente brevi; non è fondamentale transitare da un'Unione per giungere ad una Fusione ed il dibattito che si crea nel periodo di campagna elettorale in vista del *referendum* consultivo risulta impegnativo e vivace.

La Fusione si presenta, inoltre, come un'occasione di accesso partecipativo da parte della cittadinanza: agli elettori viene, infatti, non soltanto richiesto di approvare o respingere la Fusione, ma anche di partecipare a momenti di elaborazione del processo costitutivo e di scegliere il nome del nuovo Comune istituito.

Ad essere fondamentali ai fini del successo del *referendum* sono, in particolare, due elementi: la presenza di consolidati rapporti tra i Comuni

coinvolti, già abituati alla gestione in Convenzione di alcuni servizi, e lo svolgimento di incontri e dibattiti pubblici, utili ad avvalorare le qualità di una Fusione.

I vantaggi ai quali si giunge, una volta compiuta la Fusione, sono anch'essi notevoli: gli effetti sono positivi sulla spesa pubblica, si evince un netto miglioramento sia in diversi settori amministrativi sia nei rapporti con altri enti e, infine, il conseguente accorpamento di associazioni territoriali risulta auspicato e per lo più possibile.

A questi pregi se ne aggiungono altri, comunque considerevoli: la Fusione non ostacola, infatti, la prosecuzione dei gemellaggi, che vengono per l'appunto riconfermati, né tantomeno permangono elementi di incertezza da parte dei cittadini riguardo il nuovo assetto amministrativo che, laddove presenti, sono tuttavia destinati ad esaurirsi.

La riconferma, o successiva nomina, a Sindaco di chi ha proposto la Fusione è un ulteriore elemento che mostra implicitamente il gradimento della Fusione da parte dei cittadini.

Sono, infine, limitati gli svantaggi: l'unico vero elemento critico risulta essere la riorganizzazione del personale comunale, relativamente alla quale è quantomai decisiva la capacità del Sindaco e della Giunta di saper intervenire in modo efficace di fronte a forme di resistenza.