

Progetto Speciale di “ITALIAE”

Linea di intervento “Osservatorio Permanente”

CUP: J51H17000030007

**Convenzione tra il Dipartimento per gli Affari
Regionali e le Autonomie e il Centro di Ricerca e
Formazione sul Settore Pubblico – Università di
Bologna**

Progetto

“I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati”

INDICE SOMMARIO

I

I PROCESSI DI FUSIONE DI COMUNI: RICOSTRUZIONE DEL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

di Benedetta Celati*

PARTE PRIMA:

IL RIORDINO TERRITORIALE COMUNALE

CAPITOLO PRIMO:

**Profili ricostruttivi del contesto nel quale si inseriscono le
procedure di ridefinizione dei confini amministrativi e
funzionali dei Comuni italiani**

1. Breve premessa introduttiva per l'inquadramento del tema
2. I principi: dall'uniformità amministrativa all'adeguatezza
 - 2.1 Autonomia e differenziazione
3. Il problema della dimensione comunale tra realismo e ingegneria istituzionale: le vie dell'associazionismo e dell'accorpamento
4. Le fusioni di comuni e l'art. 133 della Costituzione: tentativi di superamento della tensione dialettica tra le formule del "territorio democrazia" e del "territorio efficienza"
5. La crisi finanziaria e le esigenze di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa: riflessi sulle dinamiche di revisione territoriale

* L'autore si riserva di modificare il testo in sede di pubblicazione definitiva.

CAPITOLO SECONDO

Le fusioni di Comuni nella legislazione statale. Modelli e prospettive giuridiche

1. La legge 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali
2. La legge n. 265 del 1999 sulle autonomie locali: dalla forzosa trasformazione delle unioni in fusioni alla rottura del rapporto di diretta consequenzialità.
3. Il Testo Unico degli Enti Locali e la centralità delle Regioni.
4. L'obbligo di esercizio associato di funzioni (2010-2012)
5. La Legge Delrio (legge n. 56 del 2014) e la centralità dei Comuni nel sistema dei poteri locali
 - 5.1. La fusione per incorporazione
 - 5.2. I principi di democraticità e rappresentatività: i Municipi elettivi e le altre forme di collegamento tra l'ente fuso e le Comunità appartenenti ai Comuni preesistenti
 - 5.3. La previsione di misure agevolative e incentivanti
 - 5.4. Le norme di organizzazione del comune nato da fusione ed i profili successori
6. L'andamento temporale delle fusioni di comuni (1990-2012; 2012-2022).
7. Le legge sui piccoli Comuni
8. La dimensione demografica e territoriale dei comuni oggetto di fusione: verso l'attuazione del principio di adeguatezza?
9. La riforma del Testo Unico degli Enti Locali.

CAPITOLO TERZO

Le fusioni di Comuni nella legislazione regionale

1. Inquadramento e classificazioni delle diverse discipline regionali
 - 1.1 Le fasi del procedimento legislativo di fusione e la previsione di strumenti propedeutici al corretto inizio della procedura
 - 1.2 Il referendum consultivo nelle leggi regionali
2. La disciplina regionale dell'incentivazione alle fusioni nella normazione regionale e nei programmi di riordino territoriale
 - 2.1. Gli incentivi regionali agli studi di fattibilità propedeutici alla fusione e ai percorsi partecipativi e di consultazione pre e post-referendaria
3. Le norme regionali sull'organizzazione del comune nato da fusione e sui profili successori
4. Le fusioni nelle Regioni a statuto speciale: elementi distintivi
5. La distribuzione delle fusioni per Regione (periodo 1990-2012; 2012-2022)
6. Considerazioni conclusive

PARTE SECONDA
LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E
AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI FUSIONI

CAPITOLO PRIMO

Le pronunce della Corte costituzionale

1. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni
- 1.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015
- 1.2. I possibili spazi per una regolazione coordinata Stato-Regioni delle procedure di fusione
2. La sentenza n. 33 del 2019: verso il superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni
- 2.1. La riscoperta della differenziazione sul piano funzionale

CAPITOLO SECONDO

La giurisprudenza sull'art. 133, comma 2, Cost.

1. La giurisprudenza sull'art. 133, comma 2, Cost.
- 1.1. I confini del sindacato giurisdizionale amministrativo tracciati dalla giurisprudenza costituzionale
2. La nozione "polimorfica" di "popolazioni interessate"
3. Il procedimento referendario nella giurisprudenza costituzionale tra discrezionalità politica e vincolo al rispetto della volontà delle popolazioni interessate

PARTE TERZA
LE FUSIONI DI COMUNI NELL'ORDINAMENTO
FRANCESE E SPAGNOLO

CAPITOLO PRIMO

La Francia

1. Premessa
2. L'associazionismo intercomunale francese
3. Le forme non istituzionalizzate e istituzionalizzate di cooperazione intercomunale
4. La disciplina legislativa in materia di fusioni di comuni
 - 4.1. La “*Loi Marcellin*” del 16 luglio 1971
 - 4.2. La legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle collettività locali e la creazione delle c.d. “*Communes nouvelles*”
 - 4.3. La legge del 16 marzo 2015 relativa «à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes»

CAPITOLO SECONDO

LA SPAGNA

1. L'associazionismo comunale nella Costituzione spagnola del 1978
2. La riforma dei *Municipios* nella legge del 27 dicembre 2013
3. Lo strumento dei *convenios de fusión de municipios*
4. Brevi riflessioni conclusive

TABELLA SINOTTICA DELLE LEGGI REGIONALI

II

APPROFONDIMENTI

LE FUSIONI COME STRUMENTO DI PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE

di Tommaso Bonetti

VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA ECONOMICA NEI PROCESSI DI FUSIONE

di Cristina Brasili

LE FUSIONI NELLA PERCEZIONE DELLA CITTADINANZA: LA DIMENSIONE DEL CONSENSO POLITICO, LA COMUNICAZIONE E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

di Stefania Profeti

I PROCESSI DI FUSIONE DI COMUNI:

RICOSTRUZIONE DEL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

PARTE PRIMA:

IL RIORDINO TERRITORIALE COMUNALE

Capitolo primo

Profili ricostruttivi del contesto nel quale si inseriscono le procedure di ridefinizione dei confini amministrativi e funzionali dei Comuni italiani

1. Breve premessa introduttiva per l'inquadramento del tema

La disamina dell'istituto della fusione di Comuni richiede, per una sua approfondita trattazione, alcune annotazioni preliminari. Occorre, innanzitutto, inquadrare il tema all'interno della più ampia riflessione riguardante le risposte che, da diversi anni, l'ordinamento italiano tenta di fornire al c.d. problema della "polverizzazione" o frammentazione dei piccoli Comuni¹. Si tratta di concetti con i quali ci si riferisce a una peculiare caratteristica della geografia amministrativa² del nostro Paese, l'essere cioè composta da un numero piuttosto elevato di Comuni

¹ La soglia al di sotto della quale si applica la definizione statistica di "piccolo Comune" è di 5.000 abitanti. Sul tema della frammentazione dei Comuni in Italia e negli altri Paesi europei, cfr. N. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2015.

² Con l'espressione "geografia amministrativa" ci si riferisce più propriamente a una scienza che si avvale di una propria metodologia e si occupa principalmente: dello studio dei criteri di delimitazione atti alla determinazione di partizioni territoriali e sottoinsiemi o reti di connessione, in relazione a un obiettivo specifico di natura, generalmente, istituzionale; dello studio dei limiti territoriali dell'esercizio di funzioni pubbliche; dello studio dell'organizzazione territoriale e delle finalità di tali funzioni; della valutazione dell'efficacia sia delle partizioni individuate che dell'organizzazione territoriale ad esse connessa. Per questa definizione, cfr. F. Feriaino, *Spazi semantici, partizioni e reti: riflessioni sulla geografia amministrativa regionale*, IRES W.P. 140//2000. Si veda anche F. Merloni, A. Bours, *Amministrazione e territorio in Europa*, il Mulino, Bologna, 1994.

(7.901 unità in base agli ultimi dati ISTAT)³, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni. Tale particolarità sarebbe foriera, e al contempo manifestazione, di diseconomie – dal momento che la piccola dimensione coinciderebbe con l'impossibilità di sfruttare le economie di scala legate alle spese amministrative⁴ – e di malfunzionamenti del sistema amministrativo locale⁵, sollecitando, pertanto, l'intervento da parte dell'ordinamento⁶.

L'elemento dimensionale – determinato in funzione degli aspetti demografici⁷ – assume perciò un valore centrale nell'ottica delle politiche di riordino degli enti locali⁸, che mirano a rendere coerente la mappa delle amministrazioni italiane con le necessità economiche e sociali espresse dai territori⁹.

³ Per i dati, cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/6789>. Stando ai dati ISTAT, i Comuni italiani con meno di 2.000 abitanti sono 3.527. Di questi, 2.313 sono situati nelle c.d. aree interne, ovvero in quelle zone del paese che sono classificate come tali in base al criterio della distanza dei servizi essenziali. I Comuni che ne fanno parte (il 48,5% del totale), sono classificati come intermedi, periferici o ultraperiferici. All'interno delle aree ultraperiferiche, il 32,5% dei Comuni ivi situati non supera i 2.000 abitanti, in quelle periferiche questa percentuale è pari al 66,2% e in quelle intermedie invece ammonta al 55% (<https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-le-fusioni-di-comuni/>). Vi sono, tuttavia, Paesi caratterizzati da fenomeni di parcellizzazione municipale ben più estesi rispetto all'Italia, basti pensare all'emblematico caso della Francia, che ha oltre 34.955 Comuni.

⁴ L'idea è che gli enti locali di dimensioni maggiori riescono a ripartire i costi fissi su unità più numerose ed evitare altresì la duplicazione di alcuni costi, cfr. R. Steiner, C. Kaiser, *Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities*, in *Public Management Review*, 2, 2017, pp. 232-252.

⁵ Si vedano, a tale riguardo, le riflessioni sviluppate nell'ambito del "Progetto Pavia" e del "Rapporto Giannini". Con riferimento al primo, cfr. U. Pototschnig, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 1985, p. 681, ove P.A. sottolinea che la «assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila comuni italiani», avrebbe rappresentato «il limite maggiore dell'ordinamento».

⁶ Il dibattito sulla dimensione ottimale viene affrontato dal legislatore italiano in termini sia "efficientistici" (con riguardo al concetto di "economie di scala", ossia alla possibilità di offrire il massimo del servizio al minimo dei costi) sia di buon andamento della pubblica amministrazione, ovvero nell'ottica di rafforzare la capacità amministrativa degli enti. Come sottolinea M. Interlandi, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa" e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *Pa Persona e Amministrazione*, 1, 2021, pp. 139 ss., il tema della capacità amministrativa è, peraltro, oggetto di specifica attenzione nella programmazione dei fondi strutturali 2020-2027 ed è, altresì, al centro degli interventi previsti dal PNRR.

⁷ Gli aspetti dimensionali sono quelli cui fa riferimento il legislatore, prevedendo discipline differenziate in funzione della dimensione demografica.

⁸ Il "riordino territoriale" viene definito «politica costituente di carattere istituzionale» in S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Il dilemma del riordino Unioni e fusioni dei comuni italiani*, il Mulino, Bologna, 2018.

⁹ Su questi temi, cfr. C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 3, pp. 32 ss.

Le fusioni di Comuni, in quanto risultato della soppressione di più enti preesistenti o dell'incorporazione di un Comune in un altro già esistente, si inseriscono in questo solco¹⁰, costituendo uno strumento di “razionalizzazione territoriale” le cui potenzialità, pur essendo ormai pienamente riconosciute, appaiono, tuttavia, non del tutto valorizzate. Tale affermazione risulta giustificata, come avremo modo di meglio illustrare nel prosieguo dell'analisi, dai dati, dai quali emerge sia la limitatezza del fenomeno aggregativo comunale¹¹ rispetto allo sviluppo di forme associative – in particolare le unioni –, ad oggi dominanti nelle scelte operate dalle amministrazioni, sia dagli esiti non sempre soddisfacenti delle fusioni effettivamente attuate rispetto all'obiettivo di rispondere efficacemente al problema della frammentazione comunale. Molti sono gli esempi, infatti, di «microfusioni» realizzate in Italia, ovvero di fusioni incapaci di raggiungere una dimensione “adeguata”, mancando in questo caso, diversamente da quanto avviene per le unioni e per le convenzioni, ossia per la c.d. «dimensione associativa», la previsione di un limite demografico minimo¹². Il legislatore, del resto, non fornisce, come messo in rilievo dalla dottrina, una definizione normativa di “dimensione ottima” od ottimale, essendo rinvenibili, sul piano giuridico, solamente dei riferimenti al concetto, non completamente assimilabile, di «ambito ottimale», col quale si indica un'area territoriale adeguata allo svolgimento di determinate funzioni o servizi in forma associata da parte dei Comuni¹³.

La questione non è certo nuova. Il tema della frammentazione istituzionale e demografica degli enti comunali ha, invero, radici

¹⁰ Cfr. W. Gasparri (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹¹ Sebbene, i dati dimostrino che, dal 2014, il fenomeno delle fusioni è in costante crescita. cfr. S. Iommi, *Un quinquennio di fusioni di Comuni*, in *Amministrare*, 3, 2018, pp. 431-456.

¹² Cfr. C. Tubertini, *La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale*, in M. Degni (a cura di), *IV Rapporto Cà Foscari sui Comuni 2021*, Castelvechi, Roma. Sarebbe probabilmente necessario allineare le incentivazioni previste dall'ordinamento con l'obiettivo di scoraggiare le microfusioni che mal rispondono al problema della frammentazione, rappresentando piuttosto esempi di fusioni “identitarie” e non “strategiche”. Su questi aspetti cfr. A. Pirani, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2012, pp. 37 ss.

¹³ Sul punto cfr. ancora C. Tubertini, *La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale*, cit.

risalenti e ha dato luogo, nel tempo, a varie soluzioni politico-legislative.

In termini diacronici, è dunque possibile operare una ricostruzione articolata sull'alternanza di alcune fasi, che caratterizzano la *longue durée* degli interventi di riordino dei Comuni italiani¹⁴.

Alla fase autoritaria del periodo fascista, durante la quale sono stati aggregati in maniera coattiva 2184 piccoli Comuni¹⁵, faceva, infatti, seguito, in epoca repubblicana, un diverso ciclo caratterizzato da processi di riespansione della polverizzazione municipale¹⁶. I periodi successivi, in maniera estremamente succinta, possono poi definirsi come contraddisti da spinte contrapposte: al vincolo di rendere le entità associative preordinate alla trasformazione in fusioni (su cui, *infra* Cap. II, Parte I), verrà sostituita l'opzione della volontarietà fondata sulla predisposizione di incentivi¹⁷, a cui farà di nuovo seguito la coazione, seppur nella forma della previsione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni. Ed in effetti, la strategia sulla quale sembra oggi maggiormente investire il legislatore, per contrastare la parcellizzazione del livello amministrativo comunale, risulta essere quella della promozione delle gestioni associate, sulla scia, come vedremo, del forte condizionamento prodotto dalle esigenze euro-nazionali di contenimento della spesa pubblica.

¹⁴ Occorre ricordare che già la riforma amministrativa del 1865 attribuiva al governo la facoltà di aggregare i Comuni con meno di 1.500 abitanti. Art. 14, Allegato A, Legge 20 marzo 1865, n. 2248: «I comuni contermini che hanno una popolazione inferiore 1,500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni».

¹⁵ Il riferimento è agli effetti del r.d.l. n. 383/1927, nonché del Testo Unico 383 del 1934 sull'ordinamento provinciale e comunale, con il quale si rendeva possibile la facoltà di accorpate i Comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, nel caso fossero mancati i mezzi per provvedere in maniera conveniente ai pubblici servizi.

¹⁶ La l. 71 del 1953 stabiliva la ricostituzione dei Comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922, ancorché la loro popolazione fosse inferiore ai 3.000 abitanti, quando la ricostituzione venisse chiesta da almeno tre quinti degli elettori.

¹⁷ Nell'ordinamento italiano, per quanto attiene al sistema delle autonomie locali, non è stato seguito l'orientamento volto a prevedere operazioni di accorpamento d'imperio (effettuate invero nel solo periodo fascista), ma si è optato per l'incentivazione di processi di fusione volontaria, in ossequio a quanto stabilito dalla Carta costituzionale, che non consente aggregazioni imposte o forzate.

Ai fini del presente *excursus* introduttivo, si rende, tuttavia, necessario un ulteriore e più approfondito inquadramento, basato sulla ricostruzione dei principi amministrativi e costituzionali che rappresentano il sostrato giustificativo oltre che la cornice giuridico-istituzionale di riferimento delle politiche di fusione.

2. I principi: dall'uniformità amministrativa all'adeguatezza

Abbiamo sin qui fatto riferimento ai c.d. piccoli Comuni o “Comuni-polvere”¹⁸, onde dare conto dei motivi per cui si ricorre all'istituto della fusione in chiave di razionalizzazione organizzativa. A ben vedere, l'esame della problematica della frammentazione amministrativa comunale implica, come presupposto, una certa chiarezza sull'importanza da attribuire all'ente comunale, che, come noto, è un ente territoriale di base riconosciuto a livello costituzionale, dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria, e che, soprattutto, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo¹⁹. A quest'ultimo riguardo, è necessario sottolineare che sul livello comunale – a prescindere dalle dimensioni – insistono numerose funzioni rilevanti²⁰.

La riflessione non può non estendersi, perciò, alle evoluzioni e “rivoluzioni” che hanno influito sugli assetti amministrativi dei Comuni, progressivamente riguardati da interventi normativi che li hanno resi sempre più “autonomi” e sempre più “prossimi”, ossia vicini ai cittadini²¹.

Certamente, un momento cardine di questo processo evolutivo è rappresentato dalla riforma costituzionale del 2001, con la quale è stata stabilita la costituzionalizzazione del principio

¹⁸ Locuzione coniata da M.S. Giannini (a cura di), *I Comuni*, Neri Pozza, Vicenza, 1967; Id., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 455 ss.

¹⁹ Il riferimento è agli artt. 3 e 13 del Testo Unico degli Enti Locali, di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

²⁰ A partire dalla legge n. 59 del 1997, le competenze dei Comuni sono aumentate sempre di più, con il conseguente incremento del rischio di inadeguatezza degli enti di piccole dimensioni nell'assolvere i propri compiti. Sul punto, cfr. G. Romita, *Le formule di aggregazione comunale*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2016.

²¹ Per una lettura critica della “prossimità”, cfr. P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, pp. 81-111.

di sussidiarietà, principio d'origine comunitaria²², volto a privilegiare il ruolo degli enti locali nell'ambito dell'organizzazione statale, già penetrato nel nostro ordinamento «sia pur limitatamente al riparto delle funzioni fra Stato ed enti locali e fra regioni ed enti locali con la l. n. 439/1989 di ratifica della Carta europea dell'autonomia locale», ovvero «disciplinato come criterio-guida nei processi di distribuzione di compiti»²³ dagli artt. 3, comma 1, lett. o), e 4, comma 3, lett. a), della l. n. 59/1997 e dall'art. 2, comma 5, della l. n. 142/1990²⁴.

La riforma costituzionale del 2001, invero, sancisce l'affermazione di una triade di principi destinati a incidere in maniera profonda sugli assetti dell'ordinamento: oltre alla sussidiarietà, il principio di adeguatezza (tecnico-organizzativa), da intendersi come doverosa ricerca del livello di governo conveniente e proporzionato per il corretto svolgimento delle funzioni attribuite²⁵, e il principio di differenziazione (in senso organizzativo e funzionale). La sussidiarietà non solo pervade gli altri due principi, che alla stessa danno corpo e concretezza, ma costituisce altresì, come da più parti asserito e riconosciuto, l'anima della nuova architettura istituzionale predisposta dalla Costituzione²⁶. Essa può essere, infatti, letta, nell'intreccio della sua duplice dimensione verticale e orizzontale, come «regola che impone una valutazione di appropriatezza per la distribuzione di competenze tra i livelli di governo e come criterio di preferenza per la prossimità ai cittadini» che si esplica anche mediante la capacità dell'amministrazione di immedesimarsi «nelle formazioni

²² Cfr. L. Vandelli, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in AA. VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, I, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 1929 ss.

²³ Cfr. F. Merusi, *Il diritto "sussidiario" dei domini collettivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2003, pp. 77-90. Cfr. anche G. Pastori, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 749 ss.

²⁴ Modificata dalla l. n. 265/1999.

²⁵ Per quanto attiene al principio di adeguatezza, la legge 59/1997, all'art. 4, comma 3, già ne delineava l'impostazione concettuale: «I conferimenti di funzioni [...] avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: [...] g) [...] in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni».

²⁶ Cfr. A. Pajno, *Il cantiere delle riforme: la Carta delle autonomie locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, supplemento 5, 2006, p. 67 ss., ove l'A. sottolinea che «Differenziazione ed adeguatezza ci dicono che ogni livello di governo deve caratterizzarsi per avere una "sussidiarietà efficace"».

sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa»²⁷.

La digressione non è oziosa, perché ci consente di mettere in luce una trasformazione istituzionale fondamentale a cui quella riforma, attraverso l'affermazione dei principi menzionati, ha dato luogo. Le autonomie locali sono divenute il baricentro dell'amministrazione pubblica²⁸, e il Comune, da soggetto dello Stato, si è trasformato in vero e proprio «soggetto della democrazia costituzionale»²⁹.

Il mutamento, in senso ancor più significativo, ha riguardato il definitivo superamento di un modello di cultura amministrativa fortemente imperniato su una nozione unitaria ed uniforme di ordinamento degli enti locali³⁰. Il principio dell'uniformità amministrativa, di derivazione napoleonica³¹, è stato, infatti, per molto tempo il riferimento principe per l'articolazione organizzativa dei Comuni, in virtù del riconoscimento di una relazione di stretta corrispondenza biunivoca con il principio di uguaglianza formale³², la cui attuazione sarebbe stata in tal guisa garantita.

²⁷ Cfr. D. Donati, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2021, p. 215 ss. L'A. cita G. Pastori, *La redistribuzione delle funzioni*, cit., p. 752. Sulla sussidiarietà si veda, più diffusamente, D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013.

²⁸ Per l'uso di questa espressione cfr. C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2012, p. 695 ss.

²⁹ Concetto su cui cfr. C. Magnani, *Il comune soggetto autonomo della democrazia costituzionale*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche politiche ed economiche*, 1, 2003, pp. 31 ss.

³⁰ Si tratta di un dibattito che ha accompagnato il percorso dell'ordinamento post-unitario fin dalle sue origini, ossia dalla legge del 20 marzo 1865, n. 2248, che operò l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia e fissò anche il primo ordinamento degli enti locali (Allegato A "Legge Comunale Provinciale italiana). La legge del 1865 estendeva a tutto lo Stato la riforma che era stata introdotta, nel 1859, per il Regno di Sardegna dal Ministro dell'interno del regno Urbano Rattazzi, allontanando, di fatto, la possibilità di realizzare un ordinamento locale concepito in senso autonomistico, cfr. D. D'Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in *Diritto @ storia*, 6, 2007; C. Magnani, *Il comune soggetto autonomo della democrazia costituzionale*, cit.

³¹ Al modello francese, imperniato sul criterio della totale uniformità delle strutture locali, si contrapponeva quello austriaco, basato sull'idea "della differenziazione" delle autonomie territoriali. Cfr. D. D'Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, cit.; L. Vandelli, F. Mastragostino, *I Comuni e le Province*, il Mulino, Bologna, 1996; S. Bartole, L. Vandelli, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle regioni e degli enti locali*, il Mulino, Bologna, 1991.

³² La matrice di un tale approccio è appunto quella della tradizione amministrativa francese, ancorata alle concezioni rivoluzionarie del 1789. Si tratta dell'idea dell'uniformità come «articolazione organizzativa

In questo modo, stabilendo cioè una perfetta correlazione tra eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, nel godimento dei diritti «di prestazione», ed eguaglianza dei Comuni, per quanto attiene alle loro attribuzioni³³, è stata perpetuata l'idea che non fosse possibile differenziare le competenze di tali enti in base alla loro dimensione demografica (c.d. differenziazione in senso funzionale)³⁴.

Il fenomeno della polverizzazione comunale, al centro delle riflessioni sulla necessità di operare una riorganizzazione delle risorse amministrative locali, origina proprio dall'affermazione di questo modello, che interpreta l'eguaglianza come uniformità delle regole – e dunque delle funzioni a prescindere dal dato dimensionale e demografico – e la municipalità come diretta espressione della comunità³⁵.

Solamente con la legge 142 del 1990 sarà rimessa in questione una tale equazione, venendo per la prima volta aperta una breccia,

dell'uguaglianza: mezzo e tecnica di garanzia di una uguaglianza che, tuttavia, consentiva e mascherava disuguaglianze sostanziali», D. D'Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, cit.; G. Gardini, *Le relazioni tra i diversi livelli di governo in Italia. Suggestioni a partire dal dibattito spagnolo sul regime locale*, in *Documentación Administrativa*, 6, 2019, pp. 113 ss.

³³ L'uniformità, come evidenziato dalla dottrina, ha dominato a lungo la nostra tradizione giuridica, quale «criterio da applicare rigorosamente a diritti, regole, assetti istituzionali, stabiliti ed applicati all'intero territorio ed a tutti i cittadini dello Stato», L. Vandelli, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, pp. 587 ss.

³⁴ Sul punto cfr. R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 41 ss., il quale afferma «È un vecchio inganno che tormenta il discorso sulle autonomie potrei dire da sempre, sin dagli anni del Regno di Sardegna, ancor prima dello Statuto Albertino, ai tempi dei primissimi tentativi di riordinare dell'autonomia comunale. Il problema – ancor oggi attuale, del resto – è se si potevano differenziare le competenze dei Comuni in base alla loro dimensione demografica, o se ai piccoli Comuni montani si dovessero riconoscere le stesse attribuzioni dei Comuni maggiori. Il Consiglio di Stato prima (1852) e Santi Romano poi (1908) dissero di no, sostennero l'idea – a mio avviso profondamente sbagliata e alquanto disastrosa per la storia d'Italia – che, come i cittadini devono essere tutti eguali davanti alla legge, così dev'essere anche per i Comuni, anch'essi tutti eguali nelle loro attribuzioni, piccolissimi o grandissimi che essi siano». Il riferimento è a S. Romano, *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Società Editrice Libreria, Milano, 1908. Sul punto cfr. ancora L. Vandelli, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, cit.: «L'esperienza ha peraltro dimostrato – in Italia e altrove – come l'uniformazione delle regole possa convivere con accentuate disparità sostanziali e come la centralizzazione più rigida non garantisca affatto un reale godimento di equiparabili condizioni di vita».

³⁵ G. Gardini, *Le relazioni tra i diversi livelli di governo in Italia. Suggestioni a partire dal dibattito spagnolo sul regime locale*, cit.

nell'ordinamento³⁶, per l'emersione del principio di differenziazione³⁷. Esso verrà poi positivizzato dalle c.d. riforme Bassanini, nel 1997³⁸, e costituzionalizzato, come già evidenziato, con la riforma del titolo V del 2001³⁹.

Quest'ultima, in specie, abrogando l'art. 128 cost. e limitando la competenza statale ai tre oggetti indicati dall'art. 117, c. 2 lett. p), tra i quali figurano le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, avrebbe comportato una vera e propria rivoluzione copernicana con riguardo alla ridefinizione del quadro istituzionale degli enti territoriali, basata proprio sulla identificazione delle loro funzioni fondamentali. Parafrasando il celebre insegnamento di Massimo Severo Giannini⁴⁰, si può dunque affermare che le funzioni assurgono a elemento chiave per la riflessione sulle autonomie locali come ridefinite secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La Costituzione fa riferimento ai concetti di funzioni «fondamentali» (di cui alla lettera p) dell'art. 117, comma 2),

³⁶ Cfr. V. Onida, *La Costituzione*, in *Amministrare*, 3, 2001, p. 347, ove l'A. sostiene l'importanza della ricerca del gruppo di Pavia in quanto «premessa, per certi versi anche nei contenuti, del nuovo ordinamento delle autonomie locali».

³⁷ Si veda la sentenza 343/1991 Corte Cost, punto 5.1. del Considerato in diritto: «Per l'esatto inquadramento delle questioni sollevate, appare opportuno premettere che la legge n. 142 del 1990, nel disciplinare l'ordinamento delle autonomie locali in una prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione ed attuativa della IX disposizione transitoria e finale di questa, tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infra-regionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali. Rimane in tal modo superato il disegno delle leggi comunali e provinciali come concepite anteriormente all'ordinamento regionale, succedutesi nel tempo e rimaste fino ad ora pressoché immutate nel loro impianto organico. Carattere di tale disegno era quello dell'uniformità degli enti locali territoriali come conseguenza del loro diretto collegamento con l'amministrazione centrale, mentre il nuovo ordinamento delle autonomie si affida ad una legge di principi da completarsi con statuti e regolamenti che ciascuno degli enti locali deve adottare onde provvedersi di un assetto confacente alle esigenze della comunità di cui esso è espressione e quindi peculiare del suo modo di essere».

³⁸ Il riferimento è al disegno di riforma complessivo dello Stato introdotto dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59, per essere poi compiutamente definito nei confronti delle autonomie territoriali e locali da dalla l. 15 maggio 1997, n. 127, e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

³⁹ Che ha consolidato, in ossequio a quello che è stato efficacemente definito un processo “performativo metacronico”, le novità delle riforme Bassanini. Cfr. G. Piperata, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2020, p. 645 ss., che riprende l'espressione da S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, Carrocci, Roma, 2017.

⁴⁰ Il riferimento è a M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, II, 1959, pp. 11-14.

individuare dallo Stato⁴¹ e informate al principio di uguaglianza tra gli enti dello stesso livello⁴²; «proprie» (di cui all'art. 118, comma 2); «attribuite» (118, comma 1, 117, comma 6 e art. 119, comma 4) e «conferite» (art. 118, comma 2)⁴³. Con riguardo a queste ultime opererebbe, poi, il principio di sussidiarietà, trattandosi delle funzioni che, «per assicurarne l'esercizio unitario» (art. 118, comma 1) possono essere collocate a un livello più alto rispetto a quello comunale.

Il ragionamento che viene così ad imporsi si fonda sull'esigenza di assicurare, piuttosto, l'uguaglianza in senso

⁴¹ Secondo la Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2014, punto 4.1.3 del Considerato in diritto, «allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali [...]. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa».

⁴² Cfr. R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Esi, Napoli, 2016, pp. 45 ss. Il concetto di funzioni fondamentali ha subito una vera e propria metamorfosi a partire dalla legge n. 131 del 2003, che ha fornito la prima attuazione della Costituzione novellata e in base alla quale il Governo avrebbe dovuto individuare funzioni amministrative «connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte». Fino al 2009, tuttavia, a causa della mancata attuazione della delega legislativa, la determinazione degli assetti funzionali dei governi locali da ritenersi come fondamentali è rimasta priva di contenuti effettivi. Con la legge delega n. 42 del 2009, nell'ambito del processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, sono state per la prima volta individuate le funzioni fondamentali di Comuni e Province, anche se in via dichiaratamente provvisoria, onde «assicurare un ambito certo di riferimento per la determinazione del fabbisogno standard ai fini del finanziamento degli enti locali». Con il successivo art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, conv. in l. n. 135/2012, venivano poi individuate le funzioni fondamentali dei Comuni, secondo un'elencazione più ampia di quella definita per la individuazione delle voci di spesa per il calcolo del fabbisogno standard, venendo ricomprese anche in parte le funzioni «proprie». Sul punto, cfr. G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in F. Pizzetti e A. Rughetti (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, in *Osservatorio delle riforme*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 95 ss. Il tema delle funzioni degli enti locali si intreccia al lungo dibattito parlamentare sull'adozione di una Carta delle Autonomie, iniziato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, e mai giunto ad una effettiva conclusione.

⁴³ In dottrina, si sottolinea che «attribuite» sarebbero soltanto le funzioni «proprie» degli enti locali, diverse quindi da quelle «delegate», ovvero «tutte le funzioni dei Comuni, ai quali non è consentito di «delegare» funzioni ulteriori, dato che esse sono in principio tutte di loro spettanza», cfr. R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p.365 ss.

sostanziale⁴⁴, fondata cioè sulla valorizzazione e la tutela delle differenze⁴⁵, assumendo, come parametro di riferimento quello dimensionale, ossia la ricerca della dimensione “più idonea” per garantire che i Comuni siano in grado di adempiere alle proprie funzioni.

Ad essere enfatizzato è, in questo senso, l’obiettivo di far sì che gli enti siano dotati della capacità tecnica e amministrativa necessaria per i compiti che sono tenuti ad assolvere, in forza delle loro attribuzioni istituzionali. Capacità, come posto in evidenza dalla dottrina, «al venire meno delle quali, di necessità si afferma l’esercizio in via sussidiaria, o in cooperazione per tramite di convenzioni e consorzi (anche coattivi), o la definitiva riassegnazione delle funzioni, a organi o enti la cui potenza, la cui capacità organizzativa, sia adeguata allo svolgimento delle medesime»⁴⁶. L’adeguatezza si può, pertanto, tradurre in “idoneità organizzativa” ossia “minimo di capacità amministrativa” richiesta agli enti locali per realizzare i compiti ai quali sono preposti nell’interesse della comunità. Tale capacità, lungi dal poter essere presunta⁴⁷, richiede una verifica in concreto, secondo processi di accompagnamento delle amministrazioni verso il superamento delle loro condizioni di inadeguatezza.

Le fusioni sono collocabili nell’alveo di tali processi, in base a una logica di efficientamento amministrativo che ritroviamo, seppure con le dovute differenze, nell’ambito delle scelte di politica legislativa realizzate negli ultimi anni in materia di contrattualistica pubblica.

In maniera simmetrica, anche per quanto attiene alla “funzione appalti”, si pone, infatti, il problema della inefficienza arrecata dalla c.d. polverizzazione della domanda, ossia dalla presenza di un numero eccessivo di stazioni appaltanti⁴⁸, spesso di dimensioni molto ridotte e prive di competenze specialistiche, dunque incapaci di svolgere un’adeguata attività progettuale e

⁴⁴ Sul punto, L. Vandelli, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, cit.

⁴⁵ Cfr. D. D’Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, cit.

⁴⁶ R. Cavallo Perin, *La capacità tecnico professionale degli enti pubblici tra principio di adeguatezza e differenziazione*, in S. Torricelli (a cura di), *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni in occasione dell’ottantesimo compleanno di Domenico Sorace*, Esi, Napoli, 2020.

⁴⁷ Cfr. F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2018, pp. 81 ss.

⁴⁸ Attualmente, in Italia, le stazioni appaltanti sono circa 36.000.

programmatoria. Per rispondere a simili disfunzionamenti, in attuazione anche in questo caso del principio costituzionale di adeguatezza⁴⁹, il legislatore ha stabilito regole volte a indurre una trasformazione del *public procurement* nella direzione di una maggiore professionalizzazione e qualificazione, prospettando inevitabili modifiche organizzative. Come messo in rilievo dalla dottrina, non è possibile immaginare, infatti, che tutte le stazioni appaltanti siano dotate della organizzazione idonea a poter aggiudicare correttamente qualunque tipo di contratto, controllandone anche la corretta esecuzione. Da ciò deriva l'esigenza di una razionalizzazione ottenuta attraverso la "centralizzazione delle committenze". La professionalità nello svolgimento della funzione, imposta dal legislatore, si collega pertanto, analogamente a quanto avviene per le riflessioni sul riordino degli enti locali, alla tematica della ricerca della dimensione ottimale (*rectius*: adeguata), da raggiungere mediante forme di aggregazione dei contratti pubblici nonché di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici.

Una simile impostazione, basata sulla "razionalità operativa" e sulla possibilità di realizzare equilibri dinamici, traslata nuovamente sul tema della fusione di Comuni, ci consente di sostenere che tale istituto possa essere utilmente inquadrato come strumento funzionale ad adeguare "l'organizzazione pubblica all'assetto sociale", in un'ottica di potenziamento dell'efficienza amministrativa.

2.1 Autonomia e differenziazione

La "razionalità operativa" evocata nel paragrafo precedente chiama in causa il tema dei confini mobili delle libertà locali e dunque dell'autonomia degli enti territoriali.

Come già enunciato, la riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato il principio autonomistico, espresso dall'art. 5 della Costituzione⁵⁰, imprimendo l'adesione a un modello

⁴⁹ Cfr. G.M. Racca, S. Ponzio, *La scelta del contraente come funzione pubblica: i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Diritto Amministrativo* 1, 2019, p. 33 ss.: «Il principio di adeguatezza non è concetto nuovo alla disciplina dei contratti pubblici, pur se un tempo evidenziato in relazione agli operatori economici come requisito di partecipazione alle gare pubbliche, ai quali si è tradizionalmente richiesta la qualificazione delle capacità tecnico-organizzative ed economico-finanziarie».

⁵⁰ L'art. 5 della Costituzione presenta la formulazione dell'unità e della indivisibilità della Repubblica, da attuare però attraverso una articolazione di autonomie locali, cfr. C. Magnani, *Il comune soggetto autonomo della democrazia*

organizzativo imperniato sul decentramento delle funzioni e sulla valorizzazione della prossimità al cittadino. Il decentramento, tuttavia, non costituisce propriamente un sinonimo del concetto di autonomia: se il primo, infatti, esprime una formula appunto organizzativa, il secondo enuclea, invero, il principio che regola il rapporto tra i diversi livelli di governo⁵¹, stabilendo la possibilità di trattamenti differenziati in base alle peculiarità delle singole situazioni nei territori. La differenziazione è dunque strumento di promozione di una tale “autonomia” nonché mezzo per realizzare l’auspicata adeguatezza degli enti locali. Essa accentua l’esigenza di prefigurare forme di ricomposizione dimensionale del tessuto amministrativo locale, consentendo anche ai Comuni più piccoli di raggiungere un livello minimo di idoneità, in termini organizzativi e funzionali, per svolgere i compiti loro assegnati, facendo corrispondere il rispetto dell’identità comunitaria con l’efficacia della gestione. In questo senso, la differenziazione consente all’autonomia di operare come manifestazione di una “libertà positiva”, ovvero come espressione della libertà di «intrattenere volontariamente rapporti inter-istituzionali, instaurare relazioni e reti di collaborazione, gestire politiche unitariamente, accorpare intere strutture istituzionali»⁵². A ben vedere, però, la differenziazione, nel nostro ordinamento, sembra essere stata ricercata più sul piano organizzativo che su quello funzionale, attraverso l’imposizione di meccanismi di tipo associativo per gli enti di minori dimensioni, ma senza prevedere, come avviene ad esempio nell’ordinamento francese (su cui *infra*, Cap. I, Parte III), la possibilità di stabilire competenze diverse a seconda della dimensione demografica.

costituzionale, cit. In dottrina, si vedano *ex multis*, G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Zanichelli, Bologna, I, 1975, pp. 277 ss.; M.S. Giannini, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959; R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, I, Utet Giuridica, Torino, pp. 132 ss.; F. Benelli, *Art. 5*, in *Commentario breve alla Costituzione* (a cura di S. Bartole - R. Bin), Cedam, Padova, 2008.

⁵¹ Sulla distinzione tra autonomia e decentramento, cfr. F. Roversi Monaco, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983, pp. 1197 ss.

⁵² F. Spalla, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 1-2, 2006, pp. 121 ss.

3. Il problema della dimensione comunale tra realismo e ingegneria istituzionale. Le vie dell'associazionismo e dell'accorpamento

Posta questa premessa, finalizzata a illustrare lo scenario nel quale si collocano le riforme di riordino territoriale che hanno inciso (o mirato ad incidere) sulla geografia amministrativa italiana, possiamo ora addentrarci nella disamina degli strumenti con i quali viene affrontato il problema della riduzione del numero dei Comuni in funzione di una maggiore razionalizzazione organizzativa e istituzionale dei territori.

Partendo dall'assunto che l'efficienza non è né deterministicamente associabile all'autonomia, né spontaneamente vi si accompagna, si pone la questione di capire quale strategia debba essere configurata per adattare la maglia amministrativa comunale alle esigenze delle comunità locali, garantendo ai cittadini prestazioni adeguate.

In quest'ottica, assume specifica rilevanza "l'idea del territorio", che appare, da un lato, plasmata dalle concrete dinamiche storico-sociali che lo attraversano, dall'altro, storicamente interpretato come "determinazione della legge", impostazione che permea, tuttora, secondo una logica di ingegneria istituzionale, il metodo con cui vengono realizzati, nell'ordinamento italiano, gli interventi in materia di ridefinizione dei confini amministrativi.

Il tema del ripensamento del ruolo strategico dei Comuni interseca, così, inevitabilmente, il bisogno di assicurare una coerenza territoriale ai processi istituzionali, obiettivo che richiede di trovare un giusto equilibrio tra formule legali e situazioni materiali⁵³, ossia tra *l'esprit de géométrie* insito negli interventi di riordino⁵⁴ e il realismo richiesto dalla corretta analisi del contesto nel quale si profilano le azioni.

Due sono le strade che in questo "crocevia" possono essere percorse per "razionalizzare" l'organizzazione degli enti comunali: l'associazionismo municipale e l'accorpamento delle municipalità tramite, appunto, la fusione, istituto con il quale, come già ricordato, due o più Comuni necessariamente contigui si estinguono dando vita a un nuovo ente.

⁵³ V. Tondi della Mura, *La riforma delle unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *www.federalismi.it*, 2, 2012.

⁵⁴ M. Cammelli, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, in *il Mulino*, 2000, pp. 320 ss.

Entrambe le vie – associazionismo e accorpamento – possono essere inquadrare come strumenti di “*upscaling* territoriale”. Nel primo caso di tipo funzionale, in quanto forma di intermunicipalità, nel secondo, in senso proprio, con l’aumento delle dimensioni degli enti di governo e delle entità territoriali, mediante la creazione di un Comune più grande⁵⁵. La prima via, diversamente dalla seconda, non dà pertanto luogo a variazioni territoriali che incidono sui confini amministrativi, venendo realizzate forme di cooperazione tra gli enti municipali su specifiche materie, secondo i moduli del consorzio o dell’unione⁵⁶. In questo modo, si pone rimedio più alla separatezza che al sottodimensionamento istituzionale⁵⁷, come sembra emergere dall’evoluzione normativa riguardante l’associazionismo comunale (v. *infra* Cap. II, Parte I)⁵⁸.

Con l’associazionismo comunale, dunque, diversamente dalla fusione, si garantisce la permanenza degli enti municipali, ma anche il superamento dei loro limiti naturali, secondo l’idea di autonomia interpretata come forma di libertà positiva, menzionata nel paragrafo precedente.

Con la fusione, invece, in senso contrario rispetto a quell’impostazione concettuale, fortemente radicata nel nostro ordinamento, secondo cui i Comuni «si riconoscono» e non «si creano»⁵⁹, si realizza una vera e propria operazione di riscrittura del disegno istituzionale del territorio locale.

La domanda che ci si può porre a questo riguardo è come far sì che una tale operazione sia condotta in modo da conciliare

⁵⁵ S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Il dilemma del riordino Unioni e fusioni dei comuni italiani*, cit.

⁵⁶ L’unione di Comuni, ente locale di secondo livello che può essere definito come una forma associativa a vocazione plurifunzionale, dotata di personalità giuridica, nonché come una “proiezione dell’autonomia comunale”, consente ai piccoli Comuni di sopravvivere. Questi possono scegliere di “unirsi” sia per svolgere le proprie funzioni fondamentali, sia per realizzare le funzioni amministrative loro conferite da Stato e Regioni, in alternativa ad altre forme di gestione associata.

⁵⁷ A. Fraschini, F. Osculati, *La teoria economica dell’associazionismo tra enti locali*, POLIS Working paper n. 71, 2006.

⁵⁸ Il modello associativo, come sarà poi meglio approfondito nel prossimo capitolo, viene, infatti, inizialmente interpretato come prodromico alla “necessaria fusione”, per essere poi “affrancato” da tale funzione “transitoria”. L’unione, pertanto, assumeva esclusivamente valenza strumentale rispetto alla successiva fusione, rendendo recessiva la finalità dell’esercizio di una pluralità di funzioni o servizi. Col superamento dell’obbligo di trasformazione in fusione, prevarrà, invece, l’aspetto associativo. Cfr. V. Tondi della Mura, *La riforma delle unioni di comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, cit.

⁵⁹ Cfr. R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie*, cit.

l'astratta fissazione di una dimensione ideale – la c.d. ingegneria del *découpage* ispirata a modelli teorici astratti, per evocare le riflessioni di Lucio Gambi⁶⁰ – con la necessaria considerazione delle condizioni concrete dei territori, e delle loro differenze, riuscendo così a salvaguardare l'autonomia locale. L'esperienza delle fusioni condotte d'imperio durante il periodo fascista dimostra, infatti, che il carattere autoritario di determinati interventi sortisce quasi sempre effetti deleteri rispetto al successo dell'obiettivo di realizzare un'efficace revisione della mappa amministrativa, onde renderla più congruente con finalità di efficienza e maggiore vitalità economica⁶¹. Questo assunto appare dimostrato anche dall'esito non esattamente fruttuoso della scelta di ancorare, con la legge 142/1990, le unioni alla successiva trasformazione in fusione di Comuni, dopo un decennio di funzionamento. Tale formula transitoria avrebbe creato nelle comunità interessate timori e fastidi, determinati dalla sensazione di essere coartate ad attuare un disegno istituzionale imposto dall'alto e potenzialmente idoneo a «stemperare i più minuti elementi di connotazione popolare»⁶². Oltre a ciò, sembra, inoltre, venire in rilievo anche una certa ritrosia determinata dalla paura di andare incontro a processi di cambiamento dagli esiti se non incerti quantomeno non completamente prevedibili, riconducibile ad un atteggiamento di naturale preferenza per la continuità dello *status quo*.

Portando avanti l'ideale parallelismo con la materia dei contratti pubblici, già tratteggiato nei paragrafi precedenti, si tratta, a ben vedere, di uno scenario simile a quello verificatosi relativamente al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, laddove la previsione di adeguate capacità operative e professionali, quale condizione per svolgere attività contrattuale, è stata letta da molte amministrazioni negativamente, venendo

⁶⁰ Sul punto cfr. F. Galluccio, M.L. Sturani, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi*, in *Quaderni storici*, 1, 2008, pp. 155-176.

⁶¹ Su come il tratto inequivocabilmente autoritario della politica di fusione del periodo fascista sarebbe stato utilizzato, in seguito, quale giustificazione per il mantenimento dello *status quo*, cfr. F. Merloni, A. Bours, *Amministrazione e territorio in Europa*, cit., p. 13.

⁶² V. Tondi della Mura, *La riforma delle unioni di comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali*, cit.

interpretata come una forma di “esautorazione” ma anche come una potenziale fonte di aggravio delle procedure⁶³.

Posta una simile esigenza di operare interventi normativi che siano in grado di incontrare il favore delle amministrazioni destinate ad attuarli, come comincia ad apparire chiaro, il nodo da sciogliere riguarda la possibilità di conciliare capacità e prossimità, ossia, efficienza del sistema – da intendersi come prestazionalità – e democrazia – ovvero partecipazione democratica e controllo da parte dei cittadini.

4. Le fusioni di comuni e l'art. 133 della Costituzione: tentativi di superamento della tensione dialettica tra le formule del “territorio democrazia” e del “territorio efficienza”

L'efficienza, invero, costituisce un elemento cardinale per la riflessione sulle fusioni di Comuni. Come lumeggiato diversi anni orsono da illustre dottrina⁶⁴, essa infatti può essere inquadrata, al pari dell'uniformità e dell'autonomia, quale principio chiave della costruzione legislativa dell'ordinamento locale⁶⁵.

⁶³ Quel che emerge è infatti uno scenario nel quale molti enti temono di perdere potere o comunque di avviarsi verso un cambiamento dalla difficoltosa implementazione, che può causare, almeno in una fase iniziale, ritardi e inefficienze, invece che i miglioramenti sperati. Sul punto si rinvia alla riflessione contenuta nella Lettera aperta dell'allora Presidente Anac Francesco Merloni, *Anac e contratti pubblici tante proposte, poca concretezza*, 9 aprile 2020, disponibile al link: [https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/Interventi/Lettera Presidente.09.04.2020_.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/Interventi/Lettera%20Presidente.09.04.2020_.pdf). «Il problema che si è posto successivamente non sta nel Codice, come autorevoli interventi di recente hanno ricordato. Non sta nei suoi limiti, pur esistenti, quali l'eccessivo dettaglio della disciplina o l'eccessiva fiducia su un apparato sanzionatorio spesso ridondante, ma nel suo sostanziale rifiuto da parte dei principali protagonisti: da quattro anni si registra una sorda resistenza delle stesse stazioni appaltanti al processo di riqualificazione; le linee guida non sono state percepite per quello che la legge vuole, cioè delle raccomandazioni, ma come ulteriori vincoli; le imprese hanno chiesto interventi contraddittori, da un lato maggiori vincoli e dall'altro più deroghe ai vincoli così posti».

⁶⁴ Il riferimento è a M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, pp. 541 ss.

⁶⁵ Per questa riflessione, cfr. G. Piperata, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, cit. il quale ricorda come Mario Nigro si meravigliasse di come la scienza del diritto amministrativo avesse del tutto ignorato tale principio «forse ritenendolo extragiuridico o forse, aprioristicamente, ritenendo scontato che l'ente locale fosse una struttura efficiente, togliendo così — si potrebbe dire — “un alleato” all'autonomia, in

La formula che a tale principio si accompagna è quella coniata appunto da Mario Nigro con l'efficace immagine del c.d. "territorio efficienza", incardinata sull'idea della necessaria ricerca di uno spazio ottimale che consenta all'amministrazione di svolgere la propria funzione di servizio⁶⁶. L'ideale, anche nel caso delle fusioni, è raggiungere una corrispondenza tra tale formula, basata sull'incontro tra domande del territorio e dei cittadini e risposte offerte dalle istituzioni, e la formula, sempre elaborata da Nigro, del c.d. "territorio democrazia", legata invece al principio di prossimità, e dunque al dato identitario. La conciliazione delle ripartizioni funzionali con quelle identitarie, nel disegno dei Costituenti, trova il proprio punto di caduta nella previsione di cui all'art. 133, comma 2, della Cost., volta a compendiare la ricerca della capacità sistemica con le preferenze dei cittadini. Essa stabilisce, infatti, che la Regione debba sentire le popolazioni interessate prima di procedere all'istituzione, con sue leggi, di nuovi Comuni sul suo territorio e alla modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni⁶⁷. In questo modo, il referendum consultivo, manifestazione della volontà popolare di procedere

virtù di un positivo rapporto di interdipendenza, sia pur da sviluppare in termini di equilibrio».

⁶⁶ Sul punto si veda D. Donati, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo, numero speciale*, 2019, pp. 95 ss. Come sottolineato da M. Interlandi, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa" e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, cit., per Nigro, il territorio è «misura del bisogno amministrativo nella sua concretezza e attualità, e del modo migliore di soddisfarlo, in modo che si stabilisca la dimensione organizzativa tecnicamente più corretta per la prestazione e per il godimento dei servizi stessi (territorio-efficienza)».

⁶⁷ La Costituzione prevede discipline differenziate per l'istituzione di un nuovo Comune a seguito del processo di fusione, a seconda dell'appartenenza o meno dei Comuni interessati alla medesima Regione. Nel caso in cui i Comuni che intendono fondersi appartengano a Regioni differenti, l'art. di riferimento è il 132, comma 2, in virtù del quale: «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra». Invece, qualora la fusione riguardi Comuni appartenenti alla medesima Regione, viene in rilievo il 133, comma 2: «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». laddove, infine, i Comuni che procedono alla fusione appartengano alla medesima Regione ma siano ricompresi in Province diverse, si applica l'art. 133, comma 1, che assegna alla potestà legislativa statale l'istituzione e la determinazione delle circoscrizioni provinciali. Sul punto, cfr. F. Politi, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, pp. 5 ss.

alla costituzione di un nuovo Comune, assume valore di elemento propedeutico alla fusione⁶⁸. Si tratta di una peculiarità dell'ordinamento italiano, dal momento che in altri Paesi europei ed extraeuropei viene prevista la possibilità, da parte dei livelli di governo sovraordinati di adottare in maniera coatta l'istituto della fusione⁶⁹. A ben vedere, tale opzione nel nostro ordinamento è impedita sia dall'art. 133, comma 2, Cost. sia dal principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., che nel loro combinato disposto contribuiscono a definire il principio dell'autodeterminazione della popolazione per quanto attiene alle modificazioni dei confini amministrativi comunali. Invero, siffatto “dovere costituzionale” di ottenere preventivamente il consenso della collettività di riferimento prima di procedere a variazioni riguardanti gli enti locali lo ritroviamo anche nell'ordinamento europeo, ove la Carta Europea dell'Autonomia Locale prevede all'art. 5 che «Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge»⁷⁰.

Non essendo, dunque, praticabile la via della coazione, il legislatore, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, ha inteso promuovere i processi di fusione, nell'ottica del raggiungimento di una dimensione ottimale rispondente ad esigenze di efficienza amministrativa, mediante politiche di incentivazione⁷¹, incrementate, con effetti decisamente positivi, a partire dal 2012⁷².

5. La crisi finanziaria e le esigenze di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa: riflessi sulle dinamiche di revisione territoriale

⁶⁸ La Corte costituzionale interpreta la consultazione della popolazione locale di cui all'art. 133, c. 2, come consultazione referendaria, stabilendo che non sono ammesse deroghe per ipotesi di minor rilievo. Cfr. Corte cost., sent. n. 214/2010, si vedano anche le sentt. 279 del 1994, 107 del 1983, 204 del 1981.

⁶⁹ Cfr. S. Fissi, G. Scalone, *Il Fenomeno della Fusione di Comuni in Italia: Profili Evolutivi ed Evidenze Empiriche*, in *Economia Aziendale Online*, 3, 2020, pp. 285 ss.

⁷⁰ Si veda G. Romita, *Le formule di aggregazione comunale*, cit.

⁷¹ Il riferimento è in particolare alla l. 56/2014 (cosiddetta “legge Delrio”). Sul punto cfr. C. Tubertini, *La nuova disciplina della fusione di Comuni*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 268 ss.

⁷² Sebbene, come già evidenziato, la legislazione statale non indichi una «dimensione ottima» da raggiungere con la fusione, gli incentivi sono correlati, in maniera crescente, all'aumento delle dimensioni demografiche complessive del nuovo Comune, cfr. C. Tubertini, *La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale*, cit.

Negli anni della crisi finanziaria (2010-2013), del resto, molte sono state le ripercussioni degli interventi di risposta, approntati per contenerne le conseguenze, sul piano dei pubblici poteri e, tra di esse, le più incisive hanno riguardato, in particolare, il sistema degli enti locali⁷³. Come noto, ad essere maggiormente colpiti sono stati proprio i modelli di relazione finanziaria che legano lo Stato centrale alle sue articolazioni territoriali⁷⁴. Le riforme adottate in costanza della crisi hanno avuto, infatti, come obiettivo principe la riduzione della spesa pubblica, con l'inevitabile effetto di comprimere i margini di operatività del principio di autonomia⁷⁵. Invero, la necessità di limitare i costi, secondo la dottrina⁷⁶, sarebbe prevalsa anche sulla finalità del buon andamento della pubblica amministrazione⁷⁷, che, in un'ottica di efficientamento dell'organizzazione amministrativa, avrebbe dovuto essere preminente⁷⁸. I tagli delle risorse destinate agli enti locali, e le misure di riordino, hanno riguardato segnatamente i piccoli comuni, la cui esistenza è stata di fatto

⁷³ Cfr. L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rimini, 2017. Il riferimento è in particolare, all'art. 2, commi 184-186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), come modificati dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2; all'art. 16 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; all'art. 23, commi 14-22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214; agli artt. 17-20 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, meglio noto come decreto sulla *spending review*; alla l. 228 del 2012 e alla l. 147 del 2013, che prevedono riordini e tagli nell'ambito degli enti territoriali. Alla l. 66 del 2014 e alla l. 89 del 2014; alla l. 190 del 2014; alla l. 208 del 2015 e alla l. 78 del 2015.

⁷⁴ Sul punto cfr. ancora C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, cit.

⁷⁵ G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2015, pp. 533 ss. Ricorre all'efficace espressione «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi», G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2014, pp. 21 ss.

⁷⁶ Si veda in particolare D. Donati, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, cit., il quale sottolinea come gli anni tra il 2011 e il 2013 siano stati quelli «dell'inarrestabile ascesa e dell'assoluta "prevalenza" del principio di economicità, declinato dal legislatore in quell'emergenza non nel senso della promozione di un virtuoso bilanciamento tra risorse e "prodotti" dell'azione pubblica, quanto piuttosto come l'affermazione del risparmio, del taglio dei costi come valore assoluto, in se stesso e per se stesso».

⁷⁷ Cfr. L. Vandelli, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2012*, Treccani, Roma, pp. 309 ss.

⁷⁸ Si riferisce al buon andamento come funzionalità delle amministrazioni pubbliche, concetto inglobante efficienza, efficacia ed economicità, F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit.

condizionata a una riorganizzazione strutturale e funzionale, che oltre ad essere giuridicamente vincolante, è risultata anche necessitata dal punto di vista economico⁷⁹. Sul piano delle politiche di revisione territoriale questo ha significato la scelta di imporre l'«obbligo dei Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti» di esercitare «in forma associata, attraverso convenzione o unione» le funzioni fondamentali⁸⁰, elencate in via transitoria dalla legge delega sul federalismo fiscale⁸¹. Una razionalizzazione dell'ordinamento la cui implementazione ha visto come protagonisti gli stessi enti oggetto delle misure di *spending review*, nell'ambito di un quadro di interventi per lo più caratterizzati dalla cifra dell'urgenza e dell'emergenzialità, ovvero incapaci di delineare un modello associativo forte «nei presupposti metodologici, nella natura giuridica, nell'impianto di governance e nelle conseguenti potenzialità di sviluppo»⁸².

L'aver posto il risparmio di spesa come criterio cardine di misure ordinamentali destinate a ridefinire gli assetti strutturali degli enti locali ha, pertanto, in un certo senso, minato la possibilità di realizzare una solida visione strategica della politica associativa comunale⁸³. Ad altri obiettivi di efficacia dell'azione pubblica – ulteriori rispetto al mero efficientamento dei costi – appaiono, diversamente, rispondere i processi di aggregazione tra Comuni disegnati dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne⁸⁴, varata, come politica sperimentale, con i fondi di coesione 2014-2020. Quest'ultima ancora, infatti, il tema della capacità sistemica

⁷⁹ Si tratta delle conseguenze delle politiche di riduzione della spesa pubblica, che si accompagnano alle riduzioni dei trasferimenti erariali e al blocco dell'assunzione del personale.

⁸⁰ Il riferimento è all'amministrazione generale, alla polizia municipale, all'istruzione, alla viabilità e trasporti, al territorio e ambiente, ai servizi sociali (art. 21, comma 3, l. n. 42 del 2009).

⁸¹ Al fine di «assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni» (art. 14, commi 25-31, l. n. 122/2010 e successive modifiche). La determinazione dei modi e tempi dell'azione comunale associata veniva poi assegnata dalla legge alle Regioni e al Governo.

⁸² V. Tondi della Mura, *La riforma delle unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, cit.

⁸³ Sul punto si vedano P. Messina, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2017, p. 1057-1090; S. Iommi, *Un quinquennio di fusioni di Comuni*, cit.

⁸⁴ Sul punto si veda l'intervista a Giovanni Xilo, esperto del Formez PA nell'ambito del progetto "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali" a supporto dei comuni impegnati nella costruzione di forme di gestione associata, in <http://focus.formez.it/content/associazionismo-lesperienza-snai-quadro-nazionale>.

(*rectius*: efficienza), da raggiungere mediante forme associative, a strategie più ampie di sviluppo socioeconomico locale.

Per quanto attiene alle fusioni, invece, è proprio in questa fase, che viene stabilito, sia dalla normativa statale sia da quella regionale (su cui *infra* Cap. II, Parte I), un deciso rafforzamento degli incentivi di natura finanziaria previsti per i Comuni che intendono fondersi. Si tratta di finanziamenti molto più ingenti di quelli destinati alle forme associative⁸⁵, che hanno di conseguenza reso la via dell'accorpamento realmente concorrenziale rispetto alla scelta di ricorrere all'unione.

⁸⁵ Sul tema cfr. B. Baldi, G. Xilo, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2012, pp. 141 ss.

Capitolo secondo

Le fusioni di Comuni nella legislazione statale. Modelli e prospettive giuridiche

1. La legge 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali

Come già evidenziato (si veda *supra*, Cap. I, par. 2), la legge 142 del 1990 recante *Ordinamento delle autonomie locali*⁸⁶ – figlia dei nuovi impegni assunti dall'Italia con la firma e la ratifica della Carta europea delle autonomie locali del 1985⁸⁷ – segna un momento di svolta per quanto attiene al progressivo superamento del modello dell'uniformità amministrativa, dando per la prima volta attuazione al principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione⁸⁸. Il tentativo, invero non del tutto riuscito⁸⁹, è quello di valorizzare, mediante una legislazione di principi⁹⁰, l'autonomia di Comuni e Province, ponendo le basi «per la

⁸⁶ La legge 142 del 1990, abrogata dall'art. 274 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sostituisce il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383. Essa dava attuazione a quanto disposto dall'art. 128 Cost. – successivamente abrogato dalla legge cost. 3/2001 – a tenore del quale la “legge generale della Repubblica” avrebbe avuto il compito di determinare le funzioni di Province e Comuni fissando i “principi generali” all'interno dei quali era chiamata ad esplicarsi l'autonomia degli enti locali. Cfr. F. Politi, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, cit. Sulla legge 142 del 1990 si veda inoltre L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁸⁷ Sul punto, F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit. La Carta europea delle autonomie locali stabilisce i principi di elettività, sussidiarietà, autonomia organizzativa e finanziaria, completezza ed integralità delle competenze affidate agli enti locali; fissa limiti ai controlli; stabilisce il diritto degli enti locali di associarsi per collaborare, cfr. G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2010, pp. 953 ss.

⁸⁸ E in particolare al terzo comma, ove si legge che la Repubblica «adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

⁸⁹ Per una lettura critica della legge 142 del 1990, si vedano F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit.; M.S. Giannini, *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2, 1992, pp. 41 ss.; E. Rotelli, *Il martello e l'incudine - Comuni e Province tra cittadini e apparati*, il Mulino, Bologna, 1991. Sul tema, si veda anche L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142: norme complementari, documenti, schemi*, Maggioli, Rimini, 1990.

⁹⁰ L'art. 1 della legge 142 del 1990 stabilisce la natura della nuova disciplina quale normativa di principi ovvero quale «legge generale dello Stato», in conformità, come già evidenziato, a quanto prescritto dall'art. 128 della Costituzione, cfr. G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, cit.

differenziazione dei relativi regimi e la delegificazione di parti importanti dell'ordinamento locale»⁹¹.

La legge 142 del 1990 interviene, soprattutto, sulla riorganizzazione della maglia amministrativa e funzionale del territorio italiano, attribuendo alla legge regionale il compito di disciplinare la cooperazione dei Comuni al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (art. 3, comma 3)⁹², istituendo le unioni di Comuni (art. 26)⁹³, le convenzioni⁹⁴ (art. 24) e le fusioni (art. 11), nonché fornendo indicazioni sulle soglie dimensionali minime delle comunità montane e dei nuovi Comuni.

In parziale continuità con quanto già previsto dal D.P.R. 616 del 1977⁹⁵, il legislatore stabilisce, in particolare, limitazioni alla proliferazione dei c.d. “Comuni-polvere”, spostando la soglia al di sotto della quale è impedita la creazione di nuovi Comuni da 5.000 a 10.000 abitanti⁹⁶, e ponendo quale unica eccezione quella dei casi di fusione tra Comuni di dimensioni inferiori. Viene in questo modo stabilito un nuovo principio fondamentale in

⁹¹ Agli enti locali vengono riconosciuti poteri statutari e regolamentari, con la conseguenza di definire un ambito di normazione, riservato ad essi, rispetto al quale la legge generale dello Stato ha una funzione duplice, di legittimazione e di autolimita. *Ibidem*.

⁹² W. Gasparri (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, cit., p. 5.

⁹³ L'art. 26, comma 1, legge 142 del 1990 reca: «In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi». Cfr., M. Bassani, *Art. 26 (Unioni di Comuni)*, in V. Italia, M. Bassani (con il coordinamento di), *Le autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 376 ss.

⁹⁴ Si tratta di un istituto finalizzato all'esercizio associato delle funzioni alternativo all'unione. Le convenzioni possono essere stipulate anche tra le stesse unioni e si configurano essenzialmente come strumento di coordinamento.

⁹⁵ Con il quale avveniva il trasferimento organico delle funzioni e venivano definite le competenze amministrative di Regioni, Province e Comuni. In base all'art. 16 del D.P.R. 616/1977, fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali, non si sarebbero potuti istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

⁹⁶ Il riferimento è all'art. 11, comma 1, della legge 142 del 1990. Tale divieto è oggi contenuto nell'art. 15 del Tuel. L'originario art. 11, stabiliva altresì che la Regione avesse il compito di predisporre un “programma” di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni (programma di riordino territoriale). La legge regionale istitutiva di nuovi Comuni mediante fusione doveva, poi, prevedere adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle “comunità di origine” (o ad alcune di esse).

materia di ordinamento delle autonomie locali, teso a favorire la fusione di Comuni⁹⁷.

La legge 142 del 1990, del resto, prevedeva inizialmente anche il vincolo per le unioni di Comuni di trasformarsi in fusione, dopo un decennio di funzionamento, pena lo scioglimento dell'unione stessa⁹⁸.

Si tratta, come già messo in evidenza, di un forte legame creato dalla normativa statale tra i due strumenti di “*upscaling* territoriale” previsti dall'ordinamento – unione e fusione di Comuni –, al fine di rispondere al problema della ridotta dimensione demografica e territoriale di buona parte degli enti municipali italiani, il cui esito però non è stato affatto soddisfacente. L'obbligatorietà della fusione ha comportato un rallentamento dei processi di accorpamento. Molti enti hanno preferito, infatti, “aggirare” tale previsione ricorrendo alla forma della convenzione per l'esercizio associato delle funzioni, venendo, così, meno l'effetto conformativo della norma, incapace di condurre a un incremento sia delle unioni⁹⁹ sia delle fusioni.

La legge 142 del 1990 prevedeva altresì la fusione di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con Comuni aventi popolazione superiore e quella di due o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (art. 11 commi 4 e 5).

Nel primo caso – fusione di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con Comuni aventi popolazione superiore – si stabiliva che lo Stato erogasse, oltre agli eventuali contributi della Regione, appositi contributi straordinari, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, parametrati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono. Nel caso invece di fusione di due o più Comuni con popolazione

⁹⁷ Cfr. G. Fratta, *La legislazione italiana in tema di circoscrizioni comunali*, in L. Gambi, F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 47 ss.

⁹⁸ Il riferimento è all'originario art. 26, comma 6, della legge 142 del 1990: «Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'art. 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta». Al comma 8 si stabiliva poi che, nel caso in cui la Regione avesse erogato contributi aggiuntivi rispetto a quelli normalmente previsti per i singoli Comuni, dopo dieci anni dalla costituzione, l'unione di Comuni avrebbe dovuto essere costituita in Comune con legge regionale, qualora la fusione non fosse stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei Comuni dell'unione.

⁹⁹ Cfr. G. Marinuzzi, W. Tortorella, *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, 1, 2013, p. 134, ove si ricorda che, prima del 1999, le unioni di Comuni erano solo sedici.

inferiore a 5.000 abitanti, i contributi straordinari venivano calcolati per ciascun Comune.

L'art. 11, comma 5, stabiliva poi che, qualora avvenisse la fusione di uno o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più Comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari fossero calcolati solo per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e venissero iscritti nel bilancio del Comune istituito a conclusione del procedimento di fusione, con l'obbligo di destinare non meno del settanta per cento per le spese concernenti esclusivamente il territorio e i servizi prestati all'interno del territorio dei Comuni soppressi che avevano popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Onde evitare che le fusioni venissero percepite negativamente dalla comunità locali, preoccupate di perdere ogni riferimento istituzionale e amministrativo, la legge 142 del 1990 prevedeva inoltre l'istituzione di Municipi, dapprima con legge regionale, poi con lo statuto comunale, nei territori già corrispondenti a distinti Comuni¹⁰⁰.

2. La legge n. 265 del 1999 sulle autonomie locali: dalla forzosa trasformazione delle unioni in fusioni alla rottura del rapporto di diretta consequenzialità

La successiva legge 265 del 1999, poi trasfusa nel Testo Unico degli Enti Locali (Tuel), di cui al D.lgs. 267/2000, determina, riscrivendo completamente l'articolo 26 della legge 142 del 1990¹⁰¹, la rimozione del vincolo di scopo stabilito da quest'ultima con riferimento all'istituto dell'unione¹⁰². Ciò ha prodotto due significative conseguenze, ossia il notevole aumento delle unioni¹⁰³ e la contestuale diminuzione delle fusioni.

Siffatto intervento normativo, più specificamente, muta la finalità dell'unione: da mezzo volto ad accompagnare il passaggio

¹⁰⁰ Si veda in questo senso il commento di C. Tubertini, *Oltre l'esercizio associato delle funzioni: la fusione*, in L. Vandelli (con la collaborazione di P. Barrera, T. Tessaro, C. Tubertini), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini, 2014, p. 233.

¹⁰¹ Il riferimento è all'art. 6 della legge 265 del 1999, le cui disposizioni sono state poi riprese dall'articolo 32 del Tuel.

¹⁰² Inoltre, viene eliminata la soglia demografica fissata a quota 5.000 abitanti per i comuni partecipanti ad unioni, e la necessità di appartenere alla medesima Provincia da parte degli enti locali aderenti.

¹⁰³ Come già evidenziato, prima del 1999 si contavano appena 16 unioni in Italia, contro le 206 del 2003.

verso la riduzione del numero degli enti, attraverso la successiva trasformazione in fusione, essa diviene una formula organizzativa – alternativa all’istituto delle convenzioni e dei consorzi¹⁰⁴ – atta a garantire una maggiore efficacia della loro azione, ossia l’attuazione del principio di adeguatezza¹⁰⁵. L’esito della fusione continua a essere incentivato, ma rimane un’opzione solo di tipo eventuale, essendo mutato l’orientamento di *policy* espresso dal legislatore italiano, non più fondato su una impostazione di tipo verticistico, di scelta calata dall’alto, ma imperniato piuttosto sulla previsione di forme volontarie di accorpamento dei Comuni italiani, solo eventualmente successive a un processo associativo tramite unione.

L’unione, che ha personalità giuridica e propri organi politico-gestionali¹⁰⁶, assume, invero, la funzione chiave di strumento di tipo associativo stabile e strutturato con il quale raggiungere livelli più elevati di efficienza per gli enti di minori dimensioni in termini, come più volte sottolineato, demografici, senza incidere sull’identità delle singole amministrazioni¹⁰⁷.

La legge 265 del 1999 elimina, altresì, il programma quinquennale predisposto in maniera unilaterale dalla Regione sostituendolo con un programma, aggiornato ogni tre anni, concordato dalla Regione con i Comuni, per «l’individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi», programma che può essere realizzato «anche attraverso le Unioni»¹⁰⁸.

Viene altresì previsto un nuovo art. 26-*bis*, all’interno della legge 142 del 1990, recante *Esercizio associato delle funzioni*, con il quale si stabilisce che per favorire il processo di riorganizzazione

¹⁰⁴ I consorzi sono disciplinati all’art. 25, comma 1, della legge 142 del 1990, in quanto preordinati alla gestione associata dei servizi e per l’esercizio delle funzioni. Dal 2011, per fini di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa, è stata disposta la soppressione dei consorzi di funzioni esistenti e stabilito l’obbligo per i Comuni di assumere in proprio le funzioni prima esercitate dai medesimi. Il riferimento è alla legge 191 del 2009 (“Legge finanziaria 2010”).

¹⁰⁵ Cfr. I. Piazza, *Le unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell’ordinamento italiano*, in W. Gasparri (a cura di), *L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, cit.

¹⁰⁶ L’unione viene così ad essere configurata come “ente locale” di secondo livello con risorse umane, strumentali e finanziarie proprie, costituito da uno o più Comuni contermini. Cfr. F. Politi, *Dall’unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, cit.

¹⁰⁷ G. Marinuzzi, W. Tortorella, *Le fusioni e le unioni di Comuni*, in *Amministrare*, 3, 2018, 477 ss.

¹⁰⁸ Art. 6, comma 1, della legge 265 del 1999.

sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni debbono provvedere a disciplinare, con proprie leggi, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. Le Regioni, per questo motivo, erano tenute a favorire, nella disciplina delle incentivazioni, il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti, in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione; prevedere, in ogni caso, una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale e promuovere le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo, comunque, ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente avessero deliberato, su conforme proposta dei Consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

3. Il Testo Unico degli Enti Locali e la centralità delle Regioni

Con il Testo Unico degli Enti Locali (Tuel), di cui al D.lgs. 267/2000, viene confermata la nuova natura dell'unione di Comuni, quale ente locale finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi, avente autonomia statutaria e potestà regolamentare, nonché soggetto all'applicazione dei principi previsti per l'ordinamento dei Comuni ("in quanto compatibili")¹⁰⁹.

Il Tuel, in particolare, afferma la centralità delle Regioni con riguardo al tema del riordino territoriale¹¹⁰. Esse, infatti, in linea

¹⁰⁹ Il riferimento è all'articolo 32 del Tuel: «L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi». Il Tuel determina la forma di governo dell'Unione (composta da presidente, Giunta e Consiglio, formati da amministratori in carica dei Comuni associati), alla quale sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite. L'art. 32 Tuel aggiunge che l'Unione, qualora costituita in prevalenza da Comuni montani, assume la denominazione di "Unione di Comuni montani" e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'art. 44, secondo comma, Cost. e delle leggi in favore dei territori montani. Sul punto cfr. sempre F. Politi, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, cit.

¹¹⁰ Da ricordare in tal senso la sent. n. 343 del 1991 della Corte costituzionale, nella quale le Regioni vengono definite «centro propulsore e di coordinamento

di continuità con quanto già previsto dalla legge 142 del 1990, come modificata dalla successiva legge 265 del 1999, vengono investite del compito di predisporre un programma di individuazione degli ambiti ottimali per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, da realizzare anche attraverso le unioni, regolando le relative forme di incentivazione¹¹¹. Il legislatore prevede che le Regioni individuino, segnatamente, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, livelli ottimali di esercizio delle stesse, attribuendo ai Comuni autonoma responsabilità per l'identificazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie¹¹².

Per quanto attiene poi alle fusioni, l'art. 15 del Tuel, rubricato "*Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni*", in ossequio alle previsioni costituzionali, attribuisce alle Regioni lo svolgimento di funzioni fondamentali, venendo alle stesse conferito un ruolo strategico e legislativo. L'articolo richiama quanto disposto dagli artt. 117 e 133 Cost., secondo cui spetta a queste ultime, sentite le popolazioni interessate, l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni, nelle forme previste dalla legge regionale. Non è dunque possibile attuare una fusione attraverso un mero atto amministrativo. Viene stabilito, inoltre, che, salvo i casi di fusione tra più Comuni, non possano 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 obbligatorio¹¹³, rimettendo alla legislazione regionale il compito di disciplinare le modalità di consultazione delle "popolazioni interessate".

L'art. 15, comma 2, si occupa invece delle forme di partecipazione e decentramento dei servizi che debbono essere assicurate alle comunità dei Comuni oggetto della fusione. Mentre, l'art. 16 disciplina in particolare l'istituzione dei c.d. Municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. La norma del Tuel lascia ampia autonomia organizzativa all'ente locale, con due sole indicazioni, ossia che gli statuti possano prevedere organi eletti a suffragio universale e che agli

nell'intero sistema delle autonomie locali», su cui si veda L. Vandelli, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1991, p. 2738 ss.

¹¹¹ Art. 33, comma 3, del Tuel.

¹¹² Art. 33, comma 2, del Tuel.

¹¹³ L'intento perseguito dal legislatore è evidentemente quello di disincentivare la realizzazione di microfusioni.

amministratori dei Municipi siano applicate le norme degli amministratori dei Comuni con pari popolazione, di cui al Titolo III, Capo IV, del Tuel e comunque nei limiti previsti dalla legge statale. Lo statuto e i regolamenti comunali sono investiti del dovere di individuare le funzioni e la definizione delle modalità di organizzazione, nonché di nomina o elezione dei rappresentanti politici. Sebbene l'art. 16 non specifichi quali siano le competenze attribuite allo statuto e quali al regolamento, sembra potersi ascrivere al primo la potestà di stabilire le norme fondamentali dell'organizzazione e al secondo il compito di fissare la normativa di dettaglio¹¹⁴.

Venendo alle concrete modalità con cui avviene la fusione – che può essere realizzata per iniziativa popolare o consiliare (con alcune eccezioni che verranno illustrate nel prossimo capitolo) –, sono identificabili alcune fasi, di seguito brevemente passate in rassegna.

In primo luogo, vi è una fase di tipo istruttorio, con la quale inizia il procedimento che porterà all'approvazione da parte dei consigli comunali della deliberazione di richiesta alla Regione dell'avvio dell'iter di fusione. La seconda fase comincia, invece, con le deliberazioni regionali fino all'espletamento del referendum e alla successiva approvazione della legge regionale. Segue, poi, l'elezione degli organi del nuovo Comune e, infine, la piena operatività di quest'ultimo (quarta e ultima fase). Emerge, dall'illustrata scansione procedurale, la centralità delle Regioni e dei consigli comunali, i quali, pur essendo tenuti a considerare la volontà delle popolazioni interessate, sono titolari della decisione finale sulla fusione, che costituisce una scelta di indirizzo politico e amministrativo¹¹⁵.

L'art. 15, comma 3, disciplina invece, al fine di favorire le fusioni di Comuni, l'erogazione, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, di un apposito contributo straordinario da parte dello Stato¹¹⁶, commisurato a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono. La determinazione di

¹¹⁴ Sul punto cfr. G. De Lorenzi, *I Municipi. Natura e potenzialità dell'istituto*, in G.C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni*, Vol. 2, Maggioli, Rimini, 2020.

¹¹⁵ Cfr. M. Trapani, *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta "callaia" di una riorganizzazione istituzionale*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2017.

¹¹⁶ Si tratta di un contributo ulteriore rispetto a quelli della Regione di appartenenza.

tale contributo è stata più volte modificata dal legislatore nel corso degli anni. Ad oggi, la norma vigente prevede, a decorrere dal 2018, per i Comuni risultanti da fusione (o da fusione per incorporazione) un contributo decennale pari al 60% dei trasferimenti erariali conferiti per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario, stabilito dal comma 17, lettera b), legge n. 208/2015. Ogni anno, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, vengono disciplinate le modalità di riparto del contributo. In caso di fabbisogno eccedente le disponibilità, è data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo sono ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei Comuni originari¹¹⁷.

Infine, occorre sottolineare, come vedremo in maniera specifica nel prossimo capitolo, che il ruolo chiave attribuito agli enti regionali fa sì che la normativa di riferimento in materia di fusioni risulti disomogenea, differendo da Regione a Regione. Emblematica a questo riguardo risulta essere la disciplina dei referendum consultivi, venendo previsto, in alcuni casi, che l'istituzione del nuovo Comune avvenga col raggiungimento di un quorum dei votanti, in altri, invece, a prescindere da esso.

4. L'obbligo di esercizio associato di funzioni nel solco della legislazione anticrisi (2010-2012)

La crisi finanziaria internazionale, come già evidenziato nel primo capitolo, opera da potente acceleratore delle politiche di riordino territoriale. A partire dal 2010, infatti, sono state varate una serie di riforme volte a vincolare i piccoli Comuni a esercitare in maniera associata funzioni e servizi. Il riferimento è segnatamente al d.l. n. 78 del 2010 (convertito nella legge 122 del 2010), il cui art. 14¹¹⁸, comma 28, stabiliva, nella versione originale (prima delle modifiche introdotte dai successivi interventi normativi) che le funzioni fondamentali dei Comuni¹¹⁹, previste

¹¹⁷ Art. 20, comma 1-*bis*, d.l. 95 del 2012.

¹¹⁸ Rubricato *Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali*.

¹¹⁹ Inizialmente individuate nel numero di sei con la legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009, art. 21), successivamente sono diventate dieci (+1 per cui l'obbligo di gestione associata sussiste solo in presenza di vincolo tecnologico) con il d.l. 95/2012 (art. 19).

dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, dovessero obbligatoriamente essere esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero 3.000 in caso di Comuni montani)¹²⁰. Il successivo comma 30 affermava poi che la Regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, avrebbe dovuto individuare, con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

Inizialmente, il legislatore prevedeva altresì che i termini entro i quali conseguire l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, nonché la soglia demografica minima da raggiungere attraverso le unioni, avrebbero dovuto essere definiti con un d.p.c.m.¹²¹. Quest'ultimo, tuttavia, pur essendo stato presentato alla Conferenza Unificata, non vedrà mai la fine dell'iter di adozione¹²².

Le leggi regionali previste dal comma 30, a loro volta, non sono mai state adottate. La materia è stata successivamente disciplinata dal legislatore statale, con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98

¹²⁰ Da leggersi come corollario di una tale disposizione è quanto previsto dal successivo comma 29, che pone il duplice divieto per cui «*I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa*».

¹²¹ Art. 14, comma 31, d.l. 78/2010: «I comuni assicurano il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi del presente articolo entro il termine individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per la semplificazione normativa e con il Ministro per i rapporti con le Regioni. Con il medesimo decreto è stabilito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere».

¹²² Il d.p.c.m. prevedeva l'esercizio associato di due funzioni entro la fine dell'anno 2011, di altre due entro la fine dell'anno 2012, e di altre due entro la fine dell'anno successivo, e indicava una soglia demografica di adeguatezza fissata in quattro volte la dimensione del Comune con minore popolazione fra quelli associati. Cfr. F. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 1 agosto 2012. L'A. osserva che «da definizione dei modi e dei tempi del percorso è stata affidata sia alle leggi regionali che ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, peraltro con non chiara definizione di ruoli fra le due fonti, tanto fra loro "diverse"».

(convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, nel quale venivano stabilite le scadenze temporali per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali nonché la soglia demografica da raggiungere¹²³. Col successivo d.l. 138 del 2011 (convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148) venivano in parte modificate le norme precedenti ma soprattutto specificate le modalità di formazione e il funzionamento delle unioni di comuni, nonché il nuovo criterio demografico e temporale per l'esercizio associato delle funzioni: la soglia demografica minima delle unioni, in particolare, veniva aumentata a 10.000 abitanti. Col nuovo sistema, veniva altresì previsto l'obbligatorio esercizio associato di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici spettanti a legislazione vigente nel caso dei piccoli comuni (quelli sotto i 1.000 abitanti), attraverso unioni di Comuni, istituite dalla Regione, sulla base di proposte avanzate dai Comuni. Si tratta dell'istituzione delle c.d. "unioni speciali"¹²⁴, denominate in questo modo proprio per la peculiare disciplina che le caratterizzava, in parte diversa da quella prevista dal Tuel. In particolare, questa speciale forma di unione era contrassegnata da una distinta disciplina degli organi e da una integrale successione nei rapporti giuridici e nella titolarità del patrimonio dei Comuni. Esse, in base all'art. 16, comma 4, del d.l. 138 del 2011, avrebbero dovuto superare il limite demografico di 5.000 abitanti (3.000 per i comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane). Alle unioni speciali spettava la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile delle funzioni esercitate in forma associata e i Comuni avrebbero semplicemente concorso alla predisposizione del bilancio dell'unione, mediante l'approvazione di un documento programmatico da parte dei consigli comunali (senza, quindi,

¹²³ Art. 20, comma 2-*quater*, d.l. 98 del 2011, Nello specifico, il limite demografico minimo che doveva raggiungere l'insieme dei comuni tenuti a esercitare le funzioni fondamentali in forma associata era fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati, mentre il termine ultimo era fissato al 31 dicembre 2013.

¹²⁴ Art. 16 Articolo, d.l. 138 del 2011, *Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*.

presentarne uno proprio)¹²⁵. Questa forma di unione, è stata oggetto di valutazioni critiche, poiché, se da un lato manteneva in vita i Comuni aderenti, dall'altro, ne sacrificava totalmente l'autonomia, introducendo, di fatto, come asserito in dottrina, una fusione tra Comuni.

Inoltre, la normativa consentiva ai piccoli Comuni di poter ricorrere alle convenzioni in alternativa all'unione¹²⁶, esprimendo, tuttavia, una chiara preferenza per quest'ultima¹²⁷.

Con il successivo d.l. 95 del 2012, *recante Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, noto come decreto “*Spending Review*”, viene inciso nuovamente l'assetto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali. Nello specifico, l'art. 19 modifica quanto disposto dall'articolo 14 del d.l. 78 del 2010. In particolare, vengono individuate nove funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso unioni di comuni o convenzioni – a esclusione della lettera l), stato civile e servizi anagrafici – da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane. Viene inoltre modificato anche l'art. 16 del d.l. 138 del 2011, con la previsione solo facoltativa di unioni di Comuni speciali per gli enti con popolazione fino a mille abitanti, con contestuale svolgimento associato di tutte le loro funzioni amministrative e dei servizi pubblici¹²⁸. Riguardo all'associazionismo obbligatorio, il d.l. n. 95/2012 conferma poi la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni per i Comuni fino a 5.000 abitanti, affidando alle

¹²⁵ Cfr. Piazza, *Le unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, cit.

¹²⁶ Art. 16, comma 12, d.l. 138 del 2011: «L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1».

¹²⁷ L'art. 16, come illustrato, stabiliva infatti la necessità che nel caso di ricorso alla formula della convenzione venissero dimostrati efficacia, efficienza ed economicità della relativa gestione.

¹²⁸ Viene confermata la possibilità di assicurare tale esercizio anche mediante convenzioni.

Regioni, nelle materie di cui all'art. 117 comma 3 e comma 4 Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, efficienza e di riduzione delle spese¹²⁹. Infine, il d.l. n. 95/2012 stabilisce nuovi termini per dare attuazione all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, mentre, all'art. 20, comma 1, prevede per le fusioni di Comuni meccanismi specificamente incentivanti, con riferimento all'incremento dei contributi finanziari di cui all'art. 15, comma 3, del Tuel. In particolare, è stato stabilito che ai Comuni istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e seguenti, venisse attribuito, a partire dal 2013 e per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario statale commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni stessi, sia pure nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti. Per tutti i nuovi Comuni istituiti dal 2009 veniva, poi, stabilito l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno solo dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo, come base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo alla stessa.

L'obbligo di gestione associata ha incontrato nella sua implementazione notevoli ostacoli, come appare evidente dai progressivi slittamenti delle scadenze imposte agli enti per l'adempimento di tale vincolo.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2019, come vedremo nel cap. I della parte seconda, sembra invero aprire alla possibilità di una revisione della materia¹³⁰. Occorre, altresì, ricordare che con il d.l. 25 luglio 2018, n. 91, come convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, veniva, peraltro, istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate, tra l'altro, al superamento dell'obbligo di

¹²⁹ Art. 19, comma 1, lett. d). d.l. 95 del 2012.

¹³⁰ Nella sentenza, la Consulta sottolinea inoltre che l'«estenuante numero di rinvii dei termini originariamente previsti» dalla disposizione, che coprono «un arco temporale di quasi un decennio, dimostra l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma».

gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni¹³¹.

5. La Legge Delrio (legge n. 56 del 2014) e la centralità dei Comuni nel sistema dei poteri locali.

La legge 56 del 2014¹³², nel delineare una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, Comuni e Regioni¹³³ – rafforzando in questo modo «il baricentro comunale nelle autonomie locali, con un effetto di “municipalizzazione”»¹³⁴ – interviene in maniera specifica anche sul tema dell’esercizio associato delle funzioni comunali e delle fusioni¹³⁵.

Innanzitutto, vengono abrogati, con l’art. 1, comma 104, i commi da 1 a 13 dell’art. 16 del d.l. 138 del 2011, con i quali veniva introdotta la figura della c.d. “unione speciale” dedicata ai Comuni con meno di mille abitanti. Si elimina pertanto, nell’ottica di prevedere misure volte ad avviare una semplificazione amministrativa, il modello della «doppia» unione, riducendo tale strumento alla sola formula prevista dall’articolo 32 del Tuel.

Relativamente all’associazionismo obbligatorio, inoltre, la legge Delrio conferma il limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le unioni “obbligatorie” (salvo il diverso limite individuato dalle Regioni), estendendo tale soglia alle convenzioni (comma 107, lett. b)).

¹³¹ Il riferimento è all’art. 1, comma 2-ter, del d.l. 91/2018: «Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto è istituito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all’avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell’obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni».

¹³² Legge 7 aprile 2014, n. 56 recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (cosiddetta “legge Delrio”). F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*, 13, 2014, la considera la più importante legge di innovazione del governo locale dalle leggi Rattazzi del 1859.

¹³³ L. Vandelli (con la collaborazione di P. Barrera, T. Tessaro, C. Tubertini), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini, 2014.

¹³⁴ L. Ciapetti, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014. Per una valutazione critica della l. 56/2014, si veda G. Vetritto, *L’Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers Urban@it*, 1, 2015, p. 2.

¹³⁵ Si tratta peraltro dell’unica legge statale che contiene nel suo titolo il riferimento alle unioni e alle fusioni.

Per quel che concerne invece le fusioni di Comuni, vengono previste molte novità legate a esigenze sia di semplificazione procedimentale sia di incentivazione della diffusione di un tale istituto sul territorio nazionale, di tipo finanziario e organizzativo, ossia volte a garantire la tutela delle specificità del Comune nato dalla fusione mantenendo al contempo le eventuali norme di maggior favore stabilite per i Comuni originari. L'istituto viene pertanto rimodulato nell'ottica di facilitare il raggiungimento di un livello comunale adeguato dal punto di vista dimensionale, nell'ambito del disegno complessivo della legge che è finalizzata a valorizzare prioritariamente le realtà comunali.

Viene perciò confermato l'obbligo della gestione associata per delle funzioni fondamentali per i Comuni con una limitata soglia demografica, così come il ruolo attribuito all'unione di Comuni quale forma strutturale di riferimento per lo svolgimento di siffatte funzioni¹³⁶.

Al contempo la legge Delrio prevede alcune novità, quali la possibilità le leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali estendano l'obbligo di esercizio associato a funzioni comunali diverse da quelle fondamentali; nonché la possibilità che l'esercizio associato delle stesse venga affidato alle unioni di Comuni, destinatarie privilegiate delle funzioni di prossimità svolte dalle Province. Come evidenziato in dottrina, la riforma degli enti di area vasta – operante nel senso sia del ridimensionamento delle funzioni (per le Province) sia della specializzazione funzionale (per le Città metropolitane)¹³⁷ – comporta un cambiamento del contesto d'azione delle unioni. Tale mutamento in particolare risulterebbe determinato dal ruolo di rappresentanza affidato ai Comuni negli organi di governo degli enti di area vasta che spingerebbe questi ultimi ad aggregarsi onde realizzare un maggior grado di rappresentatività degli interessi comunali, attraverso le unioni o le fusioni¹³⁸.

¹³⁶ Sul punto cfr. C. Tubertini, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 794 ss.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Sul punto cfr. C. Tubertini, *Il sistema delle autonomie locali in Costituzione e nel disegno attuale, Parte seconda: Le forme associative tra gli EE.LL. secondo i principi di sussidiarietà e di adeguatezza. Le fusioni*, intervento del 9 ottobre 2019, Upi Emilia-Romagna

5.1. La fusione per incorporazione

Tra le novità certamente più significative impresse dalla legge n. 56 del 2014, vi è la previsione, al comma 130, della c.d. “fusione per incorporazione” (o fusione impropria), procedura introdotta appunto *ex novo* dal legislatore statale¹³⁹ al fine di creare una forma di successione tra enti che non si basi sulla nascita di una nuova entità, ma sul mantenimento in vita di uno dei Comuni preesistenti, il quale conserva la propria personalità, in quanto

¹³⁹ A ben vedere, alcune leggi regionali avevano già previsto questo tipo di fusione ancor prima che la legge Delrio la istituzionalizzasse a livello nazionale. Il riferimento è alla l.r. 143/1973 Regione Abruzzo, art. 8, «Istituzione di nuovi Comuni», che prevede l'ipotesi di «incorporazione di uno o più Comuni in altro Comune contiguo», precisando che «l'incorporazione, ai fini della presente legge, è equiparata alla fusione di Comuni, mediante l'istituzione di un Comune nuovo»; alla l.r. 54/1974 Regione Campania, art. 3, che afferma che «Ai fini della disciplina di cui alla presente legge regionale: l'incorporazione di un Comune in un altro della medesima Provincia è equiparata all'ipotesi contemplata alla lettera a) del precedente articolo 2 [cioè la fusione tra Comuni]»; alla l.r. 25/1992 Regione Veneto, art. 3: «La variazione delle circoscrizioni comunali può consistere: [...] nella incorporazione di uno o più Comuni all'interno di altro Comune»; alla l.r. 10/1995 Regione Marche, art. 3, «Mutamento delle circoscrizioni comunali», che specifica che «Il mutamento delle circoscrizioni comunali può aver luogo nei seguenti casi: a) incorporazione di un Comune in un altro contermini; b) distacco di una frazione o borgata da un Comune e sua incorporazione in un Comune contermini; [...]». Ai fini della presente legge, all'incorporazione di Comune in altro Comune contermini devono applicarsi le stesse disposizioni poste in materia di fusione di due o più Comuni contermini»; alla l.r. 24/1996 Regione Emilia-Romagna, art. 20, «Norme interpretative», che al comma 2 stabilisce che «Ai fini della presente legge, l'unificazione in un solo Comune di più Comuni preesistenti realizzata attraverso l'incorporazione di uno o più Comuni in un altro contiguo deve intendersi equiparata alla fusione di Comuni operata mediante istituzione di un Comune nuovo»; alla l.r. 29/2006 Regione Lombardia, la quale, pur non facendo espressamente riferimento all'incorporazione, nell'art. 5 rubricato «Mutamento circoscrizioni comunali», fa riferimento all' «aggregazione di un Comune ad altro Comune contiguo»; alla l.r. 68/2011 Regione Toscana, art. 64, «Contributi per fusioni ed incorporazioni», che stabilisce che «In caso di fusione o incorporazione di due o più Comuni, se la legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione non stabilisce alcun contributo in favore del Comune, è concesso un contributo pari a 150.000,00 euro per ogni Comune originario per cinque anni fino ad un massimo di 600.000,00 euro per il nuovo Comune a decorrere dall'anno successivo all'elezione del nuovo Consiglio comunale»; alla l.r. 34/2014 Regione Puglia, art. 6, «Fusione di Comuni», comma 4, che specifica che «Su richiesta dei Comuni interessati alla fusione, che può avvenire anche per incorporazione, deliberata dai rispettivi Consigli comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo Comune». Cfr. C. Tommasi, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015. Ricorda inoltre che l'incorporazione è un istituto che è stato ampiamente impiegato, in modo tuttavia autoritario, nel 1927 e 1928 per fusioni coattive ad opera dello Stato (per soppressione e aggregazione), F. Spalla, *Fusioni di Comuni: considerazioni teoriche ed evoluzione in Italia e in Europa*, in G.C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), op.cit.

incorporante, modificando solo i propri confini onde incorporare uno o più enti contigui¹⁴⁰. Il Comune incorporante, in questo modo, succede in tutti i rapporti giuridici degli enti incorporati, i cui organi invece decadono. La legge stabilisce che lo statuto del Comune incorporante venga integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento e che entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione debba essere avviata una apposita revisione. Tale legge può inoltre modificare la denominazione del Comune.

In relazione alla procedura di fusione, si stabilisce che il referendum per la consultazione delle popolazioni interessate debba essere svolto prima che i consigli comunali deliberino l'avvio delle procedure di richiesta alla Regione di incorporazione. In dottrina è stata avanzata l'idea che il legislatore abbia basato una tale previsione sul presupposto di una maggiore resistenza della popolazione a una ipotesi di fusione per incorporazione, stabilendo, per questa ragione, di anticipare la consultazione referendaria a una fase antecedente la vera e propria formalizzazione dell'iniziativa¹⁴¹.

Dal punto di vista degli incentivi, occorre ricordare che l'art. 23, comma 1, lett. *f-ter*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 114/2014) ha esteso anche alle fusioni per incorporazione la concessione del contributo straordinario *ex art.* 15, comma 3, Tuel.

Questa nuova modalità di fusione non ha incontrato un consenso unanime. In primo luogo, infatti, si possono evidenziare le criticità relative all'aspetto della rappresentanza politica, derivanti dal limite costituito dalla permanenza in vita degli organi del Comune incorporante; inoltre, è stato messo in rilievo che l'omogeneità finanziaria avrebbe un peso sul processo di incorporazione¹⁴². Ciò perché, come evidenziato in dottrina, dovendo il Comune incorporante farsi carico di tutte le situazioni attive e passive del Comune incorporato, la volontà politica di portare a termine il processo aggregativo dipenderà, in parte,

¹⁴⁰ I Comuni preesistenti diventano formalmente municipi del Comune incorporante.

¹⁴¹ Cfr. il commento di C. Tubertini, in L. Vandelli (con la collaborazione di P. Barrera, T. Tessaro, C. Tubertini), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, cit., p. 246.

¹⁴² M. Trapani, *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta "callaia" di una riorganizzazione istituzionale*, cit.

necessariamente dall'omogenea situazione finanziaria dei Comuni interessati dal processo¹⁴³. Al contempo, è possibile inferire che la fusione per incorporazione costituisce un istituto finalizzato a contrastare il fenomeno delle microfusioni, essendo ragionevole presumere che il Comune incorporante sia sempre più grande in termini demografici e più capace in termini amministrativo-economici del Comune/i incorporato/i.

5.2. I principi di democraticità e rappresentatività: i Municipi elettivi e le altre forme di collegamento tra l'ente fuso e le Comunità appartenenti ai Comuni preesistenti

Lo Statuto del Comune nato dalla fusione, come già evidenziato, può prevedere la costituzione di Municipi nei territori dei preesistenti Comuni.

Il comma 116 dell'art. 1 della legge 56 del 2014, facendo salve le previsioni di cui all'art. 16 del Tuel, disciplina, tuttavia, modalità alternative rispetto a quella dei Municipi volte ad assicurare la rappresentanza e la cura degli interessi delle comunità originarie. La norma fa riferimento a “forme particolari di collegamento” tra queste ultime e il nuovo Comune, specificando che le stesse possono essere oggetto di disciplina statutaria. Come sottolineato in dottrina¹⁴⁴, la nuova previsione differisce da quanto profilato nell'art. 16 Tuel, ove si menzionano i concetti di “organizzazione”, funzione e organi dei Municipi (eleggibili a suffragio universale e diretto), proprio perché il legislatore intende prospettare la possibilità di meccanismi che non assurgono al rango di vere e proprie articolazioni territoriali, incoraggiando piuttosto modelli organizzativi sperimentali.

In base al comma 117, ultimo periodo, lo statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi¹⁴⁵, venendo modificato quanto stabilito dal previgente comma 2 dell'art. 15 Tuel, che attribuiva tale compito alla legge regionale di fusione. La fonte statutaria, dunque, definisce tali meccanismi in modo da garantire una tutela alle comunità originarie. Tuttavia, l'art. 116 nel riferirsi alle “forme

¹⁴³ Cfr. C. Tommasi, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, cit.

¹⁴⁴ Si veda ancora C. Turbertini, in L. Vandelli, op.ult.cit.

¹⁴⁵ Oltre ai Municipi possono prevedersi anche uffici decentrati presso le sedi d'origine.

di collegamento” le qualifica come facoltative, mentre il 117 classifica le “forme di partecipazione e decentramento” come previsioni necessarie degli statuti. La dottrina ha interpretato questa discrasia ritenendo che le prime, cioè gli ulteriori strumenti di collegamento, siano lasciati all’autonomia statutaria, laddove le seconde debbono, invece, essere necessariamente disciplinate¹⁴⁶.

5.3. La previsione di misure agevolative e incentivanti

La legge 56 del 2014 prevede, poi, dai commi 131 a 134, specifiche misure incentivanti per le fusioni di Comuni. In particolare, viene stabilito che le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale – disciplinato dall’art. 1, commi 138-140 della legge n. 220/2010 –, possano individuare misure finalizzate a incentivare unioni e fusioni di Comuni (comma 131), autorizzando gli enti locali del loro territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo¹⁴⁷, con aumento dei pagamenti in conto capitale, procedendo contestualmente a rideterminare il proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all’entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire il rispetto degli obiettivi finanziari¹⁴⁸. Si stabilisce altresì che, per i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione nel 2014, sia prevista la priorità nell’accesso alle risorse del programma di cui all’art. 18, comma 9, del d.l. 69 del 2013 (c.d. 6.000 campanili) (comma 134). Nel caso di istituzione di Municipi, inoltre, il legislatore ha stabilito che siano mantenuti sino all’ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune. (comma 132). Vengono inoltre assegnati ai Comuni sorti da fusione ulteriori tre anni per l’adeguamento alle

¹⁴⁶ C. Tubertini, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, cit.

¹⁴⁷ Il riferimento è all’art. 1, comma 728 della l. 208/15 che dispone che le Regioni possano autorizzare gli enti locali del territorio a peggiorare il saldo per permettere un aumento degli impegni di spesa in conto capitale purché sia garantito l’obiettivo complessivo a livello regionale. L’art. 1 comma 729 prevede inoltre che “Gli spazi finanziari ceduti dalla Regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e dai Comuni istituiti per fusione a partire dall’anno 2011”.

¹⁴⁸ Cfr. il Commento di C. Tubertini in L. Vandelli (con la collaborazione di P. Barrera, T. Tessaro, C. Tubertini), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*, cit., pp. 247-248.

norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

Con riferimento ai contributi propriamente finanziari, occorre infine ricordare che il contributo di cui al comma 3 dell'art. 15 Tuel è stato esteso alle fusioni per incorporazione con il d.l. n. 90/2014, il quale ha introdotto un limite massimo per ciascun beneficiario che, pur commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, è stato fissato nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro, per le fusioni realizzate dal 2012. Successivamente, la disciplina del contributo è stata modificata dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 17-18, l. n. 208/2015) che, oltre ad aver stabilizzato a regime la destinazione di risorse in favore delle unioni e delle fusioni di comuni nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale¹⁴⁹, per complessivi 60 milioni annui, ha innalzato sia la misura di commisurazione del contributo spettante a ciascun comune dal 2016 al 40% dei trasferimenti attribuiti nel 2010 (in luogo del precedente 20%), sia il limite massimo del contributo per ciascun beneficiario, fino a 2 milioni di euro. Le successive due leggi di bilancio hanno ulteriormente aumentato la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010, portandola prima al 50% con decorrenza dall'anno 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016) e, da ultimo, al 60% a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

Con il decreto del Ministro dell'interno del 25 giugno 2019 (G.U. n. 152 del 1°luglio 2019) sono stati infine definiti a decorrere dall'anno 2019, le modalità, i criteri ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai Comuni facenti parte delle fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi.

Tra le misure agevolative è poi annoverabile la previsione di cui al comma 121, secondo la quale l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali previsto per i Comuni con meno di 5.000 abitanti può essere derogato con legge regionale in caso di

¹⁴⁹ La legge di stabilità per il 2014 aveva previsto che una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, fosse destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni, e che un'ulteriore quota, non inferiore allo stesso importo di 30 milioni, fosse altresì destinata ai Comuni istituiti a seguito di fusione.

fusione¹⁵⁰: può essere cioè fissata una diversa decorrenza dell'obbligo o una rimodulazione dei contenuti, fermo restando che, in assenza di legge regionale, i Comuni istituiti mediante fusione che raggiungano una popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati da tale obbligo per la durata di un mandato elettorale. Il comma successivo stabilisce, inoltre, che relativamente agli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e agli incarichi di nomina comunale, questi continuano ad essere esercitati fino alla nomina dei nuovi rappresentanti del Comune sorto da fusione.

In base al comma 133, infine, le risorse destinate, nell'anno di estinzione del Comune, ai singoli Comuni oggetto di fusione per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1° aprile 1999, confluiscono interamente in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione.

Rientra tra le misure agevolative anche la previsione di cui al comma 118, a tenore del quale al Comune istituito a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di Comuni.

5.4. Le norme di organizzazione del Comune nato da fusione e i profili successivi

Prima della legge Delrio, le problematiche giuridiche di natura successoria ovvero inerenti al regime giuridico del Comune sorto dalla fusione, in assenza di un adeguato quadro normativo statale, venivano affrontate, in maniera disorganica, dalle singole leggi regionali¹⁵¹.

La legge 56 del 2014, pertanto, si inserisce in questo alveo, cercando di rispondere a tali problematiche mediante la predisposizione di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

A questo riguardo, un elemento estremamente innovativo è costituito dalla possibilità assegnata ai Consigli comunali uscenti, in caso di fusione derivante dall'iniziativa consiliare, di approvare

¹⁵⁰ Si tratta di un incentivo di fatto indebolito dalla continua procrastinazione del termine.

¹⁵¹ Cfr. C. Tubertini, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, cit.

con conformi delibere lo statuto del nuovo Comune, che rimane in vigore, nelle more dell'effettiva istituzione di quest'ultimo, sino alle relative modifiche da parte degli organi del nuovo Comune. Tale norma permette al Comune derivante dalla fusione di essere immediatamente operativo. Lo statuto può infatti essere applicato anche prima che gli organi del nuovo ente si instaurino, costituendo altresì una base di riferimento per il commissario eventualmente nominato per il governo dell'ente, prima che vengano svolte le elezioni¹⁵², di cui al comma 120. Nell'ottica di garantire efficienza e continuità nello svolgimento delle funzioni da parte del Comune nato da fusione, si stabilisce inoltre che il commissario incaricato di gestire il Comune sino all'insediamento dei nuovi organi, sia coadiuvato dagli ex sindaci nell'ambito di un comitato consultivo appositamente istituito. Tale comitato ha altresì la funzione di assicurare una tutela adeguata delle comunità d'origine, venendo obbligatoriamente sentito sia sullo schema di bilancio sia in caso di variazione degli strumenti urbanistici, ossia periodicamente convocato e informato dal commissario.

In base al comma 122, poi, 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. 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.

Sempre a fini di tipo organizzativo, il comma 109 prevede un regime derogatorio per il primo mandato degli amministratori del nuovo Comune nato dalla fusione di più Comuni cui hanno preso parte enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in base al quale si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

In relazione alla successione tra il nuovo Comune derivante dalla fusione e gli enti preesistenti, vengono in rilievo, invece, in maniera specifica, i commi da 124 a 129 dell'art. 1 della legge 56 del 2014. Innanzitutto, si prevede che 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

¹⁵² *Ibidem*.

Comuni rimangono in vigore con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (comma 124, lett. a)). I revisori dei conti dei Comuni decadono in quanto tali al momento dell'istituzione del nuovo ente. Fino alla data di nomina del nuovo organo di revisione contabile, siffatta funzione viene svolta, in via provvisoria, per il nuovo ente, da quello in carica nel Comune più grande in termini demografici (124 lett. b)). Nel caso in cui non sia stato approvato uno statuto provvisorio, fino all'entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo Comune si applicano poi, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune più popoloso (124, lett. c)). Con riguardo al bilancio di previsione del nuovo Comune, esso deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione del nuovo consiglio comunale, salva eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (125 lett. a)). Ai fini dell'esercizio provvisorio, il riferimento è costituito dalla sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti nell'anno precedente (125, lett. b)). Infine, il nuovo Comune approva il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (125 lett. c)). A fini di certezza del regime giuridico applicabile al nuovo ente, la legge stabilisce che nella determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei Comuni estinti ex art. 37, comma 4, Tuel (126). L'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo Comune (127). Si prevede altresì che i territori dei nuovi Comuni estinti non siano privati, a causa dell'istituzione del nuovo Comune, dei benefici che a essi si riferiscono stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali. Inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni immobili e mobili dai Comuni estinti al nuovo Comune viene considerato esente da oneri fiscali (128). Infine, viene stabilito che i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possano essere conservati nel nuovo Comune (129).

6. L'andamento temporale delle fusioni di comuni (1990-2012; 2012-2022)

Alla luce di siffatta evoluzione normativa, possiamo adesso provare a delineare un'analisi dell'andamento temporale delle fusioni di Comuni in Italia, individuando, nello specifico, due periodizzazioni.

In base ai dati Istat riguardanti le variazioni amministrative dei Comuni italiani, nel periodo successivo alla legge 142 del 1990 – che disciplina per la prima volta l'istituto delle fusioni –, ossia nell'arco di tempo che va dal 1991 al 2011, si sono registrate 9 fusioni tra 24 Comuni, delle quali le prime sono avvenute nel 1994-1995 e l'ultima nel 2011. Si tratta in tutti i casi di Comuni settentrionali¹⁵³, quasi sempre di piccola dimensione¹⁵⁴ (il c.d. fenomeno delle “microfusioni”).

Un cambiamento piuttosto significativo avviene, come evidenziato nel corso della trattazione, a seguito della c.d. legislazione anticrisi (2010-2012).

Dal 2011 e fino all'inizio del 2013¹⁵⁵, invero, non si è costituito nessun nuovo Comune mentre l'anno in cui si registra il maggior numero di fusioni è il 2014: sono stati istituiti 24 nuovi Comuni a seguito della soppressione di 57 enti municipali¹⁵⁶.

Dal punto di vista geografico, il fenomeno ha riguardato in particolare le Regioni settentrionali¹⁵⁷, con una forte prevalenza dell'Emilia-Romagna, e il Centro Italia, con la Toscana che ha

¹⁵³ Si tratta dei Comuni di Porto Viro (in provincia di Rovigo), istituito nel 1994, e Due Carrare (in provincia di Padova), istituito nel 1995, in Veneto; di Montiglio Monferrato, Scandeluzza, Colcavagno e Mosso, in Piemonte; del Comune di San Siro e di Gravedona ed Uniti, in Lombardia; del Comune di Compolongo Topoglianò, in Friuli-Venezia Giulia. Infine, altre due fusioni si sono concluse in provincia di Trento: Comano Terme e di Ledro. Quest'ultimo, peraltro, è un Comune nato dalla fusione di sei Comuni (Concei, Bezzecca, Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto).

¹⁵⁴ Tranne i Comuni di Donada, Contariana (Rovigo) e Carrare San Giorgio (Padova) che al momento della fusione avevano rispettivamente 5.912 abitanti, 8.250 abitanti e 5.044 abitanti.

¹⁵⁵ Nel dicembre 2013 sono stati istituiti due nuovi Comuni in Trentino Alto-Adige.

¹⁵⁶ Tra la fine di dicembre 2013 e febbraio 2014, sono ricorsi alla fusione 61 Comuni, dando vita a 26 nuove amministrazioni comunali.

¹⁵⁷ Con l'eccezione della Campania, dove nel gennaio 2014 è stato istituito il Comune di Montoro, dalla soppressione di Montoro Inferiore e Montoro Superiore, Comuni di oltre 10.000 abitanti, il primo, e di quasi 9.000, il secondo.

avuto ben sette nuovi Comuni istituiti tramite fusione¹⁵⁸. Rispetto al periodo pre-crisi (1991-2011), appare, pertanto, significativo lo spostamento dal Nord al Centro Italia di un simile fenomeno di riordino territoriale. Un'ulteriore novità, di tipo qualitativo, attiene alla taglia demografica dei Comuni fusi: cominciano, infatti, ad aversi enti con più di 5.000 abitanti, esito della fusione. Certamente il caso di riferimento è costituito dal Comune di Valsamoggia in Emilia-Romagna¹⁵⁹, con circa 30.000 abitanti.

Nel 2015 vi sono state solo sette fusioni¹⁶⁰, quasi tutte nell'Italia settentrionale e con dimensioni comunque ridotte¹⁶¹. Tra di esse si registra la prima fusione per incorporazione avvenuta dopo la legge 56 del 2014. Si tratta del Comune di Menarola, dove il referendum consultivo si è svolto il 30 e 31 maggio a Gordona e il 31 maggio a Menarola, Comune incorporante¹⁶². Nel corso del 2016 sono state approvate 29 fusioni di Comuni, di cui due per incorporazione, per un totale di 75 comuni soppressi¹⁶³. Dal 2014 al 2016 sono avvenute in Italia più fusioni comunali di quante non ve ne siano state nei ventitré

¹⁵⁸ La Regione italiana dove nel 2014 si sono svolte più fusioni è la Toscana, con sette fusioni su ventisei completate in Italia, le cui dimensioni risultano peraltro superiori alla media delle amministrazioni soppresse nel resto d'Italia.

¹⁵⁹ Cfr. D. Rumpianesi, *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione*

dello Statuto e dei Municipi elettivi, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 465 ss. Il Comune di Valsamoggia, istituito dalla l.r. 1/2013, nasce dalla fusione di cinque Comuni precedentemente appartenenti alla medesima Unione di Comuni denominata Valle del Samoggia (Comuni di Bazzano, Crespellano, Savigno, Castello di Serravalle e Monteveglio).

¹⁶⁰ In totale i Comuni soppressi in quell'anno sono stati 18, di cui una sola amministrazione di classe dimensionale superiore ai 5.000 abitanti. Il numero dei comuni italiani è così passato da 8.056 a 8.045 del 2015. Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2015 sono state: Friuli-Venezia Giulia (una fusione), Lombardia (due fusioni), Toscana (una fusione) e Trentino-Alto Adige (tre fusioni).

¹⁶¹ Il Comune di maggiori dimensioni creato nel 2015 è Predaia (6.522 abitanti) in Trentino-Alto Adige per

la soppressione di cinque amministrazioni di piccola taglia demografica: Coredò (1.625 abitanti), Smarano (509 abitanti), Taio (2.958 abitanti), Tres (718 abitanti) e Vervò (712 abitanti).

¹⁶² A Gordona nel referendum per la fusione ha risposto "SI" il 95,76% dei votanti con un'affluenza alle urne del 52,19% degli aventi diritto, mentre a Menarola il 61,76% e affluenza del 54,84%.

¹⁶³ Solo due nuovi Comuni superavano i 5.000 abitanti: Alto Reno Terme (6.967 abitanti) in provincia di Bologna nato dalla soppressione di Granaglione (2.232 abitanti) e Porretta Terme (4.735 abitanti) e Primiero San Martino di Castrozza (fusione di Fiera di Primiero, Siror, Tonadico, Transacqua) di 5.406 abitanti.

anni precedenti: questo triennio segna pertanto una svolta strutturale nei governi locali del Paese¹⁶⁴.

Per quanto attiene al periodo successivo, come riportato dal Ministero dell'Interno, «Relativamente agli enti facenti parte delle regioni a statuto ordinario, si è passati dalle 33 fusioni del 2015 alle 107 del 2020 (+224%) e, con riferimento agli enti delle regioni a statuto speciale, nello stesso periodo, dalle 8 alle 34 fusioni (+325%), per complessive 141 fusioni»¹⁶⁵.

Tra le Regioni a statuto speciale, va ricordata la grande quantità di fusioni avvenute in Trentino-Alto Adige¹⁶⁶, mentre tra quelle a statuto ordinario, la Regione maggiormente attiva risulta essere la Lombardia¹⁶⁷. Emilia-Romagna e Toscana sono poi a loro volta Regioni nelle quali molte sono state le fusioni o i progetti di fusione avviati in questi ultimi anni.

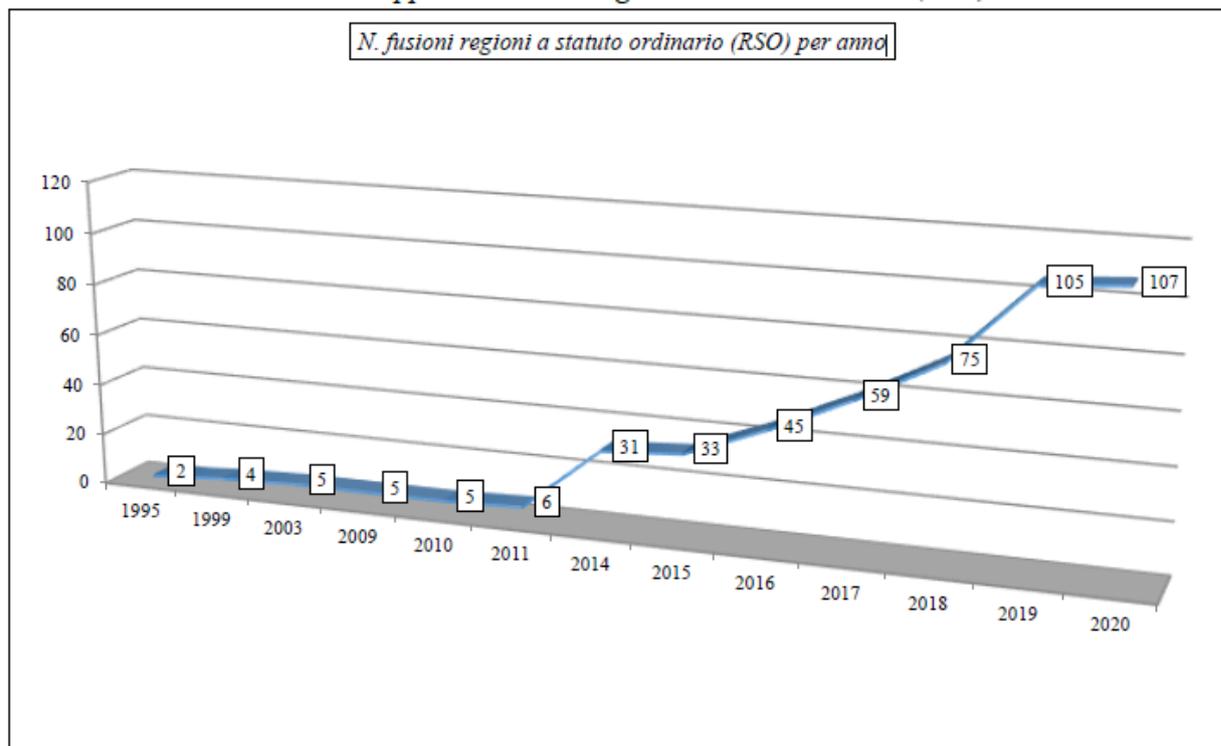
¹⁶⁴ Cfr. F. Spalla, *Fusioni di Comuni: considerazioni teoriche ed evoluzione in Italia e in Europa*, cit.

¹⁶⁵ <https://dat.interno.gov.it/documenti/studio-le-fusioni-dei-comuni.pdf>

¹⁶⁶ Cfr. M. De Donno, C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, cit. Le A. sottolineano che: «Analizzando la distribuzione territoriale delle fusioni, si può infatti notare come esse si siano concentrate soprattutto laddove (come nella Provincia autonoma di Trento) la Regione ha potuto beneficiare della propria maggiore autonomia in materia di ordinamento delle autonomie locali, esercitando un deciso indirizzo».

¹⁶⁷ In Lombardia, entro il 2016 vi sono state 15 fusioni, che hanno riguardato 35 Comuni.

Graf. 1.1. - N. Fusioni comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario (RSO).

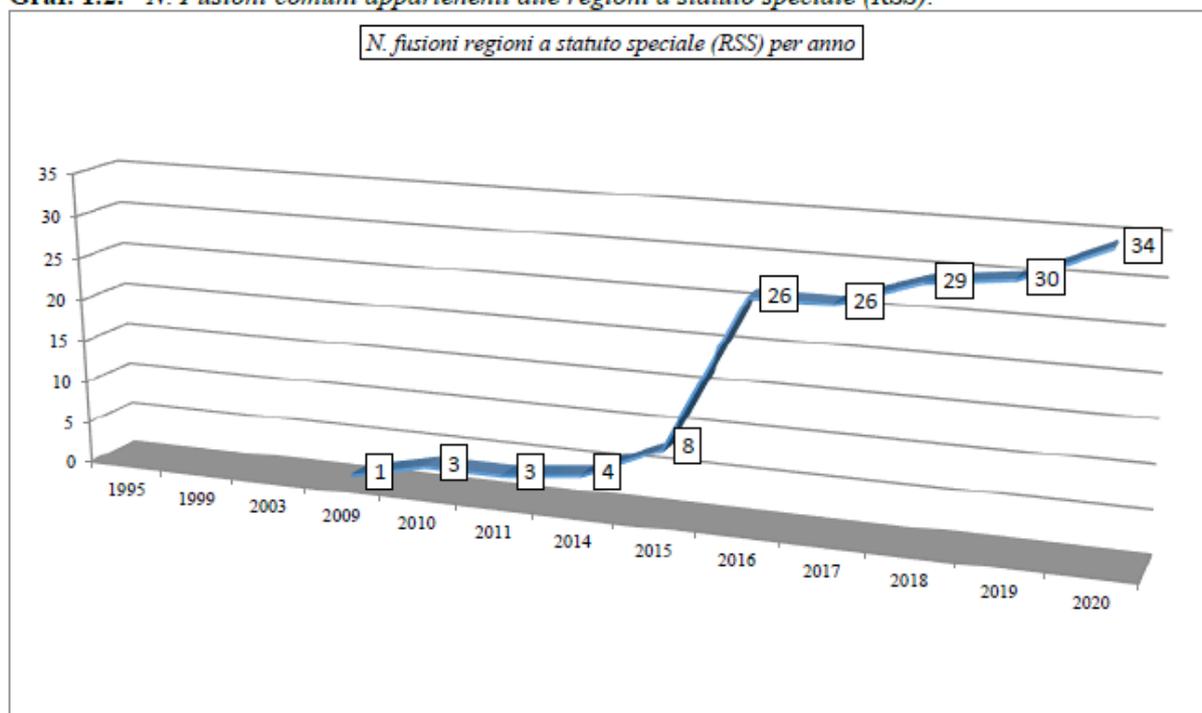


Fonte: Dati Ministero dell'interno.

In dottrina, è stato opportunamente sottolineato come si tratti, del resto, di Regioni nelle quali sono state destinate «significative risorse sia finanziarie che tecniche a supporto dei processi di fusione, in un contesto già fortemente propenso alla collaborazione intercomunale»¹⁶⁸.

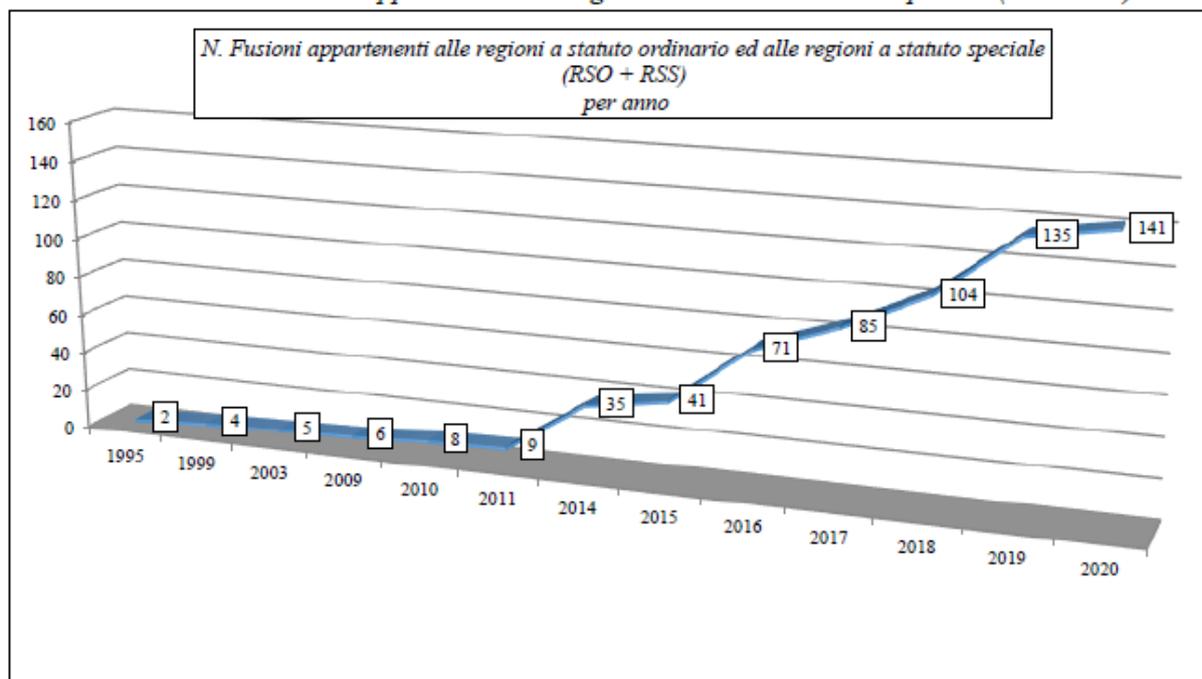
¹⁶⁸ Cfr. M. De Donno, C. Tubertini, cit. In particolare, il riferimento è a Emilia-Romagna, Toscana, Marche.

Graf. 1.2. - N. Fusioni comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale (RSS).



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Graf. 1.3. - N. Fusioni comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario e speciale (RSO+RSS).



7. La legge sui piccoli Comuni

In parallelo alla riforma realizzata con la legge Delrio, volta, come affermato a più riprese, a rafforzare i Comuni in quanto unità locale di base, ma anche a mettere in rilievo le specificità delle Città metropolitane in quanto enti aventi un ruolo di motore per lo sviluppo strategico del territorio, vengono elaborate ulteriori misure finalizzate ad affrontare il problema dei piccoli Comuni, aventi tuttavia come obiettivo prioritario quello di supportare le aree più fragili del Paese. Il riferimento è in primo luogo alla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), imperniata sul contrasto al declino demografico, sociale ed economico e sulla valorizzazione delle potenzialità di sviluppo dei territori marginali. Tale strategia (v. *supra* Cap. I, par. 5) mira a rafforzare la capacità organizzativa delle amministrazioni comunali promuovendo la realizzazione di progetti di crescita territoriale basati sulla creazione di un «sistema intercomunale permanente» nonché su veri e propri processi di fusione (la cui finalità viene in questo modo ancorata ad obiettivi di sviluppo piuttosto che di mera economicità e razionalizzazione delle spese amministrative).

Altra normativa di rilievo è costituita poi dalla l. 158/2017 recante misure di sostegno e valorizzazione a favore dei piccoli Comuni, con la quale si stabiliscono benefici di tipo finanziario destinati ai Comuni con popolazione residente fino a 5000 abitanti nonché ai Comuni istituiti a seguito di fusione, aventi ciascuno popolazione fino a 5000 abitanti¹⁶⁹. Questi ultimi, in specie, vengono considerati “piccoli Comuni” con riferimento alla situazione precedente all'accorpamento proprio al fine di consentire loro di poter beneficiare degli incentivi e degli strumenti previsti dalla legge, ossia per incentivare, in questo modo, la fusione. Interessa rilevare come tale disciplina offra una definizione normativa della categoria dei piccoli Comuni articolata non solo sul dato demografico ma anche, e soprattutto, su altri criteri, dovendo gli enti corrispondere ad almeno una delle fattispecie di situazioni di svantaggio e di disagio tipizzate dalla legge. La logica seguita è quella della promozione di investimenti mirati al raggiungimento di determinati obiettivi, realizzati mediante l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di un “Fondo per lo sviluppo strutturale, economico

¹⁶⁹ Cfr. G.P. Boscariol, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2018, pp. 203 ss.

e sociale dei piccoli Comuni”. A ben vedere, però, gli interventi sono stati frenati da una serie di ritardi nell’attuazione delle previsioni normative, avendo riguardo sia alla predisposizione dell’elenco dei piccoli Comuni rientranti nelle tipologie di cui all’articolo 1, comma 2, della legge¹⁷⁰, definito, dopo numerosi solleciti, soltanto con D.P.C.M. del 23 luglio 2021, sia alla predisposizione del «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni» necessario per disciplinare l’utilizzo delle risorse del «Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni», adottato con D.P.C.M. del 16 maggio 2022¹⁷¹. La legge prevede altresì che all’individuazione dei progetti da finanziare sulla base del Piano si provveda con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, assicurando, per quanto possibile, un’equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale e *priorità al finanziamento degli interventi proposti da Comuni istituiti a seguito di fusione* o appartenenti a unioni di Comuni. Essa inoltre promuove, analogamente alla SNAI, la cooperazione sovracomunale, ancorando esplicitamente la gestione associata delle funzioni amministrative alla valorizzazione delle risorse territoriali e del patrimonio culturale quale fattore di sviluppo delle Aree Interne. L’art. 13 rubricato “*Attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane*”, stabilisce in particolare che i piccoli Comuni esercitino in forma associata, mediante unione di Comuni o unione di Comuni montani, le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socioeconomico e quelle che riguardano l’impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell’Unione europea. Questa disposizione, di carattere ordinamentale¹⁷², imprime una profonda innovazione con riguardo ai processi di formazione delle strategie di programmazione dello sviluppo del

¹⁷⁰ Ossia i Comuni destinati a beneficiare dei finanziamenti di cui fanno parte (lett. m) i Comuni istituiti a seguito di fusione.

¹⁷¹ In data 19 luglio 2022 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Dpcm del 16 maggio 2022, che predispose il Piano Nazionale per la Riqualificazione dei Piccoli Comuni, con il quale sono definite le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la selezione dei progetti medesimi, mediante bandi pubblici. Esso stabilisce una serie di obiettivi, come la manutenzione del territorio, la riduzione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento alle scuole, l’efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, la riqualificazione degli edifici abbandonati, l’acquisizione di case cantoniere e il recupero dei centri storici e dei beni culturali.

¹⁷² Cfr. G.P. Boscarol, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*.

territorio, implicando una concezione delle medesime non vincolata ai confini amministrativi degli enti ma fondata sulla più ampia articolazione del “sistema territoriale”. Articolazione dalla quale sarebbe, peraltro, necessario muovere per costruire azioni pubbliche realmente integrate, ossia mettendo a sistema la panoplia di misure previste per favorire un riordino amministrativo nell’ottica di coniugare geografia amministrativa e funzionale.

8. La dimensione demografica e territoriale dei Comuni oggetto di fusione: verso l’attuazione del principio di adeguatezza?

Dall’analisi della normativa statale di riferimento svolta nel corso della trattazione, è possibile trarre alcune riflessioni di sintesi. Innanzitutto, il legislatore appare incentivare in maniera precipua le fusioni di Comuni di piccola dimensione, che quantitativamente risultano essere la maggioranza, ma soprattutto, come evidenziato a più riprese dalla dottrina, non stabilisce, diversamente da quanto avviene per le Unioni¹⁷³, una soglia minima dimensionale per i nuovi Comuni¹⁷⁴ così istituiti¹⁷⁵. Invero, la disciplina costituzionale, come già osservato, sembrerebbe costituire un ostacolo alla possibilità di intervenire in tal senso, ancorando cioè la fusione a un target demografico minimo da raggiungere, vista la specifica tutela accordata alla volontà delle popolazioni interessate. Tuttavia, si sarebbero forse potute prospettare alcune soluzioni intermedie basate sulla previsione di incentivi tesi a rafforzare il perseguimento di un siffatto obiettivo.

È, del resto, vero che in questa direzione appare muoversi il legislatore regionale, venendo previsti in alcune Regioni (sul punto si veda *infra* cap. III) criteri per la quantificazione dei contributi imperniati sulla promozione di fusioni di una “dimensione adeguata”. Oltre alla leva degli incentivi, un ulteriore

¹⁷³ Una dimensione minima, sia pure derogabile a livello regionale, è prevista, invece, come già evidenziato, per le unioni.

¹⁷⁴ La legge 142 del 1990 aveva escluso, nel caso di fusione, che la legge regionale dovesse rispettare la soglia minima dei 10.000 abitanti, prevista per le altre ipotesi di revisione dei confini comunali.

¹⁷⁵ Si veda ancora M. De Donno, C. Tubertini, cit., nonché C. Tubertini, *Il sistema delle autonomie locali in Costituzione e nel disegno attuale, Parte seconda: Le forme associative tra gli EE.LL. secondo i principi di sussidiarietà e di adeguatezza. Le fusioni*, cit.

elemento di rafforzamento dell'efficacia dello strumento delle fusioni potrebbe essere rappresentato dalla possibilità di rafforzare il giudizio di meritevolezza iniziale compiuto dai Consigli regionali, includendo la valutazione prospettica di un simile risultato (ossia dando priorità alla questione demografica).

Il fenomeno delle microfusioni – contribuendo alla istituzione di Comuni di dimensioni ridotte – si pone, infatti, in contraddizione rispetto alla necessità di attuare, mediante questo strumento di *upscaling* territoriale, il principio di adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, ovvero di rafforzare la capacità amministrativa dell'ente. Rimane in buona sostanza insoluto il problema della capacità amministrativa e di governo degli enti comunali piccoli o piccolissimi, dotati di un numero ridotto di dipendenti e di scarse risorse strumentali e finanziarie.

Nuovamente adeguatezza e differenziazione vengono in rilievo come un binomio inscindibile nell'ottica della migliore realizzazione di processi di riordino dei confini amministrativi e funzionali dei Comuni italiani. Il secondo in particolare, come già sottolineato, condurrebbe ad ammettere la possibilità che l'unitarietà del sistema comunale si concili con l'articolazione delle funzioni conferite per livelli di Comuni individuati sulla base di parametri di natura essenzialmente dimensionale¹⁷⁶. Ad emergere sarebbe infatti il c.d. criterio della dimensione dell'interesse curato in forza del quale deve corrispondere in capo all'ente di riferimento una adeguata capacità di governo¹⁷⁷.

9. La riforma del Testo Unico degli Enti Locali

Le criticità sin qui riscontrate costituiscono il sostrato per una profonda riflessione sulle prospettive di riforma dell'attuale assetto normativo delle fusioni di Comuni, anche nell'ottica, come vedremo nel prossimo capitolo, di ricomporre – nell'ambito di una cornice unitaria – il quadro disomogeneo restituito dalla molteplicità delle previsioni contenute nelle diverse discipline regionali.

A questo riguardo, occorre ricordare che il 6 luglio 2020 si è insediato un gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento

¹⁷⁶ Cfr. F. Pizzetti, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in *Astrid Rassegna* del 15/11/2007, n. 60.

¹⁷⁷ Si veda la riflessione di V. Cerulli Irelli, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. Bassanini, L. Castelli (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2008.

degli enti locali nominato dall'allora Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, avente proprio la finalità di elaborare uno specifico disegno di legge delega in materia. Il gruppo di lavoro ha presentato una proposta entro il 31 dicembre 2020, ma il testo di riforma non è mai stato portato in Consiglio dei Ministri¹⁷⁸. Il nuovo apparato normativo sarebbe stato composto di due capitoli: il primo sarebbe consistito in una delega al governo, per riscrivere le regole su fusioni di Comuni, segretari degli enti locali e controlli; il secondo avrebbe avuto, invece, la veste di una legge ordinaria, riguardando le nuove regole sulla politica locale nonché il nuovo assetto di Città metropolitane e Province. Con riguardo al primo capitolo, la riforma prevedeva un nuovo regime di corresponsione dei contributi alle fusioni di Comuni calibrata in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia e alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti. Veniva, inoltre, stabilita la maggiorazione dei benefici in caso di fusione o unione, rispetto ad altre forme di gestione sovracomunale.

Stessa sorte hanno avuto le successive due bozze di disegno di legge contenente *Delega al governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali*, circolate a ottobre 2021 e a marzo 2022. In entrambi testi menzionati, mai formalmente adottati, veniva previsto un intervento sul tema delle fusioni. L'art. 2, rubricato "*Revisione della disciplina in materia di fusioni tra comuni?*", stabiliva infatti che: «1.

¹⁷⁸ Il lavoro del Gruppo di studio, composto da esperti coordinati dal Prof. Alessandro Pajno, già presidente del Consiglio di Stato, è stato interrotto dal cambio di Governo. Si ricorda succintamente che sono stati molteplici, nel corso degli anni, i tentativi di riforma del Tuel mai giunti a conclusione. In particolare, il primo e più emblematico è rappresentato dalla delega legislativa per l'adeguamento del Tuel alla riforma costituzionale contenuta nella legge La Loggia (n. 131/2003), e dal relativo schema di decreto delegato adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, in prossimità della chiusura della legislatura, a pochi giorni dalla scadenza della delega (31 dicembre 2005). Decorsi inutilmente i tempi per l'esercizio della delega legislativa, nessun decreto legislativo veniva emanato. Successivamente un altro tentativo è stato fatto con il disegno di legge delega per l'adozione del Codice delle autonomie, decaduto prima dell'approvazione definitiva per lo scioglimento anticipato delle Camere. cfr. R. Filippini, A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2008. Un ulteriore disegno di legge mai giunto alla definitiva approvazione parlamentare è stato presentato nel 2010. Sul punto si vedano L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, (a cura di C. Tubertini), il Mulino, Bologna, 2021; G. Bottino, *L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2022.

Nell'ambito della delega di cui all'articolo 1, si provvede alla revisione della disciplina in materia di fusioni tra comuni, valorizzando, al fine di garantire *l'adeguatezza degli enti* e l'effettività dell'esercizio, gli strumenti e le procedure di concertazione istituzionale per la definizione di principi e criteri comuni per la disciplina del procedimento di fusione, salva restando la potestà legislativa regionale in materia. 2. A tale fine, oltre a quanto stabilito dagli articoli 30 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le forme di incentivazione si attengono ai seguenti principi fondamentali: a) favoriscono *il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione*, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da *erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione*; b) prevedono una *maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione* e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale; c) dispongono periodici controlli sull'effettivo grado di trasferimento delle funzioni fondamentali per le quali siano erogati benefici economici, prevedendosi in caso di riscontro negativo la ripetizione dei contributi erogati».

Nel momento in cui si scrive, l'attenzione del legislatore appare concentrata unicamente sul "secondo capitolo", ossia sulla riforma dell'ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, essendo scomparso qualsiasi riferimento al tema, certamente non risolto, del rafforzamento dell'efficacia dello strumento delle fusioni di Comuni. In particolare, ci si riferisce ai cinque disegni di legge 57/2023 e connessi, comunicati alla Presidenza della Prima Commissione Permanente del Senato (Affari Costituzionali), incentrati principalmente sulla revisione della forma di governo introdotta dalla l. 56/2014 per gli enti intermedi, ossia i c.d. enti di area vasta.

Capitolo terzo

Le fusioni di Comuni nella legislazione regionale

1. Inquadramento e classificazioni delle diverse discipline regionali

Come evidenziato nei capitoli precedenti, in forza degli artt. 117, comma 4, e 133, comma 2, Cost., nonché dell'art. 15 del Tuel, sono le leggi regionali che disciplinano, previo referendum consultivo¹⁷⁹, lo speciale procedimento legislativo di fusione. Tuttavia, a questo assetto fa eccezione la fusione c.d. impropria o per incorporazione, disciplinata dall'art. 1, comma 130, della legge 56/2014, che stabilisce, come già illustrato (cfr. *supra* cap. II, par. 5.1.) che le «popolazioni interessate sono sentite (...) mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione».

Le Regioni svolgono altresì un ruolo di supporto di tipo amministrativo e finanziario (predisponendo incentivi e misure derogatorie e di maggior favore), la cui piena efficacia risulta condizionata sia dai margini di manovra offerti dalla legislazione statale in materia di forme associative e di ordinamento locale, sia dalla effettiva disponibilità di risorse economiche (nonché «istituzionali»).

A livello regionale, segnatamente, possiamo distinguere tra leggi di disciplina generale del procedimento di formazione delle singole leggi istitutive di nuovi Comuni; leggi di disciplina dello speciale referendum consultivo territoriale; leggi provvedimentali che concretamente dispongono e regolano la singola, specifica, fusione¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Si ricorda che il legislatore regionale è tenuto al rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia di consultazione delle popolazioni interessate. Con la sent. n. 36 del 9 febbraio 2011, la Corte costituzionale ha sottolineato che, nelle sue pronunce, l'adempimento con cui si sentono le popolazioni interessate debba essere inteso come una fase obbligatoria e debba avere autonoma evidenza nel procedimento. Si vedano a questo riguardo anche le sentt. 66/2007, 116/2006, 334/2004 e 237/2004.

¹⁸⁰ Come evidenziato dalla Corte costituzionale, «le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale – l'art. 133, secondo comma, della Costituzione – e

Con riguardo alle prime, ossia alle leggi regionali generali sul procedimento legislativo di fusione, abbiamo in Emilia-Romagna: la l.r. 24/1996, recante *Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni*; in Lombardia: la l.r. 29/2006, recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali*; nelle Marche: la l.r. 10/1995, recante *Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche*; in Piemonte la l.r. 51/1992 recante *Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali*; in Toscana la l.r. 68/2011 recante *Norme sul sistema delle autonomie locali*¹⁸¹; in Veneto: la l.r. 25/1992 recante *Norme in materia di variazioni provinciali e comunali*¹⁸²; in Campania: la l.r. 54/1974 recante *Norme sulla istituzione di nuovi Comuni e sul mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni della Regione*¹⁸³; nel

regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale⁷. Si vedano le sentt. 36 del 2011 e 47 del 2003.

¹⁸¹ Due o più Comuni contermini, facenti parte della stessa Provincia, che, d'intesa tra loro, esprimono la volontà di procedere alla loro fusione, possono chiedere alla Giunta regionale di presentare apposita proposta di legge. In tale richiesta, i Comuni devono evidenziare le consultazioni e i processi partecipativi svolti sulla proposta di fusione nonché i loro esiti. A decorrere dal 1 gennaio 2016 la Giunta regionale presenta proposte di legge anche in assenza di tali intese (art. 62).

¹⁸² Le deliberazioni comunali sono assunte a maggioranza dei consiglieri assegnati. 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. Alla scadenza del termine, la delibera è inviata alla Giunta regionale unitamente alle osservazioni e alle opposizioni presentate, nonché alle eventuali controdeduzioni del comune (art. 7). Quando il progetto di legge presentato al Consiglio regionale è conforme al programma regionale, la Giunta regionale delibera il referendum consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito, previa individuazione delle popolazioni stesse. In caso diverso, il provvedimento è deliberato dopo un preliminare giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. A tal fine, 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 (art. 5). 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, anche sulla base della partecipazione alla consultazione referendaria (art. 6).

¹⁸³ La fusione o l'incorporazione di due o più Comuni esistenti, con l'osservanza delle modalità previste dalla legge regionale, sono comunque possibili, prescindendo dalla popolazione minima prescritta di 3.000 abitanti,

Lazio: la l.r. 19/1980 recante *Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell' art. 133, secondo comma, della Costituzione* e l.r. 30/1996 recante *Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali*; in Umbria: la l.r. 14/2010 recante *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*; in Abruzzo: la l.r. 143/1997 recante *Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni*¹⁸⁴; in Liguria: la l.r. 12/2020 recante *Norme per l'attuazione dello statuto in materia di iniziativa popolare e referendum e procedure per l'istituzione di nuovi comuni e per la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali*; in Puglia: la l.r. 26/1973 recante *Norme in materia di circoscrizioni comunali* e la l.r. 34/2014 recante *Disciplina*

sia per i Comuni da fondere che per quello di nuova istituzione (art. 5). La relativa deliberazione, adottata dal Consiglio Comunale, deve essere adeguatamente motivata (art. 7). I disegni e le proposte di legge regionale per la istituzione di nuovi Comuni, per il mutamento delle circoscrizioni territoriali di quelli esistenti e per le variazioni delle denominazioni comunali, devono essere corredati: a) dal parere espresso dai Consigli Comunali dei Comuni interessati; b) dal parere espresso dal Consiglio Provinciale (art. 8). I disegni o le proposte di legge regionale per la istituzione di nuovi Comuni o per il mutamento delle circoscrizioni territoriali di quelli esistenti devono essere corredati dalla specificazione planimetrica su carta in scala 1:10.000 dei confini conseguenti, nonché della specificazione della denominazione dei nuovi Comuni (art. 10). Trascorsi sessanta giorni dall'esame del progetto di legge, quest'ultimo, insieme ai pareri acquisiti, sono esaminati dalla Commissione Consiliare competente che li trasmette con propria relazione al Consiglio regionale. Qualora il progetto sia ritenuto proponibile, il Consiglio regionale delibera, a norma dell'art. 60 dello Statuto, l'indizione del referendum consultivo (art. 9).

¹⁸⁴ Due o più Comuni territorialmente contigui, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, possono fondersi tra di loro in un unico Comune o con Comuni di popolazione superiore. Le deliberazioni di proposta di fusione di uno o più Comuni, approvati dai rispettivi Consigli comunali, a maggioranza assoluta e rese esecutive, devono essere trasmesse al Presidente della Giunta Regionale entro 30 giorni dalla data della adozione al fine di verificarne la rispondenza al programma regionale di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei Comuni. Le deliberazioni, inoltre, devono contenere l'elenco dei Comuni che intendono fondersi, la delimitazione cartografica dei confini, la nuova denominazione, nonché le forme di partecipazione e di decentramento che si intendono conferire alle Comunità di origine (art. 8). Partecipano al referendum consultivo tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune o dei Comuni interessati per la elezione della Camera dei Deputati. Il referendum è valido se vi partecipa la maggioranza assoluta degli elettori (art. 6). La proposta per la modifica delle circoscrizioni comunali sottoposte a referendum è valida e potrà avere corso se corrispondente alla volontà espressa dalla maggioranza assoluta dei votanti.

In caso contrario si darà per decaduta e non potrà essere riproposta prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della proclamazione dei risultati (art. 9).

dell'esercizio associato delle funzioni comunali¹⁸⁵; in Calabria: la l.r. 15/2006 recante *Riordino territoriale ed incentivazione delle forme associative di Comuni*¹⁸⁶; in Basilicata: la l.r. 42/1993 recante *Norme in materia di modificazione territoriale, fusione ed istituzione di nuovi comuni*; in Molise: la l.r. 35/1975 recante *Norme sulle circoscrizioni comunali. Disciplina del referendum consultivo di cui all'art. 133 della Costituzione*.

Per ciò che attiene, invece, alla disciplina del referendum, abbiamo in Emilia-Romagna: la l.r. 34/1999 e gli articoli 11 e 12 e 12 *bis* delle “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni (l.r. 24/1996)”; in Lombardia: la l.r. 29/2006 e l.r. 34/1983; nelle Marche: la l.r. 10/1995¹⁸⁷ e 18/1980; in Piemonte: la l.r. 4/1973; in Toscana: la l.r. 62/2007¹⁸⁸; in Veneto: la l.r. 1/1973; in Campania: la l.r.

¹⁸⁵ I Comuni possono procedere alla Fusione quando i rispettivi Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino tra loro le condizioni. Il progetto di legge regionale deve comprendere: la descrizione e la cartografia dei confini; le indicazioni di natura demografica e socioeconomica; gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai Comuni interessati; la proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato che ne evidenzia i vantaggi; le deliberazioni dei Consigli comunali. La Commissione consiliare regionale competente, constatata la correttezza e la completezza della documentazione, esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo ovvero in merito alla possibilità di assumere quelli eventualmente già effettuati dai Comuni interessati secondo i rispettivi Statuti e Regolamenti. Tale parere è trasmesso al Consiglio che delibera l'indizione referendaria. È fatta salva la disciplina di cui all'articolo 21 della l.r. 20 dicembre 1973, n. 27. Acquisiti i risultati del referendum, il Consiglio regionale provvede alla promulgazione di apposita legge regionale.

¹⁸⁶ Fatte salve le disposizioni di cui all'art. 5 (fusioni a seguito di processi di collaborazione istituzionale svolti nelle forme dei comprensori o delle associazioni di Comuni), alle fusioni si applicano le norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni. Pertanto, più Comuni, purché contermini, possono procedere alla fusione sia a seguito di un processo di collaborazione istituzionale svolto nelle forme del comprensorio comunale e delle associazioni di Comuni, sia in assenza di tali precedenti forme collaborative intercomunali.

¹⁸⁷ Nelle Marche, l'art. 44 dello Statuto regionale prevede che le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi Comuni, i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali siano sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate. La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum. In base all'art. 10 della l.r. 10/1995, la proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Il *referendum* è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto che vi hanno partecipato (art. 10).

¹⁸⁸ Il Consiglio regionale delibera lo svolgimento del referendum relativo alla proposta di legge, ovvero esprime il voto contrario. Tale delibera viene trasmessa dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Giunta che ha l'onere di indire il referendum entro 30 giorni. Tra tale data e quella del voto deve trascorrere necessariamente un periodo non inferiore a 60 giorni. Il

25/1975¹⁸⁹; nel Lazio: la l.r. 19/1980¹⁹⁰; in Umbria: la l.r. 14/2010¹⁹¹; in Abruzzo: la l.r. 44/2007; in Liguria: la l.r. 12/2020;

referendum è valido indipendentemente dal numero di elettori che vi hanno preso parte.

¹⁸⁹ Il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi su tutte le iniziative ed i provvedimenti di competenza della Regione. Sono obbligatoriamente sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti la istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali (non specificata la titolarità dell'iniziativa del progetto di legge). Il referendum è valido qualsiasi sia la percentuale dei votanti interessati alla consultazione referendaria. Si applicano le norme in materia di referendum consultivo previste dagli articoli 25 seguenti della l.r. 30 aprile 1975, n. 25.

¹⁹⁰ Il Consiglio regionale, prima di procedere all'approvazione di proposte di legge che comportino l'istituzione sul territorio della Regione di nuovo comune per distacco di una o più frazioni o borgate o per fusione di due o più comuni, nonché l'aggregazione di uno o più comuni ad altro contermini ovvero la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, delibera che sia indetto *referendum* consultivo delle popolazioni interessate (art. 1 L.R. 8 aprile 1980, n. 19). Il quesito sottoposto a *referendum* è dichiarato accolto qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso (art. 7 L.R. 8 aprile 1980, n. 19).

¹⁹¹ La proposta di iniziativa deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in forma scritta e in articoli, ed essere accompagnata da una relazione che ne indichi le finalità e fornisca i necessari elementi per valutare la fattibilità dell'iniziativa (art. 4). La legge predispone diversi iter attuativi a seconda se il progetto di legge venga presentato attraverso l'iniziativa popolare (art. 6 e ss.) ovvero dai Consigli comunali (art. 13 e ss.). Nel primo caso sono necessarie 3.000 firme, nel secondo, invece, sono necessarie le delibere consiliari, approvate a maggioranza assoluta, dei Comuni interessati al progetto di fusione.

In ogni caso, l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di più Comuni contigui avviene previa acquisizione dei pareri dei Consigli comunali interessati (art. 43).

in Puglia: la l.r. 27/1973¹⁹²; in Calabria: la l.r. 13/1983¹⁹³; in Basilicata: la l.r. 42/1993¹⁹⁴; in Molise: la l.r. 35/1975.

Da segnalare la recente l.r. lombarda n. 28/2022 recante *Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2022*, che modifica alcune previsioni della l.r. l.r. 29/2006. In particolare, l'art. 3, comma 1, stabilisce che "Alla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali) sono apportate le seguenti modifiche: a) il comma 3 dell'articolo 7 quinquies è sostituito dal seguente: '3. L'esito della votazione del quesito referendario si intende favorevole quando, in ciascuno dei comuni interessati, partecipa almeno il 25 per cento degli aventi diritto al voto e il voto favorevole ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi.'; b) al comma 2 dell'articolo 7 sexies, le parole 'ne riporta gli esiti' sono sostituite dalle seguenti: 'il raggiungimento del quorum di partecipazione del 25 per cento degli aventi diritto al voto di cui all'articolo 7-*quinquies*, comma 3, e di non rientrare nel divieto di ripresentazione della richiesta di cui all'articolo 7 sexies 1, riporta gli esiti della consultazione referendaria'; c) dopo l'articolo 7-*sexies*

¹⁹² Sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti circoscrizioni e delle denominazioni comunali. Il Consiglio regionale, prima di procedere all'esame di ogni progetto di legge concernenti le istituzioni di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali delibera la effettuazione del referendum consultivo previa acquisizione degli accertamenti richiesti in via preliminare alla competente Commissione consiliare. Sulla base dei verbali di scrutinio ad esso trasmessi, l'Ufficio centrale per il referendum consultivo, dopo aver provveduto al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, procede all'accertamento del numero complessivo degli elettori aventi diritto, del numero complessivo dei votanti e alla somma dei voti favorevoli e di quelli contrari alla proposta sottoposta a referendum.

¹⁹³ L'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione deve essere preceduta da un referendum consultivo obbligatorio sulle delibere consiliari di fusione, ai sensi dell'art. 40 della L.R. 5 aprile 1983, n. 13. Sono chiamati al voto tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalle modificazioni territoriali. Il Consiglio regionale delibera l'effettuazione del referendum consultivo obbligatorio prima di procedere all'approvazione di ogni progetto di legge che comporti l'istituzione di nuovi Comuni ovvero mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali (non specificata la titolarità dell'iniziativa del progetto di legge). La proposta referendaria si intende accolta nel caso in cui la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole alla medesima, anche qualora non abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto.

¹⁹⁴ In Basilicata, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, delibera l'effettuazione del referendum consultivo (non viene specificata la titolarità dell'iniziativa del progetto di legge). La proposta per la modifica delle Circoscrizioni comunali sottoposte a referendum è valida e potrà avere corso se corrispondente alla volontà espressa dalla maggioranza assoluta dei votanti. Art. 6, l.r. 42/1993.

è inserito il seguente: 'Art. 7 *sexies* 1 (Divieto di ripresentazione della richiesta al Presidente della Giunta regionale) 1. La richiesta di iniziativa legislativa di cui all'articolo 7 *sexies* per l'istituzione di nuovi comuni, per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni di quelli esistenti, già attivata secondo le procedure e le modalità di cui agli articoli da 7 bis a 7 *sexies*, che abbia avuto esito negativo non può essere ripresentata dagli stessi comuni per un periodo di sette anni dalla data di svolgimento del referendum consultivo di cui agli articoli 7 quater o 9 ter.”.

Da segnalare altresì la Legge regione Veneto del 30 gennaio 2020, n. 3 recante: *Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 “Norme in materia di variazioni provinciali e comunali” e disposizioni correlate di modifica della legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”*. La legge ha regolamentato i processi di fusione, intervenendo sulla l.r. n. 25/1992 che disciplina le fattispecie di variazione delle circoscrizioni comunali, ne definisce l’iter procedimentale, articolato nella fase di iniziativa, giudizio di meritevolezza e conseguente indizione e svolgimento del referendum consultivo delle popolazioni interessate. Sono stati individuati (articolo 10 *bis* della l.r. n. 25/1992) i criteri direttivi (appartenenza alla stessa Provincia; superamento della frammentazione territoriale; contiguità territoriale; omogeneità economico, sociale e culturale; rispetto di soglie demografiche minime; appartenenza dei Comuni a più ambiti territoriali) sulla base dei quali la Giunta predispone il programma regionale di revisione delle circoscrizioni comunali e delle fusioni dei Comuni, che viene sottoposto al Consiglio regionale per l’approvazione. Per favorire i processi di fusione partecipata e consapevole, è stato poi introdotto un quorum per la validità della consultazione:

- per la variazione sia delle circoscrizioni comunali per fusione di Comuni sia della denominazione dei nuovi enti, il quesito sottoposto a referendum è approvato se, in ciascuno dei comuni, ha partecipato almeno il 50% degli aventi diritto ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi;
- “Se per almeno uno dei comuni il referendum è validamente svolto [...] ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, gli esiti del referendum sono comunque sottoposti alla valutazione del legislatore con

riferimento anche ai comuni per i quali ha partecipato al referendum una percentuale di aventi diritto al voto inferiore di non più di cinque punti percentuali rispetto a quella prevista dal presente comma ed è stata conseguita la maggioranza dei voti validamente espressi”.

Le leggi regionali di istituzione di nuovi Comuni attraverso le fusioni, pur presentando nella maggior parte dei casi caratteri e previsioni simili, differiscono per alcuni profili innovativi contenuti in talune di esse. Per esempio, in Emilia-Romagna, la l.r. 1/2013 istitutiva del Comune di Valsamoggia, ha stabilito all'art. 4, comma 5, l'istituzione del c.d. “Osservatorio regionale delle fusioni di Comuni”¹⁹⁵, con il quale vengono monitorati gli effetti della fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale così come l'impatto di tale processo sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese. Oppure, in Piemonte sono state previste agevolazioni fiscali per i residenti esentati, per i dieci anni successivi all'istituzione del nuovo Comune, dal pagamento del 50 per cento delle tasse di concessione regionale, dal pagamento delle addizionali regionali, nonché dal pagamento del 50 per cento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario¹⁹⁶.

In generale, le leggi regionali istitutive degli enti esito della fusione sono accomunate dal fatto di disciplinare il nuovo Comune facendo riferimento al suo territorio, alla denominazione (che può essere scelta tramite referendum dalle popolazioni interessate, consultate su una serie di nomi proposti nelle deliberazioni consiliari comunali) e alla decorrenza della fusione. Quest'ultima, segnatamente, non può coincidere con la data di approvazione della legge. Esse contengono altresì norme specifiche sulla successione del nuovo Comune nella titolarità dei beni e delle situazioni giuridiche dei preesistenti Comuni, attinenti ai beni demaniali e patrimoniali, al personale, alla titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi. Si prevedono anche norme attinenti all'efficacia dei regolamenti e di ogni disposizione generale vigente fino all'adozione degli atti da parte del nuovo Comune; sui contributi regionali derivanti dalla fusione

¹⁹⁵ L'art. 3 della l.r. 15/2016 ne ha poi previsto la specifica introduzione, con l'art. 14-*bis*, all'interno della l.r. 24 dell'8 luglio 1996.

¹⁹⁶ Art. 2, comma 3, l.r. Piemonte 32/1998, istitutiva del Comune di Mosso. Cfr. R. Filippini, A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, cit.

e norme finanziarie; infine, norme sulla transizione verso la piena attività del nuovo Comune.

1.1. Le fasi del procedimento legislativo di fusione e la previsione di strumenti propedeutici al corretto inizio della procedura

Per quanto attiene all'esercizio dell'iniziativa legislativa, occorre sottolineare che le leggi generali sul procedimento (elencate nel paragrafo precedente) fanno generalmente richiamo allo Statuto regionale, in forza del quale l'iniziativa appartiene ai singoli Consiglieri regionali; alla Giunta regionale; a Consigli provinciali o Consigli comunali che rappresentino un certo numero di abitanti; oppure è esercitata, in quanto iniziativa popolare, da un certo numero di elettori.

In Emilia-Romagna, la l.r. 24/1996 (art. 8) prevede che l'iniziativa legislativa sia esercitata dai cittadini e dai Consigli provinciali e comunali (ai sensi dell'art. 18 dello Statuto regionale), dalla Giunta regionale e dagli altri soggetti abilitati ai sensi dell'art. 50 dello statuto regionale. Indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa legislativa popolare i Consigli comunali, con deliberazione adottata con le stesse modalità e procedure previste all'art. 6, comma 4, del TUEL possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura. Analoga istanza può essere proposta anche dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli comuni interessati. L'istanza di fusione deve essere presentata alla Giunta Regionale, che entro 60 giorni deve verificare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta. Nel caso in cui la verifica abbia esito positivo, la Giunta presenta al Consiglio regionale il corrispondente Progetto di Legge. L'approvazione della legge regionale di modifica dei territori deve essere preceduta da un referendum consultivo delle popolazioni interessate; in Veneto, l'iniziativa legislativa per la variazione delle circoscrizioni comunali (aggregazione ad altro di parte del territorio di uno o più comuni; istituzione di uno o più nuovi comuni a seguito dello scorporo di parti del territorio di uno o più comuni; fusione per incorporazione di uno o più comuni all'interno di altro comune contiguo; fusione di due o più comuni in uno nuovo) e per la denominazione dei comuni, spetta ai soggetti di cui all'art. 20 dello Statuto (almeno settemila elettori, ad ogni consigliere

regionale, alla Giunta regionale, al Consiglio delle autonomie locali); in Lombardia, l'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi comuni, per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni di quelli esistenti, è esercitata, ai sensi dell'articolo 34 dello statuto, da ciascun consigliere regionale, dal Presidente della Giunta regionale, dal Consiglio delle autonomie locali, da almeno cinquemila elettori, da ciascun consiglio provinciale e dai consigli comunali in numero non inferiore a cinque o con popolazione complessiva di almeno venticinquemila elettori. L'iniziativa legislativa del Presidente della Giunta regionale può essere promossa anche previa richiesta dei comuni interessati. La richiesta comunale di promozione dell'iniziativa legislativa può anche provenire dagli elettori residenti; in Piemonte, l'iniziativa spetta alla Giunta regionale, ai consiglieri regionali, ai Consigli provinciali e comunali nonché agli elettori (art. 2 *bis* l.r. 51/92 e art. 44 dello Statuto); nelle Marche, l'iniziativa legislativa regionale è esercitata secondo l'art. 44 dello Statuto Regionale in tema di *referendum* consultivo. L'esercizio è affidato a ciascun Consiglio comunale o alla maggioranza degli elettori residenti nei comuni interessati. In quest'ultimo caso si applicano le norme di cui alla l.r. 5 settembre 1974, n. 23. La Giunta Regionale, verificata la regolarità della richiesta e la sua conformità al programma di riordino territoriale, presenta apposita proposta di legge entro 60 giorni (art. 8, l.r. 10/1995). Il procedimento di incorporazione, invece, è promosso mediante richiesta avanzata alla Regione da parte di ciascun Consiglio comunale previo espletamento del *referendum* consultivo comunale (art. 8 *bis*, l.r. 10/1995). La proposta di legge è trasmessa entro 15 giorni ai Consigli comunali per la formulazione di un parere di merito entro i 60 giorni successivi¹⁹⁷; nel Lazio, l'iniziativa legislativa compete ai soggetti di cui all'articolo 28 dello Statuto Regionale: alla Giunta regionale, a ciascun consigliere regionale, a ciascun consiglio provinciale, ai consigli comunali in numero non inferiore a cinque, che rappresentino congiuntamente una popolazione di almeno diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a diecimila, nonché al Consiglio delle autonomie locali relativamente alle funzioni degli enti locali, ai rapporti tra gli stessi

¹⁹⁷ Dopo che la Commissione consiliare si sia espressa sulla proposta di legge, il Consiglio Regionale delibera sulla indizione del *referendum* consultivo. Si osservano le norme previste dall'articolo 20 della l.r. 5 aprile 1980, n. 18 così come modificato dalla l.r. 29 luglio 2013, n. 22.

e la Regione. Il singolo comune, ovvero i comuni o gli elettori della Regione che non raggiungono il numero sufficiente per acquisire la titolarità del potere di iniziativa legislativa, da esercitarsi in conformità alla legge regionale 17 giugno 1980, n. 63, possono presentare la propria richiesta alla Giunta regionale che, previa verifica di conformità al programma regionale di cui all'articolo 7, sottopone al Consiglio regionale la corrispondente proposta di legge o respinge la richiesta entro novanta giorni; in Liguria, possono presentare una proposta di legge al Presidente dell'Assemblea Legislativa: almeno 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di Comuni della Regione; almeno dieci Comuni; uno o più Comuni che rappresentino anche complessivamente almeno 50.000 abitanti; una o più Province; la Città metropolitana. In attuazione dell'articolo 66 dello Statuto, spetta altresì al Consiglio delle Autonomie locali la potestà di iniziativa legislativa nelle materie di competenza del sistema delle autonomie locali; in Toscana l'iniziativa per la proposta di fusione spetta: a ciascun consigliere, a due o più comuni contermini della stessa provincia che esprimono la volontà di procedere alla fusione e chiedono alla Giunta regionale di presentarne la proposta, ai consigli comunali interessati, nonché ad un numero di elettori che: in ciascun comune interessato con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, sia pari ad almeno il 25 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del medesimo comune; in ciascun comune interessato con popolazione compresa tra cinquemila e diecimila abitanti, sia pari ad almeno il 20 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del medesimo comune, e sia comunque non inferiore a mille duecentocinquanta elettori; in ciascun comune interessato con popolazione superiore a diecimila abitanti, sia pari ad almeno il 15 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del medesimo comune e sia comunque non inferiore a duemila elettori. In Calabria, l'iniziativa legislativa è attribuita¹⁹⁸: a ciascun Consigliere regionale; al Consiglio delle Autonomie locali; ad almeno cinquemila elettori; a ciascun Consiglio provinciale; a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di provincia; ai Consigli comunali in numero non inferiore a tre e con popolazione complessiva di almeno diecimila elettori¹⁹⁹. In

¹⁹⁸ Art. 39, comma 1, Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 - Statuto della Regione Calabria.

¹⁹⁹ Qualora non si tratti di proposta di legge di iniziativa popolare di cui all'articolo 74 dello statuto regionale, la commissione competente, entro 30

Molise, spetta al Consiglio istituire con legge, sentite le popolazioni interessate, nuovi Comuni e modificare le circoscrizioni e le denominazioni di quelli già esistenti. Qualora i residenti aventi diritto al voto siano in numero non superiore al cinque per cento rispetto al totale della popolazione del Comune, il Consiglio regionale se ne ravvisa la necessità, delibera di effettuare la consultazione della popolazione interessata secondo la modalità semplificata ai sensi dell'articolo 22-*bis* della l.r. 35/1975, volta anche al contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei diritti di segretezza e libertà del voto²⁰⁰.

In Umbria, l'iniziativa spetta al Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, su proposta della Giunta o di un quinto dei Consiglieri regionali, previa acquisizione del parere della Commissione di garanzia statutaria (art. 43, comma 2, l.r. 14/2010).

Le competenti commissioni consiliari sono poi tenute ad acquisire preliminarmente il parere dei Comuni e delle Province interessati, nonché è svolgere ogni atto istruttorio in base al quale formulare una relazione al Consiglio, in modo da mettere quest'ultimo nella condizione di poter decidere a proposito della sussistenza o meno dei requisiti a fondamento della fusione.

Prodromico all'avvio del processo di fusione è il c.d. "giudizio preliminare di meritevolezza", consistente nella decisione da parte dei Consigli regionali di deliberare o meno l'indizione del

giorni dall'assegnazione della proposta di legge, deve esprimere il parere referente, previa consultazione dei comuni interessati.

La legge regionale che stabilisce la fusione di comuni esistenti è preceduta dal referendum consultivo delle popolazioni interessate. Il Consiglio regionale adotta una deliberazione per lo svolgimento del referendum. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette la deliberazione sullo svolgimento del referendum al Presidente della Giunta regionale il quale, entro 30 giorni dal ricevimento della deliberazione, con proprio decreto, indice il referendum con proprio decreto.

²⁰⁰ La proposta di legge, previo esame della Commissione competente sulla sussistenza dei requisiti e delle condizioni, è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio per la deliberazione sulla effettuazione del referendum. Alle proposte di legge aventi ad oggetto nuovi Comuni, deve essere allegata una carta topografica in cui sia tracciato il relativo confine nonché uno schema di bilancio che rifletta la situazione patrimoniale e finanziaria del nuovo ente (art. 3). A seguito della delibera, il Presidente della Giunta regionale indice il referendum fissando la data di convocazione degli elettori (art. 4). Quando alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto al voto, il quesito si intende accolto se ha votato favorevolmente la maggioranza degli elettori. Qualora, invece, non partecipi la maggioranza degli aventi diritto, l'obbligo referendario si considera ugualmente assolto (art. 14). Se il referendum ha avuto esito negativo, non può ripetersi qualora non siano decorsi almeno 3 anni.

referendum, definendo quesito e ambito territoriale. Una volta svolto il referendum e assunti i risultati, viene presa la decisione definitiva sulla legge di fusione e, in caso positivo, si procede all'istituzione del nuovo Comune e alla successiva elezione dei suoi organi.

Come sottolineato nel capitolo precedente, il giudizio di meritevolezza potrebbe rappresentare un momento decisivo per rendere maggiormente efficaci le fusioni, magari rafforzando la necessità che il Comune esito dell'accorpamento abbia dimensioni sufficientemente adeguate, ossia inserendo tra i requisiti a fondamento della fusione il dato demografico.

Per ciò che attiene agli strumenti propedeutici al corretto avvio delle procedure, si segnala primariamente il ruolo svolto dai c.d. studi di fattibilità, la cui previsione non costituisce un passaggio formalizzato dell'iter legislativo di fusione, ma riguarda l'esigenza di operare, nelle fasi iniziali di un tale processo, una verifica preliminare delle condizioni necessarie per realizzare l'accorpamento. Con questo strumento tecnico-formale viene condotta una analisi e una valutazione sistematica dei contesti, dei costi e dei risultati prospettati in caso di fusione²⁰¹.

A ben vedere, le funzioni dello studio di fattibilità sono molto più ampie della mera valutazione della fattibilità tecnico-economica dell'ipotesi di fusione. Esso, infatti, oltre a offrire una prefigurazione degli scenari futuri, consente di informare le comunità interessate, coinvolgendole in momenti partecipativi, ovvero allontanando l'idea che la fusione coincida con una imposizione dall'alto²⁰².

Le normative regionali in materia di riordino istituzionale e territoriale contengono alcuni riferimenti a questo strumento. Nel caso della Regione Lombardia, per esempio, l'art. 7 della l.r. 29 del 2006 recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali*, dispone, al comma 2, che ogni progetto di legge venga accompagnato da una relazione tesa a evidenziare le esigenze di più razionale assetto del territorio, di carattere storico, culturale, sociale, economico e finanziario e di organizzazione e gestione dei servizi che la giustifichino. Del pari, l'Emilia-Romagna, nella l.r. 24 del 1996, prevede all'art. 8 che il progetto

²⁰¹ F. Ventura, F. Ravaoli, *La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2012, pp. 71 e ss.

²⁰² Cfr. G.C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni*, Vol. 2, op.cit.

di legge per istituire nuovi Comuni sia accompagnato da una relazione contenente: la verifica della conformità alle indicazioni del Programma di Riordino territoriale (PRT); la descrizione dei confini del nuovo Comune; la prova della sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali.

Nel caso invece del Piemonte, la l.r. 51 del 1992 prevede, all'art. 3, che la relazione di accompagnamento al progetto di legge comprenda indicazioni di natura demografica e socio-economica relative sia alla nuova realtà territoriale sia agli enti locali coinvolti, nonché del loro stato patrimoniale a supporto dell'istituzione di un nuovo Comune e una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i vantaggi. La commissione consiliare competente, constatata la completezza e la correttezza della documentazione, richiede i pareri dei Consigli comunali interessati, qualora non siano stati già presentati congiuntamente alla richiesta, e del Consiglio provinciale competente per territorio. La Commissione esprime parere favorevole, oltre che sul progetto di legge, anche sull'indizione del referendum consultivo ai sensi della l.r. 16 gennaio 1973, n. 4 ovvero sulla possibilità di poter assumere i referendum eventualmente già effettuati dai Comuni interessati secondo le norme dei rispettivi Statuti e Regolamenti.

Nel Lazio, la l.r. 19 del 1980 richiede all'art. 4 che la proposta di iniziativa di legge sia accompagnata da una relazione che ne indichi le finalità e fornisca i necessari elementi per valutare la fattibilità del progetto di fusione. In Abruzzo, la l.r. 143 del 1997 all'art. 10 stabilisce che le delibere consiliari dei Comuni che propongono la fusione contengano indicazioni per l'ottimizzazione delle risorse umane con possibilità di assumere nel nuovo ente figure professionali a seguito della variazione della classe di appartenenza del nuovo Comune e la variazione dell'ammontare dei mutui di Cassa Depositi e Prestiti cui sarebbe possibile accedere a seguito dell'aumento del limite di indebitamento, proporzionato alle entrate effettive in modo da ampliare le politiche di investimento.

In Lombardia e in Veneto vengono poi previsti ulteriori strumenti volti a saggiare la fattibilità della fusione. In Veneto, in particolare, la l.r. 25/1992, all'art. 7-*bis*, disciplina lo svolgimento dei c.d. "Sondaggi della popolazione e delle parti sociali ed

economiche da parte dei comuni interessati”, stabilendo che: “1. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell’articolo 3, ciascun comune interessato effettua sondaggi al fine di valutare il grado di consenso delle popolazioni nonché delle parti economiche e sociali secondo criteri e modalità stabiliti con provvedimento della Giunta regionale, anche con riferimento alla trasmissione degli esiti dei sondaggi stessi. 2. Le spese per i sondaggi di cui al presente articolo sono a carico dei comuni interessati”. La finalità perseguita, in questo caso, sembra essere quella di valutare la possibilità di successo della fusione. In Lombardia, invece, la l.r. 17/2017 ha introdotto il c.d. Confronto preliminare con la popolazione e le parti sociali ed economiche da parte dei comuni interessati²⁰³. Si tratta di uno strumento la cui finalità appare quella di suscitare un confronto e nonché agevolare una più ampia informazione delle popolazioni e delle parti sociali sulla fusione. Ad attivare il confronto possono essere i Comuni (ovvero gli stessi cittadini ai sensi dell’art. 7-ter) interessati a sollecitare la presentazione di un progetto di legge in materia da parte del Presidente della Giunta regionale (cui spetta l’iniziativa legislativa). A seguito del confronto, se non vi sono osservazioni da parte degli uffici regionali competenti, può essere indetto un referendum consultivo comunale (art. 7-quater), preliminare rispetto all’avvio del procedimento legislativo vero e proprio di variazione territoriale. Dopo il referendum, per cui non è previsto nessun quorum costitutivo, i Consigli comunali dei Comuni interessati, deliberando a maggioranza assoluta dei loro componenti, possono presentare richiesta al Presidente della Giunta regionale per la promozione della relativa procedura di variazione territoriale e per la presentazione del relativo progetto di legge (art. 7-sexies). A questo punto, il Presidente può quindi agire di conseguenza (art. 7-septies), previa valutazione degli esiti del referendum comunale, e il Consiglio regionale può decidere «di assumere, in luogo dell’effettuazione del referendum consultivo regionale (...) i referendum consultivi effettuati dai comuni interessati» (art. 9)²⁰⁴.

²⁰³ Art. 7-bis, l. reg. n. 29/2006, come modificata dalla l. reg. n. 17/2017.

²⁰⁴ Cfr. G. Menegus, *Norme per il riordino della geografia comunale nella recente legislazione delle regioni ordinarie (2014-2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021. Disponibile in: <http://www.osservatorio-sullefonti.it>.

Prodromica alla istituzione per legge del nuovo Comune unico è la fase delle delibere consiliari di indizione del referendum consultivo, imposto dall'art. 133 Cost. per poter ridefinire i confini del comune. Tali delibere sono adottate dal Consiglio regionale con un provvedimento di natura amministrativa. Si tratta di atti preparatori nonché di elementi di aggravamento procedimentale della legge rinforzata di cui all'art. 133, co. 2, Cost.

1.2. Il referendum consultivo nelle leggi regionali

Le legislazioni regionali prevedono varie soluzioni attinenti alle modalità di svolgimento del referendum consultivo. In particolare, le differenze riguardano la necessità o meno di raggiungere un quorum, così come il peso da attribuire, relativamente all'esito della procedura, alla scelta dell'elettorato e delle comunità d'origine. In ogni caso, il risultato del referendum rappresenta il parametro di riferimento per la Regione nella decisione sulla fusione, come rilevato dalla Corte costituzionale, che impone di tenere in debita considerazione gli esiti delle consultazioni, sia complessivamente, sia sulla base dei risultati distinti per ciascuna parte del territorio.

Sebbene, nella generalità dei casi, il referendum si trovi ad avere ad oggetto un progetto di legge già redatto, rappresentando una vera e propria fase del procedimento legislativo regionale, vi sono, tuttavia, alcune Regioni che prevedono che lo stesso si tenga prima della redazione del testo, con l'ulteriore aggravante (per il buon esito della procedura) che non sempre è stabilito un termine perentorio per la successiva elaborazione del progetto di legge.

Le discipline regionali sono particolarmente disomogenee in questo ambito. Notevoli sono le differenze in relazione alla presenza o meno di quorum costitutivi o deliberativi ovvero con riferimento ai meccanismi di calcolo delle maggioranze. In particolare, in alcune Regioni non è necessario l'assenso di una maggioranza qualificata o della maggioranza della popolazione complessiva in ognuno dei precedenti Comuni, mentre in altre sì. L'eliminazione dei quorum costitutivi appare *prima facie* come uno strumento di semplificazione del processo; tuttavia, occorre considerare che ciò implica sovente, una minore affluenza alle urne.

Nel Lazio, la l.r. 12/2016 ha previsto per i «casi di referendum per l'istituzione sul territorio della Regione di un nuovo comune per distacco di una o più frazioni o borgate», un quorum costitutivo (art. 7, comma 2-*bis*, l.r. 19/1980), unito ad un quorum deliberativo²⁰⁵.

In Lombardia, viene richiesto un quorum deliberativo («maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi») ²⁰⁶. Come già evidenziato, sono previste, inoltre, consultazioni semplificate «qualora i residenti aventi diritto al voto siano in numero non superiore a cinquanta alla data di presentazione del progetto di legge» (l.r. 29/2006, art. 9-*quinquies*).

Analogamente in Molise, l'art. 2, l.r. n. 35/1975 prevede che: «Qualora i residenti aventi diritto al voto siano in numero non superiore al cinque per cento rispetto al totale della popolazione del Comune, il Consiglio regionale, se ne ravvisa la necessità, delibera di effettuare la consultazione della popolazione interessata secondo la modalità semplificata». Per l'approvazione del referendum consultivo si richiede sia un quorum costitutivo (maggioranza assoluta degli aventi diritto) sia un quorum deliberativo (maggioranza semplice dei votanti).

In Umbria, si è deciso di separare le regole per la convocazione dei referendum consultivi da quelle previste per i diversi referendum abrogativi. Inoltre, è stato abbassato il quorum deliberativo, al quale si aggiunge un quorum costitutivo.

In Veneto, sono state semplificate le regole che presiedono alle operazioni referendarie, con un abbassamento del quorum costitutivo nei casi in cui vi siano significative percentuali di aventi diritto iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero)²⁰⁷. La «percentuale di partecipazione è ridefinita: a) nella misura del 40 per cento, ove gli iscritti all'AIRE siano superiori al 10 per cento degli aventi diritto al voto; b) nella misura del 35 per cento, ove gli iscritti all'AIRE siano superiori al 15 per

²⁰⁵ Il quesito sottoposto a referendum è dichiarato accolto qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso.

²⁰⁶ Con la l.r. 28 del 2022 è stato modificato l'art. 7-*quinquies*, precisando al contempo che i «risultati del referendum sono valutati sulla base sia del risultato complessivo sia degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata». In dottrina, siffatta previsione è stata valutata in modo critico, nella misura in cui è stato sottolineato che la maggioranza di voti negativi ottenuta presso un Comune piccolissimo, in questa maniera, può bloccare l'intero processo di fusione. Cfr. F. Spalla, *Settant'anni di Fusioni comunali nei Paesi europei: modelli, processi, esiti (1950-2020)*, cit., p. 140.

²⁰⁷ Ciò avviene in molti comuni del Bellunese e delle Prealpi venete.

cento degli aventi diritto al voto; c) nella misura del 30 per cento, ove gli iscritti all'AIRE siano superiori al 20 per cento degli aventi diritto al voto» (art. 6, comma 5-bis, l.r. n. 25/1992). Si prevede altresì che «se per almeno uno dei comuni il referendum è validamente svolto (...) ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, gli esiti del referendum sono comunque sottoposti alla valutazione del legislatore con riferimento anche ai comuni per i quali ha partecipato al referendum una percentuale di aventi diritto al voto inferiore di non più di cinque punti percentuali rispetto a quella prevista dal presente comma ed è stata conseguita la maggioranza dei voti validamente espressi» (art. 6, comma 5-ter).

In Abruzzo²⁰⁸, Piemonte e Umbria, il raggiungimento del quorum è collegato all'approvazione o meno del quesito con conseguenze di tipo procedurale: in caso di esito positivo si prevede l'obbligatorio avvio dell'iter legislativo entro un certo termine. Il Piemonte, in particolare, rappresenta un caso emblematico di fusioni realizzate nonostante gli esiti sfavorevoli delle consultazioni referendarie. La Prima Commissione del Consiglio Regionale Piemonte ha approvato, infatti, alcune fusioni che non avevano ottenuto l'approvazione referendaria, rimarcandone l'obbligatorietà non vincolante e considerando i

²⁰⁸ In Abruzzo, il referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, i mutamenti delle circoscrizioni e denominazioni, è deliberato dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, su proposta della Giunta o di ciascun Consigliere regionale (non specificata la titolarità dell'iniziativa del progetto di legge). La proposta soggetta a referendum consultivo è approvata, indipendentemente dal numero di elettori che ha partecipato, e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. La consultazione si estende a tutti gli elettori dei Comuni di riferimento. L'istanza referendaria è presentata alla Giunta Regionale da parte dei Consigli dei Comuni interessati attraverso apposita delibera approvata a maggioranza assoluta dei componenti (art. 12 l.r. 143/1997). In ogni caso, la procedura referendaria è regolata dalle norme presenti nello Statuto Regionale, all'art. 78, e nella l.r. 19 dicembre 2007, n. 44, agli artt. 25 e seguenti. La proposta referendaria della Giunta o dei singoli Consiglieri è sottoposta al vaglio di ammissibilità da parte della Segreteria del Collegio per le garanzie statutarie entro i 60 giorni successivi alla ricezione. La proposta è approvata, indipendentemente dal numero effettivo dei votanti, qualora si sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Se l'esito è favorevole, il Presidente della Regione propone al Consiglio un disegno di legge sul tema oggetto del referendum. L'eventuale esito negativo non preclude la possibilità di esercizio dell'iniziativa legislativa (art. 30 l.r. n. 44/2007). La fusione dei Comuni è disposta con apposita legge regionale.

pareri favorevoli dei Consigli comunali e le basse partecipazioni al voto²⁰⁹.

In Molise si prevede un doppio quorum deliberativo e costitutivo per determinare se il quesito è “accolto” (art. 14, comma 2, l.r. n. 35/1975). Viene però stabilito che anche in mancanza del quorum costitutivo l’obbligo di consultazione si considera assolto (art. 14, comma 3). Si è stabilito inoltre il divieto di riproporre il referendum con esito negativo prima di tre anni (art. 16).

In Veneto si prevede un duplice quorum, deliberativo e costitutivo (art. 6, comma 5 e 5-*bis*, l.r. 25/1992 e art. 20, comma 4, l.r. 1/1973).

²⁰⁹ Altri casi sono avvenuti in Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche e Toscana. Cfr. F. Spalla, *Settant’anni di Fusioni comunali nei Paesi europei: modelli, processi, esiti (1950-2020)*, in *Quaderni di scienza politica*, 1, 2020.

Quorum partecipativo e deliberativo	Quorum deliberativo	Nessun quorum
Liguria (art. 52, c. 1, l.r. 12/2020)	Abruzzo (art. 30, c. 1, l.r. 44/2007)	Emilia-Romagna (art. 12, c. 9, l.r. 24/1996)
Umbria (art. 48, c. 1, l.r. 14/2010)	Piemonte (art. 36, c. 3, l.r. 4/1973)	Toscana (art. 67, c. 1, l.r. 62/2007)
Lombardia (art. 7-quinquies, c. 3, l.r. 29/2006)	Friuli Venezia Giulia (art. 19, c. 1, l.r. 5/2003)	Campania (art. 29, c. 3, l.r. 25/1975)
Calabria (art. 34, c. 2, l.r. 13/1983)	Marche (art. 10, c. 4) l.r. 10/1995)	
Veneto (art. 6, c. 5- <i>bis</i> , l.r. 25/1992)		
Lazio (art. 7, comma 2- <i>bis</i> , l.r. 19/1980)		
Trentino Alto Adige (art. 31-bis, l.r. 16/1950)		
Molise (art. 14, c. 2, l.r. 35/1975)		

Tabella sinottica leggi regionali sul referendum consultivo territoriale

Interessante evidenziare come in Calabria con la l.r. 9/2016, al fine di favorire l'accorpamento dei Comuni di dimensioni più piccole, sia stato rimosso il quorum costitutivo richiesto dalla l.r. 13/1983 per il referendum consultivo obbligatorio. Si è infatti stabilito che “Nelle ipotesi di referendum consultivo obbligatorio disciplinate dall'articolo 40, la proposta referendaria si intende accolta nel caso in cui la maggioranza dei voti complessivi dell'intero bacino elettorale²¹⁰ validamente espressi sia favorevole alla medesima, anche qualora non abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto”²¹¹.

In Emilia-Romagna il legislatore regionale è recentemente intervenuto in materia di referendum consultivi con la l.r. 15/2016 recante “Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni”²¹².

Dopo l'esito del referendum, le Regioni sono “libere” di scegliere se proseguire o meno con la fusione²¹³, salvo i casi nei quali si preveda che i risultati delle consultazioni siano in qualche modo “vincolanti”.

In Toscana, ad esempio, il Consiglio regionale si è dotato di una risoluzione nella quale si stabilisce un orientamento per assumere la decisione sulla base degli esiti referendari. In particolare, è stato previsto che si debba procedere all'approvazione della legge di istituzione del Comune unico:

- qualora in ciascun comune si esprima in senso favorevole la maggioranza degli elettori (50%+1 di SI in ogni comune)
- qualora si evidenzi un'espressione di voti favorevoli all'aggregazione territoriale superiore ai due terzi dei votanti dell'intera comunità chiamata ad esprimersi ($\geq 66,6\%$ di SI nei comuni considerati complessivamente). Al contrario, il Consiglio regionale si impegna a “tenere comunque conto”,

²¹⁰ Si tratta del semplice quorum deliberativo. Cfr. G. Menegus, *Norme per il riordino della geografia comunale nella recente legislazione delle regioni ordinarie (2014-2020)*, cit.

²¹¹ Il riferimento è all'art. 44 come sostituito dall'art. 1, comma 1, della l.r. 1 marzo 2016, n. 9.

²¹² In particolare, si è adeguata la normativa regionale alla nuova disciplina per la fusione per incorporazione di cui all'art. 1, comma 130, l. n. 56/2014, introducendo un *Art. 8 bis - Procedimento di fusione per incorporazione* (aggiunto dall'art. 3 l.r. 15/2016).

²¹³ Come sottolineato in dottrina, infatti, il *referendum* per le variazioni delle circoscrizioni comunali ha *natura meramente consultiva* e non vincola la Regione a conformarsi agli esiti della consultazione. Sul punto si veda la giurisprudenza costituzionale (sent. nn. 453/1989, 2/2018 e 214/2019).

per le situazioni in cui si determini la maggioranza dei due terzi (situazione descritta al pt. 2), della eventuale manifesta contrarietà alla proposta di fusione da parte di uno o più Comuni, espressa dalle popolazioni di ciascuno di essi con un numero di voti contrari pari ad almeno i tre quarti dei votanti ($\geq 75\%$ di NO in almeno un Comune).

Come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 2 del 2018, il referendum consultivo non costituirebbe infatti «oggetto e contenuto della legge di variazione», ma solamente un suo «presupposto procedimentale» indefettibile. Pertanto, il dettato costituzionale non imporrebbe alla Regione, anche nel caso di esito favorevole, l'adozione di una legge di variazione territoriale²¹⁴. Le richieste referendarie sono pertanto subordinate alla successiva approvazione del Consiglio regionale (che dunque decide sia sul merito della futura legge regionale sia sullo svolgimento o meno del referendum). In dottrina, si è evidenziata la peculiarità rappresentata dal fatto che all'organo rappresentativo viene rimessa la decisione sullo svolgimento dell'istituto di democrazia diretta, sottolineando altresì che il potere del Consiglio regionale è duplice giacché anche in seguito allo svolgimento del referendum non ricade su di esso neanche un vincolo di decisione (potendo il Consiglio non porre nemmeno all'ordine del giorno il relativo progetto di legge)²¹⁵.

Generalmente viene stabilito dalle leggi regionali un termine dalla pubblicazione dei risultati per l'approvazione finale della legge di fusione. Ad esempio: 60 giorni in Emilia-Romagna (art. 13, c. 2, l.r. 24/1996); 45 giorni in Lombardia (art. 10, c. 2, l.r. 29/2006).

In Emilia-Romagna, la l.r. 15/2016²¹⁶ ha poi aggiunto all'art. 12 rubricato *Procedure per lo svolgimento del referendum consultivo regionale* i commi 9-ter, 9-quater, 9-quinquies, 9-sexies, 9-septies, in base ai quali vengono disciplinate le conseguenze procedurali dell'esito positivo o negativo delle consultazioni referendarie. Nel caso in cui i voti complessivi sul referendum per la fusione siano contrari alla fusione stessa e contestualmente l'esito sia sfavorevole almeno nella metà dei Comuni interessati, è prevista l'interruzione

²¹⁴ Cfr. G. Menegus R. Bin, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei comuni. Il caso veneziano non è affatto banale*, in *Lacostituzione.info*, 2020.

²¹⁵ Cfr. F. Politi, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2012.

²¹⁶ Il riferimento è all'art. 5 della l.r. 15/2016.

dell'iter legislativo per la costituzione del nuovo comune (comma 9-ter). Laddove, invece, i voti complessivi sul referendum siano favorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevalga il voto contrario, oppure i voti complessivi sul referendum siano favorevoli alla fusione ma il numero dei Comuni favorevoli sia uguale a quello dei contrari; o ancora i voti complessivi sul referendum siano sfavorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevalga il voto favorevole, la legge prevede un ulteriore passaggio attraverso i Consigli comunali di quei Comuni in cui la popolazione si è espressa a sfavore, che devono rendere un parere sulla fusione a maggioranza qualificata (commi 9-quater, 9-quinquies, 9-sexies). In tutti gli altri casi, l'Assemblea legislativa ha la possibilità di procedere direttamente all'approvazione della legge. In Emilia-Romagna è inoltre possibile unire le operazioni legate ai referendum consultivi per le fusioni ad altri appuntamenti elettorali (art. 12, comma 5-bis, l.r. 24/1996).

La discrezionalità nella scelta di quale peso attribuire all'esito del referendum e la complessità del procedimento costituiscono un ostacolo per l'efficace funzionamento dello strumento delle fusioni.

2. La disciplina regionale dell'incentivazione alle fusioni nella normazione regionale e nei programmi di riordino territoriale

Le Regioni mediante contributi finanziari incentivano i processi di fusione comunale. I contributi della Regione ai Comuni che si fondono, infatti, non sono più «eventuali», come prevedeva l'originario art. 11 della L. n. 142/1990, ma obbligatori²¹⁷.

²¹⁷ Sul piano normativo, occorre ricordare che la legge 142/1990, all'art. 11, commi 4 e 5, prevedeva che al fine di favorire la fusione di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con Comuni di popolazione superiore, oltre agli *eventuali* contributi della Regione, lo Stato erogasse, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono. Nel caso di fusione di due o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari venivano calcolati per ciascun Comune; mentre in caso di fusione di uno o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più Comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari venivano calcolati soltanto per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del Comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito

Occorre, altresì, ricordare che l'art. 33, comma 4, del TUEL, prevede che: «al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le Regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

- a) nella disciplina delle incentivazioni:
 - 1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
 - 2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di Unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;
- b) promuovono le Unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei Consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

Pertanto, alla luce di questo quadro normativo, sono molte le Regioni italiane che hanno introdotto nella propria legislazione contributi, o rafforzato il proprio sostegno finanziario e tecnico-organizzativo a favore delle fusioni.

Nel caso dell'Emilia-Romagna, il riferimento normativo ai contributi regionali da assegnare in seguito alla fusione è contenuto nella legge regionale 24/1996, all'art. 18-*bis*²¹⁸, in forza

territoriale dei Comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Successivamente con la modifica dell'art. 11, dalla l. n. 265/1999 è stato stabilito che: «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».

²¹⁸ Inserito dagli art. 9 della l.r. n. 13/2015.

del quale la Regione incentiva prioritariamente le fusioni dei Comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includano almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Sono poi previsti riconoscimenti per le fusioni con maggior popolazione e che coinvolgono un maggior numero di Comuni. Ulteriori incentivazioni sono attribuite per fusioni comprendenti Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti.

I criteri per la definizione dei contributi ordinari corrisposti alle fusioni e la relativa durata, che non può essere inferiore a dieci anni, sono stabiliti dalla Giunta regionale nell'annuale Programma di riordino territoriale, che può altresì prevedere contributi straordinari per spese di investimento. Gli importi e la durata dei benefici in favore di ciascun Comune nato a seguito di fusione vengono indicati nella legge regionale di natura provvedimentale istitutiva del nuovo ente.

Inoltre, si può menzionare l'art. 3 della l.r. 21/2012, che stabilisce che la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, le fusioni, considerate quali il massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa.

In Toscana, la disciplina delle incentivazioni è contenuta nell'art. 64 della l.r. 68/2011, rubricato "Contributi per fusioni e incorporazioni": «1. In caso di fusione o incorporazione di due o più comuni, al comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione è concesso, a decorrere dall'anno solare in cui è prevista l'elezione del nuovo consiglio comunale, un contributo annuale, per cinque anni, pari a euro 250.000,00 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000,00. La legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione può stabilire un contributo maggiore in presenza di almeno due parametri tra quelli di seguito indicati: a) popolazione del comune risultante dalla fusione superiore a 10.000 abitanti, a condizione che almeno uno dei comuni interessati alla fusione o incorporazione risulti già obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali; b) classe di virtuosità riconosciuta ad almeno un comune interessato alla fusione o incorporazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; c) almeno due comuni in situazione di disagio beneficiari del

contributo di cui all'articolo. 1 *bis*. Ai fini del calcolo di cui al comma 1, non sono considerati i comuni già beneficiari del contributo del presente articolo. 1 *ter*. Per comune originario si intende il comune già costituito alla data dell'entrata in vigore della presente legge. Sono pertanto esclusi da questa definizione tutti i comuni istituiti successivamente a tale data mediante fusione di comuni preesistenti. 1 *quater*. A decorrere dalle fusioni e dalle incorporazioni per le quali il referendum si è svolto dopo il 30 giugno 2015, e fermo restando quanto stabilito dal comma 2, i contributi di cui al comma 1: a) sono incrementati del 30 per cento se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione ha una popolazione superiore a 10.000 abitanti, ovvero la fusione o l'incorporazione è avvenuta coinvolgendo almeno tre comuni e, in entrambi i casi almeno uno dei comuni originari era obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali; b) sono incrementati del 60 per cento se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione ha una popolazione superiore a 15.000 abitanti; c) in alternativa a quanto previsto dalle lettere a) e b), sono raddoppiati se la fusione o l'incorporazione è avvenuta coinvolgendo tutti i comuni di un ambito di dimensione adeguata di cui all'allegato A. 1 *quinques*. A decorrere dalle fusioni e dalle incorporazioni per le quali il referendum si è svolto dopo il 30 giugno 2016 e, fermo restando quanto stabilito al comma 2, i contributi di cui al comma 1 sono ridotti della metà, se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione non supera la popolazione che comporta l'esonero dall'esercizio associato di funzioni fondamentali. 2. Se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo di cui al comma 1, questo è ridotto proporzionalmente».

Inoltre, nella Regione Toscana, in applicazione della Legge Delrio, si è previsto che il nuovo Comune unico con popolazione inferiore a 5.000 (o 3.000 se montano), sia esonerato dall'obbligo di associazionismo per due mandati elettorali (art. 62, comma 4 *bis* L.r. 68/11).

In Lombardia, la l.r. 12 del 2012 ha previsto un contributo regionale straordinario *ad hoc*.

In Abruzzo il riferimento è costituito dalla l.r. 19/2016 *recante Incentivi alle fusioni dei piccoli comuni, contributo alle spese di funzionamento della SAGA e contributo straordinario alla fondazione CLAPI*: Art. 2 (Modifiche alla L.R. 143/1997) 1. Il comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di

riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) è sostituito dal seguente: “3. Al fine di favorire il miglioramento delle strutture e dei servizi attraverso la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la Regione eroga al comune risultante dalla fusione un contributo a tantum di euro 100.000,00, a titolo di compartecipazione alle spese per la riorganizzazione. Ai comuni risultanti dalla fusione la Regione concede, inoltre, per dieci anni consecutivi alla fusione medesima, un contributo destinato esclusivamente alla riduzione dei tributi locali, all'implementazione e al miglioramento dei servizi erogati, nelle misure di:

- a) euro 100.000,00 per i comuni con popolazione residente da 2.000 a 2.999 abitanti;
- b) euro 160.000,00 per i comuni con popolazione residente da 3.000 a 4.999 abitanti;
- c) euro 250.000,00 per i comuni con popolazione residente da 5.000 a 7.499 abitanti;
- d) euro 350.000,00 per i comuni con popolazione residente da 7.500 a 9.999 abitanti;
- e) euro 500.000,00 per i comuni con popolazione residente da 10.000 a 15.000 abitanti”.

2. Dopo il comma 3 dell'articolo 10 della L.R. 143/1997 sono inseriti i seguenti:

“3-bis. Le agevolazioni previste dal comma 3 sono riservate a un massimo di 7 comuni di nuova istituzione mediante fusione, nel triennio 2016 - 2017 - 2018. Le agevolazioni decorrono a partire dall'anno successivo al completamento della procedura di fusione.

3-ter. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 3-bis non si applicano nel caso in cui, a seguito del processo di fusione tra due o più comuni, il comune derivante dallo stesso risulti avere una popolazione residente inferiore a 2.000 e superiore a 15.000 abitanti.

3-quater. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con apposito regolamento sono determinati i criteri e le modalità per la concessione dei contributi di cui al comma 3”.

In Umbria, invece, il riferimento è costituito dall' art. 7 della l.r. 10/2015 recante *Riordino delle funzioni amministrative regionali, di*

area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative, il cui comma 4 recita: “Gli incentivi regionali di cui al comma 3 si articolano in tre categorie: a) finanziamenti per le spese di esercizio e/o in conto capitale; b) supporto formativo e tecnico-operativo per fornire assistenza qualificata e formazione per amministratori e dipendenti degli enti locali; c) premialità nella partecipazione a bandi o avvisi regionali riservata ai comuni confluiti nella fusione o costituenti le unioni di cui al comma 3”.

Come evidenziato, oltre al ricorso a ulteriori incentivi finanziari e all’uso di specifici vincoli normativi, un altro strumento di incentivazione regionale è rappresentato dal Programma di Riordino Territoriale (PRT) che trova disciplina nell’art. 33 del TUEL. Si tratta di uno strumento che ha un ruolo molto significativo nell’ambito di questi processi, dal momento che consente di delineare una visione d’insieme dell’intero processo di riordino territoriale, delle funzioni spettanti ai vari livelli di governo e delle dinamiche associative presenti nei singoli contesti regionali. Tuttavia, la funzione primigenia di tale Programma non era quella di meccanismo di mera pianificazione degli incentivi regionali all’aggregazione comunale. Esso, infatti, era stato concepito dal legislatore come mezzo attraverso il quale le Regioni avrebbero dovuto individuare gli ambiti di gestione associata di funzioni e servizi nonché riordinare le articolazioni territoriali minori, secondo un ruolo di regia e indirizzo che veniva loro specificamente ascrivito²¹⁹. Il PRT, tuttavia, è divenuto un programma più di incentivi che all’aggregazione che di fusioni, ossia di ridisegno dell’articolazione territoriale locale. In Emilia-Romagna, il PRT è un atto nel quale trovano sintesi le scelte organizzative adottate dai Comuni per l’esercizio associato delle funzioni e dei servizi e l’attuazione concertata e condivisa dei criteri e delle modalità di incentivazione e supporto regionale alle gestioni associate.

In Veneto è prevista la predisposizione di un Programma regionale di revisione delle circoscrizioni comunali e delle fusioni dei Comuni (art. 10-*bis*, l. reg. n. 25/1992), che dev’essere

²¹⁹ Il riferimento è alla legge 142 del 1990, che affidava alla Regione il compito di adottare un programma di riordino territoriale, inteso come programma di accorpamenti e fusioni. Si veda sul punto, M. De Donno, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015.

elaborato dalla Giunta, previo parere della Consiglio delle autonomie locali, e approvato dal Consiglio²²⁰. L'eventuale conformità al Programma della fusione proposta determina una semplificazione della procedura, che non richiede il giudizio di meritevolezza da parte del Consiglio sull'opportunità della variazione territoriale, altrimenti necessario per legge (art. 5, l. reg. n. 25/1992). lo stesso avviene quando «il progetto di legge, di iniziativa legislativa degli enti locali, riguarda l'iniziativa di fusione tra: a) comuni contigui che abbiano approvato, con deliberazioni assunte all'unanimità dei consiglieri vo-tanti, l'iniziativa di fusione; b) comuni che sono parte della stessa unione di comuni da almeno tre anni; c) comuni che esercitano da almeno cinque anni forme di esercizio associato di funzioni e di servizi diverse dalle unioni di comuni» (art. 5, c. 1, l. reg. n. 25/1992).

2.1. Gli incentivi regionali agli studi di fattibilità propedeutici alla fusione e ai percorsi partecipativi e di consultazione pre e post-referendaria

Le Regioni sostengono le fusioni anche incentivando le attività di tipo preliminare svolte dai Comuni per saggiare la fattibilità della politica di accorpamento. In particolare, può essere prevista l'erogazione di contributi a favore dei Comuni che intendano commissionare studi di fattibilità a soggetti esterni, ovvero la diretta realizzazione degli stessi da parte degli uffici della Regione. Inoltre, sovente le Regioni sostengono, mediante appositi incentivi, momenti di coinvolgimento delle popolazioni locali, propedeutici alla fusione, nonché di tipo informativo tramite la divulgazione di dati statistici ed indicatori economici, e di supporto tecnico-organizzativo²²¹.

A questo riguardo, si può fare l'esempio dell'Emilia-Romagna, dove sono previsti dei contributi *ad hoc* per gli studi di fattibilità commissionati a professionisti esterni ma anche attività di affiancamento diretto agli enti. Segnatamente, vengono messi a disposizione di questi ultimi dati e indicatori territoriali, economici, sui servizi, imprese, nonché sui bilanci e personale degli enti, tratti da siti statistici regionali aggiornati e certificati.

²²⁰ Un programma analogo era invero già previsto dalla normativa precedente, ma non era mai stato adottato.

²²¹ M. De Donno, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, cit.

Infine, sono previsti contributi per percorsi partecipativi propedeutici alla fusione.

Sono stati così approvati, nell'ambito delle iniziative previste dalla l.r. 3/2010 «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», dei bandi aventi ad oggetto il finanziamento di progetti di partecipazione dedicati ai percorsi di fusioni di Comuni, ai quali hanno partecipato varie amministrazioni comunali coinvolte in siffatti procedimenti. Lo scopo dell'iniziativa era appunto sostenere la realizzazione di progetti di partecipazione dei cittadini, di stimolazione diretta del dibattito tra gli stessi, finalizzato all'accompagnamento delle comunità locali nell'iter di fusione²²².

Nel 2021 la Giunta regionale ha approvato la DGR n. 1373 con ha pubblicato il bando per la concessione, nel biennio 2021-2022, a favore di Comuni e Unioni, dei contributi previsti dall'art. 27 della L.R. n. 21/2012 per il concorso alle spese di conferimento di un incarico esterno di facilitatore oppure per analisi e studi di fattibilità.

La Regione Calabria, invece, prevede attività di affiancamento diretto ai Comuni anche mediante specifici programmi di Formazione del personale amministrativo coinvolto²²³.

In Piemonte, in base all'art. 10 della l.r. 11/2012 è prevista la predisposizione di un sostegno tecnico-organizzativo della Regione, consistente nell'assistenza dal punto di vista giuridico, amministrativo e tecnico delle forme associative, così come nella realizzazione di “interventi di formazione per amministratori e dipendenti di enti locali atti a favorire l'approfondimento e la condivisione di tematiche relative alla gestione associata”.

In Veneto, la l.r. 18/2012 all'art. 10, c. 3, stabilisce che la Giunta regionale può prevedere l'assegnazione di contributi specifici finalizzati alla redazione di studi di fattibilità di fusione tra comuni o a concorso delle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione a favore dei comuni interessati ad avviare forme di gestione associata.

²²² Talvolta sono stati anche creati siti ufficiali dei progetti di fusione in corso.

²²³ Art. 2, c. 2, legge regionale 24 novembre 2006, n. 15 - Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai Comuni: “La Regione, al fine di sostenere i processi di aggregazione tra Comuni, nonché di gestione associata di funzioni si impegna a promuovere ed a sostenere specifiche azioni formative per segretari, direttori e personale dirigenziale/direttivo delle forme associative di cui al successivo articolo 3.

3. Le norme regionali sull'organizzazione del Comune nato da fusione e sui profili successori

Nella maggior parte dei casi (come Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Trentino-Alto Adige), le leggi di fusione stabiliscono la decorrenza per l'istituzione del nuovo Comune che, generalmente, ricade al 1° gennaio dell'anno successivo a quello di approvazione della legge²²⁴.

A seguito della istituzione di un nuovo Comune nato da fusione o incorporazione vari sono gli adempimenti burocratici che debbono essere approntati al fine di consentire al nuovo ente di poter pienamente operare. In via generale, la Regione deve dare comunicazione ufficiale della istituzione del nuovo Comune all'ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (codice ISTAT); all'Agenzia delle Entrate – (codice catastale, codice fiscale); al Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale²²⁵; all'INPS; all'INAIL; all'IGMI – Istituto Geografico Militare; al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al Ministero dell'economia e delle finanze.

I profili successori vengono regolati dalle leggi-provvedimento che istituiscono i nuovi Comuni.

In alcune leggi regionali di fusione si prevede che i Sindaci uscenti possano collaborare con il Commissario nella fase di transizione dai preesistenti Comuni al nuovo ente, come poi stabilito anche dall'art. 1, comma 120, della l.r. 56/2014. È inoltre generalmente prevista la continuità della vigenza dei regolamenti e degli strumenti urbanistici fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti da parte del nuovo Comune. Viene altresì stabilita la possibilità di adottare uno Statuto provvisorio da parte dei precedenti Sindaci, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, oppure, in mancanza del medesimo, la vigenza dello Statuto del Comune di maggiore dimensione demografica prima della fusione (soprattutto nelle realtà di minore dimensione).

²²⁴ Cfr. R. Filippini, A. Maglieri, cit.

²²⁵ Le Regioni devono inviare, entro e non oltre il mese successivo all'approvazione della fusione comunale, copia della Legge regionale al Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali - Direzione centrale della Finanza locale, ai fini dell'attribuzione del contributo statale decennale ai Comuni istituiti a seguito di fusione.

Il nuovo Comune deve poi richiedere lo stemma e gli altri simboli araldici: la richiesta viene formulata dal Sindaco, quindi a seguito delle elezioni comunali.

In Toscana, l'art. 63 della l.r. 68/2011 prevede che al Comune nato dalla fusione di tutti i Comuni dell'ambito territoriale di una unione di Comuni già costituita siano assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa, sulla base della legislazione regionale in vigore al momento dell'approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo Comune. Se la legge regionale istitutiva del nuovo comune non vi provvede direttamente tali effetti si producono a decorrere dalla data di insediamento del consiglio comunale; a decorrere dalla medesima data l'unione è estinta di diritto e il Comune di nuova istituzione subentra in tutti i rapporti attivi e passivi dell'unione.

4. Le fusioni nelle Regioni a statuto speciale: elementi distintivi

Nelle Regioni a statuto speciale il processo di fusione presenta alcune caratteristiche peculiari.

In Friuli Venezia-Giulia, ad esempio, la l.r. 21 del 2019, recante *Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale* stabilisce, all'art. 9, che la fusione “costituisce lo sviluppo dei processi di collaborazione istituzionale tra Comuni contermini”. La stessa legge ha abrogato quanto stabilito dall'art. 8 della l.r. 26/2014, ossia la previsione secondo cui la Giunta regionale si poteva fare promotrice della fusione di Comuni con lo strumento del Programma annuale delle fusioni di Comuni²²⁶.

²²⁶ Tale programma conteneva i singoli progetti di fusione di Comuni contigui che l'organo esecutivo intendeva avviare, ciascuno dei quali era corredato da una relazione che illustrava l'esistenza, nel caso di specie, dei presupposti che l'articolo 17 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 pone a fondamento dell'istituzione di nuovi Comuni. I singoli progetti di fusione elaborati nell'ambito del Programma annuale venivano sottoposti al vaglio dei Comuni interessati, per l'espressione di un parere motivato sul progetto da parte dei consigli comunali. In questa fase, i Comuni interessati potevano attivare le forme di consultazione della popolazione previste dai loro statuti, il cui esito è unito al parere sul progetto di fusione; dopo questa fase partecipativa con i Comuni interessati, il programma annuale veniva approvato in via definitiva dalla Giunta regionale, la quale successivamente assume l'iniziativa legislativa per la fusione su ogni progetto di fusione inserito nel Programma. L'iter proseguiva quindi secondo la disciplina prevista dalla legge regionale 5/2003, che prevedeva lo svolgimento del referendum consultivo delle popolazioni

L'istituzione di nuovi Comuni, anche mediante fusione di più Comuni contigui, nonché la modificazione delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali è stabilita, ai sensi dell'articolo 7, primo comma, n. 3), dello Statuto, con legge regionale, sentite le popolazioni interessate mediante il referendum consultivo disciplinato dal presente articolo (art. 17, c. 1, l.r. 5/2003). Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni devono rispettare i seguenti presupposti:

a) possono riguardare esclusivamente territori contigui di Comuni;

b) le modificazioni devono rispondere ad esigenze di organizzazione e gestione dei servizi e delle funzioni amministrative e individuare ambiti territoriali che, per ampiezza, entità demografica e attività produttive, consentano un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio;

c) non possono essere istituiti Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, né possono essere disposte modificazioni delle circoscrizioni comunali che producano l'effetto di portare uno o più Comuni ad avere popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, salvo i casi di fusione dei Comuni (art. 17, c. 3).

Il quesito sottoposto al referendum di cui all'articolo 17 è approvato quando la risposta affermativa ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi. Nel caso di fusione tra due o più Comuni, qualora il Consiglio comunale abbia espresso parere contrario all'iniziativa, per l'approvazione del quesito sottoposto a referendum è necessario altresì che in quel Comune la risposta affermativa raggiunga la maggioranza dei voti validamente espressi. Entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum consultivo, se l'esito è favorevole, la Giunta regionale è tenuta a presentare al Consiglio regionale un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a referendum. Resta fermo il diritto di iniziativa legislativa dei consiglieri regionali e degli altri soggetti legittimati. L'esito negativo del referendum non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa (art. 19).

In Sardegna si prevede che possa essere indetto referendum popolare per istituire nuovi comuni e modificare le loro

interessate; in caso di esito favorevole, la fusione sarà disposta dal Consiglio regionale con l'approvazione della legge-provvedimento che istituisce il nuovo comune.

circoscrizioni e denominazioni. Qualora al referendum non partecipi almeno un terzo degli elettori, la proposta sottoposta a referendum si intende respinta.

In Sicilia, invece, l'iniziativa dei procedimenti diretti alle variazioni territoriali spetta: alla Giunta regionale; al Comune o ai comuni interessati alla variazione con deliberazioni consiliari adottate con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri in carica; ad un terzo degli elettori iscritti nelle sezioni del Comune di cui si chiede il cambio di denominazione; ad un terzo degli elettori iscritti nelle sezioni di ciascuno dei comuni interessati nell'ipotesi di incorporazione e di fusione; ad un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune o di ciascuno dei comuni interessati negli altri casi di variazioni territoriali; nei casi ove la consultazione referendaria non vada riferita all'intera popolazione ma solo a coloro che hanno un diretto collegamento con il territorio di cui si chiede la variazione, l'iniziativa compete ad un terzo degli elettori residenti nei territori da trasferire. Il referendum è valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto.

Nella Provincia autonoma di Trento, la domanda di fusione o di aggregazione può essere proposta da almeno il 20 per cento degli elettori rispettivamente iscritti nelle liste elettorali dei comuni per i quali viene richiesta la fusione o l'aggregazione esclusi gli elettori iscritti all'anagrafe dei cittadini residenti all'estero. È prevista la necessaria partecipazione, in ciascun comune interessato, di almeno il 40 per cento degli elettori, non computando tra questi i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero. La domanda sottoposta a referendum si intende abbia dato esito positivo se la percentuale dei voti positivi raggiunge almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi. Nel caso in cui siano state sottoposte a votazione più formule, il referendum si intende abbia dato esito negativo per la formula o per le formule che non abbiano raggiunto la percentuale di voti validi positivi almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi. Nella Provincia autonoma di Bolzano, la domanda di fusione o di aggregazione può essere proposta da almeno il 20 per cento degli elettori rispettivamente iscritti nelle liste elettorali dei comuni per i quali viene richiesta la fusione o l'aggregazione. È necessaria la partecipazione, in ciascun comune interessato, di almeno il 40 per cento degli elettori, non computando tra questi i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero. La

domanda sottoposta a referendum si intende abbia dato esito positivo se la percentuale dei voti positivi raggiunge almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi. Nel caso in cui siano state sottoposte a votazione più formule, il referendum si intende abbia dato esito negativo per la formula o per le formule che non abbiano raggiunto la percentuale di voti validi positivi almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi. In Valle D’Aosta, il Consiglio della Valle, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, su iniziativa della Giunta regionale o di ciascun membro del Consiglio della Valle. Il quesito sottoposto a referendum è approvato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi.

5. La distribuzione delle fusioni per Regione (periodo 1990-2012; 2012-2022)

Fino al 2011, le fusioni di Comuni sono state poche – come evidenziato dall’Istat dal 1991 al 2011 i Comuni italiani si sono ridotti di sole otto unità –, e prevalentemente concentrate nelle Regioni settentrionali, ossia in Veneto (con due fusioni nel 1995), Piemonte (con due fusioni nel 1998 e nel 1999), Lombardia (con due fusioni nel 2003 e nel 2011), Friuli-Venezia Giulia (con una sola fusione nel 2009) e Trentino-Alto Adige (con due fusioni nel 2010).

Prospetto 1.1 Comuni per ripartizione geografica
Anni 1991, 2001, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 (a)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	1991	2001	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nord-ovest	3.064	3.061	3.059	3.059	3.046	3.044	3.037	3.034	3.021	2.996	2.995
Nord-est	1.481	1.480	1.480	1.479	1.469	1.461	1.420	1.417	1.409	1.397	1.388
Centro	1.001	1.003	996	996	986	985	985	975	973	971	970
Sud	1.789	1.790	1.790	1.789	1.789	1.789	1.789	1.785	1.784	1.783	1.783
Isole	765	767	767	767	767	767	767	767	767	767	767
Italia	8.100	8.101	8.092	8.090	8.057	8.046	7.998	7.978	7.954	7.914	7.903

Fonte: Istat, Variazioni territoriali, denominazione dei comuni, calcolo delle superfici comunali (E).

(a) I dati relativi agli anni 1991, 2001 e 2011 sono riferiti ai censimenti generali della popolazione, gli anni dal 2013 al 2019 sono riferiti alla data del 31 dicembre; l'anno 2020 alla data del 1° luglio.

Come già rilevato nel secondo capitolo, solo successivamente esse iniziano a essere avviate anche nell’Italia centrale e al Sud, con un caso in Campania nel 2013.

In particolare, tra il 2014 e il 2015, vi sono state due fusioni in Toscana e due nelle Marche. Tuttavia, la Regioni maggiormente

interessate dal fenomeno degli accorpamenti sono il Trentino-Alto Adige, la Lombardia²²⁷ e il Piemonte²²⁸.

In data 1° gennaio 2020, sottolinea l'Istat, i Comuni sono passati da 7.9144 a 7.904 a causa della fusione di undici Comuni in Provincia di Trento – attraverso cui sono stati costituiti i Comuni di Borgo d'Anania, Novella e Ville di Fiemme – e dell'incorporazione di due Comuni: quella di Faedo (TN) e Vendrognò (LC) nei Comuni, rispettivamente, di San Michele all'Adige e Bellano. Il 1° luglio 2020, il numero totale dei Comuni è diminuito ulteriormente di una unità in seguito all'incorporazione del Comune di Monteciccardo in quello di Pesaro (PU).

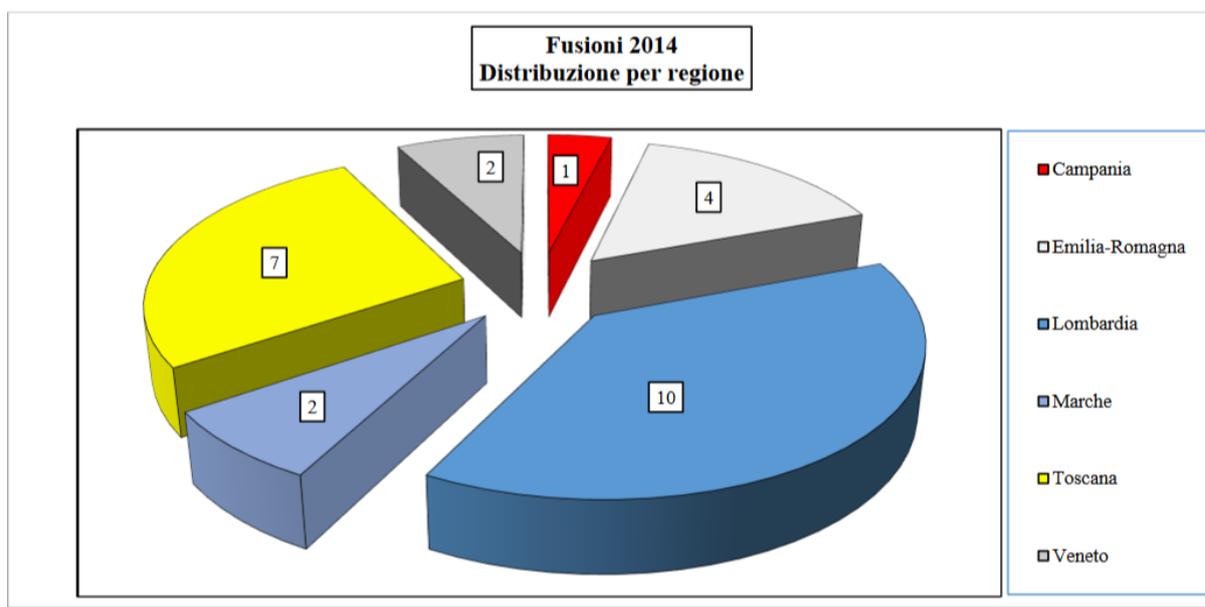
Inoltre, occorre sottolineare che le fusioni realizzate tra tre e più Comuni risultano essere esigue (alcune in Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna).

La concentrazione delle fusioni nelle regioni settentrionali anche nel decennio 2012-2022 denota, inoltre, una modesta diffusione territoriale di una simile politica di riordino territoriale²²⁹. Salvo il caso, oggetto di analisi nell'ambito di questa ricerca, del Comune di Corigliano-Rossano, in Calabria, il fenomeno sembra continuare a riguardare poco i Comuni del Mezzogiorno.

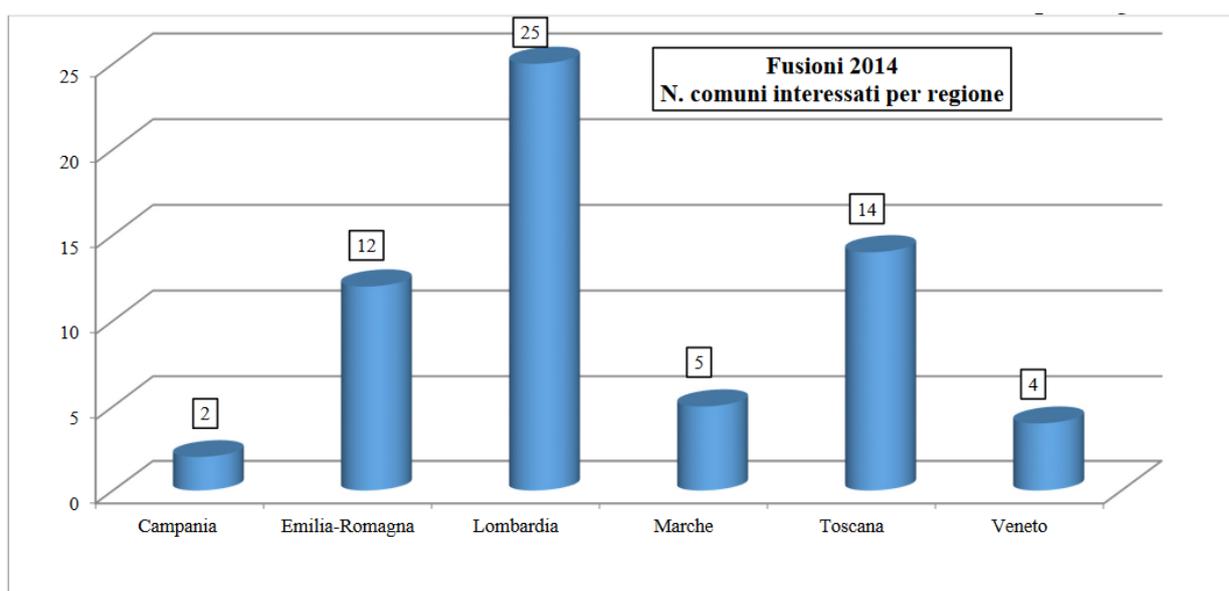
²²⁷ La Regione Lombardia è la prima Regione italiana per *quantità* di Fusioni avvenute entro il 2020: 31 casi, incluse le prime due esperienze pionieristiche del 2003 e 2011, cfr. F. Spalla, *Settant'anni di Fusioni comunali nei Paesi europei: modelli, processi, esiti (1950-2020)*, cit.

²²⁸ Dopo il 2014 sono aumentate in particolare le fusioni in Trentino-Alto Adige (21 coinvolgenti 61 Comuni), mentre in Lombardia nel 2014 ve ne sono state 9 di 22 Comuni. A seguire abbiamo il Piemonte, con 20 fusioni di 46 realizzate tra il 2016 e il 2019. Ivi, p. 138.

²²⁹ *Ibidem*.



Fonte: Dati Ministero dell'interno.



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

6. Considerazioni conclusive

Il contenuto differenziato della legislazione regionale analizzato nel presente capitolo consente di formulare alcune osservazioni conclusive relativamente all'incidenza di siffatta normativa sulle proposte di fusione concluse con successo.

Sono state infatti, soprattutto, le Regioni ad aver sostenuto il rilancio della politica delle fusioni, voluto dal legislatore nazionale, mediante le proprie leggi, spesso anticipando le soluzioni che sarebbero state poi riprese nella normativa nazionale. Ciò è quanto avvenuto in particolare, non solo con la fusione c.d. per incorporazione, già disciplinata da alcune normative regionali, ma anche con l'incentivo costituito dall'esonero degli obblighi di gestione associata per i Comuni sorti da fusioni, reso, poi, strutturale dalla legge Delrio.

Le Regioni, del resto, con le loro norme e regolamenti applicativi, possono condizionare fortemente le fusioni, in particolare con le scelte relative agli esiti dei referendum che, come abbiamo visto, sono molto varie e rischiano, in diversi casi, di frenare invece che agevolare i processi aggregativi.

Al contempo, un altro elemento pivotale appare costituito dalla disciplina avente ad oggetto il quantum e le modalità di erogazione dei finanziamenti aggiuntivi regionali. L'incertezza in merito alle risorse stanziare, e soprattutto alla loro consistenza, creano in vari casi un freno per gli amministratori locali, intimoriti dalle difficoltà arrecate dalla fusione laddove non adeguatamente sostenuta dal punto di vista dei contributi economici.

Parte Seconda

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa in materia di fusioni

Capitolo primo

Le pronunce della Corte costituzionale

1. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni

Dalla disamina sin qui condotta è possibile evincere come nella concreta attuazione del modello dettato dalla riforma costituzionale, fondato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'organizzazione delle funzioni amministrative (si veda *supra*, cap. I), un ruolo di primo piano sia stato attribuito alle Regioni. Nell'ambito di questa riflessione viene ad essere ricondotto anche il tema – alquanto problematico – del riparto di competenze in materia di governo locale, con specifico riferimento alle esigenze di attuazione del principio di adeguatezza²³⁰.

La delimitazione dei confini negli spazi di intervento dello Stato e delle Regioni, segnatamente, viene in rilievo in relazione alla disciplina delle forme associative, che costituiscono articolazioni organizzative degli enti locali, e ai sensi del Tuel (Capo V del Titolo II del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), sono inquadrate a loro volta come *enti locali*, senza tuttavia essere nominate in Costituzione.

La questione occupa da lungo tempo l'interesse di dottrina e giurisprudenza, attenendo, in particolare, ai titoli di competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, oggi limitati, per quanto concerne la potestà legislativa statale, a quelli individuati all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

In particolare, occorre fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, avendo la Consulta stabilito che l'elencazione di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) su cui lo Stato ha potestà

²³⁰ V. Cerulli Irelli, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. Bassanini, L. Castelli (a cura di), *op.cit.*, p. 55.

legislativa esclusiva – Comuni, Province e Città metropolitane – debba essere ritenuta tassativa.

Perciò, dal momento che le forme associative non rientrano nel suddetto elenco, esse costituirebbero una materia di competenza legislativa residuale, riservata al legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. La conclusione della Corte deriva dalla estensibilità delle sentenze in materia di Comunità montane – istituite nel nostro ordinamento, come enti associativi, dalla legge 1102 del 1971²³¹ – anche alle altre forme associative tra enti locali.

Sul punto è intervenuto dapprima il Consiglio di Stato, con il parere 29 gennaio 2003, n. 1506/02, nel quale le Comunità montane venivano ricondotte alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, non rientrano la materia né tra le competenze esclusive statali, né tra quelle concorrenti regionali.

Successivamente, la Consulta si è pronunciata a più riprese sul tema. Nella sentenza n. 244 del 2005, al § 5.1 del Considerato in diritto²³², il Giudice delle leggi, in particolare, ha stabilito che si debba ritenere inconferente il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale” e agli “organi di governo”. «Ciò in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come *enti locali* contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella *competenza legislativa residuale* delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo inconferente deve ritenersi il riferimento, contenuto nell'ordinanza di rimessione, all'art. 114 della Costituzione, non

²³¹ Le Comunità montane erano state concepite quale ente locale di secondo livello che le Regioni avrebbero dovuto istituire in territori montani al fine di una valorizzazione di questi ultimi, in ossequio all'art. 44 della Cost. La legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) e il successivo DPCM 277/2008 ne hanno ridotto il numero, introducendo una soglia altimetrica maggiore e altri criteri più selettivi. La finanziaria 2010 (l. 191 del 2009, comma 187), ha invece disposto la cessazione del contributo statale. Si veda sul punto L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, VII ed., 2018. Mario Nigro definiva le Comunità montane enti inautonomi o quasi-territoriali, cfr. M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, pp. 542 ss.

²³² La Corte cost. respingeva le censure del Tar Molise riferite alla presunta illegittimità della l.r. Molise n. 12/2002.

contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto».

In merito alla possibilità di sopprimere alcune Comunità Montane, la Consulta ha poi sottolineato, con la sent. n. 229 del 2001, che queste ultime «contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti *costituzionalmente o statutariamente necessari*», rientrando nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, l'eliminazione.

A fronte di siffatta inequivoca interpretazione, il legislatore statale ha trovato nella formula delle c.d. “esigenze di equilibrio della finanza pubblica” il titolo di competenza per poter continuare a intervenire nella materia. Segnatamente, ciò è quanto è avvenuto con la legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), il cui art. 1, comma 17, nell'imporre alle Regioni l'obbligo di adeguamento, reca il seguente *incipit*: «al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica». La Corte costituzionale ha, del resto, riconosciuto da tempo che la disciplina degli enti locali può coinvolgere una pluralità di competenze come quella concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica e che pertanto i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in tale materia possano incidere su una o più materie di competenza regionale anche di tipo residuale, determinandone una compressione²³³. A tale riguardo, la Consulta nel § 17 del Considerato in diritto della sent. n. 237 del 2009 – intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale, in via principale, di alcune norme della legge n. 244 del 2007 (in particolare i commi 17 e 18 dell'art. 2) – sottolinea che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario²³⁴, con la conseguenza che il legislatore statale «può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari». La Corte

²³³ Si vedano in tal senso le sentenze 244 e 456 del 2005; 397 del 2006; 237 del 2009; 27 del 2010.

²³⁴ Cfr. sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005.

ha affermato, nel pronunciarsi proprio in merito al riordino delle Comunità montane, che non sarebbe di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata riguardi un ambito materiale rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Il coordinamento della finanza pubblica si comporrebbe infatti come una clausola trasversale e imporrebbe “anche in campo residuale l'interesse nazionale di cui è portatore”²³⁵. L'assimilazione alle materie trasversali della materia concorrente “coordinamento”, nella sua connotazione finalistica di portatrice di obiettivi che devono essere realizzati anche in “campo residuale”, ne determinerebbe, in base a simile interpretazione, la prevalenza sulle materie residuali.

Possiamo evidenziare, più ampiamente, che si è andata affermando una visione del sistema delle gestioni associate in quanto strumentale al conseguimento di risparmi di spesa pubblica, che ha consentito alla Corte costituzionale di far confluire la relativa disciplina nella sfera di competenza statale, ai sensi degli artt. 117, comma 2 e 119 della Costituzione²³⁶.

La successiva normativa in materia di materia di gestioni associate delle funzioni comunali sembra doversi interpretare proprio alla luce di un simile orientamento della Consulta, che avrebbe indotto il legislatore ad intervenire in modo ancora più incisivo sul tema delle forme associative (il riferimento è in particolare al d.l. 95 del 2012).

Importante sottolineare poi come, con le sentenze 22 e 44 del 2014, la Corte abbia rigettato le obiezioni di costituzionalità sollevate contro la normazione statale in materia di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei Comuni, in base al presupposto secondo cui l'orientamento finalistico al contenimento della spesa pubblica che si concretizza nella realizzazione di un sistema virtuoso di gestione associata di funzioni tra Comuni rappresenterebbe il fondamento di legittimità costituzionale di tali disposizioni. In base a questo orientamento, sarebbero costituzionalmente illegittime le disposizioni che, non afferendo all'ambito finanziario, disciplinano aspetti specifici dell'ordinamento delle unioni (Corte Cost., 13 marzo 2014, n. 44). Come asserito dalla dottrina un

²³⁵ G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 618.

²³⁶ C. Pennacchietti, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *Federalismi.it*, 2013.

simile orientamento, basato sulla valorizzazione dell'intervento statale in un tale ambito, sembra aver peraltro influenzato il legislatore nella redazione finale della legge 56 del 2014, laddove per esempio, con riferimento alle unioni di Comuni, il comma 106 appare circoscrivere l'intervento puntuale della legislazione regionale solo alla definizione delle soglie demografiche minime, limitando lo spazio di azione delle Regioni, relativamente all'organizzazione e funzionamento delle unioni, solo alla definizione dei principi²³⁷.

1.1 La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015

Con riguardo alle fusioni, il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni è oggetto di specifico approfondimento della nota sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015, che ha sancito il riconoscimento, in questo ambito, della potestà legislativa esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nella materia «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost²³⁸.

Pronunciandosi sui ricorsi presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) contro 58 commi dell'unico articolo della legge n. 56 del 2014²³⁹, la Consulta, con questa sentenza, ha integralmente avallato le novità della legge Delrio, interpretate nell'ottica – mai realizzatasi – dei cambiamenti ordinamentali che avrebbe dovuto apportare la c.d. riforma costituzionale di cui al c.d. d.d.l Renzi-Boschi (A.S. 1429-A.C. 2613)²⁴⁰.

Le Regioni ricorrenti lamentavano, in particolare, la violazione delle prerogative legislative regionali, mancando una competenza legislativa statale in materia di enti locali diversi da quelli

²³⁷ Si veda C. Tubertini, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, cit.

²³⁸ Si trattava tuttavia di una materia non presente nella coeva (e ancora attuale) formulazione della norma costituzionale, ma solo nella formulazione proposta dal progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi. Si veda M. De Donno, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, cit.; Id., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2015. Da segnalare, inoltre, che, nel progetto di riforma costituzionale, si prevedeva un diverso assetto delle competenze in questa materia, estendendo la competenza statale della citata lett. p) alle «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

²³⁹ A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 2015.

²⁴⁰ L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015 pp. 393-396.

costitutivi della Repubblica – tassativamente indicati nell’art. 114 Cost. – o comunque al di fuori delle materie espressamente ascritte alla potestà dello Stato dall’art. 117 comma 2 lett. p), cioè legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

In tema di procedimenti di fusione, nella pronuncia, la Corte stabilisce la sussistenza di una competenza ripartita tra Regione e Stato²⁴¹, in base alla tipologia di fusione attuata dal singolo Comune. In caso di fusione “tradizionale”, essa rimarrebbe in capo alle Regioni, trattandosi dell’istituzione di un nuovo Comune; invece, laddove vi sia “incorporazione”, secondo la Consulta la competenza rientrerebbe nella materia “ordinamento degli enti locali” e pertanto sarebbe ascritta allo Stato. In questo secondo caso, infatti, non vi sarebbe la nascita di un nuovo ente territoriale (su cui sarebbero competenti le Regioni), bensì si realizzerebbe una vicenda (per un verso aggregativa e per altro verso estintiva) relativa all’ente Comunale ossia ricompresa nella competenza statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. p). Cost²⁴².

Peraltro, come ricordato dalla dottrina²⁴³, già prima dell’adozione della legge 142/1990, “la Corte costituzionale aveva riconosciuto che la Costituzione ha assegnato alla competenza legislativa della Regione (anziché dello Stato) la materia concernente l’istituzione di nuovi Comuni, ritenendo l’ente regionale “più idoneo ad avvertire la volontà e gli interessi locali dei cittadini””.

La pronuncia è stata molto criticata dalla dottrina, poiché a parere di molti commentatori il dettato costituzionale richiamerebbe esplicitamente, per entrambi i casi di fusione, la competenza regionale, anche per quanto attiene alla modificazione della circoscrizione comunale e della relativa denominazione (ciò che avviene nella c.d. fusione per

²⁴¹ La norma oggetto del giudizio era il comma 130 della legge 56/2014, impugnato da due delle quattro Regioni ricorrenti (Campania e Puglia. Ricorso Regione Puglia n. 44, depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014; ricorso Regione Campania n. 43, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014) in relazione alla prospettata violazione degli artt. 117, comma secondo, lett. p), e comma quarto, 123 e 133, comma secondo, Cost.

²⁴² Inoltre, la Corte evidenzia che l’estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull’ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile.

²⁴³ F. Politi, *Dall’unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, cit.

incorporazione)²⁴⁴. Inoltre, il nesso riscontrato dalla Consulta tra l'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e la materia «ordinamento degli enti locali» è apparso contraddire la precedente interpretazione che la Corte aveva fornito rispetto a simile disposizione²⁴⁵.

Insussistente risulta inoltre, secondo la Corte, l'ulteriore violazione degli artt. 123 e 133, secondo comma, Cost. denunciata dalla Regione Campania, con riferimento al medesimo comma 130 (ed in correlazione con il precedente comma 22) dell'art. 1 della legge Delrio, riguardante il procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni. Quest'ultimo riguarderebbe infatti la disciplina del referendum consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) proprio alle specifiche legislazioni regionali, rimettendo, peraltro, alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni di carattere evidentemente generale (e che rimandano, in ogni caso, alle discipline regionali) contenute nella legge n. 56 del 2014 non sarebbero di per sé, esaustive. Da ciò la Corte desume che non verrebbe scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione.

Invece, in linea di continuità con il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale risulta la scelta di ritenere rientrante

²⁴⁴ Cfr. C. Tommasi, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015.

²⁴⁵ *Ibidem* ove P.A. si riferisce alla Corte cost., sent. n. 261 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto: «Occorre premettere, al proposito, una ricostruzione del quadro normativo costituzionale e della sua evoluzione. L'art. 117 Cost., nel testo antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione), includeva la materia “circoscrizioni comunali” tra quelle di competenza concorrente delle Regioni, le quali dovevano rispettare, nell'esercizio della loro competenza legislativa, i “principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” (primo comma del medesimo art. 117, nel testo originario). In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia “circoscrizioni comunali” non è stata inclusa nel nuovo testo dell'art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera p), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. A differenza dell'art. 117 Cost., è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo dell'art. 133 Cost., nel cui secondo comma è stabilito: “La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”».

nella potestà legislativa residuale delle Regioni, *ex art.* 117 comma 4, la disciplina delle forme associative istituite nel proprio territorio.

Relativamente alla disciplina delle Unioni di Comuni, viene esclusa tale competenza, venendo considerata la materia come pienamente rientrante nell'ambito applicativo dell'art. 117 comma 2 lett. p). L'Unione, infatti, è inquadrata dalla Corte non come un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto al Comune, ma quale ente coincidente con quest'ultimo e dunque attratto nella potestà legislativa dello Stato. È necessario, infatti, distinguere le «forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza», nelle quali rientrano appunto le unioni, dagli «enti territoriali ulteriori e diversi rispetto all'ente Comune». Solamente questi ultimi sono attratti nell'ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni, diversamente dalle forme associative di Comuni, che vengono ricomprese nella competenza statale *ex art.* 117, comma 2, lett. p)²⁴⁶.

La Corte aggiunge altresì che le disposizioni impugnate, introducendo misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, rifletterebero anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (*ex plurimis*, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009).

La giurisprudenza costituzionale, come ricordato nel primo paragrafo, ha, peraltro, sempre riconosciuto la competenza residuale delle Regioni riguardo alla legislazione sulle forme associative.

1.2. I possibili spazi per una regolazione coordinata Stato-Regioni delle procedure di fusione

Le problematiche messe in evidenza nei paragrafi precedenti illuminano ulteriormente su una delle maggiori criticità rinvenibili in materia di procedure di fusione, ossia sulla necessità di intervenire al fine di uniformare le diverse legislazioni regionali nel quadro di una regolazione maggiormente coordinata con lo Stato. La predisposizione di principi e criteri comuni al fine di

²⁴⁶ L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2021.

determinare un quadro normativo stabile è infatti un elemento cardinale per il buon funzionamento di questa politica di riordino territoriale.

In questo senso molte sarebbero le possibilità di intervento. Si potrebbe immaginare la previsione di una intesa Stato-Regioni per la creazione di un livello omogeneo di regole, oppure stabilire dei contenuti minimi indefettibili per le proposte di legge provvedimentali riguardanti la fusione.

A tal proposito, occorre sottolineare che nel Disegno di legge delega al governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali, circolato nel mese di marzo 2022, veniva stabilito all'art. 2, che: "Nell'ambito della delega di cui all'articolo 1, si provvede alla revisione della disciplina in materia di fusioni tra comuni, valorizzando, al fine di garantire l'adeguatezza degli enti e l'effettività dell'esercizio, gli strumenti e le procedure di concertazione istituzionale per la definizione di principi e criteri comuni per la disciplina del procedimento di fusione, salva restando la potestà legislativa regionale in materia".

2. La sentenza n. 33 del 2019: verso il superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni

Come già evidenziato nel secondo capitolo, il 6 luglio 2020 è stato avviato un gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal Ministro dell'interno, anche in vista della elaborazione di uno specifico disegno di legge delega in materia nell'ottica di giungere al superamento dell'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, più volte oggetto di proroga dei termini di applicazione²⁴⁷. Si tratta di una questione sulla quale è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33. Con questa pronuncia la Consulta invita il legislatore a provvedere alla definizione di un nuovo modello organizzativo per la gestione delle funzioni comunali.

I giudici delle leggi si sono pronunciati, in particolare, su alcune questioni sottoposte al loro vaglio dal TAR Lazio con una

²⁴⁷ La legge 15/2022, di conversione con modifiche del DL 228/2021, proroga dal 30 giugno 2022 al 31 dicembre 2023 il termine inerente all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni.

ordinanza del 20 gennaio 2017. Il giudice amministrativo era stato infatti chiamato a decidere su un ricorso proposto da cinque piccoli Comuni e da Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali – ASMEL, associazione esponenziale degli enti locali. I ricorrenti chiedevano l'annullamento della circolare del Ministero dell'interno 12 gennaio 2015 n. 323, che incaricava i prefetti di verificare lo stato di attuazione della normativa inerente all'associazionismo obbligatorio delle funzioni per i piccoli Comuni, diffidando, eventualmente, gli enti inadempienti. Il provvedimento ministeriale sarebbe stato affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa presupposta, quella concernente il sistema di gestione delle funzioni fondamentali.

La decisione della Consulta appare degna di rilievo perché, pur facendo salvo l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, introdotto dall'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, sottolinea la necessità di assicurare maggiore flessibilità operativa al medesimo, nonché di garantire in ogni caso il coinvolgimento dei comuni interessati nella definizione, da parte della Regione, della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali.

Secondo i giudici costituzionali, l'obbligo imposto ai Comuni dal comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 risulterebbe *eccessivamente rigido*, dovendo essere applicato «anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento» (sentenza n. 17 del 2018) di raggiungere gli obiettivi cui pure la norma è rivolta».

La disciplina normativa oggetto del ricorso è pertanto dichiarata incostituzionale, non permettendo ai Comuni di poter dimostrare che attraverso l'associazione delle funzioni non sono realizzabili “economie di scala” o comunque sostanziali

miglioramenti nell'erogazione di beni e servizi pubblici alle collettività di riferimento.

Il sacrificio imposto all'autonomia comunale, secondo la Corte, deve infatti risultare proporzionato rispetto allo scopo ossia comportare la realizzazione dei risparmi di spesa cui è finalizzata la norma stessa. Come affermato *supra*, l'intervento statale viene ritenuto legittimo in virtù della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma deve appunto rispettare i parametri di proporzionalità e di ragionevolezza rispetto all'obiettivo perseguito.

I giudici evidenziano altresì che l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana sarebbe da sempre relegato “a mero effetto riflesso di altri obiettivi”.

Viene altresì dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, commi 110 e 111 della legge campana 7 agosto 2014, n. 16 in relazione agli articoli 5, 114 e 97 Cost. La Regione non avrebbe svolto un'«adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati» al fine di individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

2.1 La riscoperta della differenziazione sul piano funzionale

Nella sent. 33 del 2019, i giudici costituzionali ricordano come in Paesi a noi vicini, come la Francia (su cui si rinvia alla Terza parte di questo elaborato) siano state trovate risposte strutturali al problema della frammentazione amministrativa dei Comuni, spesso attuando la differenziazione sul piano non solo organizzativo ma anche funzionale.

Il riferimento è precipuamente alla possibilità di trasferire alle istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale (EPCI) diverse funzioni amministrative, corrispondenti a competenze di tipo tecnico, politico-strategico, o attinenti alla cura di interessi sovracomunali nonché di prossimità. Come evidenziato dalla dottrina, “La combinazione effettiva dipende, poi, dalla presenza di funzioni gestite obbligatoriamente in forma associata per espressa previsione di legge, funzioni opzionali, in relazione alle quali ed entro un elenco dato i Comuni devono compiere una scelta tra quelle da mantenere presso di sé e quelle da trasferire alla *Communauté*, e, infine, funzioni facoltative, che possono essere

trasferite ulteriormente all'ente intercomunale sulla base di apposita convenzione'²⁴⁸.

La comparazione con l'ordinamento francese può servire per aprire una riflessione sulla necessità di prefigurare alternative alla via percorsa finora, basata più che sulla commisurazione dei compiti alle dimensioni dei Comuni (in chiave di valorizzazione del principio di differenziazione), soprattutto sull'adeguamento delle dimensioni dei Comuni alle funzioni che i medesimi sono tenuti a svolgere.

²⁴⁸ M. De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, p. 534.

Capitolo secondo

La giurisprudenza sull'art. 133, comma 2, Cost.

1. La giurisprudenza sull'art. 133, comma 2, Cost.

La Corte costituzionale è intervenuta più volte con riferimento all'art. 133, comma 2, della Costituzione.

Nella sent. 214 del 2010, in particolare, si è espressa in merito al referendum consultivo, sottolineando come la norma impugnata, in quel caso, introducesse un procedimento semplificato, ai fini della modifica delle circoscrizioni comunali nella Regione Puglia, limitatamente al caso in cui la stessa fosse originata da permuta e/o da cessione di terreni voluta dalle due amministrazioni comunali confinanti, incompatibile col dettato costituzionale. La formulazione letterale di tale previsione normativa rendeva infatti evidente che si potesse procedere in difetto di entrambi i requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma, Cost., ovvero la legge regionale ed il referendum consultivo.

Riprendendo quanto già sostenuto nella sent. 237 del 2004, i giudici delle leggi hanno evidenziato come, infatti, costituisca un principio consolidato della giurisprudenza costituzionale quello «secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire «nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», prescrive di sentire «le popolazioni interessate», «comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante referendum (cfr. sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)». Con il referendum verrebbe infatti garantita «l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sentenza. n. 279 del 1994) anche nel caso di mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza. n. 433 del 1995). Al legislatore regionale, pertanto, sarebbe rimesso unicamente il potere di regolare il procedimento che conduce alla modifica territoriale, stabilendo gli eventuali criteri per la individuazione delle “popolazioni interessate” al procedimento referendario (sentenza. n. 94 del 2000).

Sul punto la Consulta è tornata anche nella recente sent. n. 21 del 2018 con la quale ha affermato che L'art. 133, secondo comma, Cost., impone di sentire le popolazioni interessate anche qualora si proceda alla mera variazione delle circoscrizioni di due Comuni (sentenze n. 214 del 2010 e n. 279 del 1994, nonché, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, sentenza n. 453 del 1989). Inoltre, la consultazione deve svolgersi a prescindere dal numero dei soggetti interessati e dalla scarsa entità dell'intervento. Non garantisce poi il rispetto del principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate la circostanza che la richiesta di variazione sia originata da un'istanza dei cittadini. Non rileva infine che i Consigli comunali interessati e il Consiglio regionale si siano espressi all'unanimità, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non agli enti territoriali.

1.1 I confini del sindacato giurisdizionale amministrativo tracciati dalla giurisprudenza costituzionale

Il tema della consultazione delle popolazioni interessate, come emerso varie volte nel corso della trattazione, costituisce invero uno dei nodi centrali, mai completamente risolti, della politica di riordino territoriale attuata mediante le fusioni di Comuni.

La procedura aggravata di cui al secondo comma dell'art. 133 Cost. – ossia l'adozione di una legge-provvedimento inerente alla costituzione di un nuovo Comune, da parte di una Regione, a seguito dall'obbligatoria consultazione delle popolazioni coinvolte nella variazione territoriale – in particolare, è oggetto di interpretazione nella sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2018. Con tale pronuncia, la Consulta decide su due giudizi interrelati promossi sulla stessa vicenda. In particolare, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra il Comune di Fano e altri e la Regione Marche e altri con ordinanza del 23 agosto 2016; nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, del 23 agosto 2016, n. 3678, promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 27 ottobre. Il

Consiglio di Stato, infatti, in primo luogo dubita della costituzionalità di una legge meramente formale della Regione Marche. Quest'ultima, per parte sua, presenta ricorso per conflitto di attribuzione verso la magistratura amministrativa che – prima di ricorrere alla Corte costituzionale – aveva deciso su atti non legislativi presupposti alla legge regionale oggetto di giudizio. Riuniti i giudizi relativi al conflitto di attribuzione e alle questioni di legittimità costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2018 la Corte costituzionale accoglie il primo e dichiara inammissibili le seconde.

In base a tale pronuncia, a seguito dell'entrata in vigore della legge di variazione circoscrizionale, eventuali vizi relativi alla delibera di indizione del referendum consultivo si traducono infatti in un vizio formale della legge e sono dunque conoscibili in via esclusiva dalla Corte costituzionale. Di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale è risultata inammissibile poiché fondata sull'«errato presupposto che il referendum consultivo costituisse “oggetto e contenuto della legge di variazione”, anziché un suo mero “presupposto procedimentale”».

Il conflitto di attribuzione veniva, invece, accolto perché, secondo la Corte costituzionale, non spettava al giudice amministrativo procedere all'annullamento del referendum consultivo, atto che si colloca, costituendone fase indispensabile, nell'ambito del procedimento legislativo. Il giudice amministrativo avrebbe invece dovuto sollevare questione di legittimità costituzionale dell'intervenuta legge regionale, per violazione dell'art. 133, comma secondo, Cost.

La pronuncia si occupa, segnatamente, della definizione del «rapporto fra i diversi atti – amministrativi e legislativi – che scandiscono il procedimento di variazione dei territori comunali, nonché degli ambiti di tutela e dei limiti specifici che il sindacato amministrativo incontra in conseguenza del potere legislativo attribuito agli enti regionali dalla tale previsione costituzionale»²⁴⁹. Inoltre, chiarendo il rispettivo ambito del sindacato del giudice

²⁴⁹ A. Chiappetta, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, in *forumcostituzionale.it*, 2018.

amministrativo e costituzionale, formula, altresì, importanti considerazioni sulla natura della legge regionale di variazione²⁵⁰.

Sul punto la Corte era già intervenuta con la sent. n. 36 del 2011, nella quale si affermava che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale – l’art. 133, secondo comma, della Costituzione – e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale.

L’adempimento con cui si sentono le popolazioni interessate, veniva poi riconosciuto come una fase *obbligatoria* che deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento (*ex multis*: sentenze n. 237 del 2004 e n. 47 del 2003).

La sent. n. 2 del 2018 ha ad oggetto una vicenda riguardante il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e l’incorporazione del medesimo nel Comune di Mondolfo. Il Consiglio regionale delle Marche, chiamato ad individuare le “popolazioni interessate” alla consultazione *ex art.* 133, comma 2, Cost., inizialmente adottava una delibera di indizione del referendum che prevedeva il coinvolgimento dei soli residenti della frazione di Marotta, escludendo così i restanti residenti di Fano. Il Comune di Fano impugnava tale delibera davanti al TAR Marche che la sospendeva, accogliendo l’istanza cautelare ai fini del riesame, e osservando come la decisione di restringere il corpo elettorale sarebbe stata motivata dal timore di non riuscire a raggiungere il *quorum* strutturale, per eccessivo ampliamento della platea degli aventi diritto. Una tale motivazione non avrebbe potuto legittimare, secondo i giudici amministrativi, la soluzione adottata dal Consiglio regionale, che avrebbe di fatto impedito ad altri cittadini l’opportunità di esercitare il proprio diritto di voto, in contrasto con quanto stabilito dalla Costituzione.

Alla luce di questa pronuncia, il Consiglio regionale decideva dunque di revocare la prima delibera e di adottarne una seconda, estendendo la partecipazione alla consultazione alle popolazioni di Mondolfo e Fano residenti nelle “zone immediatamente contigue” alla frazione.

²⁵⁰ C. Tubertini, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, 3, 2018.

Seguiva una nuova impugnazione, con motivi aggiunti, da parte del Comune di Fano, che però non veniva accolta dal TAR, il quale respingeva l'istanza cautelare sostenendo che l'ampliamento del corpo elettorale sarebbe stato rispondente rispetto a quanto prescritto nella propria precedente ordinanza.

Rigettando l'impugnativa, il TAR reputava manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale sia della sopravvenuta legge regionale n. 15/2014, con la quale si dichiarava il distacco, sia della legge regionale n. 18/1980, contenente la disciplina sui referendum previsti dallo statuto regionale. Quest'ultima, in particolare, secondo i ricorrenti non avrebbe indicato i criteri per l'individuazione delle "popolazioni interessate", lasciando al Consiglio regionale ampia discrezionalità in merito.

Veniva pertanto svolto il referendum con esito positivo e con la conseguente approvazione della legge regionale n. 15 del 2014. Proseguiva allo stesso tempo il processo amministrativo, che si chiudeva in primo grado con il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti del Comune di Fano, che ricorreva, pertanto, in appello dinanzi al Consiglio di Stato.

Quest'ultimo, con sentenza non definitiva²⁵¹, annullava la delibera consiliare per violazione dell'art. 133, comma 2, Cost., mettendo in risalto il vulnus creato dal mancato coinvolgimento nel referendum di tutti i cittadini residenti nei due Comuni interessati dalla modifica circoscrizionale. Venivano poi sollevate questioni di legittimità costituzionale, in via incidentale, nei confronti della legge-provvedimento n. 15 del 2014, per ritenuta violazione degli art. 3, 113, commi 1 e 2, e 133, comma 2, Cost. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, la mancata menzione del previo svolgimento del procedimento referendario concretamente e compiutamente svolto avrebbe reso la legge regionale censurata «irragionevolmente autonoma» nonché lesiva della sequenza procedimentale stabilita dall'art. 133 Cost., mantenendola «indenne dall'annullamento giurisdizionale» degli atti amministrativi già disposto dal rimettente.

Veniva poi sollevato conflitto di attribuzione tra enti, da parte della Regione Marche²⁵², a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, con riferimento alla stessa controversia. In pendenza del

²⁵¹ Cons. Stato, 23 agosto 2016, n. 3678.

²⁵² Ricorso per conflitto di attribuzione, 3 novembre 2016, n. 5, in G.U. 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 48 del 30 novembre 2016.

giudizio di fronte al giudice amministrativo, infatti. il Consiglio regionale approvava la legge-provvedimento con la quale veniva disposto lo scorporo della frazione consultata dal primo Comune e la sua aggregazione al secondo.

Il Consiglio di Stato riteneva di poter proseguire il giudizio, disponendo l'annullamento degli atti del procedimento referendario. Il sopravvenuto atto legislativo, pertanto, non veniva ritenuto elemento idoneo a far venire meno la giurisdizione del giudice amministrativo, soluzione contestata appunto dalla Regione nel ricorrere alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale riuniva dunque i due giudizi, pronunciandosi su di essi con la sentenza 2 del 2018 affermando che gli stessi «al di là delle specifiche prospettazioni legate alla peculiarità dei procedimenti nei quali sorgono, da un lato, le questioni di legittimità costituzionale e, dall'altro lato, il conflitto di attribuzione tra enti – pongono i medesimi interrogativi: quale rapporto intercorre tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133, secondo comma, Cost.; e quali ambiti riservati di sindacato spettino, rispettivamente, al giudice amministrativo e a questa Corte, in riferimento agli atti del complessivo procedimento che si conclude, ai sensi della richiamata disposizione costituzionale, con una legge regionale di variazione delle circoscrizioni comunali»²⁵³.

La sentenza è degna di nota perché interviene sulla delimitazione della giurisdizione del giudice amministrativo sugli atti del primo segmento procedimentale che porta all'approvazione della legge-provvedimento, ossia sulle delibere consiliari di indizione del referendum consultivo, adottate dal Consiglio regionale con un provvedimento di natura amministrativa²⁵⁴. Il giudice amministrativo può conoscere eventuali vizi di questi atti, che costituiscono atto preparatorio ed elemento di aggravamento procedimentale della legge rinforzata di cui all'art. 133 Cost., essendo il suo sindacato escluso solo per la legge finale. Pertanto, il potere di cognizione del giudice amministrativo risulterebbe esaurito una volta approvata la legge

²⁵³ Punto 3 del Considerato in diritto.

²⁵⁴ Cfr. F. Guella, *Le leggi-provvedimento come atti di non mera approvazione: dall'ipotizzata consequenzialità al referendum della legge di variazione delle circoscrizioni comunali alla riserva del sindacato alla giurisdizione di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2018, pp. 371 e ss.

regionale di variazione. Con questo passaggio i vizi di legittimità degli atti amministrativi prodromici all'adozione della legge si trasformerebbero, infatti, in vizi del procedimento legislativo, come tali riservati al sindacato della Corte costituzionale²⁵⁵. La tutela degli interessi verrebbe perciò trasferita in sede di giustizia costituzionale (o posticipata agli eventuali provvedimenti attuativi), considerazione che, però, è stata criticata dalla dottrina, dal momento che dinanzi al giudice costituzionale non sarebbe possibile operare un'adeguata ricostruzione dei vizi della discrezionalità politica analoga all'eccesso di potere e una piena pluralità di azioni, essendo altresì assenti la tutela cautelare (salvo nel giudizio in via principale) e le vie di impugnazione²⁵⁶.

La Consulta afferma pertanto che il giudice amministrativo non avrebbe dovuto procedere a sindacare la deliberazione di indizione del referendum, ma avrebbe dovuto sospendere il giudizio rimettendo alla Consulta l'esame anche dei profili sostanziali di un tale atto, appartenente ormai al procedimento legislativo, e della conseguente legge regionale.

La Corte sottolinea altresì che la legge di variazione territoriale è un provvedimento a formazione progressiva: l'organo politico regionale deve dare conto della volontà espressa dalle popolazioni locali interessate, seppur «componendo nella propria esclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione» (sent. n. 94 del 2000). Tra referendum consultivo e legge-provvedimento che dispone la modifica territoriale, secondo i giudici costituzionali, non vi sarebbe, infatti, un rapporto di mera ratifica da parte della seconda dei risultati del primo, essendo appunto rimessa al legislatore regionale l'ultima parola in merito alla scelta definitiva circa la variazione territoriale²⁵⁷. Viene poi confermata la facoltà per la Regione di qualificare il sub-procedimento referendario, avviato con l'atto di indizione, quale fase del

²⁵⁵ Si veda C. Tubertini, cit.

²⁵⁶ Si veda F. Guella, cit.

²⁵⁷ In Piemonte, vi sono state consultazioni referendarie contraddistinte dalla prevalenza dei voti contrari alla fusione ma il Consiglio regionale ha ritenuto di procedere comunque. Si tratta dei casi che hanno portato all'istituzione dei Comuni di Cassano Spinola (AL), Lu e Cuccaro Monferrato (AL), Valchiusa (TO), Varallo (VC), Gattico-Veruno (NO). cfr. R. Medda, *Il procedimento di fusione tra comuni nell'esperienza piemontese: problematiche e prospettive*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2019.

procedimento legislativo di variazione circoscrizionale oppure come atto esterno al medesimo.

1.2. La nozione “polimorfica” di “popolazioni interessate”

La sent. 2 del 2018 risulta meritevole di attenzione anche perché interviene sulla annosa questione della definizione del concetto di popolazioni interessate, riconoscendo la facoltà per la Regione di predeterminare con legge i criteri di individuazione delle stesse o di definirli invece di volta in volta, in assenza di una disciplina legislativa generale. Nel caso di specie la delibera di indizione del referendum risultava avere una portata ampiamente discrezionale. Al referendum, del resto, venivano ammessi a partecipare i soli abitanti della frazione di Marotta, che votavano a favore dell'incorporazione nel Comune di Mondolfo con una percentuale del 67,3%. Come visto, il Comune di Fano ricorreva prima al TAR Marche e, poi, al Consiglio di Stato.

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale, esso riassumeva infine il giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, chiedendo che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale. Ad essere censurato è nuovamente il referendum consultivo che sarebbe stato svolto includendo i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone ad essa immediatamente contigue, ma non tutti i residenti nei Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale, come sembrerebbe richiedere la giurisprudenza costituzionale sviluppata in relazione all'art. 133, comma 2, Cost.

La Consulta, con la sentenza 2 luglio 2019, n. 214, rigettava la questione di legittimità avente ad oggetto la legge-provvedimento della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15.

In tale pronuncia, la Corte costituzionale, facendo seguito alla precedente sentenza n. 2 del 2018, si trovava a dover intervenire su questioni di legittimità costituzionale, riguardanti il significato dell'espressione «popolazioni interessate», contenuta nell'art. 133, secondo comma, Cost., ai sensi del quale la Regione, appunto sentite tali popolazioni, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Affermando, criticamente, che si tratta di un concetto più volte esaminato nell'ambito di una giurisprudenza costituzionale non sempre univoca (come già riconosciuto nella sentenza n. 94 del

2000), con scelte variamente articolate in relazione ai singoli casi di specie, la Consulta ne evidenzia il carattere «polimorfico», rilevando come una tale nozione sia soggetta a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli artt. 132 e 133 Cost.²⁵⁸ (sentenza n. 278 del 2011).

Dalla giurisprudenza costituzionale formatasi sull'art. 133 Cost., in particolare, emergerebbe che la regola generale nei procedimenti di variazione territoriale è quella secondo cui le popolazioni interessate al referendum consultivo devono essere individuate «nei residenti dei comuni coinvolti». Si tratta di una regola ritenuta derogabile in «ipotesi particolari ed eccezionali», in base a «una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il referendum consultivo» (vengono citate le sentenze n. 47 del 2003 e n. 433 del 1995).

Nella sent. 47 del 2003 asseriva infatti l'illegittimità di una legge regionale che avesse escluso a priori dall'ambito della consultazione le popolazioni diverse da quelle residenti nei territori oggetto della variazione, indipendentemente da qualsiasi altro criterio di individuazione dell'interesse e di ogni valutazione in concreto circa la sussistenza di tale interesse.

Nella Regione Marche la normativa sulle variazioni territoriali «non stabilisce, in via generale e preventiva, criteri e direttive da applicare, nei casi concreti, per l'individuazione dei soggetti da chiamare alla consultazione in esame»²⁵⁹. In tal senso grande importanza è ascritta alla discrezionalità del Consiglio regionale nell'effettuare una simile perimetrazione, caso per caso.

Non essendovi infatti una legge che delimita la valutazione dell'organo regionale, secondo criteri che al giudice amministrativo consentono un immediato e più agevole sindacato e che non si sottraggono, in quanto prefissati a priori, al controllo

²⁵⁸ T.F. Giupponi, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2, 2005.

²⁵⁹ L'art. 20, comma 2, della legge della Regione Marche 5 aprile 1980, n. 18 (Norme sui referendum previsti dallo Statuto), si limita a stabilire che «[l]a deliberazione del Consiglio regionale deve indicare il quesito e gli elettori interessati». La delimitazione del perimetro degli elettori interessati è direttamente rimessa, con decisione da assumere caso per caso, alla valutazione del Consiglio regionale.

della Corte²⁶⁰, è possibile che il risultato del referendum possa essere orientato in partenza mediante una “artata perimetrazione dell’ambito delle popolazioni chiamate a esprimersi”, ossia “secondo tecniche manipolatorie dei collegi elettorali che potrebbero addirittura richiamare l’esperienza statunitense del cosiddetto *gerrymandering*”. Tuttavia, in entrambi i casi, sottolinea la Consulta, la identificazione delle popolazioni interessate resta affidata alla valutazione discrezionale dell’organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o del giudice delle leggi.

Secondo la Corte costituzionale, l’estensione della consultazione deve essere determinata dalle Regioni in funzione della valutazione degli interessi esistenti nel caso di specie. “L’art. 133, secondo comma, Cost., non si riferisce, infatti, né ai Comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei Comuni coinvolti dalla variazione, ma, appunto, alle «popolazioni interessate», affidando, perciò, o al legislatore regionale, o al competente organo regionale la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione.

In base a questo orientamento risulterebbe “maggiormente aderente al significato dell’art. 133, secondo comma, Cost., la rinuncia a una definizione predefinita e “fissa” di popolazioni interessate, necessariamente coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione”, evocando il concetto di «popolazioni interessate» “un dato variabile, che può prescindere dal diretto coinvolgimento nella modifica, ricomprendendo anche gruppi di residenti interessati ad essa in via mediata e indiretta (sentenze n. 278 del 2011 e n. 334 del 2004)”.

Pertanto, la valutazione effettuata dal Consiglio regionale, che chiamava al voto solo alcune parti della popolazione residente nei due Comuni coinvolti – selezionandole fra quelle contigue all’abitato oggetto della proposta di trasferimento, sulla base di

²⁶⁰ Tali criteri erano stati infatti dichiarati costituzionalmente illegittimi nella sentenza n. 94 del 2000, nella quale veniva chiarito che l’art. 133, comma 2, Cost. facendo riferimento alle *popolazioni interessate* quanto all’obbligo di consultazione imposto alla Regione, consentirebbe di escludere in principio un necessario ed inevitabile coinvolgimento della totalità della popolazione dei comuni interessati dalla variazione.

una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture d'interesse comune per la relativa popolazione – risulterebbe compatibile con l'interpretazione data dalla Corte delle disposizioni costituzionali invocate a parametro.

Nella deliberazione del Consiglio regionale, infatti, verrebbero illustrati in modo analitico i criteri sulla cui base sarebbero state individuate le popolazioni interessate, facendo leva sull'utilizzo da parte delle stesse di alcune infrastrutture situate nell'abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico), così come sulla condivisione di servizi già esistenti sul territorio nonché sul diretto interesse a una amministrazione omogenea della zona costiera, in vista di una uniforme gestione dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono.

2. Il procedimento referendario nella giurisprudenza costituzionale tra discrezionalità politica e vincolo al rispetto della volontà delle popolazioni interessate

Dalla ricostruzione presentata nei paragrafi precedenti possono farsi derivare alcune considerazioni di sintesi.

Da un lato emerge la certezza che il referendum per le variazioni delle circoscrizioni comunali abbia natura meramente consultiva e pertanto non vincoli la Regione a conformarsi agli esiti della consultazione. La discrezionalità di quest'ultima nella scelta se procedere o meno alla fusione, “tenendo conto della volontà delle popolazioni interessate ma componendo gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione” (C. cost. sent. 94 del 2000), viene ribadita a più riprese dalla Consulta. Ma proprio il rapporto tra i risultati della consultazione e la decisione in merito alla variazione territoriale costituisce uno dei nodi critici della disciplina sulle fusioni.

Il margine di apprezzamento discrezionale della Regione, infatti, non sembra essere limitato neppure dal sindacato del giudice amministrativo che, in base alla giurisprudenza analizzata, non si può spingere fino a compiere un controllo eccessivamente pervasivo, come viene, segnatamente, in rilievo nella sent. 2 del

2018²⁶¹, configurandosi pertanto un potenziale vulnus con riguardo alla tutela della volontà delle popolazioni interessate.

Degno di attenzione a questo riguardo appare il caso del Comune di Borgo Veneto, originato dalla fusione tra i Comuni di Megliadino San Fidenzio, Saletto, e Santa Margherita D'Adige (con l.r. n. 6 del 16 febbraio 2018). Il referendum, infatti, era stato indetto su un progetto di legge regionale che vedeva il coinvolgimento nella fusione anche del Comune Megliadino San Vitale. alla luce dei risultati del referendum (voti totali complessivamente favorevoli, e favorevoli anche nei tre comuni fusi; in maggioranza contrari nel solo comune poi escluso), il Consiglio regionale del Veneto ha modificato il testo di legge, realizzando, sostanzialmente, una ipotesi diversa da quella sottoposta a consultazione popolare, poiché relativa a un ambito territoriale più ridotto rispetto a quello sul quale i cittadini, anche in base a uno studio di fattibilità, si erano espressi a favore della fusione²⁶².

Una simile circostanza sembra dipendere dal fatto che l'art. 133, comma 2, in quanto espressione del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., se da un lato mira a garantire il "principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano" (Corte cost. n. 453/1989), dall'altro lato, impone di tener conto anche di altri elementi, quali l'efficienza e il buon andamento dell'amministrazione comunale. Lo strumento identificato dal Costituente per realizzare la fusione riflette del resto questo bilanciamento, trattandosi di una legge regionale e non di un atto amministrativo. Il legislatore regionale deve, infatti, procedere in forza di una valutazione politico-amministrativa di opportunità della modifica territoriale proposta.

²⁶¹ Con la quale, si ricorda, la Consulta stabilisce che il referendum non costituisce oggetto e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, ma unicamente un suo presupposto procedimentale.

²⁶² Ricorda C. Tubertini, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, 3, 2018, pp. 521 e ss., che nelle sedute consiliari si sarebbe fatto espresso riferimento alla sentenza 2/2018 della Corte Costituzionale ed all'esclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione, per giustificare la legittimità della scelta operata dal Consiglio.

Parte Terza

Le fusioni di comuni nell'ordinamento francese e spagnolo

Premessa:

In questa terza ed ultima parte del lavoro di ricostruzione teorica verrà proposta una disamina, in chiave comparatistica, delle politiche di riordino territoriale attuate, mediante lo strumento delle fusioni di Comuni, in Francia e Spagna²⁶³.

In questi paesi, infatti, come avvenuto in Italia, le unificazioni territoriali sono state “rilanciate” in epoca di crisi economico-finanziaria, facendo leva su un apposito sistema di incentivi²⁶⁴.

Come sottolineato da illustre dottrina²⁶⁵, inoltre, Italia, Francia e Spagna non hanno seguito la linea, prevalsa in una vasta area europea, di drastico ridimensionamento autoritativo del numero dei Comuni ma si sono, generalmente, orientate verso soluzioni di azione coordinata tra enti territoriali.

²⁶³ A ben vedere, i modelli di governo locale dell'Europa meridionale, in particolare il modello italiano e spagnolo, risultano accomunati dal fatto di aver subito la forte influenza del modello francese-napoleonico

²⁶⁴ Cfr. G. Massari, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016.

²⁶⁵ L. Vandelli, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in Id. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 1992.

Capitolo primo

La Francia

1. L'associazionismo intercomunale francese

Come già si è avuto modo di evidenziare nel primo capitolo, il modello “francese” di governo locale si contraddistingue per la forte prevalenza dei principi di centralismo, unitarietà e uniformità.

Il sistema delle autonomie locali francesi, in particolare, si articola su cinque livelli:

- -Comuni;
- -Dipartimenti (costituenti l'elemento caratterizzante del sistema francese, corrispondono al livello di governo provinciale italiano);
- -Regioni (introdotte nel 2003, prive del potere legislativo, ma titolari solo di funzioni regolamentari/amministrative);
- -Collettività a statuto particolare;
- -Collettività d'oltremare disciplinate dall'art. 74 Cost.

A questi livelli si rivolge il principio di “libera amministrazione”, stabilito nell'art. 72 Cost., con il quale viene garantita la «libertà di esistere» degli enti locali e conseguentemente tutelata la loro «libertà di agire», entro i limiti stabiliti dalla legge²⁶⁶. La Francia negli ultimi anni ha realizzato numerose riforme di riordino territoriale, che hanno riguardato a vario titolo i diversi livelli delle autonomie.

Un significativo intervento è stato fatto sul fronte delle Regioni, ridotte da 22 a 13²⁶⁷, con la *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. Uno degli obiettivi perseguiti dal legislatore era rafforzare la capacità amministrativa delle Regioni francesi, in modo da renderle competitive, in prospettiva europea, con gli omologhi enti di altri Paesi, in particolare con i *Länder* tedeschi.

Un ulteriore misura di rilievo ha riguardato la ridefinizione delle autonomie territoriali, con la costituzione di tre città metropolitane – Parigi, Lione, Aix-en-Provence/Marsiglia – e di

²⁶⁶ E. Bartolozzi, *L'associazionismo comunale in Francia. Verso la ridefinizione della pianta locale*, in W. Gasparri, *L'associazionismo municipale*, cit.

²⁶⁷ Delle tredici nuove Regioni, sei non sono state modificate nelle circoscrizioni originarie, mentre le restanti sono nate dalle fusioni di Regioni esistenti.

nove *métropoles*, quali enti associativi, ossia organismi istituzionali di collaborazione fra Comuni di una medesima area²⁶⁸.

La Francia ha, del resto, un numero di Comuni particolarmente elevato (35.416)²⁶⁹, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni. Nell'ottica di rispondere all'esigenza di consentire a questi enti di poter assicurare un efficiente svolgimento delle loro funzioni, si è giunti alla creazione delle c.d. *intercommunalités*, ovvero strutture intercomunali che accorpano i Comuni sotto diverse forme associative²⁷⁰, dotate, tra l'altro, di una rilevante autonomia impositiva e finanziaria.

La cooperazione intercomunale, nata in Francia alla fine del XIX secolo, ha conosciuto un nuovo momento di successo negli anni Novanta. Può essere inquadrata come uno strumento di razionalizzazione dell'organizzazione territoriale e contribuisce alla pianificazione regionale.

Il raggruppamento di Comuni può rispondere a due obiettivi molto diversi: la gestione congiunta di alcuni servizi pubblici locali (raccolta dei rifiuti domestici, trasporto urbano, ecc.) o la costruzione di strutture locali, al fine di distribuire meglio i costi e beneficiare di economie di scala.

Dal 2010, la cooperazione intercomunale è stata trasformata in obbligatoria²⁷¹, pur essendovi sempre stata nella disciplina francese, come sottolineato dalla dottrina, “una certa coattività

²⁶⁸ In dottrina si veda M. De Donno, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle “métropoles”: prime prove per l’“Acte III de la décentralisation”*, in *Federalismi.it*, 4, 2014. Attualmente le Métropoles sono 21 (18 di diritto comune e tre a Statuto speciale). Le Métropoles sono disciplinate nella Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (detta Loi Mapam o Maptam) del 27 gennaio 2014, in cui viene ribadita la loro vocazione funzionale, con l'elencazione delle competenze ad esse ascritte. Vengono inoltre previste le Metropoli à statut particulier, caratterizzate da statuti diversificati per ogni singola conurbazione.

²⁶⁹ In Francia viene utilizzata a questo riguardo l'espressione “*émiettement communal*” (sbriciolamento municipale). Da ricordare il principio affermato durante la Rivoluzione francese del 1789, a tenore del quale: «il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne».

²⁷⁰ Operando un confronto con i Dipartimenti sostiene che le intercomunalità attuerebbero un'amministrazione di rete Jean-Luc Boeuf, *L'“intercommunalité” francese*, in *Amministrazione*, 1, 2009, p. 125.

²⁷¹ Con la *loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, c.d. Loi RCT, si afferma la natura obbligatoria della cooperazione intercomunale in Francia.

nell'istituzione degli *Établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI)²⁷².

A venire in rilievo è il principio di differenziazione, che in Francia viene applicato in maniera più flessibile rispetto all'Italia, favorendo, cioè, la costituzione di enti capaci di adattare al meglio le proprie caratteristiche alle peculiari esigenze dei territori.

Entrando nel merito delle riforme del governo locale d'oltralpe, riguardanti le fusioni di Comuni, la prima da segnalare è costituita dalla *loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, c.d. *Loi Rct*, con la quale è stato stabilito: l'obbligo per i Comuni di aderire a un ente pubblico di cooperazione intercomunale di almeno 5.000 abitanti; la riduzione del numero di *Syndicats* ed il contestuale trasferimento delle loro competenze a un ente pubblico di cooperazione intercomunale; la possibilità da parte dell'EPCI di ricevere parte dei trasferimenti statali destinati ai Comuni in luogo di questi ultimi; la creazione di tre nuove strutture territoriali ossia le c.d. *Métropoles*, cioè EPCI di almeno 500.000 abitanti, aventi tipicamente carattere di area vasta; i Poli metropolitani (*Pôles métropolitains*), uno strumento di cooperazione tra più EPCI insistenti nel medesimo territorio urbano; le c.d. *Communes nouvelles*, ossia i Comuni sorti da fusione, di cui ci occuperemo meglio nei prossimi paragrafi.

2. Le forme non istituzionalizzate e istituzionalizzate di cooperazione intercomunale

La cooperazione intercomunale è una forma di cooperazione tra Comuni che può essere declinata in due modalità diverse:

- nella forma della cosiddetta *cooperazione associativa*, senza un proprio sistema fiscale, realizzata per la gestione congiunta, da parte di più Comuni, dei servizi pubblici locali. In questo modello rientrano i c.d. *Syndicats* – corrispondenti al concetto italiano di “consorzio” – che si dividono in sindacati intercomunali a vocazione unica (*syndicats intercommunaux à vocation unique*)²⁷³ e sindacati intercomunali a vocazione multipla (*syndicats intercommunaux à vocation multiple*);

²⁷² M. De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, cit., p. 525.

²⁷³ Si tratta di una forma di sindacato “specializzato”, volto cioè alla gestione di un unico servizio o opera.

- la *cooperazione federativa*, con un proprio sistema fiscale, istituita per realizzare progetti di sviluppo locale. In questa seconda formula rientrano, invece, le Comunità di Comuni (*communautés de communes*)²⁷⁴, alle quali sono attribuite alcune competenze obbligatorie in materia di sviluppo economico, commercio e sostegno delle attività commerciali di interesse intercomunale, promozione del turismo (e creazione di uffici per il turismo), nonché di pianificazione urbanistica, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche; le Comunità di agglomerato (*communautés d'agglomération*)²⁷⁵, titolari di funzioni in materia di sviluppo economico (in particolare, sviluppo, sostegno e gestione delle attività industriali, commerciali, artigianali e del terziario), promozione del turismo (e creazione degli uffici per il turismo), pianificazione urbanistica, trasporti, porti e aeroporti, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, sicurezza urbana e politiche abitative; le Comunità urbane (*communautés urbaines*)²⁷⁶, competenti in materia di: urbanistica, politiche abitative, edilizia scolastica, trasporti urbani e rete viaria, politiche sociali, culturali, di sostegno scolastico, del turismo, protezione e tutela dell'ambiente, risorse idriche, parchi, energia, prevenzione degli incendi e soccorso; le Metropoli (*Métropoles*).

L'intercomunità è organizzata attorno ai due principi dell'esclusività e della specialità. La seconda limita le competenze degli enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI) a fiscalità propria alle sole competenze ad essi trasferite dai Comuni aderenti. L'esclusività attiene invece al ruolo assunto da questi enti nell'ambito delle competenze trasferite.

Sarà quindi necessario garantire che il Comune più grande non abbia un livello di rappresentanza così alto da trasformare l'EPCI in uno strumento per imporre il proprio punto di vista agli altri enti.

²⁷⁴ Le *Communautés des communes* sono enti che raggruppano Comuni con continuità territoriale e una popolazione totale inferiore ai 50.000 abitanti. Si tratta di una forma pensata essenzialmente per l'aggregazione di piccoli Comuni in territori rurali, fattore che la rende la più simile alle Unioni di Comuni italiane. Per la *Communauté de communes* non sono previste né formalità specifiche né soglie demografiche minime per la sua costituzione.

²⁷⁵ Le Comunità d'agglomerato (*Communautés d'agglomération*) raggruppano un insieme di Comuni di almeno 50.000 abitanti, tra i quali almeno uno deve avere più di 15.000 abitanti.

²⁷⁶ Le Comunità urbane (*Communautés urbaines*) riuniscono Comuni con una popolazione totale superiore ai 250.000 abitanti, al fine di implementare "un progetto comune di sviluppo urbano e di gestione del loro territorio".

Viene infine il rilievo il principio “dell’interesse comunitario”. Quest’ultimo segnatamente delimita l’ambito delle competenze degli EPCI alle sole attività amministrative capaci di soddisfare un interesse di tipo intercomunale, rimanendo tutte le altre attribuzioni nella titolarità dei Comuni²⁷⁷.

La cooperazione intercomunale occupa uno spazio centrale nelle politiche legislative di razionalizzazione amministrativa dei territori francesi²⁷⁸, rappresentando, sovente, l’anticamera di veri e propri processi di fusione.

3. La disciplina legislativa in materia di fusioni di Comuni

In Francia, la soppressione di molti Comuni fu attuata, coattivamente, sotto il regime di Vichy (1940-1944). Da allora, diverse leggi hanno cercato di incoraggiare il raggruppamento o la fusione dei comuni.

3.1 La “Loi Marcellin” del 16 luglio 1971

La legge del 16 luglio 1971, nota come “Loi Marcellin”, dal nome dell’allora Ministro dell’Interno, ha disciplinato per prima, nel Secondo Dopoguerra, il raggruppamento dei Comuni, creando un piano dipartimentale di fusione elaborato dai prefetti²⁷⁹. La legge prevedeva che laddove la fusione non fosse stata votata all’unanimità dai Comuni interessati, il Prefetto potesse superare un tale ostacolo con il consenso del Consiglio Generale. Questa opzione rimaneva, tuttavia, politicamente insostenibile²⁸⁰. Un’altra possibilità era quella di organizzare un referendum locale. Il referendum veniva quindi a costituire un mezzo per vincere

²⁷⁷ M. De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, cit.

²⁷⁸ In dottrina, è stato evidenziato che un simile spazio dedicato all’intercomunalità avrebbe sottratto tuttavia attenzione agli interventi riguardanti, più propriamente, la dimensione e l’organizzazione dei Comuni, ossia le fusioni N. Kada, *Les « communes nouvelles » sont-elles vraiment nouvelles ?*, in *Revue française d’administration publique*, n. 162, 2017, p. 277-294.

²⁷⁹ La creazione del piano dipartimentale di raggruppamento dei Comuni da parte del prefetto, prevista nel titolo I della legge del 16 luglio 1971, costituiva a ben vedere una forma di iniziativa prefettizia limitata nel tempo e nella portata.

²⁸⁰ Appare del resto difficile immaginare che un consigliere cantonale, sostenuto dai sindaci del suo distretto elettorale, possa cambiare il corso delle delibere sostenendo una fusione laddove essa sia stata respinta, si veda sul punto B. Perrin, “Loi Marcellin” (1971) et “Projet Josse” (1990): *Essai d’analyse comparée*, in *La Revue administrative*, 255, 1990, pp. 220-229.

eventuali forme di resistenza²⁸¹. Venivano disciplinate due forme diverse di accorpamento comunale: la c.d. fusione-associazione, che consentiva ai precedenti Comuni, una volta fusi, di conservare alcune prerogative, e la fusione in senso stretto.

Questa legge, tuttavia, non ha prodotto i risultati sperati. Mentre le prime stime del Ministero dell'Interno indicavano un numero molto significativo di Comuni che avevano espresso l'intenzione di fondersi, a ben vedere, tra il 1971 e il 1977, sono avvenute solo 838 fusioni che hanno coinvolto 2.045 Comuni (con il passaggio da 37.700 a 36.400 Comuni).

Le ragioni di questo fallimento, come evidenziato nel Rapporto d'informazione del Sénat "*Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*"²⁸², sono molteplici: l'attaccamento all'identità della comunità, il timore di perdere parte delle infrastrutture (scuola, municipio, ecc.), o addirittura di perdere il proprio ruolo di rappresentanti eletti (alla luce del numero inferiori di seggi che comporta l'istituzione del nuovo Comune), oltre a questioni di bilancio e politiche, oltre a questioni di bilancio e fiscali (differenze di ricchezza o di tassazione viste come insormontabili).

3.2 La legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle collettività locali e la creazione delle c.d. "Communes nouvelles"

La legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 sulla riforma degli enti territoriali ha sostituito il precedente sistema di fusione dei Comuni – di tipo marcatamente *top-down* – con una nuova procedura di accorpamento – basata sull'iniziativa *bottom-up* degli amministratori locali²⁸³ – che porta alla creazione dei c.d. "nuovi comuni"²⁸⁴. Questi ultimi possono essere creati al posto di Comuni contigui, oppure possono derivare dalla trasformazione di un ente pubblico di cooperazione intercomunale. L'idea stessa

²⁸¹ N. Kada, *Les « communes nouvelles » sont-elles vraiment nouvelles ?*, in *Revue française d'administration publique*, cit. Il riferimento è all'art. 8 della *Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*.

²⁸² <https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-563.html>

²⁸³ Con il sistema dei "nuovi comuni", i due terzi dei consigli comunali dei comuni membri di uno stesso EPCI con una propria autonomia fiscale, che rappresentano più di due terzi della popolazione, possono ora decidere di raggrupparsi senza dover ottenere alcun assenso da parte di un'autorità "superiore".

²⁸⁴ Il riferimento è alla previsione di cui all'art. 21 della *loi n°2010-1563 du 16 octobre 2010*.

del “nuovo comune” non è così recente come potrebbe sembrare: è presente, invero, fin dal rapporto *Vivre ensemble*, pubblicato nel 1976, che sottolineava l’importanza del livello comunale nelle politiche di decentramento²⁸⁵.

Prima dell’entrata in vigore della legge del 16 dicembre 2010, nessuna delle disposizioni del *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) faceva riferimento alla possibilità di istituire un “nuovo Comune”. Questa legge ha introdotto quindi una vera e propria innovazione, stabilendo quattro possibili procedure per la creazione di nuovi enti municipali.

La prima procedura, la più semplice, corrisponde a una richiesta unanime dei consigli comunali. Non è necessaria alcuna consultazione della popolazione locale e basta un semplice decreto prefettizio, purché i Comuni interessati si trovino tutti nello stesso Dipartimento. In caso contrario, la creazione del nuovo Comune diventa più complessa, poiché richiede un decreto del Consiglio di Stato previa modifica del territorio dei Dipartimenti e, se del caso, delle Regioni, che implica l’accordo degli organi deliberativi interessati o il ricorso a una legge. La seconda e la terza opzione si basano sulla volontà di una maggioranza qualificata dei consigli comunali dei Comuni membri di un ente pubblico di cooperazione intercomunale (EPCI) con statuto fiscale proprio, oppure su una richiesta espressa dallo stesso EPCI con statuto fiscale proprio. In entrambi i casi, la creazione del nuovo Comune è subordinata all’accordo dei due terzi dei consigli comunali che rappresentano più dei due terzi della popolazione totale dell’EPCI, seguito da una consultazione positiva degli iscritti nelle liste elettorali secondo procedure molto restrittive e da un decreto prefettizio di creazione.

Infine, la quarta procedura prevede l’iniziativa del prefetto. Sono ancora richieste le stesse condizioni relative all’accordo dei consigli comunali e al voto positivo della popolazione, ma ogni organo decisionale deve poi decidere sulla base di un perimetro stabilito dal prefetto (in caso contrario, il silenzio è considerato alla stregua di una tacita accettazione)²⁸⁶.

²⁸⁵ N. Kada, *Les « communes nouvelles » sont elles vraiment nouvelles ?*, cit., p. 268.

²⁸⁶ Articolo L2113-2 del CGCT: “Un nuovo comune può essere creato al posto di comuni contigui:

1° O su richiesta di tutti i consigli comunali;

La possibilità data dalla legge a una maggioranza di Comuni di scegliere anche per gli altri enti municipali sull'iniziativa di avviare un procedimento di accorpamento che li riguarda sembra contraddire il principio della non coattività della fusione. Alla questione della "volontarietà", la legge risponde organizzando una consultazione sistematica dei consigli comunali interessati, nei casi in cui l'iniziativa per la fusione sia presa dal Prefetto²⁸⁷, dalla maggioranza dei Comuni di un EPCI o dall'organo deliberativo di un EPCI.

Nel caso di mancato accordo tra i consigli, si prevede la consultazione degli stessi elettori, in condizioni di maggioranza che consentano di garantire la rappresentanza di ogni Comune.

Inoltre, quando il nuovo comune intende aderire a un altro EPCI con fiscalità propria (EPCI a cui era annesso almeno uno dei Comuni d'origine) e il prefetto si oppone, entro un mese dalla decisione, questi deve rimettere la questione alla Commissione dipartimentale per la cooperazione intercomunale, che ha tre mesi di tempo per pronunciarsi. Se la commissione rimane in silenzio, ciò costituisce un parere favorevole alla proposta prefettizia. In ogni caso, il nuovo Comune può diventare membro dell'EPCI solo se la Commissione dipartimentale di cooperazione intercomunale è favorevole a maggioranza rafforzata (due terzi dei suoi membri).

3.3 La legge del 16 marzo 2015 *relativa a «l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et vivantes»*

Il legislatore è intervenuto, dopo pochi anni, per modificare la *loi RCT* e per rendere più flessibili le norme esistenti in materia di "communes nouvelles". Con la legge del 16 marzo 2015 relativa a *«l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes*

2° O su richiesta di almeno due terzi dei consigli comunali dei comuni membri di uno stesso ente pubblico di cooperazione intercomunale con un proprio sistema fiscale, che rappresentino più di due terzi della popolazione totale di questi comuni;

3° O su richiesta dell'organo deliberativo di un ente pubblico di cooperazione intercomunale con sistema fiscale proprio, al fine di creare un nuovo comune al posto di tutti i comuni membri;

4° O su iniziativa del rappresentante dello Stato nel dipartimento".

²⁸⁷ In base al 4° comma dell'articolo L. 2113-3 del CGCT, il prefetto è autorizzato ad avviare un processo di fusione. La legge municipale del 5 aprile 1884 prevedeva già questa possibilità.

et vivantes) è stato pertanto avviato un nuovo processo di fusioni, sostenuto anche da un cospicuo apparato di incentivi²⁸⁸, ovvero dalla previsione di meccanismi di salvaguardia delle identità comunali originarie.

Segnatamente, sul piano economico, la legge prevede un sostanziale incentivo finanziario per i Comuni con meno di 10.000 abitanti, esentandoli per tre anni dalla riduzione della sovvenzione forfettaria.

Inoltre, essa introduce un sistema temporaneo che deroga alla legge ordinaria stabilendo, previa approvazione di ciascun consiglio comunale a maggioranza semplice, che il consiglio comunale del nuovo Comune sia formato, durante il periodo transitorio, dall'unione di ciascuno dei consigli comunali dei Comuni impegnati nella creazione del nuovo comune.

La successiva legge n. 2016-1500 dell'8 novembre 2016 relativa «*au maintien des communes associées sous la forme de communes déléguées*» ha, poi, completato il sistema, consentendo ai Comuni risultanti da una fusione di richiedere il mantenimento dei sindaci degli enti che si sono fusi nella forma dei c.d. “Comuni delegati” al momento dell'istituzione o dell'ampliamento del nuovo Comune. In particolare, l'art. L.2113-10 del CGCT stabilisce che la creazione di Comuni delegati, che mantengono i nomi e i confini territoriali degli ex Comuni ufficialmente scomparsi, avvenga *de jure*, a meno che il nuovo consiglio comunale non si opponga espressamente con una delibera, entro un periodo massimo di sei mesi.

Ogni “*commune déléguée*” ha propri organi, ossia un “*maire délégué*” (sindaco delegato), scelto dal consiglio comunale e dotato di poteri significativi, ed eventualmente un consiglio (chiamato “consiglio comunale”) nel caso in cui lo preveda, con maggioranza qualificata di due terzi, il consiglio comunale del nuovo Comune, stabilendone il numero dei membri e i poteri²⁸⁹.

Sebbene i Comuni delegati non abbiano lo status di enti territoriali, ciascuno di essi beneficia, dunque, di diritto dell'insediamento di un sindaco delegato, nominato dal Consiglio

²⁸⁸ I nuovi comuni con meno di 10.000 abitanti possono beneficiare di un patto di stabilità per la dotazione globale di funzionamento (DGF) per tre anni, anziché uno solo. Il beneficio è concesso anche ai nuovi comuni con più di 10.000 abitanti, a condizione che corrispondano a una trasformazione completa dell'EPCI in un nuovo Comune.

²⁸⁹ Gli atti di nascita, matrimonio o morte possono menzionare il nome del precedente Comune.

comunale del nuovo Comune, e dell'istituzione di una struttura collegata all'ufficio del sindaco per gli atti di stato civile degli abitanti del territorio interessato (art. L2113-11 CGCT).

La legge n. 2019-809 del 1° agosto 2019 estende questa possibilità ai nuovi Comuni creati tra il 17 dicembre 2010 e l'8 novembre 2016 dalla fusione di più Comuni, di cui almeno uno derivato da una fusione effettuata secondo il precedente regime di fusione dei Comuni. In questo caso la decisione deve essere presa entro un anno dalla pubblicazione della legge.

Questa stessa legge autorizza ora, oltre all'abolizione totale di tutti i Comuni delegati, anche l'abolizione di una parte dei Comuni delegati, su decisione del Consiglio comunale del nuovo Comune.

Dal punto di vista degli aspetti "successori", una volta creato, il nuovo Comune prende il posto dei precedenti per tutte le delibere e gli atti, per tutte le proprietà, i diritti e gli obblighi, così come nelle unioni di cui gli enti precedenti facevano parte. Inoltre, tutto il personale comunale è aggregato al nuovo Comune.

3.4 Riflessioni conclusive sul regime delle c.d. "Communes nouvelles"

"L'originalità del "nuovo Comune", che lo differenzia dalle precedenti politiche di fusione dei comuni, si basa su tre elementi: il metodo utilizzato per elaborare la legge sui nuovi Comuni, la libertà come base del nuovo Comune e infine la flessibilità concessa. La combinazione di questi tre fattori spiega il successo della creazione di nuovi Comuni"²⁹⁰.

Innanzitutto, dal punto di vista del metodo, la legislazione adottata in questo settore è un esempio di normativa che accorda un ruolo significativo all'iniziativa parlamentare in materia di decentramento territoriale. È il caso, in particolare, della legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 che, per quanto riguarda i nuovi Comuni, sarebbe stata redatta in gran parte da Michel Mercier alla luce della sua lunga esperienza di consigliere comunale. Lo stesso vale per la legge 2015-292 del 16 marzo 2015, frutto di una proposta parlamentare presentata da Jacques Pélissard (presidente dell'Associazione dei sindaci francesi) e Christine

²⁹⁰ V. Aubelle, *Commune nouvelle*, in N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse et V. Aubelle (a cura di), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2016.

Pirès-Beaune. In secondo luogo, viene in rilievo l'adattabilità del nuovo sistema di riorganizzazione comunale, che sembra marcare una differenza rispetto all'intercomunalità. Questa flessibilità è rinvenibile nella definizione del perimetro del nuovo Comune, nonché nell'assenza di una soglia demografica minima o di un numero minimo di Comuni fondatori. Infine, i Comuni hanno un ampio margine di discrezionalità nel decidere se creare o meno un nuovo ente, con un notevole distacco dal metodo tradizionalmente utilizzato per la cooperazione intercomunale, ove si prevede che ogni Comune deve essere annesso a un ente pubblico intercomunale con una soglia minima di popolazione²⁹¹.

Tra il 2 gennaio 2022 e il 1° gennaio 2023, in Francia 18 comuni sono stati fusi dando vita a 8 nuovi enti. Per quanto riguarda la distribuzione geografica delle fusioni, si assiste ad una certa disomogeneità territoriale, ossia a una forte concentrazione nel nord-ovest (Manche, Calvados, Eure, Orne e Maine-et-Loire), con un effetto di contagio tra i dipartimenti limitrofi e, al contrario, a un minore interesse per gli accorpamenti nei dipartimenti meridionali.

²⁹¹ Cfr. ancora N. Kada, *op. cit.*

Capitolo secondo

La Spagna

In Spagna, a seguito della crisi economica, sono state varate alcune riforme degli enti locali riguardanti anche il livello comunale. Il tema della dimensione ottimale dei Comuni, a ben vedere, è stato sempre oggetto di dibattito nell'ordinamento spagnolo.

I Comuni spagnoli (c.d. *municipios*) sono suddivisi in quattro tipologie, differenziandosi per il numero e la tipologia di servizi che sono tenuti a prestare in funzione della loro taglia demografica.

In questo senso, i *municipios* sono suddivisi in:

- Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti;
- Comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti;
- Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

Oltre ai *municipios*, gli altri enti locali sub-regionali o intermedi sono le province, le unioni²⁹² e le comarche (di origine medioevale). Le province spagnole sono apparse ufficialmente per la prima volta nella Costituzione liberale di Cadice del 1812, tuttavia, i distretti provinciali e i rispettivi consigli sono stati istituiti solo nel 1833. Questa divisione territoriale è stata disegnata sul modello dei *départements* della Rivoluzione francese.

Vi sono poi le Comunità autonome (le c.d. *Comunidades Autónomas*), enti territoriali intermedi corrispondenti alle regioni italiane, creati su base volontaria, con potestà legislativa, amministrativa e finanziaria, disciplinate nei c.d. Statuti di autonomia²⁹³.

1. L'associazionismo comunale nella Costituzione spagnola del 1978

Dopo le prime elezioni democratiche del 15 giugno 1977, il Parlamento spagnolo (*Cortes Generales*) è stato incaricato di redigere una nuova Costituzione.

²⁹² Istituite per lo svolgimento dei servizi e delle funzioni di carattere municipale.

²⁹³ L'art. 137 della Costituzione spagnola stabilisce che lo Stato è organizzato territorialmente in Municipi, Province e Comunità autonome, enti dotati di autonomia nella gestione dei propri interessi.

Da un lato, la Costituzione del 1978 garantisce la sovranità Spagna come Stato unitario suddiviso in Province governate da un consiglio provinciale. Dall'altro, mantiene la figura dei governatori civili (ufficialmente i Sub-delegati del Governo - *Sub-delegados del Gobierno* - dal 1997) in quanto rappresentanti dello Stato centrale. Essa stabilisce altresì l'istituzione di 17 comunità autonome, guidate da propri parlamenti regionali e governi. Le prime elezioni locali del 3 aprile 1979 sono state accolte con favore dalla maggior parte delle forze politiche e considerate un passo decisivo verso il consolidamento della democrazia spagnola.

In base al suo art. 2, «La Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola» e «riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste».

Il titolo VIII della Costituzione spagnola del 1978 disciplina il modello territoriale dello Stato e le garanzie del nucleo essenziale degli enti locali fondamentali, lasciando al legislatore piena libertà nella determinazione del modello concreto di regime locale. Gli artt. 137-158 in particolare danno concretezza ai summenzionati principi di unità, eterogeneità e solidarietà.

L'art. 141, comma 3, Cost., fa riferimento invece al fenomeno dell'associazionismo intercomunale, stabilendo la possibilità di creare raggruppamenti di Municipi diversi dalla Provincia per realizzare obiettivi diversificati attinenti al governo dell'area vasta o alla soddisfazione di esigenze di economicità ed efficienza nella prestazione dei servizi pubblici.

Il riconoscimento dell'associazionismo municipale in Costituzione legittima il ruolo delle realtà intermedie nella ripartizione della mappa amministrativa locale²⁹⁴.

In base all'art. 3 della legge 7/1985, del 2 aprile 1985, che regola le basi del regime locale, le *comarcas* e le *mancomunidades* sono identificate come i principali modelli di associazionismo municipale.

Le prime sono associazioni di Comuni²⁹⁵ istituite dalle Regioni, comprendenti municipi che, per motivi di tipo geografico, culturale, economico e sociale, richiedono una gestione integrata

²⁹⁴ S. Stacca, *L'associazionismo municipale in Spagna: tra salvaguardia e sacrificio dell'autonomia locale*, in W. Gasparri, op.cit.

²⁹⁵ L'iniziativa per la creazione di una simile forma associativa deriva dai municipi che intendono farne parte.

per alcuni servizi, collegati generalmente a politiche di sviluppo del territorio. L'attribuzione delle competenze alle comarche varia in ciascuna Regione, anche se le regole generali sulla loro istituzione sono contenute nell'art. 42 della legge quadro sul regime locale. Le leggi regionali, oltre alle competenze, stabiliscono segnatamente l'ambito territoriale delle *comarcas*, la composizione e il funzionamento dei rispettivi organi di governo, nonché le risorse economiche da assegnare alle stesse. I Comuni aggregati non perdono, tuttavia, le proprie competenze relative all'erogazione dei servizi minimi (artt. 25 e 26 della l. n. 7/1985), non venendo in alcun modo sostituiti dalle *comarcas*.

Per quanto attiene alle unioni o *mancomunidades*, esse comprendono municipi, non necessariamente limitrofi o accomunati da fattori di tipo culturale ed economico, che si aggregano al fine di erogare servizi e funzioni di carattere comunale, in nome e per conto dei Comuni associati.

Anche le unioni sono disciplinate dalla legge statale sul regime locale, il cui art. 44 ne riconosce la personalità e capacità giuridica per la realizzazione dei propri fini, rinviando allo statuto per l'indicazione dell'ambito territoriale, delle competenze, della composizione degli organi di governo, della durata, della dotazione economico-finanziaria e di tutti gli elementi utili a disciplinarne il funzionamento e l'organizzazione²⁹⁶.

Vi sono poi i consorzi, le fondazioni (prive di legami col territorio) e le convenzioni, collaborazioni determinate dalla sottoscrizione di piani e programmi.

2. La riforma dei *Municipios* nella legge del 27 dicembre 2013

Con l'emanazione della *Ley 27/2013 de 27 de diciembre "Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal"* (LRSAL), finalizzata alla ridefinizione delle competenze dei *municipios*, invece, sono state incentivate le fusioni²⁹⁷.

²⁹⁶ S. Stacca, *L'associazionismo municipale in Spagna: tra salvaguardia e sacrificio dell'autonomia locale*, cit.

²⁹⁷ In alcune delle bozze che hanno preceduto la sua elaborazione parlamentare, invero, si proponeva l'estinzione diretta dei Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, laddove si fossero verificate determinate circostanze, ossia il loro assorbimento da parte di un Comune limitrofo quando l'erogazione di servizi pubblici municipali non risultava più possibile. Alla fine,

La legge si pone invero una pluralità di obiettivi: lavorare sulla identificazione delle competenze comunali per evitare la duplicazione con quelle di altre amministrazioni, dando effettiva concretezza al principio “un’amministrazione, una competenza”²⁹⁸; razionalizzare la struttura organizzativa dell’amministrazione locale secondo i principi di efficienza, stabilità e sostenibilità finanziaria, garantendo un controllo finanziario e di bilancio più rigoroso; favorire l’iniziativa economica privata evitando interventi amministrativi sproporzionati.

Con riguardo precipuo al primo obiettivo, occorre evidenziare che la legge 7/1985, del 2 aprile 1985, ha disegnato un modello di competenze che ha dato luogo a molteplici disfunzionalità.

In effetti, la LRSAL, è intervenuta su tale questione modificando l’articolo 13 della Legge 7/1985, ossia la norma che regola la creazione e la soppressione dei Comuni²⁹⁹. La finalità perseguita era quella di giungere a una riduzione del numero degli enti municipali spagnoli, favorendo il ricorso allo strumento della fusione, ossia superando il principio della c.d. “conservazione dei Comuni”. Anche in Spagna, l’autonomia proclamata in Costituzione³⁰⁰ rischiava, infatti, di rimanere inattuata a causa delle difficoltà riconducibili all’inadeguatezza strutturale, organizzativa e amministrativa degli enti. La riforma, pertanto, incuneandosi perfettamente nel solco delle c.d. legislazioni anticrisi, mira innanzitutto a garantire la sostenibilità e l’equilibrio di bilancio delle amministrazioni locali.

Viene in tal senso rafforzato il ruolo delle Province, venendo stabilito che le *Diputaciones Provinciales* coordinino i servizi a rete per i Comuni fino a 20.000 abitanti. Relativamente alle unioni,

questa possibilità è stata esclusa. Occorre anche evidenziare che la legge n. 48 del 1966, a ben vedere, aveva già stata incentivato la fusione di Comuni.

²⁹⁸ M. Arenilla, *El nuevo sistema de competencias locales*, in J.A. Santamaria (a cura di), *La reforma de 2013 del regimen local espanol*, Fundacion Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 15-55.

²⁹⁹ Nella concretizzazione di questo obiettivo, è indubbiamente da sottolineare che la LRSAL, modifica il comma 2 dell’articolo 3 della LBRL, eliminando gli enti di portata territoriale inferiore al Comune, istituiti o riconosciuti dalle Comunità autonome.

³⁰⁰ Si veda in tal senso l’art. 140 della Cost. spagnola ove si riconosce l’autonomia politica dei Comuni. Questi, in base al testo costituzionale, godono di piena personalità giuridica. Il loro governo e la loro amministrazione spettano ai rispettivi Consigli formati dai Sindaci e dai Consiglieri. I Consiglieri sono eletti dai cittadini del municipio mediante suffragio universale, uguale, libero, diretto e segreto, nelle forme previste dalla legge. I Sindaci sono eletti dai Consiglieri o dai cittadini.

invece, la legge sottolinea che esse devono avere competenze esclusivamente per realizzare opere o prestazioni necessarie perché i Comuni assolvano alle proprie funzioni o possano prestare i servizi loro assegnati dalla legge³⁰¹.

La riforma è degna di attenzione perché mira, in particolare, a indurre l'accorpamento sia dei Comuni che sono tenuti a formulare un piano economico-finanziario sia dei comuni più piccoli. Nel primo caso, la fusione deriva dall'applicazione del nuovo articolo 116 *bis*, lettera f) della LBRL, che stabilisce che tale piano debba prevedere, necessariamente, una proposta di aggregazione di questi Comuni con un altro adiacente. Invece, per gli enti di piccole dimensioni, la fusione è promossa attraverso un poderoso sistema di incentivi, basandosi la legge sulla previsione di un incremento della dotazione economica per il Comuni che si fondono.

Con riferimento alle specifiche misure previste per promuovere la fusione volontaria dei Municipi, da realizzarsi attraverso lo strumento dell'accordo di fusione³⁰², queste includono, infatti, un aumento dei finanziamenti, una preferenza nell'assegnazione dei piani di cooperazione locale o dei sussidi e la dispensa dalla fornitura di nuovi servizi obbligatori a seguito dell'aumento della popolazione. Lo Stato, pertanto, è responsabile o, meglio, corresponsabile, nell'ambito della propria area di competenza, della realizzazione di una struttura comunale più razionale ed efficiente. La Corte costituzionale spagnola, peraltro, ha ritenuto costituzionalmente legittima questa disposizione, affermando che la condizione che i nuovi Comuni siano creati solo quando sono finanziariamente sostenibili (comma 2), se non deriva direttamente dagli artt. 31, comma 2, 103, comma 1 e 135 Cost., rientra senza dubbio nella competenza statale attinente alla definizione del modello municipale spagnolo³⁰³.

³⁰¹ S. Bolgherini, *Crisi e innovazione istituzionale. Le riforme dei governi locali in Italia e Spagna*, in *Società Mutamento Politica*, 6, 2015, pp. 179-196.

³⁰² L'articolo 13, comma 4, stabilisce segnatamente che i Comuni limitrofi, appartenenti alla stessa provincia, indipendentemente dalla loro popolazione, possano accorparsi mediante atto di fusione, ferma restando la competenza delle normative regionali per quanto attiene alla definizione degli specifici aspetti procedurali.

³⁰³ Lo Stato può delineare un modello municipale in forza dell'art. 149.1.18 della Costituzione spagnola. Sent. 41 del 3 marzo 2016.

Il legislatore non ha optato, dunque, per la soppressione coattiva dei piccoli Comuni ma ha previsto, oltre agli incentivi per le fusioni, condizioni e requisiti più stringenti per la creazione di nuovi enti, quali una soglia demografica minima di 5000 abitanti, la sostenibilità finanziaria dei medesimi³⁰⁴ e la presenza di risorse sufficienti per garantire che le prestazioni loro ascritte possano essere erogate in maniera adeguata (art. 13, comma 2).

Ferma restando la competenza in materia delle Comunità autonome³⁰⁵, vengono stabilite misure ritenute opportune per agevolare l'accorpamento dei Comuni, tenendo conto di criteri geografici, socioeconomici e culturali.

Il comma 6 prevede, infine, sempre in un'ottica di *favor* per la fusione, la possibilità di esonerare, in questi casi, dal requisito della maggioranza assoluta dei presenti sostituita con la maggioranza semplice di ciascuna delle sessioni plenarie dei Comuni accorpati.

Il legislatore stabilisce altresì una rilevante limitazione o meglio una garanzia affinché le fusioni dei Comuni che si realizzano attraverso lo strumento dell'accordo di fusione sono stabili e con una vocazione alla durabilità, poiché vieta la possibilità di scissione al nuovo Comune risultante dalla fusione per un periodo non inferiore a dieci anni.

La fusione comporta l'integrazione dei territori, delle popolazioni e delle organizzazioni dei Comuni fusi. Le sessioni plenarie del nuovo ente approveranno le necessarie misure per garantire l'adeguamento delle strutture organizzative, immobiliari, del personale e delle risorse, senza dare luogo ad alcun aumento delle spese nei Comuni interessati.

L'organo di governo del nuovo Comune è costituito provvisoriamente dall'unione dei consiglieri dei Comuni accorpati nei termini previsti dalla legge organica 5/1985, del 19 giugno, sul regime elettorale generale. Con questa soluzione, il legislatore statale consente il mantenimento in carica di tutti i consiglieri dei

³⁰⁴ La previsione per cui la modifica territoriale deve essere finanziariamente sostenibile è in linea con il rispetto dei principi espressi dalla Legge organica 2/2012, del 27 aprile, sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria, ed in particolare con il suo articolo 4, dedicato al principio di sostenibilità finanziaria.

³⁰⁵ Il nuovo art. 13 ascrive inoltre un ruolo specifico alle Comunità Autonome, competenti ad approvare la modifica dei confini comunali degli enti compresi nel loro territorio. L'articolo 148.1.2 della Costituzione ha consentito agli Statuti di Autonomia di includere tale competenza.

Comuni accorpati fino allo svolgimento delle successive elezioni comunali.

Il nuovo Comune sarà surrogato in tutti i diritti e doveri dei Comuni fusi: se alcuni di essi si trovano in una situazione di *deficit*, i loro beni e diritti economici ritenuti liquidabili possono essere integrati in un fondo, privo di personalità giuridica e con contabilità separata, annesso al nuovo Comune, che designerà un liquidatore a cui spetta la responsabilità di questo fondo. La liquidazione deve essere effettuata entro un termine di cinque anni dall'adozione del decreto di fusione, fermi restando gli eventuali diritti che spettano ai creditori.

Il nuovo Comune approverà, infine, un nuovo bilancio preventivo per l'esercizio successivo all'adozione dell'accordo di fusione.

3. Lo strumento dei *convenios de fusión de municipios*

Come evidenziato nel paragrafo precedente, in base alla riforma del 2013, i Comuni spagnoli possono concordare la loro fusione mediante atto di fusione, nel rispetto della disciplina stabilita dalla normativa regionale.

Occorre pertanto analizzare il rapporto tra l'atto di fusione e la legislazione autonoma, onde comprendere se l'accordo debba essere interpretato come una alternativa alle procedure di fusione previste dalla normativa regionale o, diversamente, in quanto passaggio inserito all'interno di dette procedure. Nel primo caso, invero, sembrerebbe essere incisa la competenza delle Comunità Autonome in materia di modifica dei confini comunali. Invero, la soluzione più convincente appare quella secondo cui l'accordo verrebbe meramente ratificato dall'autorità competente, ferma restando la possibilità di integrare, con la delibera di accoglimento dell'atto, eventuali altri contenuti previsti dalle singole normative regionali³⁰⁶.

Con riguardo alla natura giuridica del *convenio de fusión*, la dottrina ritiene si tratti di una peculiare tipologia di accordo tra amministrazioni pubbliche, diverso dalle convenzioni di collaborazione, ma rientrante nei c.d. accordi

³⁰⁶ E. Carbonell Porras, *La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado*, in *Nueva Época*, 9, 2018, pp. 5-21.

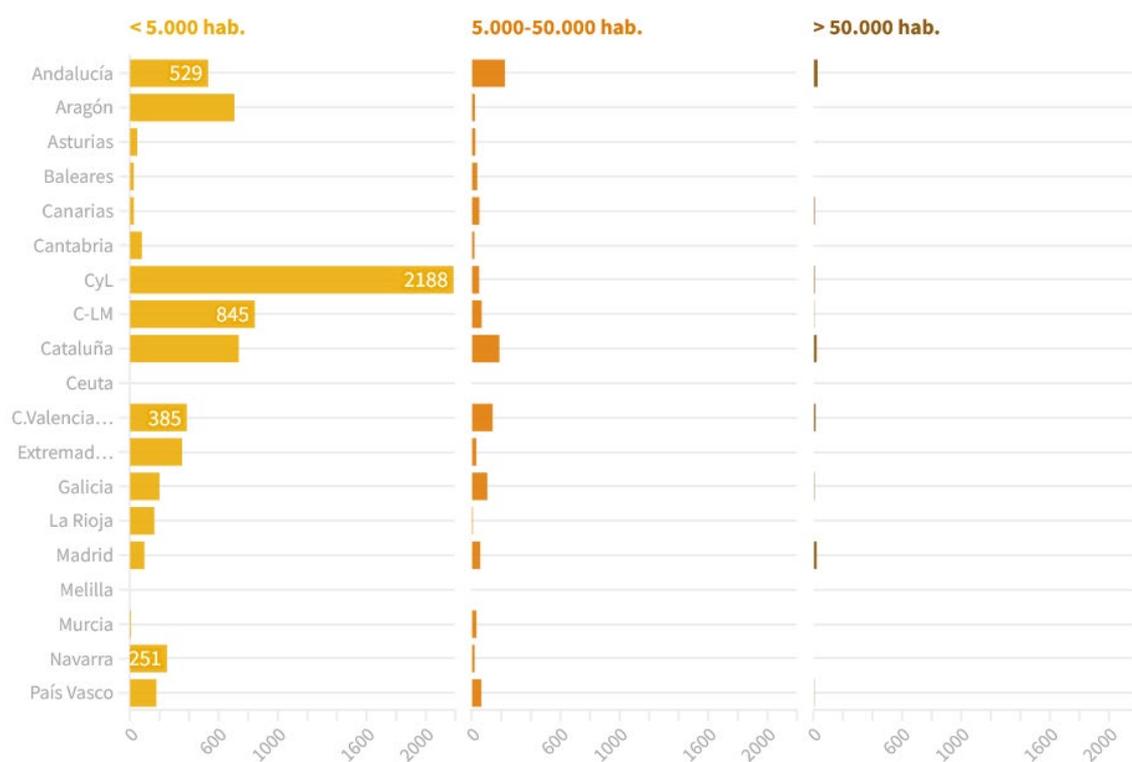
interamministrativi³⁰⁷. L'accordo per la fusione volontaria dei comuni consisterebbe in “un accordo con effetti giuridici”, nel senso ampio di cui all' art. 47 della legge 40/2015, del 1° ottobre, sul regime giuridico del settore Pubblico, disciplinato dalle disposizioni dell'articolo 13 LBRL e dalla legislazione autonoma che può essere emanata con riferimento ad esso.

4. Brevi riflessioni conclusive

In Spagna nel 2021 si contavano 8.131 Comuni (12 in più rispetto al 2019), dei quali 5002 (il 61,5 %) con una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti³⁰⁸, secondo i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (INE). La legge 27/2013 di *Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* del 27 dicembre 2013, che ha predisposto forti incentivi alle fusioni e introdotto a tal fine uno strumento nuovo e completamente volontario, analizzato nel paragrafo precedente, sembrerebbe dunque non aver prodotto ad oggi i risultati sperati.

³⁰⁷ M. Almeda Cerreida, *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 331 e ss. L'A. ricorda che, se il patto di collaborazione ha ad oggetto la disciplina dell'esercizio congiunto funzioni da parte di più amministrazioni pubbliche o la regolazione dei mezzi necessari per il loro esercizio, lo scopo degli accordi di fusione è, invece, quello di normare la creazione di nuova entità.

³⁰⁸ Oltre il 95% dei Comuni spagnoli ha meno di 20.000 abitanti.



Fonte: RTVE elaborazione dati dell'Instituto Nacional de Estadística

Dal 2013, in Galizia sono nati solo due Comuni da processi di fusione: si tratta di Oza-Cesuras (A Coruña) e Cerdedo-Cotobade (Potevedra), istituiti nel 2013 e nel 2017. Vi è infine da segnalare il più recente caso dei Comuni di Don Benito e de Villanueva de la Serena, che hanno avviato il procedimento di fusione, a seguito dell'esito positivo del referendum nel 2022.

Regione	Procedimento legislativo per la fusione dei Comuni	Leggi regionali riguardanti il referendum	Leggi regionali sugli incentivi
Abruzzo	Legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143.	Legge regionale 19 dicembre 2007, n. 44.	Legge regionale 5 luglio 2016, n. 19 recante Incentivi alle fusioni dei piccoli comuni, contributo alle spese di funzionamento della SAGA e contributo straordinario alla fondazione CIAPI
Basilicata	Legge regionale 26 luglio 1993, n. 42 recante Norme in materia di modificazione territoriale, fusione ed istituzione di nuovi Comuni.	Legge regionale 26 luglio 1993, n. 42.	Legge regionale 19 settembre 2018, n. 23. Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)
Calabria	Legge regionale 24 novembre 2006, n. 15, Riordino territoriale ed incentivazione delle forme associative di Comuni.	Legge regionale 5 aprile 1983, n. 13. Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum.	Artt. 2, c. 2, 5, c. 5, legge regionale 24 novembre 2006, n. 15. Art. 32, co. 1, Legge regionale 5 aprile 1983, n. 13.
Campania	Legge regionale 29 ottobre 1974, n. 54, Norme sulla istituzione di nuovi Comuni e sul mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni della Regione.	Legge Regionale 30 aprile 1975, n. 25, Referendum popolare.	
Emilia-Romagna	Legge regionale 8 luglio 1996, n. 24:	La legge regionale del 29 luglio 2016, n. 15,	Legge regionale 8 luglio 1996, n. 24: art. 18 bis. Legge regionale 21 dicembre 2012,

			n. 21: artt. 3 e 27.
Toscana	Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 , che al Titolo IV, Capo I, riporta le “ Norme sulla fusione di Comuni ”.	Legge regionale del 23 novembre 2007, n. 62 , il cui Titolo V è dedicato all’istituto della consultazione popolare in caso di processo di fusione o incorporazione dei comuni.	legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68: art. 64.
Lazio	Legge regionale 8 Aprile 1980, n. 19 Norme sul referendum consultivo per l’istituzione di nuovi comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell’art. 133, secondo comma, della Costituzione; legge regionale 30 luglio 1996, n. 30 Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali	Legge regionale 8 Aprile 1980, n. 19.	Legge regionale 30 luglio 1996, n. 30
Lombardia	Legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29.	Legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 e la legge regionale 28 aprile 1983, n. 34.	Legge Regionale 16 luglio 2012, n. 12
Marche	Legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10	legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10.	Legge regionale 1 luglio 2008, n. 18: art. 21; (cfr. L.R. 46/2013; DGR 809/2014; deliberazione amministrativa del Consiglio regionale n. 124/2015).
Molise	Legge regionale 12 maggio 1975, n. 35 recante Norme sulle circoscrizioni comunali. Disciplina del referendum consultivo di cui all’art. 133 della Costituzione.	Legge regionale 12 maggio 1975, n. 35.	
Piemonte	Legge regionale 2 dicembre 1992, n.	Legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4.	Legge regionale 28

	51.		settembre 2012, n. 11, recante <i>Disposizioni organiche in materia di enti locali</i> : artt. 10 e 11; deliberazione della Giunta regionale n. 52-3790 del 2016
Puglia	Legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 , recante Norme in materia di circoscrizioni comunali e la legge regionale 1° agosto 2014, n. 34 , recante Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali.	Legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 , Norme sul referendum abrogativo e consultivo.	Legge regionale 1° agosto 2014, n. 34.
Liguria	Legge regionale 6 luglio 2020, n. 12.	Legge regionale 6 luglio 2020, n. 12.	
Veneto	Legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 , che disciplina il processo di fusione di Comuni. Legge regionale 24 settembre 2013, n. 22 , con cui il legislatore ha novellato la normativa precedente.	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"	Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18, art. 10.
Umbria	Legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14 recante <i>Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione</i>	Legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14.	Art. 7 della legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 recante <i>Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali</i>

APPROFONDIMENTI

Le fusioni come strumento di programmazione dello sviluppo territoriale

di Tommaso Bonetti¹

Le fusioni tra Comuni possono costituire l'occasione e divenire quindi veicolo per una migliore, o quanto meno più efficace, programmazione del relativo sviluppo territoriale?

Possono, in altri termini, determinare le condizioni, o concorrere a definire i presupposti, per l'articolazione di politiche territoriali e, in particolare, per l'elaborazione di strumenti programmatori e pianificatori, segnatamente di natura urbanistica, maggiormente idonei a corrispondere alle complesse e mutevoli esigenze correlate alla definizione degli assetti territoriali?

Si tratta di interrogativi sui quali vale evidentemente la pena soffermarsi, tanto più nel quadro di una ricerca che mira a ricostruire e analizzare i processi di fusione di Comuni sulla base delle esperienze che si sono realizzate e dei risultati conseguiti.

Per farlo, però, almeno tre premesse sono necessarie.

In primo luogo, infatti, è bene rammentare che le funzioni di governo del territorio, a partire da quelle di pianificazione urbanistica, non costituiscono solamente una delle funzioni fondamentali riconosciute ai Comuni, né “possono essere intese, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale ... ma devono essere ricostruite come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo”².

In secondo luogo, poi, occorre sottolineare che lo stesso concetto di sviluppo va inteso nel senso per cui deve trattarsi “uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi

¹ L'autore si riserva di modificare il testo in sede di pubblicazione definitiva.

² Così Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

-, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio”³.

In terzo luogo, è ancora necessario intendersi su cosa si intenda per migliore o più efficace programmazione dello sviluppo territoriale: è evidente, infatti, che queste espressioni finiscono inevitabilmente per sottendere a giudizi di valore, da un lato, ovvero a valutazioni più sostanziali, dall'altro, che è difficile effettuare solamente ricorrendo a chiavi di lettura e a codici interpretativi giuridicamente orientati.

Ai fini dell'indagine che si sta conducendo, però, è comunque possibile utilizzare tali espressioni a condizione di ricondurne la portata ad alcuni problemi che, nell'ambito delle scienze urbanistiche e territoriali, “ritornano” sovente negli studi e nelle riflessioni intorno all'adeguatezza degli strumenti di pianificazione del territorio: ci si riferisce, in particolare, ai problemi del perimetro spaziale, della scala territoriale e della razionalità allocativa che, come tali, possono essere assunti quali parametri di riferimento per le considerazioni che seguiranno.

Non vi è dubbio, trasparendo visibilmente anche dai rapporti inerenti alle varie esperienze di fusioni comunali esaminati nell'ambito della ricerca, che le fusioni tra Comuni rappresentano uno degli strumenti, se non addirittura lo strumento privilegiato, per ridurre la frammentazione delle politiche territoriali perseguite singolarmente nei vari ambiti comunali.

Una frammentazione che, come noto, rinviene una delle cause anche nell'assetto, e nelle corrispondenti origini, della geografia, della “mappa”, amministrativa nell'ordinamento nazionale.

³ Cons. St., sez. IV, n. 2710/2012 cit.; tra le altre, in tal senso, anche Cons. St., sez. IV, 8 gennaio 2016, n. 35.

La questione della mappa amministrativa, infatti, è importante, ma è stata eccessivamente trascurata.

E' importante, in particolare, perché è semplicemente superata, inadeguata, spesso fuori scala, innanzitutto rispetto al divenire dei processi territoriali ed economico-sociali e, dunque, alle esigenze che richiederebbe il relativo governo.

E' trascurata, però, perché l'ordinamento italiano non ha mai davvero perseguito la via di un intervento organico sui confini delle circoscrizioni amministrative: un rapido quadro della situazione, del resto, lo rende oltre modo palese.

Per quanto concerne i Comuni, infatti, i relativi confini riflettono, salve alcune eccezioni, un assetto che è grosso modo riconducibile alla mappa post rinascimentale.

Lo stesso, per la verità, riguarda anche le Province e le Regioni.

Per le Province, e oggi quindi anche per le Città metropolitane, già M.S. Giannini aveva d'altronde osservato che “non vi è un solo caso i cui la creazione di una Provincia sia stata collegata al fatto che vi si ravvisava l'esistenza di un gruppo unitario locale”.

Per le Regioni, poi, il quadro è persino più problematico: come è stato lucidamente evidenziato, “L'assetto regionale concepito dai costituenti peccava indubbiamente di astrattezza. Le Regioni erano il frutto di una forte esigenza di pluralismo politico, ma erano un'invenzione ... anche ..., dal punto di vista geografico ... Spesso nei lavori della Costituente, davanti ai ripetuti tentativi di proporre “nuove Regioni” (la Daunia, l'Emilia Lunese ecc.), si fece appello al ritorno alle “Regioni storiche tradizionali”: che però non erano mai esistite se non negli annuari statistici ...”.

Tutto ciò, ad ogni modo, per dire che, nel complesso, la mappa amministrativa è, per i Comuni, molto risalente nel tempo, mentre per i livelli territoriali superiori espressione di un disegno più o meno artificioso e comunque “frutto dell'aggregazione delle unità comunali”.

Il che, soffermandosi in questa sede solamente intorno alla questione relativa ai Comuni, pone alcuni non secondari problemi.

La dimensione comunale è, infatti, sempre più asfittica rispetto alle mutevoli e complesse traiettorie delle dinamiche socio-economiche: i Comuni faticano, di conseguenza, a “leggere”, prima ancora che a regolare, le trasformazioni territoriali in relazione non tanto, o comunque non solo, alle esigenze dello sviluppo economico, quanto soprattutto alle più generali e sistemiche esigenze correlate sia alla sostenibilità delle trasformazioni sia all’attrattività dei territori stessi.

Occorrerebbe, quindi, dar seguito a un ridisegno della mappa amministrativa, così da renderlo maggiormente coerente con l’effettivo farsi dei processi territoriali, economici e sociali.

Orbene, di fronte alle evidenti difficoltà di dar seguito a un effettivo e organico ridisegno della mappa amministrativa, non c’è dubbio che, a tutt’oggi, le fusioni costituiscono una delle principali forme e delle più significative modalità per ridurre la distanza che separa la geografia dei poteri locali e il governo del territorio.

Più efficacemente delle unioni, infatti, le fusioni permettono di assicurare l’unitarietà *del e per* il governo urbanistico degli assetti territoriali; molto meglio del ricorso ad accordi territoriali o di programma, invece, consentono di evitare l’inevitabile estemporaneità che tali dispositivi scontano, con tutti gli effetti di sfrangiamento della trama territoriale che fatalmente ne derivano.

Le fusioni, in definitiva, si presentano così - almeno astrattamente - come uno dei veicoli privilegiati per affrontare i nodi dell’inadeguatezza delle circoscrizioni amministrative e, per ciò solo, della scala territoriale e della razionalità allocativa.

Possono infatti rappresentare una sorta di antidoto ai differenti itinerari ordinamentali costituiti di percorsi, più o meno espressi, di accentrimento

Rispetto al problema della razionalità allocativa, inoltre, è evidente che, come si è già evidenziato, le fusioni si propongono come strumento per mitigare la frammentazione territoriale e istituzionale.

Le esperienze esaminate nel corso della ricerca, anche nella prospettiva più limitata dell'indagine che si sta conducendo, offrono interessanti spunti di riflessione in questo senso.

Certo, come si è già precisato, rispondere alle domande inizialmente poste rimane difficile; al contempo, però, c'è un aspetto che, anche a prescindere da valutazioni di ordine più sostanziale intorno alla qualità della pianificazione urbanistica all'esito dei processi fusioni, merita di essere sottolineato, nell'ottica di rimarcare il rilievo che le fusioni stesse possono assumere per una migliore programmazione del relativo sviluppo territoriale

Per farlo, ad ogni modo, è bene richiamare alcune affermazioni di Sabino Cassese.

L'affermazione è la seguente: i servizi pubblici “sono, con il territorio, in un duplice rapporto: lo debbono servire e se ne debbono servire”⁴.

E questo perché, per riprendere ancora le stesse parole di Cassese, il rapporto tra servizi pubblici e territorio è “biunivoco”, è di “implicazione reciproca”: “da un lato, i servizi pubblici (a rete) hanno per scopo essenziale di fornire utilità a collettività stanziate sul territorio; dall'altro, essi debbono attraversare il territorio ...”. Ancora ... “in tanto i servizi pubblici (a rete) possono servire tutte le collettività stanziate sul territorio, in quanto essi possano usare il territorio ...”⁵.

Tutto ciò, peraltro, presenta un rilievo ancora più decisivo sol considerando che in uno scenario ordinamentale come quello che stiamo vivendo - in cui gli strumenti pianificatori generali non sono più chiamati a regolare esclusivamente l'espansione, bensì a definire obiettivi, criteri e condizionalità per uno sviluppo territoriale, sociale ed economico sostenibile e adeguato di fronte alle sfide del cambiamento climatico e della tutela del suolo, non c'è dubbio che l'ammodernamento delle reti e degli impianti relativi ai servizi e la loro coerente, razionale ed equa allocazione

⁴ S. Cassese, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, 1075.

⁵ S. Cassese, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, cit., 106 s.

dovrebbe assumere una valenza baricentrica nell'articolazione degli assetti territoriali.

Se così è, ecco allora che le fusioni, concorrendo a ridefinire la mappa amministrativa, riducendo la frammentazione e preconstituendo le condizioni per un governo urbanistico degli assetti territoriali meno asfittico, anche in quanto per l'appunto correlato a perimetri circoscrizionali ormai superati, possono effettivamente favorire l'articolazione di politiche territoriali maggiormente idonee a corrispondere alle rinnovate esigenze, a partire da quelle inerenti al sistema territoriale dei servizi pubblici locali.

A tal fine, nel quadro delle più generali problematiche che i processi di fusione incontrano e che sono oggetto di disamina anche negli altri contributi che compongono la ricerca, occorre tuttavia prendere coscienza di alcuni profili di criticità che investono il passaggio al nuovo Comune del governo relativi assetti territoriali.

Sono soprattutto due gli aspetti di cui è bene tener conto, presumibilmente già nella fase di elaborazione del processo di fusione.

Il primo riguarda la dimensione organizzativa e le strutture tecniche preposte allo svolgimento delle funzioni di programmazione e pianificazione del territorio: l'unificazione degli uffici tecnici, la qualità e la quantità delle dotazioni organiche, al pari delle diverse sensibilità e culture "urbanistiche" di riferimento, oltre che dei differenti percorsi di formazione, sono infatti tutti elementi che possono incidere fortemente, anche in un arco temporale medio lungo, sul buon esito dell'operazione.

Il secondo concerne il fatto che, all'esito del processo di fusione, sono le stesse polarità insediative a dover essere presumibilmente ridefinite, se non addirittura ripensate, di fronte al nuovo perimetro territoriale: "nuovo" perché unitario e, come tale, differente rispetto alla mera sommatoria delle precedenti circoscrizioni comunali.

Si tratta, in altri termini, di considerare e valutare fin dal principio e, dunque, sin dall'ideazione del progetto di fusione che, rispetto alla situazione di partenza, alcuni luoghi finiranno per assumere un rilievo intrinsecamente baricentrico, in particolare sulla base della forza centripeta che naturalmente irradiano le correnti e le dinamiche sociali ed economiche che il relativo metabolismo urbano e/o territoriale sviluppa.

Riconnettere e ricomporre unitariamente la trama territoriale e, dunque, tutte le componenti urbanizzate, rurali ed ecosistemiche del nuovo territorio comunale diviene, quindi, un compito essenziale per il “nuovo” ufficio tecnico, in vista della formazione dei nuovi strumenti programmatori e pianificatori comunali, segnatamente nell’ottica di limitare le potenziali fragilità e favorire la coesione territoriale.

Ambedue gli aspetti evidenziati sono dunque da tenere in debita considerazione nella costruzione del percorso di fusione e, in questo senso, va da sé che un elemento prodromico e costitutivo, anche in relazione agli effetti che ne derivano sulla percezione complessiva delle comunità coinvolte, investe lo svolgimento di una organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano.

Solamente un’adeguata rappresentazione dello stato del territorio e delle relative prospettive di sviluppo territoriale, infatti, può fondare credibili strategie di programmazione e pianificazione del nuovo Comune, concorrendo innanzitutto a renderle intelleggibili e riconoscibili da parte delle comunità di riferimento, nel perseguimento degli obiettivi del rafforzamento dell’attrattività e della competitività dei centri urbani e del territorio, dell’innalzamento della qualità insediativa e ambientale tramite, della crescita e della qualificazione dei servizi e delle reti tecnologiche, dell’incremento quantitativo e qualitativo degli spazi pubblici, della valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico e dell’incremento della resilienza dei sistemi abitativi.

Valutazione dell'efficienza economica nei processi di fusione

di Cristina Brasili¹

1. Introduzione e rassegna della letteratura sull'impatto economico delle fusioni di comuni

La crescente difficoltà del settore pubblico, degli ultimi trent'anni, determinata dalla rilevante contrazione delle risorse pubbliche e indotta dal susseguirsi delle crisi finanziarie e dalle emergenze naturali e climatiche, ha reso necessario un importante cambiamento nelle modalità di governo e gestione delle amministrazioni pubbliche soprattutto a livello locale². Rinnovamento, che ha coinvolto, seppure con modalità diversificate molti Paesi europei compresa l'Italia, teso a raggiungere una maggiore efficienza nel governo del territorio per sopperire alla carenza di risorse prevalentemente finanziarie, ma non solo, a disposizione degli enti locali.

Con finalità primariamente di carattere “economico” alcuni Paesi europei (Danimarca, Gran Bretagna, Belgio e Spagna) hanno avviato riforme per ridurre la numerosità dei piccoli comuni attraverso una fusione³, nella convinzione di poter incrementare i livelli di efficienza ed efficacia e di liberare risorse attraverso un processo di razionalizzazione della spesa⁴. Non vi è però ancora in letteratura un giudizio unanime positivo sugli effetti economici delle fusioni dei comuni⁵.

Secondo la letteratura sul decentramento fiscale, infatti, un certo livello di frammentazione comunale potrebbe favorire la crescita economica in quanto il governo locale più vicino ai

¹ L'autore si riserva di modificare il testo in sede di pubblicazione definitiva

² A. F. Pattaro, M. Ranuzzi, L. Bonacini (2019), *Inter-municipal cooperation as a solution for public services delivery? The case of Unioni di Comuni in Emilia-Romagna Region*, Dipartimento di Economia Marco Biagi DEMB, Working paper Series n.144 http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/wpdemb/0144.pdf.

³ R. Steiner, C. Kaiser (2017), *Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities*, in *Public Management Review*, 2, 2017, pp. 232-252.

⁴ W. Gasparri (2017), (a cura di) *L'associazione municipale – esperienze nazionali ed europee a confronto.*, Torino, Giappichelli.

⁵ S. Fissi, G. Scalone (2020), *Il fenomeno delle fusioni dei comuni in Italia: profili evolutivi ed evidenze empiriche* vol. 11 n. 3 2020 in *Economia Aziendale Online* pag.285.

cittadini potrebbe attuare politiche che rispondano meglio alle loro esigenze, fornendo così anche servizi e beni pubblici in modo efficace. La presenza di un elevato numero di Comuni, tuttavia, potrebbe creare problemi in termini di sovrapposizione di funzioni, (dis)economie di scala e frammentazione delle politiche. I risultati di diverse analisi empiriche mostrano che la frammentazione comunale ha un impatto negativo sulla crescita del PIL pro capite, supportando così l'opinione che i costi prevalgono sui benefici. Tuttavia, l'impatto della frammentazione comunale, può essere diverso a seconda della tipologia del territorio considerato e, pertanto, lo stesso livello di frammentazione comunale può avere un diverso impatto economico nelle aree urbane e in quelle rurali⁶ (come approfondiremo nel paragrafo 4 di questo Capitolo).

Anche l'Italia dal 2009 ha avviato il processo per ridurre la frammentazione comunale, basato sulle stesse esigenze manifestate dagli altri Paesi europei, ma, ancora oggi, il sistema delle autonomie locali risulta connotato da un'estrema polverizzazione. Infatti, oltre il 70% dei Comuni italiani ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (dato Istat) e circa il 23% non raggiunge i mille. Dal 2014 le politiche nazionali e regionali che hanno favorito le fusioni (seppur con una volontarietà dell'adesione per conformità al dettato costituzionale) hanno permesso di ridurre il numero di comuni e si è passati da 8.092 nel 2011 a 7.901 il primo gennaio 2023. Dal 2009 al 2020 sono state approvate 141 fusioni di comuni, 107 nelle Regioni a statuto ordinario e 34 in quelle a statuto speciale⁷. La stragrande maggioranza di esse (115 su 141) è avvenuta nell'Italia settentrionale e solo 4 nell'Italia meridionale. Le fusioni, inoltre, hanno caratterizzato prevalentemente Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti⁸.

Dal punto di vista giuridico è ormai storico il dibattito sulla dimensione ottimale dei comuni affrontato, in tempi più recenti, da molte altre discipline (scienza politica, filosofia, economia

⁶ D. Bartolini (2015), *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*, OECD Regional Development Working Papers, n. 2, OECD Publishing, Paris.

⁷ R. Pacella (2021), *Le fusioni dei comuni. Lo stato di attuazione. Profili ordinamentali e finanziari*. (a cura di), Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali Direzione Centrale della Finanza Locale.

⁸ Fusioni di Comuni in Italia, <https://www.tuttitalia.it/fusione-comuni/> (ultimo accesso 10 giugno 2023)

pubblica) spostandosi sulle motivazioni che hanno indotto i comuni a fondersi. Rimane, però, il nodo irrisolto di un processo che si è rivelato, almeno in Italia, insufficiente a portare i benefici auspicati nell'ottica di un migliore sfruttamento delle economie di scala e di una maggiore efficienza/efficacia nella fornitura di servizi a livello locale (vedi paragrafo 3.2 in questo contributo).

Le fusioni sono state implementate con incisività diversa nei Paesi anche a causa di contesti con caratteristiche molto diversificate in termini di dimensioni comunali e di altre specificità territoriali. In alcuni Paesi la situazione prima dell'inizio delle riforme per le fusioni era caratterizzata dalla presenza di piccoli comuni con una media di appena 5.000 abitanti o anche meno. In altri contesti sono state attivate fusioni in presenza di comuni relativamente più grandi. Allo stesso modo, quindi, sono differenziati i risultati delle riforme: in alcuni Paesi, come Messico, Irlanda, Nuova Zelanda e Giappone, la popolazione comunale media supera ormai i 40.000 residenti, mentre in altri, come Francia, Turchia, Svizzera, Austria e Italia, è ancora sotto i 5.000 o anche meno⁹. L'entità del cambiamento rispetto al punto di partenza è stata molto rilevante in alcuni casi, come ad esempio in Grecia e in Danimarca, che hanno notevolmente aumentato la dimensione media della popolazione dei Comuni¹⁰.

La stagione di riforme legata alla promozione delle fusioni si basa, come abbiamo già detto, sulla prospettiva che dimensioni comunali maggiori possano offrire importanti vantaggi, dal punto di vista economico e non solo, come migliorare l'efficacia funzionale, la generazione di rilevanti risparmi sui costi e il rafforzamento democratico. Tuttavia quello delle fusioni di comuni presenta un percorso a ostacoli poiché in alcuni contesti si documenta una forte resistenza verso questo tipo di riforma che ha portato anche a episodi di de-amalgamazione¹¹. Le fusioni, quindi, rappresentano una questione controversa che ha attirato l'attenzione di studiosi di varie discipline i quali hanno indagato gli impatti generati dai processi di aggregazione tra i governi locali.

⁹ OECD (2021), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data* (brochure). Paris: OECD. doi:10.1787/region-data-en.

¹⁰Swianiewicz, P., A. Gendźwill e A. Zardi (2017), *Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter? Territorial Amalgamation Toolkit: Centre of Expertise for Local Government Reform*. Council of Europe.

¹¹ Valle de Souza, S., B. Dollery e M. A. Kortt. (2015), *De-Amalgamation in Action: The Queensland Experience*, *Public Management Review* 17 (10): 1403–1424. doi:10.1080/14719037.2014.930506.

Il recente contributo di Giovanna Galizzi, Silvia Rota e Mariafrancesca Sicilia¹² propone una revisione sistematica degli studi pubblicati nel periodo dal 1990 al 2021 sui diversi impatti delle fusioni dei comuni. Ci limitiamo in questo contributo a presentare gli aspetti trattati in letteratura nell'analizzare l'impatto economico e rimandiamo all'articolo citato per la rassegna completa dei contributi su questo tema.

I lavori che trattano gli impatti economici sono prevalentemente quantitativi basati su modelli econometrici. Alcuni autori hanno condotto ricerche volte a confrontare il costo dei servizi prima e dopo i processi di fusione e considerando un'intera area/regione/paese o entità disomogenee (ad esempio con dimensioni diverse, contesti rurali vs. urbani, fusioni volontarie vs. forzate). Altri autori hanno confrontato i costi o altre variabili economiche tra entità accorpate e non accorpate o hanno fatto confronti tra fusione e cooperazione intercomunale. Le spese e/o i costi, in termini di importi complessivi e/o voci specifiche, sono la dimensione più indagata. Mentre l'analisi di Reingewertz¹³ sulla riforma delle fusioni in Israele (nel 2003) ha rilevato una generale diminuzione delle spese, altri autori hanno registrato riduzioni solo in aree specifiche di servizi o voci di spesa, come quelle amministrative, per i parchi, per le strade, per l'acqua e per la gestione dei rifiuti. Da alcune analisi emerge, invece, come le riduzioni di spesa in alcune aree abbiano un impatto a somma zero senza guadagni netti: è il caso di processi di fusione forzata in Australia e Nuova Zelanda dove le riduzioni dei costi delle spese generali amministrative e della gestione dei rifiuti sono stati reinvestiti in aree, come la gestione patrimoniale, che generalmente erano state sotto finanziate¹⁴. Nel contesto danese le riduzioni della spesa nelle strade e nell'amministrazione generale sono state compensate da aumenti nei servizi del

¹² G. Galizzia, S. Rota. e M. Sicilia (2023), *Local government amalgamations: state of the art and new ways forward*, online review, PUBLIC MANAGEMENT REVIEW <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2177327>

¹³ Y. Reingewertz, 2012. *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel*. *Journal of Urban Economics* 72 (2–3): 240–251. *. doi:10.1016/j.jue.2012.06.001

¹⁴ C. Aulich, G. Sansom, e P. Mckinlay (2014). *A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia*. *Local Government Studies* 40 (1): 1–20. doi:10.1080/03003930.2013.775124.

mercato del lavoro¹⁵, mentre in Finlandia è stato riscontrato che la diminuzione delle spese dell'amministrazione generale è risultata inferiore all'aumento della spesa in altre categorie¹⁶. Alcuni contributi hanno inoltre evidenziato che i risparmi nelle spese complessive e nelle spese amministrative e del personale si manifestano soprattutto per i comuni più piccoli e meno popolosi¹⁷, per le fusioni volontarie rispetto a quelle forzate¹⁸ e con tempi diversi¹⁹.

Altri studi hanno evidenziato effetti economici complessivi negativi a seguito di processi di fusione in diversi contesti: Hanes²⁰ e Miyazaki²¹ hanno riportato un aumento della spesa pro capite, rispettivamente, nei piccoli Comuni svedesi e nei Comuni giapponesi. L'aumento della spesa risulta fortemente influenzato dal tempo: gli incrementi compaiono subito dopo la fusione, mentre nel medio-lungo periodo se ne registra una diminuzione (inferiore, comunque, all'incremento).

Recentemente alcuni autori²² hanno rilevato un aumento della spesa operativa dei governi locali australiani che si sono fusi attribuibile, principalmente, a una maggiore spesa per il personale. Altri autori²³ hanno rilevato una spesa totale più elevata nei

¹⁵ J. Blom-Hansen (2010) *Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007*. Scandinavian Political Studies 33 (1): 51–73. doi:10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x.

¹⁶ A. Moiso, e R. Usitalo (2013). *The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland*. Public Finance and Management 13 (3): 148–166.

¹⁷ G. Lowatcharin, C. D. Crumpton, C. E. Menifield, and P. Promsorn (2021) "What Influences Success of Small Local Government Amalgamations: A Comparison of Cases in Thailand and the United States." International Journal of Public Sector Management 34 (5): 568–585. doi:10.1108/IJPSM10-2020-0271.

¹⁸ S. Mughan (2019), *When Do Municipal Consolidations Reduce Government Expenditures? Evidence on the Role of Local Involvement*. Public Administration Review 79 (2): 180–192. doi:10.1111/puar.13032.

¹⁹ T.W. Cobban, (2019), *Bigger is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010*. Urban Affairs Review 55 (2): 462–500. doi:10.1177/1078087417719324.

²⁰ N. Hanes (2015). *Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden*. Local Government Studies 41 (1): 63–77, doi:10.1080/03003930.2013.869496.

²¹ T. Miyazaki (2018), *Examining the Relationship Between Municipal Consolidation and Cost Reduction: An Instrumental Variable Approach*. Applied Economics, 50 (10): 1108–1121, doi:10.1080/00036846.2017.1352077.

²² D. McQuestin, J. Drew, e M. Miyazaki (2021), *Do Amalgamations Make a Difference? What We Can Learn from Evaluating the Policy Success of a Large Scale Forced Amalgamation of Local Government*. Public Administration Quarterly 45 (3): 278–298. doi:10.37808/paq.45.3.4.

²³ D. Faulk, P. Schaal, e C. D. Taylor (2013), *How Does Local Government Amalgamation Affect Spending? Evidence from Louisville, Kentucky*. Public Finance and Management 13 (2): 80–98.

governi locali statunitensi, influenzata da una certa variabilità in alcune aree di spesa (amministrazione, ispezioni e permessi, cultura e ricreazione), aumentata subito dopo l'accorpamento e poi tornata ai livelli pre-fusione. Invece hanno verificato una stabilità della spesa per i rifiuti solidi e un duraturo aumento della stessa per la pubblica sicurezza e per i lavori pubblici. Nei casi delle fusioni in Svizzera²⁴ e delle fusioni volontarie finlandesi²⁵ non si sono raggiunti guadagni significativi o aumenti/diminuzioni significative della spesa in conto capitale.

Alcuni studiosi (più recentemente Fritz e Feld²⁶; Swianiewicz e Szmigiel-Rawska²⁷) hanno indagato come i comuni coinvolti nel processo di fusione sfruttino la base imponibile del nuovo comune accorpato come risorsa comune espandendo la spesa nel periodo immediatamente precedente la fusione. Questo effetto si è verificato in Danimarca²⁸ e anche in Germania dove le spese totali, amministrative e correnti erano significativamente più elevate uno o due anni prima di una fusione obbligatoria rispetto agli altri anni²⁹. Non vi è invece traccia dell'effetto "pool" comune nella riforma olandese³⁰ mentre un recente studio in Polonia³¹ ha mostrato, in un caso, effetti *pool* comuni nell'ultimo anno prima della fusione (aumento della spesa per investimenti) mentre in altri casi gli investimenti sono stati al ribasso.

²⁴ R. Steiner, e C. Kaiser (2017) *Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities*. Public Management Review 19 (2): 232–252. doi:10.1080/14719037.2016.1153704.

²⁵ O. Harjunen, T. Saarimaa, e J. Tukiainen (2019), *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*. Political Science Research and Methods 9 (1): 1–17. Advance online publication. doi:10.1017/psrm.2019.17.

²⁶ B. Fritz, e L. P. Feld. 2020. *Common Pool Effects and Local Public Debt in Amalgamated Municipalities*. Public Choice 183 (1–2): 69–99. doi:10.1007/s11127-019-00688-2.

²⁷ P. Swianiewicz e K. Szmigiel-Rawska (2021) *Why Some Local Governments Choose Not to Free-Ride When Undergoing Boundary Reform: A Study of Two Merger Cases in Poland*. Local Government Studies 47 (4): 546–567. doi:10.1080/03003930.2020.1761337.

²⁸ S. W. Hansen (2014), *Common Pool Size and Project Size: An Empirical Test on Expenditures Using Danish Municipal Mergers*. Public Choice 159 (1–2): 3–21. doi:10.1007/s11127-012-0009-y

²⁹ S. Blesse, e T. Baskaran (2016), *Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State*. Regional Science and Urban Economics 59: 54–74, doi:10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003.

³⁰ M. A. Allers e J. B. Geertsema (2016), *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation*. Journal of Regional Science 56 (4): 659–682. doi:10.1111/jors.12268.

³¹ *Idem* P. Swianiewicz e K. Szmigiel-Rawska (2021)

I risultati degli studi citati fanno riferimento a contesti economici e sociali molto diversificati e non forniscono risultati univoci non evidenziando un impatto economico diretto delle fusioni di comuni necessariamente positivo.

In letteratura sono meno numerosi i contributi che riguardano gli impatti economici di tipo “indiretto”, non immediatamente quantificabili in termini di riduzione dei costi e quindi anche di miglioramento dell’efficienza dei servizi, che presentano effetti più a lungo termine e non hanno una misurabilità immediata. Si pensi ad esempio all’utilizzo degli incentivi per incrementare e migliorare la qualità del personale amministrativo necessario alla gestione delle risorse³² o all’utilizzo degli incentivi per investimenti invece che per la spesa corrente³³, investimenti che dovrebbero essere volti in particolare al potenziamento o alla creazione di infrastrutture, materiali e immateriali, per aumentare nel medio lungo periodo l’attrattività del territorio e quindi il suo sviluppo anche economico.

2. Incentivi economici ed economie di scala

Gli incentivi economici, nazionali e regionali (quando presenti) hanno un ruolo fondamentale nell’attivare le fusioni e possono avere un impatto importante a livello economico generando effetti sia di tipo diretto, generalmente di breve periodo, sia di carattere indiretto, di medio lungo periodo.

In effetti il principale “motore” per avviare le fusioni è proprio di tipo economico³⁴, ma l’impatto sembra dovuto principalmente alla disponibilità di nuove entrate, contributi statali e regionali, che non a notevoli risparmi sui costi di funzionamento, particolarmente difficili nei comuni piccoli.

Tra i principali impatti ottenuti anche grazie agli incentivi si possono registrare: economie di scala e quindi risparmi nei costi

³² S. Iommi (2017), *Associazionismo e fusioni di comuni*, IRPET, pagg. 60-61

³³ *Ibidem*, pag.10

³⁴ Nel lavoro PERCORSI ED EFFETTI DELLE FUSIONI TRA COMUNI IN ITALIA. FCCN 2021 (vedi par. 4.6 Aspetti economico-finanziari) l’indagine effettuata fa emergere che “L’impatto delle fusioni sugli aspetti economico-finanziari è quello segnalato con maggiore frequenza nelle domande aperte, e al quale viene data maggiore importanza: sulle 49 risposte inserite come primo risultato, 27 riguardano quest’aspetto ossia il 55%.”

dei servizi (diretti)³⁵, investimenti in infrastrutture con un incremento generalizzato del capitale territoriale³⁶ compreso quello umano (indiretti), effetti differenziati per dimensione dei comuni interessati e a seconda della tipologia di aree, urbane o rurali, sede delle fusioni³⁷.

Le economie di scala

La piccola (o piccolissima) dimensione dei Comuni impedisce di sfruttare le economie di scala che riguardano prevalentemente l'efficienza dei servizi e soltanto in alcuni casi anche l'efficacia degli stessi³⁸. Ovviamente potrebbero esserci servizi che rispettano i criteri di efficacia per i cittadini, ma ottenuti in modo costoso ed inefficiente. Quindi non necessariamente una dimensione idonea all'efficienza corrisponde ad un'adeguata efficacia.

Studiare le economie di scala non è semplice, nel caso delle fusioni di Comuni, poiché ci si scontra con la cronica carenza di dati ad un livello territoriale disaggregato. Mancano, ad esempio, informazioni precise sulla dotazione di personale nei Comuni di piccole dimensioni, dato che nel nostro Paese è differenziato e non uniforme relativamente alla dimensione del comune. I Comuni, infatti, anche se di piccola dimensione, devono garantire un minimo di insediamento burocratico in assenza del quale risulta impossibile un livello sufficiente di operabilità. Al contrario, dato un numero minimo di uffici ci chiediamo a quanti cittadini dovrebbero corrispondere per attivare le economie di scala. Partendo dal presupposto che i costi amministrativi pro capite si collocano lungo una curva "ad U" i costi medi vanno diminuendo fino al raggiungimento di un livello ottimale. I Comuni fino a 1000 abitanti costano più dei Comuni di dimensioni superiori e un'indagine del Ministero degli Interni nel 2001³⁹ evidenziava che la pressione finanziaria si uniformava solo

³⁵Fraschini A., Osculati F. (2006), *Teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Working paper n. 71 March 2006, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive e Iommi S. (2017).

³⁶ Per una sua definizione si veda il contributo di Roberto Camagni e Nicola Dotti, (2010). *Il sistema urbano* in *La crisi italiana nel mondo globale, Economia e società del nord* (a cura di Paolo Perulli e Angelo Pichierri), Einaudi.

³⁷ *Idem*, D. Bartolini (2015)

³⁸ *Idem*, A. Fraschini, F. Osculati (2006)

³⁹ *Idem*, Fraschini A., Osculati F. (2006)

dopo i 10.000 abitanti, mentre per i trasferimenti erariali bisognava superare i 100.000 abitanti. Inoltre, in termini di costi di amministrazione, i Comuni con meno di 5.000 abitanti eccedono di 2/3 i costi pagati dagli altri Comuni di dimensioni superiori. Le economie di scala andrebbero però evidenziate in relazione ai singoli servizi, perché presenti generalmente nei settori ad elevati costi fissi dove è richiesta una rilevante dotazione di capitale: smaltimento dei rifiuti solidi, depurazione delle acque reflue e, più in generale, l'intero settore dell'approvvigionamento idrico. Proprio a causa di queste importanti economie di scala le politiche relative a queste tipologie di servizi sono affidate a soggetti di livello provinciale o ad aggregazioni specifiche dei Comuni. Inoltre, esiste anche il tema dell'esternalizzazione da parte dei Comuni più piccoli verso Comuni limitrofi più grandi e da parte di tutti verso operatori (pubblici o privati) esterni alla pubblica amministrazione locale. Per i Comuni più piccoli anche l'esternalizzazione potrebbe presentare difficoltà per l'inadeguatezza, in termini di presenza di personale e competenze, ad operare nel mercato. Quindi, per gestire efficacemente l'esternalizzazione, potrebbe essere necessario ricorrere ad una qualche forma di cooperazione tra Comuni e non necessariamente alla fusione.

Uno studio dell'IRPET⁴⁰ evidenzia come le prime pionieristiche fusioni, pur nella difficoltà di fondere le macchine amministrative e nell'omogeneizzare i servizi, abbiano fatto emergere abbastanza velocemente economie di scala nella gestione delle gare di appalto per gli acquisti di beni e per l'esternalizzazione dei servizi con la successiva riduzione delle tariffe.

Gli incentivi finanziari: un'analisi pre e post fusioni

Gli incentivi finanziari, regionali (diventati obbligatori dal 1999) e statali per i dieci anni successivi alle fusioni, sono riusciti ad accrescere il numero di processi di accorpamento, mentre, precedentemente, il fenomeno era praticamente inesistente⁴¹.

⁴⁰ *Idem*, S. Iommi (2017)

⁴¹ I dettagli relativi agli incentivi finanziari sono presentati nel Capitolo 3 "Le fusioni di Comuni nella legislazione regionale" del Rapporto "I PROCESSI DI FUSIONE DI COMUNI: RICOSTRUZIONE DEL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO" di questa ricerca, nella nota 44 a pag.22 si specifica: "Successivamente con la modifica dell'art. 11, dalla l. n. 265/1999 è stato stabilito che: «al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della

Gli incentivi hanno avuto un ruolo molto importante nell'accelerare e incrementare le fusioni di comuni (in particolare nelle regioni a statuto ordinario che negli anni 2018/2019 passarono da 75 a 105) a fronte di un consistente aumento dei contributi erariali, passati da 47,55 a 78,73 milioni di euro. La quota dei trasferimenti erariali pregressi cui rapportare il contributo straordinario per le fusioni è aumentata dal 20%, del 2010, al 60%, del 2020, evidenziando un'alta correlazione tra numero di fusioni e incentivi finanziari erariali⁴².

Un'analisi delle spese correnti, nel 2015, di Comuni, prevalentemente del Centro-Nord, che hanno aderito a fusioni (33), comparate con quelle sostenute nel 2018, al netto dei contributi erariali e regionali, dagli enti derivati dalle fusioni, evidenzia un risparmio nella spesa dell'11,15% (oltre 19 milioni di euro)⁴³. Il risparmio nella spesa riguarda il 91% delle fusioni analizzate. Al netto dei contributi erariali e regionali finalizzati, il valore medio della spesa corrente pro capite passa da 806,60 euro ante fusione a 724,95 post fusione, con un risparmio di 81,65 euro nel 2018. Un ulteriore *focus* della spesa corrente per i servizi di *back-office* e quelli di *front-office* evidenzia una riduzione post fusione nei primi (-2,48%) e un aumento rilevante (+7,7%) dei secondi da ricondursi anche alla maggiore dotazione finanziaria assicurata dai contributi erariali e regionali. A livello nazionale, comparando gli stessi servizi negli stessi anni, non si segnalano importanti variazioni.

Le dinamiche, che abbiamo sintetizzato, relative ai Comuni interessati da fusioni sono da ricondursi, da un lato, al miglioramento delle economie di scala per i servizi di *back-office* e, dall'altro, alla maggiore capacità di spesa da destinare ai servizi per la cittadinanza. Inoltre, i trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche mostrano un sostanziale incremento (+79,54%) a fronte di un molto più contenuto aumento (+4,15%) fatto registrare mediamente in ambito nazionale.

Queste analisi supportano l'idea che le fusioni, promuovendo una maggiore efficienza finanziaria ottenuta tramite un evidente

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.”

⁴² *Idem*, R. Pacella (2021)

⁴³ *Ibidem*, Tab.4.1 pag. 24

risparmio dal lato dei costi, possano incrementare l'efficacia con una maggiore spesa post fusione per i servizi alla cittadinanza.

3. Aggregazioni municipali nelle aree urbane e in quelle rurali: l'integrazione delle politiche

L'analisi dell'impatto economico degli incentivi per le fusioni proposta nel paragrafo precedente prescinde dalle caratteristiche territoriali dei comuni che hanno effettuato un percorso di aggregazione (eccetto che per l'appartenenza a Regioni a statuto ordinario o speciale). Alcuni studi, invece, evidenziano una fondamentale differenziazione dell'impatto se si tratta di comuni appartenenti ad un'area urbana o piuttosto ad un'area rurale anche per la diversa distribuzione territoriale della popolazione. Stansel⁴⁴ trova per gli Stati Uniti una relazione positiva tra frammentazione e crescita del reddito pro capite includendo nell'analisi aree metropolitane di tutte le dimensioni (ma generalmente superiori a 100.000 abitanti). In questo caso non è il numero di Comuni il dato più rilevante, ma la densità della popolazione presente nell'area. Risulta fondamentale, quindi, il diverso peso che acquisiscono i problemi derivanti dalla frammentazione nelle aree meno densamente popolate e in quelle con maggiore densità di popolazione.

L'introduzione della variabile che misura le caratteristiche "territoriali" della regione (cioè la percentuale di popolazione che vive nelle zone urbane e in quelle rurali) fornisce un'ulteriore chiave di lettura delle fusioni. L'analisi quantitativa di Bartolini⁴⁵ evidenzia che l'impatto negativo della frammentazione diminuisce con l'aumentare della quota di popolazione che vive nelle zone rurali. Nelle regioni estremamente "rurali" l'effetto della frammentazione diventa leggermente positivo. Questo perché i costi e i benefici della frammentazione hanno un peso diverso nelle regioni urbane e rurali. La questione fondamentale è la diversa distribuzione della popolazione sul territorio: più concentrata nelle regioni urbane che in quelle rurali, ciò implica che, per un dato livello di frammentazione municipale, la sovrapposizione di funzioni e servizi comunali diventa più oneroso nelle regioni urbane rispetto alle aree rurali. La riduzione

⁴⁴ D. Stansel (2005), *Local decentralisation and local economic growth: a cross-sectional examination of US metropolitan areas*, in *Journal of Urban Economics*.

⁴⁵ *Idem*

della frammentazione municipale potrebbe avere un impatto eterogeneo all'interno del Paese in termini di crescita e, quindi, la scelta di politiche relative alle fusioni comunali uniforme per tutte le tipologie di territorio non è sempre la scelta migliore.

L'analisi proposta⁴⁶ indaga la relazione tra la frammentazione municipale e il tasso di crescita regionale del PIL pro capite utilizzando una *cross-section* di 250 regioni OCSE TL2 (corrispondenti al livello NUTS2 dell'Unione europea), copre 23 paesi OCSE (tra cui l'Italia) nel periodo 1996-2011 ed evidenzia un impatto della frammentazione comunale differenziato sulla base della distinzione tra aree urbane e rurali (individuate secondo la metodologia proposta dall'OCSE)⁴⁷. L'autore costruisce un

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 11-15

⁴⁷ L'OCSE classifica il territorio di ciascun paese in territori TL2 e TL3. Il primo è il livello territoriale immediatamente al di sotto del livello nazionale – corrisponde al territorio delle regioni in Italia e Francia e al territorio degli Stati negli USA. Il territorio TL3 (il modo in cui i territori TL2 sono ulteriormente suddivisi) corrisponde al territorio della provincia in Italia, dei dipartimenti in Francia e delle contee negli Stati Uniti. La distribuzione della popolazione regionale può essere misurata mediante indici relativi alla densità o alla concentrazione della popolazione. L'OCSE classifica le regioni in tre tipologie (prevalentemente urbane, intermedie e prevalentemente rurali) utilizzando una metodologia basata sulla definizione delle comunità locali come urbane o rurali. In pratica, la misura della densità viene applicata a livello di comunità locale e non per l'intera regione. In questo quadro, le comunità locali sono definite rurali se sono costituite da meno di 150 abitanti per kmq. Aggregando poi queste comunità locali, una regione si definisce prevalentemente rurale se più del 50% della popolazione vive in comunità rurali; è classificato intermedio se tra il 15 e il 50% della popolazione vive in comunità rurali; ed è classificato come prevalentemente urbano se meno del 15% della popolazione vive in comunità rurali (OCSE, 2011). Questa tipologia regionale è applicata ai livelli TL3, un'unità territoriale inferiore a quella considerata nel lavoro di Bartolini (2015). Le caratteristiche urbane/rurali delle regioni OCSE TL2 sono catturate dall'"indice rurale". Questo indice è calcolato partendo dalla classificazione delle "comunità locali" in urbane e rurali secondo il quadro di tipologia regionale dell'OCSE, e poi aggregato a livello regionale per ottenere la quota di popolazione che vive nelle aree rurali. Pertanto, le regioni non sono classificate come rurali o urbane, ma ogni regione ha il proprio grado di "ruralità", evitando così il problema di selezionare regioni simili in categorie diverse. Questo indicatore è correlato alla densità della popolazione regionale, ma fornisce una misura più precisa della distribuzione della popolazione all'interno delle regioni. Ad esempio, la densità di popolazione non può distinguere tra due regioni con la stessa popolazione e superficie, ma dove la popolazione è concentrata in una città o uniformemente distribuita sul territorio e l'indice rurale sarebbe inferiore per la regione in cui la popolazione è concentrata in poche città. L'analisi empirica è stata condotta considerando un modello econometrico lineare dove le variabili istituzionali interagiscono con l'indice rurale. Il termine di interazione è l'elemento cruciale per verificare l'ipotesi di un impatto differenziato della frammentazione municipale nelle regioni urbane e rurali. In particolare, l'autore si aspettava un segno negativo del coefficiente associato alla frammentazione municipale, β_2 , e un segno positivo del coefficiente associato al termine di interazione, β_3 .

indicatore di concentrazione della popolazione all'interno dei confini regionali, tenendo conto della quota di popolazione regionale residente in aree rurali (indice rurale), per andare a misurare l'impatto. Tale indicatore fornisce una misura del diverso grado di urbanizzazione di ciascuna regione, consentendo così di verificare l'ipotesi che la frammentazione ostacoli la crescita economica quanto più urbano è il territorio. I risultati mostrano che, in media, la frammentazione municipale ha un impatto negativo sul tasso di crescita annuo del PIL reale pro capite nel periodo 1996-2011. La crescita del PIL è influenzata negativamente anche dalla quota di popolazione che vive nelle aree rurali, in altre parole le regioni rurali tendono a crescere meno di quelle urbane. Tuttavia, l'interazione tra frammentazione e indice rurale conferma l'ipotesi di un impatto negativo nelle regioni urbane. In particolare, minore è l'indice rurale, maggiore è l'impatto negativo della frammentazione. Nelle regioni in cui la maggior parte della popolazione vive nelle aree rurali la frammentazione dei comuni sembra non avere alcun impatto, anzi favorisce la crescita.

Indicazioni, quelle emerse, utili a pensare riforme della struttura amministrativa che tengano in considerazione le diverse caratteristiche regionali promuovendo un approccio strettamente territoriale alla riforma istituzionale. Questo aspetto è tanto più importante se si considera che nei territori prevalentemente urbani e in quelli prevalentemente rurali insistono e preesistono politiche di sviluppo differenziate. A questo proposito basti pensare al fatto che i Comuni interessati dalle fusioni potrebbero essere parte di altre forme associative e/o di altre strategie di sviluppo, quali la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), di programmi di Sviluppo Rurale e potrebbero beneficiare di Fondi strutturali e dalla "Inclusione e coesione" (Missione 5) del PNRR⁴⁸.

Le riforme amministrative quali quella delle fusioni, per produrre un impatto maggiore, dovrebbero integrarsi con le politiche di sviluppo preesistenti sul territorio e mettere in sinergia le risorse. I Comuni italiani, infatti, sono stati interessati da diverse

⁴⁸ Dedichiamo a questo aspetto un breve *focus* poiché lo riteniamo fondamentale nell'analisi dell'impatto economico delle fusioni sarà, però, trattato in modo più completo nel capitolo 2 di questo volume, *Le fusioni come strumento di programmazione dello sviluppo territoriale*, di Tommaso Bonetti

politiche territoriali negli ultimi cicli di programmazione della Politica di Coesione (dal 2000 ad oggi) e nel ciclo di programmazione attuale 2021-2027 lo sviluppo territoriale integrato assume una rilevanza strategica generale mediante un Obiettivo di Policy specifico (OP5) orientato a favorire la riduzione delle disparità anche internamente alle regioni⁴⁹. In quest’ottica quindi andranno definite le Strategie Territoriali locali che si avvarranno di risorse provenienti dalle diverse politiche territoriali (nazionali ed europee) che insistono sui diversi Comuni italiani. Da un lato la SNAI, dedicata sostanzialmente a quei comuni (4261 pari al 53 per cento circa dei comuni italiani nel 2014) collocati in aree, definite “interne”, « *significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione* »⁵⁰ poiché lontane dai “poli”. Tra il 2014 e il 2018 sono state identificate 72 aree interne in Italia oggetto di una *governance* multilivello e di risorse provenienti da fonti differenziate.

Dall’altro lato la dimensione territoriale risulta sempre più sostenuta dalle politiche europee mediante il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo plus (FSE+) e i fondi per lo Sviluppo rurale e per la pesca e acquacultura. Almeno l’8% delle risorse FESR sarà destinato, tra il 2021 e il 2027, allo Sviluppo Urbano Sostenibile in Italia per oltre 2,2 miliardi di euro (mentre nel periodo precedente le risorse ammontavano a 1,5 miliardi di euro di FESR e oltre 244 milioni di euro di FSE).

4. I casi studio oggetto di indagine: le diverse motivazioni economiche

La principale molla per attivare i processi di fusione è sostanzialmente “economica” anche se l’impatto sui costi, sull’efficienza e sull’efficacia dei servizi non è uniforme per le diverse tipologie di Comuni che aderiscono alla fusione. Alla luce

⁴⁹ Per approfondimenti e per una rassegna puntuale delle risorse che insistono sui Comuni italiani si veda il volume iFEL Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale delle politiche di coesione*, dodicesima edizione, 2022, in particolare: Cap.2 prima parte e Parte seconda, capitoli 2 e 3.

⁵⁰ F. Barca, P. Casavola e S. Lucatelli (2014) “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*” in *Materiali Uval*, n. 31, Roma Italia Carlucci C., Guerrizio A.

di quanto già emerso sull'importanza economica dell'aggregazione di Comuni proviamo, quindi, a interpretare i risultati dell'analisi dei 15 casi studio compresi in questa ricerca - I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati, 2022/2023, Progetto "ITALIAE" CRIFSP- Alma Mater Studiorum - Università di Bologna - individuando specificità e regolarità nelle fusioni. Poiché le fusioni possono portare a un significativo e generale miglioramento dell'efficienza amministrativa, non solo in termini di riduzione della spesa pubblica (e dei tributi e delle tariffe per i cittadini), ma anche in relazione al numero e alla qualità dei servizi, verificiamo il peso del presunto impatto economico nella decisione di intraprendere l'aggregazione e le successive ricadute. Un elemento comune ai 15 casi studio è che dalle interviste emerge come le motivazioni economiche abilitanti non siano prevalenti, ma diventino fondamentali una volta attivato il processo di fusione⁵¹.

I casi analizzati, e con referendum andati a buon fine (tra il 2012 e il 2018), sono estremamente eterogenei in termini di caratteristiche geografiche, culturali ambientali ed economiche. La maggioranza dei casi analizzati (6) ha visto la creazione di un nuovo Comune tramite la fusione di un numero da due a cinque (è il caso di Valsamoggia) Comuni preesistenti. In alcuni casi la popolazione coinvolta è stata molto rilevante come per i Comuni di Corigliano Calabro e Rossano in cui sono stati coinvolti oltre 77 mila abitanti⁵². Una minoranza delle fusioni è avvenuta per incorporazione – il Comune di Vendrogno nel Comune di Bellano (LC), il Comune di Menarola nel Comune di Gordona (SO), il Comune di Castellar nel Comune di Saluzzo (CN) e il Comune di Sabbia nel Comune di Varallo (VC) – di un Comune generalmente molto piccolo in uno di maggiori dimensioni (come nel caso limite del Comune di Sabbia nel Comune di Varallo dove gli abitanti coinvolti nel processo di fusione sono stati 7.253, di cui 7.195 residenti a Varallo e solo 58 a Sabbia). In alcuni casi (4) il tentativo di fusione non è andato a buon fine in particolare tra

⁵¹ Documento Progetto Fusioni - *Elementi, temi, evidenze, - Highlights di elementi, temi ed evidenze della fase di indagine dei 15 casi selezionati*, pag. 2, C.O.Gruppo in questa ricerca.

⁵² Tra le fusioni svoltesi nella cornice normativa della Legge Delrio – non considerando le fusioni per incorporazione tra capoluoghi di Provincia e Comuni limitrofi – si tratta di quella che ha coinvolto il più elevato numero di abitanti: a seguito della fusione, il nuovo Comune è attualmente il più popoloso della provincia di Cosenza (vedi schede fusioni allegate alla ricerca).

i Comuni di: Campiglia Marittima e Suvereto (LI), Castenaso e Granarolo dell'Emilia (BO) di dimensione abbastanza grandi, Pegognaga e Motteggiana (MN), Polesella e Frassinelle Polesine (RO).

Sia le fusioni andate a buon fine che quelle in cui l'esito è stato negativo presentano motivazioni di carattere economico per l'attivazione del processo di aggregazione con una particolare attenzione all'arrivo degli incentivi, con una visione degli investimenti (calata specificatamente sul territorio), dei servizi, dei risparmi e delle economie di scala da poter attuare una volta avvenuta la fusione (vedi schede sui casi studio di fusioni allegate). Tra le motivazioni più frequentemente riportate ci sono quelle relative alle condizioni economiche e finanziarie dei bilanci, all'incertezza sulla disponibilità di risorse future per il calo dei trasferimenti statali ai Comuni, alle preoccupazioni di dover ricorrere ad un aumento della tassazione. Da citare, inoltre, la possibilità di fronteggiare le crisi industriali in atto e più in generale le difficoltà economiche del momento, quella di organizzazione dei servizi su bacini territoriali più vasti di quelli istituzionali (idrico, rifiuti, trasporti, servizi socio-sanitari, di pianificazione dei servizi educativi) potendo garantire servizi amministrativi e pubblici, la possibilità di accrescimento del capitale umano e più in generale della capacità amministrativa.

I casi di fusioni non andate a buon fine (tra quelli considerati nei casi studio), presentano generalmente le stesse motivazioni di carattere economico per attivare le fusioni, ma un alto grado di conflittualità tra i Comuni interessati al processo che non ha permesso l'esito positivo dell'accorpamento⁵³.

Per le fusioni attuate è possibile analizzare le evidenze comuni in termini di impatto economico diretto a breve termine in potenziamento e miglioramento dei servizi offerti alla cittadinanza (tramite gli incentivi) ma anche quello indiretto di medio termine per investimenti in infrastrutture, in capitale umano, in capacità amministrativa (come discusso nel paragrafo 3.2) mediante il superamento del patto di stabilità, la riduzione della tassazione e dei costi dei servizi.

In particolare emergono i seguenti prevalenti impatti di carattere economico:

⁵³ Per approfondimenti vedi il contributo già citato Documento C.O.Grupo, Progetto Fusioni - *Elementi, temi, evidenze*.

- Deroga al Patto di Stabilità per la spesa corrente e sblocco di avanzi di amministrazione;
- Importante afflusso di contributi per i successivi 10/15 anni successivi alla fusione per investimenti sul territorio per opere pubbliche: scuole, viabilità, energia, illuminazione, depuratori, impianti sportivi, poli sanitari e verde;
- Utilizzo degli incentivi per il miglioramento della qualità dei servizi;
- Risparmi derivanti dalle economie di scala e da efficientamento delle spese (assicurazioni, software, riviste e banche dati);
- Diminuzione dei tributi e delle tasse comunali (in alcuni casi abolizione delle aliquote);
- Risparmio sui costi della politica e della Pubblica Amministrazione;
- Incremento della capacità amministrativa;
- Potenziamento, specializzazione e riorganizzazione del personale amministrativo e del capitale umano più in generale anche con lo sblocco del turnover;
- Politiche di ripopolamento e premi alla natalità (esempio Bonus bebè di 1000 euro per ogni nuovo nato);
- Messa in sicurezza del territorio (in realtà citato in due casi il rischio idrogeologico).

Emerge, inoltre, chiaramente il ruolo non paritario dei Comuni nell'indirizzare le risorse soprattutto quando le fusioni avvengono per incorporazione, tra Comuni di dimensioni molto diverse e in aree definite interne⁵⁴ (vedi i casi dei Comuni di Vendrogno, di Castellar e di Sabbia). Infatti, oltre alla difficoltà di fornire servizi adeguati, questi territori soffrono più spesso di abbandono delle attività agricole, soprattutto negli ultimi decenni, con conseguenti gravi ripercussioni sull'assetto del territorio⁵⁵. Gli stessi, quindi, avrebbero bisogno di strategie di sviluppo condivise come citato in alcune schede dei casi studio: "Sviluppo di una comune strategia turistica lago-montagna" o "Mantenimento dei vantaggi di "montanità" per il Comune di Castellar".

⁵⁴ Vedi paragrafo 3.3 in questo contributo

⁵⁵ R. Fanfani, L. Spinelli (2012) *L'evoluzione delle aziende agricole italiane attraverso cinquant'anni di censimenti (1961-2010)*, *Agriregionieuropa* Anno 8 Numero 31.

Ulteriori approfondimenti sarebbero utili a comprendere come l'impatto economico possa essere un volano di promozione delle aggregazioni di Comuni ma dovremmo disporre di un *data set* di dati strutturato e integrato (non unicamente intercensuari e quindi a distanza di dieci anni) per il monitoraggio e la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia nelle fusioni già avvenute.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi dell'impatto economico delle fusioni di Comuni evidenzia come le aggregazioni siano capaci di apportare un significativo e generale miglioramento dell'efficienza amministrativa, non solo in termini di riduzione della spesa pubblica (e dei tributi e delle tariffe per i cittadini), ma anche in relazione alla qualità dei servizi, agli investimenti e al miglioramento generalizzato del capitale umano e territoriale delle aree interessate, grazie soprattutto agli incentivi previsti. La leva economica è evidente agli amministratori e ai politici che sostengono le fusioni ma non è sempre comunicata in modo adeguato ai cittadini dei Comuni interessati dalle potenziali fusioni.

I Comuni di dimensioni molto ridotte (prevalenti in Italia) non sempre hanno la massa critica per farsi promotori di iniziative di fusione. Il processo di aggregazione va, quindi, ulteriormente favorito consapevoli che le fusioni possano rappresentare una soluzione alle diseconomie di scala e alla rigidità di bilancio dei Comuni di dimensioni minori in modo che si liberino risorse per la collettività. E' per questo che, l'accorpamento, pur rimanendo un'iniziativa squisitamente locale (*place-based*) potrebbe essere incentivato se a livello ministeriale si fornisse una mappatura delle fusioni potenziali, secondo criteri non unicamente economici, cercando un livello dimensionale ottimale per il raggiungimento di una dimensione "critica".

Mediante un costante coordinamento andrebbe verificato con gli interessati la fattibilità del processo e tenuto conto della collocazione in ambito urbano o rurale dei Comuni che, come abbiamo visto nel paragrafo 3.3, condiziona e differenzia in modo rilevante l'impatto economico delle fusioni. Per l'analisi delle economie di scala indotte dalle fusioni, non necessariamente automatiche, non ci si può limitare a considerare la dimensione

media municipale, ma va considerata anche l'eterogeneità e la specificità dei territori. Questo ci porta ad immaginare che la riforma istituzionale dovrebbe basarsi su incentivi differenziati a seconda delle caratteristiche territoriali che contraddistinguono i comuni oggetto delle fusioni.

Un processo condiviso in una logica di *multi-level governance* favorirebbe l'utilizzo degli incentivi per un incremento complessivo del capitale territoriale in tutte le sue componenti, dall'adeguamento del capitale umano ad investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, sociali ed economiche (come in parte avviene nelle esperienze dei casi studio, paragrafo 3.4): investimenti che indurrebbero un impatto che va ad incentivare l'attrattività del territorio nel medio-lungo periodo. Importante sarebbe poter utilizzare le risorse per potenziare ed adeguare la dotazione di "capitale umano". Infatti il Comune derivante dalla fusione eredita competenze preesistenti (le procedure di mobilità non aiutano) orientate quasi esclusivamente all'ambito giuridico, mentre spesso mancano quelle di carattere statistico-economico, informatico e linguistico utili anche ad avere accesso ai fondi europei e in grado di potenziare la macchina organizzativa comunale.

Poiché dopo dieci anni le risorse sono destinate ad esaurirsi, l'utilizzo degli incentivi andrebbe indirizzato⁵⁶ maggiormente sul lato degli investimenti, piuttosto che della spesa corrente, grazie all'effetto moltiplicatore che potrebbero attivare. Anche una riduzione della pressione fiscale rivolta a tutti i cittadini sarebbe troppo costosa (e quindi destinata ad essere revocata con la fine degli incentivi) e nello stesso tempo troppo ridotta per essere percepita.

Un ulteriore passaggio importante per una valutazione dell'impatto economico sarebbe quello di rendere "certo" e facilmente quantificabile l'ammontare dei contributi erogati che invece cambiano per le continue modifiche nelle regole⁵⁷.

Nella proposta di riordino istituzionale e di offerta dei servizi bisognerebbe tener conto, nella mappatura delle potenziali fusioni, della progettualità presente nell'area già sostenuta da diverse fonti di finanziamento nazionali ed europee (Fondi strutturali, Fondo europeo per lo sviluppo rurale, SNAI) come

⁵⁶ *Idem*, Iommi S., 2017 *focus group*

⁵⁷ *Idem*, R. Pacella (2021) pag.17

abbiamo brevemente visto nel paragrafo 3.3. Le fusioni non attuate scontano problemi maggiormente legati alla percezione dell'“effetto Pacman” (il rischio di essere mangiati)⁵⁸ che quindi sembra innescare una possibile crisi identitaria dovuta principalmente alla carenza di comunicazione sui benefici e vantaggi del processo di fusione, soprattutto, economici.

Infine, sarebbe necessario creare un *database* per il monitoraggio e la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia nei processi di fusione contenente dati strutturali ed economici ex ante e post aggregazioni di comuni.

⁵⁸ *Idem*, già citato Documento C.O.Grupo, Progetto Fusioni - *Elementi, temi, evidenze*.

Le fusioni nella percezione della cittadinanza: la dimensione del consenso politico, la comunicazione e la partecipazione dei cittadini

di Stefania Profeti¹

1. Introduzione

Oltre a intervenire sulla geografia politico-amministrativa di un determinato territorio, e a produrre pertanto effetti sul funzionamento delle burocrazie pubbliche e sui servizi da esse offerti, le fusioni incidono anche – e inevitabilmente – sui meccanismi della rappresentanza locale². L'aggregazione di due o più comuni in un unico ente implica infatti il dissolvimento delle precedenti esperienze, con evidenti conseguenze per le classi politiche locali, che si trovano a dover riarticolare l'offerta politica concorrendo su una scala più vasta, ma anche per la popolazione, che vede ridefinire il perimetro della propria comunità di riferimento. In un contesto come quello italiano, tradizionalmente caratterizzato da un'identificazione e da un livello di fiducia dei cittadini che premiano nettamente il comune di residenza rispetto a tutti gli altri livelli di governo³, il punto appare particolarmente meritevole di attenzione. Del resto, anche nel dibattito accademico internazionale, buona parte della letteratura ha messo in luce la rilevanza della dimensione del *consenso politico* per la buona riuscita dei processi di riordino territoriale, e in particolare per quanto riguarda i progetti di fusione⁴.

¹ L'autrice si riserva di modificare il testo in sede di pubblicazione definitiva.

² Si veda, in proposito, S. Bolgherini, M. Casula e M. Marotta, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018.

³ In proposito, si veda I. Diamanti, "Ha senso ancora discutere di nazione?", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 2, 1999, pp. 293-322. Per dati più recenti, si rinvia alle edizioni annuali del Rapporto Demos "Gli italiani e lo stato".

⁴ Si vedano, tra gli altri, M. Strelbel, "Launching and implementing municipal mergers: push- and pull-factors in merger processes", paper presentato alla ECPR General Conference, Glasgow, 2014; K. Zimmerbauer and A. Paasi, "When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations", in *Journal of Rural Studies*, Vol. 30, 2013, pp. 31-40; Soguel e Beutler, *Citizens' expectations and fears regarding municipal amalgamation: the case of two Swiss municipalities*, Working paper IDHEAP no 5/2006.

Sul piano analitico ed empirico, la questione del consenso politico può declinarsi su più dimensioni. Da un lato, in una prospettiva *top-down*, può riferirsi alla sfera dei vertici politici dei comuni coinvolti, che devono avviare e gestire il processo, compresi gli aspetti comunicativi. La decisione di intraprendere un progetto di fusione, infatti, non solo richiede un accordo tra i sindaci interessati – senza il quale, semplicemente, non si avvierebbe progetto alcuno – ma comporta un confronto in seno ai consigli comunali delle amministrazioni interessate, nel corso del quale le forze di minoranza (o anche segmenti della stessa maggioranza) possono manifestare un atteggiamento più o meno collaborativo. Su questo versante, si è a lungo ipotizzato che l'omogeneità politica dei vertici dei comuni coinvolti rappresentasse un fattore agevolante dei processi di fusione, soprattutto nella fase iniziale di proposta dove è necessario un più intenso confronto tra le singole amministrazioni comunali e i livelli sovraordinati di governo, in primis quello regionale. Tuttavia, ricerche più recenti hanno mostrato un certo affievolimento del peso giocato da questo fattore, anche in conseguenza degli imperativi di riadeguamento funzionale determinati dalla lunga fase di austerità che hanno messo a dura prova la capacità operativa delle amministrazioni locali, specie quelle di dimensioni ridotte⁵.

Resta però del tutto plausibile l'ipotesi che processi altamente divisivi, che registrano un alto livello di conflittualità fra le forze politiche coinvolte (soprattutto in seno ai consigli comunali), specie in presenza di congiunture politiche che possano prestare il fianco a interpretazioni in chiave strumentale (ad es. prossimità di nuove elezioni amministrative che vedano coinvolti sindaci alla scadenza del secondo mandato) intraprendano il percorso verso il referendum consultivo da una posizione di debolezza, incontrando maggiori difficoltà nel veicolare un messaggio univoco e positivo alla cittadinanza⁶.

L'altra dimensione del consenso politico, che potremmo identificare come il versante *bottom-up*, ha infatti a che fare proprio con la sfera dei cittadini che sono chiamati a esprimersi sul progetto di fusione tramite referendum. Su questo piano, è lecito

⁵ S. Bolgherini, M. Casula e M. Marotta, *Il dilemma del riordino*, cit.

⁶ Sul punto, si veda A. Piazza, "Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2016, pp. 1069-1111.

supporre che l'orientamento più o meno favorevole della cittadinanza (e il conseguente comportamento di voto al referendum consultivo) possa non dipendere esclusivamente da valutazioni “razionali” rispetto ai costi o ai benefici legati all'ipotesi di fusione, ma anche da fattori di tipo identitario – spesso declinati in termini di campanilismo – o dal livello di fiducia riposto nei vertici istituzionali che promuovono il progetto di fusione. In un contesto di progressiva polarizzazione dell'opinione pubblica⁷, peraltro, quest'ultimo aspetto può risentire anche di dinamiche avulse dagli specifici contesti locali, legate ad esempio ai cicli elettorali o a vicende politiche di rango nazionale, ma che generano un “clima” di opinione che può ripercuotersi negativamente in termini di consenso verso la fusione. Si tratta, come è evidente, di una dimensione che richiede particolare attenzione da parte dei promotori delle fusioni, che oltre a predisporre progetti tecnicamente fattibili sono chiamati a individuare – e comunicare – soluzioni socialmente (e politicamente) accettabili.

Un fattore reputato molto rilevante per intervenire su quest'ultimo versante e scongiurare così l'innescarsi di dinamiche di polarizzazione è quello della condivisione dei progetti di fusione con la cittadinanza, da coinvolgere attivamente con iniziative di partecipazione più o meno strutturata, in un arco temporale sufficientemente lungo, per poter illustrarne i benefici e fugare dubbi e perplessità⁸. Ciò implica, da parte delle amministrazioni coinvolte, la previsione di momenti/sedi di confronto in cui non solo gli stakeholders organizzati (ad es. associazioni datoriali, sindacati, terzo settore ecc.), ma anche i cittadini in forma singola o associata, possano essere auditi e coinvolti, ipotizzando che dinamiche di persuasione reciproca nelle reti di relazione interpersonali su piccola scala possano rivelarsi determinanti. In parallelo, fondamentale risulta la messa a punto di strategie comunicative efficaci che accompagnino sia la fase di predisposizione del progetto di fusione, sia la successiva campagna referendaria.

Rispetto a questi temi, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna a partire dal 2018 ha messo a disposizione dei comuni

⁷ G. Bobba, *L'Europa contestata. Polarizzazione e politicizzazione delle opinioni in tempi di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁸ J. Drew, E. Razin, e R. Andrews, “Rhetoric in Municipal Amalgamations: A Comparative Analysis”, in *Local Government Studies*, 45 (5), 2019, pp. 748–767.

delle linee guida da seguire nella predisposizione delle campagne di comunicazione e di incontro con i cittadini nelle diverse fasi dei processi di fusione, suggerendo di distinguere tra un primo momento di informazione *tout court* e di costruzione di idee condivise (*Comunicazione per informare*), finalizzato alla sensibilizzazione verso il progetto di fusione, e un secondo momento di promozione del progetto in vista del referendum (*Comunicazione per spingere all'azione*). In entrambi i momenti, fondamentale è l'individuazione dei target da coinvolgere (es. stakeholders essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo, e stakeholders utili perché in grado di influenzare l'opinione pubblica) e degli strumenti più utili per entrare in contatto con il pubblico (es. siti web, canali social, e strumenti di comunicazione più convenzionali come comunicati stampa, opuscoli, locandine o incontri fisici sul territorio). Il tutto da svolgersi in maniera trasparente e il meno possibile contraddittoria riguardo a promesse, contenuti ed esiti⁹.

Partendo da queste premesse, nelle sezioni che seguono tenteremo di offrire una lettura sinottica dei 15 processi di fusione presi in esame in questo studio (si veda la Tabella 1 in appendice per un quadro di sintesi con i dettagli caso per caso), soffermandoci sulle due dimensioni del consenso politico e della comunicazione/partecipazione dei cittadini. Concluderemo infine tirando le somme dell'analisi effettuata.

2. La dimensione del consenso politico

Riguardo alla dimensione *top-down* del consenso politico, relativa alla presenza o meno di conflittualità circa i progetti di fusione tra le forze politiche rappresentate negli organi decisionali dei comuni coinvolti, l'analisi dei 15 casi oggetto della ricerca conferma in prima battuta le ipotesi avanzate poco sopra: nei casi in cui il referendum consultivo ha avuto esito favorevole in tutti i comuni coinvolti, la proposta di fusione, almeno in fase di avvio, era stata appoggiata in maniera trasversale da tutte le forze politiche, o in quanto risultante da accordi bipartisan tra sindaci espressione di maggioranze diverse (come ad es. nei casi di Casciana Terme-Lari, di Corigliano-Rossano o di Presicce-

⁹ Cfr. <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/strumenti/la-comunicazione-nei-processi-di-fusione/materiali-di-comunicazione-nei-processi-di-fusione-1>

Acquarica), o perché comunque sostenuta da tutte le (o almeno dalla gran parte delle) componenti consiliari. Questo sostegno può manifestarsi in diverse forme, come ad es. la costruzione di gruppi di lavoro che includono esponenti delle minoranze (come nel caso di Borgo Valbelluna), o più semplicemente con la votazione unanime del progetto di fusione nei consigli comunali (come nel caso di Saluzzo).

Un'ampia condivisione del progetto da parte di tutte le forze politiche, che prescindendo dalla consueta dialettica tra maggioranza e opposizione, rappresenta un elemento importante nella misura in cui rende meno probabile la strumentalizzazione politica della fusione da parte delle opposizioni consiliari. Un elemento, quest'ultimo, che sembra aver giocato un ruolo frenante in tre dei quattro i processi di fusione non andati a buon fine, e comunque in tutti quei casi in cui il referendum ha avuto esito negativo in almeno uno dei comuni coinvolti. Nei casi di Campiglia Marittima-Suvereto e Pegognaga-Motteggiana, ad esempio, le minoranze consiliari si sono in un certo senso appropriate del discorso politico sulla fusione, utilizzandolo contro gli amministratori proponenti (in alcuni casi al secondo mandato) e polarizzando il dibattito in vista delle elezioni successive. Nel caso di Castenaso-Granarolo l'opposizione in qualche modo "sponsorizza" il comitato del No, pur composto da soggetti civici, sfruttando anche le fibrillazioni interne alla maggioranza di Castenaso per la decisione del Sindaco di fuoriuscire dal partito di appartenenza. E anche nei casi di Varallo e Valsamoggia, dove il processo di fusione viene comunque portato a termine ma senza che il referendum abbia ottenuto esito positivo in tutti i comuni, si registra un particolare attivismo delle minoranze consiliari proprio nei comuni le cui popolazioni si sono poi espresse contro il progetto.

L'esistenza di un clima politico "disteso" rispetto all'ipotesi di fusione sembra quindi un elemento essenziale per creare un terreno fertile a valle, ovvero nel momento in cui il progetto viene posto all'attenzione della cittadinanza. Rispetto a questa dimensione più *bottom-up* del consenso politico riscontriamo tuttavia un'ampia varietà di situazioni tra i 15 processi esaminati. Vi sono ad esempio casi, come Bellano, Casciana Terme-Lari, Gordona, Presicce-Acquarica e Terre Roveresche, dove alcuni

elementi storici e identitari favoriscono già in partenza il consenso diffuso verso l'ipotesi di fusione: il fatto di aver condiviso in passato l'appartenenza a un medesimo comune, poi scissosi nel corso del tempo; la presenza di frequenti interscambi tra le popolazioni dei comuni interessati; o anche, più banalmente, la compenetrazione delle reti familiari. In questi casi, caratterizzati da omogeneità territoriale e storica, non si registra alcuna opposizione manifesta, o comunque organizzata, degna di nota, e il processo si snoda senza particolari sussulti. In altri contesti, come Corigliano-Rossano, da un lato, e Alto Reno Terme, Saluzzo e Varallo, dall'altro, non si registrano ostacoli di rilievo o per l'assenza di dissenso esplicito verso la fusione (nel primo caso), o per la sostanziale indifferenza verso l'ipotesi di fusione da parte dei cittadini residenti nei comuni più grandi¹⁰ (negli altri tre). Un dissenso più articolato rispetto all'ipotesi di fusione, accompagnato dalla strutturazione di Comitati per il No particolarmente attivi e "agguerriti", si ha invece proprio nei casi di mancato accordo politico poc'anzi illustrati: qui differenze identitarie, distanze culturali e radicati campanilismi sono in un certo senso fomentati dal clima politico divisivo creatosi attorno all'ipotesi di fusione, in una sorta di circuito del dissenso che progressivamente si autoalimenta. Particolarmente interessante, infine, appare il caso di Polesella-Frassinelle Polesine, dove la vivace – a tratti aggressiva – opposizione alla fusione nel Comune di Frassinelle (dove pure si era registrato un ampio accordo tra tutte le forze consiliari) sembra "montare" dal basso, senza specifici referenti politici e in assenza di ufficiali Comitati per il No almeno fino ad almeno un mese prima della consultazione referendaria. Tra le ragioni sono probabilmente da annoverare un tentativo pregresso di fusione, poi fallito, così come il timore di essere fagocitati dal Comune di Polesella (3.600 abitanti contro i 1.300 di Frassinelle). Ma anche, come diremo di seguito, una comunicazione istituzionale non particolarmente attenta a dirimere i dubbi della cittadinanza e i nodi del dissenso.

3. Comunicazione e partecipazione della cittadinanza

¹⁰ Emblematici, in questo senso, sono i casi di Saluzzo e di Varallo, dove l'affluenza al referendum nei comuni più grandi si è fermata rispettivamente al 7% e al 20%.

Ancor più eterogeneo appare il panorama delle esperienze analizzate se guardiamo alle iniziative di coinvolgimento dei cittadini e alle tecniche di comunicazione utilizzate sia nella fase di avvio dei progetti di fusione, sia in quella più propriamente inquadrabile nei termini del marketing politico, ovvero quella tesa a mobilitare la popolazione rispetto al voto referendario. Riguardo a questa dimensione, le differenze appaiono ascrivibili a una serie di elementi congiunturali, oltre che alla volontà delle amministrazioni proponenti: ad esempio, sul versante della *comunicazione per informare* attivata prima della formalizzazione della proposta di fusione, i percorsi più lunghi e strutturati appaiono quelli messi in atto dai comuni emiliano-romagnoli, che hanno potuto affidare gli studi di fattibilità e le operazioni di consultazione di cittadini e stakeholders a professionisti esterni anche grazie a contributi regionali da destinare a tali attività. In altri contesti, e in particolare nei processi di fusione che hanno interessato comuni di ridotte dimensioni, gli strumenti comunicativi e le tecniche di coinvolgimento di cittadini e associazioni hanno seguito percorsi più “standard”, come ad esempio le assemblee pubbliche nelle diverse frazioni, concentrate in particolare nei comuni più “difficili” laddove lo squilibrio demografico tra le amministrazioni coinvolte rendesse opportuno un supplemento di informazione verso i cittadini timorosi di vedersi fagocitare dal comune più grande. In altri casi ancora, compresi molti di quelli caratterizzati dal fallimento referendario (ma anche alcuni conclusi con la maggioranza dei consensi in tutti i comuni interessati, come ad es. Bellano e Presicce-Acquarica), il percorso informativo è stato molto breve e il coinvolgimento fattivo dei cittadini in fase di proposta praticamente nullo. Non sembra dunque di intravedere una correlazione netta tra strategie informative e di coinvolgimento utilizzate in fase di proposta ed esito dei processi. Emblematico in tal senso risulta il caso del progetto di fusione Castenaso-Granarolo, che naufraga nonostante il percorso piuttosto lungo e articolato di informazione e consultazione dei cittadini, con una gamma molto vasta di canali comunicativi utilizzati (dai social network ai banchetti nelle feste di paese).

Qualche elemento di riflessione in più viene però dall’esame delle strategie comunicative adottate per *spingere all’azione*, ovvero volte a mobilitare i cittadini in vista del referendum consultivo. Anche su questo versante assistiamo a una gamma molto

eterogenea di strategie adottate dalle amministrazioni proponenti, che spaziano dal ricorso a una moltitudine di canali più o meno innovativi (sito web dedicato, canali social, opuscoli, banchetti, incontri, comunicati stampa e interviste), come nel caso di Alto Reno Terme, all'assenza di qualsiasi forma di propaganda, come nei casi di Corigliano-Rossano, Bellano e Gordona. Tutti casi, quelli citati, in cui il referendum ha visto un esito positivo in tutti i comuni coinvolti. Una maggiore regolarità può essere rintracciata tuttavia dove il referendum ha avuto esito negativo in almeno uno dei comuni: l'analisi condotta attraverso la ricerca documentale e le interviste con gli stakeholders testimonia infatti in tutti questi contesti una scarsa capacità di marketing istituzionale, come nel caso di Polesella-Frassinelle Polesine e di Pegognaga-Motteggiana, a cui sovente fa da contraltare una discreta capacità di organizzazione e mobilitazione da parte degli oppositori che riescono a politicizzare la issue della fusione a detrimento dei proponenti, come nel caso di Campiglia-Marittima-Suvereto. In tutti questi casi, le argomentazioni addotte a favore della fusione, concentrate prioritariamente sui vantaggi economici e finanziari dei comuni, non sono bastate a disinnescare il clima di diffidenza attorno a un'operazione percepita come "studiata a tavolino", calata dall'alto e potenzialmente lesiva degli interessi della comunità locale.

Ancora una volta fa eccezione il caso di Castenaso-Granarolo: qui le amministrazioni comunali coinvolte hanno intrapreso prima del referendum una serie articolata di iniziative di comunicazione e di coinvolgimento dei cittadini, che tuttavia non sono state sufficienti ad arginare l'offensiva del Comitato per il No. Vari fattori possono tuttavia concorrere a spiegare questa apparente anomalia: il fatto che i due comuni coinvolti avessero entrambi una popolazione già superiore ai 10.000 abitanti; la frammentazione interna al partito di maggioranza relativa, in particolare nel comune di Castenaso il cui sindaco era alla scadenza del secondo mandato; e il peculiare clima politico del periodo in cui il progetto di fusione si dipana: siamo infatti nel 2018, anno contraddistinto dalla vittoria alle elezioni politiche della maggioranza giallo-verde composta da Lega e M5S, che a livello locale cominciano ad acquistare credito pure nei comuni a guida centro-sinistra, come nel caso, appunto, di Castenaso e Granarolo; così come nel caso di Pegognaga e Motteggiana, dove la fusione è stata ugualmente bocciata nel 2018 a seguito di una

forte mobilitazione delle opposizioni consiliari. L'unico altro caso di fusione giunto a compimento nel medesimo periodo ma con esito positivo, quello tra Presicce e Acquarica, era invece – lo ricordiamo – frutto di un accordo bipartisan fin dall'ideazione del progetto.

4. Conclusioni

Il quadro fin qui delineato mette in luce caratteristiche molto variegata dei processi di fusione esaminati, senza restituire un quadro nitido delle relazioni causa-effetto tra le diverse variabili su cui si articola la dimensione del consenso politico e gli esiti riscontrati. Del resto, è ragionevole ipotizzare che l'effetto di dinamiche più squisitamente politiche si intrecci con quello prodotto da fattori strutturali (es. il numero di comuni coinvolti, la loro dimensione demografica, la loro posizione geografica, nonché le loro condizioni di bilancio) e da considerazioni funzionali (relative, cioè, all'impatto della fusione sull'accesso ai servizi e sulla loro qualità). Al netto delle peculiarità locali, tuttavia, è possibile individuare alcuni tratti che accomunano le esperienze “fallite”, ovvero quelle in cui il referendum in tutti i comuni ha avuto esito negativo, o anche quelle in cui la vittoria del sì è stata solo parziale.

Il primo, e il più rilevante, ha a che fare con la “politicizzazione” del processo di fusione e del referendum ad esso legato: dove la polarizzazione politica è stata più acuta, ovvero nei casi in cui il progetto di fusione è stato oggetto di un aspro conflitto tra i partiti, tra maggioranza e opposizione, i cittadini sono risultati più diffidenti verso un progetto percepito come “calato dall'alto”. Da questo punto di vista, possiamo ipotizzare che la prospettiva della fusione sia meglio accolta dalla popolazione quando viene percepita come risposta a un interesse o un problema profondo e di lungo termine della comunità riconosciuto e condiviso dagli amministratori e da tutte le forze politiche (ad es. lo spopolamento, la difficoltà a far fronte ai servizi ecc.). È peraltro probabile che un clima politico conflittuale sul progetto di fusione generi, di per sé stesso, un atteggiamento negativo nell'opinione pubblica, e renda quindi più difficile la prospettiva di “superare il campanile”, specie in contesti caratterizzati da differenze storico-identitarie marcate.

Il secondo elemento che accomuna i casi di fallimento (ma che non contraddistingue solo loro) è la maggiore capacità organizzativa dei comitati del No rispetto a quelli del Sì. Può capitare che questo si verifichi, appunto, nei contesti in cui il tema della fusione appare politicamente più divisivo, in cui esponenti delle minoranze consiliari possono appoggiare la nascita e il lavoro dei comitati, o addirittura farne parte; ma può anche accadere che questo avvenga per “demeriti altrui”, ovvero per la scarsa capacità di mobilitazione dei cittadini da parte dei promotori del progetto, che ad esempio possono limitarsi a valorizzare i vantaggi “tecnici” della fusione senza offrire una visione, una prospettiva, per il nuovo ente. Se gli oppositori alla prospettiva di fusione riescono a conquistare la *issue ownership*¹¹ e a far passare la propria narrazione della fusione in assenza di un frame alternativo strutturato e convincente, è assai probabile che la diffidenza dei cittadini aumenti. Secondo la teoria psicologica “della prospettiva”, infatti, gli individui tendono a mobilitarsi maggiormente se temono di subire una perdita rispetto a quanto farebbero in vista di un potenziale vantaggio¹². Partire da questa constatazione, e farne tesoro nella strutturazione di un discorso a favore delle fusioni che oltre ad evidenziare i vantaggi materiali di breve periodo offra esplicite e credibili garanzie rispetto ai rischi percepiti, potrebbe aiutare a costruire una narrazione più convincente. Accorgimenti come l’istituzione di municipi che ricalcano i confini degli ex comuni (come in Valsamoggia, o a Corogliano-Rossano), l’istituzionalizzazione di nuove figure di rappresentanza come i Capi-frazione (come a Borgo Valbelluna), o l’istituzione di speciali Commissioni consiliari rappresentative dei comuni incorporati (come la Commissione Vendrogno¹³ nel nuovo Comune di Bellano), possono andare in questa direzione, ma solamente se inquadrati in una prospettiva più ampia che sia percepita come genuinamente orientata alla salvaguardia degli interessi della comunità.

¹¹ Sul concetto di *issue ownership* si rinvia a Petrocik, J. R. (1996), “Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study”, in *American Journal of Political Science*, 40(3), pp. 825–850.

¹² Kahneman, D. e Tversky, A. (1979), “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, in *Econometrica*, 47(2), pp. 263-292.

¹³ La Commissione in rappresentanza del Comune di Vendrogno denominata “Commissione Vendrogno”, viene istituita dal Consiglio Comunale e ha la funzione di rappresentare i cittadini del già Comune di Vendrogno, incorporato al Comune di Bellano, come da L.R. della Lombardia 30 dicembre 2019, n. 25.

Quest'ultimo aspetto è in tutta evidenza collegato ad un ultimo fattore, ovvero quello del coinvolgimento dei cittadini e della comunicazione nei loro confronti. Abbiamo evidenziato prima come gli aspetti della partecipazione e della comunicazione istituzionale non siano condizione sufficiente a determinare l'esito dei processi, come testimoniato dal caso di Castenaso-Granarolo. Tuttavia, al netto delle specificità locali dei singoli casi, la costruzione di un percorso condiviso verso la proposta di fusione, costruito facendo ricorso a strumenti per il *citizen involvement* e canali di comunicazione idonei ai contesti considerati, può contribuire a generare quella prospettiva più ampia rispetto al progetto di fusione richiamata poco sopra.

Da questo punto di vista, vale la pena sottolineare come non vi sia una ricetta buona per tutti i casi: è del tutto evidente che in contesti locali molto circoscritti, magari caratterizzati da una popolazione prevalentemente anziana e radicata sul territorio, puntare su una comunicazione prevalentemente mediatica, o incentrata sui social media, può risultare molto meno efficace rispetto all'utilizzo di strumenti più convenzionali come il porta a porta, o le assemblee nelle frazioni; vale il contrario, invece, se si tratta di convincere a votare sì soggetti giovani, o comunque in età lavorativa, che vivono l'appartenenza al comune in maniera più distaccata. Un approccio "laico", che analizzi a monte l'appropriatezza degli strumenti rispetto al target, appare quindi senz'altro opportuno. Altrettanto importante risulta, per i promotori delle fusioni, prestare particolare attenzione al coinvolgimento di quei soggetti (in particolare associazioni, o singole figure di spicco nella comunità locale) che possono fare da cassa di risonanza rispetto al progetto e ai suoi vantaggi. Del resto, specie in contesti di limitate dimensioni – come sono spesso quelli interessati dai progetti di fusione – le relazioni di reciprocità e di fiducia interpersonale possono contribuire a rafforzare il tessuto connettivo che lega i cittadini tra loro e con le istituzioni, consentendo di ridimensionare le ansie legate alla "perdita del gonfalone" e di riportarle entro binari di discussione condivisa.

Appendice

Fig. 1 Quadro di sintesi dei 15 processi di fusione

	Esito referendum	Consenso politico		Comunicazione e partecipazione	
		Conflittualità forze politiche	Orientamento comunità locale	Comunicazione per informare/costruire idee condivise	Comunicazione per spingere all'azione
Alto Reno Terme	Sì in entrambi i comuni	Sostanziale accordo, scarsa politicizzazione	Territorio omogeneo, ma alta conflittualità nel comune più piccolo (effetto Pac-man), con attivazione di un Comitato per il No.	Processo lungo (con alcune interruzioni) e strutturato, affidato a professionisti grazie a contributo Regione E-R. Mappatura degli stakeholders e attivazione di Tavolo di negoziazione	Sito web dedicato, canali social, opuscoli, banchetti, comunicazione standard (es. comunicati, interviste). Non così attivo/organizzato il fronte del No.
Bellano	Sì in entrambi i comuni	Accordo bipartisan	Omogeneità territoriale e storica, continui interscambi tra i due comuni. Nessuna opposizione manifesta (es. assenza di comitati per il No)	Scarsa informazione verso i cittadini	Scarsa comunicazione istituzionale e civica
Borgo Valbelluna	Sì in tutti e tre i comuni	Iniziale progetto più ampio, tra i tre comuni che restano bassissima conflittualità politica. Gruppo di lavoro, composto per ogni Comune da sindaco, vicesindaco e un rappresentante della minoranza ³⁸⁵	Ampio consenso verso la fusione: forti interconnessioni territoriali ed economiche: di fatto, anche le imprese vivevano già il territorio come un'unica realtà. Inoltre, vi era forte consenso per la fusione tra le diverse Amministrazioni coinvolte.	Forte coinvolgimento di cittadini e stakeholder	Incontri con la cittadinanza organizzati dalle amministrazioni coinvolte.

³⁸⁵ <https://corrierealpi.gelocal.it/belluno/cronaca/2018/05/30/news/fusione-in-sinistra-piave-nasce-borgo-valbelluna-1.16903960>

Campiglia Marittima – Suvereto	Si in un comune (con bassa affluenza) e No nell'altro (Suvereto)	Elevata conflittualità politica a Suvereto. Tematizzazione politica del referendum (che porta a sconfitta del csx a Suvereto per la prima volta)	Identità e differenze storiche fortemente enfatizzate dagli oppositori. Forte mobilitazione a Suvereto, tendenziale indifferenza di Campiglia.	Processo molto veloce. Consultazione limitata ad associazioni e stakeholders in fase di proposta.	“Partitizzazione” del dibattito referendario. Incontri pubblici partecipati e particolarmente accesi a Suvereto. Comitato per il No di Suvereto molto attivo e organizzato (v. pagina FB “No fusione Suvereto Campiglia”)
Casciana Terme Lari	Si in entrambi i comuni	Bassa conflittualità. Diverso colore politico delle amministrazioni promotrici, ma accordo. Unica opposizione sinistra radicale.	Ampio consenso verso la fusione. I due comuni erano precedentemente un comune unico. Forte fiducia nelle istituzioni. Associazionismo locale molto diffuso a sostegno del progetto.	Percorso molto partecipato (15 assemblee nelle diverse frazioni), sebbene piuttosto breve (meno di un anno)	Presenza di un comitato del NO di matrice partitica, concentrato su campanilismo. Comitato per il SI poco strutturato. Promozione ad opera delle amministrazioni.
Castenaso – Granarolo dell'Emilia	No in entrambi i comuni	Accordo tra i due sindaci (stessa maggioranza) ma forte opposizione nei consigli. A Castenaso fibrillazioni interne alla maggioranza per fuoriuscita del sindaco – uno degli artefici del progetto di fusione – dal PD nel corso del processo.	Forte polarizzazione e politicizzazione del dibattito. Distanza culturale delle due comunità coinvolte.	Percorso piuttosto lungo e strutturato, con molti canali comunicativi utilizzati: assemblee sul territorio, sito istituzionale, canali social (es. pagina Facebook), banchetti nelle feste di paese, opuscoli informativi, numeri monografici dei periodici comunali (specie a Castenaso).	Promozione da parte delle amministrazioni tramite vari canali predisposti nella fase precedente, oltre che sui media. Ma forte mobilitazione civica per il NO. Comitato per il NO civico ma "sponsorizzato" da M5S e Lega locale.

Corigliano – Rossano	Si in entrambi i comuni	Sostegno partitico bipartisan, nonostante eterogeneità delle maggioranze consiliari. Sostegno anche da parte dei sindaci dei comuni vicini.	Forte identità e campanilismo dei due centri, ma solo sporadiche iniziative di dissenso esplicito verso la fusione (specialmente dopo la fusione)	Praticamente nessuna: assenza di studio di fattibilità preparatorio. Costituzione di una task force successiva alla fusione per lavorare all'omogeneizzazione di procedure e servizi.	Forte presenza di comitati "civici" animati da personalità politiche locali, sia per il Sì che per il No, con successiva trasformazione degli stessi in Associazioni e Osservatori sulla fusione. Promozione di un ricorso al TAR dopo l'avvenuta fusione e raccolta firme per lo scioglimento.
Gordona	Si in entrambi i comuni	Nessuna conflittualità	I due comuni erano precedentemente un comune unico. Menarola (solo 46 residenti) privo di una specifica identità, con molti abitanti "occasionalisti" (seconde case), che sono gli unici che si oppongono al progetto.	Assemblea civica a Menarola, molto partecipata.	Nessuna "propaganda" da parte delle amministrazioni comunali, libertà di scelta. Non sono stati creati Comitati.

Pegognaga – Motteggiana	No in entrambi i comuni	Forte politicizzazione del referendum in entrambi i comuni: contrasto delle minoranze consiliari, che cavalcano il tema in vista di elezioni successive. Progetto di fusione associato ai referenti politici (entrambi al secondo mandato)	Acceso campanilismo tra i due territori, e forte organizzazione dei comitati per il No (collaborazione dei comitati nei due comuni). Accusa di fusione “calata dall’alto”. Frammentazione e scarsa organizzazione del fronte per il Sì. Associazionismo non schierato.	Processo molto breve. Difficoltà a creare partecipazione pubblica.	Scarsa capacità comunicativa da parte del Comitato del Sì e delle istituzioni. Focus solo su vantaggi economici.
Polesella – Frassinelle Polesine	Sì in un comune, no in un altro	Accordo bipartisan sulla fusione. Assenza di opposizione politica esplicita e di un espresso comitato per il No.	Forte sommovimento dal basso, senza referenti politici precisi, alimentato da questioni identitarie (storia, dialetto...). Il comune che dice no proveniva da altro tentativo fallito. Sfiducia verso l’amministrazione.	Mancanza di comunicazione istituzionale, scarso coinvolgimento degli stakeholders	Cattiva gestione della comunicazione: si punta su canali mediatici e non su coinvolgimento “porta a porta”

Presicce – Acquarica	Sì in entrambi i comuni	Accordo bipartisan.	Sostegno della popolazione, seppur con manifestazione di alcuni elementi identitari (es. festa del patrono). I due comuni sono fortemente compenetrati, anche sul piano delle relazioni familiari. Formazione di un Comitato Civico permanente per il SI alla Fusione	Percorso breve, a ridosso delle elezioni amministrative. Mancato coinvolgimento di cittadini e stakeholders nella formulazione dello studio di fattibilità.	Utilizzo dei social (es. pagine FB “Presicce Acquarica. Un futuro in Comune?”, e “Insieme Presicce-Acquarica”, con funzione per lo più informativa sui vantaggi). Incontri pubblici con la cittadinanza.
Saluzzo	Sì in entrambi i comuni. Da segnalare la bassissima affluenza a Saluzzo (7%)	Bassa conflittualità, voto unanime dei consigli comunali	A livello identitario i due comuni sono abbastanza diversi (montagna vs. pianura). Tuttavia scarso interesse da parte dei residenti del comune più grande considerate le ridottissime dimensioni dell'altro (300 residenti)	Dibattito pubblico anche con altri comuni dell'area (per ipotesi fusione più ampia)	Sforzi comunicativi - es. incontri con la cittadinanza - concentrati sul comune di Castellar (solo 300 abitanti) per sostanziale disinteresse dei cittadini di Saluzzo.
Terre Roveresche	Sì maggioritario nei 4 comuni coinvolti	Nessuna conflittualità tra le forze politiche in nessuno dei comuni. Unica conflittualità per identificare il futuro sindaco.	Riscontro positivo della cittadinanza. Forte interrelazione tra i cittadini dei diversi comuni già prima del processo di fusione. Campanilismo, ma anche visione comune del territorio.	Ciclo di assemblee sui territori dopo decisione di consigli comunali di procedere vero la fusione.	Pagina Facebook “Comune unico di Terre Roveresche” nata già nel 2013, 3 anni prima della fusione. Sondaggio tra i cittadini tramite volantinaggio porta a porta e sui social network (non partecipatissimo) per la scelta del nome.

Valsamoggia	Sì in 3 comuni, No in due.	Tutti i comuni erano d'accordo. Minoranze consiliari contrarie alla fusione e particolarmente attive, sebbene fortemente minoritarie.	Clima variegato nei comuni coinvolti. A Bazzano e Savigno (che votano no) accuse di fusione calata dall'alto/fusione come manovra per la continuità amministrativa	Percorso strutturato: focus group con stakeholders e cittadinanza di accompagnamento allo studio di fattibilità; incontri pubblici con la popolazione nei comuni interessati per presentare avanzamento progetto.	Minore attenzione a questo aspetto: ci si limita a endorsement delle forze sociali e delle associazioni economiche del territorio, e a testimonianze a favore di "big" politici. Pagina Facebook e Sito internet dedicati al progetto di fusione, ma manca comunicazione capillare verso i cittadini.
Varallo	Sì a Varallo, No a Sabbia (58 residenti contro i 7.253 di Varallo)	Fusione richiesta dal Comune di Sabbia e accolta nel programma elettorale di Varallo nel 2007. Appoggio partitico bipartisan. Tuttavia Comitato del no di Sabbia costituito dalla minoranza consiliare.	Scarsissimo interesse a Varallo, molto dibattito a Sabbia (campanilismo, rivendicazioni identitarie e autonomistiche).	Scarso coinvolgimento della popolazione; dibattito concentrato nel comune più piccolo, ma scarse iniziative di informazione. È stato redatto uno studio di fattibilità finanziato da Regione e Provincia	Sono state organizzate assemblee civiche per discutere il tema della fusione.