

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Diritto dell'economia curriculum *Impresa*



“Aggregazioni funzionali a livello comunale”

“Le possibili soluzioni tra unione e fusione”

Relatore: Prof. VINCENZO REBBA

Laureando: Luca Modena
matricola N. 490354/DEC

A.A. 2014/2015

INDICE

- Introduzione
- Capitolo 1 : Dal federalismo fiscale al federalismo funzionale
- Capitolo 2 : Il caso dell'Unione dei comuni "Delta Po"
- Conclusioni
- Bibliografia
- Appendice – Normativa nazionale e regionale sulla fusione ed Unione dei comuni

Introduzione alle Forme di federalismo funzionale per lo sviluppo locale in Italia

Storicamente, sono sempre state le unità amministrative superiori – Stato centrale e regione – ad avere competenze di sviluppo locale. Più di recente, dalla metà degli anni '80, si è incominciato ad intendere l'azione orientata allo sviluppo locale come un problema di azione collettiva tra attori locali del territorio. Per azione collettiva si intende la cooperazione di diversi attori che stabiliscono di mantenere un certo comportamento volto ad ottenere benefici comuni anche in contrasto con i propri interessi immediati. Le unità elementari di tipo amministrativo che possono essere coinvolte nell'azione collettiva per lo sviluppo sono i Comuni e le altre Istituzioni locali (CCIAA, associazioni d'interessi), ma anche le imprese private e non profit possono partecipare alla formulazione di programmi di sviluppo.

La normativa degli anni '90 (L. 142/1990, L. 127/1997) e il recente TUEL hanno assegnato agli enti locali nuove funzioni relative allo sviluppo economico. Si tratta dei compiti riguardanti gli insediamenti industriali, gli sportelli unici, le fiere e le opere pubbliche in genere. Più in generale, si è infatti assistito ad una progressiva affermazione dell'importanza delle politiche di tipo bottom-up e del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, nella promozione degli interventi a sostegno dello sviluppo locale. Al momento attuale ci troviamo in una situazione in cui diversi livelli di governo, dai comuni all'UE, che hanno portato ad una evoluzione dalla classica teoria del federalismo fiscale a quella di federalismo funzionale, sulla base del livello di governo ottimale per una determinata area (tratto da: *Rebba Federalismo funzionale e politiche di sviluppo locale 2005*).

Cap. 1

Dal federalismo fiscale a quello funzionale

1.1 Premessa

La teoria del federalismo fiscale è quella branca dell'economia pubblica che studia, sia in termini normativi che in termini positivi, l'attività finanziaria dei livelli di governo tanto nei sistemi federali, quanto in quelli unitari. La teoria tradizionale del federalismo fiscale si concentra sulla definizione *ex novo* dell'ottima articolazione e dimensione dei livelli di governo, prescindendo dalla struttura organizzativa territoriale preesistente e trascurava, quindi, i costi di modifica dell'assetto istituzionale di partenza qualora questo non fosse ritenuto idoneo al raggiungimento dell'efficienza allocativa.

Recentemente sono state sviluppate nuove teorie che partono dalla considerazione dell'articolazione territoriale esistente e si concentrano sull'analisi delle modalità istituzionali che possono condurre: a un più efficiente funzionamento del sistema dei governi locali (teorie della regolazione degli spillover e delle esternalità fiscali; teoria del federalismo competitivo); ad una "ridefinizione" più efficiente della mappa delle giurisdizioni, considerando i vincoli della struttura preesistente e i costi di transazione della ridefinizione (federalismo funzionale). Le nuove teorie del federalismo fiscale attribuiscono un valore positivo alla concorrenza tra unità di governo locale, recuperando ed arricchendo i modelli concorrenziali sviluppati, da Tiebout (1956), Buchanan (1965) e Berglas (1976), con riferimento all'allocazione di beni pubblici locali (BPL) per i quali, il significato va inteso in senso ampio comprendendo sia le funzioni pubbliche esercitate dagli enti, sia i servizi pubblici locali da essi erogati.

Accanto a questo nuovo approccio, si è inoltre sviluppato, recentemente, un promettente filone di ricerca che cerca di espandere l'analisi dei processi di decentramento endogeno di poteri e funzioni, considerando non solo la concorrenza, ma anche la possibile cooperazione tra giurisdizioni politiche locali: il *federalismo funzionale*.

L'attenzione viene rivolta all'organizzazione, da parte di singoli individui o da parte di amministrazioni locali, di giurisdizioni a carattere funzionale per l'offerta di diverse tipologie di BPL, secondo un processo dinamico denominato *federalismo funzionale* che (come nel caso del federalismo competitivo) parte dal basso anziché essere predeterminato dal governo centrale e conduce ad un sistema caratterizzato da un elevato grado di equivalenza fiscale. Per equivalenza fiscale si intende ***una perfetta equivalenza tra "giurisdizione economica" (area geografica entro cui ciascun BPL diffonde i propri benefici) e "giurisdizione politica" (area delimitata dai confini della comunità locale che offre il BPL tassando i propri cittadini), cioè una corrispondenza tra responsabilità di***

spesa e responsabilità di entrata. Solo così, infatti, gli amministratori locali possono “dar conto” delle proprie decisioni ai propri amministrati e possono quindi essere valutati.

Solo in un mondo ideale alla Tiebout-Buchanan decentralizzazione territoriale e decentralizzazione funzionale conducono a risultati perfettamente equivalenti sotto il profilo allocativo, non sussistendo per ipotesi alcun vincolo alla creazione di comunità locali (“club-giurisdizione”) corrispondenti agli ottimi bacini di utenza dei BPL, tenuto conto anche di fattori “monopolistici” che conducono al *second best* quali: economie di scala, economie di scopo, complementarità e interdipendenze nel consumo e/o nella produzione dei BPL.

1.2 Le economie di scala, second best principale nei modelli tradizionali

Osserviamo preliminarmente che le economie di scala riguardano senz’altro l’efficienza (gestionale o tecnica) dei servizi e soltanto eventualmente l’efficacia dei medesimi. Di fatto possiamo avere servizi del tutto adeguati alle esigenze di singoli o gruppi di utenti, ma ottenuti attraverso processi produttivi inutilmente costosi. Se efficienza e efficacia non sono strettamente legate, è possibile che la dimensione dell’ente locale adatta a sfruttare al meglio le occasioni per migliorare l’efficienza, non corrisponda all’ampiezza idonea per curare al meglio l’efficacia. Data la conoscenza diretta delle esigenze che la piccola taglia può favorire, dovremmo disporre contemporaneamente di centri elementari di formazione della volontà politica, che curino l’efficacia della risposta pubblica, e di centri più articolati capaci di ottenere l’efficienza.

La tematica delle economie di scala (da considerare dunque con riferimento all’efficienza) presenta difficoltà di approfondimento sia da un punto di vista positivo, sia in un’ottica normativa.

Per stabilire (con metodi economico-statistici) l’esistenza di economie di scala si dovrebbe disporre di dati di input e output confrontabili. Tra gli input, nel caso dei Comuni, per esempio i dati sul personale relativi a Comuni di diversa dimensione non sono omogenei. Esistono, in Italia, Comuni con poche decine di abitanti e con uno o due dipendenti tutto fare. Comuni appena più ampi, con centinaia o poche migliaia di abitanti possono disporre di staff di 10-20 addetti, ciascuno con una certa specializzazione e qualcuno con una discreta qualificazione. E’ quindi chiaro che il personale del primo tipo di Comune non equivale ad un decimo del personale del Comune del secondo tipo. Dal punto di vista dell’output è evidente che i costi pro capite di un Comune di una certa dimensione sono superiori ai costi di un Comune di dimensioni ridotte o ridottissime. Ma è anche scontato che nel primo la gamma di servizi offerti è più ampia. Inoltre, in molti casi, i Comuni di maggiori dimensioni garantiscono servizi anche a favore degli abitanti (lavoratori e studenti pendolari soprattutto) delle municipalità limitrofe di minori dimensioni.

Dai dati di bilancio delle autorità municipali è tutt'altro che facile giungere a precise conclusioni sull'esistenza di economie di scala.

Tuttavia, pur con le dovute cautele prima menzionate, per alcune voci di spesa comunale è tanto utile quanto possibile, esaminare l'andamento dei costi pro capite a misura che cresce la taglia demografica. Tra le tante voci di spesa, quelle dovute all'amministrazione e al funzionamento ordinario dell'ente assumono un rilievo particolare.

Anche i Comuni italiani, tutti i Comuni, devono garantire un livello minimo di insediamento burocratico e di praticabilità democratica, in assenza del quale risulta impossibile qualunque livello di operatività. Anche se all'istituzione comunale volessimo assegnare unicamente compiti elevati di formazione della volontà collettiva e di controllo sulla produzione di servizi realizzata da altri soggetti, ugualmente il Comune avrebbe necessità di dotarsi di un certo apparato. All'opposto, una volta coagulato un nucleo minimo di uffici, funzionari di carriera e personale elettivo, a quanti cittadini deve esso rispondere?

Tradizionalmente si pone che i costi amministrativi pro capite dei Comuni si collochino lungo una curva "ad U": i costi medi vanno diminuendo fino al raggiungimento di un livello ottimale. Successivamente essi aumentano. Non sono disponibili (a nostra conoscenza) studi italiani recenti su questo tema, ma alcuni dati possono essere riconsiderati. E' dimostrato, per esempio, che qualunque voce di entrata comunale si consideri, pro capite i Comuni fino a 1.000 abitanti "costano" più dei Comuni di dimensioni superiori a tale soglia. In termini di pressione finanziaria, i livelli dei Comuni più piccoli si ripropongono soltanto dopo i 10.000 abitanti, in termini di trasferimenti erariali addirittura dopo i 100.000. Si tenga però presente che nella finanza locale il nesso causale tra uscite e introiti è estremamente labile, quantunque non si rintraccino facilmente serie storiche e per campione, nelle quali entrate e spese non procedano di pari passo. Inoltre, il sistema dei trasferimenti erariali è ancora ampiamente ancorato alla tutela della spesa storica.. Tuttavia, la differenza di costo tra enti inferiori e superiori a tale limite dimensionale è talmente ampio da giustificare, perlomeno, un approfondimento da parte degli organi competenti (Ministero dell'Interno e Istat).

Si aggiunga che i costi del sottodimensionamento riferiti all'impianto istituzionale di base possono aumentare se i piccoli Comuni si spogliano via via di competenze per collocarle presso l'Unione. Se non si producono duplicazioni, le attività amministrative passano a personale dell'Unione; al singolo Comune residua soltanto un potere di controllo e indirizzo che si esercita essenzialmente attraverso la nomina dei rappresentanti negli organi dell'Unione. In definitiva, l'aspetto delle economie di scala per il comparto delle spese amministrative ci consente di attribuire alla fusione un punteggio più elevato che non all'Unione e alla cooperazione specifica.

Detto dei costi amministrativi, va aggiunto che le analisi sull'esistenza di

economie/diseconomie di scala possono (dovrebbero) essere condotte per ogni singolo servizio. In questo caso, oltre alle grandezze contabili e finanziarie, possono essere utili dati tecnici.

Da questo tipo di ricerca emerge, come in altri campi dell'economia, la regola che le economie di scala sono presenti nei settori a elevati costi fissi. I servizi che richiedono una forte dotazione di capitale presentano una tendenza alla riduzione dei costi medi all'aumentare della scala di produzione. E' in particolare il caso dello smaltimento dei rifiuti solidi (discariche, inceneritori e impianti di recupero e riciclaggio), della depurazione delle acque reflue e di altri comparti della filiera idrica⁶.

Non a caso, nell'ordinamento italiano, data la presenza di economie di scala (e data anche la logica della gestione integrata che, a differenza di quanto avviene in altri paesi, si è deciso di

privilegiare) le politiche relative all'approvvigionamento idrico e ai rifiuti solidi urbani sono state affidate a soggetti di livello provinciale e alle stesse amministrazioni provinciali.

1.3 La teoria del federalismo funzionale

Sulla base dell'analisi sviluppata da Rebbra, se si considerano anche i costi di transazione connessi alla creazione di un numero elevato di giurisdizioni locali (teoricamente uno per ciascun BPL o per ciascun insieme limitato di BPL) non si ha più l'equivalenza tra il decentramento territoriale e quello funzionale.

Si può allora pervenire ad un *third best* contraddistinto - secondo la nuova teoria del federalismo fiscale - da un numero limitato di unità territoriali di governo multifunzionali, collocate ai diversi livelli di un ordinamento gerarchico predefinito, tra le quali può sussistere una qualche forma di concorrenza in senso verticale e in senso orizzontale; concorrenza che, nel corso del tempo, può modificare l'iniziale articolazione territoriale delle competenze relative alle politiche pubbliche, aumentando l'efficienza complessiva del sistema di governo.

Si potrebbe, però, pensare ad una situazione di *third best* alternativa a quella appena delineata, in cui, per alcuni BPL, lo sfruttamento di economie di scala e complementarità, nonché la minimizzazione degli scostamenti tra area politica e area economica, venissero ottenuti endogenamente attraverso la formazione di giurisdizioni mono o polifunzionali corrispondenti agli ottimi bacini di utenza dei diversi beni e servizi collettivi. Si tratterebbe quindi, non tanto di creare autorità locali di dimensione ottimale, quanto di minimizzare le inefficienze rilevate nella "erogazione geografica" di BPL, data la mappa politica esistente (Dafflon, 1994).

In tal caso, le diverse giurisdizioni assumerebbero i connotati simili a quelli dei "club" e il loro insieme verrebbe a configurare un sistema di federalismo funzionale corrispondente ad un vero e proprio complesso di "industrie di servizi pubblici" (Casella - Frey, 1992). Dal momento che tale sistema non viene imposto dall'alto, ma sorge dal basso in risposta alle preferenze dei cittadini, si rende, inoltre, necessaria una qualche norma costituzionale che assicuri che la formazione di nuove giurisdizioni funzionali non venga impedita o ostacolata da quelle preesistenti.

Componenti delle singole giurisdizioni funzionali possono essere sia singole comunità locali, sia singoli cittadini, i quali possono far parte contemporaneamente di più giurisdizioni funzionali sovrapposte in corrispondenza di uno stesso livello di governo, a differenza di quanto normalmente previsto dalla teoria del federalismo fiscale in cui si considera un ordinamento gerarchico di livelli di governo predeterminato (quantomeno nel breve periodo) e non si prevede che unità territoriali ad uno stesso livello possano condividere gli stessi cittadini utenti.

Sono possibili due tipi di sovrapposizioni tra giurisdizioni funzionali: possono esistere due o più

giurisdizioni che svolgono la stessa funzione nello stesso ambito spaziale; oppure, più giurisdizioni che esplicano funzioni diverse che possono coesistere nell'ambito di una stessa area geografica. In entrambi i casi viene assicurata una più precisa applicazione del principio di equivalenza fiscale rispetto ad una situazione in cui alle unità di governo appartenenti ad uno stesso livello - anche se di dimensione molto eterogenea - vengano assegnate le stesse competenze.

A seconda delle particolari caratteristiche relative alla domanda e all'offerta dei diversi BPL, l'applicazione del principio di equivalenza (vincolata dalla minimizzazione dei costi di transazione) porterebbe quindi a delineare un sistema di club (*giurisdizioni funzionali*) di diversa ampiezza, i cui ambiti spaziali possono anche travalicare i confini dei governi locali collocati ad un certo livello.²

Frey e Eichenberger (1996 e 1999), dopo aver coniato per le unità costitutive di un sistema di federalismo funzionale il termine FOCJ (*functional overlapping competing jurisdictions*), procedono ad analizzare gli elementi caratterizzanti di tali unità funzionali, nel tentativo - solo parzialmente riuscito - di dare maggiore struttura allo schema base proposto da Casella e Frey. In particolare, dalla loro analisi si possono individuare alcuni particolari caratteri delle FOCJ che appaiono particolarmente importanti per la comprensione del funzionamento di un sistema di federalismo funzionale.

Ad esempio, considerando il più basso livello di governo (corrispondente, in Italia, ai comuni), si potrebbero avere tre diversi tipi di unità organizzative costituenti un sistema di federalismo funzionale:

- *club intracomunitari* (la cui dimensione è più piccola di quella delle comunità locali esistenti; ad esempio, per la gestione di parchi e biblioteche in un centro urbano);
- *club-comunità* (in cui i confini della comunità locale coincidono con i limiti dimensionali del club, essendo soddisfatto il principio di equivalenza; ad esempio, per la gestione di servizi municipali di raccolta di rifiuti solidi urbani e di servizi anagrafici comunali);
- *club intercomunitari* (formati da - o comprendenti - due o più comunità locali; ad esempio, per la gestione di servizi di depurazione idrica, acquedotti, grandi impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, strade intercomunali e regionali, servizi di produzione e distribuzione dell'energia elettrica).

In primo luogo, le FOCJ rappresenterebbero delle vere e proprie unità di governo, rette in base a principi di democrazia diretta (elezione diretta dei loro amministratori; ricorso al referendum da parte dei loro componenti per alcune decisioni di particolare rilevanza), che possono imporre il pagamento di tributi o di tariffe di utenza per il finanziamento di BPL offerti direttamente o ricorrendo al *contracting out*.

In secondo luogo, benché le FOCJ assumano i connotati di coalizioni tra cittadini o tra comunità locali, non sempre - a differenza dai club alla Buchanan - possono essere costituite su base volontaria: vi possono essere FOCJ di tipo “coercitivo” alle quali i cittadini sono tenuti a partecipare e contribuire (ad esempio, nel caso dell’istruzione obbligatoria e dell’assicurazione sanitaria) indipendentemente dalla loro autonoma iniziativa. In tal caso, se le FOCJ offrono beni e servizi collettivi caratterizzati da rilevanti connotati redistributivi, si renderà necessaria una regolamentazione da parte del governo centrale.

In terzo luogo, FOCJ che offrono lo stesso tipo di BPL sono in concorrenza tra loro e sono incentivate ad operare in modo efficiente e conforme alle preferenze dei loro componenti attraverso due diversi meccanismi. In base ad un primo meccanismo “alla Tiebout”, individui e comunità sono liberi di uscire dalla loro attuale giurisdizione funzionale per aderire ad un’altra che soddisfa meglio le loro preferenze *in toto* (exit totale) oppure solo per alcuni BPL (exit parziale). In questo modo, gli individui che scelgono una particolare FOCJ possono essere considerati alla stessa stregua di consumatori che scelgono il “paniere preferito” di BPL allo scopo di massimizzare la propria utilità, dati alcuni vincoli spaziali, temporali ed informativi (che definiscono il grado di accessibilità al servizio), senza però (a differenza del modello di Tiebout) avere la necessità di cambiare la propria residenza. In base ad un secondo meccanismo, i cittadini o le comunità componenti le FOCJ possono innescare un processo di concorrenza politica “alla Salmon”, ponendo a confronto le *performance* delle diverse unità funzionali e facendo “sentire la loro voce” nel caso in cui ravvisino delle inefficienze nell’operato degli amministratori della propria FOCJ (Frey - Eichenberger, 1996, pp. 318-319).

Indubbiamente, qualora fossero operanti tutti i meccanismi appena descritti, un sistema di federalismo funzionale spinto alle estreme conseguenze potrebbe consentire la perfetta realizzazione del principio di equivalenza fiscale nei processi di allocazione dei BPL, per cui non avrebbero più ragione di esistere le unità di governo locale multifunzionali e a democrazia rappresentativa.

Tuttavia appare inevitabile l’esistenza di un *trade off* tra benefici derivanti dalla riduzione dello scostamento tra area di beneficio dei BPL e giurisdizione politica delle comunità che li offrono, da un lato, e costi di informazione e amministrazione relativi all’esistenza di un numero rilevante di FOCJ dall’altro. I diversi contributi esaminati, di fatto, risolvono - sia pure non sempre esplicitamente - il *trade off* ricorrendo ad una soluzione di compromesso, prevedendo cioè la coesistenza dei tradizionali governi locali “multiscopo” all’interno di un ordinamento territoriale gerarchico e di un certo numero di FOCJ (per alcune funzioni-chiave, per risolvere i problemi connessi ad un’offerta di BPL non rispondente ai bisogni delle popolazioni locali, per l’eliminazione di *spillover* tra comunità e per il pieno sfruttamento di economie di scala, di dimensione e di scopo).

Soluzioni di compromesso di questo tipo si stanno sempre più diffondendo in numerosi contesti istituzionali. Tali soluzioni non vanno peraltro considerate immutabili nello spazio e nel tempo. Esse,

infatti, possono assumere diverse configurazioni all'interno dei diversi ordinamenti e possono essere soggette a diversi aggiustamenti in funzione dell'emergere di nuovi bisogni e opportunità e subordinatamente ai vincoli istituzionali esistenti in un certo istante temporale. Ne sono un esempio gli accordi cooperativi.

1.4 Le tipologie di accordo cooperativo

Pur riconoscendo che l'adozione di schemi allocativi ispirati al criterio del federalismo funzionale possa talora comportare rilevanti costi amministrativi e di informazione e, inoltre, possa venire ostacolata, in vario modo, dall'esistenza di vincoli di carattere istituzionale, non si può, comunque, trascurare l'evidenza empirica data dalla sempre più frequente formazione di agenzie locali di tipo monofunzionale e dalla realizzazione di accordi cooperativi tra enti locali o tra associazioni di cittadini per l'erogazione di BPL.

Le soluzioni adottate prevedono generalmente la realizzazione di tre tipologie di accordi cooperativi che portano alla formazione di FOCJ caratterizzate da gradi più o meno elevati di volontarietà:

- A. accordi tra comunità locali poste ad uno stesso livello di governo per la realizzazione di particolari politiche comuni o per assicurare una più efficiente risposta alla domanda di BPL;
- B. accordi tra un certo numero di cittadini o imprese residenti all'interno di una o più comunità locali per garantire una fornitura adeguata di un particolare BPL (o insieme di BPL);
- C. accordi di tipo misto tra comunità locali, associazioni di cittadini e enti pubblici e/o privati con finalità prioritaria di promozione dello sviluppo locale.

Gli accordi di tipo A hanno molto spesso come principali obiettivi strumentali l'eliminazione di *spillover* tra comunità limitrofe e lo sfruttamento di economie di scala, di dimensione e di scopo nella produzione di BPL nell'ambito di specifiche aree geografiche (ad esempio, all'interno di aree metropolitane). Per contro, gli accordi di tipo B si pongono come finalità prioritaria il superamento dei problemi connessi ad un'offerta di BPL non rispondente ai bisogni della popolazione o delle imprese private locali e appaiono maggiormente aderenti al modello di federalismo funzionale. Gli accordi di tipo C rappresentano una tipologia mista tra A e B e vedono il coinvolgimento di comunità locali, enti pubblici e privati, associazioni di categoria e di cittadini per il perseguimento in particolare di obiettivi di sviluppo locale.

Le attività (BPL) che possono essere gestite in modo coordinato, secondo le modalità A e C

comprendono anche le politiche territoriali e di promozione dello sviluppo locale, quali la gestione delle rilocalizzazioni degli impianti produttivi, la riqualificazione dei centri e delle periferie, la bonifica dei siti dismessi, la progettazione e costruzione di infrastrutture. In genere, la logica è quella di sviluppare per i Comuni più piccoli forme gestionali associate per servizi e funzioni che il singolo ente locale non sarebbe in grado di sostenere sul piano operativo e degli investimenti, ottimizzando risorse economico-finanziarie, umane e strumentali ed offrendo servizi più qualificati e più efficienti ai propri cittadini.

I vantaggi che si possono ottenere tipicamente dalle forme associative e cooperative di tipo A e C possono essere così sintetizzati:

- abbattimento dei costi di produzione dei servizi attraverso lo sfruttamento delle economie di scala e delle economie di scopo;
- migliore organizzazione degli uffici e dei servizi, che si può conseguire con una dimensione più ampia dell'ente locale; questi vantaggi derivano in modo particolare dalla possibilità di ottenere una maggiore specializzazione del personale, sfruttando le competenze specifiche con un conseguente incremento di efficienza e produttività;
- miglioramento del livello dei servizi (in termini di qualità e fruibilità), che si può ottenere attraverso il reimpiego delle risorse liberate con i risparmi di costo derivanti dalle economie di scala e di scopo;
- promozione dello sviluppo integrato e della crescita socio-economica del territorio;
- programmazione dei servizi e ridefinizione dell'assetto del territorio in modo globale per le municipalità componenti, che consenta di ottimizzare l'uso del territorio, di ridurre le diseconomie esterne legate a decisioni non coordinate delle singole municipalità (definendo iniziative omogenee di qualificazione del paesaggio urbano e naturale, di manutenzione e valorizzazione paesistica ed ambientale del territorio e degli ambiti urbani), rendendo il territorio maggiormente fruibile per i cittadini e le imprese;
- costruzione di una dimensione reticolare quale fattore fondante di un processo di consolidamento del capitale sociale locale;
- l'associazione consente infine ai comuni più piccoli o più svantaggiati di diventare competitivi, riducendo lo scarto strutturale rispetto alle città più grandi,

attenuando gli squilibri territoriali.

A fronte dei vantaggi derivanti dalle diverse forme di cooperazione tra enti decentrati, vanno considerati anche i costi di coordinamento e di avvio delle collaborazioni che talora possono rivelarsi così elevati da bloccare in partenza l'azione collettiva. In generale, le diverse tipologie di cooperazione possono perfezionarsi con minori difficoltà quando le dimensioni degli enti coinvolti siano piuttosto omogenee mentre i costi di *start up*, legati alle difficoltà di avviare la collaborazione, possono essere elevati nel caso in cui si tratti di dar luogo a forme associative tra enti locali (ad esempio, comuni) di dimensioni territoriali e amministrative molto differenziate. Ad esempio, i comuni più piccoli non sono in genere incentivati a formare unioni con comuni di dimensioni medio-grandi in quanto temono che si vengano a creare giurisdizioni funzionali molto polarizzate in cui il potere decisionale si concentra sugli enti di maggiori dimensioni e l'unico vantaggio ritraibile è legato alle economie di scala. Inoltre, i comuni più piccoli in genere possono beneficiare di spillover positivi prodotti all'esterno della propria giurisdizione da un comune di maggiori dimensioni che eroga un particolare BPL a beneficio dei propri cittadini (si pensi ad esempio alla realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico, ai servizi di tipo culturale e ricreativo che vanno a beneficio non solo dei residenti nel territorio del comune grande che le realizza ma anche dei cittadini residenti nei piccoli comuni limitrofi); qualora i comuni più piccoli che beneficiano "a titolo gratuito" degli spillover positivi prodotti dal comune più grande si unissero con quest'ultimo, potrebbero trovarsi a dover contribuire in tutto o in parte alla produzione (divenuta congiunta) di BPL e potrebbero subire una perdita netta (si vedano al riguardo gli esempi citati da Cowing e Holtmann, 1976).

La possibilità di addivenire ad un accordo cooperativo tra enti locali posti può essere inoltre influenzata dall'intervento di tipo normativo o programmatico dei livelli sovraordinati di governo.

1.4.1 Accordi tra comunità locali (FOCJ di tipo A)

Considerando, in primo luogo, gli accordi di tipo A, occorre preliminarmente precisare che si considerano solo le forme di cooperazione che si fondano su di un rapporto di consensualità tra gli enti locali promotori e che portano, quindi, alla formazione di centri decisionali dotati di legittimazione politica. In tal caso, le principali opzioni che si pongono per due o più unità di governo locale, caratterizzate da un grado rilevante di interrelazione nelle rispettive politiche pubbliche, sono generalmente due (Rebba, 1998):

A.1 formazione di nuove unità di governo locale polifunzionali (consolidamento totale volontario di comunità preesistenti);

A.2 accordi specifici riguardanti l'offerta di uno o più BPL da parte di due o più enti locali che mantengono la propria autonomia (consolidamento parziale); tale opzione, più rispondente al modello di federalismo funzionale, viene designata talvolta nella letteratura statunitense (in particolare, Bish, 1971; Cowing - Holtmann, 1976) con il termine *public service consolidation*, e ricomprende anche le nuove forme di associazionismo tra enti locali per la gestione di servizi su *area vasta*.

1.4.2 Le principali applicazioni istituzionali della tipologia FOCJ A.1 .

In primo luogo, le comunità locali interessate all'erogazione di un particolare BPL potrebbero dar vita (anche con il coordinamento di un livello sovraordinato di governo) ad una nuova unità amministrativa responsabile dell'offerta di un particolare servizio e dotata del potere di applicare tariffe e/o imposte.

Il coordinamento tra più enti locali potrebbe però portare anche alla costituzione di unità amministrative polifunzionali, le quali dovrebbero svolgere funzioni sovracomunali caratterizzate da rilevanti *spillover*, tra cui, in particolare: la pianificazione territoriale, le gestione delle reti infrastrutturali e dei servizi a rete (includendo servizio idrico integrato e smaltimento rifiuti), la gestione della viabilità e dei piani di traffico, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, nonché la gestione di servizi per lo sviluppo economico e le attività culturali.

Rientrano nella categoria A.1 le fusioni, le unioni tra enti locali e gli ambiti territoriali ottimali (ATO).

Questi ultimi previsti dalla legge 36 (legge Galli) e gli *Enti Parco* previsti dalla legge sui Parchi naturali, benché si tratti di istituzioni che non scaturiscono in base ad accordi tra enti locali ma che vengono definite da livelli sovraordinati di governo (regioni, Stato). L'ATO rappresenta una entità territoriale e istituzionale emergente dalla legge 36/1994 (Legge "Galli") di regolazione dei servizi idrici e che promana dagli enti locali riuniti in convenzione o in consorzio, con confini individuati dalla regione.¹⁰ Una volta insediato, l'ATO deve in primo luogo effettuare la ricognizione degli impianti e dei servizi esistenti. L'ATO ha inoltre il compito di redigere e far approvare dall'assemblea dei comuni il piano di ambito, che su un arco pluriennale, in genere di 20-30 anni, configura gli obiettivi quantitativi e qualitativi da raggiungere nel servizio. Gli Enti Parco, in base alla legge quadro 394/1991, prevedono la partecipazione alla gestione della risorsa ambientale dei comuni del territorio coinvolto, hanno una notevole autonomia nel realizzare la produzione di BPL e si occupano attivamente della regolazione dell'economia inclusa nel parco per promuovere lo sviluppo in maniera sostenibile e in armonia con l'ambiente.

Le fusioni di Comuni

Le fusioni di comuni in Italia possono essere promosse sia per iniziativa istituzionale che popolare tramite settori della società civile e/o forme organizzate di cittadini. Le fondamentali normative in materia si trovano all'interno degli articoli 117 e 133 della Costituzione dove viene stabilito, tra i vari aspetti toccati, che la fusione è l'unico caso nel quale è ammessa l'istituzione di un comune sotto i 10.000 abitanti. Scendendo di uno scalino nella gerarchia delle fonti, troviamo all'interno degli articoli 15 e 16 del TUEL disciplina organica in materia ove si stabilisce, per esempio, che la legge regionale istitutiva di nuovi comuni mediante fusione deve prevedere adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi. Infatti, è stata inserita la norma che prevede, per i comuni contigui che si fondono, l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine, o all'interno di alcune di esse, con l'elezione diretta degli amministratori dei municipi (se previsto dallo statuto e dal regolamento della fusione). Ciò per evitare il più possibile l'effetto di centralizzazione degli uffici e dei servizi che si avrebbe portandoli tutti nel comune più grande.

La disciplina in oggetto è soggetta, in questo periodo storico, ad una continua evoluzione incentivante anche sotto il profilo economico. Sotto questo aspetto è prevista l'erogazione di un contributo straordinario statale incentivante, oltre a quello regionale obbligatorio, commisurato alla quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono pari al 20% dei trasferimenti erariali del 2010. Da sottolineare, come altro punto incentivante alla fusione, che essa comporta la riduzione diretta dei costi della politica vista la diminuzione del numero di indennità da erogare agli amministratori.

Spostando lo sguardo all'ambito pratico, la fusione si può considerare in maniera bivalente: come naturale continuazione dell'esperienza intercomunale dell'unione oppure come strumento di riordino in grado di supportare lo sviluppo e l'integrazione di politiche del territorio su area vasta. Un'integrazione più completa delle regole e delle modalità di relazione con gli stake-holder sociali, economici e con i cittadini è stata spesso indicata come punto di forza e vantaggio dei processi di fusione.

Le maggiori opportunità date in materia di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi unite all'armonizzazione delle tariffe, alla maggiore semplicità e razionalità dell'assetto istituzionale e dei relativi processi (un ente solo, anziché singolo comune più unione che comporta anche un rapporto più diretto ente – cittadini), ha certamente suscitato interesse e prodotto un impatto favorevole alla trasformazione in comune unico.

Dal punto di vista puramente normativo, invece, la funzione incentivante è chiara sia da parte del legislatore (vedi ddl Del Rio approvato da poco dal Parlamento) che da parte di alcune regioni. Il Veneto, per esempio, ha previsto la cancellazione del quorum per il referendum, l'Abruzzo favorisce la fusione di comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti solo in presenza di determinati requisiti mentre l'Emilia Romagna ha approntato qualche modifica alla procedura standard visto che è lunga e complessa, senza tempi certi di realizzazione e rappresentando, quindi, un ostacolo a chi vuole compiere una fusione. La normativa vigente, sia nazionale che della Regione Veneto, è presente nell'appendice di

questo elaborato.

Tuttavia, malgrado la normativa favorevole e la rilevante frammentazione territoriale dei Comuni italiani (8.106 Comuni di cui oltre l'86% ha meno di 10.000 abitanti), il numero di fusioni realizzate finora è molto esiguo. Allargando gli orizzonti all'Unione Europea, il primato delle fusioni in Europa va a tre paesi del centro – nord Europa : Danimarca, Germania e Belgio. Il primo ha avviato processi di fusione da decenni, il Belgio (nonostante i problemi interni tra fiamminghi – valloni e dutch) ha visto diminuire il numero di municipi da 2700 a 589 mentre i tedeschi sono passati dai 24.000 del 1970 ai 12.000 attuali.

E' evidente, quindi, che il tema della fusione incontra differenti svolgimenti a seconda delle variabili storico – culturali nazionali. Molto spesso i comuni italiani sono depositari di una tradizione secolare, tramandata di generazione in generazione e può essere ancora molto viva la percezione di perdere la propria identità con la fusione. Inoltre si può porre nel cittadino il problema di rappresentatività politica con un comune unico più ampio poiché cambia in maniera eterogenea il rapporto numerico tra amministratore ed amministrato, con risultati da valutare nel corso del tempo.

Tutto ciò premesso, il mutamento deve avvenire senza “traumi” sociali e in tempi ragionevoli secondo l'evoluzione dei territori e gli sviluppi dei processi produttivi dei servizi con l'ausilio di politiche volte ad integrare le diverse comunità ed assicurare l'informazione-comunicazione al cittadino.

Altra variabile da considerare è quella del dimensionamento delle giurisdizioni di base. Osservando quello dei vari paesi UE si nota come vi sia una relazione tendenzialmente inversamente proporzionale tra la taglia minima media dei Comuni, il bisogno di accordi di fusione e il numero di enti coinvolti con la relativa popolazione.

Molte volte, infatti, si può riscontrare come gli svantaggi legati alla perdita di una rappresentanza politica diretta e vicina in grado di fronteggiare le istanze locali sono percepiti (talora erroneamente) maggiormente dei benefici che potrebbero derivare dalla fusione in termini di maggiore efficienza e qualità dei servizi. In diverse circostanze, quindi, si è preferito optare per la più “conservativa” le Unioni di comuni.

Le unioni di comuni

Le Unioni di Comuni (art. 32 del TUEL)– pur mantenendo intatta l'identità territoriale e l'autonomia politico-amministrativa dei singoli Comuni (per un tempo indeterminato e non solo transitoriamente, a differenza di quanto era inizialmente previsto prima che intervenisse la L. 265/1999) – vengono a definire una particolare autonomia locale responsabile dell'allocazione di uno o più BPL e possono essere quindi essere fatte rientrare all'interno della tipologia A.1. L'Unione nasce dall'iniziativa spontanea delle amministrazioni comunali, che scelgono di condividere le proprie risorse amministrative, territoriali e umane nell'associazione. Essa si basa sostanzialmente sulla gestione associata di servizi e

corrisponde, di fatto, alla costituzione di un nuovo ente locale dotato di autonomia finanziaria ed organizzativa, il cui funzionamento è regolato da uno specifico Statuto. Alle Unioni di Comuni sono talora impropriamente assimilate le *Comunità montane* e le *Comunità isolate*, regolamentate dal Capo IV (artt. 27-29) del TUEL, che sono invece enti locali veri e propri. In Italia si è avuto negli ultimi anni un sostenuto aumento delle Unioni di Comuni, soprattutto in seguito alla caduta dell'obbligo della fusione (Unioni forzose) dopo l'entrata in vigore della legge 265/1999.

Attualmente sul territorio nazionale sono presenti 257 Unioni di Comuni, che associano 1080 amministrazioni comunali. Lombardia, Veneto e Piemonte sono le regioni con il maggior numero di Unioni (la massima concentrazione si ha in Lombardia, con 54 Unioni per 183 comuni, seguita dal Piemonte, con 38 Unioni per 254 Comuni, e dal Veneto con 31 Unioni per 99 Comuni), mentre l'Associazionismo è ancora poco sviluppato nelle regioni del Sud, ad eccezione di Sicilia e Puglia. Una quota abbastanza rilevante (circa il 30%) delle Unioni si riferisce a territori, in tutto o in parte, appartenenti alle Comunità montane. All'interno delle Unioni di Comuni si identifica un menù molto ampio di servizi gestito in forma associata che punta soprattutto sull'ambito della sicurezza del territorio, della salvaguardia dell'ambiente, delle infrastrutture, ma che non trascura i servizi alla persona ed alla comunità e gli altri settori di intervento. I servizi maggiormente gestiti in forma associata sono: la polizia municipale e i servizi sociali, considerate come le funzioni ed i servizi che più facilmente si prestano alla gestione associata, seguono i servizi tecnici, contabilità e RSU, servizi questi che presuppongono un più accresciuto livello di organizzazione e di risorse strumentali.

L'incremento di Unioni costitutesi negli ultimi due anni è, innanzitutto, merito della nuova normativa confluita nel T.U.E.L.. Essa, da un lato, ha soppresso il limite di 5.000 abitanti per i Comuni appartenenti all'Unione; dall'altro, ha trasformato l'Unione da ente a scadenza a forma di gestione coordinata di funzioni e servizi che, in quanto tale, può ma non deve sfociare in una fusione. Scompare anche il termine massimo decennale di durata, così come viene eliminata l'Unione forzata promossa dalla Regione. Tuttavia, le modifiche si sono spinte oltre: è stata riconosciuta la natura statutaria dell'atto fondamentale dell'ente.

Si ritiene, inoltre, che l'associazionismo tra Comuni, realizzato specificamente nella forma dell'Unione, sia una valida alternativa alla fusione, pur sempre prevista dal *Testo unico* all'art. 15. L'Unione, di fatto, può offrire una soluzione al problema dimensionale delle istituzioni locali, problema che assume due aspetti, con connotazioni rispettivamente statiche e dinamiche:

- l'incapacità di sfruttare adeguatamente le economie di scala, ove esistenti;
- l'assenza della soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche, ovvero la difficoltà a sviluppare le economie di varietà (*scope economies*).

Riteniamo più rilevante la seconda problematica, sulla quale l'Unione può intervenire meglio di

quanto possano altri strumenti ammessi dal *Testo unico* per la cooperazione (o collaborazione o associazionismo) tra enti locali (convenzioni, art. 30; consorzi, art. 31; esercizio associato di funzioni, art. 33; accordi di programma, art. 34).

Nondimeno, posto che l'*aggregazione* di enti locali (principalmente Comuni) è fenomeno in atto in molti paesi federali e non, occorre rilevare che l'*aggregazione* si esplica lungo due direttrici, la *cooperazione* e la *fusione*, che devono essere tenute distinte. Questa precisazione concettuale si rende nel nostro paese necessaria, particolarmente con riferimento all'Unione che è stata inizialmente concepita e finanziariamente incentivata come passaggio alla fusione. Secondo l'opinione dominante si tratta di un vizio d'origine; secondo il nostro parere di una impostazione corretta. Tale caratteristica iniziale, induce ancora a considerare l'Unione una forma ibrida tra collaborazione di Comuni e consolidamento dei medesimi in una nuova autorità che tutti li comprenda al fine di assorbirne le principali attività e responsabilità.

L'Unione è la presente forma associativa più strutturata e potenzialmente a "360 gradi". L'assenza nella presente definizione legislativa di un vincolo superiore alle competenze conferibili è compatibile con la concezione originaria dell'Unione come stato intermedio verso la fusione.

Nell'ambito della cooperazione orizzontale, l'Unione di Comuni appare strumento senz'altro versatile, vale a dire adatto ad aree territoriali e demografiche anche molto diverse, nonché confacente allo sviluppo di svariate politiche: ambientali e territoriali, economiche e sociali. Essa non può però essere considerata insostituibile o sempre preferibile rispetto ad altri modi e forme di concertazione, cogestione, coproduzione. In particolare il necessario sfruttamento delle economie di scala può essere realizzato con mezzi diversi e in qualche caso migliori, perché più agili e diretti.

Per converso, l'Unione non vale come sostituto o surrogato della fusione tra Comuni contermini.

La diffusione dell'Unione, anche dopo la caduta dell'obbligo di sfociare nella fusione, rientra in questa deriva nazionale e localmente subisce qualche battuta d'arresto e qualche inversione di rotta.

Nondimeno prevale l'opinione che con l'accesso una forma associativa come l'Unione la prospettiva delle fusioni tra i Comuni più piccoli sia un discorso chiuso. Viceversa riteniamo che il tema vada riproposto. Sul piano analitico ci si dovrebbe muovere su due piani.

In primo luogo dovrebbero essere ripresi gli studi sui costi pro capite dei piccoli Comuni e sui benefici effettivi che a questi derivano con il passaggio delle competenze all'Unione. I costi da tenere maggiormente al centro dell'analisi sono quelli amministrativi e quelli di impianto istituzionale.

In secondo luogo sono auspicabili indagini di sociologia politica e di demografia sulle realtà dei piccoli Comuni. Temiamo che molti di essi si caratterizzino per un'eccessiva polarizzazione sociale per età degli abitanti. La democrazia include tra i suoi tanti aspetti e le sue molteplici esigenze certamente la prossimità delle istituzioni, ma anche il confronto tra esperienze e aspirazioni diverse arricchisce il discorso civile. Allo scopo non sarebbe preferibile disporre di Comuni di una taglia minima consistente vista la dimensione estremamente ridotta di buona parte dei comuni italiani vhr non permette però di sfruttare economie di scala e di scopo nell'offerta di servizi ? Inoltre, la dimensione comunale spesso non

è ottimale per quanto riguarda l'omogeneità della domanda che spesso concerne aree di dimensione maggiore (necessità di recuperare economie di dimensione). Questi problemi non vengono necessariamente risolti dai livelli di governo più elevato (provincia e regione) che risultano spesso molto eterogenei e possono non coincidere con aree ottimali per la fornitura di servizi, in particolare per la gestione di problemi di sviluppo economico. Si guarda, quindi, con favore ad azioni cooperative a livello locale, nella logica del federalismo funzionale, che vede l'Unione anche l'alternativa alla fusione, non per questo svuotando l'Unione di significato, soprattutto se questa è destinata a compiti di progettazione. I territori – non solo i campanili e i villaggi – hanno una loro identità e devono continuamente elaborare una loro prospettiva. L'Unione è la sede data ai territori per stabilire un progetto di futuro in cui riconoscersi e l'adesione, creando un soggetto giuridico indipendente, riduce il grado di controllo diretto del singolo comune sulle risorse finanziarie e sulle modalità di fornitura del servizio. D'altro canto, però, può consentire, di accrescere la qualità e quantità del servizio erogato, a parità di risorse, come anche di aumentare le risorse finanziarie a disposizione nel caso in cui siano previsti specifici contributi finanziari, di tipo governativo, da assegnare alle Unioni. Poiché la perdita di controllo sulle risorse finanziarie è disciplinata dallo statuto dell'Unione, così come la possibilità di accedere a contributi aggiuntivi è definita normativamente, gli elementi di incertezza per i singoli comuni, e dunque le variabili stocastiche, sono sostanzialmente connesse alla capacità (e possibilità) organizzativa e gestionale dell'Unione di fornire servizi migliori rispetto a quanto avrebbero saputo e potuto fare da soli i comuni, più altri elementi di carattere esogeno (ad esempio i rapporti personali e politici fra sindaci ed altri soggetti politico istituzionali)⁶. Altri limiti che il processo di Unione potrebbe trovare sono: la limitatezza delle risorse finanziarie, il maggior costo sostenuto per la gestione dei servizi locali¹, lo scarso grado di specializzazione delle risorse umane e la dotazione organica spesso insufficiente a fronteggiare i fabbisogni organizzativi, una contenuta capacità progettuale e di innovazione nella ricerca di soluzioni ai problemi e, infine, una debole forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi, pubblici o privati (Bindi, 2005; Zuffada, 2002). Più in generale, Borgonovi (1984, pag. 27) osserva che il perseguimento dell'economicità aziendale tramite processi più razionali sul piano tecnico e economico spesso è impedito dai limiti territoriali della com-petenza ad intervenire.

A livello istituzionale, come possibile soluzione viene prospettata, e di recente anche incoraggiata, la realizzazione di queste forme di cooperazione e di as-sociazionismo intercomunale. Se alla base della riorganizzazione dei servizi pubblici su un'area più vasta vi è essenzialmente il principio delle economie di scala, la possibilità ossia di raggiungere tramite la collaborazione tra enti una dimensione economicamente conveniente per erogare servizi, attivarne dei nuovi o migliorarne la gestione, si sostiene che la cooperazione tra co-muni consente anche una migliore capacità di pianificazione strategica e di programmazione, una maggiore capacità di dialogo e di negoziazione con altre istituzioni. Inoltre, sul piano della job-satisfaction, si assume anche che con l'associazionismo sia

possibile valorizzare maggiormente le risorse umane in quanto l'interazione tra gli enti permetterebbe una riorganizzazione delle competenze lavorative e delle responsabilità con conseguenti notevoli guadagni in termini di maggior specializzazione professionale (Rinaldi, 2002; Zuffada, 2002).

La decisione di adesione del singolo comune non dipende solo dalla percezione che esso ha dell'utilità ricavabile dall'adesione stessa, ma anche da quanto tale utilità sia condizionata all'adesione degli altri.

Infatti se si suppone che per una Unione sia possibile fornire un servizio migliore, rispetto a quanto avrebbero fatto da soli i singoli associati, solo a condizione di raggiungere una soglia minima di adesioni (ad esempio vi sono economie di scala e di scopo nell'erogazione di determinati servizi), la possibilità di ricevere una rendita positiva dall'associarsi dipende, nelle aspettative dei policy-maker, anche dalla decisione degli altri enti e non è dunque indipendente. Tenuto conto del fatto che ogni comune non conosce le funzioni obiettivo che determinano la scelta degli altri, è possibile che vi sia un comune che associ un grande valore alla decisione di formare una determinata Unione ma che veda la sua scelta condizionata dal fatto che la sua adesione senza quella degli altri è inutile.

Inoltre il successo di un'Unione dipende anche da quanto questa è in grado di innescare meccanismi di crescita che possono avere ripercussioni positive sull'economia dei comuni associati.

Come accennato questa parte è analizzata nel secondo stadio dell'analisi proposta. Alcuni comuni potrebbero anche decidere di unirsi ma l'Unione resisterà nel tempo solamente se le loro congetture sulle rendite attese si dimostreranno corrette entro un ragionevole intervallo temporale. Un incentivo a mantenere salda l'Unione può arrivare da un meccanismo virtuoso che lega la qualità dei servizi che vengono erogati sul territorio con il suo grado di crescita economica. L'idea è che una maggiore crescita comporti più risorse per il territorio e quindi anche più risorse per i singoli soggetti che hanno dato vita all'Unione. Questa idea è anche alla base del modello di Barro (1990) nel caso in cui le spese pubbliche producono esternalità generalizzate al sistema delle imprese.

In effetti il dibattito sulla relazione fra politiche di spesa e crescita è ampio; in particolare, con riferimento alla relazione che lega la crescita economica ai servizi pubblici erogati in un determinato territorio. Il dibattito vede, in sintesi, due posizioni contrapposte. Quelle a favore di politiche di tagli alle imposte, e conseguentemente alle spese, come strumento per incentivare la crescita di un determinato territorio e quelle a sfavore di tali riduzioni. Gli argomenti a favore della prima linea di intervento sono principalmente cinque: il *tax burden argument*, il *supply side argument*, il *demand side argument*, il *business climate argument*, il *competitiveness argument*. Con il primo l'attenzione viene posta sulla relazione esistente fra i tagli alle imposte sulle imprese e l'incremento negli investimenti con un conseguente effetto virtuoso sulla crescita. Il secondo argomento sposta l'attenzione sui tagli alle imposte personali le quali possono innescare un incremento di ore lavorate e di impegno da parte dei lavoratori per il prevalere degli effetti di sostituzione sugli effetti di reddito nell'offerta di lavoro. Il terzo argomento è ancora a favore dei tagli alle imposte personali per gli effetti incentivanti che queste possono avere sulla spesa individuale e dunque dal lato della domanda. Il quarto argomento è sicuramente più controverso.

Infatti i sostenitori del *business climate argument* legano la crescita economica al clima favorevole che le imprese possono incontrare in un determinato territorio quando questo mette in atto politiche di sgravi di imposta e di incentivi, trascurando però l'effetto che la riduzione di risorse locali può avere direttamente sul complesso di servizi pubblici che un determinato territorio è in grado di fornire e, dunque, indirettamente sullo stesso *business climate*. Infine l'ultimo argomento sostiene che la crescita è legata alla competizione fra giurisdizioni la quale si innesca principalmente attraverso la concorrenza fiscale e gli incentivi alle imprese. Alcuni di questi argomenti non trovano accordo con parte della letteratura mentre altri possono essere letti in chiave favorevole ad un ripensamento delle politiche di spesa locale per servizi al territorio.

L'Unione di comuni, se opera correttamente, può consentire una maggiore efficacia ed efficienza nella spesa per servizi con effetti favorevoli sulla crescita economica delle aree interessate. Infatti riuscire a fornire migliori servizi a parità di risorse impiegate, o risparmiare risorse finanziarie a parità di servizi erogati, rappresenta un miglioramento paretiano. Dunque se l'Unione produce più crescita è facile attendersi che tutti i comuni che vi partecipano in una qualche misura ne beneficeranno. L'incertezza consiste da un lato nella distribuzione dei benefici e dall'altro nell'orizzonte temporale di tale crescita. Infatti se da una lato si può congetturare che una Unione efficiente possa riuscire a produrre un miglioramento paretiano nella fornitura dei servizi (a meno di gravi errori di valutazione da parte dei comuni o di forte incidenza delle componenti stocastiche) dall'altro è anche facile ipotizzare che qualora tale miglioramento si dovesse verificare con ritardo e non in armonia con il ciclo elettorale non vi sarebbe coincidenza fra chi sopporta il costo dell'Unione (in termini di perdita delle rendite precedentemente descritte) e chi ne riceve i benefici. La qual cosa potrebbe anche portare al fallimento dell'Unione stessa. Dai risultati dell'analisi di questo modello emerge che anche in presenza di aspettative corrette sui benefici dell'Unione da parte dei singoli comuni, ma non corretti per quanto riguarda l'orizzonte temporale dei policy-maker della loro realizzazione, è possibile che l'Unione non resista nel tempo a causa del ritardo con cui i benefici dell'Unione si manifestano rispetto all'orizzonte politico.

Per riassumere questa parte possiamo sintetizzare i risultati dicendo che è più probabile che sopravvivano le unioni capaci di stimolare la crescita del sistema, ma che un elemento di disturbo a questo meccanismo viene individuato nei sistemi che producono beni con capitale a lento deprezzamento visto che questa sembra essere la componente più importante nel determinare il tasso di convergenza al nuovo *steady-state*.

Se così fosse un ruolo importante potrebbe essere assegnato alle decisioni di *policy* in materia di cofinanziamento dell'Unione o di assegnazione di contributi da parte del governo centrale (parte successiva sui finanziamenti) e la definizione delle aliquote fiscali. Infatti si è ipotizzato che la disponibilità di risorse finanziarie è una variabile determinante nella definizione delle rendite associate alla decisione di associarsi. L'ammontare di tali contributi potrebbe essere condizionato alla stabilità dell'Unione e alla sua capacità di resistere rispetto all'orizzonte politico dei suoi associati. L'erogazione condizionata di contributi da parte del governo centrale e le aliquote fissate, come anche la loro tipologia, fungono da possibile meccanismo incentivante.

1.5 L'associazione tra Comuni, l'utilità, i trasferimenti e i bilanci

Per i cittadini la costituzione di una associazione tra Comuni comporta vantaggi legati al fatto che la fornitura di servizi pubblici ad una popolazione piu` ampia permette di sfruttare meglio le economie di scala e di spalmare su un numero piu` ampio` di individui il costo di beni non completamente rivali.

Per il singolo ente locale, invece, associarsi significa dover sostenere una serie di costi sia di natura economica che di natura politica; essendo questo un modello semplificato, i benefici che l'ente locale può ottenere attraverso una associazione istituzionale derivano da due fonti. La prima e` legata all'impossibilita` di farsi concorrenza fiscale, come e` ovvio tale beneficio può essere ottenuto anche fissando un'unica aliquota per tutti i Comuni. All'interno del modello qui presentato, quindi, i Comuni si associe-ranno in maniera stabile se ritengono che un semplice accordo per la fissazione delle aliquote non metta al riparo da comportamenti di free-riding e se il costo di creare una associazione e` basso.

La seconda fonte di benefici per l'ente locale e` legata alla diminuzione della forza della voce dei cittadini, costituire una associazione di Comuni rende piu` difficile ai cittadini il controllo diretto sulle azioni dei Comuni e di conseguenza riduce la forza della voce. Pertanto i Comuni possono piu` facilmente imporre obiettivi a loro propri anche a scapito dei desideri dei cittadini. Questi, tuttavia, possono essere disposti a rinunciare a un po' di controllo sull'ente locale, poiche` sono compensati dal fatto che l'associazione tra Comuni permette di godere degli effetti di scala nella produzione di servizi.

Per semplicita` concentriamo l'analisi sul caso in cui la voce non cambia una volta che si forma l'associazione tra Comuni. Il costo di creare una associazione tra Comuni riduce l'utilità dell'ente locale al di sotto dell'utilità` che avrebbe non associandosi e accettando la concorrenza fiscale; se trascuriamo i benefici legati alla scomparsa della concorrenza fiscale, l'unico incentivo all'associazione può venire dai trasferimenti statali.

Supponiamo che i livelli di governo superiore concedano trasferimenti appena suf-ficienti a costituire e mantenere in essere l'unione, l'utilità dell'ente locale deve esse-re almeno pari all'utilità che lo stesso avrebbe accordandosi con gli altri Comuni nel fissare l'aliquota.

La funzione di utilità dei cittadini dipende:

- positivamente dal numero di cittadini serviti dall'ente locale;
- negativamente dalla concorrenza fiscale.

Il primo risultato è determinato dall'effetto di scala, tanto maggiore quanto minore è la rivalità della spesa pubblica o quanto maggiori sono i rendimenti di scala. Il secondo è legato al fatto che per i cittadini che non cambiano residenza, l'utilità diminuisce poiché si riduce il numero di contribuenti su cui far gravare la spesa pubblica e quindi si riduce l'effetto di scala, tale effetto è tanto maggiore quanto maggiore è la mobilità.

All'aumentare dell'aliquota dell'ente locale l'utilità dei cittadini aumenta per l'aumentare della spesa pubblica e diminuisce per il diminuire della spesa privata; esiste, quindi, una aliquota ottimale che massimizza l'utilità dei cittadini. L'ente locale ha interesse a fissare l'aliquota al più alto livello possibile, a patto di garantire ai cittadini una utilità di riserva. L'utilità dell'ente locale dipende negativamente dalla concorrenza fiscale e non dipende dagli effetti di scala.

In questo modello semplificato si assume che l'ente locale sia assolutamente non benevolente. Di conseguenza l'unico obiettivo quello di massimizzare il budget a lui affidato, a parità di budget gestito il fatto che le economie di scala vengano sfruttate non dà alcun vantaggio alla burocrazia che gestisce l'ente. La concorrenza fiscale nuoce all'ente locale perché costringe a ridurre le aliquote e quindi il gettito a parità di base imponibile.

Per i finanziamenti statali, invece, se avviene una tantum alla costituzione dell'unione, questa destina a ciascun periodo una somma via via decrescente. Di conseguenza garantire la sopravvivenza dell'unione nei primi periodi non ne garantisce la vita nei periodi successivi. La dimostrazione tiene conto del fatto che gli amministratori di ciascun ente locale possono non essere rieletti con una probabilità positiva. Questo aumenta la loro preferenza per il presente e quindi li porta a consumare in maniera eccessiva le risorse a loro destinate e a non lasciare alle amministrazioni successive abbastanza risorse.

Non basta che le risorse destinate all'associazione siano sufficienti a garantirne in media la vita del nuovo ente, ma occorre che le risorse aggiuntive compensino il fatto che le amministrazioni in carica tendono a "mangiarsi" risorse che dovrebbero essere destinate alle amministrazioni future.

La presenza del trasferimento spiazza lo sforzo fiscale interno, infatti l'aliquota è più bassa di quella che si fisserebbe non associandosi.

Di conseguenza, l'utilità dei cittadini è maggiore dell'utilità che otterrebbero se i Comuni si limitassero a fissare le aliquote.

Assumiamo come benchmark il caso in cui i Comuni ne si associano, ne giungono a un punto d'incontro su un'unica aliquota. Associarsi o semplicemente accordarsi per fissare un'unica aliquota produce dei guadagni di efficienza che devono essere spartiti tra cittadini e burocrazia dell'ente locale. Analizzando enti locali di piccola dimensione il potere di controllo dei cittadini sugli stessi, la voce, non

puo` essere con-siderata nullo. Cittadini e burocrazia che gestiscono l'ente locale contrattano per spartirsi eventuali guadagni di efficienza, la soluzione dipende dalla forza che i cittadini hanno di imporre i propri obiettivi ai burocrati. Nel caso in cui i cittadini siano in grado di condizionare in maniera perfetta il comportamento dell'ente locale, non si accontenteranno di una utilità di riserva, ma cercheranno di costringere l'ente locale a scegliere le aliquote che massimizzano la loro funzione di utilità. Di conseguenza ove la voce dei cittadini fosse molto forte, si puo` supporre questo sia il caso di Comuni piccoli in cui il controllo esercitato sul sindaco e` stretto, le aliquote sarebbero fissate in modo da massimizzare l'utilità dei cittadini e al comune verrebbe garantita una utilità di riserva. In generale possiamo pensare che la voce dei cittadini non sia cos`i forte da imporre all'ente locale solo l'utilità di riserva, ma nemmeno troppo debole che da questa discussione sul potere di controllo dei cittadini sull'ente locale discende la seguente ipotesi è l'aliquota dell'ente locale verrà fissata massimizzando una media ponderata dell'utilità dei cittadini e dell'utilità dell'ente locale

Nell'analisi del prof. Rebba, trasferire all'Unione dei Comuni una imposta propria o una addizionale sul gettito interno raccolto dai Comuni associati risulta la forma più efficiente di trasferimento. Infatti permette al livello di governo superiore di impegnare somme inferiori, garantendo comunque ai cittadini una utilità pari a quella che si sarebbe garantita attribuendo un trasferimento in somma fissa o con una compartecipazione alle imposte regionali o statali.

In mancanza di meccanismi incentivanti, o quanto meno di meccanismi automatici, non dovrebbe invece sorprendere il fatto che in alcune Regioni italiane, come in Friuli, si assista ad una riduzione nel numero delle Unioni dei Comuni. Allo stesso modo i meccanismi di finanziamento previsti suggeriscono che il governo centrale potrebbe raggiungere gli stessi risultati con un impiego minore di risorse, o, a parità di risorse, risultati migliori in termini di obiettivi degli enti locali e di utilità dei cittadini, assegnando alle Unioni dei Comuni basi imponibili proprie e indicizzando i trasferimenti allo sforzo fiscale locale piuttosto che ai servizi svolti.

Per quanto riguarda il governo centrale si puo` assumere che i cittadini possano agire sui governanti solo al momento del voto, questo significa che il governo centrale deve garantire ai cittadini una utilità di riserva dopo di che puo` comportarsi nei loro confronti come un perfetto leviatano. Per quanto riguarda i governi locali, l'ipotesi secondo cui i governi sono perfetti leviatani non sembra essere particolarmente realistica. Nei governi locali, specie di piccola dimensione, il controllo dei cittadini non si esercita solo al momento del voto ma nel rapporto quotidiano di prossimità tra cittadini e amministratori. E` ragionevole pensare che i cittadini possano ottenere dai loro amministratori locali (di per se non benevolenti) utilità maggiori dell'utilità di riserva, tale potere di controllo diminuisce all'aumentare della dimensione dell'ente locale.

Da quanto sin qui detto e risulta evidente che i cittadini di un piccolo comune godranno di un livello di benessere basso, i piccoli comuni infatti non riescono a raggiungere scale dimensionali su clienti per fornire un adeguato livello di servizi e allo stesso tempo non hanno su cliente potere contrattuale nei confronti del governo centrale e di conseguenza ottenendo un ammontare di trasferimenti inferiori a quanto

sarebbe ritenuto ottimale dai cittadini. È facile dimostrare che quando un comune è molto piccolo l'associazionismo intercomunale, e in generale un allargamento del comune, aumenta il benessere dei cittadini, da un lato poiché si raggiunge meglio una scala dimensionale e cliente, dall'altro perché i governi locali riescono in questo modo ad ottenere trasferimenti più alti dal governo centrale.

All'aumentare della dimensione dell'ente locale i trasferimenti necessari ai cittadini per ottenere un livello adeguato di spesa pubblica locale diminuiscono, sia perché gli effetti di scala sono più pronunciati, sia perché i cittadini assegnando una utilità anche alla spesa nazionale, sanno che un aumento dei trasferimenti agli enti locali comporta una riduzione della stessa. Allo stesso tempo però l'aumento del potere contrattuale degli enti locali li porterà a chiedere e a ottenere trasferimenti via via più elevati, no al punto di diventare superiori a quelli ritenuti ottimali dai cittadini. Finché il controllo dei cittadini sugli enti locali è abbastanza forte, le richieste degli enti in sede di contrattazione con il governo centrale rispecchieranno la volontà dei cittadini, all'aumentare della dimensione dell'ente (o dell'associazione tra enti) le richieste degli enti locali in termini di trasferimenti rispecchieranno sempre meno i desiderata dei cittadini. Di conseguenza quando un comune è piccolo l'associazionismo intercomunale da un lato aumenta il potere contrattuale degli enti locali e quindi la forza che essi hanno nel rappresentare le istanze locali a livello centrale, dall'altro riduce il controllo che i cittadini hanno sull'ente locale stesso, riducendo progressivamente l'accountability. Oltre certe dimensioni l'accountability si riduce a tal punto che l'ente locale non avrà più interesse a rappresentare correttamente le istanze dei cittadini in sede centrale.

Capitolo a parte, invece, merita la tematica inerente i bilanci dell'aggregazione tra Comuni poiché si presentano tre situazioni, dette bilanci fittizi:

- 1) bilancio comuni pre-unione: esso è costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun comune nell'anno precedente la costituzione dell'Unione; Qui la variazione assoluta di spesa, funzione per funzione, del bilancio agglomerato rispetto al bilancio dei comuni pre Unione. Questo indicatore rappresenta la variazione di spesa complessiva attribuibile alla gestione della funzione, indipendentemente dal fatto che essa sia stata conferita all'Unione. Questa variazione equivale alla somma delle due componenti successive;
- 2) bilancio comuni post-unione: esso è costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun comune al 2003;
- 3) bilancio agglomerato: esso è costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata, nel 2003, da ciascun comune e dall'Unione.

Il bilancio agglomerato si ottiene sommando il bilancio dei comuni post Unione e quello dell'Unione. Rispetto alle fonti di dati sopra delineate, è possibile sviluppare l'analisi dei risultati della gestione associata sotto due profili. In primo luogo, si è valutato il peso percentuale, in termini di risorse finanziarie assorbite sul totale delle spese correnti, di ciascuna funzione conferita in gestione associata, secondo quanto risulta dal bilancio. Con riguardo a questo primo aspetto, si descrive il peso percentuale di

ciascuna sezione di spesa corrente sul totale degli esborsi correnti attribuibili alla gestione associata dell'Unione.. L'altro aspetto che merita di essere approfondito è l'esame dell'impatto, a livello di bilancio di tutti i comuni partner, del passaggio alla gestione associata.

In sostanza, indipendentemente dalla formula prescelta, si rileva comunque la pressante esigenza di disporre tempestivamente di informazioni adeguate, anche di bilancio, per la definizione di politiche per lo sviluppo attente ai bisogni locali, in una prospettiva che tenga conto delle rapide trasformazioni dei contesti locale e globale. La disponibilità di informazioni sul contesto territoriale di riferimento appare essenziale anche rispetto alla stessa scelta del tipo di azione cooperativa da perseguire che dovrà essere adottata sulla base di studi di fattibilità tendenti a evidenziarne benefici e costi assumendo come obiettivo la promozione di uno sviluppo locale sostenibile.

Questo lavoro è stato svolto da prof. Salvato dell'università di Padova per l'aggregazione dei tre comuni dell'isola di Ariano (provincia di Rovigo)

Capitolo 2

Il caso dell'Unione dei comuni "Delta del Po"

2.1 Premessa

Tutta la provincia di Rovigo, ed in particolare la zona deltizia, presentano la densità di popolazione decisamente bassa se confrontata con la media regionale. Negli ultimi anni, quindi, è divenuta sempre più pressante la necessità di collaborazione tra i vari enti locali, alla luce anche delle continue restrizioni che arrivano dallo Stato centrale che rendono sempre più difficile amministrare un comune in piena autonomia.

Quest'esigenza si è sentita anche all'interno dei tre comuni che compongono l'Isola di Ariano. (Taglio di Po, Ariano nel Polesine e Corbola).

Nel 2010, le tre realtà supportate attivamente dal professor Salvato dell'università di Padova, hanno intrapreso l'iter per la loro 'Unione, denominata "Unione dei comuni Delta Po". Essa è entrata ufficialmente in vigore il primo gennaio 2012 conferendo al nuovo ente alcuni servizi offerti prima singolarmente da ogni amministrazione.

Successivamente, nel 2013, lo stesso prof. Salvato, su input delle attuali amministrazioni, ha aggiornato e sviluppato ulteriormente il progetto riportato nelle pagine successive. L'obiettivo finale dell'analisi è, quindi, quello di fornire tutti gli elementi di valutazione necessari per intraprendere il percorso che porterà alla fusione dei tre comuni isolani restituendo una migliore governance globale al territorio.

2.2 *Analisi del territorio*

In questa sezione viene riportato l'aggiornamento e l'integrazione dell'analisi compiuta per lo studio di fattibilità dell'Unione di Comuni "Delta del Po che guarda con favore alla fusione delle tre realtà comunali dell'isola: Ariano Nel Polesine, Corbola e Taglio di Po.

Aspetti oggetto di valutazione:

- la popolazione e le dinamiche demografiche
- l'economia: le imprese, l'occupazione, il reddito
- le infrastrutture e la mobilità
- i servizi alle persone: sanitari, sociali, scolastici, per la sicurezza
- l'ambiente
- In conclusione verrà espressa una valutazione dei vantaggi e delle difficoltà organizzative della fusione e verrà avanzata una proposta di massima riguardo alla struttura del nuovo comune, che potrebbe sorgere dalla fusione.

La popolazione e le dinamiche demografiche

Al 01/10/2013, i comuni di Ariano nel Polesine, Corbola, Taglio di Po, associati nell'Unione Delta del Po, hanno nel loro insieme una popolazione di 15.552 abitanti e coprono un'area di 178 kmq.

<i>Taglio di Po</i>	<i>8.527 ab.</i>	<i>70,01 kmq</i>	<i>108 ab/kmq</i>
<i>Ariano nel P.</i>	<i>4.510 ab.</i>	<i>80,92 kmq</i>	<i>56 ab/kmq</i>
<i>Corbola</i>	<i>2.515 ab.</i>	<i>18,29 kmq</i>	<i>137 ab/kmq</i>

L'area del Delta del Po si caratterizza per la scarsa densità abitativa e la frammentazione degli insediamenti (frazioni e località), soprattutto ad Ariano.

La densità demografica dell'area (87 ab/Kmq.) è molto al di sotto di quella provinciale (138), che a sua volta è quasi la metà di quella regionale (266).

I Comuni del Delta hanno avuto tutti un forte calo demografico negli anni '50 e '60 a seguito dell'emigrazione conseguita all'esondazione del Po, che ha visto quasi dimezzare la popolazione, tendenza che perdura tuttora anche se in misura più contenuta.

Dal 2002 al 2013 la popolazione complessiva dei 3 comuni dell'area è diminuita di 241 unità pari all'1,53%.

La crescita di Taglio di Po (+248 abitanti, pari al 3%), compensa la flessione di mentre Ariano (-368 ab., pari a -7,54%) Corbola (-121 ab., pari a -4,59%).

La struttura per età della popolazione mostra un indice di vecchiaia superiore a quello provinciale e regionale, con la punta più alta ad Ariano, quella più bassa a Taglio di Po, in linea con la media provinciale, ma al di sotto di quella regionale.

L'indice di dipendenza è in linea con quello provinciale e regionale, ma l'allineamento è dovuto soprattutto alla minore presenza di bambini (0-14 anni) e a una relativa maggior presenza di anziani over 65.

L'indice di ricambio del mercato del lavoro vede una maggior presenza relativa di lavoratori più anziani (40-65 anni) rispetto a lavoratori più giovani (15-39 anni). Il fenomeno è accentuato ad Ariano, meno a Taglio, Corbola è in media

La distinzione di genere vede una maggioranza di donne, fenomeno più accentuato a Corbola, a causa dell'incidenza sulla popolazione dei residenti nella casa di riposo.

Il numero medio di componenti per famiglia dei tre comuni (2,44) è leggermente superiore alla media provinciale (2,33) e regionale (2,37).

Gli stranieri presenti nei tre comuni all'1/1/2013 sono 766, in larga maggioranza donne, e sono aumentati di 5 volte dal 2001 al 2013, ma la loro incidenza sulla popolazione (4,9%) è al di sotto la media provinciale (7,2%) e regionale (9,3%).

La maggiore presenza di stranieri si ha a Corbola (7%), la minore a Taglio di Po (4%), Ariano è più vicino alla media (5,5%).

L'economia

Nel 2011, nei comuni di Ariano nel Polesine, Corbola, Taglio di Po hanno nel loro insieme sono presenti 1.933 imprese attive.

La distribuzione territoriale delle imprese vede Taglio di Po con il 57% delle imprese (con il 55% di ab.), Ariano con il 30% (29% ab.), il 13% a Corbola (16% ab.).

Nel territorio dei tre comuni è presente in media 1 impresa ogni 8 abitanti. La densità delle imprese è superiore a quella provinciale (1:9,2), data la presenza di molte piccolissime imprese nel settore della pesca.

Taglio di Po si caratterizza per i settori dei servizi (41%) e delle costruzioni (19%). Gli insediamenti produttivi sorgono in prevalenza lungo la Romea, che attraversa il Comune. Sono presenti anche alcune aziende di trasformazione alimentare (verdura e pesce) e metalmeccaniche (carpenteria), che in qualche caso lavorano con l'estero.

Ariano si caratterizza per il settore agricolo (39%), ma anche per i servizi (40%). Nell'area di insediamenti produttivi, prevista dal nuovo PRG lungo la Romea, cominciano ad insediarsi nuove attività commerciali e industriali-artigianali.

A Corbola il tessuto produttivo è abbastanza debole e buona parte dei residenti si sposta fuori Comune per lavoro. Comunque, pur nella ristrettezza dei numeri, c'è equilibrio fra imprese del settore primario (34%), secondario (32%) e terziario (34%).

La distribuzione settoriale delle imprese si caratterizza per la rilevante presenza del settore primario (33%), nelle due componenti agricola e ittica. Il dato è superiore alla media provinciale (30%) e regionale (17%).

Nel settore secondario (27%) sono preminenti le imprese edilizie (16%) su quelle manifatturiere (11%). Il dato è superiore alla media provinciale (25%), in virtù delle imprese edilizie, ed inferiore alla media regionale (29%), che vede una maggior presenza delle imprese manifatturiere.

Il settore dei servizi, nella sua eterogeneità, copre il 40%, ed è caratterizzato in buona parte dalla presenza di attività commerciali tradizionali (19%) e di attività legate al turismo (6) e alle attività ricreative e di intrattenimento (7%). Il dato è inferiore alla media provinciale del 44% e regionale del 54% (che però comprende i capoluoghi).

Dal 2001 al 2011, il numero delle imprese attive è rimasto circa stazionario, ma con una redistribuzione fra i settori. Sono diminuite le imprese manifatturiere (-31%), sono aumentate quelle del settore primario (+80%) e nel settore immobiliare (+41%).

Sempre nello stesso periodo sono rimaste circa stazionarie le imprese di Ariano e Corbola, al netto del turn-over, mentre sono aumentate di poco quelle di Taglio di Po.

I redditi dichiarati:

Nei Comuni del Delta il reddito medio annuo è intorno ai 18.000 euro per dichiarante (leggermente più basso a Corbola), contro la media provinciale di 20.472.

I Comuni del Delta sono agli ultimi posti della classifica provinciale dei Comuni per reddito dichiarato.

Ariano si colloca al 33° posto, Corbola al 43°, Taglio di Po al 44°, sui 50 Comuni della provincia di Rovigo.

Ariano ha la maggiore percentuale di dichiaranti sulla popolazione (58,3%), Taglio di Po la più bassa (55,1%), Corbola è in posizione intermedia (56,3%).

Di conseguenza, il reddito medio annuo calcolato sulla popolazione è più alto ad Ariano (10.488 €) e più basso a Taglio di Po (9.915 €), con Corbola in posizione intermedia (10.011).

Le infrastrutture

Allo stato attuale è il principale punto di debolezza dell'area, ma vi sono prospettive per uno sviluppo significativo a breve-medio termine.

Il principale asse viario è la Romea, che attraversa i Comuni di Taglio di Po e Ariano. Corbola è attraversata dalla Romea commerciale.

L'area è interessata dalla prossima realizzazione di due grandi opere: la Nuova Romea e la Nogara-Mare. E' prevista la costruzione di un casello autostradale fra Corbola, Ariano e Taglio di Po.

L'area non è raggiunta dalle comunicazioni ferroviarie, che si fermano ad Adria e a Chioggia, comunque periferica rispetto all'asse dell'alta velocità che passa per Rovigo (ma non tutti i treni veloci vi si fermano).

Il trasporto pubblico locale gravita su Adria e offre collegamenti piuttosto rari, dedicati in prevalenza agli studenti.

Il tipo di urbanizzazione dell'area, con molti piccoli centri frammentati e lontani fra loro, rende più agevole l'uso del mezzo privato.

La comunicazione fluviale è una potenzialità inespressa dell'area

2.3 I Servizi erogati dall'Unione

servizi socio-sanitari e assistenziali

I Comuni fanno parte dell'ASL di Adria, che gestisce i servizi socio-sanitari territoriali. L'ospedale più vicino è ad Adria.

Ad Ariano e Taglio di Po è presente un'unità territoriale di assistenza primaria (UTAP), con i medici di base riuniti in un'unica sede con un centro di prenotazioni comunale.

A Corbola, Ariano e Taglio di Po sono consorziati nel CIASS (Consorzio Isola di Ariano Servizi Sociali), costituito nel 2000 per gestire le strutture di ricovero presenti nei 3 Comuni. La sede è a Corbola, dove sorge struttura più grande, che è anche un'importante fonte di occupazione femminile.

Servizi scolastici

Ariano ha due sedi di scuola dell'infanzia, due di scuola primaria e una di scuola media statali facenti capo all'Istituto Scolastico Comprensivo (ISC) condiviso con Corbola. Inoltre, sono presenti tre scuole materne paritarie con un nido integrato.

Corbola ha una sede di scuola primaria e una di scuola media facenti capo all'Istituto ISC condiviso con Ariano. E' presente una scuola materna paritaria.

Taglio di Po ha 4 sedi di scuola materna, due di scuola elementare e una di scuola media statali facenti capo ad un ISC. E' presente un nido integrato in gestione esterna.

Per le scuole superiori gli studenti devono recarsi ad Adria.

L'ambiente

L'ambiente è la principale risorsa strategica dell'area, allo stato attuale valorizzata solo in minima parte.

I principali elementi di attrattività sono i rami del Delta del Po, gli argini percorribili in bicicletta e a cavallo, in generale l'ambiente fra fiume, lagune e mare percorribile in barca, le spiagge non affollate, il sito archeologico di S. Basilio.

Il Parco del Delta, ente regionale con sede ad Ariano, a giudizio degli amministratori finora ha funzionato poco e male. Ha distribuito a pioggia i finanziamenti regionali, non ha attratto ulteriori finanziamenti, non ha fatto il piano, cioè è privo di un disegno strategico, che non sia la mera conservazione dell'ambiente naturale.

La concezione prevalente dell'Ente Parco veneto è di tipo conservativo e non orientata allo sviluppo dell'area, contrariamente all'Ente Parco emiliano, che invece ha seguito una strategia diversa (su questo le opinioni divergono).

E' possibile vedere il Delta nel suo insieme, ad di là del confine regionale, come un sistema integrato di beni ambientali e culturali da valorizzare ai fini di uno sviluppo sostenibile.

Il Delta del Po si configura come un'area di declino demografico e di marginalità economica rispetto alle dinamiche di sviluppo (spesso caotico) che hanno caratterizzato negli ultimi decenni il Veneto e più in generale il Nord-Est.

Una strategia di autosufficienza non basta a promuovere lo sviluppo dell'area, che necessita di fare massa critica ed aprirsi all'esterno, sulla base di una visione strategica condivisa che sappia di cogliere le opportunità di sviluppo.

A questo proposito, numerose sono le potenzialità di questo territorio, legate da un lato alla valorizzazione e alla fruibilità dell'ambiente naturale, dall'altro alla disponibilità di aree prossime agli assi di comunicazione autostradale di imminente costruzione, che agganceranno quest'area ai flussi Nord-Sud (Nuova Romea) ed Ovest-Est (Nogara-Mare).

2.4 ANALISI DELLA FATTIBILITA' FINANZIARIA DELLA TRASFORMAZIONE DA UNIONE A FUSIONE.

2.4.1 Premessa

In questa sezione sono presi in esame i conti consuntivi 2010-2011-2012 e il conto del patrimonio 2012 dei tre Comuni secondo l'ultimo aggiornamento dell'analisi svolta dal prof. Salvato.

L'approfondimento viene svolto su due livelli, dapprima aggregando i dati di Ariano nel Polesine e Corbola che, essendo entrambi sotto i 5.000 abitanti, sono obbligati dalla normativa ad unificare i servizi. Successivamente vengono aggiunti i dati del comune maggiore, Taglio di Po, che presenta una popolazione di circa il 20% superiore (8.500 abitanti) rispetto alla somma degli altri due comuni.

Infine, verrà espressa una valutazione riguardo alla fattibilità finanziaria della fusione considerando tutti gli aspetti oggetto di valutazione quali:

- le entrate correnti, spese correnti, equilibrio della gestione corrente
- Pressione tributaria e finanziaria
- Indebitamento
- Partecipazioni societarie
- Patrimonio immobiliare

2.4.2 ENTRATE

Nel 2012 le entrate correnti dei tre comuni ammontavano a circa 11,4 mil. €, così suddivise: 45% Taglio di Po (vs. 55% dei residenti), 35% Ariano (vs. 29%), 20% Corbola (vs. 16%). Se a Taglio di Po si include la TIA la ripartizione delle entrate è la seguente: Taglio di Po 50%, Ariano 32%, Corbola 18%.

Le entrate correnti per residente, quindi, sono maggiori a Corbola (912 € pro-capite) ed Ariano (878 €) rispetto a Taglio di Po (601 €, che salgono a 719 € se si include la TIA).

L'andamento delle entrate correnti negli ultimi 3 anni ha visto un aumento a Corbola e Taglio di Po, rispettivamente del 29% e dell'11%, dovuto principalmente all'aumento delle entrate da sanzioni del codice della strada; Ariano ha avuto una notevole flessione (-36%), dovuta principalmente alla diminuzione delle sanzioni nel 2012, in parte viene recuperata nel 2013. I tre comuni nel complesso hanno avuto una flessione di circa il 10%.

La composizione delle entrate correnti vede la prevalenza delle entrate tributarie, soprattutto a Taglio di Po (68%) e Ariano (63%), meno a Corbola (55%). Le entrate extratributarie incidono più a Corbola (33%) ed Ariano (31%), meno a Taglio di Po (24%). I contributi e trasferimenti dello Stato, della Regione, di altri EE.PP. hanno oramai un ruolo marginale: Ariano 7%, Taglio di Po 8%, Corbola 12%.

ENTRATE TRIBUTARIE

L'andamento delle entrate tributarie negli ultimi tre anni ha registrato un aumento rilevante, a parziale compensazione della diminuzione dei trasferimenti statali: +48% ad Ariano, +74% a Corbola, +77% a Taglio di Po, +65% in media nei tre comuni.

La pressione tributaria pro-capite è abbastanza allineata fra i tre comuni: Ariano 549 €, Corbola 503 €, Taglio di Po 524 € (inclusa la TIA per omogeneità con la TARSU degli altri 2 comuni). In media è di 528 € ed ha avuto un rilevante aumento soprattutto dal 2010 al 2011.

Le aliquote tributarie sono più elevate a Taglio di Po rispetto ad Ariano e Corbola. Questo dato appare incongruente con quello della pressione fiscale pro-capite. L'ipotesi è che Taglio di Po abbia una base imponibile inferiore e/o una percentuale inferiore di recupero dei crediti rispetto agli altri due comuni.

L'IMU sulla prima casa è al 4 ‰ ad Ariano e a Corbola, al 5 ‰ a Taglio di Po, l'aliquota per l'abitazione non principale è al 7,6 ‰ ad Ariano e a Corbola, al 10,2 ‰ a Taglio di Po.

L'addizionale IRPEF è al 5 ‰ a Corbola, al 7 ‰ ad Ariano e all'8 ‰ a Taglio di Po.

CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI

I contributi e trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da altri EEPP sono diminuiti in modo rilevante in tutti 3 i Comuni: Ariano -78%, Taglio di Po -75%, Corbola -62%, in media -73%.

I trasferimenti pro-capite sono di 58 € ad Ariano, 105 € a Corbola, 49 € a Taglio di Po, in media 61 €.

La composizione dei contributi e trasferimenti vede la prevalenza dei contributi regionali. I contributi statali dal 2011 sono minimi in tutti tre i comuni.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

Derivano essenzialmente dalle sanzioni del codice della strada e dalle tariffe dei servizi.

L'andamento delle entrate extratributarie vede un aumento del 110% a Corbola e del 24% a Taglio di Po, mentre registra una diminuzione del 63% ad Ariano (dovuta al fatto che nel 2012 non hanno funzionato gli autovelox), in parte viene recuperata nel 2013. Nel complesso sono diminuite del 31%. Le variazioni sono condizionate soprattutto dalle sanzioni.

La pressione finanziaria pro-capite (entrate tributarie + extratributarie su spesa corrente) è più elevata ad Ariano (820 €) e Corbola (807 €) che a Taglio di Po (670 €, inclusa la TIA). In media è di 736 €.

2.4.3 SPESE

Nel 2012, le spese correnti dei tre comuni ammontavano a circa 10 milioni di €, così suddivise: 43% Taglio di Po (vs. 55% dei residenti), 37% Ariano (vs. 29%), 20% Corbola (vs. 16%). Se a Taglio di Po si include la TIA la ripartizione delle spese è: Taglio di Po 48,3%, Ariano 33,4%, Corbola 18,3%.

Le spese correnti per abitante, quindi, sono maggiori a Corbola (809 € pro-capite) ed Ariano (817 €) rispetto a Taglio di Po (510 € che salgono a 633 € se si include la TIA).

L'andamento delle spese correnti negli ultimi 3 anni ha visto un aumento a Corbola (+26%) e una flessione Ariano (-14%), mentre a Taglio di Po sono rimaste praticamente stazionarie (-0,8%). I tre comuni nel complesso hanno avuto una flessione del 2,4%.

RIGIDITA' DELLA SPESA

La spesa per il personale incide per circa il 28% ad Ariano e Taglio di Po, mentre a Corbola è al 19%, anche in virtù delle sinergie con il CIASS. Nel complesso è al 26%, circa la metà del limite di legge del 50%. Anche calcolando il personale del CIASS la spesa complessiva non supera il 34%.

La spesa per interessi passivi a Taglio di Po è del 12,5%, a Corbola dell'8,6%, ad Ariano del 3,4%, la media è dell'8,35%. Taglio di Po è al di sopra della soglia di legge dell'8%, ma sta rientrando dal debito con l'avanzo di bilancio, Corbola già da quest'anno dovrebbe rientrare nella soglia.

L'indice complessivo di rigidità della spesa in media è intorno al 35%, risultante dal:

- 29% a Corbola, in questo caso la bassa spesa per il personale compensa la spesa per interessi;
- 31% ad Ariano, in questo caso la bassa spesa per interessi compensa la spesa per il personale;
- 41% a Taglio di Po, in questo caso si sommano l'elevata spesa per il personale e quella per interessi.

Se si include la TIA fra le spese correnti, gli indici di rigidità della spesa di Taglio di Po scendono rispettivamente a 22,68% il personale, al 10,09% gli interessi, al 32,77% l'indice di rigidità complessivo.

Le funzioni interne di amministrazione, gestione, controllo (compresi i servizi demografici), sono quelle che incidono maggiormente sulla spesa, mediamente il 32%, in linea con la media nazionale: a Taglio di Po incidono per il 36%, ad Ariano per il 32%, a Corbola per il 25% (va tenuto presente che su queste funzioni Corbola realizza delle sinergie con il CIASS).

I servizi sociali incidono mediamente per il 18%, un po' sopra la media nazionale del 17%, con una maggiore incidenza a Taglio di Po (23%), minore ad Ariano (13%), in media a Corbola (17%).

La polizia locale incide mediamente sulla spesa per il 13%, il doppio della media nazionale del 6%, con una maggiore incidenza a Corbola (19%) ed Ariano (14%), che a Taglio di Po (9%).

La viabilità e i trasporti incidono mediamente per il 12%, sopra la media nazionale (9%), con tutti e 3 i comuni intorno alla media.

L'istruzione incide mediamente per il 11%, un po' sopra la media nazionale del 10%, con maggiore incidenza a Taglio di Po (13%), minore a Corbola (7%), in media ad Ariano (10%).

L'ambiente incide il 16% ad Ariano, il 18% a Corbola. Va tenuto conto che Taglio di Po ha adottato la TIA, quindi, la relativa spesa non risulta in bilancio. Se si include questa spesa Taglio spende il 21% e la media dei 3 comuni sale al 19%, attestandosi poco sopra la media nazionale (18%).

Le attività sportive e ricreative incidono per l'1,9%, poco al di sopra della media nazionale dell'1,6%. Taglio di Po spende relativamente di più rispetto ad Ariano e Corbola.

La cultura, i beni culturali e il turismo incidono in media l'1,8%, al di sotto della media nazionale del 4,1%, con scostamenti dalla media non significativi da parte dei singoli comuni.

Lo sviluppo economico e i servizi alle attività produttive incidono in media per 0,37% al di sotto della media nazionale del 2,1%, anche in questo caso con scostamenti dalla media non significativi

2.5 ANALISI DELLA FATTIBILITA' ORGANIZZATIVA

Aspetti oggetto di analisi:

- gli organi di amministrazione e controllo
- il personale comunale e le posizioni organizzative
- le strutture organizzative
- le gestioni associate intercomunali
- i sistemi informatici, i mezzi e le attrezzature

Organi di amministrazione e controllo

I tre comuni nel loro complesso hanno 38 consiglieri, 13 assessori e 3 sindaci (Carmen Mauri per Ariano Polesine, Michele Domeneghetti a Corbola e Francesco Siviero a Taglio di Po).

In caso di fusione in un unico comune, con le nuove norme che fissano il numero massimo di consiglieri e di assessori comunali, i consiglieri scenderebbero a 16, gli assessori a 5, con un solo sindaco, per un risparmio di circa 92.000 € all'anno.

Nei tre comuni ci sono tre revisori dei conti, uno per comune, per un costo complessivo di oltre 20.000 €, e tre nuclei di valutazione, per complessivi 5 membri, con un costo di circa 5.000 €. In caso di fusione, remunerando il revisore e il nucleo di valutazione con la tariffa massima fra quelle attuali dei tre comuni, si potrebbe avere un risparmio di circa 14.000 euro.

I tre comuni hanno ciascuno un segretario comunale part-time. Un segretario è condiviso da Ariano, Corbola, il CIASS e un altro comune. Il segretario di Taglio di Po è condiviso con altri due comuni. Nel complesso, nei tre comuni il segretario è presente per 1,25 TPE con un costo di 154.088 €. Nel nuovo comune, anche prevedendo un segretario a tempo pieno la spesa per il segretario non dovrebbe superare i 120.000 € (importo variabile in funzione della classe demografica del comune e dell'anzianità di servizio), con un risparmio di circa 34.000 € (escluso il CIASS).

In totale, in caso di fusione, dal ridimensionamento degli organi di amministrazione e controllo si potrebbe ottenere un risparmio di oltre 140.000 €.

I 3 comuni nel loro complesso hanno 61 dipendenti, fra cui 1 tempo determinato a 18 ore, che equivalgono a 60,5 tempi pieni: 27 a Taglio di Po (45%), 22 ad Ariano (36%), 11,5 a Corbola (19%) con il secondo comune citato con un dipendente ogni 205 abitanti mentre Corbola un dipendente ogni 219 ab.

Entrambi hanno un rapporto più favorevole rispetto a Taglio di Po (316 ab./dip.), In media nei tre comuni è presente un dipendente ogni 257 abitanti. Essi si suddividono, a livello di inquadramento, in 19 dipendenti di livello B, 29 di livello C, 13 di livello D, di cui 10 in posizione organizzativa (1 P.O. ogni 6 dipendenti). Taglio di Po ha 5 PO, Ariano 3, Corbola 2.

Taglio di Po è il comune che ha più P.O. in rapporto ai dipendenti. Dal punto di vista del profilo, invece 36 dipendenti hanno un profilo amministrativo (59%), 19 un profilo tecnico (31%), 5 un profilo di vigilanza (8%), 1 informatico con 7 dipendenti laureati (5 a Taglio di Po, 2 a Corbola), 39 diplomati e 15 con la licenza della scuola dell'obbligo.

In rapporto alla superficie territoriale, invece, Corbola è il comune che ha il rapporto più favorevole (1 dipendente per 1,6 kmq) data la maggiore densità abitativa (140 ab/kmq), Ariano ha il rapporto meno favorevole (1 dip./3,68 kmq), Taglio di Po è in media (1 dip./2,95 kmq).

Per quanto concerne le indennità di posizione, in totale sono pari a 121.477 €, di cui il 54% va alle PO a Taglio di Po, il 31% ad Ariano, il 14% a Corbola. Taglio di Po e Ariano corrispondono a tutte le PO le indennità massime, Corbola le ha graduate in relazione al carico di responsabilità dei dipendenti che, nei tre comuni, hanno un'età media è di 51 anni. Ariano ha il personale più anziano (media: 51,9 anni), Corbola il meno anziano (48,3 anni), Taglio di Po è in media (51,5 anni). Una dipendente di Taglio di Po può andare in quiescenza dal 2015 vista la sua anzianità di servizio che, curiosamente, è molto diversificata nei tre comuni, 25 anni in media ad Ariano, 15 a Corbola, 21 a Taglio di Po. Ariano ha il personale di più lungo corso in comune.

Approfondendo l'aspetto dei costi comunali destinati ai dipendenti, l'esborso aziendale medio per addetto nei tre comuni è di 43.500 €. Taglio di Po e Ariano, che sono allineati sui 45-46.000 €. Corbola ha un costo significativamente più basso (34.000 €).

La spesa corrente per dipendente (intesa in senso lato come indicatore di produttività), invece, nei tre comuni è in media di 166.400 €. Corbola ha una media di 176.500 € per dipendente, Ariano di 169.600 €, Taglio di 160.400 €. Va detto che Corbola realizza alcune economie appoggiandosi per alcune funzioni al CIASS.

I fondi produttività per il personale dei tre comuni ammontano nel complesso a circa 309.000€ con una media per dipendente di 6.002 € ad Ariano, 3.200 € a Corbola, 5.193 € a Taglio di Po e mediamente di 5.109 € nei tre comuni.

Sotto il profilo organizzativo, i tre comuni hanno strutture organizzative simili, salvo in parte Corbola, che condivide personale con il CIASS per alcune funzioni mentre l'area amministrativa comprende in tutto 20 addetti, concentrati per lo più ad Ariano.

L'area finanziaria, invece, comprende 6,5 addetti. La mezza persona si giustifica con il fatto che a Corbola l'addetta del personale/economato è condivisa con il CIASS. Guardando all'area demografica, gli addetti sono 7. A Taglio di Po comprende anche i servizi sociali, che però sono stati computati negli AA.GG.

L'area tecnica comprende 21 addetti, concentrati in prevalenza a Taglio di Po e Corbola mentre l'area della vigilanza è decisamente sotto dimensionata comprendendo soltanto 5 addetti totali per tutti e tre i comuni, che fanno capo al comandante di Taglio di Po e che, quindi, sono molto spesso costretti a rimanere in ufficio ad espletare gli adempimenti di legge a discapito della presenza preventiva sul territorio.

GESTIONI ASSOCIATE INTERCOMUNALI

I tre comuni sono convenzionati per l'esercizio associato di tre funzioni: polizia locale, protezione civile, servizi sociali.

Inoltre, sono state stipulate alcune convenzioni fra Ariano e Corbola per lo scambio di personale fra i servizi demografici (maternità) e i servizi tecnici (illuminazione pubblica). Altre funzioni (catasto e appalti) sono state convenzionate (sulla carta) anche con altri comuni.

Corbola, come già evidenziato, ha una convenzione con il CIASS che prevede lo scambio di personale per alcuni servizi amministrativi e tecnici e i servizi sociali.

I tre comuni partecipano, insieme con gli altri comuni della provincia, ai consorzi per la gestione delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti, la promozione dello sviluppo.

Vi sono poi le funzioni esternalizzate da singoli comuni a singoli enti o società di gestione: le sanzioni del C.d.S. (AS2), i servizi socio-sanitari (ASL), i tributi ad Ariano (Equitalia) e a Taglio di Po (Ecoambiente), l'asilo nido di Taglio di Po (Cooperativa), illuminazione pubblica ad Ariano e Taglio di Po (ditta Simet).

Va ricordato che i tre comuni sono associati nell'Unione di Comuni Delta del Po, che ad oggi non è stata attivata operativamente.

2.6 I VANTAGGI ECONOMICI ED ORGANIZZATIVI DELLA FUSIONE

La fusione di comuni (in zona il caso più importante è stato quello di Contarina e Donada divenuti Porto Viro nei primi anni 90) è incentivata economicamente dallo Stato attraverso la misura dell'erogazione del 20% dei trasferimenti statali del 2010, nei limiti dello stanziamento. Nel nostro caso sono stimabili in 574.000 euro all'anno per 10 anni, più il contributo regionale.

Cosa da non sottovalutare, inoltre, l'amministrazione centrale incentiva la fusione attraverso l'esenzione dal patto di stabilità per 2 anni, permettendo, quindi, la possibilità di nuovi investimenti. Un comune unico, inoltre, vista la riduzione degli organi politici e di controllo - un sindaco, un consiglio, una giunta, un segretario, un revisore, un nucleo di valutazione porta un risparmio stimato di circa 140.000 €.

Un unico ente, più esteso e più popolato rispetto ad ora, può dare sia la forza contrattuale per rinegoziazione i contratti di fornitura (ad esempio con AS2 per la gestione delle sanzioni del Codice della Strada) che un aumento delle entrate di circa 1 milione di € su un bilancio attuale di 13,5 milioni portando, quindi, al rialzo dei servizi e la diminuzione, nei limiti del possibile, della pressione tributaria locale (decisamente alta soprattutto a Taglio di Po con diverse aliquote al massimo) con conseguente miglioramento dei servizi ai cittadini sia a livello distributivo, di qualità che di opportunità loro rivolte, in virtù delle economie di gestione e dei contributi statali che si potranno ottenere con la fusione.

Nei limiti delle risorse disponibili, inoltre, saranno possibili investimenti e attivazione di nuovi servizi.

Economie di gestione

La creazione di un unico comune sarà portatrice sia economie di scala nelle funzioni interne di amministrazione, gestione e controllo (ragioneria, personale, affari generali ecc.), che nella riallocazione delle risorse nei servizi per i cittadini che nella gestione degli acquisti che verranno centralizzati.

Sarà possibile, inoltre, liberare economie derivanti dalla razionalizzazione organizzativa e dalla gestione attiva del patrimonio con un occhio particolare di riguardo al riequilibrio della distribuzione del personale dipendente in rapporto alla popolazione. Quest'ultimo aspetto presenta diverse sfaccettature: in primis la revisione e miglioramento organizzativo delle funzioni e dei servizi comunali seguita dalla specializzazione professionale del personale mediante la formazione che permetterà, inoltre, anche un maggiore ventaglio di soluzioni per sostituire il personale in caso di assenza.

Formazione che dovrà essere rivolta in maniera particolare all'aspetto tecnologico mediante lo sviluppo di competenze in merito all' integrazione dei sistemi informatici, l' interoperabilità, lo sviluppo della rete informatica e l'utilizzo più razionale ed intensivo di mezzi ed attrezzature disponibili che permetteranno di liberare delle risorse.

A tal proposito, i due comuni più piccoli ne godono di una maggiore dotazione.

Inoltre, Corbola riesce a realizzare significative sinergie con il CIASS. Ariano, pur avendo una dotazione di personale per abitante in linea con quella di Corbola, è il comune che ha il territorio più vasto da servire e con la più bassa densità abitativa. Inoltre, Ariano ha il personale più anziano anagraficamente, mentre Corbola ha quello più giovane.

Non ci può nascondere, però, che l'esiguità in termini assoluti delle risorse umane dei due comuni più piccoli, a fronte dei tagli della finanza locale, rende sempre più problematico mantenere i livelli di servizio ai cittadini.

Taglio di Po è il comune che ha la maggiore dotazione di personale in termini assoluti, che in alcuni casi gli consente di offrire maggiori servizi, ma in rapporto ai due comuni più piccoli soffre della carenza di risorse umane rispetto alla popolazione da servire.

La fusione converrebbe a Taglio di Po, perché gli consentirebbe di migliorare la dotazione relativa di personale, e converrebbe ad Ariano e Corbola, perché potrebbero realizzare economie di scala e nuovi servizi che allo stato attuale non sono in grado di realizzare e che difficilmente potrebbero realizzare con una fusione fra loro due, permettendo inoltre di riequilibrare la dotazione di personale in rapporto alla popolazione e di distribuire i servizi ai cittadini in modo più omogeneo sul territorio, oltre che potenziarli attraverso il risparmio di risorse.

La fusione consente di razionalizzare l'organizzazione dei servizi e di eliminare le duplicazioni, soprattutto delle funzioni interne (assistenza agli organi, bilancio, personale), nel quadro di una riorganizzazione che dovrebbe prevedere la centralizzazione della gestione delle funzioni interne e il decentramento dell'erogazione dei servizi al pubblico.

2.7 LE DIFFICOLTA' DELLA FUSIONE

In primis, la fusione comporta la determinazione di un unico fondo per la produttività del personale e l'omogeneizzazione dei criteri di distribuzione, e conseguentemente degli importi, che oggi presentano delle differenze fra i comuni. Il fondo sarà oggetto di contrattazione decentrata, tenendo conto della flessibilità richiesta al personale ad operare su più sedi e delle specializzazioni richieste, da sviluppare mediante un piano di formazione.

Sommando, infatti, gli attuali fondi e facendo la media, alcuni dipendenti ne risulterebbero avvantaggiati, altri penalizzati ed, inoltre, vi dovrà inevitabilmente essere la revisione del sistema di responsabilità alla luce del fatto che il nuovo comune che potrebbe nascere dalla fusione eredita dai comuni pre-esistenti un numero di posizioni organizzative (10) un po' eccessivo rispetto alle posizioni di responsabilità ipotizzabili nella nuova struttura organizzativa, fatta salva la possibilità per il nuovo comune di diventare polo di aggregazione di altri comuni per la gestione associata.

Tutto ciò comporterà inevitabilmente delle tensioni e qualche dipendente meno soddisfatto di altri con conseguenti resistenze del personale al cambiamento di mansioni e abitudini di lavoro, ad una maggiore flessibilità e mobilità sul territorio, al cambiamento dei criteri di incentivazione della produttività. In particolare, sono previste resistenze dei funzionari in posizioni organizzativa alla riorganizzazione dei servizi, per timore di perdere ruolo, autonomia e indennità.

Nella situazione data, quindi, bisognerà trovare una mediazione tra le esigenze funzionali della struttura e le PO presenti, anche prevedendo un periodo di transizione tra la vecchia e la nuova organizzazione e ipotizzando che alcuni risparmi potranno essere realizzati, a medio termine, valutando l'ipotesi di non rimpiazzare in tutto o in parte il personale che andrà in quiescenza.

Nel processo di fusione è richiesta, quindi, la determinazione nelle scelte con adeguate forme di comunicazione e coinvolgimento del personale e delle rappresentanze sindacali, per esplicitare i cambiamenti organizzativi previsti e l'impatto che questi avranno sulle condizioni lavorative individuali e sulle opportunità di sviluppo professionale. Inoltre, è richiesta una politica attiva delle risorse umane, con l'obiettivo di ottenere la più ampia condivisione possibile, anche se non è semplice da raggiungere, dato che i tagli alla finanza locale e i contratti di lavoro non lasciano grossi margini di manovra.

Sotto il profilo finanziario, invece, dovrà essere particolare cura degli amministratori e dei tecnici impegnati nel processo di fusione appiattare le differenze esistenti fra le politiche tributarie e tariffarie, le politiche di spesa e i livelli di servizi, che richiedono politiche di convergenza viste le differenze sia a livello di aliquote che di qualità dei servizi erogati anche se Corbola e Ariano sono obbligati alla gestione associata di tutte le funzioni fondamentali entro il 2014 poiché sono entrambi comuni sotto i 5.000 abitanti.

Aspetto da non sottovalutare nell'analisi del comparto finanziario è, inoltre, l'asimmetria politica ed istituzionale che esiste nei tre comuni interessati. Corbola ed Ariano nel Polesine sono state protagoniste delle elezioni comunali nella primavera 2014 (con i due precedenti primi cittadini non più ricandidabili) mentre a Taglio di Po toccherà nel 2017, vista la prematura fine del consiglio precedente per sfiducia al sindaco e il successivo commissariamento.

Gli ultimi esiti elettorali hanno disegnato uno scacchiere istituzionale di cittadini eletti ben diverso rispetto a quello esistente al momento dello start up del progetto. Ora, infatti, vi è un sindaco di un partito di centro sinistra, uno di centro destra e uno puramente civico (a Corbola) con molte facce nuove rispetto al recente passato. Il grosso interrogativo è, di conseguenza, se questi nuovi amministratori continueranno nell'iter come scritto, chi più chi meno, nel loro programma elettorale o se la cosa si arenerà nelle secche della politica. Ciò potrebbe succedere, oltre per quanto sovra elencato, anche per motivi socio – culturali quale, ad esempio, il sentito timore degli abitanti di Ariano e Corbola di diventare frazioni di Taglio di Po, di perdere la propria identità e di perdere il rapporto diretto con gli amministratori. Inoltre, la zona polesana, come un po' tutta l'Italia, vive ancora, soprattutto nelle generazioni meno giovani che sono la maggioranza della popolazione, un forte campanilismo verso i "cugini" degli altri comuni dell'Isola di Ariano e, quindi, creare un'entità amministrativa unica con persone, citando la frase popolare detta più volte dai sostenitori del NO, che hanno un dialetto diverso dal loro non è ancora ben entrata nell'ordine delle idee. E' compito gravoso, quindi, per chi governa (senza timore di perdere la posizione con un unico comune) e gli altri sostenitori della fusione oltrepassare ed abbattere anche queste barriere. L'attività è, inoltre, resa più gravosa dal recente fallimento del referendum sulla fusione di sei comuni alto-medio polesani per dar vita a Civitanova Polesine.

L'unione come tappa verso la fusione

L'analisi si chiude partendo dall'obbligo di legge per i comuni di Ariano e Corbola di associare tutte le funzioni fondamentali, di cui tre sono già state trasferite, altre tre lo dovranno essere entro il 30/06/2014 e le rimanenti tre entro il 31/12/2014. Questo può essere fatto mediante il trasferimento delle funzioni all'unione esistente.

Questa potrebbe essere l'occasione per avviare la messa in comune di tutte le funzioni fondamentali e di tutto il personale comunale anche da parte di Taglio di Po. Questa si configurerebbe di fatto come una "fusione gestionale", anticamera della fusione istituzionale dei tre comuni, che deve seguire un iter più lungo e complesso. Questa costituirebbe, peraltro, una fase transitoria in cui i tre comuni in unione potrebbero adottare di comune accordo le necessarie misure di convergenza delle politiche tributarie e di spesa, preparando il terreno alla fusione e creando le condizioni per un "atterraggio morbido".

In alternativa, il Comune di Taglio di Po può decidere, d'intesa con gli altri comuni, di conferire inizialmente all'unione le funzioni già condivise mediante convenzione, oltre ad eventuali altre, e nel frattempo realizzare alcune misure di convergenza concordate con gli altri comuni. Questa seconda ipotesi è più complessa da gestire, perché richiede un modello di governance differenziato, dove i due piccoli comuni sono chiamati a decidere insieme su tutte le funzioni, mentre i tre comuni sono chiamati a decidere insieme solo sulle funzioni che hanno condiviso. Inoltre, vi è il rischio che i costi della gestione associata siano eccessivi a fronte dei benefici, perché si mantiene la struttura comunale di Taglio di Po e la struttura dell'unione dei comuni.

Nel frattempo, può andare avanti il processo di fusione con il coinvolgimento dei cittadini, che saranno tanto più favorevoli quanto più l'unione produrrà risultati tangibili.

La fusione a tre fra Ariano, Corbola e Taglio di Po darebbe origine ad un comune di oltre 15.000 ab., 60 dipendenti e un bilancio di circa 13,5 milioni di euro dando così vita al terzo comune della provincia, dopo Rovigo e Adria, con un maggiore peso rispetto ai livelli istituzionali superiori e agli enti di gestione dei servizi di pubblica utilità.

Va ricordato che 15.000 ab. è la soglia demografica oltre la quale si applica il sistema elettorale a doppio turno e, secondo il ddl Delrio, si otterrebbe una rappresentanza in consiglio provinciale (che comunque sarebbe garantita anche al presidente dell'unione).

Il nuovo comune potrebbe concorrere, da posizioni di forza, ad elaborare strategie di sviluppo del territorio in un ambito territoriale omogeneo di dimensioni adeguate, valorizzando le vocazioni e le complementarità dei diversi territori, perseguendo così in modo più incisivo gli obiettivi e le strategie per cui alcuni anni fa è stata costituita l'Unione di Comuni del Delta del Po, che inizialmente doveva includere anche Porto Tolle, di cui un possibile ritorno non è escluso dalla fusione come non sono chiuse le porte per il coinvolgimento di altri comuni limitrofi nella gestione associata di funzioni o in ulteriori fusioni.

Questa ipotesi sottende una nuova idea del governo locale, che va oltre i confini amministrativi dei singoli comuni, intesi in senso rigido, e mette in rete tutti gli attori che condividono interessi ed obiettivi di rilancio dello sviluppo dell'area che la possibile fusione potrebbe allineandosi alle seguenti linee guida tracciate dal prof. Salvato.

2.8.1 Alcune linee guida per la fusione

Innanzitutto il nome e i simboli del nuovo comune devono riflettere l'identità dei tre comuni, tutti appartenenti al Delta del Po e in particolare all'Isola di Ariano.

In ogni caso, si può fare un sondaggio fra i cittadini sul nome del nuovo comune per ampliare il loro coinvolgimento e, quindi, la vicinanza verso il nuovo soggetto amministrativo nascente. Per ottenere ciò, inoltre, si raccomanda che la rappresentanza politica del nuovo comune preveda l'elezione diretta di un comitato municipale ad Ariano ed uno a Corbola, il mantenimento delle sedi municipali ad Ariano e Corbola, come punto di riferimento per i cittadini e forme di partecipazione diretta di tutti i cittadini alle scelte fondamentali del Comune. All'interno di queste sedi municipali dovranno essere ancora presenti gli sportelli decentrati dei servizi di prossimità (front-office) mentre la sede centrale e la gestione centralizzata delle funzioni interne – direzione dei servizi del nuovo comune sarà a Taglio di Po, in quanto più facilmente raggiungibile. La sede centrale dovrà essere collegata a quelle periferiche obbligatoriamente con un veloce collegamento telematico, allineando al rialzo i servizi, anche in virtù dei contributi che il nuovo comune potrà ottenere e delle economie che saprà realizzare.

Per arrivare a toccare con mano nella realtà quanto appena descritto, occorre adempire ad un complesso iter previsto dalla legge che parte dalle deliberazioni dei comuni interessati con conseguente trasmissione delle stesse alla Regione, quale manifestazione della volontà politica della fusione.

Successivamente la Giunta regionale, che assume l'iniziativa legislativa della fusione, presenta una proposta di legge al Consiglio regionale. La proposta è oggetto di valutazione di "meritevolezza" da parte del consiglio regionale dopo aver fatto gli opportuni approfondimenti.

In caso di valutazione positiva, segue delibera della Giunta Regionale di indizione del referendum consultivo e il suo svolgimento con conseguente esame dell'esito del referendum entro 90 gg. dalla proclamazione dei risultati con motivazione delle decisioni eventualmente adottate in difformità (decisione discrezionale).

Esaminato l'esito del referendum positivamente, si procede in Regione all'approvazione della legge di istituzione del nuovo comune e contestuale scioglimento dei comuni esistenti a partire dal primo gennaio successivo con gestione commissariale dei comuni fino all'indizione delle elezioni per il nuovo Comune con successivo insediamento degli organi del nuovo comune.

Conclusioni

L'obiettivo posto nella stesura di questo elaborato è quello di mettere sul tavolo più elementi possibili di natura tecnica, amministrativa e socio culturale per giungere al traguardo rappresentato da un'ampia visione dell'utilità e dei vantaggi territoriali derivanti dei processi di unione e fusione e le difficoltà che si possono incontrare per raggiungere gli scopi prefissati.

Ritengo che queste ultime, se di natura tecnico-amministrativa, possano essere superate attraverso gli strumenti analitici che sono stati elencati; quelle di natura politica, invece, necessitano dello sforzo e della condivisione bi-partisan della governance del momento rivolto non al breve periodo ma al medio lungo. Se si guarda al breve periodo, infatti gli effetti benefici della fusione saranno limitati mentre saranno ben più presenti le situazioni di difficoltà. Ogni cambiamento porta degli sconquassi ma, se si è veramente convinti e si dimostra che è la strada giusta, è quello il momento dove essere compatti, sistemare i nodi ancora da sciogliere (es le possibili difficoltà con il personale) con perseveranza e coerenza. Queste caratteristiche, soprattutto, vanno messe sul campo soprattutto con l'aspetto più delicato della gestione di un cambiamento del genere: preparare, formare e far capire ai cittadini che il percorso è una buona cosa per loro.

L'Italia è il paese dei campanili, delle frazioni e delle borgate e proporre accorpamenti, fusioni, unioni, risulta, molte volte, agli occhi del cittadino medio diffidente e deluso della situazione globale, lo scoglio più duro da affrontare.

Ho avuto il privilegio di partecipare attivamente, in qualità di amministratore locale, alla costruzione delle fondamenta dell'Unione dei comuni del Delta del Po e ho potuto riscontrare in prima persona quanto sia difficile affrontare e gestire l'aspetto sociologico – culturale della questione. Informare, rendere edotti, far comprendere ai cittadini ad esempio le future economie di scala, le possibili riduzioni di costo dei tributi, il miglioramento della qualità dei servizi che verranno in caso di buon funzionamento della fusione è l'aspetto su cui occorre investire le maggior risorse a livello di tempo, di attenzione e di perseveranza.

All'interno del progetto, realizzato con la regia del prof. Salvato, è presente un'approfondita analisi di tutti gli aspetti rilevanti ai fini dell'associazionismo/fusione intercomunale tra cui è appunto sottolineata la possibile difficoltà socio – culturale di decidere, attraverso uno strumento di democrazia diretta come il referendum, per il cambiamento.

Altro caso che dimostra questa difficoltà è il recente fallimento di Civitanova Polesine dove i cittadini, chiamati al referendum sulla fusione dei 6 comuni, hanno risposto con un No secco e inequivocabile nonostante, sulla carta, il progetto avesse superato tutto l'iter burocratico e possedesse le qualità per essere approvato. Non si sono fidati, i cittadini non erano pronti al grande salto e, quindi, la governance non è riuscita a far passare il messaggio della positività del nuovo assetto istituzionale.

In conclusione, sono importantissimi e utili tutti gli aspetti teorici, sia tecnici che amministrativi, citati all'interno di questo elaborato ma se a questi non si coniuga una ferma, decisa e coraggiosa volontà politica di procedere verso l'obiettivo, aumentano decisamente le possibilità di fallimento con un doppio spreco: sia immediato per i costi che un progetto di tale portata inevitabilmente ha che di medio- lungo periodo perché i vantaggi previsti verrebbero a mancare. Di sprechi ve ne sono già stati in passato, è giunto il momento di ridurli drasticamente e di agire, finalmente, con un'attività come questa che possa portare dei benefici anche non immediati per dare, anche qualcosa in più alle generazioni future.

Bibliografia

- Baldi B. e Xilo G. (2012) Dall'unione alla fusione dei comuni. Le ragioni, le criticità e le forme. Istituzioni del federalismo/Quaderni
- Fiorillo F. (2007) Rappresentazione delle istanze locali o accountability, il ruolo delle associazioni intercomunali. Dipartimento di scienze economiche, Università di Pavia.
- Fiorillo F. Pola G. (2005) Forme di incentivo all'associazionismo, dipartimento di scienze economiche, Università di Pavia.
- Fraschini A. Osculati F. (2005) La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali, dipartimento di scienze economiche, Università di Pavia
- Palestrini A. Polidori P. (2005) Le unioni dei comuni: un'analisi teorica della loro costituzione e stabilità, Università di Teramo ed Urbino.
- Politi F. (2012) Dall'unione alla fusione dei comuni. Il quadro giuridico. Istituzioni del federalismo/Quaderni
- Rebba V. (2005) Federalismo funzionale e politiche di sviluppo locale, dipartimento di scienze economiche, Università di Padova, MIMEO.

Rebba V. (2007)

Teoria economica del federalismo funzionale,
dipartimento di scienze economiche,
Università di Padova, MIMEO.

Salvato M. (2013) :

Analisi preliminare di fattibilità della fusione
dei comuni di Ariano nel Polesine, Corbola e
Taglio di Po.

Appendice - Normativa nazionale e regionale veneta sulla fusione ed Unione dei comuni

La sezione sulla normativa nazionale comprende anche le principali novità previste dal d.d.l. Delrio.

Normativa nazionale

Costituzione italiana

Art. 133, c.2 - La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

D. L.vo 18 agosto 2000 n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)

Art. 15 - Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni

1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

3. 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.

4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Legge 12 novembre 2011, n. 183 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012).

1. Art. 31 - Patto di stabilità interno degli enti locali

2. 23. Gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima ...

3. **Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella L.7 agosto 2012, n. 135 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (Spending review).**

4. Art. 20 - Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali

5. 1. A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.

6. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per le fusioni di comuni

realizzate negli anni 2012 e successivi.

7. 3. Con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare sono disciplinate modalità e termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni.

Legge 27 dicembre 2013, n.147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

Contributi ad unioni e fusioni di comuni e patto di stabilità per gestioni associate.

- Il comma 730 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014 stabilisce che: "Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del fondo di solidarietà comunale, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, è destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro è destinata, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ai comuni istituiti a seguito di fusione".

- Il comma 543 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014 stabilisce che al fine di stabilizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata, è disposta la riduzione degli obiettivi dei comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata e il corrispondente aumento degli obiettivi dei comuni associati non capofila. A tal fine, entro il 30 marzo di ciascun anno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani comunica al Ministero dell'economia e delle finanze, mediante il sistema web <<http://pattostabilitainterno>

- **Disegno di Legge N. 1542 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" "Delrio", approvato il 22 dicembre 2013 alla Camera dei Deputati (d.d.l. Delrio).**

- a) Adozione di uno statuto da parte del comune risultante dalla fusione;
- b) Applicazione di norme di maggior favore per il comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti;
- c) Utilizzo da parte dei comuni istituiti a seguito di fusione dei margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi;
- d) Utilizzo di un comitato consultivo da parte del commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione, fino all'elezione dei nuovi organi;
- e) Applicazione ai comuni derivanti da fusioni, degli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, entro i limiti stabiliti dalla legge regionale;
- f) I Consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti e che tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori;

- g) Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni ed autonomie locali del 1° aprile 1999 dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.
- h) Salva diversa disposizione della legge regionale:
 - - tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune;
 - - alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadano e che fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica;
 - - in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti.
- i) Il comune risultante da fusione:
 - - approva il bilancio di previsione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 151, comma 1, del testo unico, entro novanta giorni dall'istituzione;
 - - ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del testo unico, per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente, assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti;
 - - approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno già provveduto, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali.
- l) L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali.
- m) I comuni possano promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo.
- n) Le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione. Il terzo periodo del comma 3 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è soppresso.
- o) I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono

mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

- p) I comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salvo diverse disposizioni specifiche di maggior favore.

- q) Per l'anno 2014, è data priorità nell'accesso alle risorse di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ai progetti presentati dai comuni istituiti per fusione nonché presentati dalle unioni di comuni.

NORMATIVA REGIONALE

Statuto del Veneto - Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1

Art. 27 - Referendum consultivo.

4. Sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto dalla legge, i progetti di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali.

Legge Regionale 24 dicembre 1992, n. 25 - Norme in materia di variazioni provinciali e comunali.

CAPO I - Disposizioni generali

Art. 1 - L'oggetto e le finalità.

1. La presente legge disciplina, per quanto di competenza regionale, la variazione delle circoscrizioni dei comuni e delle province, nonché il mutamento delle denominazioni dei comuni.

2. Per l'attuazione del sistema delle autonomie locali, la Regione esercita i propri poteri tenendo presenti:

a) le tradizioni civiche e sociali delle singole comunità;

b) l'ambito territoriale sociale ed economico più idoneo per l'organizzazione e lo svolgimento dei pubblici servizi.

Art. 2 - I diversi procedimenti legislativi

1. La variazione delle circoscrizioni o il mutamento delle denominazioni dei comuni all'interno di una provincia avviene con legge regionale, previo referendum consultivo e secondo i procedimenti previsti al capo II.

2. La variazione delle circoscrizioni provinciali avviene per iniziativa dei comuni secondo la disciplina prevista al capo III della presente legge e a norma dell'art. 16 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

CAPO II - Le variazioni comunali

SEZIONE I - Il procedimento

Art. 3 (Le fattispecie possibili).

1. La variazione delle circoscrizioni comunali può consistere:

a) nella aggregazione ad altro di parte del territorio di uno o più comuni;

b) nella istituzione di uno o più nuovi comuni a seguito dello scorporo di parti del territorio di uno o più comuni; (2)

c) nella incorporazione di uno o più comuni all'interno di altro comune;

d) nella fusione di due o più comuni in uno nuovo.

2. Le variazioni di cui alle lettere c) e d) del comma 1 possono essere conseguenti al processo istituzionale avviato mediante l'unione di comuni.

3. La variazione della denominazione dei comuni consiste nel mutamento, parziale o totale, della precedente denominazione

Art. 4 - L'iniziativa legislativa

3. Quando uno o più comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscano titolo all'esercizio del potere di iniziativa legislativa comunale, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro sessanta giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge o respinge la richiesta, dandone comunicazione motivata alla competente commissione consiliare.

4. Nei casi di interruzione del procedimento di cui ai commi 2 e 3, l'iniziativa popolare o comunale non può essere rinnovata prima del decorso di tre anni.

5. Per quanto concerne le circoscrizioni, la relazione illustrativa dei progetti di legge, di cui al presente articolo, se presentati in esecuzione del programma regionale, deve indicare tale conformità; negli altri casi, deve indicare la corrispondenza comunque esistente fra la variazione proposta e i criteri generali indicati all'art. 12, motivando le ragioni di urgenza e/o di merito, di norma sopravvenute, che giustificano la difformità dalle indicazioni del programma regionale.

Art. 5 - Il giudizio di meritevolezza

1. Quando il progetto di legge presentato al Consiglio regionale è conforme al programma regionale (di cui all'art 11, ndr), la Giunta regionale delibera il referendum consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito, previa individuazione delle popolazioni stesse ai sensi dell'articolo 6.

2. In caso diverso, il provvedimento è deliberato dopo un preliminare giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. (L'art. 85 legge regionale 28 gennaio 2000, n. 5 ha disposto che: "1. Il procedimento dei progetti di legge concernenti variazioni delle circoscrizioni comunali che, il Consiglio regionale ha già ritenuto meritevoli di accoglimento ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 e successive modifiche ed integrazioni, prosegue nella legislatura successiva.)

3. Per il fine di cui al comma 2, la competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei consigli comunali e provinciali interessati e svolgere ogni altro atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a

fondamento della variazione proposta, motivando specificatamente le ragioni di urgenza e/o di merito che giustifichino la difformità dalle indicazioni del programma.

3bis. Qualora i Consigli comunali e provinciali non esprimano il parere entro il termine di 90 giorni dal ricevimento della richiesta, si prescinde dallo stesso.

Art. 6 - Procedure per l'individuazione delle popolazioni interessate al referendum

1. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali, di cui alle lettere a), b), e c) dell'articolo 3, l'individuazione delle popolazioni interessate dalla consultazione referendaria, è deliberata dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale. La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione del comune di origine e di quello di destinazione, salvo casi particolari da individuarsi anche con riferimento alla caratterizzazione distintiva dell'area interessata al mutamento territoriale, nonché alla mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale.

2. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) dell'articolo 3, il referendum deve in ogni caso riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati.

3. I risultati dei referendum sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata e nel caso di variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 3, anche sulla base della partecipazione alla consultazione referendaria (variazione introdotta con L.R. 24 settembre 2013, n. 22).

4. Il referendum consultivo per il mutamento di denominazione dei comuni, di cui all'articolo 3, comma 3, deve riguardare la popolazione dell'intero comune.

5. Ai referendum consultivi si applicano le norme della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1, "Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali" e successive modificazioni, salvo quanto espressamente disposto dalla presente legge.

5 bis. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 o della variazione della denominazione dei comuni ai sensi dell'articolo 3, comma 3, indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. (variazione introdotta con la L.R. 24 settembre 2013, n. 22, sull'abolizione del quorum).

Art. 7 - Le delibere comunali

1. Le deliberazioni comunali di cui al presente capo, sia che consistano in un atto di iniziativa, di adesione o di rigetto, che in un parere sull'iniziativa legislativa di altri soggetti, sono assunte a maggioranza dei consiglieri assegnati.

2. Esse sono pubblicate per quindici giorni all'albo pretorio, durante i quali gli elettori del comune possono depositare in segreteria eventuali osservazioni od opposizioni relativamente agli atti di iniziativa e di adesione, nonché ai pareri.

3. Alla scadenza del termine, la delibera è inviata alla Giunta regionale unitamente alle osservazioni e alle opposizioni presentate, nonché alle eventuali controdeduzioni del comune.

4. Analogamente a quanto previsto per le relazioni dei progetti di legge, le delibere comunali devono essere motivate, in riferimento ai diversi oggetti, sui punti espressamente previsti ai commi 5 e 6 dell'art. 4.

Art. 8 - Il provvedimento legislativo di variazione delle circoscrizioni

1. Con la legge regionale di variazione delle circoscrizioni comunali devono essere assicurate alle comunità di origine adeguate forme di decentramento degli uffici e/o dei servizi in base allo stato dei luoghi e alle esigenze delle popolazioni interessate.

2. Possono altresì essere previste forme di partecipazione attraverso organismi di consultazione, quando le popolazioni aggregate presentino caratteristiche di identità collettiva e, ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 9, comma 1, può essere prevista, in alternativa, l'istituzione di municipi ai sensi dello stesso art. 9 e dell'art. 12 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

3. La legge regionale deve determinare in ogni caso l'ambito territoriale delle nuove circoscrizioni e stabilire le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione circoscrizionale.

"

