

STUDIO DI FATTIBILITÀ PER IPOTESI DI FUSIONE DEI COMUNI DI ACQUARICA DEL CAPO E DI PRESICCE

(Documento n. 1)

1. Premessa

La modificazione dell'assetto territoriale ha una base costituzionale (artt. 117 e 133 Cost.), sulla quale s'innesta la competenza delle Regioni, le quali, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* «[...] 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».

Il processo di fusione di comuni è incentivato finanziariamente; infatti il TUEL, all'art. 15, comma 3, prevede che «al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono».

La fusione di comuni, se da un lato determina l'estinzione dei Comuni che ad essa hanno dato luogo (tranne nel caso della fusione per incorporazione, prevista dall'ordinamento degli enti locali), dall'altro consente la sopravvivenza di alcune delle specificità dei Comuni preesistenti alla fusione, grazie alla possibilità offerta dalla legge d'istituzione dei Municipi, prevista dall'art. 16 del TUEL, il quale dispone che: «1. Nei Comuni istituiti mediante fusione di due o più Comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di Municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei Municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei Municipi le norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione».

È del tutto evidente che il percorso che conduce alla fusione tra due o più Comuni non è agevole; spingono alla conservazione dello *status quo* diversi fattori, come la svalutazione delle singole soggettività comunali (leggasi campanilismo); diffidenza nella nuova *governance*; paura del cambiamento organizzativo, solo per citare alcuni.

2. Studio di fattibilità

È del tutto evidente che la fusione di comuni deve basarsi su un sottostante studio di fattibilità, con il quale si analizzano i contenuti prodromici al mutamento territoriale che vanno proposti all'intera Comunità di riferimento che dovrà successivamente esprimersi sulla bontà del percorso intrapreso; che consente agli enti ad esso interessati di poter analizzare i punti di forza dell'idea istitutiva del nuovo ente locale o di quella che può consentire l'incorporazione di un complesso di Comuni all'interno di un solo Comune preesistente.

Lo studio di fattibilità serve a ricostruire il quadro conoscitivo degli elementi economico-finanziari di partenza dei Comuni interessati e dei servizi erogati, in modo da evidenziare eventuali criticità del modello organizzativo precedente rispetto a quello successivo che s'intende conseguire, del quale vanno analizzati i punti di forza e di debolezza che possono ostacolare il conseguimento dell'obiettivo finale della fusione di Comuni.

Molte sono, infatti, le variabili che influenzano questo percorso:

- le dimensioni dei Comuni coinvolti;
- la maggiore o minore omogeneità dimensionale tra gli stessi;
- l'abitudine o la predisposizione a collaborare e il livello di fiducia reciproca;
- le caratteristiche socio-economiche del territorio;
- le specifiche problematiche dei singoli Comuni o dei servizi e delle funzioni amministrative che attualmente sono gestiti in forma associata;
- il grado di accordo tra gli amministratori nel raggiungere questo obiettivo.

Un secondo aspetto generale concerne la gestione dei fattori di resistenza alla fusione, i quali possono riguardare:

- la mancata percezione dei vantaggi che si vogliono ottenere;
- la necessità di modificare le competenze tipiche delle dirigenze e dei funzionari;
- la preoccupazione di perdere alcune leve di azione sul proprio territorio;
- il timore della perdita di identità delle singole municipalità.

In definitiva lo studio di fattibilità è uno strumento conoscitivo utile a supportare le valutazioni relative all'opportunità di adottare scelte di tipo associativo stabile o di ampliare il suo ambito d'operatività; infatti in base ai contenuti dello studio di fattibilità sarà possibile compiere una prima verifica tecnica di realizzabilità dal punto di vista organizzativo e gestionale, oltre che istituzionale.

Le suddette motivazioni generali concernenti la fusione di comuni hanno attivato il presente percorso di studio e l'approfondimento del tema della fusione di comuni ad iniziare dalla volontà di far “contare di più” le comunità dei Comuni di Acquarica del Capo e di Presicce, non più tramite un accordo istituzionale e gestionale di secondo livello come l'Unione di comuni, nata, come prescrive l'art. 2 dello statuto «per promuovere la progressiva integrazione fra i Comuni che la costituiscono» e che allo stato non pare abbia dato i risultati sperati; ma anche e soprattutto per dare una stessa voce ed un reale potenziamento della capacità di rappresentanza e promozione del territorio e dei cittadini che lo abitano.

Oggi le comunità locali, per affermarsi nei confronti di analoghe realtà, devono evidenziare capacità di coesione, affidabilità nell'azione, competenza; categorie che la fusione di comuni può meglio implementare.

Un altro fattore che spinge nel senso della fusione di comuni è dato dalla riduzione continua e costante delle risorse disponibili per mantenere e sviluppare adeguati livelli di risposta alla domanda locale di intervento pubblico, atteso che il sistema della rappresentanza e gestione dei servizi locali che nel nostro Paese magnifica il presidio territoriale, non tiene affatto conto della diseconomicità e debolezza dello stesso dal punto di vista finanziario.

Lo studio che s'intende proporre non risponde affatto solo alla domanda «fusione sì o fusione no», ma cerca di raccogliere tutte o buona parte delle informazioni gestionali, organizzative, economiche, finanziarie, istituzionali e d'opinione, necessarie per innescare un reale dibattito politico e sociale sull'ipotesi di fusione ed eventualmente sulla scelta finale in merito ad essa.

I Comuni di Acquarica del Capo e di Presicce, già aderenti ad un'Unione di comuni, intendono valutare sia i vantaggi, sia gli svantaggi derivanti da un'eventuale fusione territoriale dei due enti locali territoriali interessati, con l'obiettivo di superare così anche l'ente unionale di secondo livello tutt'ora in atto tra i due enti locali territoriali.

I Comuni suddetti vivono, al pari degli altri enti, un periodo di corposa riduzione delle risorse pubbliche e di estrema competitività territoriale, fatto che impone ai territori di riorganizzarsi e di superare il tradizionale modo di governare le comunità di riferimento, ottimizzando l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei servizi pubblici locali; situazione che l'Unione di comuni non riesce del tutto a soddisfare,

come potrebbe, invece, accadere attraverso l'istituto della fusione di comuni; ed è proprio per questo che i Comuni di Acquarica del Capo e di Presicce intendono avviare un percorso di studio, con il fine di valutare gli aspetti favorevoli e contrari al un processo di nascita del nuovo Comune.

Ciò detto, il Comune di Acquarica del Capo, con deliberazione del Consiglio comunale n. 9, del 4 giugno 2015 e il Comune di Presicce, con deliberazione del Consiglio comunale n. 13, del 3 giugno 2015, hanno approvato un atto d'indirizzo relativo alla fusione dei Comuni di Acquarica del Capo e Presicce che è stato assunto all'unanimità dei consiglieri comunali presenti e votanti (Comune di Acquarica del Capo votanti n.12 favorevoli n.12 astenuti // contrari //); Comune di Presicce (Consiglieri Votanti e presenti n. 11 (undici), Voti favorevoli: n.11 (undici).

Nel preambolo delle sopra citate deliberazioni consiliari (n. 9/2015 e n. 13/2015, rispettivamente del Consiglio comunale di Acquarica del Capo e del Consiglio comunale del Comune di Presicce) si evidenzia che «i Comuni di Acquarica del Capo e Presicce [...] sono territorialmente contigui, formando per molti aspetti una conurbazione unitaria che presenta problematiche assai simili sul terreno economico e su quello sociale [che] i Comuni di Acquarica del Capo e Presicce, al pari di tutti i Comuni non capoluogo di provincia, sono vincolati a dare corso alla centrale unica di committenza per tutti gli acquisti di beni e servizi, nonché per l'aggiudicazione di lavori pubblici, a far data dal 1 settembre 2015; [che] i due Comuni svolgono in forma associata attraverso gli istituti previsti dall'ordinamento alcune attività e/o funzioni; [che] le esperienze di gestione associata delle funzioni fondamentali tramite Convenzioni ed Unioni dei comuni spesso non hanno dato risultati ottimali, come considerato di recente anche dalla Corte dei Conti nazionale sul versante dei risparmi di spesa che sono stati effettivamente raggiunti; [che] nel territorio circostante le esperienze di Unioni di comuni, pur diffuse, non si presentano come produttive di risultati positivi, almeno nella gran parte dei casi [...], assunto che nella gestione amministrativa dei Comuni crescono le difficoltà, in particolare in considerazione della riduzione complessiva delle risorse finanziarie; del drastico contenimento dei trasferimenti statali che dev'essere compensato con l'aumento delle entrate proprie; dei vincoli crescenti dettati dal legislatore; dall'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile; dai numerosi e crescenti adempimenti burocratici e di comunicazione a cui gli enti sono sottoposti; [...] che da parte dei cittadini cresce la domanda di avere servizi di qualità sempre più elevata e in numero maggiore [...]; il che richiede un significativo rafforzamento delle strutture amministrative in termini di capacità operativa e progettuale [...]; valutato che [...] l'unica prospettiva da esplorare per un

innalzamento della qualità dell'attività amministrativa, nonché per il rafforzamento delle capacità progettuali e gestionali delle strutture e per l'ampliamento/miglioramento dei servizi erogati, sia costituita dalla "crescita" della dimensione sia della comunità che delle strutture amministrative delle amministrazioni [si perviene alla considerazione che] la fusione dei comuni di Acquarica del Capo e Presicce sembra essere, di conseguenza, la soluzione migliore alla necessità di dare una risposta alle richieste dei cittadini di ampliamento e miglioramento del numero e della qualità dei servizi erogati; tale fusione sembra essere nel contempo la risposta migliore sul terreno dell'innovazione amministrativa necessaria per offrire opportunità ai Comuni e garantire un futuro di sostenibilità dei servizi, alla luce della progressiva diminuzione dell'autonomia degli enti locali che si è realizzata negli ultimi anni e si sta realizzando sempre più rispetto ad alcuni temi fondamentali, come la possibilità di spesa, il rispetto del patto di stabilità, i numerosi adempimenti burocratici, i vincoli alla spesa ed alle assunzioni di personale».

Ciò evidenziato, i Consigli comunali di Acquarica del Capo e di Presicce ritengono che «occorre esplorare in concreto le opportunità e le criticità che si possono manifestare così da potere effettuare le scelte migliori per la collettività sulla base di una attenta analisi dei costi e dei benefici [...]; di garantire il massimo coinvolgimento della cittadinanza, ben al di là del referendum previsto dalla normativa, coinvolgimento che si deve concretizzare già nella fase della impostazione, della progettazione, dell'analisi del processo di fusione [e di conseguenza] d'impegnare il Comune [di Presicce, capofila] ad avviare la progettazione della realizzazione della fusione tra i Comuni di Acquarica del Capo e Presicce, analizzandone in primo luogo i vantaggi ed i costi; di rappresentare tale volontà ai cittadini al fine di renderli consapevoli delle opportunità e delle caratteristiche del progetto e per raccogliere le opinioni e gli eventuali suggerimenti; d'impegnare la Giunta a riferire tempestivamente e periodicamente, riservandosi di assumere tutte le iniziative necessarie sulla base degli esiti della attività di progettazione della fusione dei due Comuni».

Successivamente i Consigli comunali di Acquarica del Capo e Presicce hanno deliberato, rispettivamente, con deliberazioni n. 21 del 12 luglio 2016 e n. 31 del 6 luglio 2016, di voler avviare la progettazione per la realizzazione della fusione tra i due Comuni ed hanno approvato lo schema di Convenzione per l'affidamento congiunto di un incarico per la redazione di un progetto di riorganizzazione istituzionale in vista della fusione; hanno attraverso i propri organi gestionali sottoscritto il suddetto schema in data 19 luglio 2016 con il Prof. Luigi SERGIO, con

efficacia solo in seguito alla conoscenza dell'ottenimento del contributo da parte della Regione; cosa che in effetti è avvenuta con nota prot. n. AOO092 del 17 novembre 2016 da parte del competente ufficio della Regione Puglia, con la quale è stato comunicato al Comune di Presicce che la richiesta di contributo regionale per lo studio di fattibilità, di cui sopra, risulta regolare ed ammissibile; mentre l'ammissione formale è avvenuta con deliberazione della Giunta regionale n. 1987 del 5 dicembre 2016, con la quale è stata accolta l'istanza di concessione dell'incentivo di euro 20.000,00 di cui all'art. 12 della L. R. n. 34/2014, presentata dal Comune di Presicce quale Comune capofila.

In conseguenza di quanto sopra e a seguito di atto di Convenzione d'incarico per la realizzazione di uno studio di fattibilità della fusione dei comuni di Acquarica del Capo e di Presicce, sottoscritto dal responsabile del settore AA.GG. e Culturali del Comune di Presicce (Capofila) dott. Roberta Quarta e il Prof. Luigi Sergio, in data 23 dicembre 2016, si avanza agli organi istituzionali di suddetti Comuni un percorso operativo concernente la procedimentalizzazione dello studio di fattibilità, prodromico alla richiesta da inoltrare da parte dei Comuni interessati alla Regione Puglia, d'indizione del referendum previsto dalla legge, al fine del necessario consenso popolare finalizzato all'eventuale fusione dei Comuni di Acquarica del Capo (LE) e di Presicce (LE).

Lo studio di fattibilità si articola nei seguenti punti:

2.1. Cenni sulla situazione europea e analisi della normativa nazionale e regionale sulle fusioni

È necessario partire dalla situazione europea e da quella statale e regionale, inquadrando l'istituto della fusione di comuni all'interno di una precisa situazione legislativa, al fine di muoversi nel pieno rispetto della normativa di riferimento.

La fusione di comuni è la conseguenza di un ben dettagliato procedimento amministrativo (e politico) previsto dal legislatore.

2.2. Il livello organizzativo

Tale livello consiste nella descrizione della situazione di partenza delle strutture di servizio e del più generale stadio organizzativo di fatto e di diritto dei Comuni interessati dal processo di fusione, per addivenire ad un processo d'unificazione delle

strutture, al fine di conferire maggiore qualità, efficienza ed efficacia operativa rispetto all'attuale articolazione dei servizi comunali.

2.3. L'analisi dei bilanci

L'analisi da effettuare evidenzia le numerose dimensioni economiche e finanziarie le performance dei Comuni, permettendo numerose riflessioni in merito al processo di fusione di comuni.

I dati verranno desunti nella quasi totalità dei casi, dai certificati al conto del bilancio dei due Comuni oggetto d'analisi.

2.4. Analisi del sistema di rappresentanza politico-istituzionale

In tale fase s'intende coinvolgere il mondo politico-amministrativo dei Comuni interessati dal processo di fusione comunale: cittadini, famiglie, imprese, professionisti, rappresentanti del mondo associativo; in definitiva i principali *stakeholders*, al fine di compiere una ricognizione sui punti di forza e di debolezza delle fusione intercomunale.

2.5 Ipotesi di fusione dei comuni di Acquarica e Presicce

In tale stadio si avvanzerà una proposta operativa tendente all'unificazione delle funzioni e servizi dei Comuni interessati, fornendo un'analisi dei risparmi in termini di costo e un'analisi delle forme incentivanti il processo di fusione comunale.

2.6. Sintesi gli adempimenti amministrativi

In tale fase verranno evidenziate analiticamente gli step necessari, al fine di addivenire alla fusione di comuni.

2.7. Presentazione ai consiglieri comunali dello studio di fattibilità

2.8. Presentazione alla cittadinanza e ai vari stakeholder dello studio di fattibilità

3. L'iter della fusione di comuni

Il percorso verso l'eventuale nuovo Comune sorto a seguito di fusione si snoda in quattro fasi distinte.

FASE 1

È il periodo di studio e analisi dell'idea del Comune unico, caratterizzato dallo studio di fattibilità articolato in un momento di analisi di base e da uno d'approfondimento.

In questo periodo le amministrazioni comunali di Acquarica e di Presicce concorrono all'apertura di tavoli di consultazione ed all'organizzazione di incontri pubblici per raccogliere pareri e suggerimenti.

A conclusione di questa prima fase i Comuni di Acquarica del Capo e di Presicce, qualora convinti della bontà del percorso, chiedono alla Regione Puglia di predisporre la legge per la fusione e deliberare l'indizione del referendum che consente ai cittadini di esprimersi in merito.

FASE 2

È quella che si apre con la richiesta di referendum e che si chiude con l'approvazione definitiva della legge regionale di fusione in caso di esito positivo del referendum.

In questa fase continueranno le attività d'informazione della cittadinanza e si svolgeranno alcuni processi di partecipazione finalizzati a rendere il voto più consapevole.

FASE 3

Qualora il referendum abbia esito positivo si apre la fase di costruzione vera e propria del nuovo Comune ad iniziare da quella che conduce all'elezione dei nuovi organi amministrativi.

Anche questa fase è caratterizzata da processi di partecipazione e da momenti di democrazia deliberativa che consentono ai cittadini di affiancarsi alle attuali amministrazioni nel disegnare il Comune unico e alcuni dei suoi meccanismi di funzionamento.

FASE 4

È quella che si apre una volta eletti i nuovi organi comunali, ovvero determina l'avvio vero e proprio della vita del nuovo Comune Unico.

4. Strutturazione, tempi di realizzazione e gruppo di lavoro

Lo studio di fattibilità sarà improntato ad un metodo dialettico, con periodici incontri con i Sindaci dei Comuni interessati, con i rappresentanti politici della maggioranza e della minoranza degli enti locali territoriali coinvolti nel processo di fusione, con gli eventuali gruppi di lavoro interni.

Lo studio di fattibilità verrà completato in dodici mesi, con un primo report fornito ai Sindaci interessati entro sei mesi dall'avvio del progetto finalizzato ad aprire il dibattito con il territorio.

Martignano 28 dicembre 2016

Prof. Luigino SERGIO