

Luigino Sergio è nato e vive a Martignano, in provincia di Lecce, comune nel quale ha svolto le funzioni di sindaco per circa vent'anni.

Ha ricoperto importanti incarichi pubblici, fra i quali quello di vicepresidente e successivamente quello di direttore generale della provincia di Lecce.

È stato per circa dieci anni presidente dell'unione di comuni della Grecia Salentina e consigliere d'amministrazione della fondazione "La Notte della Taranta".

È stato direttore generale del comune di Galatina (LE), componente del nucleo di valutazione della provincia di Lecce, del comune di Galatina (LE), dell'Istituto Autonomo delle case popolari di Lecce ed ha ricoperto il ruolo amministratore unico di Sanitaservice Lecce, società in house providing di ASL Lecce.

Esperto in governo e direzione degli enti locali è docente in master universitari e professore a contratto di Reti Sistemi e Filie Turistiche del corso di laurea in Manager del Turismo del Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'università del Salento.

Autore di numerose monografie, contributi in volume, articoli, saggi in riviste giuridiche e proposte di legge, svolge attività di ricerca sul tema dell'organizzazione degli enti locali territoriali.

La fusione è il risultato dell'aggregazione di almeno due comuni contermini, con l'istituzione di un nuovo ente locale territoriale a seguito di legge regionale e rappresenta la forma più efficace di semplificazione e di ottimizzazione dell'agire dei comuni, soprattutto di quelli di piccola dimensione.

La legge Delrio, n. 56/2014, all'art. 1, comma 130, ha previsto che la fusione possa aversi anche attraverso «procedimento d'incorporazione» in un comune contiguo, nel quale caso non si ha l'istituzione di un nuovo comune, atteso che «il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

La fusione di comuni continua ad essere da un lato un istituto in continua evoluzione anche dal punto di vista giuridico e dall'altro una categoria costantemente oggetto di discussione, tra chi è contrario, accampando soprattutto questioni legate alla presunta perdita d'identità dei territori oggetto di fusione e chi si dimostra ad essa favorevole, soprattutto, ma non solo, sostenendo, con una visione di stampo aziendale che la frammentazione del governo locale sconta spese assai elevate, con un'incidenza abbastanza sostenuta dei costi fissi di funzionamento delle strutture dell'ente locale territoriale rispetto al complesso totale delle risorse finanziarie disponibili.

Pur ritenendo il nostro lavoro non del tutto esaustivo, si è voluto argomentare sull'istituto della fusione di comuni, prendendo spunto dall'esame di un caso concreto, vale a dire quello dei dodici enti locali territoriali associati nell'unione di comuni della Grecia Salentina, per analizzarne, partendo dai tagli dei trasferimenti erariali, i costi di funzionamento e passare ad esaminare i riflessi sul piano finanziario dell'eventuale aggregazione dei suddetti comuni in un unico ente locale territoriale di oltre cinquantamila abitanti.

Si è indagata anche la questione dei contributi straordinari per la fusione di comuni, sia di parte statale e sia di parte regionale che sicuramente debbono essere oggetto di valutazione nell'esprimere un giudizio di merito sulla convenienza o meno dello strumento aggregativo comunale, al netto delle valutazioni anche d'ordine politico che i *policy makers* non possono esimersi di considerare e si è analizzata anche la riduzione della rappresentanza istituzionale nei comuni oggetto di fusione, in uno con la conseguente diminuzione dei costi della politica.



€ 22,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

L. Sergio - La fusione di comuni tra risparmi di spesa pubblica e incentivi finanziari

Luigino Sergio

LA FUSIONE DI COMUNI TRA RISPARMI DI SPESA PUBBLICA E INCENTIVI FINANZIARI

La Collana "Studi e Ricerche Aziendali" accoglie pubblicazioni scientifiche di carattere teorico ed empirico rientranti nell'ambito delle discipline dell'Economia Aziendale. Essa accoglie lavori provenienti da studiosi italiani e stranieri (in lingua italiana e in lingua inglese) caratterizzati da originalità e rigore metodologico, con esclusione di volumi didattico-divulgativi. La Collana si suddivide in due serie:

1) La serie *Studi Istituzionali*, destinata ad accogliere lavori di tipo generalista sui temi dell'Economia Aziendale e della Ragioneria.

2) La serie *Ricerche e Approfondimenti Tematici*, rivolta ad accogliere ricerche teoriche e sperimentali, focalizzate su temi specifici dell'Accounting, del Controllo Direzionale, della Gestione, del Management e della Storia della Ragioneria.

Collana di Studi e Ricerche Aziendali

La Collana di “**Studi e Ricerche Aziendali**” accoglie pubblicazioni scientifiche di carattere teorico ed empirico rientranti nell’ambito delle discipline dell’Economia Aziendale. Essa accoglie lavori provenienti da studiosi italiani e stranieri (in lingua italiana e in lingua inglese) caratterizzati da originalità e rigore metodologico, con esclusione di volumi didattico-divulgativi. La Collana si suddivide in due serie:

- 1) la serie **Studi Istituzionali**, destinata ad accogliere lavori di tipo generalista sui temi dell’Economia Aziendale e della Ragioneria.
- 2) la serie **Ricerche e Approfondimenti Tematici**, rivolta ad accogliere ricerche teoriche e sperimentali, focalizzate su temi specifici dell’Accounting, del Controllo Direzionale, della Gestione, del Management e della Storia della Ragioneria.

I lavori proposti saranno inizialmente vagliati dal Direttore, coadiuvato dai Membri del Comitato Scientifico, secondo le specifiche competenze, al fine di valutare se possiedono le caratteristiche necessarie per l’inserimento in Collana. Per i volumi della Serie Ricerche e Approfondimenti Tematici è, inoltre, previsto un doppio referaggio anonimo in conformità ai criteri internazionali, con la seguente cadenza temporale:

- la prima fase di valutazione ad opera dei Reviewer da svolgersi entro 60 giorni dalla data di ricezione dei lavori;
- la seconda fase di valutazione (eventuale) da parte dei Reviewer da completarsi entro 20 giorni dalla ricezione del lavoro rivisto.

Tutti i volumi avranno i codici ISBN e DOI.

Le proposte per la pubblicazione devono essere inviate all’attenzione del Direttore Scientifico della Collana (stefano.adamo@unisalento.it)

Direttore Scientifico:

Stefano Adamo (Università del Salento)

Comitato Scientifico:

David Alexander (Emeritus - University of Birmingham); Nunzio Angiola (Università di Foggia); Maura Campra (Università del Piemonte Orientale); Augusta Consorti (Università di Chieti-Pescara); Stefano Coronella (Università Parthenope Napoli); Antonio Costa (Università del Salento); Luciano D’Amico (Università di Teramo); Roberto Di Pietra (Università di Siena); Alberto Incollingo (Università Vanvitelli Napoli III); Alessandro Lai (Università di Verona); Alessandro Mechelli (Università Tuscia Viterbo); Anna Lucia Muserra (Università di Bari); Antonella Paolini (Università di Macerata); Paolo Ricci (Università Federico II Napoli); William Claude Rivenbark (University of North Carolina); Mauro Romano (Università di Bari); Ugo Sostero (Università Cà Foscari Venezia)

Comitato Editoriale:

Roberta Fasiello (Università del Salento) - Coordinatrice

Piervito Bianchi (Università di Foggia); Fabio Caputo (Università del Salento); Francesca Imperiale (Università del Salento); Francesca Magli (Università Bicocca Milano); Guido Migliaccio (Università di Benevento); Michela Soverchia (Università di Macerata); Mario Turco (Università del Salento)

LUIGINO SERGIO

**LA FUSIONE DI COMUNI
TRA RISPARMI DI SPESA PUBBLICA
E INCENTIVI FINANZIARI**

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La presente monografia è stata sottoposta ad una procedura di valutazione secondo il sistema di *peer review* a doppio cieco esterno. Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

© 2023 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

INTRODUZIONE	9
--------------	---

CAPITOLO I

IL COMUNE COME CATEGORIA GIURIDICA

1.1. Le funzioni comunali	17
1.2. Il decentramento comunale	31
1.3. La classificazione degli enti pubblici	35

CAPITOLO II

L'ENTE LOCALE TERRITORIALE COME ORGANIZZAZIONE

2.1. L'organizzazione	41
2.2. <i>Vision mission</i> e obiettivi dell'organizzazione	45

CAPITOLO III

DAL COMUNE ENTE BUROCRATICO AL COMUNE AZIENDA

3.1. La burocrazia nella dottrina: Weber-Wilson-Merton-Gouldner-Grozier	49
3.2. Il cambiamento organizzativo	55
3.3. Il modello PROSCI	59
3.4. Il modello MAIA	62
3.5. Lewin e la teoria delle forze	64

CAPITOLO IV

IL PROCESSO D'AZIENDALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: *NEW PUBLIC MANAGEMENT* E *PUBLIC GOVERNANCE*

4.1. L'azienda	67
4.2. Il processo di rinnovamento della P.A.	73

CAPITOLO V
LA FUSIONE DI COMUNI ORDINARIA E PER
INCORPORAZIONE. L'INCENTIVAZIONE FINANZIARIA

5.1.	Il presupposto della fusione di comuni: il ruolo delle aggregazioni aziendali	81
5.2.	Le economie di scala e le economie di raggio d'azione	83
5.3.	La categoria dell'aggregazione del territorio comunale nel sistema giuridico italiano: la fusione di comuni ordinaria	88
5.4.	La fusione per incorporazione	96
5.5.	L'incentivazione finanziaria statale	99
5.6.	Punti di forza e di debolezza del processo di fusione di comuni	102

CAPITOLO VI
IL CASO DI STUDIO
I COMUNI DELL'AREA DELLA GRECÍA SALENTINA

6.1.	Fusione di comuni e rappresentanza istituzionale: generalità	107
6.2.	La rappresentanza istituzionale nei comuni della Grecía Salentina e la riduzione dei costi della politica	134
6.3.	I riflessi della fusione di comuni sul <i>management</i> dell'ente locale territoriale: il segretario comunale	150
6.3.1.	I revisori dei conti	157
6.3.2.	<i>Il middle management</i> : le posizioni organizzative	164
6.4.	Gli incentivi finanziari dello Stato in caso di fusione dei comuni della Grecía Salentina	169
6.5.	Gli incentivi regionali	171
6.5.1.	Gli incentivi regionali per la redazione degli studi di fattibilità	176
6.6.	La posizione di SOSE Soluzione per il Sistema Economico	181
6.7.	La riflessione di altra parte della dottrina	186
CONCLUSIONI		195
SITOGRAFIA		201
BIBLIOGRAFIA		205

INTRODUZIONE

La fusione è il risultato dell'aggregazione di almeno due comuni contermini, con l'istituzione di un nuovo ente locale territoriale a seguito di legge regionale e rappresenta la forma più efficace di semplificazione e di ottimizzazione dell'agire dei comuni, soprattutto di quelli di piccola dimensione.

La legge Delrio¹, n. 56/2014, all'art. 1, comma 130, ha previsto che la fusione possa aversi anche attraverso «procedimento d'incorporazione» in un comune contiguo, nel quale caso non si ha l'istituzione di un nuovo comune, atteso che «il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione» sulla quale forma aggregativa comunale è intervenuta la Corte costituzionale che ha ricondotto tale fattispecie alla competenza legislativa esclusiva statale, creando in questo modo una sostanziale differenza tra la fusione "ordinaria", di cui all'art. 15 del TUEL, di competenza regionale e la fusione "per incorporazione"².

¹ L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in G.U. 7 aprile 2014, n. 81.

² Vedi Sentenza della Corte costituzionale, 24 marzo 2015, n. 50, con la quale, in disparte di altre questioni, alcune regioni (Puglia e Calabria) avevano lamentato che il comma 130 avrebbe violato l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. e comma 4 nonché gli artt. 123 e 133, comma 2 Cost., atteso che la disposizione controversa avrebbe inciso in modo del tutto illegittimo sulla competenza legislativa delle regioni oltre che sulla riserva statutaria regionale a regolare con propria disciplina l'attività referendaria, sia sulle leggi regionali e sia sui provvedimenti amministrativi della regione. Di differente avviso, la Corte costituzionale ha affermato che: «6.2.2.– Allo stesso modo la disposizione (sub comma 130) relativa alla fusione di comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un comune esistente di un altro comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale comune,

Purtroppo, quando si discorre di fusione di comuni gli amministratori locali e di sovente le comunità, spesso, si dividono sull'istituto aggregativo dando luogo ad una discussione senza fine; vale a dire tra sostenitori e detrattori della fusione tra enti locali territoriali, spesso a prescindere da ogni valutazione sottostante, fatta di dati, comparazione tra modelli organizzatori, esame del contesto geopolitico, opportunità che la fusione offre in termini di incentivi, esame dei suoi punti di debolezza.

Certo è che la grande frammentazione del governo del territorio per il nostro Paese è stato un problema da sempre.

Si pensi che il Titolo I e il Capo I del Regio Editto del 1847 rivolto all'amministrazione dei comuni, disponeva che essi dovevano avere «un'amministrazione propria ed uniforme che ne regge e rappresenta gli interessi»; mentre il ministro dell'interno del terzo governo Cavour, Luigi Carlo Farini³ presentò al Parlamento un disegno di legge, con l'obiettivo di istituire una commissione legislativa che studiasse e proponesse una riforma dell'ordinamento amministrativo che prevedesse anche un progetto d'accorpamento dei comuni che avessero meno di mille abitanti⁴.

A sua volta, la L. n. 2248/1865, Allegato A⁵, riguardava anche le ipotesi di variazione territoriale, atteso che l'art. 13 prevedeva che il Re potesse decretare l'unione di più comuni quando l'avessero richiesta i consigli comunali e qualunque fosse stata la popolazione comunale, potendo i comuni che avessero voluto riunirsi, tenere separate le loro rendite patrimoniali, le loro passività e le spese obbligatorie necessarie al mantenimento delle vie interne e delle piazze pubbliche, prevedendo la possibilità della «riunione» dei comuni qualora essi avessero avuto una popolazione inferiore ai millecinquecento abitanti,

e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Ed infatti, l'estinzione di un comune e la sua incorporazione in un altro comune incidono sia sull'ordinamento del primo, sia del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile. Dal che la non fondatezza, anche in questo caso, della censura di violazione del titolo di competenza fatto valere dalle ricorrenti, in prospettiva applicativa del criterio residuale, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.». La Sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 è consultabile all'URL: https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2015:50.

³ Luigi Carlo Farini, ministro dell'interno dal 24 marzo 1860 al 31 dicembre 1860, nel terzo governo Cavour (21 gennaio 1860-23 marzo 1861).

⁴ Commissione legislativa temporanea per lo studio e la compilazione di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo del nuovo Regno, presentata dal ministro dell'interno Farini alla Camera il 16 maggio 1860, al Senato il 12 giugno 1860 e istituita presso il Consiglio di Stato con L. 24 giugno 1860. I lavori della commissione si protrassero sino al 4 marzo 1861.

⁵ L. 20 marzo 1865, n. 2248, in G.U. 27 aprile 1865. Tale legge conteneva diversi allegati: «A», *Organizzazione amministrativa dello Stato*; «B», *pubblica sicurezza*; «C», *Sanità pubblica*; «D», *Istituzione del Consiglio di Stato*; «E», *Contenzioso amministrativo*; «F», *opere pubbliche*.

mancassero dei mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e si trovassero in «condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione» e oltre a quando «il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni» (art. 14).

Dello stesso tenore è il R.D. n. 164/1898⁶, con il quale venne emanato il nuovo testo della legge comunale e provinciale, il quale all'art. 113 disponeva la possibilità che i comuni fossero riuniti a prescindere dalla loro dimensione demografica, «quando i consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino di accordo le condizioni»; a sua volta l'art. 114 si rivolgeva ai comuni con popolazione inferiore a millecinquecento abitanti, i quali «potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che [...] manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali [e] che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione».

Successivamente, tanto il R.D. n. 269/1908,⁷ quanto il R.D. n. 148/1915⁸, a dimostrazione dell'importanza che anche a quei tempi aveva lo studio della maglia territoriale, reiterarono la possibilità della riunione dei comuni aventi popolazione inferiore a 1.500 abitanti, al pari di quanto avvenne in epoca fascista allorquando, con l'art. 8 del R.D. n. 2839/1923⁹ si confermò l'eventualità dell'ampliamento territoriale quando era dimostrata l'insufficienza territoriale, fattore d'impedimento allo sviluppo economico del comune, al pari di quanto si determinò con il R.D. n. 383/1927¹⁰ che operò una revisione generalizzata delle circoscrizioni comunali, attraverso il loro «ampliamento o la riunione o comunque la modificazione» e che comportò una consistente riduzione del numero dei comuni.

Più tardi fu la volta dell'emanazione del R.D. n. 383/1943¹¹, con il quale veniva approvato il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale.

Importante per l'economia di questo lavoro è senza dubbio l'art. 30, comma 1 dell'anzidetto R.D. n. 383/1943, con il quale si dispo-

⁶ R.D. 4 maggio 1898, n. 164, *Nuovo testo della legge comunale e provinciale*, in G.U. 23 maggio 1898.

⁷ R.D. n. 269, del 21 maggio 1908, *Nuovo testo unico della legge comunale provinciale*, in G.U. 4 luglio 1908.

⁸ R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, *Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in G.U. 8 marzo 1915, n. 59.

⁹ R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, *Riforma della legge comunale e provinciale*, in G.U. 8 gennaio 1924, n. 6.

¹⁰ R.D. 17 marzo 1927, n. 383, *Facoltà al Governo del Re di provvedere ad una revisione generale delle circoscrizioni comunali*, in G.U. 31 marzo 1927, n. 75.

¹¹ R.D. 3 marzo 1943, n. 383, *Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*, in G.U. 17 marzo 1943, S.O. n. 65.

neva che: «i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche lo consentano, essere riuniti fra loro o aggregati ad altro comune».

E ancora, poteva essere disposta la riunione di due o più comuni qualunque sia la loro popolazione, quando i podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni¹²; mentre l'art. 31 prevedeva che: «i comuni, il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle esigenze dello sviluppo economico, possono ottenere l'ampliamento della loro circoscrizione [e] l'ampliamento può effettuarsi mediante l'aggregazione dell'intero territorio di comuni contermini, ovvero di quella sola parte di esso che sia riconosciuta sufficiente allo scopo».

Con la L. n. 142/1990¹³ l'istituto della fusione di comuni approda ai giorni nostri, disponendosi con l'art. 11 che nel rispetto degli artt. 117 e 133 Cost. fossero le regioni a modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni, «sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale», attesa la centralità della questione tesa al superamento dell'iperframmentazione del livello locale di governo del territorio.

Per questo, le regioni dovevano predisporre «un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26», assicurando ai comuni di nuova istituzione mediante fusione che «alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi».

Dopo la L. n. 142/1990, modificata dalla L. n. 265/1990¹⁴, cd. legge Napolitano-Vigneri, viene emanato l'odierno Testo Unico degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) che disciplina l'istituto della fusione di comuni all'art. 15.

Ciò detto, la fusione di comuni continua ad essere da un lato un istituto in continua evoluzione anche dal punto di vista giuridico e

¹² Con il R.D. n. 383/1943 si tengono distinti i concetti di riunione di comuni e di aggregazione di comuni, nel senso che la categoria della riunione di comuni afferisce all'odierna fusione, ex art. 15 del TUEL, mentre l'aggregazione di comuni può essere assimilabile all'odierna fusione per incorporazione, ex lege n. 56/2014, art. 1 comma 130.

¹³ L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, in G.U. n. 15 novembre 1990, n. 267, si riferisce

¹⁴ L. 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990, n. 142*, in G.U. 6 agosto 1999, n. 183, S.O.

dall'altro una categoria costantemente oggetto di discussione, tra chi è contrario, accampando soprattutto questioni legate alla presunta perdita d'identità dei territori oggetto di fusione e chi si dimostra ad essa favorevole, soprattutto, ma non solo, sostenendo, con una visione di stampo aziendale che la frammentazione del governo locale sconti spese assai elevate, con un'incidenza abbastanza sostenuta dei costi fissi di funzionamento delle strutture dell'ente locale territoriale rispetto al complesso totale delle risorse finanziarie disponibili.

Per questo, pur ritenendo il nostro lavoro non del tutto esaustivo, si è voluto argomentare sull'istituto della fusione di comuni, prendendo spunto dall'esame di un caso concreto, vale a dire quello dei dodici enti locali territoriali associati nell'unione di comuni della Grecia Salentina, per analizzarne, partendo dai tagli dei trasferimenti erariali, i costi di funzionamento e passare ad esaminare i riflessi sul piano finanziario dell'eventuale aggregazione dei suddetti comuni in un unico ente locale territoriale di oltre cinquantamila abitanti.

Il *case study* si riferisce a dodici comuni del Salento leccese, accomunati da una storia riveniente da medesime origini culturali che partono dall'antica colonizzazione greca della penisola salentina sin dagli antichi tempi della Magna Grecia (VIII sec. a.C.) oppure a partire dal periodo bizantino (VI sec. a.C.) allorquando i greci giunsero in massa sulle coste dell'attuale provincia di Lecce.

I suddetti comuni da molti decenni collaborano tra di loro, prima in via di fatto e successivamente anche in via di diritto, avendo istituito diversi soggetti giuridici a carattere associativo; precedentemente un'associazione e poi un consorzio e successivamente, l'unione di comuni, costituita ai sensi dell'art. 32 del testo unico degli enti locali (successivamente TUEL), il quale, tra l'altro, dispone che essa è «[...] l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi [...]».

Ciò detto, è sembrato del tutto consequenziale, esaminare l'esistenza delle condizioni, soprattutto economico-finanziarie associati in unione comunale dalle quali partire per intraprendere la strada della fusione di comuni, verificando, attraverso tutta una serie di indicatori, la fattibilità o meno del percorso aggregativo tra enti locali territoriali.

Questo, pertanto, è l'obiettivo del presente lavoro; la verifica della convenienza della fusione dei comuni nei dodici comuni oggetto d'esame, attesa la rilevanza in molti Paesi europei, tra cui l'Italia, della *species* "fusione di comuni", inserita nel *genus New Public Management*, consentendo più facilmente all'interno del sistema degli enti locali, l'ingresso di strumenti manageriali rivenienti dal settore privato,

come, solo a titolo d'esempio, il controllo di gestione, attraverso il quale è possibile verificare «[...]l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati[...]»¹⁵ e di attivare il processo d'aziendalizzazione della P.A.

Nel presente volume il tema della fusione di enti locali territoriali prende inizio dall'esame del comune come categoria giuridica e come organizzazione, vale a dire come insieme di persone e di gruppi che vengono chiamati allo svolgimento di attività interdipendenti per il conseguimento degli obiettivi programmati e poi come soggetto burocratico, idealtipo del potere legale, così come rappresentato da Max Weber; ma il comune è stato considerato soprattutto come azienda, della *species* azienda pubblica di erogazione, nella quale trovano cittadinanza i principi tipici del settore privato, come efficienza, efficacia, economicità, a cui si aggiungono quelli di legalità ed equità nell'accesso ai servizi e nel grado di soddisfazione dei bisogni.

L'ente locale territoriale è stato analizzato in quanto persona giuridica oggetto di cambiamento organizzativo, all'interno della quale categoria, quella del cambiamento, la fusione di comuni trova la propria ragione d'esistere come possibile modello innovativo previsto dall'ordinamento da più di trenta anni che può consentire lo svolgimento, in forma aziendale delle funzioni fondamentali comunali nonché l'erogazione di servizi pubblici in modo meno difficoltoso, rispetto a quanto può fare un comune soprattutto se di piccole dimensioni.

Il nucleo centrale del lavoro riguarda le due fattispecie di fusione esistenti nel nostro ordinamento, quella "ordinaria" prevista dall'art. 15 del TUEL e quella "per incorporazione" contenuta nella legge "Delrio", L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* e prevista all'art. 1, comma 130 e comprende lo studio dei riflessi nonché i riflessi in termini di risparmio sui costi che il comune oggetto di fusione realizza a valere sul management, sul middle management, sugli organi di controllo e sugli organi politici.

Si è indagata anche la questione dei contributi straordinari per la fusione di comuni, sia di parte statale e sia di parte regionale che sicuramente debbono essere oggetto di valutazione nell'esprimere un giudizio di merito sulla convenienza o meno dello strumento aggrega-

¹⁵ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, in G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O., art. 147, comma 2, lett. a).

tivo comunale, al netto delle valutazioni anche d'ordine politico che i *policy makers* non possono esimersi di considerare e si è analizzata anche la riduzione della rappresentanza istituzionale nei comuni oggetto di fusione, in uno con la conseguente diminuzione dei costi della politica.

Il lavoro, infine, ha riguardato anche la posizione di SOSE (Soluzione per il sistema economico) e di altra parte della dottrina sul tema delle aggregazioni comunali

Quanto esposto, in parte presentato come estratto di un mio recente lavoro¹⁶ e per altro verso come ulteriore e nuova attività di ricerca, mi auguro che possa essere oggetto di riflessione da parte dei decisori politici e di stimolo nei confronti di quanti sono avvezzi al tema del cambiamento organizzativo della P.A.

¹⁶ SERGIO L., *Reversibilità della fusione e limiti alla scissione dei comuni*, Bari, Cacucci, 2021.