

Redazione e
amministrazione:
Scesa Porta Laino, n. 33
87026 Mormanno (CS)
Tel. 0981 81819
Fax 0981 85700
redazione@faronotizie.it

Testata giornalistica
registrata al Tribunale di
Castrovillari n° 02/06
Registro Stampa
(n.188/06 RVG) del 24
marzo 2006

Direttore responsabile
Giorgio Rinaldi



La fusione dei comuni in Italia

di Gianfranco Oliva



L'ordinamento politico-amministrativo in Italia è distribuito su tre livelli: governo nazionale, regioni e comuni (le province sono state soppresse come organismo politico, ma in effetti il loro impianto è rimasto praticamente immutato).

A fronte di una popolazione di circa 60 milioni di abitanti, si contano 7.914 comuni per 20 regioni; circa il 25 % conta meno di 1.000 abitanti (1.923 comuni) e circa il 70 % non raggiunge i 5.000 abitanti (5.498 comuni); la tabella in Fig. 1 di seguito mostra la ripartizione dei comuni con meno di 5.000 abitanti regione per regione¹; la Fig. 2 la loro distribuzione sull'intero territorio².

Regione	NUMERO COMUNI			Valori percentuali dei comuni < 5.000 ab.	
	comuni < 5.000 ab.	comuni ≥ 5.000 ab.	totale comuni	% sul totale dei comuni della regione	% sui 5.498 comuni < 5.000 ab.
Abruzzo	251	54	305	82,30%	4,57%
Basilicata	103	28	131	78,63%	1,87%
Calabria	318	86	404	78,71%	5,78%
Campania	338	212	550	61,45%	6,15%
Emilia-Romagna	133	195	328	40,55%	2,42%
Friuli Venezia Giulia	153	62	215	71,16%	2,78%
Lazio	254	124	378	67,20%	4,62%
Liguria	183	51	234	78,21%	3,33%
Lombardia	1.035	472	1.507	68,68%	18,83%
Marche	162	66	228	71,05%	2,95%
Molise	126	10	136	92,65%	2,29%
Piemonte	1.045	136	1.181	88,48%	19,01%
Puglia	85	172	257	33,07%	1,55%
Sardegna	314	63	377	83,29%	5,71%
Sicilia	207	183	390	53,08%	3,77%
Trentino-Alto Adige	250	41	291	86,91%	4,55%
Toscana	119	154	273	43,59%	2,16%
Umbria	62	30	92	67,39%	1,13%
Valle d'Aosta	73	1	74	98,65%	1,33%
Veneto	287	276	563	50,98%	5,22%
Totale	5.498	2.416	7.914	69,47%	100,00%

Fig. 1

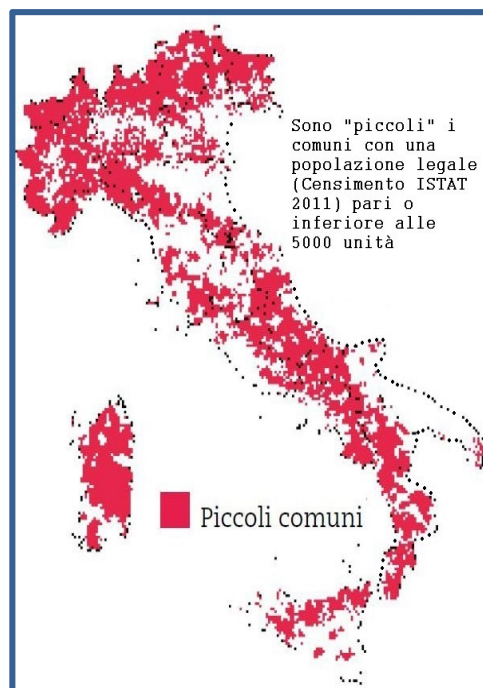


Fig. 2

I 1.953 comuni con una popolazione inferiore alle 1.000 unità, contano 1.059.130 abitanti, quelli con meno di 5.000 abitanti, ne contano 9.815.233 .

Prima ovvia considerazione: l'Italia è un paese di piccole e piccolissime comunità, che contrariamente a ciò che si potrebbe ritenere, sono più presenti al Nord che al Centro-Sud, in special modo a riguardo i piccolissimi centri abitati; ciò rappresenta una evidente anomalia nel momento in cui la complessità della società odierna ed il conseguente sviluppo delle nuove metodologie tecnico-amministrative, presuppone sistemi, ovvero centri abitati di almeno media entità, gestiti con metodi sempre più manageriali e conseguentemente a mezzo di addetti

¹ <https://www.tuttitalia.it/comuni-minori-5000-abitanti/> I dati delle tabelle sulla popolazione residente sono aggiornati al 01/01/2019 (ISTAT).

² I Comuni italiani 2020, Numeri in tasca, IFEL (Fondazione ANCI), pag. 8.

sempre più qualificati e specializzati; il tutto conduce alla necessità di poter disporre di maggiori risorse finanziarie che i piccoli comuni non hanno.

In Calabria su un totale di 404 comuni, ben 318 (il 78,71 %) hanno meno di 5.000 abitanti (Fig. 1).

In Fig. 3 le fasce demografiche³.

Fascia demografica	Comuni		Popolazione	
	numero	%	residenti	%
da 500.000 ab. e oltre	6	0,08%	7.311.109	12,11%
da 250.000 a 499.999 ab.	6	0,08%	1.920.434	3,18%
da 100.000 a 249.999 ab.	33	0,42%	4.912.857	8,14%
da 60.000 a 99.999 ab.	61	0,77%	4.668.937	7,74%
da 20.000 a 59.999 ab.	418	5,28%	13.637.496	22,59%
da 10.000 a 19.999 ab.	706	8,92%	9.719.812	16,10%
da 5.000 a 9.999 ab.	1.186	14,99%	8.373.668	13,87%
da 3.000 a 4.999 ab.	1.087	13,74%	4.231.011	7,01%
da 2.000 a 2.999 ab.	940	11,88%	2.310.929	3,83%
da 1.000 a 1.999 ab.	1.521	19,22%	2.214.163	3,67%
da 500 a 999 ab.	1.100	13,90%	810.360	1,34%
meno di 500 ab.	850	10,74%	248.770	0,41%
Totale	7.914	100,00%	60.359.546	100,00%

Fig. 3

Quanto sopra è maggiormente messo in evidenza a mezzo dell'analogia tra quelle che sono le piccole dimensioni delle aziende nella imprenditoria italiana rispetto ai grandi colossi che si affacciano a livello europeo e mondiale; nel tempo è comparsa l'ovvia inconsistenza competitiva delle prime nei confronti dei secondi.

Analizzando i dati sopra esposti da un'altra prospettiva, si nota che il 70% dei comuni (i 5.498 con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti) amministrano una popolazione di circa 10 milioni di abitanti (il 16 % dell'intera popolazione), mentre il 30% (i restanti 2.416 comuni) amministrano una popolazione di circa 50 milioni abitanti; ovviamente una ulteriore anomalia nell'impianto del sistema.

Altro importante rilievo è quello relativo all'andamento della spesa pro capite in funzione della fascia demografica: **più il comune è piccolo, più aumentano le spese.**

La tabella in Fig. 4 mostra per l'anno 2018, la spesa dei comuni italiani (euro pro capite) per classe demografica⁴ elaborati sui dati MINT (Ministero degli Interni) e BDAP (Banca Dati Amministrazioni Pubbliche)

Si evidenzia (escludendo le amministrazioni locali oltre i 60.000 abitanti, in quanto le risultanze non sono confrontabili per le estreme diverse realtà, esigenze e fabbisogni) come la spesa pro capite è massima nei comuni più piccoli e va riducendosi, quindi stabilizzandosi

³ <https://www.tuttitalia.it/comuni-per-fasce-demografiche/>

⁴ I Comuni italiani 2020, Numeri in tasca, IFEL (Fondazione ANCI), pag. 28.

La spesa (euro pro capite), per classe demografica (dati di competenza), 2018

Classe di ampiezza demografica	Spesa corrente		Spesa in conto capitale		Spesa totale	
	con RSU e TPL	senza RSU e TPL	Totale	di cui investimenti	con RSU e TPL	senza RSU e TPL*
0 - 1.000	1.257,3	1.114,6	684,9	499,7	1.942,2	1.799,6
1.001 - 5.000	851,9	725,7	286,5	237,4	1.138,4	1.012,2
5.001 - 10.000	729,4	601,2	175,1	157,4	904,6	776,3
10.001 - 20.000	722,7	579,0	126,2	114,6	848,9	705,2
20.001 - 60.000	766,1	595,3	110,3	101,1	876,4	705,6
60.001 - 100.000	859,4	661,0	169,4	159,4	1.028,8	830,4
100.001 - 250.000	1.042,6	803,7	172,3	157,7	1.214,9	976,0
>250.000	1.438,5	984,6	166,4	151,5	1.604,9	1.151,0
ITALIA	907,7	703,2	175,8	154,7	1.083,4	878,9

* Solo per la componente di parte corrente

Fig. 4

dai 5.000 ai 20.000 abitanti, per poi risalire dai 20.000 in su.

La fascia demografica compresa tra i 5.000 e i 20.000 abitanti risulta la più efficiente a riguardo i costi di gestione di un centro abitato per cui, in prima approssimazione risulterebbe ovvio mirare all'accorpamento dei comuni con meno di 5.000 abitanti (non efficienti), fino a raggiungere una popolazione rientrante nella suddetta fascia ottimale.

Gli interventi di fusione in Italia risultano essere al palo viste le percentuali irrisorie, ma la procedura si è innescata.

In Trentino-Alto Adige il maggior numero di fusioni con una diminuzione del 16,8 % del numero dei comuni sul totale; in Campania con una diminuzione dello 0,2 %, il minor numero di fusioni⁵.

Le regioni in cui nessuna fusione è ancora avvenuta risultano essere la Valle d'Aosta, l'Umbria, la Sardegna, il Lazio, il Molise, la Basilicata e la Sicilia.

I maggiori ostacoli possono essere individuati in primis da un accentuato campanilismo, quest'ultimo molto più consistente nei piccoli centri che sono nella gran parte assimilabili a sistemi chiusi ove le innovazioni fanno fatica ad attecchire, nonchè dalla resistenza della cosiddetta politica-politicante locale (la "Politica" è un'altra cosa) che nel "divide et impera" realizza la tattica più efficiente per smontare quelle energie che potrebbero essere più utilmente impiegate contro di essa.

Una nota del Servizio Studi della Camera dei Deputati del 4 marzo 2019, "Unione e Fusione di Comuni", illustra le varie forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali "finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi"⁶.

⁵ <https://www.tuttitalia.it/fusione-comuni/>

⁶ Pag. 1 della Nota. L'intera pubblicazione può essere scaricata in pdf dal sito: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf>

Sintetizzando, vengono descritte le tre forme di ordinamento costituite dalla *convezione*, dalla *unione* e dalla *fusione* tra comuni.

Nelle prime due rimane inalterata la struttura amministrativa ed elettiva dei comuni, salvo prevedere l'esercizio associato di determinate funzioni, quest'ultime obbligatorie per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti; di seguito, mentre la *convezione* rappresenta un accordo al fine di svolgere e coordinare anche temporaneamente determinate funzioni, l'*unione*, di fatto, costituisce un nuovo Ente che nel contesto "*italico*", può apparire e diventare una costruzione burocratica finalizzata alla predisposizione di statuti, regolamenti e nuovi organigrammi (presidente, direttore generale, ecc) sovrastante di fatto i Consigli Comunali e tendente alla complicazione e non alla semplificazione amministrativa.

*"La fusione di due o più comuni, con l'istituzione di un nuovo comune, costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni"*⁷.

Si riporta di seguito l'Art. 1 di una proposta di legge presentata l'11 novembre 2015 da parte di venti deputati del PD (e attualmente riposta in uno dei cassetti del dimenticatoio) che prevedeva la modifica al testo unico "**Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**" in materia di popolazione dei comuni e di fusione dei comuni minori:

Art. 1. Modifica all'articolo 13 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

1. All'articolo 13 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «2-bis. Un comune non può avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Il suddetto Art. 1 risulta categorico a riguardo l'entità minima del numero degli abitanti dei piccoli comuni che come si è visto lo fissa in 5.000 abitanti; detta entità diventa di fatto un limite, una massa critica al di sotto della quale si ritiene che non possano svolgersi adeguatamente le funzioni amministrative e la gestione dei servizi, rendendo di conseguenza problematico l'innescò di quei processi socio-economici determinanti ad impedire, tra le altre cose, lo spopolamento dei comuni stessi.

Nella nota iniziale di presentazione della proposta sono puntualizzate le ragioni del suddetto limite; ragioni che da anni vengono dibattute a riguardo l'efficientamento della conduzione di enti quali sono i comuni con un numero limitato di abitanti:

«.....La fusione dei piccoli comuni diventa pertanto ineludibile per l'esercizio di funzioni che erano in capo alle province e che l'eccessiva frammentazione amministrativa in piccoli comuni finirebbe per ricondurre in capo alle regioni, determinando il rischio di un neo-centralismo di tipo regionale.

⁷ Pag. 1 della Nota.

Va altresì sottolineato che è ormai statisticamente provato che la fascia dei comuni tra 5.000 e 10.000 abitanti è quella che consente una dimensione ottimale perché, da un lato, consente il mantenimento di una dimensione a misura d'uomo, di un ambiente nel quale ci si conosce e dove è anche bello vivere e, dall'altro, coniuga questo aspetto con la capacità dell'Ente comunale di offrire buoni servizi, realizzando economie di scala che consentono l'ottimizzazione delle risorse.

Questa fascia, peraltro, è quella in cui è stata osservata nei comuni la più bassa spesa pro capite delle funzioni di amministrazione generale.

Alla luce delle poche fusioni fin qui realizzate, nonostante i cospicui incentivi e contributi previsti da leggi statali, è arrivato allora il momento di compiere un passo in avanti. La presente proposta di legge, nel pieno rispetto della normativa costituzionale di riferimento, **stabilisce innanzitutto che il limite minimo di abitanti perché possa esistere un comune è fissato nella soglia di 5.000 abitanti...**

«...La fusione, infatti, a differenza delle altre forme di associazionismo tra comuni, comporta la costituzione di un unico ente, nel quale sono aggregate tutte le risorse umane, strumentali e finanziarie, al fine di ottenere non solo l'ottimizzazione dei servizi esistenti, ma anche talvolta il loro ampliamento...»

Lo stesso D.L. n. 267 al comma 1 dell'art. 15 "Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni", nel caso di istituzione di nuovi comuni e convalidando il principio di entità minima di popolazione, recita:

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**⁸, 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».

La tabella di Fig. 5 estratta dall'ultimo rapporto SVIMEZ 2019, mostra l'andamento della popolazione nei comuni delle aree montane fino a 5.000 abitanti, diversificato tra Mezzogiorno e Centro-Nord.



Fig. 5

In ogni caso la fusione, in special modo dei piccoli comuni del meridione ove il fenomeno dello spopolamento non vede inversione di tendenza, è una condizione necessaria ma ovviamente non sufficiente.

⁸ Attualmente, la fusione di più comuni, data l'eccessiva frammentarietà con centri anche di qualche centinaio di abitanti, non ha permesso in alcuni casi di raggiungere neanche il limite delle 5.000 unità:

In effetti costituisce il primissimo intervento di riordino del territorio anche alla luce delle sempre più critiche problematiche sociali ed economiche in cui versa il mezzogiorno (occupazione, emigrazione ecc).

Nella tabella della Fig. 6 l'andamento dell'occupazione risultante nel già citato rapporto SVIMEZ 2019.

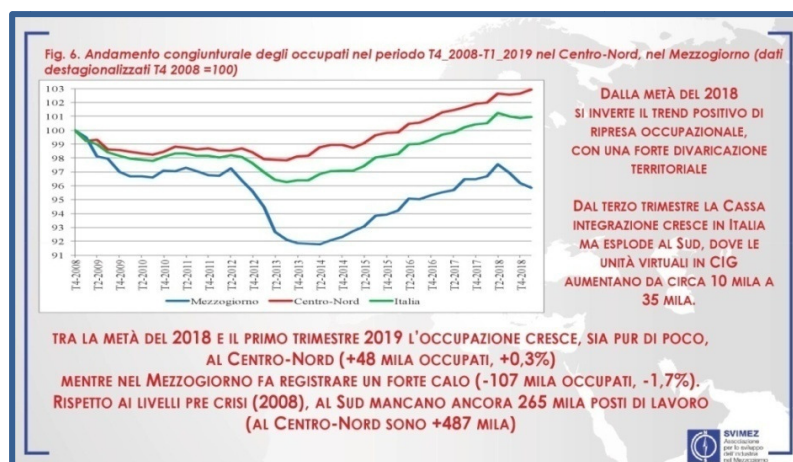


Fig. 6

C'è da aggiungere il fatto che risulteranno lunghi i tempi affinché il nuovo sistema possa essere metabolizzato dai cittadini nelle nuove entità comunali accorpate⁹.

Onde esemplificare un contesto reale, restringendo il campo a quello che prima dell'Unità d'Italia rappresentava il sub distretto di Mormanno (nell'ambito del Distretto di Castrovillari), comprendente la stessa Mormanno, Laino Borgo, Laino Castello e Papisidero, la popolazione ad esso afferente nel censimento del 1818 risultava essere¹⁰:

• Mormanno	5.589	abitanti
• Laino Borgo	2.554	"
• Laino Castello	1.399	"
• Papisidero	2.062	"
<hr/>		
Totale	11.604	abitanti

Se attualizzata, avrebbe rappresentato un'ottima massa critica a seguito della fusione dei suddetti comuni.

I dati ultimi provvisori ISTAT al 30 Giugno 2019 mostrano:

• Mormanno	2.837	abitanti	(-49%)
• Laino Borgo	1.840	"	(-28%)
• Laino Castello	803	"	(-43%)
• Papisidero	664	"	(-68%)
<hr/>			
Totale	6.144	abitanti	(-47%)

⁹ E' difficile immaginare da parte della popolazione, l'accettazione di un amministratore originario di un comune limitrofo; si pensi ad esempio alla presenza a Laino di un sindaco mormannese (e naturalmente l'inverso), anche se in questo caso trattasi di comuni omogenei per cultura, territorio e bisogni.

¹⁰ G. Sole, *Viaggio nella Calabria Citeriore dell'800, Pagine di storia sociale*, Amministrazione Provinciale di Cosenza, Cosenza 1985, p. 447.

Addendum: Mormanno, dal 1° gennaio al 30 giugno del 2019, ha avuto una decrescita pari a 46 residenti (dati provvisori ISTAT); in prima approssimazione, in attesa dei dati definitivi che verranno pubblicati nei primi mesi del 2020, alla fine dell'anno la decrescita risulterà essere di circa 90 residenti. Nel 2018 è stata di 72 residenti; il trend tende a crescere.

Ad oggi, un eventuale nuovo comune derivante dalla fusione dei quattro di cui sopra supererebbe il limite dei 5.000 abitanti e con riferimento alle vigenti disposizioni di legge a riguardo la composizione dei consigli comunali in funzione dell'entità della popolazione, i sindaci verrebbero ridotti da quattro ad uno e i consiglieri da quarantadue a dodici; interpolando questo risultato ai 5.498 comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti presenti in Italia risulta evidente il ridimensionamento della ramificazione amministrativa nel paese a favore della sua efficienza¹¹.

La Fig. 7 mostra l'impressionante spezzettamento della Provincia di Cosenza in una miriade di comuni (150), nell'attuale momento storico in cui le telecomunicazioni, l'informatizzazione ed il progresso tecnologico in generale, consentono lo scambio, la gestione ed il controllo di milioni di dati nonché l'accorpamento dei servizi primari quali i trasporti, la gestione dei rifiuti, degli impianti fognari, di depurazione e quant'altro.

Con il perimetro in rosso, in alto l'entità del nuovo territorio derivante dalla ipotetica fusione dei comuni di Mormanno, Laino Borgo, Laino Castello e Papisidero, al centro il nuovo comune di Corigliano-Rossano e in basso quello di Casali del Manco.

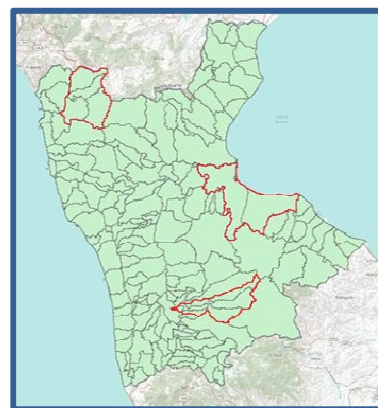


Fig. 7

Della fusione, i fautori ne esaltano i benefici non solo per la riduzione del numero degli amministratori, ma anche a riguardo la conseguente diminuzione dei centri di spesa (con la maggiore possibilità di controllo di quest'ultima) e principalmente anche per il conseguente aumento delle entrate per i comuni che decidono di fondersi, provenienti dai trasferimenti statali¹².

Una ultima breve considerazione sulla base di quanto puntualizzato nella nota 8: procedere alle fusioni dei comuni con legge dello Stato e successivi decreti attuativi regionali, bypassando quel “sentite le popolazioni interessate” del citato comma 1 del D.L. n. 267 del 18 agosto 2000.

¹¹ Si tiene a ripuntualizzare che l'unione dei suddetti quattro comuni è un'ipotesi esemplificativa e ovviamente potrebbe interessare ulteriori comuni adiacenti fino a raggiungere l'entità ottimale compresa tra i 5.000 e almeno i 10.000 abitanti; ad esempio, accorpando anche Orsomarso (1.208 abitanti al 30 giugno 2019, che presenta le medesime caratteristiche orografiche e territoriali) si raggiungerebbe per il nuovo comune una popolazione totale di 7.352 abitanti. Naturalmente ciò andrebbe analizzato e definito dalle apposite strutture regionali preposte.

¹² Il contributo è previsto al comma 3 dell'Art. 15 del “Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.