

11 NOVEMBRE 2015

L'antidoto avverso la  
frammentazione: fusione di Comuni,  
partecipazione e trasparenza  
nell'ottica del consolidamento  
amministrativo.

di Giuseppe Carlo Ricciardi  
Dottore in Giurisprudenza – Università degli Studi di Pavia  
già Borsista – Regione Lombardia



# L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo.\*

**di Giuseppe Carlo Ricciardi**

Dottore in Giurisprudenza – Università degli Studi di Pavia  
già Borsista – Regione Lombardia

*“Cosa malinconica la fusione di due corpi estranei, o quasi.*

*Piacere sommario, misto d'inquietudine e di sospetti.”*

*(A. Soffici)*

*“Non possiamo risolvere i problemi*

*se non abbandoniamo il modo di pensare che li ha creati.”*

*(A. Einstein)*

**Sommario:** **1.** Premessa: l'attuale legislazione nazionale di contrasto alla frammentazione. **2.** L'evoluzione della normativa statale concernente i processi di fusione. **2.1.** Segue: la fusione imposta. **2.2.** Segue: la fusione auspicata. **3.** Il «*revirement*» delle amministrazioni locali: l'orizzonte nazionale. **4.** Il caso della Lombardia e il c.d. «*Referendum day*». **4.1.** Segue: l'istituto della fusione alla prova dell'associazionismo «cinico». **5.** Sulla preferibilità dell'istituto della fusione in luogo di quelli

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Si ringrazia la Dott.ssa E. Mauri, Funzionario di Regione Lombardia – Direzione Centrale Programmazione Integrata e Finanza, per le idee, gli stimoli, il dialogo costruttivo e l'attività di coordinamento profusi in relazione al presente saggio, specialmente con riferimento ai paragrafi 4 e 4.1. In ogni caso le opinioni espresse impongono esclusivamente l'Autore e non rappresentano l'Istituzione richiamata.

aventi forma associativa: riflessioni interdisciplinari. **6.** Proposte concrete di rottura con il passato: per un maggiore peso decisionale delle popolazioni interessate.

### **1. Premessa: l'attuale legislazione nazionale di contrasto alla frammentazione**

A partire dall'inizio di questo secolo, i mutati rapporti tra Stato e Regioni<sup>1</sup> hanno vincolato le autonomie locali ad affrontare un'attività di *restyling* sempre più incisiva, che ha comportato uno sforzo di riorganizzazione e riordino complessivo circa il proprio ruolo e le modalità attraverso cui esercitare le funzioni ad esse ontologicamente spettanti. In questo contesto, caratterizzato dalla riforma del titolo V della Costituzione<sup>2</sup>, è stato rimodulato l'assetto delle competenze degli enti locali<sup>3</sup>, prevedendone un sempre più consistente carico di compiti e responsabilità<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> A tal proposito cfr., *ex multis*, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni*, 2003, pp. 610 ss.; G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, *ivi*, 2003, pp. 3 ss.; G.F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003; E. BETTINELLI – F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>2</sup> Per un bilancio dello stato di attuazione del Titolo V della Costituzione, le eventuali esigenze di una sua ulteriore riforma e le implicazioni di ordine generale che ne derivano rispetto alla stagione che sta attraversando il regionalismo italiano, si vedano gli approfondimenti monografici apparsi sulla Rivista *Le Regioni*, nn. 2-3/2011 e 4/2012. In particolare cfr., tra gli altri, M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, *ivi*, 2012, pp. 673 ss.; P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, *ivi*, 2012, p. 751; G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, *ivi*, 2012, p. 767 ss.; S. MANGIAMELI, *Il significato della riforma a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2010, pp. 1235 ss.; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, *ivi*, 2012, p. 791 ss.; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, *ivi*, 2012, pp. 823 ss. Si consideri che negli anni scorsi – come in questi – non solo il Titolo V è stato oggetto di articolato dibattito, ma anche l'intera parte seconda della Costituzione, talvolta interessata da disegni di legge di revisione costituzionale. Sul punto cfr., ad es., G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*. Quaderni della Rivista *Il Politico*, Giuffrè, Milano, 2005; S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum quad. cost.*, 25 giugno 2004, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>3</sup> Si pensi, *in primis*, alla valorizzazione del ruolo amministrativo dei Comuni mutuata dal novellato art. 118 Cost. attraverso l'introduzione del c.d. principio di "sussidiarietà verticale" in virtù del quale le funzioni amministrative sono svolte dai Comuni, salvo che, per esigenze di carattere unitario, siano attribuite ai livelli superiori di governo. Sul punto v. G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. 1, Jovene, Napoli, 2005; T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003; G. GARDINI, *Le nuove competenze legislative e amministrative. Introduzione*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, pp. 67 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà verticale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 6 ss.

<sup>4</sup> Circa le difficoltà derivanti dalle nuove attribuzioni conferite agli enti locali, cfr. L. VANDELLI – E. BARUSSO, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III, artt. 1-35*, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 119 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, pp. 383 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*,

Sullo sfondo di questa evoluzione, si è innestata negli anni una moltitudine di interventi del legislatore nazionale aventi prevalentemente carattere alluvionale ed emergenziale<sup>5</sup> e tesi al contenimento della spesa pubblica<sup>6</sup> nonché alla rivisitazione dell'assetto territoriale sedimentatosi nel corso di decenni di esperienza repubblicana<sup>7</sup>, anche al fine di sperimentare una limitazione delle conseguenze da esso promananti. Del resto non vi è alcun dubbio circa il fatto che tale assetto territoriale, in Italia, presenti da sempre<sup>8</sup> i caratteri di una spiccata parcellizzazione che, a sua volta, trascende in molti casi verso la polverizzazione<sup>9</sup>: basti pensare al fatto che ormai da decenni il numero dei Comuni italiani supera ampiamente le 8.000 unità e circa il 70% di essi non raggiunge la soglia dei 5.000 abitanti. Per far fronte a tale situazione il legislatore nazionale ha già da parecchi

---

2003, pp. 827 ss.; G.C. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la l. n. 42/09*, in *Amministrare*, 2010, pp. 485 ss.; A. CELOTTO – A. D'ALOIA – C. PIETROBELLI – G. VESPERINI (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

<sup>5</sup> Cfr. P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012, p. 4, ove l'Autrice parla di “[...] rincorsa continua, di riforma in riforma, di modifica in modifica del tessuto legislativo”; sul tema v. anche P. BARRERA, *La gatta frettolosa fece i gattini ciechi: riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni*, in *Astrid-Rassegna*, n. 17/2011; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 9 marzo 2012, il quale parla di “[...] stile frettoloso e congestionato da qualche tempo tipico dei provvedimenti finanziati”.

<sup>6</sup> Cfr. G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Regioni*, 2012, pp. 9 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2011, ove si afferma che “[...] gli obbiettivi di contenimento dei costi prevalgono nettamente su quelli di buon andamento delle amministrazioni (in tutta l'ampiezza di significati che l'espressione può assumere, in base all'art. 97 Cost.)”.

<sup>7</sup> Del resto dei Comuni quali “prodotto spontaneo della realtà sociale”, aveva già parlato L. GIOVENCO, in A. ROMANO (a cura di), *L'ordinamento comunale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1983, p. 1; per una qualificazione dei Comuni quali “enti di origine molto antica e dalla tradizione molto radicata” cfr., ancora, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 620. In generale, sul tema dell'esercizio associato di funzioni e di servizi, può essere utile richiamare L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 72 ss.; F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Il diritto degli enti locali*, CEDAM – Wolter Kluwer Italia, Assago, 2011, pp. 101 ss.; T.F. GIUPPONI, *Enti locali, Regioni e processi di riforma: dalla ritardata attuazione del testo costituzionale alla riforma del Titolo V*, in G. CAIA – T.F. GIUPPONI – A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione servizi pubblici e “federalismo fiscale”*, (*Annali di diritto costituzionale*, anno II, vol. I, n. 2), Bononia University Press, Bologna, 2009, pp. 26 ss.

<sup>8</sup> Come rileva P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 1 ss., le realtà locali, specie quelle più piccole, costituiscono un “[...] tradizionale connotato della realtà storico-culturale italiana”, dovuto principalmente all'eredità del Regno sardo-piemontese, in Piemonte, nonché alla morfologia del territorio, in corrispondenza delle zone montuose alpine ed appenniniche. Cfr. anche L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *ISSIRFA*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), luglio 2013.

<sup>9</sup> Di Comuni “polvere” ha parlato per la prima volta M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 455 ss.; ID. (a cura di), *I comuni*, Neri Pozza, Venezia, 1967. Per un'attualizzazione delle problematiche, anche rispetto alle recenti evoluzioni legislative, cfr. C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra bis”*, in *Federalismi.it*, n. 20/2011.

anni intrapreso politiche tese alla riduzione del numero degli enti locali, seppur con alterni successi. In particolare, negli ultimi tempi si è fatto luogo ad un disegno riformatore dai contorni all'apparenza confusi<sup>10</sup>, volto ad amalgamare entrambi gli aspetti del riordino territoriale e del contenimento della spesa pubblica<sup>11</sup> in una disciplina di difficile e complicata attuazione<sup>12</sup>, nonché dal “sapore” marcatamente centralista<sup>13</sup>. In tale contesto si colloca, segnatamente, la previsione per

---

<sup>10</sup> Cfr., *ex multis*, V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2012, pp. 3 ss., il quale parla di “invadenza ingegneristica” e di “velleità approssimativa”; G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012, p. 2, secondo il quale si tratta di “[...] interventi che però hanno stentato ad assumere il necessario carattere di organicità e stabilità che pure la definizione dei compiti fondamentali degli enti locali richiederebbe nel quadro del nuovo assetto costituzionale dei poteri locali”; un giudizio piuttosto severo è stato espresso da F. POLITI, *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno n. 1/2012, p. 13, ove si afferma che “negli ultimi anni (a partire dal d.l. 78/2010 fino al d.l. 95/2012) si sono registrati in materia molteplici interventi del legislatore statale caratterizzati, da un lato, dalla frammentarietà e caoticità dei rispettivi contenuti e, dall’altro lato, dal dichiarato intento di razionalizzazione della spesa pubblica”. La recente normativa – sia consentita la presente osservazione – spesso espressa mediante formulazioni non del tutto felici, ha immediatamente palesato parecchi problemi interpretativi: si pensi all’effettiva individuazione dei servizi in concreto riconducibili alle diverse funzioni fondamentali, ai parametri valutativi che consentono di verificare il conseguimento dei livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, alla varietà delle formule associative con riferimento alle singole funzioni amministrative o con riferimento alla coesistenza dei diversi strumenti associativi, nonché alle criticità relative ai Comuni in obbligo “isolati” o a situazioni orografiche avverse, solo per citarne alcuni. Peraltro, in disparte il fatto che, ad avviso di chi scrive, fondare l’obbligo pressoché completamente sul dato meramente demografico costituisce un chiaro sintomo dell’inadeguatezza che caratterizza tale disciplina, se non altro perché non considera minimamente l’evidente mutevolezza e varietà – che tanto ci sono invidiate all’estero – del territorio nazionale, unico nel suo genere in tutto il panorama europeo, ciò che maggiormente perprime di tale normativa è il fatto che il legislatore si è mostrato del tutto disinteressato alla creazione – o quantomeno all’accertamento della sussistenza – delle condizioni e dei presupposti politico-amministrativi che devono preesistere allo strumento associativo affinché la cooperazione possa qualificarsi come effettivamente proficua: vale a dire un saldo accordo politico, risorse umane adeguatamente formate, uno studio approfondito sulla possibilità di conseguire davvero significativi risparmi di spesa. Sul punto cfr. M. MORDENTI – P. MONEA, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali*, in *Comuni d’Italia*, n. 2/2003, p. 16.

<sup>11</sup> Cfr. P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio*, cit., p. 3, ove si afferma che “[...] nell’ultimo biennio, gli interventi si sono connotati quasi esclusivamente per finalità di contenimento della spesa pubblica”.

<sup>12</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012, p. 1, il quale parla di “[...] impianto normativo piuttosto complicato, non solo per l’oggettiva complessità delle normative ma anche per la scarsità delle risorse che possono accompagnare un’evoluzione del sistema che deve in ogni caso essere affrontata”.

<sup>13</sup> Cfr., a proposito delle parecchie misure che si sono succedute in questi anni, A. MORELLI, *C’era una volta il federalismo*, in *Diritti regionali*, 26 ottobre 2012, <http://dirittiregionali.org>, ove si afferma che “[u]n forte vento centralista si sta abbattendo sul mondo delle autonomie”. L’autore, in particolare, pone un quesito decisamente emblematico rispetto all’attuale contesto istituzionale e legislativo, laddove scrive “[...] Ammesso pure che, nell’esperienza maturata negli ultimi decenni, i soggetti di autonomia non abbiano dato, nel complesso, grande prova di saper gestire in modo efficiente ed efficace la cosa pubblica, possiamo forse concludere che maggiori garanzie offrano in tal senso i poteri centrali? [...]”. Sul punto v. anche P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio*, cit., p. 4, ove l’Autrice scrive che “[...] il riformatore nazionale ha poco stimolato le dinamiche interne, [...] preferendo piuttosto “rimodellare” dal centro, sulla base degli

i piccoli Comuni di gestire obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali<sup>14</sup> ad essi spettanti: una disciplina che mira a contemperare i vantaggi<sup>15</sup> derivanti dalla cooperazione interlocale in termini di miglioramento dei servizi offerti alla cittadinanza<sup>16</sup> con le pressanti istanze di forte riduzione della spesa teleologicamente sottese al disegno del legislatore nazionale, individuando quale fattore di convergenza verso l'obiettivo finalistico della sostenibilità del debito<sup>17</sup> lo strumento dell'obbligo normativamente imposto. L'obbligatorietà, in particolare, è stata introdotta con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122 e recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”<sup>18</sup> il quale, nel biennio successivo, ha subito continue modifiche<sup>19</sup> che hanno reso il già difficile percorso di

---

*input* provenienti dai tentativi susseguiti”, mettendo dunque le mani “[...] direttamente sul sistema”. In un approccio fortemente critico rispetto a tale tendenza si pone anche G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 5 ss.

<sup>14</sup> Tali funzioni sono elencate dall'art. 14, comma 27, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122 e recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, essendo state individuate in via definitiva dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”, convertito, con modifiche nella legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale è intervenuto proprio sull'art. 14 del d.l. n. 78/2011. Secondo G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei comuni*, cit., p. 9, pare corretto accedere ad una “[...] lettura delle attuali funzioni fondamentali dei comuni come definitive, seppur non esaustive rispetto ad una loro individuazione che potrebbe e dovrebbe risultare più ampia nella auspicata scrittura finale della Carta delle Autonomie”. Sul punto v. anche M. MASSA, [D.l. n. 95/2012]. *Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla cd. spending review*, in *Diritti regionali*, 16 luglio 2012; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino, 2011, soprattutto pp. 87 ss.; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, pp. 343 ss.

<sup>15</sup> Sui vantaggi derivanti dalla gestione associata si veda, ad es., M. MORDENTI – P. MONEA, *La gestione associata delle funzioni*, cit., pp. 15 ss.; S. SOLARI, *Lo studio dei benefici derivanti dalle forme associative tra Comuni*, in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012; C. IANNELLO, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni*, in <http://federalismo.formez.it>, pp. 3 ss.

<sup>16</sup> Cfr., ad es., C. IANNELLO, *I servizi pubblici nel panorama della privatizzazione. La qualificazione dell'utente fra consumatore-cliente e cittadino*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, n. 1-2 del 2002, pp. 219 e ss.

<sup>17</sup> Sul tema dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico cfr., ad es., A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 1 ss., specialmente pp. 10 ss. Per un quadro generale concernente le conseguenze dispiagate sugli enti territoriali dalle recenti riforme in tema di finanza locale ed armonizzazione contabile, sia consentito il richiamo a G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, in corso di pubblicazione sulla Rivista *Il Politico*, 2015.

<sup>18</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31 maggio 2010, S.O. n. 114 e convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (in S.O. n. 174, relativo alla G.U. 30 luglio 2010, n. 176), successivamente modificato dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

<sup>19</sup> Cfr., in particolare, le seguenti disposizioni: art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98/2011, convertito con l. n. 111/2011; art. 16 del d.l. n. 138/2011 convertito con l. n. 148/2011; art. 19 d.l. n. 95/2012 convertito

riorganizzazione ancora più complesso. La disciplina legislativa – frutto di una serie di proroghe nelle scadenze del percorso attuativo, concesse dal legislatore nella consapevolezza delle difficoltà sottese a tale politica costrittiva – obbligava tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti<sup>20</sup>, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, ad esercitare in forma associata ulteriori tre funzioni fondamentali<sup>21</sup> entro il 30 giugno 2014 e le rimanenti entro il 31 dicembre 2014<sup>22</sup>, mediante i soli strumenti dell’Unione o della convenzione. Attualmente, per effetto di un emendamento proposto in sede di conversione del d.l. 192/2014, avvenuta con la l. 27 febbraio 2015, n. 11, il termine per l’esercizio obbligatorio in forma associata delle nove funzioni fondamentali comunali è stato procrastinato al 31 dicembre 2015<sup>23</sup>. Tali disposizioni hanno destato fibrillazione tra gli amministratori locali, i quali si trovano ad affrontare una riorganizzazione generale della loro attività – e dei compiti da assolvere – resa ancora più complessa dalla difficile ed incerta situazione economica che grava sulle casse comunali<sup>24</sup>, ferma restando una certa disattenzione del legislatore nazionale verso le concrete criticità connesse ad un vincolo imposto

---

con legge n. 135/2012. Da ultimo cfr. la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”.

<sup>20</sup> Si segnala, peraltro, che l’art. 1, comma 107, della c.d. “legge Delrio” ha ulteriormente innalzato il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni portandolo, per entrambe le fattispecie, a 10.000 abitanti; è rimasto invece inalterato il limite di 3.000 abitanti per i Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane, ferme restando le eventuali deroghe individuate dalle Regioni per particolari condizioni territoriali e fatte salve le Unioni già costituite. Tuttavia giova precisare che la soglia demografica dei Comuni in obbligo è cosa distinta dalla soglia che occorre raggiungere ricorrendo alle forme associative.

<sup>21</sup> Ulteriori rispetto a quelle già esercitate in forma associata entro il 31 dicembre 2013.

<sup>22</sup> Ci si riferisce alla disposizione, contenente una specifica proroga in tal senso, rinvenibile nell’art.1, comma 530, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, c.d. legge di Stabilità 2014, peraltro in origine duplicata anche nel c.d. d.d.l. “Delrio”, disegno di legge AC-1542 e poi soppressa a seguito dell’esame in Senato, prima dell’approvazione della recente legge 7 aprile 2014, n. 56, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 2014, n. 81. In particolare, la nuova norma sostituisce la lettera b) del comma 31-ter dell’art. 14 del citato d.l. 31 maggio 2010, n. 78, stabilendo che la gestione in forma associata avvenga “*b) entro il 30 giugno 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27; b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27*”.

<sup>23</sup> Lo slittamento del termine viene contemplato, in particolare, dall’art. 4, comma 6-bis, della l. 27 febbraio 2015, n. 11, a tenore del quale “*I termini di cui all’articolo 14, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono prorogati al 31 dicembre 2015*”. Sul punto, cfr. il commento di F. CERISANO, *Gestioni associate da rifare*, in *ItaliaOggi*, 5 febbraio 2015, p. 28. Peraltro, ad avviso di chi scrive, tale ulteriore slittamento sembra tradire una certa incapacità – a livello centrale – di riuscire a piegare le resistenze opposte diffusamente dal tessuto comunale: sul punto cfr. G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014*, cit.

<sup>24</sup> Cfr. ad es., G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2011, p. 457 ss.; G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, ivi, n. 3/2012, p. 503 ss.; F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2007.

d'imperio che prescinde, forse scientemente, dall'indagine circa l'effettiva sussistenza dei requisiti politico-istituzionali necessari ai fini della creazione di una rete associazionistica proficua ed efficiente<sup>25</sup>.

Tuttavia, sulla scorta di quanto poc'anzi accennato, corre l'obbligo di sottolineare come la strada dell'associazionismo comunale, declinato secondo le uniche forme oramai consentite dalla legislazione statale<sup>26</sup> – ovvero, come già detto, Unione di Comuni<sup>27</sup> e convenzione<sup>28</sup> – non precluda *ab origine* l'accesso ad altre vie più stabili – e, probabilmente, come si cercherà di dimostrare, anche preferibili – che pure appaiono a primo acchito di più difficile percorribilità. Ci si riferisce, segnatamente, all'opzione costituita dalle fusioni comunali<sup>29</sup>, forme di reale aggregazione fra più Comuni contigui ed espressione del consolidamento istituzionale ed amministrativo tra enti locali, già da tempo disciplinate dal legislatore nazionale e da ultimo oggetto dell'attenta considerazione dello stesso per il tramite la legge 7 aprile 2014, n. 56.

## 2. L'evoluzione della normativa statale concernente i processi di fusione

---

<sup>25</sup> Sul punto, cfr. quanto già detto in questo paragrafo, *supra*, nt. 10, ove si è richiamato in merito il commento di M. MORDENTI – P. MONEA, *La gestione associata delle funzioni*, cit., p. 16.

<sup>26</sup> Infatti giova sottolineare che con l'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191/2009 si è stabilito che “[...] *Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure: [...] e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto*”. In sostanza si è previsto che a decorrere dall'anno 2011, i comuni avrebbero dovuto procedere alla soppressione dei consorzi di funzioni e all'assunzione in proprio delle funzioni da essi stessi esercitate prima dell'istituzione dell'ente associativo.

<sup>27</sup> Salva l'ipotesi di “Unione speciale” ex art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, interessata successivamente da ulteriori interventi normativi di natura abrogativa. A riguardo cfr. M. MASSA, [D.l. n. 95/2012], cit.; C. D'ANDREA, *Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra-bis”. 1. Premessa e aspetti generali*, in *Diritti regionali*, 4 ottobre 2011; ID., *Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra-bis”. 2. Esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e Organi collegiali elettivi e rapporti tra Unioni e Comuni aderenti*, ivi, 5 ottobre 2011; ID., *Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra-bis”. 3. Contabilità, finanza e patto di stabilità. La disciplina dei controlli*, ivi, 6 ottobre 2011; ID., *Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra-bis”. 4. Novità per i Comuni tra 1.000 e 10.000 abitanti*, ivi, 7 ottobre 2011. Si segnala, peraltro, che l'art. 1, comma 107, lett. a) della menzionata legge 7 aprile 2014, n. 56, stabilisce ormai che “[...] a) il comma 28-bis è sostituito dal seguente: «28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni»”.

<sup>28</sup> Sono, infatti, solo questi gli unici strumenti all'uopo approntati e consentiti dall'ordinamento in ragione di quanto disposto dall'art. 14 del d.l. 78/2010.

<sup>29</sup> Sul punto si veda, ad es., F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., p. 5 ss.



La scelta di promuovere un percorso di aggregazione comunale può riposare su svariate ragioni, che abbracciano l'orizzonte territoriale, economico, tradizionale e storico. Aspira, in particolare, a raggiungere obiettivi tra loro concorrenti, quali un uniforme progresso tecnologico dei singoli Enti, la gestione di nuovi e migliori servizi o, ancora, la realizzazione di progetti di sviluppo locale altrimenti costretti irrefutabilmente nello stadio dell'inattuazione, dovuta in larga misura all'inadeguatezza<sup>30</sup> strutturale dell'Ente originario. Del resto, all'ampliarsi del novero di funzioni da esercitare ovvero al diverso assetto organizzativo assumibile nella gestione delle medesime<sup>31</sup>, non può corrispondere un proporzionale incremento della spesa pubblica, considerate le immanenti istanze di *spending review* cui il nostro ordinamento è attualmente informato e che mirano a un risultato antitetico<sup>32</sup>; contestualmente, invece, occorre evitare di intaccare il – o addirittura tendere all'incremento del – livello di efficienza e di efficacia del servizio offerto. Per questi motivi, la predisposizione di progetti finalizzati a fondere in un'unica gestione le funzioni – e, per converso, i servizi ad esse riconducibili – si configura come una preziosa occasione di innovazione e aggiornamento delle strutture amministrative, nonché di potenziale semplificazione della complessità che eideticamente connota i processi di natura politica ed organizzativa.

D'altro canto il concetto di frammentazione territoriale, in sé stesso considerato, non presenta necessariamente una connotazione negativa<sup>33</sup>, tutt'altro: i piccoli Comuni sono infatti custodi di gran parte dei tesori, delle singole identità e delle diverse tradizioni italiane<sup>34</sup>; sono semmai i costi

---

<sup>30</sup> Inadeguatezza derivante, come già accennato, anche dalle carenze professionali e tecniche riscontrabili in relazione alle risorse umane a disposizione dei Comuni, come rilevato da C. IANNELLO, *La gestione associata delle funzioni*, cit., p. 2, il quale afferma che “[n]on può pertanto sfuggire come, a fronte dei nuovi ed ampi compiti, gli enti locali di piccole dimensioni stiano registrando una grave difficoltà ad acquisire le competenze amministrative (e tecniche) necessarie per fronteggiare le nuove attribuzioni.”

<sup>31</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 13 ss., ove si sottolinea che le riforme amministrative introdotte a partire dalla legge 59/1997, ampliando le competenze dei Comuni, hanno sostanzialmente acuito il rischio dell'inadeguatezza degli enti di ridotte dimensioni in relazione ai nuovi compiti attribuiti.

<sup>32</sup> M. MASSA, [D.l. n. 95/2012], cit.; ID., *Ricorsi delle regioni contro la spending review: funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi*, in *Diritti regionali*, 13 dicembre 2012.

<sup>33</sup> A tal proposito, giova riflettere sul quesito che si pone A. MORELLI, *C'era una volta il federalismo*, cit., laddove si chiede: “[...] possiamo davvero giudicare il valore dell'autonomia soltanto sulla base di parametri di natura economica? La libertà ha un costo, non c'è dubbio. Come l'eguaglianza. Possiamo rifiutarci di pagarlo senza smettere di essere sovrani? [...]”.

<sup>34</sup> In generale, cfr. quanto afferma G. DELRIO, *Presentazione. Un nuovo patto per la Repubblica*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Rimini, 2014, p. 5, ove si scrive che: “È nelle comunità locali che si forma il senso civico e che si nutre il senso dell'unità nazionale, è nelle città che si misura la realizzazione dei diritti, si mettono alla prova i doveri”.

economici e sociali della frammentazione ad assisterne e corroborarne una siffatta accezione<sup>35</sup>. Non a caso, la questione della competitività territoriale può essere giustamente considerata anche come il risultato dell'incapacità dello Stato di mettere le realtà minori nelle condizioni di poter competere. Considerazioni di questo genere, a differenza di quanto si potrebbe pensare, non nascono con la pressione della crisi economica contingente<sup>36</sup> ma hanno cominciato a proliferare nel nostro Paese, seppur assecondando una diversa visione dei costi dell'amministrazione, già a partire dagli anni Settanta<sup>37</sup> – in concomitanza con l'avvio delle Regioni – a distanza di oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. A parte quanto già prescritto dal Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383<sup>38</sup>, infatti, è in quegli anni che il legislatore ha cominciato a manifestare le prime timide spinte volte a porre mano all'incoerenza della legislazione fascista; tali tendenze, infine, avrebbero portato ad una revisione maggiormente decisa solo negli anni Novanta<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. G. PASTORI, voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989, in particolare pp. 226 ss., ove si prospettano due diverse concezioni dell'autonomia locale: da un lato, quale strumento per la più ampia e compiuta attuazione del principio democratico; dall'altro, come strumento per provvedere efficacemente al più ampio numero di esigenze e bisogni di una collettività. In ragione della scelta di campo operata, rispettivamente, si tende a preferire una visione maggiormente incline ad assecondare un'articolazione del governo locale strutturata mediante un numero elevato di Comuni, anche di ridotte dimensioni, ovvero a sottolineare l'esigenza di diminuire il numero degli enti al fine di facilitarne il raggiungimento di una dimensione più adeguata, allo scopo di rispondere più prontamente ai bisogni e alla cura degli interessi locali.

<sup>36</sup> A dire il vero il dibattito relativo alla frantumazione territoriale era già vivido nel corso dell'Ottocento e sin da allora palesava posizioni apertamente contrapposte: cfr., per le argomentazioni a favore della protezione dei piccoli Comuni, C. CATTANEO, *Scritti politici*, in M. BONESCHI (a cura di), ID., *Le Monnier*, Firenze, 1964-1965, vol. IV, pp. 436 ss. e, in senso favorevole all'accorpamento degli enti minori, G. MAZZINI, *Dell'unità italiana*, in ID., *Scritti editi e inediti*, Edizione nazionale, vol. III, pp. 308 ss. e, specialmente, pp. 331 ss.

<sup>37</sup> Per una panoramica sulle origini, l'evoluzione e le problematiche del governo locale in Italia, cfr. M. NIGRO, *Il governo locale. Storia e problemi. Lezioni di diritto amministrativo a.a. 1979-1980*, Bulzoni, Roma, 1982, segnatamente pp. 27 ss. L'avvio delle Regioni è stato senza dubbio un fattore scatenante del dibattito politico e giuridico relativo alle possibili forme di associazionismo tra Comuni, fermo restando che la loro istituzione in attuazione della Costituzione ha posto il problema del rapporto tra "ruolo garantito per l'autonomia locale" e "settori di amministrazione pubblica retti da atti pianificatori derivanti da livelli superiori di governo": così pone il problema F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova, 1984, pp. 1 ss. Peraltro, il fermento sul tema si era già registrato, prima del D.P.R. n. 616/1977, con i tentativi regionali di promuovere e incentivare gli accorpamenti di Comuni nella forma del Consorzio per la gestione di funzioni locali, come confermano M. COLUCCI - F.C. RAMPULLA, *Deleghe, comprensori e programmazione nella legislazione regionale*, in *Dem. e dir.*, 1977, pp. 885 ss.

<sup>38</sup> Regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, recante il "Testo unico della legge comunale provinciale", le cui disposizioni sono state, dapprima, in parte abrogate ad opera dell'art. 64 della legge n. 142 del 1990, per poi essere successivamente soppresse integralmente dall'art. 274 del T.U.E.L., approvato con d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>39</sup> Per effetto della legge n. 142/1990. Cfr. a tal proposito T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 757 ss. e in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Ad esser puntuali, le teorie

A dire il vero l'intervento promosso dal legislatore mediante il D.P.R. 27 luglio 1977, n. 616<sup>40</sup> – che incarna la prima manifestazione di interesse<sup>41</sup> verso il tema dell'eccessiva frammentazione territoriale – nasceva in un contesto completamente diverso sia dal punto di vista del panorama economico complessivo, ancora caratterizzato da una buona crescita, sia dal punto di vista dell'integrazione del tessuto sociale nazionale, la quale raggiunge oggi livelli senz'altro più elevati anche grazie al progresso tecnologico e a reti di comunicazione decisamente più capillari ed efficienti rispetto a quelle di quarant'anni fa. Non deve stupire, dunque, che la natura dell'art. 16, comma 3, del D.P.R. n. 616/1977 sia stata più propriamente quella di un *tentativo* di contenere la moltiplicazione dei Comuni, piuttosto che di un effettivo ed organico *intervento* di riordino. Con quella norma, infatti, si stabiliva che fino “*all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali?*” non potessero “*essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti?*”: da una parte, già allora si era provveduto ad individuare un limite di adeguatezza demografica dell'ente locale che ancora oggi ricorre nelle normative di settore<sup>42</sup>, dall'altra, si trattava di un intervento temporaneo e che comunque non andava ad incidere sull'esistente.

Al contrario, il legislatore ha cominciato ad interessarsi attivamente al tema del consolidamento amministrativo, da attuarsi tramite fusione di Comuni, a partire dagli anni Novanta, con la legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>43</sup>, in tema di “*Ordinamento delle autonomie locali?*”, la quale costituisce a tutti gli effetti lo spartiacque rispetto alla fase storica precedente, informata all'osservazione passiva del dinamismo degli enti<sup>44</sup> o, come detto, a tentativi di contenimento di ridotta rilevanza<sup>45</sup>.

---

riguardanti l'associazionismo obbligatorio hanno cominciato a germinare già nel corso dell'Ottocento: sul punto v. *supra*, nt. 36 e, *infra*, nt. 41.

<sup>40</sup> Recante l'“*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382?*”, pubblicata nella G.U. 29 agosto 1977, n. 234, S.O.

<sup>41</sup> Questo è solo relativamente vero, nel senso che il dibattito relativo all'associazionismo obbligatorio, in realtà, è nato già in epoca statutaria, come confermato da V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., pp. 21 ss.; sul punto v. anche F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., p. 10.

<sup>42</sup> Basti pensare al limite imposto dall'art. 14, comma 28, del d.l. 78/2010, così come modificato dal d.l. 95/2012.

<sup>43</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142, pubblicata nella G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.

<sup>44</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Regioni*, 1985, pp. 681 ss., il quale considerava “drammatico” il problema sotteso all'esercizio in forma associata o cooperativa delle funzioni e dei servizi comunali in quanto sino a quel momento – antecedente alla riforma del 1990 – l'ordinamento non aveva saputo valorizzare tale rimedio rispetto a “[...] quello che è considerato da tempo il limite maggiore dell'ordinamento, riguardante l'amministrazione locale, ereditato dallo Stato liberale, ossia l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila Comuni italiani?”.

<sup>45</sup> Per un bilancio aggiornato in senso critico, cfr. G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali vent'anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pp. 953 ss.

## 2.1 Segue: la fusione imposta

La legge 8 giugno 1990, n. 142, costituiva<sup>46</sup>, per quanto preme sottolineare in questa sede, un *corpus* normativo di notevole innovatività e spessore giuridico<sup>47</sup>: oltre ad introdurre per la prima volta nel nostro ordinamento la disciplina delle fusioni comunali, infatti, considerava il tema delle autonomie sotto i molteplici aspetti riconducibili alla vita dell'ente, tra i quali vale la pena di menzionare, *ratione materiae*, quantomeno il tema delle forme associative tra enti territoriali<sup>48</sup>. Adempiendo alla necessità che gli enti locali dimostrassero una capacità di governo tale da corrispondere alle esigenze della cittadinanza e ai compiti amministrativi loro attribuiti – mediante i mezzi organizzativi più idonei a farvi fronte<sup>49</sup> – la normativa tesa al contrasto della duplicazione delle competenze mediante la cooperazione interlocale assolveva alla funzione di consentire ai Comuni, nell'autonomia organizzativa loro riconosciuta, di dotarsi delle dimensioni e risorse umane più consone<sup>50</sup> al perseguimento degli obiettivi poc'anzi richiamati<sup>51</sup>. Con tale normativa era stata introdotta, da una

<sup>46</sup> Tale legge è stata successivamente abrogata dall'art. 274 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>47</sup> Per un'indagine ricostruttiva della giurisprudenza costituzionale in materia di associazionismo nel periodo coperto dall'ultimo decennio del secolo scorso, cfr. D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. DE ANGELIS – D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 63 ss.; G. STROZZI, *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 2002, pp. 1337 ss.

<sup>48</sup> Cfr. *ex multis*, L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992; C.E. GALLO, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 447 ss.; F.C. RAMPULLA, voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989, pp. 481 ss.; M. BERNARDI, voce *Consorzi fra enti locali*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 414 ss.; S.A. ROMANO, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. V, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, pp. 1 ss.; A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 673 ss.; G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in G. CAIA (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 1995, pp. 29 ss.

<sup>49</sup> Cfr., in generale, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 356 ss.; G. VESPERINI, voce *Enti locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 213 ss.; A. D'ALOIA, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'uguaglianza "sostanziale" dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto fra territori e politiche sociali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 461 ss.; P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 67 ss.

<sup>50</sup> Sul punto cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 151, il quale, tra l'altro, precisa che "[...] la forma associativa, quindi, non solo non pregiudica l'autonomia degli enti locali, ma la esalta, perché consente agli amministratori dei singoli enti in posizione di parità con gli altri, di gestire funzioni e compiti che altrimenti non avrebbero la capacità di gestire e quindi non sarebbero loro conferiti".

<sup>51</sup> Nell'impostazione poc'anzi richiamata è dato ravvisare i prodromi di quanto verrà successivamente consacrato nell'art. 118 Cost. a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, con l'introduzione dei principi di adeguatezza e differenziazione, sui quali v., ad es., S. MANGIAMELLI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 38 ss.; E.

parte, la novità relativa all'elaborazione – in chiave pianificatoria – dei programmi regionali di fusione; dall'altra, la previsione di precipui stanziamenti di origine statale a titolo di incentivazione, sul presupposto che le Regioni avrebbero dovuto predisporre un programma di modifica delle circoscrizioni comunali teso al coordinamento delle iniziative di fusione dei piccoli Comuni, anche in considerazione delle Unioni di Comuni sorte nel frattempo, da aggiornarsi con cadenza quinquennale<sup>52</sup>. A tale disposizione si affiancava, sempre in ottica premiale, la previsione inerente l'erogazione di contributi statali di natura straordinaria commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni nonché a precisi scaglioni demografici, che esprimeva un evidente trattamento di maggior favore verso gli enti di ridotte dimensioni<sup>53</sup>.

L'aspetto di maggior rilievo di tale disciplina, comunque, consisteva nel fatto che anche il modello associativo dell'Unione era costruito, nell'*intentio legis*, in modo tale da essere preordinato<sup>54</sup> alla futura – e, in un primo momento, coattiva<sup>55</sup> – fusione dei Comuni interessati: si trattava in sostanza

---

CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 143 ss.

<sup>52</sup> Cfr. l'art. 11, comma 2, legge 8 giugno 1990, n. 142, a tenore del quale le Regioni “*predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26*”.

<sup>53</sup> In questo senso, v. l'art. 11, commi 4 e 5, legge 8 giugno 1990, n. 142, ove si afferma quanto segue: “*4. 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 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. 5. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel 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 sono 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 territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti*”.

<sup>54</sup> Ritengono che questa costituisca l'“*impostazione corretta*”, A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Università del Piemonte Orientale – Dipartimento di Politiche pubbliche e scelte collettive POLIS, in *Working paper*, n. 71, 2006, p. 2, poi pubblicato in F. FIORILLO – L. ROBOTTI (a cura di), *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp. 39 ss.

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 26, rubricato “*Unioni di comuni*”, della legge 8 giugno 1990, n. 142, il quale stabilisce quanto segue: “*1. 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. 2. Può anche far parte dell'unione non più di un comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti. 3. L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. 4. Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione. Il regolamento può prevedere che il consiglio sia espressione dei comuni partecipanti alla unione e ne disciplina le forme. 5. Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni. 6. Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta. 7. Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi*”.

di un ente pensato per essere temporaneo<sup>56</sup> che preludeva ad un successivo processo aggregativo il cui stadio ultimo sarebbe stata la fusione, costituendone semplicemente la tappa intermedia<sup>57</sup>. Non a caso, come è stato evidenziato, tale assetto normativo nasceva dalla diffusa concezione della dimensione locale come “assai arretrata e incrostata in localismi e campanilismi, e perciò bisognosa di una vigorosa spinta modernizzatrice”<sup>58</sup>; peraltro, proprio con l’art. 12 della l. n. 142 del 1990, veniva per la prima volta contemplato il Municipio, istituto di notevole rilevanza – sebbene poco sperimentato nella prassi – sul quale avremo modo di formulare alcune considerazioni in seguito. Come evidenziato da molti autori<sup>59</sup>, la normativa individuata dal legislatore statale per sostenere l’istituto delle fusioni comunali con finalità di contrasto alla frammentazione territoriale, attraverso la legge 8 giugno 1990, n. 142, non ha prodotto i frutti sperati: infatti le Unioni di Comuni suggellatesi a seguito di tale disciplina di settore furono tutto sommato poche, mentre proliferarono i consorzi amministrativi e le forme associative meno stabili, in particolare quelle fondate su moduli consensuali<sup>60</sup>. Il numero complessivo dei Comuni italiani, del resto, anziché diminuire è addirittura aumentato<sup>61</sup> rispetto al 1990, sicché pare evidente – ora come allora – che la politica intrapresa a livello centrale, tesa alla costrizione delle Unioni di Comuni verso l’obiettivo finalistico e necessitato del consolidamento amministrativo, non fosse quella più indicata da seguire quantomeno in termini di efficacia<sup>62</sup>; peraltro la medesima normativa, nel tentare una forma di incentivazione verso un

---

*dalla stessa gestiti. 8. Le regioni promuovono le unioni di comuni ed a tal fine provvedono alla erogazione di contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. In caso di erogazione di contributi aggiuntivi, dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'unione.”*

<sup>56</sup> Cfr. C. PENNACCHIETTI, *L’associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *Federalismi.it*, n. 20/2013, p. 3.

<sup>57</sup> Cfr. L.P. TRONCONI, *Le Unioni di Comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di rappresentanza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2007, p. 3; P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio*, cit., p. 5.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Cfr. F. ROMANO, *Il comune*, in F. CARINGELLA – A. GIUNCATO – F. ROMANO (a cura di), *L’ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Ipsoa, 2001, p. 208; R. TOMEI, *Le modifiche territoriali, fusioni ed istituzioni di Comuni*, in G. DE MARZO – R. TOMEI, *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, p. 149.

<sup>60</sup> Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., p. 5; M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni*, cit.; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2123.

<sup>61</sup> Come risulta dai dati mutuati da L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, III ed., Maggioli, Rimini, 2000, p. 284, ove si rileva che dalle 8.088 unità del 1990 si è successivamente passati, sul territorio italiano, a 8.104 Comuni.

<sup>62</sup> Del resto, come sottolinea V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., p. 21, la “[...] prospettiva autoritativa è tendenzialmente estranea all’evoluzione storica degli enti locali”.

istituto – quello della fusione – le cui ragioni non erano ancora state comprese<sup>63</sup> e, a maggior ragione, accolte dal tessuto sociale<sup>64</sup>, si è dimostrato per certi versi addirittura inconcludente.

Da ultimo, un peso decisivo nell’insuccesso delle politiche di riordino territoriale informate alla fusione di Comuni è stato determinato anche dall’inadeguatezza della contribuzione elargita ai singoli enti costituitisi o che si sarebbero dovuti aggregare; autorevole dottrina<sup>65</sup>, in riferimento all’ultimo decennio del secolo scorso, ha stigmatizzato l’irrisorio supporto economico fornito ai Comuni interessati da tali processi aggregativi in quanto – in assenza di un’inversione culturale tesa a vedere con favore il fenomeno del consolidamento amministrativo e istituzionale fra enti locali – l’unica via che avrebbe consentito la possibilità di registrare un buon numero di fusioni, sarebbe stata irrefutabilmente quella di procedere a congrui stanziamenti inquadrati entro piani di riordino strutturati e predisposti con lungimiranza.

## 2.2 Segue: la fusione auspicata

Un notevole cambiamento nella disciplina<sup>66</sup> si è registrato con la legge 3 agosto 1999, n. 265, il cui art. 6<sup>67</sup> ha eliminato i programmi quinquennali regionali e i limiti dimensionali per l’erogazione dei contributi statali, individuando nella concertazione con i Comuni interessati la via da percorrere per facilitare il processo di fusione. Con l’art. 6, comma 1, lett. b) della l. n. 265/1999, il legislatore esprime per la prima volta il proprio *favor* verso processi di fusione non obbligati, bensì incentivati: al carattere necessitato che rivestivano le fusioni rispetto alle Unioni di Comuni – costituendone

---

<sup>63</sup> Cfr., ancora, V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., p. 5, secondo il quale la soluzione dell’Unione di Comuni preordinata alla successiva fusione “[...] ha ingenerato nelle popolazioni locali il timore della perdita della propria identità simbolica (tradizioni, ricorrenze, particolarismi a forte connotazione identitaria), mal disponendo le comunità interessate a essere coartate nella realizzazione di un disegno istituzionale suscettibile di stemperare i più minuti elementi di connotazione popolare”.

<sup>64</sup> Cfr. L.P. TRONCONI, *Le Unioni di Comuni*, cit., p. 3.

<sup>65</sup> Segnatamente cfr., ancora, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, cit., p. 287, il quale definisce gli stanziamenti approntati in accompagnamento a tali politiche di riordino come “simbolici”.

<sup>66</sup> Cfr. F. POLITI, *Dall’Unione alla fusione dei Comuni*, cit., pp. 11 ss.; L. VANDELLI, *I progetti di riforma dell’ordinamento delle autonomie locali*, in *Regione e gov. locale*, 1990, n. 3, pp. 307 ss., ora ripubblicato in *Ist. Federalismo, Quaderni*, n. 2/2010, pp. 185 ss.

<sup>67</sup> Il quale stabilisce quanto segue. “All’articolo 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell’articolo 26»; b) al comma 4, le parole: «di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazione superiore»; sono sostituite dalle seguenti: «dei comuni» e le parole: «agli eventuali» sono sostituite dalla seguente: «ai»; c) il comma 5 è abrogato.”



l'esito obbligato del relativo processo – nella previgente normativa, si sostituisce in questa legge il carattere obbligatorio dell'erogazione di contributi regionali, fino ad allora aventi natura di contribuzione meramente eventuale<sup>68</sup>, seppur secondo modalità ed entità individuate discrezionalmente<sup>69</sup> dalla singola Regione. Con il mutato approccio normativo, semplificando notevolmente, possiamo dire che hanno avuto modo di svilupparsi due fenomeni paralleli: da una parte, si è avuta l'occasione di apprezzare un rinnovato impulso nello sviluppo dell'associazionismo comunale e, segnatamente, delle Unioni di Comuni, una volta liberate dall'obiettivo della fusione “imposta”<sup>70</sup>; dall'altra, purtroppo, si sono duplicati i centri di potere e le sedi decisionali, con una contestuale moltiplicazione di incarichi ed emolumenti<sup>71</sup> che avrebbe condotto il legislatore, soprattutto a partire dal 2009, ad avviare una nuova stagione riformatrice improntata ad un radicale riordino delle forme associative<sup>72</sup>.

Tuttavia, è con il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”, che il processo di fusione viene compiutamente disciplinato assumendo contorni più stabili e definiti.

L'istituto della fusione, disciplinato dall'art. 15 del TUEL, è informato ad arginare l'abbondante utilizzazione delle forme associative tra enti, costituendone un'alternativa istituzionale. Tale norma, tra l'altro, consente una digressione circa il dettato costituzionale rilevante: infatti l'art. 15 del TUEL, com'è noto, trova fondamento negli artt. 133, comma 2, e 117 della Costituzione<sup>73</sup>, i quali

---

<sup>68</sup> Cfr. E. VIGATO, *La fusione di Comuni. Evoluzione legislativa nazionale e regionale*, in *Dir. Regione* n. 1-2/2012, p. 8.

<sup>69</sup> Cfr. R. TOMEI, *Le modifiche territoriali*, cit., p. 151; E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 8, ove si afferma che “[...] Il periodo e la misura dell'erogazione sono quelli ritenuti dalla Regione più opportuni a incentivare la fusione”.

<sup>70</sup> Cfr. a riguardo S. MANGIAMELI, *Titolo V*, cit., p. 2122.

<sup>71</sup> Cfr. P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 5.

<sup>72</sup> Il legislatore ha, in particolare, avuto modo di intervenire nei confronti delle Comunità montane e dei Consorzi fra Comuni. Quanto alle Comunità montane può essere utile anche la lettura di alcune decisioni della Consulta, fra le quali le famose sentenze della Corte costituzionale, n. 27/2010 e n. 326/2010; circa i Consorzi pare sufficiente il richiamo alla legge n. 191/2009, la quale ha previsto che a decorrere dal 2011 – con la legge 42/2010, di conversione del d.l. n. 2/2010 – i Comuni dovessero procedere alla soppressione dei Consorzi di funzioni, fatta eccezione per bacini imbriferi montani.

<sup>73</sup> Si segnala che la Costituzione sottopone a differente disciplina i casi di istituzione di nuovo Comune nelle diverse ipotesi in cui in cui i Comuni preesistenti facessero parte o meno della medesima Regione: nel primo caso, trova appunto applicazione l'art. 133, comma 2, Cost.; nel secondo caso si applica la diversa disciplina indicata nell'art. 132, comma 2, Cost., la quale assegna alla legge statale la competenza a disciplinare il fenomeno di passaggio di Comuni o Province, facenti richiesta in tal senso, da una Regione all'altra. Per quanto attiene al caso della fusione di Comuni appartenenti alla medesima Regione ma ricompresi in Province diverse trova applicazione l'art. 133, comma 1, Cost. Sulle fusioni interregionali, peraltro, v. F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., pp. 29 ss.



assegnano alla Regione una potestà legislativa esclusiva sulla materia<sup>74</sup>. La menzione dell'art. 117 Cost. rinvenibile nel testo del medesimo articolo, peraltro, risulta assimilata – o come taluno<sup>75</sup> ha scritto, superata – dalla riformulazione del Titolo V della Costituzione operata mediante l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che in sostanza consente di ricondurre la materia in oggetto nell'alveo della potestà legislativa residuale regionale individuata dall'art. 117, comma 4, Cost., corroborando in definitiva la portata della norma nata nel vigore dal testo antecedente<sup>76</sup> alla novella costituzionale. Del resto, il nuovo art. 117, comma 3, Cost., che disegna i confini della competenza legislativa concorrente, non contempla più la materia inerente le “circoscrizioni comunali” – prima della novella espressamente ascritta a siffatta competenza – sicché pare non esservi alcun dubbio<sup>77</sup> sul fatto che, nel silenzio della Carta fondamentale, le questioni relative alla variazione delle circoscrizioni e della denominazione dei comuni nonché, soprattutto, quelle concernenti la nuova istituzione degli stessi, siano riconducibili alla competenza legislativa regionale<sup>78</sup>. È appena il caso di sottolineare come la fattispecie integrata dalla legge istitutiva di un nuovo Comune – così come

---

<sup>74</sup> Infatti l'art. 15, comma 1, del TUEL, prevede che a norma “[...] degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite”.

<sup>75</sup> Segnatamente, E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 3.

<sup>76</sup> Sul punto, v. ancora E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 3, la quale correttamente rileva che “la dizione dell'art. 117 Cost. antecedente alla riforma del Titolo V includeva la materia delle “circoscrizioni comunali” tra quelle di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. A seguito della novella costituzionale, essa rientra invece nella potestà residuale delle Regioni, in quanto non espressamente inclusa tra le materie di potestà legislativa esclusiva statale, né in quelle di potestà concorrente”.

<sup>77</sup> A tal proposito cfr. R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova, 2006, p. 108; G.S. ALEMANNI – C. SFORZA FOGLIANI, *Il codice degli enti locali*, La Tribuna, Piacenza, 2002, p. 105.

<sup>78</sup> Cfr., infine, Corte Cost. 3 ottobre 2011, n. 261, punto 2 della motivazione, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Si veda, per un primo commento, la nota adesiva di D. SERVETTI, *Quando un giudice a quo complica un riparto di potestà legislativa già sufficientemente complesso: brevi note in tema di limiti demografici per l'istituzione di nuovi comuni*, in *Diritti regionali*, 14 ottobre 2011.



le leggi che incidono sulle modifiche della denominazione<sup>79</sup> e dei confini circoscrizionali<sup>80</sup> – abbia natura di legge-provvedimento, quale legge regionale atipica, da adottarsi a seguito di procedura speciale aggravata<sup>81</sup> che contempla, in ossequio al consolidato orientamento giurisprudenziale

---

<sup>79</sup> Come ricorda E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 6, in conseguenza del “mutamento della circoscrizione territoriale, in caso di fusione, di istituzione di nuovo Comune o quando ne ricorrono esigenze toponomastiche, storiche, culturali e turistiche che ne giustifichino il cambiamento, il Comune può mutare denominazione”. In ossequio al combinato disposto dall’art. 133 Cost., con l’art. 1, lett. b), D.P.R. n. 1/1971 e l’art. 16, comma 1, del D.P.R. n. 616/1977, la competenza relativa alla denominazione risiede in capo alle Regioni, fermo restando che la proposta spetta ai Comuni “laddove ricorrano ragionevoli motivi (evitare confusione con un altro Comune, rievocare avvenimenti, onorare personalità illustri) e fermo restando il rispetto delle modalità stabilite dalla legge regionale” (così, ancora, E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 6), mentre ai Comuni spetta, al contrario, la facoltà di incidere sulla denominazione delle borgate o delle frazioni in ragione di quanto stabilito dallo statuto.

<sup>80</sup> Sulle fattispecie riconducibili ai diversi concetti di istituzione di nuovi Comuni e modificazione dei confini comunali, v. C. MIGNONE – P. VIPIANA – P.M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Utet, Torino, 2000, pp. 113 ss.; R. TOMEI, *Le modifiche territoriali*, cit., p. 150. In particolare, come richiamato da E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 5, l’istituzione di nuovi Comuni può derivare dalla fusione tra due o più Comuni, dal distacco dal Comune di origine di due o più frazioni o borgate appartenenti allo stesso Comune, dal distacco dal Comune di origine di borgate o frazioni appartenenti a Comuni diversi ovvero dall’incorporazione di uno o più Comuni in altro Comune contiguo, mentre le modificazioni dei confini comunali determinano, invece, un ampliamento del territorio di un Comune già esistente e possono prodursi in conseguenza di distacco di una o più frazioni o borgate da un Comune ai fini di una loro aggregazione ad un Comune contermine ovvero dall’aggregazione al Comune di parte del territorio di altro Comune.

<sup>81</sup> In merito cfr., ad es., A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., vol. I, Jovene, Napoli, 1989, p. 49.

mutuato dalla Consulta<sup>82</sup>, l'espletamento dell'indagine afferente l'intenzione autonomistica<sup>83</sup> delle popolazioni interessate, a garanzia del diritto di autodeterminazione loro riconosciuto, tramite referendum consultivo.

Il concetto di “popolazioni interessate”, d'altro canto, si riallaccia al richiamo – espressamente rinvenibile nell'art. 15 del TUEL – all'art. 133, comma 2, Cost., il quale stabilisce che “[l]a Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”; si tratta di un concetto dai contorni in parte non del tutto consolidati<sup>84</sup>, tanto che taluna dottrina<sup>85</sup> si è spinta – seppur in relazione a fattispecie rilevanti a diverso titolo rispetto a quello qui considerato, relativo appunto al caso delle fusioni comunali – a parlare a tal proposito di “polimorfismo”<sup>86</sup>. Tuttavia pare corretto aderire all'interpretazione offerta dalla

---

<sup>82</sup> Cfr., tra le altre, le seguenti sentenze della Consulta: Corte cost. n. 66/2007 e i primi commenti di A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 659 ss.; A. GORACCI, *Autonomia speciale e procedimento di distacco-aggregazione dei comuni*, ivi, 2007, pp. 3222 ss.; M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Regioni*, 2007, pp. 641 ss.; D. TRABUCCO, *Il problema della costituzionalizzazione del territorio delle Regioni a Statuto speciale*, in *Forum quad. cost.*, 30 gennaio 2008; Corte cost. n. 334/2004, su cui *ex plurimis*, v. 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 *Regioni*, 2005, pp. 417 ss.; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei “secessionisti”. Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, in *Rivista AIC*, 23 novembre 2004; R. PINARDI, *L'iniziativa per referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del titolo V*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 3782 ss.; Corte cost. n. 94/2000, a proposito della quale v., *ex multis*, R. AGNOLETTO, *Le popolazioni interessate nei procedimenti di variazione dei territori comunali: nuovi elementi per la loro individuazione e confronto tra normative regionali*, in *Dir. Regione*, 2000, pp. 69 ss.; A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle popolazioni interessate nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Regioni*, 2000, pp. 750 ss.; P. NICOSIA, *La Corte dice (ma non spiega) quali sono le popolazioni “interessate” alla modifica delle circoscrizioni comunali*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 209 ss.; Corte cost. n. 453/1989, su cui v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei comuni*, in *Regioni*, 1990, pp. 1780 ss.; Corte cost. n. 204/1981, su cui v. U. POTOTSCHNIG, *Regole procedurali discendenti dalla costituzione per l'istituzione di nuovi comuni*, in *Regioni*, 1982, pp. 220 ss.; tra le altre sentenze che possono ancora essere richiamate in argomento, cfr. Corte cost. n. 237/2004, Corte cost. n. 279/1994; Corte cost. n. 107/1983.

<sup>83</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 134; F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Utet, Torino, 1991, p. 358.

<sup>84</sup> Come afferma E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 4, “[i]l punto rimane controverso anche nelle pronunce della Corte costituzionale”.

<sup>85</sup> Cfr., ad es., C. DECARO – N. LUPO – G. RIVOSECCHI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 294; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 38.

<sup>86</sup> Cfr. Corte cost. n. 278/2011 e il commento di V. DE SANTIS, *Il «polimorfismo» del concetto di popolazioni interessate nella creazione di una nuova regione*, in *Forum quad. cost.*, 25 novembre 2011. Su tale giurisprudenza v. anche T.F. GIUPPONI, *“Non c'è due senza tre”. Ancora sul concetto di “popolazioni interessate” nell'ambito dei procedimenti di variazione territoriale*, in *Regioni*, 2012, pp. 348 ss.

giurisprudenza costituzionale<sup>87</sup> secondo la quale risulta giustificata, in ragione di evidenti istanze di partecipazione, la consultazione della totalità dei cittadini residenti nei comuni coinvolti nella fusione.

L'art. 15, comma 1, del TUEL, introduce un limite demografico all'istituzione di nuovi Comuni stabilendo che non possono essere istituiti Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri Comuni scendano sotto tale limite, salvo il caso di fusione tra più Comuni: il legislatore, dunque, ha inteso salvaguardare le ipotesi di fusione concernenti quei Comuni di piccole dimensioni<sup>88</sup> che, nonostante il consolidamento amministrativo, non produrrebbero comunque la nascita di enti sufficientemente popolosi rispetto alla soglia demografica minima<sup>89</sup> individuata dal legislatore. Si tratta di una concezione per certi versi antitetica a quella che informava la precedente disciplina, in quanto emerge con evidenza la volontà di assecondare processi aggregativi gradualisti<sup>90</sup> e, soprattutto, non obbligati: una volontà preordinata a rimuovere gli ostacoli di ordine normativo – nonché ad aggirare quelli di matrice culturale – che si frappongono sulla via della riduzione del numero dei Comuni.

L'art. 15, comma 2, del TUEL entrava nello specifico della normativa inerente le fusioni, stabilendo che la “[...] legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”: tali forme di partecipazione e decentramento, che dovendo essere assicurate alle comunità di

---

<sup>87</sup> Cfr., in particolare, Corte cost. n. 433/1995, sulla quale v. F. BIENTINESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi comuni*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3408 ss.; M. CECCHETTI, *Istituzione di nuovi comuni e modificazioni delle circoscrizioni comunali: la Corte reinterpreta il concetto di “popolazioni interessate” e rilegge le affermazioni della sentenza n. 453 del 1989*, in *Giur. it.*, 1996, pp. 341 ss.; G. FRANCHI SCARSELLI, *L'individuazione delle “popolazioni interessate”: un altro ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, in *Regioni*, 1996, pp. 328 ss. Come afferma E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 4, le Regioni “[...] hanno riempito di contenuti diversi il concetto di “popolazioni interessate”, offrendo soluzioni anche tra loro molto differenti. In Lazio (l.r. Lazio n. 19/1980) e in Lombardia (l.r. Lombardia n. 28/1992) è stata adottata una scelta “restrittiva”: le popolazioni interessate coincidono con gli elettori della frazione o delle frazioni che devono essere erette in Comune autonomo. In altre Regioni, ad esempio in Piemonte (l.r. Piemonte n. 4/1973) e in Veneto (l. r. Veneto n. 25/1992), si è optato invece per un criterio “estensivo”, per il quale la “popolazione interessata” coincide con tutti gli elettori appartenenti alle circoscrizioni territoriali coinvolte”.

<sup>88</sup> Cfr., a tal proposito, C. BARBATI, *Art. 15*, in M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 127; A. MARZANATI, *Commento all'art. 11*, in AA.VV., *Le autonomie locali (l. 8 giugno 1990, n. 142)*, con il coordinamento di V. ITALIA e M. BASSANI, I, Giuffrè, Milano, 1990, p. 277; R. TOMEI, *Le modifiche territoriali*, cit., pp. 149 ss.

<sup>89</sup> Cioè che non raggiungerebbero i 10.000 abitanti, quale limite demografico minimo prescritto dal legislatore.

<sup>90</sup> Cfr. R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commentario breve*, cit., p. 111.

origine costituivano un obbligo cogente in capo alla Regione<sup>91</sup>, si sostanziavano nella previsione di Municipi – ai quali è precipuamente dedicata la disciplina di cui all’art. 16<sup>92</sup> del TUEL – ovvero di circoscrizioni di decentramento comunale<sup>93</sup>, siccome regolate dall’art. 17 del testo unico. Giova peraltro sottolineare la sussistenza, ai sensi dell’art. 6, comma 2, del TUEL, di una riserva di statuto a favore dei singoli Comuni istituiti, sicché spetta proprio allo statuto comunale stabilire “*le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente*” e “*le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento*”: il contrasto – tutt’altro che meramente apparente<sup>94</sup> – tra la norma poc’anzi richiamata e il già citato art. 15, comma 2, del TUEL era in parte risolvibile, sulla scorta delle citate formulazioni della legge, accedendo all’opzione ermeneutica secondo la quale la Regione potesse prevedere nella legge regionale istitutiva del nuovo Comune forme di partecipazione e decentramento diverse ed ulteriori rispetto ai Municipi ferma restando, cionondimeno, la sussistenza di una competenza esclusiva comunale – che si rispecchia nell’autonomia statutaria, appunto – circa l’organizzazione e le funzioni dei Municipi costituiti<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr., ancora, C. BARBATI, *Art. 15*, in M. BERTOLISSI, *L’ordinamento degli enti locali*, cit., p. 129; R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commentario breve*, cit., p. 111.

<sup>92</sup> L’art. 16, rubricato appunto “*Municipi*” stabilisce quanto segue: “*1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l’istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. 2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l’organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione*”.

<sup>93</sup> L’art. 17, infatti, in materia di “*Circoscrizioni di decentramento comunale*”, così come modificato dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, dalla l. 23 dicembre 2009, n. 191 e dalla l. 23 novembre 2012, n. 215, stabilisce quanto segue. “*1. I comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune. 2. L’organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento. 3. I comuni con popolazione tra i 100.000 e i 250.000 abitanti possono articolare il territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento ai sensi di quanto previsto dal comma 2. La popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti. 4. Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell’ambito dell’unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento. 5. Nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei componenti degli organi esecutivi sono comunque disciplinate in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive, secondo le disposizioni dell’articolo 73, commi 1 e 3, e agli uffici pubblici. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.*”

<sup>94</sup> Cfr. R. TOMEI, *Le modifiche territoriali*, cit., p. 156.

<sup>95</sup> Accedono a siffatta ricostruzione, ad es., C. BARBATI, *Art. 15*, in M. BERTOLISSI, *L’ordinamento degli enti locali*, cit., p. 129; E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 7.

Oggi l'art. 15, comma 2, del TUEL conosce una formulazione nuova, informata ad una maggiore ed incisiva partecipazione degli enti coinvolti nel processo di fusione rispetto al Comune nascituro, che parrebbe risolvere il problema emerso dalle considerazioni poc'anzi svolte lasciando, contestualmente, l'agio necessario per enuclearne di nuove. In particolare, l'art. 1, comma 117, della già citata legge 7 aprile 2014, n. 56 – altrimenti nota come “legge Delrio”<sup>96</sup> – ha sostituito il precedente art. 15, comma 2, del TUEL con una norma a tenore della quale i “[...] *comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*”. La disposizione richiamata, evidentemente, s'inscrive nel contesto delle norme, previste dalla recente legge n. 56 del 2014 a supporto dei processi di fusione comunale, che contemplano misure dichiaratamente incentivanti, specialmente con riferimento a taluni istituti giuridici di nuova previsione<sup>97</sup>. Segnatamente, il nuovo comma 2 consente ai Comuni che abbiano avviato il procedimento di fusione di predisporre, già nelle more dell'istituzione del nuovo ente, lo Statuto di quest'ultimo, concertandone – e, naturalmente, approvandone<sup>98</sup> – il testo che entrerà in vigore a far data

---

<sup>96</sup> Su cui v., tra i primissimi commenti, F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid-Rassegna*, n. 9/2014; G. PALOMBELLI, *Autonomie locali: che fare? Dopo l'approvazione della legge “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”*, ivi, n. 7/2014; P. BARRERA, *Città metropolitane, nuove Province e piccoli Comuni: una buona legge che sollecita un cambiamento culturale*, ivi, n. 6/2014; G.C. DE MARTIN, *Sul disegno di legge A.S. 1212 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, ivi, n. 5/2014. Per un commento comma per comma, è ora disponibile L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit. Come afferma nella *Presentazione* al volume appena citato G. DELRIO, *Presentazione. Un nuovo patto per la Repubblica*, ivi, p. 5, “[...] [l']approvazione della legge ha segnato il primo passo nel percorso di ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale repubblicana, di cui il sistema di governo delle autonomie è parte fondamentale, con pari dignità rispetto agli altri livelli istituzionali”.

<sup>97</sup> Cfr. E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”*. *Quali novità all'orizzonte per i piccoli comuni?*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013, p. 14 ove si afferma che trattasi “[...] di novità importanti che consentono, da un lato, una gradualità nel processo di fusione e, dall'altro, mirano a valorizzare le specificità territoriali. Esse si inseriscono, peraltro, nel solco già tracciato dal legislatore e sono da leggersi in sinergia con l'art. 31, co. 23, l. n. 183/2011 che prevede l'applicazione della disciplina del patto di stabilità interno per gli enti di nuova istituzione solamente dal terzo anno successivo a quello della loro costituzione”.

<sup>98</sup> Infatti, è necessaria la previa “*approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali*”. Precisa C. TUBERTINI, *Comma 117*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 237, come tale soluzione costituisca il recepimento di un istituto già praticato “[...] in qualche esperienza regionale, permettendo al comune nato da fusione di poter entrare immediatamente in funzione senza soluzione di continuità e, soprattutto,



dall'istituzione, con apposita legge regionale, del nuovo Comune. Si tratta di uno statuto avente natura interinale, atteso il fatto che rimane in vigore sino all'ulteriore successivo intervento di modifica da parte “*degli organi del nuovo comune istituito*”: tuttavia non può sfuggire, da un lato, come siffatto carattere di “temporaneità” conceda agli enti che si avviano alla fusione ampi margini per la costruzione concordata delle regole e delle dinamiche istituzionali entro le quali le autonomie originarie potranno far sentire la propria voce, gettando solide basi sulle quali erigere il nuovo ente in condizioni di parità, nonché scongiurando la possibilità che gli enti più piccoli si possano sentire “assoggettati” ai più grandi; dall'altro, come tale carattere “provvisorio” dello statuto paia conoscere, *ab origine*, un'intrinseca tendenza alla stabilizzazione, fermo restando che la norma non sembra imporre agli organi del nuovo Comune istituito di procedere alla modificazione dello statuto, ma pare si limiti a prevederne la possibilità nel tempo<sup>99</sup>, sicché eventuali modifiche potrebbero essere apportate solo laddove le amministrazioni ne sentissero effettivamente l'esigenza e quindi, verosimilmente, anche a distanza di parecchio tempo dall'avvenuto consolidamento amministrativo.

La novella, anche alla stregua di quanto detto, va salutata con favore<sup>100</sup>. In primo luogo, lascia inalterata la previsione tesa a garantire “*adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*” alle comunità di origine, eliminando contestualmente l'equivoco – cui si è poc'anzi fatto cenno – in ordine ad una competenza della Regione sul punto in sede di legge istitutiva del nuovo ente: con la nuova formulazione, che individua nello “*statuto del nuovo comune*” la sede per prevedere le forme di partecipazione e decentramento richiamate, infatti, il legislatore ha inteso allineare l'istituto a quanto già disposto dal sopracitato art. 6, comma 2, del TUEL, scongiurando la perpetuazione dell'antinomia. In seconda battuta, la legge 7 aprile 2014, n. 56, considera, all'art. 1, comma 116<sup>101</sup>,

---

poggiando su una solida base normativa”. Lo statuto nato su queste premesse, evidentemente, “[...] potrà costituire una base di riferimento anche per l'eventuale commissario *ad acta*, nominato per il governo dell'ente nelle more di svolgimento delle elezioni”: corsivo dell'Autrice.

<sup>99</sup> Si tratta di una disposizione “[...] posta a salvaguardia della potestà statutaria riconosciuta dall'ordinamento in capo all'organo assembleare del nuovo ente” come osserva C. TUBERTINI, *Comma 117*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 237.

<sup>100</sup> Cfr. E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni*, cit., p. 14, laddove si scrive che “[...] emerge nettamente la volontà del legislatore statale di conferire nuovo impulso ai processi di fusione, rimasti al palo per oltre un ventennio”.

<sup>101</sup> Il quale sancisce che: “*In caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.*”

“*forme particolari di collegamento*” non tipizzate<sup>102</sup> le quali, lasciando libero spazio all’autonomia degli enti che procederanno a fusione, potrebbero costituire l’occasione per raggiungere un maggiore grado di partecipazione delle comunità dei Comuni che procederanno a fusione nelle scelte del nuovo ente<sup>103</sup>. Tali forme *particolari* di collegamento, aventi carattere innominato, consentirebbero agli amministratori degli enti coinvolti nel processo di consolidamento di calibrare la lettera del nuovo statuto sulle peculiari esigenze delle comunità d’origine<sup>104</sup>: esigenze che, chiaramente, il legislatore nazionale non può conoscere, a differenza degli attori del governo locale. Il rischio di una simile disposizione, che peraltro fa salvo l’art. 16 del TUEL in tema di Municipi, è quello di conoscere la medesima sorte di questi ultimi, ovvero sia di essere abbandonata all’orizzonte di una tendenziale mancata applicazione. Spetterà allora agli amministratori, con l’ausilio degli studiosi del diritto, riempire di significato una norma che ha il pregio di non legare le mani ai Comuni e di favorirne l’integrazione ed il coinvolgimento attivo anche a seguito del processo di consolidamento amministrativo, trovando le migliori soluzioni per il caso concreto.

Tornando ora alla disciplina del TUEL, vale la pena spendere qualche parola con riferimento all’art. 15, comma 3, il quale prende in considerazione la tematica della contribuzione, sancendo 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*”. Alla luce di quanto statuito da tale norma, dunque, i contributi possono avere sia natura statale che regionale e costituiscono le prime fonti di finanziamento dei Comuni di

---

<sup>102</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Comma 117*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 238, la quale ravvisa una difficoltà di coordinamento tra le “forme di collegamento” di cui al comma 116, aventi carattere facoltativo e le “forme di partecipazione e di decentramento” di cui al richiamato comma 117, le quali devono invece essere necessariamente disciplinate. La soluzione cui addivene l’Autrice, in ragione della quale queste ultime presentano carattere obbligatorio mentre quelle le prime sono lasciate “[...] all’autonomia (ed alla fantasia) degli statuti” pare senz’altro corretta.

<sup>103</sup> Segnala, ancora, C. TUBERTINI, *Comma 116*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 236, come tali forme di collegamento non paiano presentare una “vocazione gestionale, né necessariamente essere strutturate in organi o uffici, e non sembrano certamente assurgere, a differenza dei municipi, al rango di vere e proprie articolazioni territoriali inframunicipali”. Si concorda con l’Autrice, dunque, su quale parrebbe essere la *ratio* sottesa alla norma, ovvero “[...] suggerire forme di rappresentanza e tutela delle comunità originarie più “leggere”, incoraggiando i comuni a prevedere, nell’esercizio della propria autonomia statutaria, modelli organizzativi sperimentali”.

<sup>104</sup> Cfr. E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni*, cit., p. 13, ove si afferma che tale misura, già presente nel precedente “d.d.l. Delrio” e intesa a consentire particolari forme di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni ormai andati a fusione, “[...] potrebbe costituire un importante incentivo per i Comuni implicati in processi di fusione, allo scopo di valorizzare le comunità d’origine senza perdere, nel contempo, la propria identità”.



nuova istituzione<sup>105</sup>. Mentre i contributi regionali, come si è avuto modo di accennare<sup>106</sup>, hanno carattere obbligatorio ma possono essere determinati discrezionalmente dalla Regione nel *quantum* e nella durata, i contributi statali hanno natura straordinaria e “*rappresentano un canale di finanziamento predeterminato nel quantum e nel periodo di erogazione*”<sup>107</sup>. Tralasciando momentaneamente il tema della contribuzione regionale, per quanto attiene al livello dei contributi erogati dallo Stato possiamo anzitutto menzionare quanto stabilito dal D.M. n. 289 del 1° ottobre 2004 del Ministero dell’Interno – che ha modificato il precedente D.M. n. 318<sup>108</sup> del 1° settembre 2000 – il quale prevede che “*ai comuni scaturenti dalla fusione di comuni preesistenti spetta, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali complessivamente attribuiti ai comuni preesistenti per l’ultimo esercizio precedente all’istituzione del nuovo ente [...]. Il contributo è attribuito in proporzione al periodo temporale di istituzione*”. La disposizione citata è stata di recente riconfermata dall’articolo 20, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 del 2012<sup>109</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale a sua volta prescrive che, a partire dalle fusioni realizzate nel 2012, il contributo straordinario statale ai Comuni che danno luogo alla fusione è commisurato al venti per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l’anno 2010. Tale contributo viene previsto per dieci anni nel limite degli stanziamenti finanziari previsti<sup>110</sup>.

Anche – e soprattutto – sull’aspetto dell’incentivazione la c.d. “legge Delrio” è intervenuta con misure parecchio innovative ed interessanti in quanto, pur non prevedendo direttamente stanziamenti ulteriori a favore delle aggregazioni, ha introdotto disposizioni incidenti sull’assetto della finanza locale con l’intenzione di agevolare nuovamente gli enti nati da fusione<sup>111</sup>. In

---

<sup>105</sup> Cfr. sul tema L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale e regionale in materia di gestioni associate*, in ID., *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d’uso*, allegato a *Dir. Regione*, n. 1-2/2012 del 5 febbraio 2013, pp. 50 ss.; E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 7.

<sup>106</sup> V. *supra*, in questo stesso paragrafo.

<sup>107</sup> Così, ancora, E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 9.

<sup>108</sup> Il D.M. n. 318/2000, segnatamente, aveva stabilito all’art. 1, commi 2 e 3, che ai Comuni “*derivanti da procedure di fusione, [...] spettano rispettivamente il 15 [...] per cento del totale dei fondi erariali annualmente a ciò destinati in base alle disposizioni di legge vigenti*” e che le “*risorse annualmente non utilizzate risultanti dalla partizione [...] possono essere utilizzate nel caso di insufficienza dei fondi per l’una o l’altra delle destinazioni previste*”.

<sup>109</sup> Si segnala, peraltro, che tale normativa ha soppresso le disposizioni del D.M. n. 318/2000 incompatibili con quelle intervenute nel 2012.

<sup>110</sup> Sul tema può essere utile leggere il D.M. 10 ottobre 2012, in tema di “*Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall’anno 2013, ai comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi*”, pubblicato nella G.U. n. 242 del 16 ottobre 2012.

<sup>111</sup> Cfr., in quest’ottica, ad es., l’art. 1, comma 128, della legge Delrio, ove si prevede l’esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai Comuni estinti al nuovo Comune. Cfr. anche l’art. 1, comma 133, ove si prevede che i Comuni “[...] risultanti da una fusione hanno tempo tre anni

particolare l'art. 1, comma 119, sancisce che i Comuni nati da fusione “*possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente*”, con la finalità di riconoscere agli amministratori dei nuovi enti maggiori e più elastici margini di spesa<sup>112</sup> ed eliminando un ulteriore fattore di freno in ordine alla scelta di procedere alla fusione. Tra l'altro, a tale norma si accompagna – con identità di scopo – quanto previsto dal comma precedente<sup>113</sup>, in relazione ai Comuni nati dalla fusione<sup>114</sup> di due o più Comuni di ridotte dimensioni, ai quali “*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*”: la disposizione, tuttavia, non circoscrivendo la previsione a specifiche norme di legge ma riferendosi a tutte quelle in astratto compatibili, pare suscettibile di determinare in futuro problemi interpretativi. Nello stesso senso – ovvero manifestando il favore verso l'istituto delle fusioni con riferimento ai piccoli Comuni – si muove anche l'art. 1, comma 134, il quale, in relazione all'anno 2014, prevede che i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle Unioni di Comuni abbiano la priorità nell'accesso alle risorse del primo Programma “6.000 campanili” concernente – come ricorda l'art. 18, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69<sup>115</sup>, rubricato “*Sblocca cantieri, manutenzione reti e territorio e fondo piccoli Comuni*” – “*interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio*”: un programma teso a ridare slancio, almeno nelle intenzioni, all'economia locale concernente le opere infrastrutturali di piccola entità<sup>116</sup> e finalizzato

---

*dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore”.*

<sup>112</sup> Cfr. P. BARRERA, *Comma 119*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 239, ove asserisce che “[...] si vuole consentire ai comuni nati per fusione di “lucrare” positivamente sui margini per l'indebitamento ereditati dai comuni più virtuosi, anche quando dall'unificazione dei bilanci [...] dovesse emergere una situazione complessiva tale da precludere l'accensione di nuovi mutui”.

<sup>113</sup> Art. 1, comma 118, legge 7 aprile 2014, n. 56, a tenore del quale “[a]l 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”.

<sup>114</sup> Nello stesso senso si muove anche l'art. 1, comma 134. Cfr. C. TUBERTINI, *Comma 134*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 248.

<sup>115</sup> Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*”, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 (in S.O. n. 63, relativo alla G.U. 20 agosto 2013, n. 194) ed entrato in vigore il 22 giugno 2013.

<sup>116</sup> Cfr. E. MICETTI, *Programma 6.000 Campanili: 100 milioni di Euro per finanziare i piccoli Comuni*, in *Gazzetta amm.*, venerdì 11 ottobre 2013, [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it).



a riqualificare il territorio – con un occhio di riguardo alla questione occupazionale – dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Il quadro delle norme tese a incentivare le fusioni si conclude<sup>117</sup> con l’art. 1, comma 131, della “legge Delrio”, ove si riconosce facoltà alle singole Regioni di procedere all’individuazione di ulteriori misure di incentivazione alle Unioni e fusioni nell’ambito della definizione del patto di stabilità interno verticale, “fermo restando l’obiettivo di *finanza pubblica attribuito alla medesima regione*”.

Accanto all’istituto della fusione tradizionale – la quale si risolve nell’istituzione di un nuovo Comune nato da enti locali distinti – la legge 7 aprile 2014, n. 56<sup>118</sup>, prevede un’ulteriore ipotesi di aggregazione tra Comuni, denominata “*procedimento di incorporazione in un comune contiguo*”. Si tratta di una modalità di fusione peculiare<sup>119</sup>, che si realizza attraverso un vero e proprio accorpamento di un Comune in un altro: infatti “*il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest’ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione*”, a differenza di quelli del Comune incorporante che, al contrario, vengono mantenuti. Si tratta di una modalità alternativa alla fusione – incardinata su un procedimento semplificato – che si distingue dall’ipotesi classica disciplinata dal TUEL principalmente per il fatto che mentre in quest’ultima i Comuni preesistenti vengono soppressi per essere sostituiti da un nuovo ente, istituito mediante legge regionale e retto da un commissario fintanto che non si addivenga all’elezione dei nuovi organi, nel consolidamento amministrativo per incorporazione non si assiste alla nascita di un nuovo soggetto bensì alla permanenza in vita di uno dei Comuni originari, il quale succede a titolo universale al Comune incorporato, con la contestuale estensione dei confini amministrativi dell’ente che mantiene la preesistente personalità giuridica. Ovviamente

---

<sup>117</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Commi 131-134*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 248, ove si ravvisa “[...] la volontà del legislatore di favorire al massimo i processi di unione e di fusione, anche a scapito dell’omogeneità di trattamento dei comuni”.

<sup>118</sup> Cfr. l’art. 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, su v. quanto diffusamente scrive C. TUBERTINI, *Comma 130*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., pp. 245 ss., la quale, nel complesso, denuncia la non immediata comprensibilità della *ratio* sottesa alla norma.

<sup>119</sup> Una modalità, in particolare, che sebbene debba essere salutata con favore visto il portato di semplificazione in essa presente, tuttavia potrebbe forse giustificare qualche dubbio di legittimità costituzionale della norma, fermo restando che il *referendum* consultivo in tal caso non avrebbe carattere regionale bensì assumerebbe le forme del *referendum* comunale. Giova sottolineare, tuttavia, che a seguito della sentenza della Corte cost. n. 50/2015 non pare vi possano essere sull’argomento più dubbi sul fatto che la procedura ivi delineata debba considerarsi legittima. Non a caso sono già sopraggiunte le prime legislazioni regionali attuative, intese a individuare un procedimento semplificato proprio per l’ipotesi della fusione per incorporazione. Per quanto attiene alla Lombardia, ad es., cfr. l’art. 3 della L. r. 8 luglio 2015, n. 20, rubricato “*Disciplina dello svolgimento del referendum consultivo comunale e ulteriori modalità della procedura di fusione di comuni mediante incorporazione. Modifiche alla l. r. 29/2006*”.



anche in questa ipotesi – anzi, verrebbe da dire, a maggior ragione – il legislatore ha disposto che lo statuto del Comune incorporante, con apposita integrazione da porre in essere entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione, deve prevedere “*che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*”, ferma restando la facoltà di chiedere la modificazione della denominazione del Comune incorporante, che si ritiene debba esercitarsi tramite referendum. Proprio con riferimento a quest'ultimo tema, l'ulteriore novità introdotta dalla legge in riferimento alla procedura di consultazione da adottarsi nel caso di fusione per incorporazione riguarda le modalità di indagine dell'intenzione autonomistica delle popolazioni interessate, la quale avviene tramite l'istituto del “*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*”. Il referendum consultivo, dunque, svolto secondo le rispettive discipline regionali, deve essere celebrato prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta di incorporazione alla Regione<sup>120</sup>; quest'ultima, peraltro, mantiene la facoltà di individuare la disciplina di dettaglio in ordine alle specifiche modalità della procedura di fusione per incorporazione<sup>121</sup>.

Un'ulteriore disposizione di favore si può rinvenire all'art. 1, comma 121<sup>122</sup>, il quale consente alla legge regionale la possibilità di derogare, per i Comuni nati dalla fusione di enti di ridotte dimensioni, agli obblighi della gestione associata: segnatamente, può essere fissata una diversa decorrenza dell'obbligo, piuttosto che una rivisitazione dei contenuti dello stesso, fermo restando che in assenza di apposita legge regionale in materia, i Comuni nati da fusione che raggiungono una popolazione di almeno 3.000 abitanti – ovvero 2.000, se montani – sono esentati da tale obbligo per la durata di un mandato elettorale.

---

<sup>120</sup> Cfr., ancora, C. TUBERTINI, *Comma 130*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 246, la quale scrive che “[...] la disposizione sembra presupporre che i consigli comunali approvino una prima proposta di incorporazione da sottoporre successivamente a *referendum* e che, solo ad esito (favorevole) di quest'ultimo, sottopongono alla regione una vera e propria proposta di incorporazione”: corsivo dell'Autrice.

<sup>121</sup> Ad avviso di chi scrive, peraltro, la preliminare indizione del referendum consultivo comunale non preclude la facoltà dei Consigli regionali di deliberare l'indizione di un ulteriore referendum regionale, soprattutto laddove la discrezionalità di cui dispone la Regione in materia debba essere esercitata in relazione a casi nei quali taluni interessi regionali, sovraordinati rispetto a quello comunale, debbano essere in qualche misura salvaguardati.

<sup>122</sup> Su cui v. C. TUBERTINI, *Comma 121*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., pp. 240 ss.

Accanto ad alcune previsioni di carattere anche organizzativo<sup>123</sup>, il panorama legislativo della nuova disciplina afferente alle fusioni comunali può concludersi con la menzione di una norma che consente, in definitiva, un ultimo sguardo sul TUEL: l'art. 1, comma 132, della c.d. "legge Delrio", infatti, stabilisce – mediante una disposizione transitoria, preordinata ad ammorbidire gli effetti della fusione e a graduarne il dispiegamento – che nel caso siano stati costituiti Municipi a seguito della fusione, i Comuni risultanti dal processo di consolidamento hanno facoltà di mantenere *“tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione”*, seppur per un lasso di tempo che non può trascendere *“l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune”*. Tale prescrizione, applicabile solo al caso in cui siano vengano costituiti Municipi presso i Comuni originari, impone un ultimo richiamo, per esigenze di completezza, all'art. 16 del TUEL. Come si è già avuto modo di accennare nel paragrafo precedente, l'istituto del Municipio nasce con la legge sulle autonomie locali del 1990, per poi essere rivisto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 265 del 1999<sup>124</sup>. L'art. 16 del TUEL, composto da due commi distinti, ha definitivamente delimitato i confini dell'istituto, stabilendo che nei Comuni istituiti *“[...] mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse”* disciplinandone – congiuntamente al regolamento – l'organizzazione e le funzioni, nonché conferendo la facoltà di *“prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto”* applicandosi, contestualmente, agli amministratori dei municipi le norme previste in relazione agli amministratori dei Comuni di pari dimensione. Come si può agevolmente intuire da quanto detto sinora, l'istituto del Municipio può essere modellato a piacimento mediante le disposizioni statutarie ritenute più opportune; da tale prerogativa – pienamente conferente con il dettato dell'art. 114<sup>125</sup> Cost. –

---

<sup>123</sup> Si pensi, ad es., all'art. 1, commi 127 e 129, i quali rispettivamente prevedono, da una parte, che l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese rimanga valida fino alla scadenza, nonostante il sopravvenuto consolidamento amministrativo nonché, dall'altra, la possibilità di conservazione dei codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti alla fusione. Come afferma C. TUBERTINI, *Commi 124-129*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., pp. 243 ss., i commi da 124 a 129 *“[...] disciplinano alcuni rilevanti profili relativi alla successione tra il nuovo comune derivante da fusione ed i preesistenti comuni, al fine di individuare con certezza le norme e gli atti applicabili e di assicurare continuità amministrativa, specie nella gestione economico-finanziaria delle risorse degli enti coinvolti”*.

<sup>124</sup> Segnatamente, tale articolo ha proceduto alla sostituzione dell'art. 12 della l. n. 142/1990 prevedendo, tra le altre cose, il principio per cui *“[l]o statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto”* e stabilendo che si applicano *“agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione”*.

<sup>125</sup> Il quale, come risaputo, prevede quanto segue. *“1. La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. 2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. 3. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*.

discende una forte elasticità e capacità di adattarsi alle singolari condizioni territoriali nelle quali ne viene prevista l'applicazione<sup>126</sup>, manifestando quella predisposizione alla cura degli interessi – da intendersi in senso lato – e delle identità peculiari riferibili alle comunità d'origine che è propria di tale figura organizzativa: del resto, le funzioni esercitate dai Municipi possono essere declinate secondo una logica partecipativa, consultiva ovvero di amministrazione attiva, conformandosi alle esigenze e alla volontà emergenti nel singolo contesto territoriale di volta in volta considerato<sup>127</sup>. Il Municipio, dal punto di vista giuridico, presenta carattere di facoltatività ed è un organo derivato privo di personalità giuridica, sicché viene alimentato mediante risorse strumentali<sup>128</sup>, umane ed economiche del Comune nato dalla fusione<sup>129</sup>: come è stato rilevato<sup>130</sup>, infatti, non può essere considerato un ente locale in quanto risulta escluso dai confini della categoria tracciati dall'art. 2<sup>131</sup>, comma 1, del TUEL e da tale carattere ne discende l'esclusione della personalità giuridica. Peraltro, quale organismo di decentramento<sup>132</sup> amministrativo delle funzioni e dei servizi, il Municipio può svolgere “qualsiasi attività dell'amministrazione comunale diversa dall'esercizio di funzioni amministrative”<sup>133</sup>, ferma restando la competenza del Comune in ordine alla rappresentatività e al perseguimento del

---

<sup>126</sup> B. ACCETTURA, *Art. 16*, in M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 131.

<sup>127</sup> Cfr. C. MIGNONE – P. VIPIANA – P.M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, cit., p. 117; E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 14; L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., p. 56.

<sup>128</sup> Cfr. R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commentario breve*, cit., p. 113.

<sup>129</sup> In tal senso, cfr. L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., p. 54, ove si richiama, tra l'altro, R. IANNOTTA, *Ordinamento comunale e provinciale*, in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1995, p. 105.

<sup>130</sup> Cfr. E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 12.

<sup>131</sup> L'art. 2 del TUEL, rubricato “*Ambito di applicazione*”, prevede infatti che: “1. *Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. 2. Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali*”.

<sup>132</sup> Sul tema si segnala come paia oramai priva di fondamento la diatriba relativa alla natura giuridica dei Municipi, che parte della dottrina qualificava quali “organismi di deconcentrazione” invece che di “decentramento”. Infatti l'antinomia prima sussistente tra l'art. 6, comma 2, e l'art. 15, comma 2, del TUEL è stata risolta, come osservato *supra*, in questo stesso paragrafo, dalla recente “legge Delrio”, sicché oggi tale distinzione pare superata a favore della qualificazione – già da tempo operata dalla dottrina maggioritaria – quali organismi di decentramento. Per un approfondimento circa tale distinzione cfr. E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 13.

<sup>133</sup> Così, L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., p. 55. Cfr. anche R. CAVALLO PERIN, *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, Jovene, Napoli, 1993, p. 157 ss.; A. VIGNERI, *Art. 6*, in A. VIGNERI – S. RICCIO (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali e status degli amministratori*, Maggioli, Rimini, 1999, p. 71.

pubblico interesse: a dire il vero, tuttavia, parte della dottrina<sup>134</sup> ha ravvisato nel Municipio anche i caratteri di organismo di decentramento politico, vista la libertà riconosciuta all'autonomia statutaria di prevedere anche organi eleggibili a suffragio universale; senonché, giova forse rammentare che tale evenienza costituisce una pura e semplice possibilità, ben potendo lo statuto prevedere la semplice nomina per designazione da parte del sindaco o dell'assemblea consiliare del Comune nato da fusione<sup>135</sup>. Purtroppo, nonostante l'astratta compatibilità tra Municipi, circoscrizioni di decentramento comunale e, soprattutto – quali entità naturali o di fatto corrispondenti a porzioni autonome di territorio su cui insistono determinate comunità<sup>136</sup>, peraltro molto diffuse nel nostro Paese – frazioni<sup>137</sup>, l'esperienza dei Municipi è stata a ragione definita come un'occasione mancata<sup>138</sup>, che in effetti ha stentato a decollare ed ha conosciuto un ridotto ambito di applicazione<sup>139</sup>. Tuttavia, pare che l'istituto abbia riscontrato sinora tali risultati non solo a causa di una normativa perfettibile, ma anche in ragione del diffuso disinteresse latente nel nostro Paese – fino ad anni recenti – verso l'istituto delle fusioni<sup>140</sup>, istituto cui la recente “legge Delrio” ha cercato di fornire ulteriore slancio verso una nuova stagione maggiormente incline al consolidamento amministrativo.

---

<sup>134</sup> Segnatamente B. ACCETTURA, *Art. 16*, in M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 131.

<sup>135</sup> In questo senso, cfr. P.S. PUGLIANO, *I Municipi, le circoscrizioni di decentramento comunale e il titolo di città*, in G. DE MARZO – R. TOMEI, *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, cit., p. 157; R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commentario breve*, cit., p. 113. Per un approfondimento in ordine agli organi municipali, alle modalità elettive e alle competenze dei Municipi, v. quanto riportato in L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., pp. 57 ss.

<sup>136</sup> In questi termini, cfr. E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 17.

<sup>137</sup> Cfr. C. MIGNONE – P. VIPIANA – P.M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, cit., p. 130 ss. Infatti l'istituto del Municipio opera secondo finalità diverse rispetto a quelle ascrivibili alle frazioni, fermo restando che la “*frazione, in quanto entità di fatto, non perde il proprio status per effetto del riconoscimento della comunità come Municipio*”, come scrive testualmente E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 18.

<sup>138</sup> In questi termini v. E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., pp. 19 ss.

<sup>139</sup> Cfr. P.S. PUGLIANO, *I Municipi, le circoscrizioni*, cit., p. 158; A. VIGNERI, *Art. 6*, in A. VIGNERI – S. RICCIO (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali*, cit., p. 70. Tuttavia, come si vedrà *infra*, par. 5, non mancano alcune prime applicazioni tese a rivitalizzare l'istituto, proprio in concomitanza con l'attuale stagione, improntata ad una maggiore considerazione del consolidamento amministrativo fra enti locali.

<sup>140</sup> Cfr. P.S. PUGLIANO, *I Municipi, le circoscrizioni*, cit., p. 158; v. anche E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 22, ove si afferma che l'insuccesso “dei Municipi riflette l'insuccesso della fusione, che ne costituisce il presupposto necessario [...] nell'ultimo ventennio le fusioni di Comuni in Italia sono state un evento raro. Le ragioni probabilmente riposano nell'incapacità del legislatore (statale e regionale) di trovare stimoli e strumenti capaci di indurre spontaneamente i Comuni a utilizzare questa forma di modificazione territoriale”.

Un breve *excursus* circa lo stato attuale della frammentazione territoriale a livello nazionale, accompagnato dalla descrizione delle esperienze di fusione già concretizzatesi, peraltro, consente di ravvisare qualche segnale incoraggiante.

### **3. Il «revirement» delle amministrazioni locali: l'orizzonte nazionale**

Un'analisi dei dati statistici, come spesso accade, può consentire anche in questo ambito di svolgere a posteriori valutazioni maggiormente consapevoli in relazione ai fenomeni registratisi di recente. Per questo ordine di ragioni – cioè, in altri termini, al fine di comprendere meglio le dinamiche che hanno avuto modo di svilupparsi nel corso degli ultimi anni con riferimento all'istituto delle fusioni comunali – giova procedere ad una brevissima ricognizione circa la situazione dell'assetto territoriale fotografato a partire dall'epoca statutaria<sup>141</sup>, per poi rendere conto dei dati e delle esperienze empiriche che possono essere utilmente riportate in ordine al grado di diffusione del fenomeno del consolidamento amministrativo comunale.

Nel 1861, all'indomani dell'unità d'Italia, il numero dei Comuni presenti nel Regno si assestava sulle 7.720 unità, aggregati in 193 circondari, 59 province e 11 compartimenti territoriali<sup>142</sup>. Successivamente – con la conclusione del primo conflitto mondiale – l'annessione al Regno d'Italia dei nuovi territori del Trentino-Alto Adige, di Trieste, Gorizia, Istria e Zara ha consentito un notevole innalzamento del novero dei Comuni italiani tanto che, a seguito del computo dei municipi che insistevano sui territori annessi<sup>143</sup>, il numero complessivo degli enti locali raggiunse

---

<sup>141</sup> Per uno sguardo sulle dinamiche del governo locale – e non solo – secondo una prospettiva storico-giuridica, cfr. P.V. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, II ed., Carocci, Roma, 2010; ID., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Franco Angeli, Milano, 2005; P. AIMO – E. COLOMBO – F. RUGGE (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia University Press, Pavia, 2014. Volendo estendere l'indagine alle maggiori città italiane ottocentesche, si suggerisce anche E. COLOMBO (a cura di), *I sindaci del re. 1859-1889*, Il Mulino, Bologna, 2011. Sulla dimensione europea del municipalismo, v. *ex multis*, F. RUGGE (a cura di), *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano, 1992; ID., *I regimi municipali in Italia e Germania fra Otto e Novecento. Una comparazione*, in *Politico*, 2001, pp. 333 ss.; P. DOGLIANI – O. GASPARI (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli editore, Roma, 2003.

<sup>142</sup> Cfr., costituendo uno studio di grande interesse anche dal punto di vista statistico, ANCI – FONDAZIONE IFEL (a cura di), *1861-2011. L'Italia dei Comuni. 150 anni di Unità*, Ograro, Roma, p. 12, consultabile anche in <http://www.centrodocumentazionecomuni.it>. V. anche W. TORTORELLA (a cura di), *Lo stato dei Comuni*, Marsilio editori, Venezia, 2012. L'epoca statutaria, peraltro, come osservato da P.V. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia*, cit., p. 18, ha conosciuto una “pronunciata caratura autoritaria” che si è ripercossa sulla struttura del governo locale e sulle relative politiche di riferimento.

<sup>143</sup> Come riportato in ANCI – FONDAZIONE IFEL (a cura di), *1861-2011. L'Italia dei Comuni*, cit., p. 51, a confini invariati “[...] il numero dei comuni sarebbe [stato] pari a 8354 e la variazione rispetto alle

quota 9.194 unità, attualmente il numero più alto mai raggiunto nella storia dell'Italia unita. Una consistente riduzione del numero dei Comuni imposta d'imperio e secondo logiche di matrice autoritativa si è potuta registrare nel periodo fascista. Infatti le politiche pubbliche varate in quel periodo al fine di razionalizzare concretamente la distribuzione degli enti locali sul territorio nazionale condussero, mostrando una certa efficacia, ad una sensibile diminuzione del numero dei Comuni italiani, il cui novero raggiunse la quota delle 7.314 unità nel 1931<sup>144</sup>. Da allora, con la svolta repubblicana, il numero dei Comuni italiani ha ripreso ad aumentare con gradualità, superando ampiamente gli 8.000 municipi, sicché solamente a partire dagli anni Novanta del secolo scorso hanno avuto modo di ripresentarsi iniziative tese al contenimento della frammentazione. Tra il 1991 e il 2013<sup>145</sup> si sono registrate 9 fusioni tra 24 comuni, la prima avvenuta nel 1995 e l'ultima nel 2011<sup>146</sup>: nonostante il numero esiguo di aggregazioni è possibile sottolineare alcune caratteristiche ricorrenti in relazione a tali processi di fusione<sup>147</sup>. Infatti, in primo luogo, tali iniziative hanno riguardato sempre l'Italia settentrionale: due fusioni si sono concretizzate in Veneto<sup>148</sup> nel 1995, due fusioni in Piemonte<sup>149</sup> risalenti al 1998 e al 1999, due in Lombardia<sup>150</sup>, perfezionatesi nel 2003 e nel 2011, una in Friuli-Venezia Giulia<sup>151</sup> nel 2009 e, da ultimo, due fusioni

---

rilevazioni precedenti sarebbe da attribuirsi solamente alle fusioni, soppressioni o annessioni in comuni maggiori. Rispetto alle nuove realtà comunali, 187 non si trovano più in territorio italiano, poiché soppressi o ceduti ad altra nazione (ex-Jugoslavia)”; come si evince da quanto scritto successivamente, ivi, p. 54, “[...] Dal 1901 al 1921 si contano 947 nuovi comuni nel Regno, tra i quali Trieste è primo per ammontare di residenti: 239.627”.

<sup>144</sup> La statistica proviene dai dati pubblicati in F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003, p. 115.

<sup>145</sup> Anni per i quali l'Istat diffonde i dati ufficiali relativi alle variazioni amministrative dei Comuni italiani.

<sup>146</sup> Per una rapida ricognizione in relazione al numero di municipi istituiti a seguito di fusione di Comuni nell'arco temporale richiamato, v. E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., p. 20.

<sup>147</sup> Per una rapida carrellata in relazione a tali esperienze, cfr. L. BECCARIA, *Le fusioni di comuni dal 1990 al 2013: una rassegna di esperienze*, in *Osservatorio OPAL*, n. 3-12/2013, Università del Piemonte Orientale, consultabile in <http://drasd.unipmn.it/>.

<sup>148</sup> Si tratta dei Comuni di Porto Viro, in provincia di Rovigo, da un lato e Due Carrare, in provincia di Padova, dall'altro, il primo costituito mediante la fusione di Donada e Contarina ed il secondo nato dalla soppressione di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano.

<sup>149</sup> Si tratta, rispettivamente, del Comune di Montiglio Monferrato, in provincia di Asti, istituito a seguito della fusione di Montiglio, Scandeluzza e Colcavagno e del Comune di Mosso, in provincia di Biella, derivante dalla fusione di Pistolesa e Mosso Santa Maria.

<sup>150</sup> Ci si riferisce, rispettivamente, al Comune di San Siro, nato dalla soppressione di Santa Maria Rezzonico e Sant'Abbondio, nonché del caso di Gravedona ed Uniti, istituito a seguito del consolidamento tra Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona. Circa questi casi, v. *infra*, par. 4.

<sup>151</sup> Si tratta dei Comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano, i quali hanno dato vita all'amministrazione di Campolongo Tapogliano.

si sono concluse in provincia di Trento<sup>152</sup> nel 2010; in secondo luogo, i nuovi Comuni istituiti non hanno comunque raggiunto soglie demografiche particolarmente elevate, sicché nella quasi totalità dei casi si è trattato di piccoli Comuni, con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti<sup>153</sup> e probabilmente, si tratta di aggregazioni fondate più su ragioni identitarie che non sulla volontà di creare delle economie di scala<sup>154</sup>. Dopo la creazione, mediante fusione, del Comune di Gravedona ed Uniti nel 2011, non si sono più concretizzate ulteriori fusioni fino al termine del 2013, quando altre due aggregazioni si sono verificate, rispettivamente, in Campania<sup>155</sup> e in Veneto<sup>156</sup>.

Una rinnovata attenzione delle amministrazioni locali verso l'istituto delle fusioni comunali, tuttavia, si è registrata nell'ultimo anno, producendo risultati tanto insperati in passato, quanto inattesi. Infatti i dati Istat aggiornati al 1° ottobre 2012 affermano che il complesso dei Comuni presenti sul territorio nazionale raggiungeva in quella data le 8.092 unità amministrative<sup>157</sup>, mentre al 22 febbraio 2014<sup>158</sup> si sono ridotti a 8.057 per effetto di una serie di iniziative di fusione che hanno portato in taluni casi anche a significativi risultati, come accaduto in Lombardia per effetto

---

<sup>152</sup> Ove sono stati istituiti i Comuni di Comano Terme, nato dalla soppressione di Bleggio Inferiore e Lomaso, e di Ledro, nato dalla fusione di ben sei municipi, ovvero Concei, Bezzecca, Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto.

<sup>153</sup> Le uniche eccezioni, infatti, sono rappresentate da Donada, Contarina e Carrara San Giorgio, che al momento della fusione contavano, rispettivamente, una popolazione pari a 5.912, 8.250 e 5.044 abitanti.

<sup>154</sup> Tuttavia, il fatto che tali iniziative si siano verificate specialmente nell'Italia settentrionale asseconda, ad avviso di chi scrive, l'idea per la quale i processi di fusione possono avere successo ed essere maggiormente incisivi specialmente laddove vi siano realtà territoriali sulle quali insiste un tessuto economico ed imprenditoriale di una certa consistenza: laddove, cioè, sia mutata la percezione del concetto di appartenenza ai luoghi oppure, per necessità comunque legate all'esigenza di viaggiare verso i centri maggiormente sviluppati per fini lavorativi, si siano imposte esigenze di riordino territoriale. Questo spiegherebbe almeno in parte le ragioni di una certa "staticità" delle regioni meridionali rispetto a tale fenomeno. Sul punto, comunque, v. *infra*, par. 5.

<sup>155</sup> Ci si riferisce al Comune di Montoro, nato il 3 dicembre 2013 dall'aggregazione degli enti preesistenti di Montoro Inferiore e Montoro Superiore: il consolidamento delle due realtà, peraltro ha condotto alla nascita di un Comune demograficamente assai rilevante, considerato che attualmente si attesta sui 19.456 abitanti (fonte: <http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2014/>).

<sup>156</sup> Comune di Quero Vas, nato dalla fusione di Quero e Vas, istituito il 28 dicembre 2013.

<sup>157</sup> Cfr. F. SPALLA, *Deframmentazione istituzionale e cooperazione sistemica locale. Comuni e Province in trasformazione*, in *Politico*, 2013, p. 184 ss., soprattutto p. 185 ove si specifica che: "[d]egli 8.092 Comuni italiani nel 2013, 1.929 (23,8%) contano meno di mille abitanti e sono diminuiti di 45 unità nell'ultimo decennio; 3.762 (46,5%) hanno da mille a cinquantamila abitanti (-100 unità nell'ultimo decennio); 1.672 (20,7%) hanno da cinquantamila a quindicimila abitanti (+71 unità nell'ultimo decennio); 729 (9%) hanno più di quindicimila abitanti (+65 unità nell'ultimo decennio)". E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., pp. 1 ss., laddove si specifica, rispetto a questo dato, che di questi Comuni, "il 70,3% (5.683) ha una popolazione fino a 5.000 abitanti e il 23,9% (1.936) sono i c.d. Comuni polvere, ovvero realtà comunali con non più di 1.000 abitanti". Per un'analisi approfondita delle modalità che hanno condotto a un simile assetto, cfr. L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, cit.

<sup>158</sup> Fonte Istat, cfr. in particolare <http://www.istat.it/it/archivio/6789>.

del c.d. *referendum day* svoltosi lo scorso 1° dicembre 2013, all’esito del quale il numero dei Comuni lombardi<sup>159</sup> è diminuito da 1.544 a 1.531 unità<sup>160</sup>. Si è trattato, come si avrà modo di constatare nel paragrafo che segue, di un evento senz’altro assai interessante, pur risultando un’occasione sfruttata non al massimo dell’Amministrazione regionale.

A parte quanto accaduto recentemente in Lombardia – su cui ci si soffermerà a breve – giova menzionare qualche dato in riferimento al panorama nazionale, se non altro per comprendere la portata del *revirement* maturato nel corso del 2013 e i cui frutti si sono palesati solo da qualche mese. L’esperienza dello scorso anno ha portato, dall’inizio del 2014, all’istituzione di 24 nuovi Comuni in conseguenza di un percorso di consolidamento amministrativo<sup>161</sup> che ha condotto alla soppressione – nell’arco di un brevissimo periodo di tempo – di 57 Comuni su tutto il territorio nazionale, oltre il doppio rispetto a quanti non se ne siano aggregati a partire dal 1991. Infatti, come mutuato dalle più recenti statistiche<sup>162</sup>, la Regione [Emilia-Romagna](#)<sup>163</sup> ha visto nascere 4 nuovi comuni a fronte dei 12 soppressi, una fusione si è registrata, rispettivamente, in Friuli-Venezia

---

<sup>159</sup> Per un’analisi approfondita circa l’assetto dei Comuni lombardi, v. A. CERIANI (a cura di), *Piccoli Comuni in Lombardia*, in *Amministrare*, 2009, pp. 35 ss.; più in generale, per un approfondimento incentrato sulla finanza locale e sulle dinamiche fiscali proprie alle Unioni di Comuni, cfr. A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *L’Unione di Comuni come autorità fiscale unitaria*, *ivi*, pp. 129 ss.

<sup>160</sup> Oggi divenuti 1.530 Comuni, per effetto dell’istituzione – mediante la Legge Regionale 27 gennaio 2015, n. 1 – di La Valletta Brianza, ente nato dal consolidamento dei Comuni di Perego e Rovagnate, in provincia di Lecco.

<sup>161</sup> La rilevanza del fenomeno emerge con ancora maggiore evidenza soprattutto se si considerano i dati statistici dei Comuni italiani. In particolare ha scritto A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale*, in *Forum quad. cost.*, 2 ottobre 2012, p. 4, che “[...] Degli 8102 comuni della Repubblica il 75% ha meno di 5000 abitanti (400 Comuni hanno meno di 100 abitanti). Solo il 2% dei Comuni supera i 20.000 abitanti. Mentre 7045 Comuni hanno meno di 10.000 abitanti, solo 44 Comuni hanno più di 100.000 abitanti e in essi risiede un quarto della popolazione italiana. Ma soprattutto, come è stato documentato in una ricerca ancora attuale (Rotelli 1998, 173 ss.), i quasi 4000 Comuni al di sotto dei 2000 abitanti hanno un bilancio pro capite superiore del 25 - 30 % rispetto ai Comuni medi, ma godono di servizi pubblici inferiori in media del 30% circa”.

<sup>162</sup> Cfr. il sito <http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2014/>.

<sup>163</sup> Ci si riferisce ai Comuni, istituiti il 1° gennaio 2014, di Valsamoggia, Fiscaglia, Sissa Trecasali e Poggio Torriana i quali, rispettivamente, nascono dalla fusione di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno, Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro, Sissa e Trecasali, nonché, da ultimo, Poggio Berni e Torriana. L’esperienza di Valsamoggia, in particolare, costituisce senza dubbio una delle esperienze più rilevanti in Italia per estensione di territorio interessato e popolazione: sul punto, cfr. D. RUMPIANESI, *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L’Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in *Ist. Federalismo*, 2014, pp. 465 ss.



Giulia<sup>164</sup> e in Veneto<sup>165</sup>, due nelle Marche<sup>166</sup> a fronte dei 5 Comuni iniziali e 7 aggregazioni sono andate in porto in Toscana<sup>167</sup>, con 14 municipi soppressi.

Tale tendenza, seppur in forma più tenue, si è manifestata anche nel 2015. Infatti, attualmente in numero dei Comuni italiani raggiunge le 8.047 unità amministrative<sup>168</sup>, dieci in meno rispetto all'anno precedente; segnatamente, a seguito dell'aggregazione di 16 Comuni appartenenti a Friuli-Venezia Giulia<sup>169</sup>, Lombardia<sup>170</sup>, Toscana<sup>171</sup> e Trentino Alto-Adige<sup>172</sup>, sono stati istituiti 6 nuovi enti locali.

Inoltre, occorre rammentare che altri processi di consolidamento amministrativo non citati in precedenza condurranno, per effetto delle positive consultazioni già verificatesi, ad una sensibile riduzione del numero dei Comuni italiani a decorrere dal 2016. In particolare ci si riferisce, da un lato, all'esperienza dell'Abruzzo – che potrebbe vedere la nascita di Nuova Pescara, un ente dalle dimensioni assai significative<sup>173</sup> derivante dalla fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e

---

<sup>164</sup> Ove il 1° gennaio 2014 è stato istituito il Comune di Rivignano Teor, nato dal consolidamento tra, appunto, Rivignano e Teor.

<sup>165</sup> Dove è stato istituito, in data 22 febbraio 2014, il nuovo Comune di Longarone, in conseguenza dell'aggregazione di Castellavazzo e Longarone.

<sup>166</sup> Segnatamente, ci si riferisce al nuovo Comune di Trecastelli, nato dal consolidamento dei municipi di Castel Colonna Monterado e Ripe, nonché a quello di Vallefoglia, derivante dalla fusione di Colbordolo e Sant'Angelo in Lizzola, entrambi istituiti il 1° gennaio 2014.

<sup>167</sup> Si pensi ai 7 nuovi Comuni denominati Castelfranco Piandiscò, nato dall'aggregazione di Castelfranco di Sopra e Pian di Sco, Pratovecchio Stia, nato dall'aggregazione degli originari Pratovecchio e Stia, Figline e Incisa Valdarno, derivanti da Figline Valdarno e Incisa in Val d'Arno, Scarperia e San Piero, nato dal consolidamento di San Piero a Sieve e Scarperia, Fabbriche di Vergemoli, espressione dell'aggregazione tra gli originari Comuni di Fabbriche di Vallico e Vergemoli, Casciana Terme Lari, nato dal consolidamento di Casciana Terme e Lari, nonché Crespina Lorenzana, nato dagli omonimi Comuni originari.

<sup>168</sup> V. i dati presenti in <http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2015/>.

<sup>169</sup> Ci si riferisce ai Comuni di Arzene e Valvasone, in provincia di Pordenone, che si sono fusi per dar luogo all'istituzione di Valvasone Arzene, a partire dal 1° gennaio 2015, sancita con la Legge Regionale n. 20 del 5 novembre 2014.

<sup>170</sup> Si tratta della già citata esperienza riguardante la fusione di Perego e Rovagnate, dalla cui fusione è sorto il Comune di La Valletta Brianza, in provincia di Lecco.

<sup>171</sup> È il caso di Sillano Giuncugnano, nato dall'aggregazione tra Giuncugnano e Silano, in provincia di Lucca.

<sup>172</sup> In Trentino Alto-Adige il processo di fusione è stato rilevante, avendo coinvolto complessivamente dieci Comuni. Si tratta di Coredò, Smarano, Taio, Tres e Vervò, dalla cui fusione è sorto il Comune di Predaia, di Dorsino e San Lorenzo in Banale, i quali si sono aggregati nel Comune di San Lorenzo Dorsino e, infine, di Bersone, Daone e Praso, che si sono consolidati nel Comune di Valdaone. Tutti i Comuni citati appartengono alla provincia di Trento e sono stati istituiti a partire dal 1° gennaio 2015.

<sup>173</sup> Il caso abruzzese è molto rilevante, in quanto la fusione, se andrà a buon fine, riguarderà centri di grandi dimensioni: infatti a seguito del consolidamento di Pescara, Montesilvano e Spoltore potrebbe nascere Nuova Pescara, un ente di ben 186.145 abitanti. Il referendum relativo a tale futura aggregazione si è svolto il 25 maggio 2014, registrando il 64% dei voti favorevoli (fonte: <http://pescaramontesilvanospoltore.it/>), ma la legge regionale di istituzione del nuovo soggetto amministrativo non è ancora stata promulgata.

Spoltore – nonché, dall’altro, a quella del Trentino Alto-Adige ove una serie di consultazioni svoltesi dapprima il 14 dicembre 2014<sup>174</sup> e, recentemente, il 7 giugno 2015 – data nella quale si sono celebrati 19 referendum consultivi – consentirà senz’altro un cospicuo abbattimento del numero Comuni della Regione per effetto delle leggi regionali istitutive dei nuovi enti, già promulgate<sup>175</sup>. Osservando il complesso delle vicende aggregative menzionate, la dimensione identitaria delle popolazioni coinvolte pare intrecciarsi con le istanze del contenimento della spesa pubblica, in una commistione virtuosa che potrebbe – potenzialmente – assurgere ad esempio anche per le altre amministrazioni locali che considerassero, in futuro, di percorrere la via della fusione in luogo di quella della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Tuttavia, corre l’obbligo di rilevare come il risultato forse più interessante si sia ad oggi concretizzato in Lombardia, esperienza di cui occorre render conto nel paragrafo seguente.

#### **4. Il caso della Lombardia e il c.d. «Referendum day»**

L’iter procedimentale sotteso all’istituzione di nuovi Comuni tramite fusione di due o più enti tra loro contigui è disciplinato – per quanto attiene al caso della Lombardia<sup>176</sup> – nella L. r. 15 dicembre 2006, n. 29, recante il “*Testo Unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali*”; la citata legge regionale regola anche il mutamento delle circoscrizioni e denominazioni comunali<sup>177</sup>, per tale via procedendo all’attuazione tanto dell’art. 133, comma 2, della Costituzione, che dell’art. 53 della Legge Regionale Statutaria<sup>178</sup> 30 agosto 2008 , n. 1. La procedura, stando al dettato

---

<sup>174</sup> Ci si riferisce ai referendum svoltisi, appunto, lo scorso 14 dicembre 2014 in merito ai Comuni di Monclassico e Dimaro, nonché di Pieve di Bono e Prezzo, che condurranno all’istituzione dei nuovi Comuni, rispettivamente, di Dimaro Folgarida e di Pieve di Bono-Prezzo, come confermato dalle leggi regionali istitutive nn. 1 e 2 del 16 febbraio 2015.

<sup>175</sup> Per una puntuale indicazione relativa ai Comuni interessati, al numero di Comuni che effettivamente verranno soppressi e alla normativa di riferimento riguardante sia le leggi istitutive che il procedimento referendario, sia consentito il richiamo a E. MAURI – G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L’esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in corso di pubblicazione sulla Rivista *Le Regioni*, 2015.

<sup>176</sup> Per una comparazione con la procedura prevista, ad es., nella regione Veneto, v. L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., p. 51, nonché E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., pp. 22 ss.

<sup>177</sup> L’art. 1 della citata normativa, a dire il vero, richiama anche la “*promozione e coordinamento delle iniziative per l’istituzione di nuove province e per il mutamento delle circoscrizioni provinciali*”.

<sup>178</sup> Lo Statuto d’autonomia della Lombardia infatti, all’art. 53, stabilisce quanto segue: “*Sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge regionale concernenti l’istituzione, nell’ambito del territorio della Regione, di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali ai sensi dell’articolo 133 della Costituzione.*” La Legge Regionale Statutaria 30 agosto, n.1, è stata approvata dal Consiglio regionale con le deliberazioni 13 marzo 2008, n. VIII/558 e 14 maggio 2008 n. VIII/615 ed ha sostituito il previgente Statuto del 1971.

normativo vigente nel 2013, veniva promossa dalla Giunta regionale<sup>179</sup>, su richiesta – deliberata a maggioranza – dei Consigli comunali coinvolti ovvero su iniziativa della maggioranza degli elettori residenti nei Comuni, nelle frazioni o nelle borgate interessate<sup>180</sup>; attualmente, a seguito degli interventi di razionalizzazione operati con la L. r. 8 luglio 2014, n. 19, tale competenza spetta al Presidente della Giunta regionale, secondo passaggi procedurali nel complesso analoghi ai precedenti, seppur caratterizzati da una scansione dei tempi del procedimento leggermente modificata e semplificata<sup>181</sup>. La successiva consultazione referendaria, specificamente disciplinata

---

<sup>179</sup> Si segnala che l'art. 9 – rubricato “*Modifiche alla l. r. 29/2006*” – della Legge regionale 8 luglio 2014, n. 19, recante “*Disposizioni per la razionalizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, sanitario e territoriale*” modifica, appunto, la Legge regionale 29/2006 – secondo quanto si può apprendere dalla relazione introduttiva al relativo progetto di legge n. 154/2014 – con “*la finalità di sistematizzare la tempistica relativa all'iter in materia di circoscrizioni comunali, in particolare per le fusioni dei Comuni, per consentire in un'unica giornata la grande maggioranza delle consultazioni referendarie [...] attribuendo direttamente al Presidente della Giunta regionale la promozione della relativa procedura; la presentazione del relativo progetto di legge avrà luogo a seguito della mera verifica dei requisiti formali della richiesta*”.

<sup>180</sup> In particolare la procedura vigente nel dicembre 2013 seguiva i seguenti passaggi, che rimangono sostanzialmente gli stessi anche nell'attuale formulazione degli artt. 7-10 della L. r. 29/2006, salva la variazione di alcune competenze e una diversa scansione dei tempi del procedimento. I Comuni interessati alla fusione dovevano deliberare la volontà di fondersi, individuando la denominazione del nuovo ente locale o quantomeno la rosa delle possibili denominazioni, e successivamente richiedere alla Giunta regionale la promozione della procedura per la variazione amministrativa in un unico Comune, inviando alla stessa le proprie delibere consiliari ai sensi dell'art. 7, comma 3. Entro novanta giorni gli uffici della Regione verificavano la sussistenza dei requisiti di ordine formale provvedendo, in caso affermativo, alla predisposizione del relativo progetto di legge ai fini della successiva sottoposizione alla Giunta regionale, la quale lo trasmetteva, in seguito ad approvazione, al Consiglio regionale. Ai sensi dell'art. 8, il progetto di legge veniva successivamente sottoposto al vaglio del Consiglio provinciale competente per territorio nonché, in caso di Comune montano, all'assemblea della Comunità montana di cui facesse parte, affinché procedessero a rendere il parere di merito, obbligatorio ma non vincolante, da ritrasmettere al Consiglio regionale entro sessanta giorni dalla ricezione del progetto medesimo. In caso di inerzia i due pareri dovevano intendersi favorevoli. La competente Commissione consiliare, successivamente, trasmetteva al Consiglio regionale – unitamente ad una relazione e comunque previo esame degli stessi – il progetto di legge e i pareri pervenuti. Infine il Consiglio regionale, su proposta della Commissione consiliare competente, deliberava l'indizione del referendum ai sensi dell'art. 9, comma 2.

<sup>181</sup> Oggi la procedura avviene secondo le seguenti modalità. La richiesta viene presentata al Presidente entro e non oltre il 1° marzo di ogni anno, ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 3-bis. Entro il 1° giugno il progetto di legge per la istituzione di nuovi Comuni o per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali è trasmesso dallo stesso al Consiglio regionale, previa verifica dei requisiti formali ad opera della Giunta, accompagnato da una relazione. Il progetto di legge – o i progetti – pervenuto all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, viene trasmesso al consiglio comunale interessato che non si sia ancora espresso, nonché al consiglio provinciale territorialmente competente ovvero, nel caso di Comune montano, all'assemblea della Comunità montana nel cui ambito territoriale lo stesso ha sede, ai fini della formulazione del rispettivo parere di merito, che deve essere reso entro trenta giorni dalla ricezione del progetto di legge. Decorso tale termine, entrambi i pareri di merito di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 8, si intendono favorevoli. Ai sensi del modificato art. 9, comma 2, successivamente, l'effettuazione del referendum “[...] è deliberata dal Consiglio regionale, su proposta della commissione consiliare competente, entro il 15 luglio di ogni anno, successivamente alla trasmissione dei progetti di legge per i pareri di cui all'articolo 8”.

dall'art. 9 della L. r. 29 del 2006<sup>182</sup>, deve coinvolgere l'intera popolazione dei Comuni interessati dalle variazioni territoriali e quindi tutti gli elettori residenti nei Comuni che richiedono la fusione<sup>183</sup>; i quesiti riguardano la volontà della popolazione interessata di procedere alla fusione e la denominazione che assumerà il nuovo ente.

Gli esiti del referendum devono essere valutati<sup>184</sup> secondo il duplice parametro del *risultato complessivo* e di quelli *distinti per ciascuna frazione di territorio diversamente interessata*, ferma restando la discrezionalità di cui naturalmente dispone il Consiglio regionale in ordine alla realizzazione o meno della fusione<sup>185</sup>; tale discrezionalità, d'altro canto, riposa sul fatto che l'attuale art. 14 dello Statuto d'Autonomia della Lombardia affida al Consiglio regionale la competenza circa l'istituzione di

---

<sup>182</sup> Per quanto non previsto in tale legge regionale, sul tema trovano applicazione il D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e la legge 25 maggio 1970, n. 352.

<sup>183</sup> Per la precisione l'art. 9, comma 3, stabilisce che *“La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati da modifiche territoriali salvo che, per le caratteristiche dei gruppi presenti sul territorio degli stessi, dei luoghi, delle infrastrutture e delle funzioni territoriali, nonché per la limitata entità della popolazione o del territorio, rispetto al totale, si possano escludere dalla consultazione le popolazioni che non presentino un interesse diretto e qualificato alla variazione territoriale”*.

<sup>184</sup> Dopo il voto, i pareri di cui all'art. 8 e i risultati della consultazione vengono trasmessi dal Presidente del Consiglio regionale alla competente Commissione consiliare per l'ulteriore corso del procedimento legislativo, ai sensi dell'articolo 10 della L. r. 29/2006. La procedura si conclude con l'approvazione della legge di fusione ad opera del Consiglio regionale. Attualmente l'art. 10 della L. r. 29/2006 stabilisce che *“1. Il Presidente della Giunta regionale, non appena ricevuto il verbale trasmesso dall'ufficio centrale per il referendum ai sensi della l.r. 34/1983, comunica i risultati del referendum regionale consultivo e ne dispone la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione con decreto. 2. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette i pareri di cui all'articolo 8 e i risultati del referendum di cui all'articolo 9 alla competente commissione consiliare per l'ulteriore corso del procedimento legislativo; il Consiglio regionale delibera, di norma, entro quarantacinque giorni dal ricevimento del verbale dell'ufficio centrale per il referendum, tenuto conto anche delle scadenze previste a garanzia del regolare svolgimento delle elezioni amministrative nei comuni interessati dal procedimento legislativo”*. Occorre rammentare, inoltre, come la legge 182/1991 prescrive che la data per le elezioni comunali e provinciali debba fissarsi, con Decreto ministeriale emanato non oltre il 55° giorno antecedente a quello del voto, in modo tale da ricadere in una domenica ricompresa tra il 15 aprile e il 15 giugno. La legge istitutiva del nuovo Comune, dunque, deve necessariamente intervenire entro 55 giorni dalla prima data utile per far luogo alle elezioni amministrative nel nuovo Comune, a pena di non potersi procedere alle elezioni amministrative nel nuovo ente nato da fusione. Nel caso del *referendum day* del 1° dicembre – di cui si parlerà a breve – dunque, la data ultima entro la quale poteva entrare in vigore la legge istitutiva del nuovo Comune sarebbe dovuta essere il 24 febbraio: in caso contrario non si sarebbero potute evitare le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale dei Comuni interessati che avevano già chiesto la fusione.

<sup>185</sup> A dire il vero l'art. 9, comma 4-bis, della L. r. 29/2006 – introdotto dalla L. r. 19/2014 – stabilisce che *“La votazione si intende favorevole in caso di conseguimento, in ogni comune interessato, della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi”*. Tuttavia tale statuizione non pare suscettibile di intaccare in alcun modo la discrezionalità del Consiglio regionale; semmai vincola l'Ufficio Centrale per il Referendum a dichiarare che l'esito della votazione è da considerarsi favorevole concorrendo cumulativamente le due condizioni previste dal comma precedente.

nuovi Comuni<sup>186</sup> e la modificazione delle loro circoscrizioni – rivestendo tale materia di un’apposita riserva di legge – e specifica che devono essere *sentite* le popolazioni interessate, con ciò naturalmente escludendo la vincolatività del voto espresso per il tramite della consultazione.

La Lombardia ha già avuto modo di conoscere prima della tornata referendaria svoltasi il 1° dicembre 2013 – su cui ci si soffermerà a breve – casi di consolidamento amministrativo: ci si riferisce, da un lato, alla fusione dei Comuni di Sant’Abbondio e Santa Maria Rezzonico, in provincia di Como, in un unico ente denominato *San Siro*, concretizzatasi nel 2002<sup>187</sup>; dall’altro, al caso – più recente, in quanto risalente al 2011 – di *Gravedona ed Uniti*, nato dal consolidamento dei Comuni di Gravedona, Consiglio di Rumo e Germasino. Il problema di maggiore consistenza<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Infatti l’art. 14 dello Statuto, rubricato “*Funzioni del Consiglio regionale*”, stabilisce al comma 3, lett. c), che spetta al Consiglio regionale “*istituire nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni con legge, sentite le popolazioni interessate*”.

<sup>187</sup> Il relativo progetto di aggregazione, era stato avanzato dai due Comuni con deliberazioni consiliari avvenute simultaneamente il 13 giugno 2000; con successiva L. r. 29 novembre 2002, n. 29, pubblicata sul B.U.R.L. n. 49, 1° suppl. ord. del 03 Dicembre 2002, si è fatto luogo all’“*Istituzione del comune di San Siro, mediante fusione dei comuni di Sant’Abbondio e Santa Maria Rezzonico, in provincia di Como*”, con decorrenza dal 1° gennaio 2003.

<sup>188</sup> In effetti si tratta di una questione di indubbia rilevanza, ma non è l’unica. Si pensi, ad es., al tema della possibilità di nominare – nell’organo di amministrazione straordinaria tenuto a presidiare l’ente locale nel turno di tempo intercorrente tra la decadenza dei sindaci dei Comuni aggregatisi e le elezioni del nuovo Comune istituito – i “*Sindaci dei preesistenti comuni affiancandoli al commissario prefettizio*” (O.d.g. 217 approvato nella seduta del 21 gennaio 2014, Deliberazione n. X/268 del Consiglio regionale lombardo) ai fini della costituzione di un organismo avente “[...] *il compito di collaborare con l’organo di amministrazione straordinaria [...] con l’obiettivo prioritario di completare le procedure e gli atti propedeutici, indispensabili e necessari a dare piena operatività al nuovo ente locale*” (O.d.g. 218 approvato nella medesima seduta con Deliberazione n. X/269 del Consiglio regionale): si tratta, in effetti, di una richiesta interessante ed innovativa, rispetto alla prassi consolidata – pure nascente dal combinato disposto dall’art 19 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 e dall’art. 273 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle Leggi sull’ordinamento degli Enti locali – per cui le Prefetture interessate devono nominare un commissario straordinario prefettizio ai fini dello svolgimento dei compiti di amministrazione ordinaria nel periodo di vacanza degli organi rappresentativi del nuovo Comune. Peraltro, occorre segnalare che l’orientamento del Consiglio regionale è stato, seppur con qualche aggiustamento, recepito dalla recente legge 7 aprile 2014, n. 56, la quale prevede all’art. 1, comma 120, che “[...] *Il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all’elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell’estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull’eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso*”. Sul punto, v. C. TUBERTINI, *Comma 120*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 240, la quale precisa che, con la scelta in esame, “[...] si permette la parziale ultrattività non agli organi dei comuni preesistenti [...], quanto ai loro componenti”. Parimenti si pensi, inoltre, al tema del riconoscimento delle prerogative dei comitati in ordine alle attività di propaganda – problema senz’altro di non poco conto – che ha condotto all’emanazione del Decreto del Presidente della Regione Lombardia 7 novembre 2013, n. 10171, ove si è stabilito che “*i gruppi consiliari costituiti nei Consigli dei Comuni interessati e i gruppi o partiti rappresentati in Consiglio Regionale, in quanto soggetti promotori dei rispettivi procedimenti referendari, possono avvalersi delle prerogative finalizzate all’esercizio della*

che è emerso in relazione a quelle iniziative – come alle altre che nel corso degli anni, al contrario, non si sono concluse con la fusione, pur essendo “transitate” per l’istituto referendario – consta delle modalità con cui è stato valutato l’orientamento della popolazione in ordine all’ipotesi di procedere o meno all’aggregazione volontaria dei Comuni. Nel referendum riguardante Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona, infatti, il Consiglio regionale lombardo si è espresso in senso favorevole alla fusione nonostante il dissenso<sup>189</sup> verso la stessa provenisse dai due Comuni

---

*propaganda elettorale diretta, nonché possono avvalersi dell’esercizio della propaganda elettorale indiretta i soggetti in merito legittimati?* e che “[...] le amministrazioni comunali possono provvedere ad eventuali integrazioni di provvedimenti già adottati per la propaganda referendaria”. Sul tema della propaganda, peraltro, si segnala che trovano generalmente applicazione le disposizioni della legge 4 aprile 1956, n. 212, come modificata dalla legge 24 aprile 1975, n. 130, in quanto l’art. 52 della l. 25 maggio 1970, n. 352, sancisce il principio per cui alla propaganda relativa allo svolgimento dei referendum si applicano le disposizioni delle leggi richiamate. La questione può essere compresa più agilmente se si considera quanto dispone il suddetto art. 52, comma 2, a tenore del quale “*le facoltà riconosciute dalle disposizioni delle predette leggi ai partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite ai partiti o gruppi politici che siano rappresentati in parlamento, nonché ai promotori del referendum*”: in ragione di tale norma è stato necessario procedere alla determinazione dei soggetti ai quali spetta l’assegnazione degli spazi elettorali per la propaganda diretta e indiretta da parte dei Comuni ai sensi della l. n. 212/1956. Il tema è risultato alquanto spinoso relativamente ai promotori del referendum: essendo stato indetto dal Consiglio regionale, non si è formato un comitato promotore per il referendum ma, al contrario, in molti Comuni sono sorti spontaneamente comitati del “Sì” e del “No” che hanno chiesto di partecipare direttamente o indirettamente. Il D.p.g.r. 7 novembre 2013, n. 10171 ha cercato di dare risposta proprio a questa esigenza.

<sup>189</sup> L’esperienza dimostra che ogni Regione ha interpretato gli esiti del voto offrendone ciascuna una propria declinazione a seconda del bilanciamento di interessi operato nel caso concreto ovvero, in astratto, nella norma regionale. In senso antitetico a quello indicato nel testo, infatti, si è espresso il Consiglio regionale della Regione Toscana nel caso riguardante, ad es., i Comuni di Montemignaio e Castel San Niccolò (giugno 2013) esprimendo parere negativo in merito alla proposta di legge di fusione: infatti la motivazione della legge di fusione, nell’indicare necessariamente il risultato della votazione in riferimento ai singoli territori, evidenzia in modo distinto l’esito della consultazione della frazione o porzione di territorio direttamente interessata (cfr. art. 67 della L. r. 23 novembre 2007, n. 62), dando rilevanza anche al dissenso espresso dal singolo Comune interessato. In Emilia Romagna, ad es. in relazione al referendum che ha coinvolto i Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli (cfr. la delibera di Giunta n. 1988 del 17 dicembre 2012 riguardante il relativo progetto di legge), la maggioranza dei cittadini si è espressa per il no (a Savignano sul Rubicone ha vinto il “sì”, nel Comune di San Mauro Pascoli ha vinto il “no”, ma la somma totale dei voti ha palesato una preponderanza del fronte per il “no”) e di conseguenza è stato presentato un ordine del giorno con cui si è chiesto all’Assemblea di votare a favore dello stesso per il non passaggio all’esame degli articoli, abbandonando il progetto di legge istitutivo del nuovo Comune (seduta di martedì 16 luglio 2013). La Regione Emilia Romagna dunque, ai sensi dell’art. 11 commi 2 e 2-bis della L. r. 8 luglio 1996, n. 24 e successive modificazioni, tiene in considerazione il voto complessivo espresso da tutti gli elettori dei Comuni interessati nel singolo referendum. Diformemente da quanto attiene alla Regione Emilia Romagna, la normativa adottata nel Friuli Venezia Giulia considera il voto negativo espresso anche solo da un singolo Comune – tra i molti interessati dal medesimo referendum – come ostativo alla fusione (cfr. art. 19 L. r. 7 marzo 2003, n. 5, anche in relazione all’ultimo referendum consultivo del 01/12/2013 che coinvolgeva i Comuni di Arzene, San Martino al Tagliamento e Valvasone). Per quanto concerne la Regione Veneto, da ultimo, l’art. 6 della L. r. 24 dicembre 1992, n. 25 e successive modificazioni prevede che “*indipendentemente*



maggiori<sup>190</sup>; tale decisione ha destato un certo fermento, in quanto sia la maggioranza della popolazione complessivamente considerata che la maggioranza dei Comuni interessati si erano espressi in senso contrario all'ipotesi di consolidamento. In questo caso il disappunto latente in merito alla presa di posizione del Consiglio regionale appariva giustificato. Infatti, senz'altro riuscivano condivisibili le ragioni tese al riordino dell'apparato amministrativo e della spesa delle municipalità interessate, anche perché perorate dagli stessi amministratori locali; cionondimeno il referendum consultivo non può declinarsi quale semplice formalità cui adempiere obbligatoriamente al fine di ottemperare alla normativa di settore, pena la conseguenza di ridimensionarne drasticamente la naturale funzione di strumento partecipativo. In altri termini, nel caso richiamato, il significante appariva svuotato del suo significato o contenuto giuridico-istituzionale, sicché la scelta operata dal Consiglio regionale, benché legittima, risultava senza dubbio criticabile dal momento che aveva inteso prescindere dall'opinione della comunità interessata. Per quanto attiene, invece, alla recente proposta di fusione tra i Comuni di Ponte di Legno e Temù<sup>191</sup>, il voto contrario espresso dalla maggioranza della popolazione del Comune demograficamente più piccolo è stata sufficiente a bloccare l'ipotesi di fusione, nonostante il computo totale delle preferenze avesse visto prevalere l'opinione favorevole alla fusione amministrativa<sup>192</sup>.

Le esperienze poc'anzi menzionate, riproponendo il tema dell'interpretazione degli esiti del referendum consultivo regionale, consentono di introdurre quanto accaduto con la consultazione del 1° dicembre 2013.

Nel giugno 2013 il Consiglio Regionale, sulla scorta dell'interesse mostrato da un discreto numero di Comuni lombardi, ha disposto la necessità di *“prevedere in un'unica giornata la grande maggioranza delle consultazioni referendarie (referendum day) per consentire anche un'ampia risonanza sul tema della fusione di comuni”*<sup>193</sup>. L'istituzione del c.d. *referendum day*, oltre a manifestare una volontà di sensibilizzazione sul tema delle fusioni, ha consentito la valorizzazione di una duplice esigenza, di ordine tanto

---

*dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”.*

<sup>190</sup> Cfr. L. r. 10 febbraio 2011, n. 1, *“Istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti, mediante fusione dei Comuni di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona, in provincia di Como”.*

<sup>191</sup> Il relativo referendum consultivo in ordine alla fusione tra i due Comuni della Valle Camonica si è svolto il 28 ottobre 2012.

<sup>192</sup> Segnatamente, nel complesso, 925 voti favorevoli contro gli 854 contrari.

<sup>193</sup> Deliberazione consiliare n. X/32 del 11 giugno 2013, punto 3.



istituzionale che partecipativo: da un lato, “*porre in essere tutti gli adempimenti e assumere tutte le iniziative*” tali da assicurare ai Comuni, che avrebbero espresso entro il mese di luglio la volontà di procedere alla fusione, “*la conclusione dei procedimenti legislativi previsti per l’istituzione dei nuovi comuni in tempo utile*”<sup>194</sup> per consentire la partecipazione alle elezioni amministrative del 25 maggio 2014; dall’altro, “*garantire il più ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate attraverso strumenti di partecipazione diretta e informazioni relative alle procedure di fusione proposta*”<sup>195</sup>, in guisa tale da porre i cittadini residenti nei territori interessati dalla possibile variazione amministrativa nella condizione di poter esprimere un giudizio ponderato che, oltre a costituire l’esito di una riflessione concernente gli assetti politico-istituzionali del governo del territorio, valorizzasse le sostanza delle molteplici identità coinvolte. In sostanza, il Consiglio regionale lombardo ha tracciato una sorta di “corsia preferenziale” per quei Comuni che intendessero trasmettere la richiesta di avvio della procedura di fusione o di modifica della denominazione comunale entro la data del 31 luglio 2013, adottando una soluzione che contemplava una procedura fortemente accelerata rispetto ai termini ordinari dell’istruttoria<sup>196</sup> – spettante agli uffici della Giunta regionale<sup>197</sup> – prevista nell’ambito del procedimento legislativo. Il Consiglio Regionale, in particolare, nelle sedute del 24 settembre e dell’8 ottobre 2013, ha deliberato l’effettuazione del referendum consultivo in riferimento a 58 Comuni<sup>198</sup> e a 19 contestuali proposte di fusione<sup>199</sup>, designando come data unica delle consultazioni la giornata del

---

<sup>194</sup> Deliberazione consiliare n. X/32 del 11 giugno 2013, punto 1.

<sup>195</sup> Deliberazione consiliare n. X/32 del 11 giugno 2013, punto 2.

<sup>196</sup> Per un’esauriva indicazione delle divergenze in termini di contenimento dei tempi e semplificazione della procedura sia nuovamente consentito – come accaduto *supra*, in nt. 175 – il richiamo a E. MAURI – G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive*, op. cit. In ogni caso, pare sufficiente chiarire che la “corsia preferenziale” individuata dal Consiglio regionale, consentendo di recepire le richieste di fusione giunte agli Uffici della Giunta sino al 31 luglio 2013 ed impegnando la Regione ad effettuare le consultazioni a distanza di soli quattro mesi, ha sostanzialmente dimezzato i termini ordinari del procedimento. Per una panoramica sui termini attualmente vigenti, v. gli artt. 7-10 della L. r. 29/2006.

<sup>197</sup> Cfr. l’art. 7 della L. r. 15 dicembre 2006, n. 29.

<sup>198</sup> La significatività della consultazione risalta ulteriormente se si considera che i 58 Comuni coinvolti contano una popolazione complessiva di 115.038 abitanti, di cui 99.471 chiamati direttamente al voto in qualità di elettori.

<sup>199</sup> Cfr. i Decreti del Presidente della Giunta regionale nn. 8886-8903 e n. 9141, pubblicati rispettivamente sul Bollettino Ufficiale di Regione Lombardia n. 41 dell’8 ottobre 2013 e dell’11 ottobre 2013, recanti le seguenti proposte di referendum. PROPOSTA DI REFERENDUM N. 1, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Sant’Omobono Terme e Valsecca, in provincia di Bergamo e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/130; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 2, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Brembilla e Gerosa, in provincia di Bergamo e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/131; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 3, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Bellagio e Civenna, in provincia di Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/132; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 4, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Drezzo, Gironico e Parè, in provincia di*

1° dicembre 2013. La scelta di questa data, peraltro, avrebbe consentito la pubblicazione delle leggi istitutive dei nuovi Comuni nati da fusioni entro un termine tale da garantire il regolare svolgimento delle elezioni amministrative primaverili relative ai nuovi enti, assicurandone sin da subito la piena operatività.

Appariva fin da subito evidente che l'esito di tale giornata di consultazioni avrebbe potuto condurre ad una concreta riduzione<sup>200</sup> del cospicuo numero di Comuni lombardi: il voto espresso, segnatamente, andava valutato secondo il duplice parametro previsto dall'art. 9, comma 4, della L. r. 29/2006, il quale – come già anticipato – contempla la considerazione sia del risultato numerico complessivo dei voti favorevoli, sia degli esiti distinti per ciascuna parte di territorio diversamente interessata, cioè per ciascun Comune coinvolto nel referendum. Alla luce di quanto detto, il

---

*Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/133; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 5, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Verderio Inferiore e Verderio Superiore in provincia di Lecco e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/134; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 6, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Faloppio, Ronago e Uggiate-Trevano in provincia di Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/135; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 7, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Claino con Osteno, Corrido, Porlezza, Valsolda e Val Rezzo, in provincia di Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/136; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 8, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Cornale e Bastida de’ Dossi, in provincia di Pavia e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con modifiche mediante DCR n. X/137; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 9, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Maccagno, Pino sulla Sponda del Lago Maggiore e Veddasca, in provincia di Varese e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/138; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 10, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Virgilio e Borgoforte, in provincia di Mantova e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/139; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 11, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Covo, Fara Olivana con Sola e Isso, in provincia di Bergamo e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/140; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 12, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Lenno, Ossuccio, Tremezzo e Mezzegra, in provincia di Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/141; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 13, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Menaggio, Grandola ed Uniti, Plesio e Bene Lario, in provincia di Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/142; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 14, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Musso e Pianello del Lario, in provincia di Como e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/143; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 15, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Pieve del Cairo e Gambarana, in provincia di Pavia e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/144; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 16, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Cassano Valcuvia, Ferrera di Varese, Grantola, Masciago Primo e Mesenzana, in provincia di Varese e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/145; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 17, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Grosotto, Mazzo di Valtellina, Tovo di Sant’Agata, Vervio e Lovero, in provincia di Sondrio e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/146; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 18, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di Chiavenna, Mese, Gordona, Menarola e Prata Campportaccio, in provincia di Sondrio e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/147; PROPOSTA DI REFERENDUM N. 19, “*Referendum consultivo per la fusione dei comuni di San Giorgio di Mantova e di Bigarello in provincia di Mantova e la denominazione del nuovo comune*”, approvata con DCR n. X/152.

<sup>200</sup> Potenzialmente da 58 a 19 se tutti i referendum avessero avuto esito positivo.

*referendum day* ha condotto a un riscontro certamente favorevole con riferimento a 9 dei 19 referendum<sup>201</sup>, ove entrambi i criteri sopra esposti sono stati contestualmente soddisfatti; solo in un caso il risultato è stato espressamente contrario<sup>202</sup>, in ragione del parere negativo espresso dalle comunità di tutti i Comuni interessati. Da tale dato numerico può evincersi come le popolazioni interessate abbiano senz'altro operato una seria riflessione sui benefici derivanti dalla possibilità offerta dalla fusione, tanto che in un solo caso ci si è trovati a registrare l'insuccesso dell'operazione sulla scorta sia del risultato complessivo del voto espresso dalla totalità degli elettori chiamati alle urne in relazione al singolo referendum, che dell'esito del giudizio espresso dalla cittadinanza considerata in rapporto al singolo ente.

Cionondimeno restava da valutare un'ampia fascia di situazioni, che interessava ulteriori 9 referendum, in ordine alle quali si poneva il problema di come interpretare il risultato delle consultazioni: del resto, l'art. 9, comma 4, della L. r. 29/2006, lascia al Consiglio regionale la riflessione circa l'utilizzo cumulativo dei due parametri indicati dalla norma, ovvero anche solo di uno dei due in alternativa all'altro. La consistenza della scelta è emersa sia per quanto attiene alla sua natura meramente politica, implicante valutazioni di opportunità inerenti il rispetto del voto espresso anche da piccolissime minoranze e l'orientamento palesato dalla maggioranza della popolazione coinvolta nel singolo referendum, sia per quanto concerne le implicazioni di ordine economico sottese tanto all'abbattimento della frammentazione – quale valore da perseguire ai fini di una migliore gestione del territorio e razionalizzazione della spesa pubblica, di cui il processo aggregativo è esponenziale – quanto alla procedura di consultazione medesima, di per sé implicante costi piuttosto significativi. Quest'ultimo ordine di considerazioni pare di non poco momento se si considera che la Giunta regionale<sup>203</sup>, nello stabilire i criteri di rimborso delle operazioni referendarie in apposita delibera<sup>204</sup>, dovendo far fronte alle istanze di *spending review* che oramai si

---

<sup>201</sup> Si tratta di tre referendum nella provincia di Como, due in quella di Bergamo, ed uno a testa rispettivamente a Mantova, Lecco, Pavia e Varese.

<sup>202</sup> Ci si riferisce al caso di Porlezza, Valsolda, Corrido, Claino con Osteno e Val Rezzo, ove le percentuali espresse dai “no” sono state rispettivamente del 55%, 76%, 90%, 53% e 99%.

<sup>203</sup> Infatti, per quanto attiene al regime delle spese, l'art. 32, commi 4 e 5, della L. r. n. 34 del 1983 dispone che “[l]e spese per lo svolgimento delle operazioni attinenti ai referendum popolari, [...] fanno carico alla regione. Le spese relative agli adempimenti spettanti ai comuni, nonché quelle per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali sono anticipate dai comuni e rimborsati dalla regione”.

<sup>204</sup> Cfr. D.G.R. n. X/941 del 14 novembre 2013, «Determinazione in ordine ai criteri per il rimborso delle spese riconosciute ai comuni interessati dalle consultazioni referendarie regionali per la fusione di comuni del 1° dicembre 2013» e, per uniformità dei criteri comunque utilizzati anche successivamente, la D.G.R. 24 gennaio 2014, n. X/1254, «Determinazione in ordine ai criteri per il rimborso delle spese riconosciute ai comuni interessati dalla consultazione

impongono a tutti gli enti pubblici, non ha stabilito il consueto “rimborso a piè di lista” – solitamente adottato in questo genere di consultazioni – ma ha predisposto criteri basati sulla c.d. “spesa storica” documentata in passato dai singoli Comuni. In definitiva, Regione Lombardia ha preventivamente posto i singoli Comuni nella condizione di conoscere quali spese – se rendicontate – sarebbero state senz’altro rifeuse; tuttavia, in un periodo nel quale i Comuni sono costretti a far di necessità virtù, cinti nella morsa del c.d. patto di stabilità e con sempre maggiori risorse disinvestite dallo Stato<sup>205</sup> a sostegno degli enti locali diffusi sul proprio territorio, anche la considerazione dei costi relativi alle spese sostenute per garantire la consultazione necessitava un’attenta ponderazione, attesa la competenza esclusivamente regionale del referendum. Nel dettaglio, si profilavano due distinte fattispecie: da una parte, casi nei quali il risultato complessivo del referendum si sarebbe comunque potuto considerare senz’altro positivo in quanto, pur essendovi un Comune sfavorevole, la maggioranza complessiva dei votanti in merito allo specifico referendum si era espressa ampiamente a favore della fusione<sup>206</sup>; dall’altra situazioni più problematiche<sup>207</sup> ove si sarebbe dovuto ricorrere, peraltro in presenza di più di un Comune contrario, ad un criterio più rigoroso da applicare al caso concreto, per esempio procedendo ad una sommatoria puntuale dei voti positivi.

---

*referendaria regionale per la fusione di comuni del 2 febbraio 2014*”, ove vengono determinati, appunto, i criteri “*per la determinazione dell’ammontare massimo da riconoscere ai suddetti comuni relativamente alle spese anticipate per lo svolgimento della consultazione referendaria regionale*”. In tali provvedimenti – richiamando i principi di comparabilità, verificabilità e di congruità in relazione al fine di assicurare un corretto ed efficiente svolgimento delle procedure referendarie – si prevede che per quanto riguarda le spese dovute per competenze fisse spettanti ai componenti dei seggi elettorali “*si applicano le misure indicate dall’articolo 1 della legge 13 marzo 1980, n. 70 così come sostituito dall’articolo 3 della legge 16 aprile 2002, n. 62*”, mentre “*per tutte le altre spese ammissibili si prevede un budget per Comune sino all’importo massimo di € 2.300,00, a cui sommare € 200,00 per ogni sezione elettorale*”. In conseguenza di siffatte disposizioni, le spese ammissibili sostenute dal singolo Comune hanno trovato completa copertura esclusivamente nei limiti delle cifre sopraindicate, con conseguente esclusione della rifeusione di eventuali spese rendicontate in eccesso.

<sup>205</sup> In tale senso pare muoversi, come si avrà modo di sottolineare più avanti, anche il recente d. l. 6 marzo 2014, n. 16, (in G.U. n. 54 del 6 marzo 2014 - in vigore in pari data), recante “*Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche*”.

<sup>206</sup> Si vedano, ad es., i tre casi di referendum riguardanti i Comuni di Uggiate-Trevano, Faloppio e Ronago, San Giorgio di Mantova e Bigarello, Pieve del Cairo e Gambarana.

<sup>207</sup> Il riferimento è alle consultazioni concernenti i progetti di fusione dei Comuni di Covo, Fara Olivana con Sola e Isso, Menaggio, Grandola ed Uniti, Plesio e Bene Lario, Pianello del Lario e Musso, Chiavenna, Prata Campportaccio, Gordona, Mese e Menarola, Grosotto, Lovero, Mezzo in Valtellina, Vervio e Tovo S’Agata, Mesenzana, Grantola, Ferrera di Varese, Cassano Valcuvia e Masciago Primo.



Alla fine il Consiglio regionale, nella seduta svoltasi in data 21 gennaio 2014, ha deciso di approvare esclusivamente i 9 progetti di legge<sup>208</sup>, concernenti altrettanti processi di fusione, riferibili ai 9 referendum che avevano portato ad un esito completamente positivo. In sostanza, si è deciso di accedere ad un'interpretazione meramente letterale del dettato normativo, cioè all'opzione ermeneutica più restrittiva, implicante la necessità che il voto espresso fosse favorevole sia in riferimento a ciascun ente coinvolto che in ordine al complesso dei voti. Evidentemente, le ragioni tese a rispettare, nella forma più ortodossa e compiuta possibile, il voto espresso anche solo da una frazione della popolazione interessata dal singolo referendum hanno pesato di più rispetto alle altre argomentazioni.

Ciononostante un simile approccio risulta criticabile. Non vi è alcun dubbio, infatti, che in un Paese come l'Italia – solcato da una storia ultramillenaria che ha tracciato differenze quasi ineguagliate in altri Paesi europei, nella lingua, nei costumi, nelle tradizioni e nell'arte<sup>209</sup> – le istanze di valorizzazione, di rispetto e di conservazione delle singole entità e identità territoriali costituiscano un valore preminente e di assoluto rilievo. D'altro canto è la stessa Costituzione repubblicana a richiamare, tra i suoi principi fondamentali, quello del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali<sup>210</sup>, sicché un Paese caratterizzato da un patrimonio di conoscenze, tradizioni e radici di così inestimabile valore deve necessariamente tutelare l'autonomia municipale<sup>211</sup>. Questo assunto è valido a maggior ragione per la Lombardia la quale, non a caso, contava prima del voto

---

<sup>208</sup> Segnatamente, si tratta delle seguenti proposte: PdL 63, relativo alla fusione dei Comuni di Sant'Omobono Terme e Valsecca; PdL 64, relativo alla fusione dei Comuni di Brembilla e Gerosa; PdL 65, relativo alla fusione dei Comuni di Bellagio e Civenna; PdL 66, relativo alla fusione dei Comuni di Gironico, Parè e Drezzo; PdL 67, relativo alla fusione dei Comuni di Verderio Inferiore e Verderio Superiore; PdL 70, relativo alla fusione dei Comuni di Cornale e Bastida de' Dossi; PdL 72, relativo alla fusione dei Comuni di Maccagno, Veddasca, Pino sulla Sponda del Lago Maggiore; PdL 75, relativo alla fusione dei Comuni di Virgilio e Borgoforte; PdL 79, relativo alla fusione dei Comuni di Lenno, Tremezzo, Mezzegra e Ossuccio. Cfr. le relative leggi regionali istitutive del nuovo Comune, pubblicate sul B.U.R.L. n. 6, supplemento del 3 febbraio 2014, in particolare le Leggi regionali nn. 2-10 del 30 gennaio 2014.

<sup>209</sup> Cfr. A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero"*, cit., pp. 4 ss., ove si ritiene che non possano condurre ad un buon esito "[...] interventi autoritativi per ridurre e riordinare il numero dei Comuni i cui confini sono il frutto di secoli di storia, romana feudale, ecclesiastico-parrocchiale".

<sup>210</sup> Cfr. art. 5 Cost., ove si afferma che "[l]a Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

<sup>211</sup> Del resto, come ha scritto V. ONIDA, *Le Province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?*, in *Corriere della Sera*, 23 luglio, 2011, p. 44, l'autonomia comunale si alimenta "[...] della storia e del senso di autoidentificazione delle comunità, grandi e piccole, sul quale è destinato ad infrangersi ogni disegno «razionalizzatore» astratto".



ben 1.544 Comuni<sup>212</sup>, ognuno dei quali con una storia alle spalle che racconta di identità, arte e costumi nonché di caratteristiche naturalistiche e paesaggistiche di grande complessità<sup>213</sup>. Cionondimeno tali ragioni, senz'altro di pregio, non vanno confuse con l'assetto amministrativo degli enti locali. Il Comune è un soggetto amministrativo distinto dal campanile, inteso quale entità culturale rappresentativa del paese nativo, depositario e custode delle tradizioni in cui una determinata minoranza si riconosce e si identifica. Non a caso il TUEL ha riconosciuto, anche in un'ottica di valorizzazione delle singole identità territoriali, l'istituto – seppur poco attuato – dei Municipi; e non sempre, come si avrà modo di dire a breve, l'esigenza di valorizzazione delle minoranze si sovrappone a quella della tutela ad ogni costo del piccolo Comune, giacché talora sono fortemente disallineate e dissonanti.

Una soluzione che salvasse un più ampio numero di proposte di referendum, dunque, sarebbe stata preferibile. Nel considerare la tipologia di valutazione che il Consiglio regionale è tenuto a compiere in ordine al voto espresso dalla cittadinanza occorrerebbe, infatti, introdurre l'ulteriore variabile dell'eccessiva frantumazione amministrativa del territorio. Senza forzare il tenore dell'art. 9, comma 4, della L. r. 29/2006 si sarebbe potuto valorizzare il risultato complessivo espresso nell'ambito del referendum consultivo dalla totalità degli affluenti alle urne, prescindendo dal risultato espresso nel singolo Comune. A ben vedere, così opinando non solo sarebbe stato rispettato l'orientamento delle popolazioni interessate ma si sarebbero evitati casi paradossali nei quali un Comune con una popolazione decisamente più ridotta, esprimendo voto contrario, potesse porre una sorta di veto rispetto alla volontà manifestata dagli altri Comuni – anche aventi dimensioni decisamente più rilevanti – di procedere alla fusione<sup>214</sup>. Non bisogna confondere, in altri termini, l'identità di una minoranza – da rispettare sempre e comunque in presenza di ragioni storiche e culturali – con quello che potremmo definire, forzando la mano, il “capriccio del campanile”, quale forma esponenziale di un localismo estremizzato. Nel caso del *referendum day* d'altro canto, utilizzando

---

<sup>212</sup> Solo il Piemonte ha un tasso di frammentazione territoriale equiparabile a quello lombardo, tanto che le due Regioni, insieme, contano più di un terzo della totalità dei Comuni presenti sul territorio nazionale.

<sup>213</sup> Di “[...] *surplus* storico, artistico e culturale che proviene al Paese dalle minori identità locali” parla anche V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., p. 6. Corsivo dell'Autore.

<sup>214</sup> È il caso di Uggiate-Trevano, Faloppio e Ronago, nel quale il 55% dei voti di quest'ultimo, rivelatisi sfavorevoli, hanno scongiurato la fusione dei tre Comuni, nonostante Ronago avesse espresso solamente 577 voti validi a fronte dei 1665 di Uggiate-Trevano e dei 1352 di Faloppio. Computando anche i voti di Ronago, in questo referendum si sono registrati complessivamente 3594 voti validamente espressi, di cui 2028 positivi e 1566 negativi: anche conteggiando tutti i voti negativi, il saldo dei voti favorevoli risulta essere assai positivo.



questo più elastico parametro, si sarebbe giunti all'approvazione di almeno 12 proposte di fusione<sup>215</sup> in luogo delle 9 effettivamente andate a buon fine; una simile soluzione non avrebbe disatteso l'orientamento delle popolazioni interessate – nel complesso largamente favorevoli – e senz'altro si sarebbe trattato di una soluzione più che legittima alla luce della lettera della legge regionale. Tale prognosi, peraltro, risulta confermata anche dal caso del referendum<sup>216</sup> svoltosi il 2 febbraio 2014 con riferimento ai Comuni di Borgo di Terzo, Luzzana e Vigano San Martino, ove, a fronte di un risultato complessivo favorevole al voto, è stato sufficiente il 51% dei voti contrari nell'unico Comune – Borgo di Terzo – in cui si è registrato un esito negativo, per bloccare il processo di fusione: il destino di 3.326 abitanti<sup>217</sup> è stato, in questo modo, influenzato dall'opinione sfavorevole di soli 7 elettori, sicché una piccola minoranza dell'unico Comune contrario ha arrestato il voto favorevole di una buona maggioranza della popolazione complessivamente considerata. Anche in quell'occasione il Consiglio regionale ha preferito uniformarsi ai criteri adottati per la valutazione delle consultazioni del 1° dicembre: in questo modo, cioè attribuendo valore pienamente ostativo al voto rilevato nel singolo Comune, è stata salvaguardata la coerenza nella valutazione di opportunità, meno le ragioni di quella maggioranza di elettori che si era espressa a favore della fusione.

In definitiva, alla luce di quanto sin qui esposto, il Consiglio regionale ha optato con una certa continuità per un criterio interpretativo dei risultati referendari piuttosto restrittivo, senz'altro molto garantista rispetto alle determinazioni anche di piccole minoranze ma meno incisivo rispetto all'obiettivo di contrastare la frammentazione amministrativa. In quest'ottica, accedere ad un parametro di valutazione univoco e coerente può avere effetti positivi sulla sensibilizzazione delle popolazioni e degli amministratori locali i quali, perlomeno, nelle prossime consultazioni avranno una traccia più definita circa quale risultato sia necessario conseguire al fine di promuovere il processo di fusione coltivando buone speranze di successo. D'altro canto però tale scelta, pur legittima e rispettosa del dettato normativo regionale, sminuisce – e forse mortifica – le potenzialità

---

<sup>215</sup> Nei tre casi, già citati, dei referendum riguardanti i Comuni di Uggiate-Trevano, Faloppio e Ronago, San Giorgio di Mantova e Bigarello, Pieve del Cairo e Gambarana, segnatamente, si sarebbe passati da 7 Comuni a 3.

<sup>216</sup> Cfr. Decreto Presidente Regione Lombardia 12 dicembre 2013, n. 12110, di “*Indizione del referendum regionale consultivo per la fusione dei comuni di Borgo di Terzo, Luzzana e Vigano San Martino, in provincia di Bergamo e per la denominazione del nuovo comune*”, adottato a seguito della deliberazione consiliare n. X/206 del 3 dicembre 2013, con la quale si è stabilito di effettuare il referendum consultivo sulla relativa proposta di legge n. 119.

<sup>217</sup> Sommatoria degli abitanti dei tre Comuni in parola, fondata sul dato Istat aggiornato al 1° gennaio 2013.

connesse al *referendum day* e alla sperimentazione di nuovi percorsi aggregativi, frapponendo al traguardo cui si aspira per il tramite della fusione volontaria di Comuni ulteriori ostacoli rispetto a quelli già predisposti dallo stesso legislatore regionale<sup>218</sup> mediante l'abolizione degli incentivi regionali collegati al processo di consolidamento. Quanto detto è ancor più lampante laddove si consideri che per molti dei Comuni coinvolti la scelta di pervenire all'aggregazione constava dell'evoluzione di esperienze associative pregresse, anche piuttosto stabili.

#### 4.1 Segue: l'istituto della fusione alla prova dell'associazionismo «cinico»

Le sorti dei processi aggregativi di fusione dipendono in buona misura tanto dalle modalità con le quali viene valutato il voto espresso dalle popolazioni tramite il referendum consultivo, quanto dai contributi<sup>219</sup> che, assistendo siffatti processi, vengono erogati a favore dei Comuni nati da fusione. Sulla base delle premesse emerse nell'esperienza precedentemente descritta, sembra difficile ipotizzare una rinascita dell'interesse degli enti locali lombardi verso l'istituto della fusione. Non a caso nel 2015, in luogo dell'incoraggiante processo di fusione che si era verificato l'anno precedente, in Lombardia si è registrata una sola aggregazione, che ha condotto all'istituzione di La Valletta Brianza<sup>220</sup>. Certamente le recenti novità normative mutate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, potrebbero influire positivamente sulla diffusione dell'istituto; tuttavia la mancanza di politiche regionali informate in modo deciso all'incentivazione dello stesso, lo pongono in netta difficoltà rispetto al diffondersi delle forme di associazionismo comunale<sup>221</sup> promosse dalla normativa

---

<sup>218</sup> Ci si riferisce, segnatamente, all'abrogazione da parte della Legge regionale 16 luglio 2012, n. 12, dell'articolo 21 del Regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2, in tema di incentivi.

<sup>219</sup> Sul punto, cfr. A. CELOTTO – A. D'ALOIA – C. PIETROBELLI – G. VESPERINI (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali*, cit., pp. 44 ss.

<sup>220</sup> V. Legge Regionale 27 gennaio 2015, n. 1, istitutiva di La Valletta Brianza, ente nato dal consolidamento dei Comuni di Perego e Rovagnate.

<sup>221</sup> Per l'analisi di qualche esperienza comparata di rilevanza regionale, sia sotto il profilo giuridico che economico e politologico, cfr., ad es., F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., pp. 5 ss., specialmente pp. 18 ss.; L. ROSA BIAN, *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)*, in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012, pp. 1 ss., specialmente pp. 4 ss.; L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, cit., pp. 2 ss.; R. FILIPPINI – A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/4, 2008, pp. 341 ss.; F.S. COPPOLA – C. CARRERAS, *L'associazionismo come strumento per la valorizzazione e lo sviluppo dei comuni. Il caso delle grandi unioni della Campania*, SIEP – Società italiana di economia pubblica, in *Working paper* n. 603, gennaio 2008, rinvenibile al sito <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/603.pdf>, tratto da ISAE – IRPET – SRM – IRES – IRER (a cura di), *La finanza locale in Italia – Rapporto 2007*, Franco Angeli, Milano, 2008; B. ERMINI – S. SALVUCCI, *L'associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull'esperienza delle unioni di comuni nelle marche*, SIEP – Società italiana di economia pubblica, in *Working paper* n. 465, novembre 2005, rinvenibile al sito <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/465.pdf>.



nazionale, ovvero convenzioni e Unioni tra Comuni. La stessa legge regionale 27 giugno 2008, n. 19<sup>222</sup>, dovrebbe essere rivista – per non dire riscritta – al fine di lasciare spazio ad una legislazione più snella e coerente con le nuove disposizioni nazionali; occorrerebbe, dunque, una normativa maggiormente attenta alle fusioni<sup>223</sup>, che preveda specifiche forme di stanziamento a sostegno delle ipotesi aggregative e che consenta al tessuto dell’associazionismo di rifiorire con maggiore slancio<sup>224</sup> anche attraverso la definizione di ambiti ottimali ed omogenei. Tali ambiti, dovrebbero essere individuati, da un lato, considerando la morfologia del territorio – si pensi alla positiva esperienza delle Comunità montane<sup>225</sup> che, ancora oggi, costituiscono un modello funzionale emblematico dell’associazionismo comunale lombardo – dall’altro, valorizzando la trama del tessuto industriale e produttivo – si pensi ai distretti sanitari ovvero ai distretti commerciali e, in generale, alle diverse forme di zonizzazione che si sovrappongono l’una rispetto all’altra – ferma restando la competenza regionale circa la loro definizione<sup>226</sup>.

Fino all’anno 2012, i contributi regionali tesi ad incentivare le fusioni fra Comuni erano disciplinati nell’articolo 21 del Regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2, originariamente rubricato “*Contributi alle Unioni di comuni lombarde e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni, in attuazione dell’articolo 20 della*

---

3.unipv.it/websiep/wp/465.pdf e pubblicato in *Economia pubbl.*, n. 3/4, 2006, pp. 111 ss.; ID., *L’offerta di servizi attraverso l’associazionismo intercomunale. L’esperienza delle unioni di comuni in Italia e nelle Marche*, in SIEP – Società italiana di economia pubblica, in *Working paper* n. 552, 14-15 settembre 2006, rinvenibile anche al sito <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/552.pdf>.

<sup>222</sup> Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19, in tema di “*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali?*”.

<sup>223</sup> Sull’esempio delle scelte effettivamente poste in essere dalla Regione Veneto, che incentiva in via prioritaria le fusioni comunali. A tal proposito v. l’art. 12, comma 1, lett. a), l. r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1. Sul punto, anche per avere un quadro delle pregresse esperienze di fusione verificatesi in Veneto, cfr. E. VIGATO, *La fusione di Comuni*, cit., pp. 8 ss, nonché L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., specialmente pp. 66 ss.

<sup>224</sup> Cfr. F. FIORILLO – G. POLA, *Forme di incentivo all’associazionismo*, in F. FIORILLO – L. ROBOTTI (a cura di), *L’unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., pp. 117 ss.

<sup>225</sup> Sul tema delle comunità montane, dal punto di vista dei problemi emersi anche nell’ambito della giurisprudenza, cfr. le interessanti conclusioni di C. TUBERTINI, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 4704 ss.; G. SCIULLO, *L’ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale*, commento a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 1035 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Regioni*, 2006, pp. 544 ss.; N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista AIC*, n. 0/2010, pp. 1 ss.

<sup>226</sup> Sempre per quanto riguarda la Regione Veneto, si veda quanto dispone la L. r. n. 18 del 2012, recante la “*Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali?*”, la quale ha individuato con chiarezza delle aree geografiche omogenee rispetto alle quali declinare le forme e il modelli di associazionismo comunale, rispetto alle esigenze del territorio. Sul punto, v. M. GASPARI, *Riordino degli Enti Locali. Verso una nuova governance del territorio*, in <http://saperi.forumpa.it>, 27 maggio 2014.

legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)". Il regolamento stabilisce il principio per il quale Regione Lombardia incentiva "forme stabili di gestione associata", individuate nelle Unioni di Comuni lombarde e nelle Comunità Montane e disciplina in maniera organica il sostegno all'esercizio associato dei servizi degli enti locali prevedendo a tal fine due tipologie di contributi di carattere, rispettivamente, ordinario e straordinario. Sennonché l'art. 21<sup>227</sup> del Regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2, è stato abrogato dall'[art. 9, comma 2, lett. c\) della legge regionale 16 luglio 2012, n. 12](#) ed è stata soppressa nella rubrica del titolo<sup>228</sup> anche la locuzione "incentivazione alla fusione dei piccoli comuni". Come ricordato dalla Deliberazione n. X/269 del Consiglio regionale lombardo, che nella seduta del 21 gennaio 2014 ha approvato l'Ordine del giorno "concernente la fusione di comuni", n. 218, "i contributi regionali alle fusioni sono ora definiti in sede di legge regionale d'istituzione del nuovo comune, prevedendo esclusivamente un contributo straordinario ad hoc. Contrariamente a quanto avviene per la norma statale [...], è quindi impossibile per le amministrazioni conoscere e calcolare la quantità di contributi regionali a disposizione prima di presentare formale richiesta".

Sul punto occorre svolgere una riflessione. L'assenza di un programma regionale di riordino territoriale già delineato che preveda – al contrario di quanto accade attualmente – stanziamenti

---

<sup>227</sup> L'art. 21 del R. r. 27 luglio 2009, n. 2, rubricato "Contributi alle fusioni dei piccoli comuni" recitava come segue. "1. Al comune istituito per fusione o derivante da incorporazione di uno o più comuni, di cui alla l. r. 11/2004, sono corrisposti un contributo straordinario una tantum e contributi annuali ordinari per un periodo di cinque anni dalla data del provvedimento legislativo di istituzione del nuovo comune. 2. I contributi sono corrisposti anche se uno o più dei comuni coinvolti non ha mai fruito di contributi per la gestione associata di funzioni e servizi. 3. Il contributo straordinario una tantum per ogni servizio di cui alla tabella 1 dell'allegato A al presente regolamento, è corrisposto nella misura del 50 per cento a copertura delle spese di investimento necessarie alla fusione, fino a un massimo di € 50.000 per ogni servizio esercitato ed elencato nella tabella citata. 4. Il contributo straordinario una tantum al comune risultante dalla fusione è liquidato con provvedimento della struttura regionale competente con le seguenti modalità: a) 20 per cento a seguito della fusione, a titolo di anticipazione; b) 80 per cento a saldo, previa presentazione annuale delle fatture con allegati i relativi mandati di pagamento. 5. Le fatture devono essere presentate entro il termine di cinque anni dalla data del provvedimento di concessione del contributo straordinario una tantum. 6. In caso di documentazione riferita a spese inferiori rispetto all'importo anticipato dalla Regione, di cui al comma 4, lettera a), si applica quanto previsto all'articolo 15, comma 4. 7. Il contributo ordinario annuale al comune risultante dalla fusione è computato € 1,00 per ogni residente, moltiplicato per il peso di ciascun servizio esercitato tra quelli elencati nella tabella 1 dell'allegato A al presente regolamento. 8. Ai fini del calcolo dell'importo di cui al comma 7, al numero dei residenti vengono apportati i seguenti correttivi: a) se la popolazione del comune risultante dalla fusione è inferiore a 2.000 residenti, è considerata pari a 2.000; b) se la popolazione del comune risultante dalla fusione è superiore a 10.000 residenti, è considerata pari a 10.000. 9. Nel caso in cui il comune risultante dalla fusione aderisca ad una unione incentivata ai sensi del presente regolamento, inclusa quella alla quale aderivano i comuni soggetti a fusione, la somma corrisposta a titolo di contributo ordinario per la fusione è ridotta della parte del contributo annuale ordinario, di cui all'articolo 5, spettante ai comuni fusi in quanto erogata all'unione."

<sup>228</sup> In particolare il titolo del regolamento è stato modificato dall'art. 9, comma 2, lett. a) della l.r. 16 luglio 2012, n. 12 e successivamente dall'art. 3, comma 3, lett. a) della l. r. 24 dicembre 2013, n. 19.



erogati secondo criteri conoscibili *ex ante* dalle amministrazioni comunali e quindi predeterminabili nel *quantum*, non può che influire negativamente sulle future esperienze aggregative: in presenza dell'obbligo<sup>229</sup>, sancito dalle norme nazionali di settore, di far luogo alla gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali comunali per tutti i Comuni che non superino, rispettivamente, la soglia dimensionale dei 5.000 abitanti in pianura o dei 3.000 abitanti per i Comuni appartenenti o appartenuti alle Comunità montane, pare davvero arduo ipotizzare che le fusioni possano costituire la prima scelta delle amministrazioni comunali che pure sarebbero, in astratto, interessate al percorso di fusione.

Infatti, è possibile immaginare che gli amministratori decideranno di optare in futuro, *civicamente* ma anche *comprensibilmente*, per forme di associazionismo meno stabili<sup>230</sup> che tuttavia consentano loro di ottemperare comunque all'obbligo di legge; oppure, come già in parte accaduto, è plausibile che decidano di intraprendere percorsi associazionistici talvolta solo formali, quali si sono rivelati nelle prime esperienze applicative i moduli convenzionali. Anche coloro che intendessero sposare il progetto associazionistico con maggiore partecipazione probabilmente tenderanno a prediligere la forma dell'Unione di Comuni piuttosto che la fusione, se non altro perché ancora disciplinata da una legge<sup>231</sup>, laddove le fusioni restano del tutto sprovviste di disciplina regionale. Del resto, la disciplina regionale consente di derogare anche al limite demografico che occorre raggiungere, sulla base di quanto stabilito dalla "legge Delrio", facendo luogo all'associazionismo: la legge 56/2014, infatti, se da un lato impone una soglia minima di 10.000 abitanti da raggiungersi tramite le Unioni di Comuni e le convenzioni, dall'altro salva l'eventuale diversa normativa regionale di natura derogatoria<sup>232</sup>. Sennonché in Lombardia, l'art. 8, comma 1, della L. r. 28 dicembre 2011, n. 22,

---

<sup>229</sup> Sull'inopportunità di approntare una politica dell'associazionismo improntata alla coattività e per una indicazione di merito circa le critiche cui tale scelta si espone, v. V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., pp. 20 ss.

<sup>230</sup> Cfr. F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., p. 29, ove si afferma che «[...] la scelta del legislatore statale di imporre forme associative fra Comuni (Unioni o convenzioni) aventi una predefinita dimensione demografica (predefinita "ottimale") finisce per indebolire (o per non incentivare) i processi di fusione che finiscono infatti per rivelarsi poco "utili" per le comunità di riferimento qualora diano vita a Comuni di grandezza comunque inferiore alla "dimensione ottimale" e che dunque, a loro volta, saranno ancora chiamati ad aggregarsi in ulteriori forme associative».

<sup>231</sup> Legge che pure, allo stato attuale, non consente l'erogazione di contributi alle Unioni formatesi successivamente al 2011.

<sup>232</sup> Si sottolinea, peraltro, che mentre prima solo le Unioni di Comuni erano assoggettate al limite demografico minimo dei 10.000 abitanti, la legge "Delrio" ha provveduto ad estendere siffatto limite anche alle convenzioni. Infatti l'art. 1, comma 107, lett. b) della legge 7 aprile 2014, n. 56, stabilisce, in relazione all'art. 14 del d. l. 78/2010, che: "[...] b) il comma 31 è sostituito dal seguente: «31. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni

consente che l'insieme dei Comuni tenuti ad esercitare obbligatoriamente in forma associata le proprie funzioni raggiunga una soglia demografica minima almeno “*pari al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati*”<sup>233</sup>. A fronte di un vincolo così tenue, dunque, a maggior ragione l'obbligo verrà soddisfatto facendo luogo alle forme dell'associazionismo comunale, piuttosto che introducendo il percorso aggregativo<sup>234</sup>.

È pur vero che l'art. 8, comma 1 bis, della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 22<sup>235</sup>, esenta i Comuni lombardi nati da fusione, “*che abbiano una dimensione demografica pari o superiore al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli che hanno aderito al processo [...]*” aggregativo, dagli obblighi della gestione associata obbligatoria. Peraltro, tale misura risulta oggi confermata – almeno nella *ratio* di maggior favore verso le fusioni – a livello nazionale, seppur in modo non sovrapponibile e secondo un diverso assetto della disciplina, dalla recente legge 7 aprile

---

*appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite*”.

<sup>233</sup> Cfr., in particolare, l'art. 8, rubricato “*Attuazione dell'articolo 14, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*” convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”, della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 22, il quale, al comma 1, dispone che “*In attuazione dell'articolo 14, comma 31, del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010, l'insieme dei comuni tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata mediante la forma associativa dell'unione di comuni o della convenzione deve raggiungere il limite demografico minimo pari a 5.000 abitanti o a 3.000 abitanti, in caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, o pari al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. [...]*”.

<sup>234</sup> Peraltro, questo è ancor più vero se si considera che la Regione Lombardia ha deciso di concedere una deroga all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali a 73 Comuni. Le situazioni considerate suscettibili di deroga attengono a tre distinte categorie di soggetti: a) Comuni confinanti unicamente con altre Amministrazioni non vincolate all'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata, contestualmente non intenzionate ad associarsi con il solo Comune in obbligo; b) Comuni che hanno superato la soglia demografica prevista per l'obbligo di gestione associata; c) Comuni che già facevano parte di forme associative, i quali abbiano documentato l'impossibilità di raggiungere i limiti demografici stabiliti dalla normativa regionale di settore. Ad avviso di chi scrive tale decisione va salutata con favore, in quanto la peculiare situazione del territorio lombardo imponeva di considerare i casi in cui vi fosse una oggettiva impossibilità ad associare le funzioni, scongiurando il rischio di gestioni associate inefficienti o solo formali. L'art. 1, comma 107, della “legge Delrio”, pare consentire questa soluzione. Tuttavia, non vi è dubbio che anche questo segnale, in un certo senso, concorre nel disincentivare il ricorso alle fusioni comunali.

<sup>235</sup> Cfr. la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 22, recante “*Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione*” - Collegato 2012”, il cui art. 8, comma 1 bis – comma, segnatamente, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. a) della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 19 – prevede testualmente quanto segue. “*1 bis. Sono esentati dall'obbligo dell'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata i nuovi comuni nati da fusioni che abbiano una dimensione demografica pari o superiore al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli che hanno aderito al processo di fusione*”.



2014, n. 56<sup>236</sup>. Tuttavia si tratta di una disposizione che non può considerarsi di per sé idonea e sufficiente ad assicurare il riproporsi di copiose e contestuali iniziative di fusione similmente a quanto accaduto con il *referendum day* del dicembre 2013. Anche la previsione di misure di carattere sanzionatorio<sup>237</sup> rispetto agli obblighi di gestire in forma associata le funzioni fondamentali non paiono tali da spingere gli amministratori locali a percorrere con maggior convinzione la strada del consolidamento amministrativo, soprattutto laddove si consideri che l'obbligo è stato recentemente procrastinato per l'ennesima volta<sup>238</sup>. Infatti, come noto, è ben vero che nel caso in cui i Comuni risultassero inadempienti rispetto ai termini fissati dal legislatore per l'esercizio in forma associata, il Prefetto dovrebbe provvedere ad assegnare agli enti un ulteriore termine perentorio entro il quale adempiere – decorso inutilmente il quale interverrebbe il potere sostitutivo del Governo<sup>239</sup> – ma non pare che una simile previsione possa da sola imprimere quell'elemento di deterrenza tale da convincere gli amministratori locali, nella difficoltà di accordarsi su forme di cooperazione temporanea, a considerare a maggior ragione l'ipotesi della fusione.

Affinché vi possa essere un incremento delle richieste di fusione è indispensabile giungere ad un ripensamento del sistema attuale. Infatti, costituendo il consolidamento istituzionale tra enti locali un approdo solo eventuale e comunque affidato alla volontà spontanea delle amministrazioni locali, non sembra opportuno che tali iniziative vengano promosse dai Comuni esclusivamente sulla

---

<sup>236</sup> Cfr., in particolare, la legge 7 aprile 2014, n. 56, il cui art. 1, comma 121, stabilisce quanto segue. “*Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell’articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell’articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale*”. Cfr. C. TUBERTINI, *Comma 121*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 241, ove si spiega che “[...] il processo di fusione implica una trasformazione così radicale nell’assetto istituzionale ed organizzativo dei comuni da rendere oltremodo difficile, per gli stessi, avviare contestualmente anche le necessarie collaborazioni “esterne” per adempiere agli obblighi di esercizio associato previsti dalla legge”, sicché il legislatore ha inteso, anche in questo caso, predisporre una disciplina di maggior favore per i Comuni nascenti da fusione.

<sup>237</sup> Sul punto cfr. M. MASSA, *Impugnazioni regionali contro l'accorpamento dei piccoli comuni*, in *Diritti regionali*, 23 dicembre 2011.

<sup>238</sup> Segnatamente, il termine per l'esercizio obbligatorio in forma associata di funzioni comunali è stato procrastinato al 31 dicembre 2015: lo sancisce l'art. 4, comma 6-bis, della l. 27 febbraio 2015, n. 11, di conversione del d. l. 192/2014.

<sup>239</sup> Cfr., in particolare, l'art. 8, l. n. 131/2003. In quest'ultimo caso, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

scorta della difficile situazione finanziaria in cui versano<sup>240</sup>, cioè per far fronte ad una mera esigenza di risparmio di spesa dettata dall'immanente stagnazione dell'economia<sup>241</sup>; forme di aggregazioni stabili e di successo, in definitiva, non possono fondarsi su mere contingenze opportunistiche, ma devono nascere da una più compiuta consapevolezza del tessuto sociale che, peraltro, le amministrazioni esponenzialmente rappresentano. D'altro canto, affinché le popolazioni interessate sviluppino un *idem sentire* tale da condurre ad una siffatta prospettiva, da un lato, è necessario che si promuovano campagne di sensibilizzazione e responsabilizzazione delle stesse, anche valutando l'opportunità di accrescerne il livello di partecipazione; dall'altro, non si può prescindere dall'erogazione di contributi in funzione incentivante, in quanto gli amministratori locali avrebbero maggiori "argomenti" a supporto dell'opportunità di procedere all'aggregazione fra Comuni – argomenti, cioè – in grado di smuovere la ritrosia delle popolazioni coinvolte. Infatti, è indiscutibile che a maggiori risorse possano corrispondere migliori servizi<sup>242</sup> oppure, frangente questo ancor più rilevante e sensibile per il cittadino, minore pressione fiscale.

In questo senso costituisce un segnale significativo – e di buon auspicio – quanto affermato dallo stesso Consiglio regionale lombardo nel richiamato Ordine del giorno n. 218 in ordine alla necessità di procedere a nuove forme di incentivazione delle fusioni<sup>243</sup> e, soprattutto, al rifinanziamento delle stesse nell'ambito di una nuova "proposta per rivedere la normativa regionale sulle fusioni". In assenza di una politica strutturata in questa direzione, come già argomentato, sembra improbabile un ulteriore

---

<sup>240</sup> Il taglio delle risorse destinate agli enti locali incide notevolmente sulle politiche comunali e sul sistema di *welfare* locale, generando una comprensibile situazione di allarme tra gli amministratori locali. Sul punto, v. A. D'ALOIA, *La qualità della vita nei piccoli comuni*, cit., pp. 461 ss.; V. ONIDA, *Meglio tagliare i compensi che eliminare le cariche*, in *Sole 24 ore*, 23 agosto 2011, p. 18; F. PIZZETTI, *Ridiamo autonomia ai comuni e tagliamo gli enti inutili*, Relazione tecnica alla I Sessione della XXVIII Assemblea annuale ANCI, Brindisi, 6 ottobre 2011, in [www.anci.it](http://www.anci.it).

<sup>241</sup> Peraltro, si consideri come i processi di fusione abbiano sinora interessato principalmente, se non esclusivamente, le Regioni di Centro-Nord Italia, come già accennato *supra*, par. 3. La considerazione non è di poco rilievo, specie se si pensa alle linee evolutive che potrebbero sorgere da un simile approccio alla luce del già evidente divario territoriale esistente tra settentrione e meridione. A tal proposito, cfr. F. GELLI – A. GRASSE, *Un Paese in bilico. L'Italia del divario territoriale*, in *Foedus*, n. 26/2010, pp. 3ss.

<sup>242</sup> Cfr., ancora, A. D'ALOIA, *La qualità della vita nei piccoli comuni*, cit., pp. 461 ss.

<sup>243</sup> Nella già citata Deliberazione X/269, il Consiglio ha deliberato "di approvare l'Ordine del giorno n. 218 concernente la fusione di comuni" impegnando la Giunta: "1) a mettere in campo una proposta per rivedere la normativa regionale sulle fusioni, le unioni e le gestioni associate dei comuni lombardi, anche alla luce del processo di riordino delle autonomie locali, con un'attenzione particolare ai comuni che intendono giungere a fusione dopo aver partecipato ad un'unione; 2) a rifinanziare i contributi regionali prevedendo un sistema di incentivazione diretta e indiretta per le fusioni di comuni che prenda in considerazione parametri come la popolazione, l'estensione del territorio, il numero degli enti che partecipano alla fusione e le loro relative classi di svantaggio; 3) a individuare, nella definizione del patto di stabilità verticale, idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni [...]".

sviluppo della cultura dell'aggregazione; o meglio, mosse dalle contingenze di bilancio, è ben possibile che alcune Amministrazioni locali promuovano iniziative tese alla fusione con Comuni contigui, ma sembra altrettanto inimmaginabile che le stesse possano condurre ad esiti largamente positivi. In tale contesto, allora, può divenire decisiva l'applicazione di quanto dispone l'art. 1, comma 131<sup>244</sup>, della legge 7 aprile 2014, n. 56, laddove consente alle Regioni “*nella definizione del patto di stabilità verticale*” di “*individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica*” attribuito alle stesse. L'incentivazione – come accennato poc'anzi – moltiplicando il numero delle iniziative, aumenterebbe contestualmente anche gli argomenti utili a convincere i cittadini affluenti al voto. Per non parlare del fatto che i singoli Comuni sentirebbero con maggiore vigoria anche il supporto istituzionale dell'Ente sovraordinato<sup>245</sup> – la Regione, appunto – e con ogni probabilità, si affiderebbero presumibilmente con maggiore fiducia ad una politica di riordino territoriale che prevedesse la riduzione del numero dei Comuni. E dal momento che la fiducia introduce elementi virtuosi nel dibattito sul governo locale, non costituirebbe una chimera il fatto che anche le popolazioni potrebbero in definitiva giovarsi di un approccio più incline alla razionalizzazione territoriale, assecondando con minor sospetto le indicazioni dei consigli comunali promotori delle nuove ipotesi di fusione. In questo modo il circolo virtuoso<sup>246</sup> crescerebbe dal basso, tra la gente, sulla base dei segnali e dell'accompagnamento proveniente dall'alto: solo con un simile approccio l'aggregazione tra i Comuni coinvolti, nonché tra le rispettive popolazioni, non sarebbe tale da emergere quale *fusione tra corpi* che si sentono, nel profondo, reciprocamente *estranei*.

La cultura della valorizzazione e tutela delle singole identità – che pure deve costituire il caposaldo dell'opera di preservazione e conservazione dell'eterogeneo patrimonio italiano e regionale,

---

<sup>244</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Comma 131*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., pp. 247ss.

<sup>245</sup> Del resto, come sottolineato da E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni*, cit., p. 14, in relazione alla disposizione del disegno di legge poi approvato con modificazioni nella l. n. 56/2014, concernente gli incentivi regionali alla fusione, “[...] forme di collegamento per le comunità d'origine, tributi e tariffe differenziate per i diversi municipi e specifici incentivi a livello regionale (oltre a quelli già previsti a livello statale) potranno essere, a tal fine, elementi decisivi per accompagnare il processo” teso a ridare slancio ai processi di fusione.

<sup>246</sup> Come ha osservato P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 20, il concetto di “virtuosità” deve essere “[...] declinato non esclusivamente in termini meramente economico-finanziari, basati sul rispetto di indici contabili quali risultano dai soli documenti di bilancio, né meramente demografici legati alla popolazione residente, ma occorre che comprenda la valutazione della qualità delle politiche pubbliche realizzate dalle amministrazioni locali, del loro impatto sul territorio, dell'efficacia delle scelte compiute in sede politica e dell'efficienza dell'azione svolta dalla macchina amministrativa”.



custodito spesso da piccolissime comunità<sup>247</sup> – in sostanza, non deve svilire il bene comune, il valore della solidarietà<sup>248</sup>, ovvero la comunione d'intenti che giovando al territorio consente di realizzare l'uniformità nelle condizioni fondamentali di cittadinanza<sup>249</sup>. Al contrario, la valorizzazione anche delle piccole minoranze, per essere effettiva, passa per politiche incentrate sull'inclusione e sulla creazione di reti; si nutre dunque, dei valori dell'associazionismo e, nella sua dimensione più strutturata, dell'aggregazione<sup>250</sup>.

## **5. Sulla preferibilità dell'istituto della fusione in luogo di quelli aventi forma associativa: riflessioni interdisciplinari**

Muovendo da queste considerazioni, riesce utile rimarcare alcuni pregi che connotano l'istituto della fusione rispetto a quelli propri della cooperazione interlocale al fine di dimostrare come tale istituto – se correttamente governato – non agisca a detrimento delle singole comunità o delle loro istanze identitarie. Al contrario, infatti, l'aggregazione comunale costituisce un'opportunità di rilancio e modernizzazione delle comunità locali stesse e ne assicura l'effettiva futura sopravvivenza garantendo loro, in definitiva, la possibilità di mantenersi inalterate, se non addirittura di essere valorizzate; del resto, vi sono alcuni aspetti intrinsecamente connaturati all'istituto della fusione di Comuni su cui troppo spesso non ci si sofferma a sufficienza, pur essendo tali da dimostrarne la parziale preferibilità – in un contesto socio-economico del tutto peculiare, come quello attuale, nell'alveo del quale il tema dell'adeguamento del governo locale diviene tra i più sensibili<sup>251</sup> –

---

<sup>247</sup> Per un'analisi della situazione riguardante, ad es., la Provincia di Pavia, caratterizzata dalla presenza di un ampio numero di Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e da caratteristiche proprie di un territorio in parte di pianura e in larga parte anche montano, v. R. DAFFONCHIO, *Il monitoraggio delle convenzioni per la gestione associata delle funzioni obbligatorie comunali in provincia di Pavia, Relazione al seminario dal titolo La gestione associata obbligatoria di funzioni e servizi comunali nei comuni fino a 5.000 abitanti*, consultabile sul sito web della Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale, [www.fondazioneromagnosi.it](http://www.fondazioneromagnosi.it), 27 giugno 2014.

<sup>248</sup> Cfr., ancora, P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 20; v. anche le interessanti osservazioni di C. PINELLI, *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 777 ss.

<sup>249</sup> Cfr. G. FABI, *Piccoli comuni, l'unione fa il risparmio*, in *Sole 24 Ore*, 4 luglio 2011.

<sup>250</sup> In Canton Ticino, a seguito di apposite politiche pubbliche ripetute negli anni, tale considerazione ha ottenuto un'ampia dimostrazione, sicché attualmente anche la popolazione risulta favorevole ai processi aggregativi, che stanno raggiungendo risultati assai significativi. Sul punto sia consentito, ancora una volta, il richiamo a E. MAURI – G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive*, cit.

<sup>251</sup> Cfr., in generale, S. IOMMI, *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze, 2013.



rispetto alle forme individuate per ottemperare all'obbligo di esercitare i servizi e le funzioni fondamentali secondo moduli associativi.

Preliminarmente giova muovere da una constatazione: laddove esiste una tradizione associativa solida, il modello della gestione associata può davvero costituire l'occasione per una riorganizzazione ottimale delle risorse e dei servizi sottesi alla singole funzioni comunali, portando all'emersione di economie di scala improntate ad un più alto livello di efficienza, pur accompagnato da un significativo risparmio di spesa<sup>252</sup>. È quanto accaduto, ad esempio, in Toscana ed Emilia Romagna, ove la risalente tradizione associativa ha portato nel tempo alla diffusione di Unioni di Comuni piuttosto estese e strutturate. In contesti territoriali, come quelli citati, caratterizzati da una storica inclinazione verso l'associazionismo, le novità apportate dalle legge n. 56/2014 possono trovare terreno fertile sia ai fini di una ulteriore diffusione delle Unioni di Comuni, sia in ordine alla possibilità di futuri percorsi aggregativi nati dalle precedenti strutture associative.

La situazione sconta un maggiore grado di complessità nelle Regioni, quali Lombardia e Piemonte<sup>253</sup>, connotate dalla presenza di un numero di Comuni estremamente più elevato rispetto a quelle del Centro Italia. In Lombardia, ad esempio, – aggiornando i dati ai processi di fusione concretizzatisi nel 2014 ed omettendo di considerare l'ultima fusione, perfezionatasi nel 2015 – si contano ben 987 Comuni sui quali incombe obbligo di gestione associata rispetto al totale dei 1.531<sup>254</sup> Comuni lombardi: un numero piuttosto corposo e, non a caso, perfettamente allineato con il carattere ampiamente parcellizzato della realtà territoriale lombarda. Nelle Regioni che presentano una simile articolazione l'alternativa alla gestione associata obbligatoria<sup>255</sup>, costituita

---

<sup>252</sup> Cfr., in generale, A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo*, cit., nonché D. BARTOLINI – F. FIORILLO, *Le associazioni tra Comuni: un approccio teorico*, in F. FIORILLO – L. ROBOTTI (a cura di), *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., pp. 73 ss.

<sup>253</sup> La Regione Piemonte, infatti, sconta l'eredità della struttura del governo locale sedimentatosi nel contesto del Regno di Sardegna. Cfr., in conformità a quanto già rilevato *supra*, par. 1, circa la parcellizzazione territoriale italiana e, specialmente, piemontese, P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 2. Cfr. anche B. DENTE, *Il governo locale*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Firenze, 1989, pp. 141 ss.

<sup>254</sup> Oggi, come già rammentato, divenuti 1.530. Sul punto v. *supra*, par. 3.

<sup>255</sup> L'associazionismo intercomunale volontario, peraltro, costituisce un'opzione già esercitata in altre realtà straniere, si pensi al caso della Francia – ove si sono sviluppati gli *établissements publics de coopération intercommunale* – anch'essa storicamente espressione di un'a forte frammentazione amministrativa. Cfr., a riguardo, ad es., G. POLA, *Il finanziamento del governo comunale con risorse "derivate" in quattro realtà europee*, in *Finanza locale in Italia*, Rapporto 2006, Milano, p. 252; ID, *Frammentazione comunale: cinquant'anni di soluzioni europee (ed extraeuropee)*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1/2013, p. 4; V. CERULLI IRELLI (a cura di), *L'intercommunalité dans deux Etats européens. Analyse comparative France-Italie*, Université Sorbonne-Paris, 1999; P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984. In relazione al principio di

dall'istituto della fusione, assume una notevole consistenza, tale da giustificarne un approfondimento anche dal punto di vista interdisciplinare<sup>256</sup>: del resto anche solo in relazione ai piani entro cui si muovono, fusione e gestione associata si inscrivono in categorie essenzialmente opposte l'una rispetto all'altra, aderendo nel primo caso alla dimensione strutturale, nel secondo a quella funzionale<sup>257</sup> del rapporto tra enti.

Il primo punto che giova porre in risalto consta del richiamo all'abbattimento dei c.d. costi impliciti ed espliciti<sup>258</sup> connessi al consolidamento amministrativo<sup>259</sup>. Infatti, come noto, i Comuni demograficamente più deboli scontano un duplice problema in termini di costi: il primo promana dall'impossibilità di minimizzare i costi di funzionamento dell'ente atteso che, a prescindere dal numero effettivo dei residenti, un Comune – in quanto tale – deve comunque far fronte alle spese connesse a determinate procedure, a prescindere dagli utenti che effettivamente ne possono beneficiare; il secondo, attinente ai c.d. costi impliciti, muove sovente dall'inadeguata dimensione dell'ente per dispiegarsi in via mediata sull'incapacità di giovare delle risorse finanziarie e delle competenze necessarie a rispondere alle esigenze della comunità, riverberandosi in definitiva su

---

partecipazione, ancora, cfr. G. PINSON, *Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e "cul de sac" democratico*, in F. GELLI (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 137 ss.

<sup>256</sup> Approfondimento che in parte lambisce anche i confini dell'economia pubblica e della scienza delle politiche pubbliche: cfr., ad es., R. COGNO, *Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali*, in S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 93 ss.

<sup>257</sup> L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, cit., ove l'autore afferma che "[...] in varie fasi, la soluzione ai problemi posti dalle piccole dimensioni dei comuni è stata ricercata, piuttosto che sul piano strutturale – vale a dire, appunto mediante le fusioni –, su quello funzionale, attraverso forme di cooperazione e associazione che consentano ai comuni minori di operare comunque con dimensioni (finanziarie, organizzative, territoriali) adeguate alle funzioni?".

<sup>258</sup> Cfr. S. IOMMI, *I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1/2013, p.1; ID., *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, in *www.lavoce.info*, 20 gennaio 2014, ove si afferma che "I costi espliciti sono dati sostanzialmente dai costi fissi di funzionamento degli enti nella loro parte di amministrazione generale e di rappresentanza politica [...]. I costi impliciti sono più difficili da misurare, ma sicuramente più importanti per il futuro delle collettività locali. Rappresentano una sorta di costo opportunità della polverizzazione istituzionale, cioè quelle occasioni di miglioramento dei servizi pubblici locali e di sviluppo socio-economico cui si rinuncia non adeguando l'assetto istituzionale alle esigenze delle comunità locali moderne".

<sup>259</sup> S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2013, p. 622; secondo A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo*, cit., p. 26, in particolare "[...] i costi da tenere maggiormente al centro dell'analisi sono quelli amministrativi e quelli di impianto istituzionale".

famiglie e imprese<sup>260</sup>. In sostanza, pur a fronte di costi di gestione mediamente elevati – che potrebbero essere abbattuti con una gestione sovralocale – tali enti sono costretti a rivolgersi all'esterno per gestire con un minimo di efficacia le competenze loro spettanti, aggiungendo ulteriori costi a quelli ontologicamente connaturati al funzionamento dell'ente e, in definitiva, duplicando le spese che occorre affrontare<sup>261</sup>. Già da molto tempo, in questi Comuni, la gestione dei servizi pubblici locali trascende i confini amministrativi dell'ente: tali problemi, del resto, sono emersi con sempre maggiore insistenza nel corso degli anni ed hanno portato allo studio di parecchie forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi<sup>262</sup>. Tuttavia è stato rilevato come la gestione associata non sia la via più efficiente possibile<sup>263</sup>, stante il fatto che a fronte dell'esternalizzazione del servizio o della gestione sovralocale, in ogni caso le strutture pertinenti al Comune – con i relativi costi – devono essere mantenute in vita; peraltro, persiste il rischio perdurante della mancata integrazione fra le politiche pubbliche intraprese dai Comuni assoggettati alla cooperazione intercomunale, con divergenze ingiustificabili in termini sia di costi che di concreta operatività.

Tali questioni verrebbero risolte dal processo di fusione<sup>264</sup> il quale, in primo luogo, porta con sé una maggiore governabilità, un minor numero degli amministratori<sup>265</sup> nonché, a lungo termine,

---

<sup>260</sup> Come sottolineato da S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., p. 631, “[l]e dotazioni organiche dei piccoli Comuni sono allo stesso tempo inefficienti, perché destinate a servire un numero troppo ristretto di cittadini, e inefficaci perché non messe in condizione, dalla povertà della struttura di appartenenza, di esercitare adeguatamente le funzioni di competenza”. A riguardo si esemplifica tale situazione con riferimento ai tempi necessari per l’approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale, molto più lunghi nei piccoli Comuni, come tra l’altro specificato da C. AGNOLETTI, *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, IRPET, Firenze, 2012. Si rileva, peraltro, che i Comuni più piccoli svolgono anche funzioni diverse rispetto a quelle dei Comuni demograficamente più rilevanti: sul punto v. P.D. GIARDA, *Le strutture delle spese degli enti locali*, in AA.VV., *La finanza delle Regioni e degli enti locali*, Formez, Napoli, 1975, pp. 151 ss.

<sup>261</sup> Cfr. A. BIANCO, *La “frontiera” della gestione associata*, in *Rivista ANCI*, 2001, pp. 15 ss.; D. FORMICONI – M. CASTRONOVO, *L’Unione (di Comuni) fa la forza*, ivi, 2001, pp. 13 ss.

<sup>262</sup> Cfr., sul punto, L. GENINATTI SATÈ, *L’aggregazione tra enti locali per la gestione dei servizi pubblici*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD 2010*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 93 ss. Cfr. anche P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell’amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano, 2011.

<sup>263</sup> Cfr. N. BOSCH – A. SOLÉ-OLLÉ, *Fiscal Crisis and the Reform of Local Government*, in *IEB’s Report on Fiscal Federalism*, 2011, pp. 5 ss., <http://www.ieb.uh.edu>, richiamato da S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., p. 627.

<sup>264</sup> Cfr. G. CASTRONOVO, *Piccoli comuni: criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa ne rendono urgente l’accorpamento*, in *Amm. It.*, 1996, pp. 1023 ss.

<sup>265</sup> Cfr. B. BALDI – G. XILO, *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno n. 1/2012, pp. 141 ss. Si tratta del noto tema inerente ai costi della politica: sul punto v., in generale, R. PEROTTI, *I costi della politica*, in *www.lavoce.info*, 29 novembre 2013.

anche una diminuzione del dato aggregato afferente il numero di dipendenti comunali, con un contestuale abbattimento delle relative voci di costo; in secondo luogo assicura una maggiore trasparenza, elemento non sempre assicurato dalle forme o relazioni societarie<sup>266</sup> nonché, in parte, anche da quelle associative. Si pensi, ad esempio, ai costi fissi ricollegabili alla gestione degli enti ovvero all'abbattimento delle indennità di funzione per sindaci, assessori, consiglieri e revisori dei conti, piuttosto che per i segretari comunali, ai costi di mantenimento e funzionamento complessivo degli uffici e dei servizi nonché, in definitiva, per tutte quelle ulteriori fattispecie che – se unificate – potrebbero ingenerare una certa virtù di spesa.

La fusione, dunque, realizza mediamente livelli di efficienza e trasparenza maggiormente desiderabili rispetto alle modalità che assistono il concetto di gestione associata sovracomunale concretizzando, contestualmente, un salto qualitativo assai significativo<sup>267</sup> nel parallelismo tra riduzione della spesa e integrazione delle politiche pubbliche, punto questo su cui si tornerà in seguito.

Il secondo grande ordine d'argomentazione, consta delle osservazioni che seguono. Una delle ragioni che viene primariamente addotta a detrimento delle aggregazioni comunali riposa sulla presunta tensione che sussisterebbe tra l'istituto della fusione e le istanze identitarie delle popolazioni interessate<sup>268</sup>. In particolare, non si tratta della comprensibile ritrosia – peraltro giustificata – connaturata ad una nuova allocazione del potere decisionale<sup>269</sup>, ovvero del timore latente nella popolazione di perdere voce in capitolo in relazione alle scelte riguardanti le politiche pubbliche municipali, quanto di una forte pregiudiziale recante una dimensione principalmente ideologica basata sul concetto di appartenenza ad una determinata comunità.

---

<sup>266</sup> G. CITRONI – A. LIPPI – S. PROFETI, *Governi privati. Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; R. RICCLARDI, *La mina dei mancati incassi dei Comuni. Una società partecipata su tre è in perdita*, in <http://www.repubblica.it>, 06 marzo 2014. In relazione al fenomeno dei gruppi comunali e delle partecipazioni in società, soprattutto in riferimento al bilancio consolidato, cfr. G. GAVANA – F. OSCULATI – A. ZATTI, *Il capitalismo municipale e le esternalizzazioni fredde*, in *Amministrare*, 2007, pp. 7 ss.

<sup>267</sup> La fusione, infatti, “[...] rappresenta un first best sotto molteplici profili”, come è stato opportunamente sottolineato da L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., p. 64.

<sup>268</sup> Cfr., G. PASTORI, voce *Comune*, cit., il quale ricostruisce il concetto di autonomia locale, secondo due possibili alternative in materia, una delle quali prospettata in termini di attuazione – la più incisiva possibile – del principio democratico.

<sup>269</sup> Si tratta, peraltro, di un'allocazione il più delle volte del tutto sconosciuta e oscura alla cittadinanza prima dell'esperienza empirica della fusione, attesa la diffusa incapacità che sovente sconta la politica locale di intraprendere iniziative realmente incisive affinché la popolazione disponga degli strumenti necessari per comprendere compiutamente il cambiamento istituzionale sotteso al consolidamento.

A riguardo vale la pena di sottolineare, tuttavia, che “*il senso di appartenenza alla comunità è un concetto dinamico*”<sup>270</sup>, influenzato nel tempo dalle scelte insediative e dalla propensione al pendolarismo, dal livello di urbanizzazione e dalle reti di trasporto, dalla densità media del tessuto industriale nonché dal livello di accesso ai servizi sociali<sup>271</sup>. Ritenere che l’attuale assetto del governo locale nel Paese risponda alle medesime esigenze che ne hanno plasmato la struttura nel corso dei decenni passati equivale ad affermare, da un lato, che siffatto senso di appartenenza si configuri come immutato ed immutabile nel tempo, muovendo dall’assunto che le identità localistiche siano altrettanto granitiche; dall’altro lato, che il complesso delle tradizioni e dei costumi che si intrecciano nel tessuto identitario di una determinata comunità debbano necessariamente corrispondere alle circoscrizioni amministrative nelle quali si articola il governo locale, come se le scelte insediative debbano necessariamente esplicitarsi in una equivalente o corrispondente frammentazione amministrativa<sup>272</sup>.

In realtà, non pare che le cose stiano così. Il senso di appartenenza ai luoghi “*dipende dall’uso quotidiano degli stessi, che è molto cambiato rispetto all’epoca in cui la maggior parte dei confini comunali sono stati tracciati*”<sup>273</sup>, il che è dimostrato, peraltro, da alcune iniziative inaugurate a livello centrale proprio al fine di scongiurare lo spopolamento di vaste aree, specialmente montane, pedemontane o insulari, ove il «disagio insediativo» sta assumendo contorni tali da porre a serio rischio la sopravvivenza di un cospicuo numero di nuclei abitativi: si pensi, ad esempio, alla proposta di legge n. 65<sup>274</sup>, presentata il 15 marzo 2013 presso la Camera dei Deputati, ancora in fase di discussione<sup>275</sup>. È evidente che Comuni privi di un’adeguata rete di servizi territoriali, di un tessuto imprenditoriale idoneo e che ristagnano entro la parabola di uno spiccato spopolamento, sono destinati a perdere

---

<sup>270</sup> Così v. S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., p. 620.

<sup>271</sup> Cfr. S. IOMMI, *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, cit., ove si afferma che “[...] le identità territoriali mutano nel tempo, di pari passo con l’evoluzione dei sistemi insediativi, delle modalità della produzione e della tecnologia di comunicazione e trasporto”.

<sup>272</sup> Sul punto si veda, ancora, quanto diffusamente rilevato da S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., pp. 639 ss.; ID., *I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale*, cit., p. 1, ove l’autrice afferma che “[...] Non si tratta, dunque, di “forzare” le comunità locali in nuovi confini, bensì di riadattare questi ultimi alla nuova configurazione territoriale assunta dalle prime”.

<sup>273</sup> Ancora, testualmente, S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., p. 618.

<sup>274</sup> Proposta di legge ordinaria C. 65, presentata il 15 marzo 2013 ed esaminata – segnatamente il 18 marzo 2014 – in seno alle Commissioni Riunite V e VIII, recante “*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali nonché deleghe al Governo per la riforma del sistema di governo delle medesime aree e per l’introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali*”, in <http://www.camera.it>.

<sup>275</sup> Le audizioni informali dei rappresentanti di parecchie associazioni esponenziali di Comuni e Province ma anche del settore agricolo ed ambientale, si sono svolte, il 28 aprile 2014.

– accanto alla competitività territoriale – anche le loro tradizioni e la loro cultura<sup>276</sup>. In queste realtà l’innalzamento del grado di modernizzazione ed efficienza può costituire l’occasione per darsi un futuro, per attrarre nuovamente investimenti e indirizzare le scelte insediative verso luoghi talvolta addirittura destinati al declino: il consolidamento amministrativo, lungi dall’integrare una massificazione delle culture o dal rappresentare un ostacolo alla conservazione dei luoghi e delle identità, costituirebbe la prima – di una lunga serie, fra quelle necessarie – scelta lungimirante<sup>277</sup> per tutelare e rivitalizzare siffatte comunità, senza che ciò comporti la rinuncia alla propria storia; rinuncia forse inevitabile laddove il pendolarismo ceda il passo alla desertificazione<sup>278</sup>.

La rivisitazione dell’assetto territoriale secondo dimensioni che meglio si attagliano alle moderne esigenze del *welfare* locale – nell’ambito di una “geometria variabile” dei confini amministrativi – consente, dunque, di alleviare l’impatto dei costi connessi all’apparato istituzionale ed amministrativo<sup>279</sup>; contestualmente, migliora il livello dei servizi assicurati – aumentando di pari passo il grado di attrattività di tali realtà – specie se si considera che anche solo l’esercizio delle funzioni fondamentali richiede il dispiegamento di competenze il cui costo può essere sopportato esclusivamente in presenza di enti non spiccatamente ridotti<sup>280</sup>. Il rilievo non va sottovalutato:

---

<sup>276</sup> Cfr. B. ZANARDI, *Si va verso un’antologizzazione del patrimonio artistico?*, in *Aedon*, n. 3/2012, p. 1, ove si ricostruisce la grave situazione territoriale del Paese in questi termini: “[...] Seimila comuni con meno di cinquemila abitanti, tremila di loro costituiti da paesi fantasma in via di prossima e rapida estinzione, senza contare i molti insediamenti abitativi, specie frazioni, ma anche paesi, già oggi abbandonati e in via di rovina. Tutti loro - va aggiunto - dotati di un ben preciso patrimonio storico e artistico: certamente minore, se non localissimo, ma comunque tale e perciò stesso fondamentale documento identitario di una parte dell’Italia. Né omettendo che quando i tremila paesi fantasma saranno definitivamente estinti, i loro comuni dovranno chiudere i battenti, cessando così il controllo amministrativo del territorio in loro competenza, quindi il controllo di rive di torrenti e fossi, strade, sottobosco, frane e quant’altro, favorendo in tal modo il già oggi grave stato di dissesto idrogeologico del Paese”. Sulla rilevanza della dimensione culturale quale fattore di coesione sociale e risorsa economica su scala locale, v. A. ZATTI, *Dimensione territoriale e valori culturali*, in *Ec. Cultura*, 2004, pp. 57 ss. Anche a tal proposito, sia consentito aggiungere che solo un assetto comunale più solido può assicurare la tendenza verso il reperimento delle risorse necessarie a mantenere e valorizzare il patrimonio artistico municipale, anche al fine di implementare politiche pubbliche che lo interessino nell’ambito di interconnessioni con altri settori, estranei alla cultura, rispetto ai quali valutare l’accrescimento del livello di benessere della popolazione.

<sup>277</sup> Lungimiranza che hanno dimostrato parecchi altri Stati europei. Cfr., ad es., F. SPALLA, *L’accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 2006, pp. 121 ss. Per una statistica relativa al grado ed alla consistenza delle principali iniziative tese alla fusione di Comuni nel corso della seconda parte del Novecento, in relazione ai principali Stati europei, cfr. A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *La teoria economica dell’associazionismo*, cit., p. 28; F. SPALLA, *Deframmentazione istituzionale*, cit., p. 189.

<sup>278</sup> F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, pp. 15 ss.

<sup>279</sup> Cfr. L. RIZZO, *Comuni: sopprimere i piccoli?*, in *www.lavoce.info*, 27 novembre 2012.

<sup>280</sup> Questa è la prospettiva diffusamente inferibile dal lavoro di A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *La teoria economica dell’associazionismo*, cit.

infatti, è tutt'altro che dimostrato che il benessere collettivo sia direttamente proporzionale al livello di prossimità istituzionale rispetto ai destinatari delle politiche di *welfare* locale; semmai tale prossimità incide significativamente sulla *percezione* maturata dal cittadino in ordine a quel livello di servizio. Tuttavia un conto è la percezione del singolo, altro conto è il livello effettivo del servizio erogato: d'altro canto se la prossimità dell'amministrazione locale<sup>281</sup> al cittadino tende a tradursi in tendenziale incapacità di intervento, ovvero in scarso peso decisionale – come spesso accade nei Comuni di dimensioni molto ridotte – allora non può certo sostenersi che gli interessi delle comunità locali ricevano la corretta valorizzazione che pure meriterebbero, vale a dire quella considerazione che, al contrario, otterrebbero a fronte di dimensioni maggiormente adeguate<sup>282</sup>.

L'elemento dirimente rispetto alla «diatriba» tra le posizioni maggiormente rispettose delle identità territoriali e quelle più inclini a sottolineare le esigenze di modernizzazione degli enti locali, potrebbe risiedere nella valorizzazione di un istituto che, come si è già rilevato<sup>283</sup>, ha ottenuto sinora una scarsa applicazione, vale a dire l'istituto dei Municipi. A tal proposito, occorre rilevare che la fusione comunale non implica necessariamente, come invece si tende a credere, né l'accorpamento dei centri di erogazione dei servizi – i quali dovranno corrispondere ancora a criteri di prossimità alla popolazione – né, tantomeno, una riduzione del tasso di rappresentatività e partecipazione.

Uno degli ostacoli che generalmente si interpone al compimento del processo di fusione fra Comuni, come già accennato, consta del fatto che la popolazione del Comune demograficamente più piccolo vive il consolidamento amministrativo come se si trattasse di una sorta di annessione al Comune più grande e teme pertanto di vedere fortemente svilito il proprio peso decisionale in ordine alle scelte di prospettiva riconducibili al Comune originario. In realtà – prescindendo dal “*procedimento di incorporazione in un comune contiguo*” previsto dall'art. 1, comma 130<sup>284</sup>, della “legge

---

<sup>281</sup> Cfr., ancora, da S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., p. 640. Il punto è dirimente anche per C. FUSARO, *L'associazionismo comunale: un quadro storico*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1/2013, p. 2, ove l'autore afferma che “[...] in realtà garantire la democraticità di decidere sul poco se non sul niente mi pare un inganno, un autoinganno. Né si vede perché dovrebbe essere impossibile fondare sulla partecipazione democratica la gestione di comunità più ampie, dimensionalmente adeguate alla gestione dei servizi (purché, naturalmente, non si ecceda nell'eccesso opposto, organizzando i servizi su scala tale da rendere difficile ogni accountability).”

<sup>282</sup> Cfr., da ultimo, S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini*, cit., p. 642, ove si afferma – con un'immagine forse un po' forte – che, in definitiva, “[...] l'opposizione alla revisione organizzativa non significa salvaguardia dell'esistente, ma accettazione del declino”.

<sup>283</sup> V. *supra*, par. 2.2.

<sup>284</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Comma 130*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 246, ove si critica tale disciplina denunciandone la *ratio* poco intelleggibile. Ad avviso di chi scrive, peraltro, una simile disposizione potrebbe anche fondare dubbi di legittimità costituzionale, ferma restando la bontà di una formulazione

Delrio”, comunque assistito, come si è visto<sup>285</sup>, da notevoli garanzie a tutela delle comunità d’origine – le cose non stanno così da tempo. Il legislatore, infatti, non è rimasto indifferente a questa naturale forma di renitenza delle popolazioni interessate e non a caso ha individuato nell’art. 16 del D. Lgs. 267/2000 l’istituto dei Municipi, quale forma di partecipazione e rappresentanza degli enti aggregatisi ad altri. L’organizzazione e le funzioni dei Municipi, dunque, possono trovare una propria disciplina nello statuto<sup>286</sup> e nel regolamento con la possibilità, tra l’altro, di prevedere anche l’istituzione di organi eletti a suffragio diretto secondo le modalità di nomina o elezione dei rappresentanti politici ivi previste. Peraltro, come abbiamo già avuto modo di segnalare, il legislatore nazionale è ulteriormente intervenuto sulla materia anche tramite la recente legge 7 aprile 2014, n. 56, il cui art. 1, comma 116, stabilisce che nel caso “[...] di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall’articolo 16 del testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione”<sup>287</sup>: pare evidente, dunque, come la tematica della partecipazione assurga ad elemento caratterizzante della disciplina delle fusioni di Comuni, anche nella nuova veste attribuitale di recente dal legislatore.

Il Municipio<sup>287</sup>, del resto, non costituisce un nuovo ente succedaneo dell’originario Comune, ma rileva come organo di decentramento burocratico e amministrativo del nuovo Comune istituito, sicché la sua competenza può assumere un carattere partecipativo, meramente consultivo o di amministrazione attiva<sup>288</sup>. In sostanza, una fusione gestita nel modo corretto può e deve essere informata alla salvaguardia dei caratteri originari e peculiari dei Comuni da eleggere a Municipio, preservandone la preesistente autonomia, pur senza indulgere ai campanilismi. Volendo

---

intesa a semplificare la procedura di fusione. Del resto, pare evidente che tale specifico istituto possa trovare applicazione soprattutto – se non esclusivamente – in quelle peculiari situazioni nelle quali vi sia totale accordo tra le Amministrazioni circa il far luogo all’incorporazione: verosimilmente si tratterà di quei casi nei quali vi sono enti molto piccoli che delegano l’erogazione dei servizi e l’esercizio di alcune funzioni a un Comuni più grande e che l’incedere dell’urbanizzazione ha portato ad essere, da un punto di vista morfologico, parte integrante del Comune incorporante.

<sup>285</sup> V. ancora *supra*, par. 2.2.

<sup>286</sup> Si veda l’esperienza aggregativa di Valsamoggia, ove i Municipi e gli altri strumenti di partecipazione sono stati rimessi allo studio di un’apposita Commissione. Sul punto, v. D. RUMPIANESI, *La fusione dei Comuni Valsamoggia*, cit., pp. 465 ss., specialmente pp. 468 ss.

<sup>287</sup> Sui possibili modelli di rappresentanza sottesi alla creazione dei Municipi, cfr. G. CAMPANA, *L’analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno n. 1/2012, pp. 85 ss., ove si individuano tre possibili modelli esponenziali di un diverso assetto tra partecipazione e decentramento, informativo, consultivo e federativo.

<sup>288</sup> Cfr., sul tema delle funzioni e delle competenze dei Municipi, L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., pp. 54 ss. Cfr., ancora, G. CAMPANA, *L’analisi del riassetto*, cit., pp. 85 ss.



esemplificare il portato – anche tecnico – dell’approccio teso a valorizzare le potenzialità dell’istituto<sup>289</sup>, si potrebbe immaginare che la partecipazione del Municipio all’amministrazione del nuovo ente debba esprimersi nella consultazione obbligatoria in merito ai documenti programmatori più rilevanti<sup>290</sup> ovvero, come pare preferibile, in forme più incisive – rispetto al risultato del percorso decisionale – implicanti forme di partecipazione esponenziali di pareri almeno parzialmente vincolanti<sup>291</sup>. Alla stregua di quanto detto, la previsione di un percorso di fusione non può prescindere dalla valorizzazione delle più ampie forme di partecipazione e deve nascere ed evolversi nella mutua consapevolezza dei soggetti coinvolti, proprio al fine di assurgere a strumento di stabilizzazione e consolidamento della *governance* territoriale.

Sotto altro punto di vista, mentre nel caso dell’*intercommunalité*, emergono spesso problemi di logica democratica<sup>292</sup> – tanto che, in Francia ad esempio, è vivo il dibattito circa l’opportunità di introdurre l’elezione diretta degli organi in cui la stessa si articola – è fuor di dubbio che tali questioni non tocchino il caso delle fusioni comunali, nel quale i cittadini sono comunque chiamati ad eleggere le cariche istituzionali del nuovo Comune costituito<sup>293</sup>. L’ulteriore aspetto positivo sotteso alla fusione di Comuni, infatti, consta della possibilità di scongiurare il verificarsi del frangente per cui – al variare della compagine politica nelle diverse amministrazioni – le possibili divergenze programmatiche tra i Comuni che tendono al processo di consolidamento possano tradursi, per una situazione temporanea e contingente, anche in scelte divergenti sul piano sociale, economico e patrimoniale. Tale circostanza, del resto, andrebbe a detrimento del valore – se così lo vogliamo

---

<sup>289</sup> Per un’esplicitazione delle potenzialità intrinseche di tale strumento, cfr., ancora, L. ANTONINI – E. VIGATO, *Il quadro normativo statale*, cit., pp. 56 ss.

<sup>290</sup> Si pensi al peso di una simile operazione in ordine ai temi afferenti del bilancio, alla relazione previsionale e programmatica, al tema degli investimenti o della programmazione delle opere pubbliche, all’istituzione e gestione dei tributi e delle tariffe, all’adozione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi, alla localizzazione dei luoghi finalizzata alla costruzione di nuove attrezzature e strutture sociali, piuttosto che alla trasformazione di quelle esistenti ovvero, da ultimo, all’intitolazione di spazi pubblici.

<sup>291</sup> Tale assetto corrisponderebbe al c.d. modello “federativo”, ove a forti livelli di partecipazione corrispondono altrettanto elevati modelli di decentramento. Sul punto, v. G. CAMPANA, *L’analisi del riassetto*, cit., p. 92. D’altro canto, agli antipodi, non sarebbe nemmeno ammissibile propugnare la completa vincolatività delle determinazioni municipali su qualsiasi procedimento decisionale, in quanto un simile assetto della *governance* comunale esporrebbe il nuovo Comune al potere di veto del Municipio costituito, conducendo al concreto pericolo di *impasse*.

<sup>292</sup> Cfr. E. ROTELLI, *Il martello e l’incudine. Comuni e province fra cittadini e apparati*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 50 ss.; ID., *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 2009, pp. 145 ss.

<sup>293</sup> Cfr., sul punto, A. FRASCHINI – F. OSCULATI, *La teoria economica dell’associazionismo*, cit., p. 21.



definire – dell’integrazione delle politiche di governo tra territori contigui<sup>294</sup>, che pure dovrebbe informare le determinazioni degli enti locali contermini: è risaputo, infatti, che più ampia è la rete territoriale in ordine alla quale viene generata uniformità nella regolamentazione, più hanno modo di germogliare meccanismi di contenimento della spesa, stabilizzazione dell’erogazione dei servizi, attrattività del territorio per le nuove imprese e diminuzione del disagio e della disegualianza sociale<sup>295</sup>.

La fusione, in definitiva, è sovente preferibile rispetto ad altri istituti<sup>296</sup> associativi e non necessariamente – anzi, quasi mai – incide sul patrimonio culturale delle singole popolazioni. Un conto sono le esigenze del governo locale e del decentramento amministrativo, altro conto sono le anime identitarie racchiuse sotto l’ombrello di uno stesso Comune<sup>297</sup>, sicché con un maggiore risparmio di spesa sarebbe possibile tutelare meglio il patrimonio di cultura e tradizioni di cui è depositario il gruppo sociale che si identifica nel singolo ente. La fusione fra Comuni, in conclusione, oltre a determinare una sicura riduzione dei costi di gestione, garantisce ai cittadini un’amministrazione più efficiente e costituisce l’occasione per sviluppare progetti e programmi che con le risorse finanziarie, umane e strumentali, originariamente suddivise tra più enti rimarrebbero inespresi o inattuati<sup>298</sup>.

## **6. Proposte concrete di rottura con il passato: per un maggiore peso decisionale delle popolazioni interessate**

Come abbiamo già avuto modo di accennare, la legge regionale istitutiva di nuovi Comuni deve prevedere che alle comunità di origine siano garantite adeguate forme di partecipazione e di

---

<sup>294</sup> Cfr. S. SOLARI, *Lo studio dei benefici derivanti dalle forme associative tra Comuni*, cit., p. 2, ove si afferma che: “L’addensarsi dell’urbanizzazione del territorio richiede un maggior coordinamento dal basso attraverso dei rapporti stabili tra Comuni al fine di razionalizzare gli investimenti e l’offerta di servizi”.

<sup>295</sup> Del resto, come ricordato da S. IOMMI, *I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale*, cit., p. 1, dal “[...] buon funzionamento del meccanismo descritto [cioè del governo locale] dipende il benessere delle famiglie insediate, ma anche la competitività delle imprese presenti e la capacità di attrarre in futuro nuovi residenti e nuovi investimenti”.

<sup>296</sup> Come afferma C. FUSARO, *L’associazionismo comunale: un quadro storico*, cit., alla stregua di tali osservazioni “[...] dal punto di vista strettamente economico le associazioni sarebbero la soluzione *second best*”.

<sup>297</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, cit., p. 1, ove si afferma che “[...] Il nostro Paese, infatti, è rimasto troppo tempo chiuso nella difesa di un campanilismo indubbiamente ricco di valori ma povero di efficienza”.

<sup>298</sup> Per una panoramica dei benefici derivanti dai processi aggregativi, v. R. PACELLA – G. MILANETTI – G. VERDE, *Fusioni: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un’ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, in <http://finanzalocale.interno.it>, febbraio 2015.

decentramento dei servizi. Ovviamente, il riferimento è innanzitutto ai Municipi, sui quali ci si è già soffermati<sup>299</sup>; a tale istituto oggi si aggiungono le ulteriori *forme particolari di collegamento* previste dall'art. 1, comma 116, della legge 56/2014 quali modalità atipiche e innominate teleologicamente preordinate a connettere le comunità dei Comuni aggregatisi con l'ente di nuova istituzione<sup>300</sup>. Sempre in un'ottica partecipativa, l'art. 8, comma 1, del TUEL, consente ai Comuni di valorizzare le libere forme associative e promuovere organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale dando rilevanza, nei propri statuti, anche ai quartieri, alle frazioni e alle borgate. Peraltro, accanto a tali previsioni, lo statuto del nuovo ente locale può prevedere istituti di democrazia diretta come i referendum comunali<sup>301</sup>: si tratta di strumenti per “dialogare” con l'Amministrazione municipale, ormai puntualmente disciplinati da molti enti locali – con i rispettivi statuti e regolamenti – e presenti nella normativa di settore già a partire dalla l. n. 142/1990<sup>302</sup>. In particolare, l'istituto si configura come uno strumento di partecipazione popolare a carattere opzionale e può assumere, ai sensi dell'art. 8, commi 3 e 4, del TUEL<sup>303</sup> – a differenza di quanto veniva previsto nella legge del 1990 – non solo carattere consultivo, ma anche abrogativo, di indirizzo e propositivo<sup>304</sup>.

---

<sup>299</sup> V. *supra*, par. 5.

<sup>300</sup> Anche a tali nuove forme di collegamento, ad avviso di chi scrive, possono senz'altro estendersi i tre modelli “informativo”, “consultivo” e “partecipativo-federativo” individuati – nel rapporto tra partecipazione e decentramento – rispetto alla rappresentanza nei Municipi da G. CAMPANA, *L'analisi del riassetto*, cit., pp. 85 ss.

<sup>301</sup> Cfr. A. CELOTTO, *Regional and Local People Consultation through Referendum*, in *Perspectives on Federalism*, [www.on-federalism.eu](http://www.on-federalism.eu), n. 4/2012, p. 8. Più in generale, v. P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992.

<sup>302</sup> In particolare all'art. 6 della legge citata. Cfr. A. CELOTTO, *Regional and Local*, cit. p. 9; A. BENAZZO, *Il referendum consultivo comunale dopo la l. 8 giugno 1990, n. 142*, in *Diritto e società*, 1991, pp. 639 ss.; G. GIOVANNELLI, *Il referendum consultivo comunale* (Commento ord. Trib. Prato del 24 maggio 1999), in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 1999, pp. 1823 ss.

<sup>303</sup> L'art. 8, commi 3 e 4, del TUEL, stabilisce quanto segue. “3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali”.

<sup>304</sup> Per una panoramica sulle tipologie di referendum comunale e sui problemi maggiormente rilevanti affrontati dalla dottrina, v. F. NAVARRO, *Referendum comunale e giurisdizione* (Nota a Tar Puglia, Lecce, 10 febbraio 2011, n. 281), in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 2011, pp. 936 ss.; L. OLIVERI, *Istituti di partecipazione*, in AA. VV., *L'impiegato del Comune*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009, pp. 317 ss.; ID., *I referendum degli enti locali*, in *Giust.Amm.it*, 13 febbraio 2004; G. CREPALDI, *Il referendum consultivo a livello locale* (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 1° ottobre 2008, n. 5067/o), in *Foro amm. – C.d.S.*, 2008, pp. 3129 ss.; P. PIZZA, *A chi spetta la giurisdizione sul conflitto tra comitato promotore di un referendum comunale e l'organo di controllo*

Tuttavia, pur dovendosi incrementare lo sforzo teso ad una più convinta attuazione degli strumenti delineati, occorre ampliare l'angolo visuale e riconoscere che – affinché le fusioni possano davvero aumentare di numero – è necessario investire sulla maturazione di una consapevolezza collettiva e di una sensibilità aggregativa, nel tessuto sociale, che ponga l'innalzamento del livello qualitativo dei servizi locali e la contestuale riduzione della spesa pubblica tra le priorità delle singole comunità. Perché le popolazioni si mostrino condiscendenti a questo approccio non si può prescindere da un coinvolgimento attivo delle stesse che pervenga a un grado di radicamento molto significativo: da questo punto di vista, le direttrici da percorrere secondo un approccio congiunto constano, dunque, della valorizzazione dei principi di trasparenza e partecipazione.

Valorizzando il concetto di trasparenza<sup>305</sup> sarebbe possibile rivitalizzare la fiducia verso le istituzioni, che latita<sup>306</sup> visibilmente nel presente periodo storico<sup>307</sup>. Il Comune, costituendo l'istituzione più prossima al cittadino<sup>308</sup>, pare più facilmente controllabile dallo stesso, specie laddove sia di ridotte dimensioni; in tali realtà, infatti, i Sindaci hanno un rapporto quotidiano e diretto con i consociati, che porta quest'ultimi ad avere grande fiducia nel fatto che l'istituzione presterà loro ascolto e risponderà alle loro esigenze senza che vi sia la necessità di addentrarsi in

---

*dell'ammissibilità del quesito? La posizione giuridica del comitato promotore fra diritto pubblico soggettivo e interesse legittimo*, in *Foro pad.*, 2008, pp. 141 ss.; A. CARNABUCI, *I referendum degli Enti locali e la loro ammissibilità in materia di governo del territorio*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 2005, pp. 449 ss.; G. FONTANA, *Il Referendum negli Enti locali*, in *Amm. it.*, 2001, pp. 1336 ss.; E. ROTELLI, *Il referendum deliberativo comunale in Italia*, in *Amministrare*, 1999, pp. 297 ss.; L. COEN, *Consultazioni politiche e referendum comunale*, in *Regioni*, 1985, pp. 1225 ss. Per uno sguardo sull'istituto in Svizzera, cfr. anche V. MARTENET, *Il referendum nei Comuni svizzeri*, in *Amministrare*, pp. 201 ss.

<sup>305</sup> Cfr., fra la miriade di contributi dedicati al tema, ad es. F. MERLONI – G. ARENA – G. CORSO – G. GARDINI – C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5945 ss.

<sup>306</sup> V., segnatamente, P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 3, a quale parla di “[...] cittadini sempre più sensibili agli asseriti sprechi e sempre più fortemente critici nei confronti di una classe politico-amministrativa poco tollerata”. Che il tema dei costi della politica – e delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso – sia oggi particolarmente sensibile, se non altro a ragione della forte crisi, è dimostrato ad es. nel recente saggio di M.R. ALLEGRI, *Democrazia, controllo pubblico e trasparenza dei costi della politica*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014. Sui rischi del distacco tra politica e società civile, cfr. G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 5 settembre 2007.

<sup>307</sup> Cfr. G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, cit., p. 5, il quale parla giustamente di retorica dell'antipolitica e di una “[...] singolare convergenza di forze dirette a contenere – per non dire affossare – l'autonomia politica, economica e giuridica delle Regioni, e più in generale degli enti territoriali”. Sul punto, v. anche R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Regioni*, 2012, pp. 447 ss.

<sup>308</sup> Felicitemente definito come “[...] l'ente locale di “prima istanza”, proiezione immediata e diretta della comunità locale che lo costituisce” da P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio*, cit., p. 2.

quello che viene avvertito come il “dedalo” delle burocrazie sovraordinate<sup>309</sup>. Una simile situazione, tuttavia, genera anche effetti distorsivi, se non altro per la difficoltà mostrata dalle amministrazioni locali nell’assumere scelte anche impopolari e per la loro deficienza di “potere contrattuale” nel rapporto tra elettori ed eletti connotato al mandato nei piccoli Comuni. Per questi motivi la cittadinanza avverte la piccola dimensione come quella migliore: più controllabile, più prossima ma allo stesso tempo meno complessa, meno autoritaria, meno indipendente. Ciononostante il vizio di fondo di una simile concezione permane: barattare l’opportunità di perseguire un maggiore progresso<sup>310</sup>, migliori servizi e una minore spesa – per l’ente e, quindi, anche per il cittadino – con una scelta di continuità col passato solo apparentemente più redditizia, non sembra in linea con le mutate esigenze dei tempi.

Nel caso di Comuni aventi dimensioni più adeguate, in realtà, il *deficit* che verrebbe a crearsi nel rapporto col consociato, potrebbe – e dovrebbe – colmarsi con un più elevato livello di trasparenza dei bilanci comunali, degli organigrammi, degli uffici e delle funzioni esercitate, in modo tale che il cittadino possa effettivamente conoscere quale sia la gestione del denaro pubblico sul suo territorio<sup>311</sup>. In questo modo il cittadino parteciperebbe<sup>312</sup> – seppur come osservatore esterno e

---

<sup>309</sup> Cfr., ancora, P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio*, cit., p. 2, la quale condivisibilmente riconosce che il Sindaco “[...] assume altresì il ruolo di “ultima, unica istanza” alla quale i cittadini si rivolgono quando altri soggetti del sistema istituzionale non abbiano potuto offrire risposta ai loro bisogni e alle loro necessità”.

<sup>310</sup> Cfr. G. FABI, *Piccoli comuni*, cit.

<sup>311</sup> Come scrive F. MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in *Astrid-Rassegna*, n. 22/2009, p. 13, “[...] L’evoluzione del principio di trasparenza nella legislazione vigente ne conferma la specificità rispetto ai principi di accesso e pubblicità, assumendo un contenuto identificabile nell’effettiva visibilità e comprensibilità dell’azione e dell’organizzazione amministrativa. [...] Così configurata, la trasparenza potrebbe ambire a ben altre finalità, quale quella di realizzare un controllo diffuso di legittimità dell’azione amministrativa”. In relazione alla concezione di trasparenza come controllo sull’uso del potere e delle risorse pubbliche, v. G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all’informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 875 ss. Sulle recenti misure introdotte dal d. l. 24 giugno 2014, n. 90, tese alla semplificazione, alla trasparenza amministrativa e al contrasto alla corruzione, v. F. MARCONI, *Il d.l. 90: le novità per la disciplina del personale pubblico e le misure in tema di anticorruzione e trasparenza*, in *Amministrativ@mente*, n. 9/2014, pp. 3 ss.

<sup>312</sup> Nel senso di un’interpretazione del principio di trasparenza quale mezzo per valorizzare la democrazia partecipativa, cfr. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 13 ss.; U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009. Cfr. anche M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 657 ss., specialmente p. 662, laddove l’Autore ricostruisce il principio di trasparenza “[...] come principio rivolto a migliorare il rapporto fra amministrazione e cittadini, a porre le basi per un dialogo più consapevole fra essi e a creare quindi le condizioni per una partecipazione più significativa”.

operando un controllo diffuso<sup>313</sup> – alla stessa gestione dell’ente: in questo senso si muove il d. lgs. n. 33/2013<sup>314</sup> recante il “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, che pure è stato talvolta solo formalmente rispettato e, comunque, costituisce una normativa perfettibile, risultandone spesso assai complicata l’attuazione da parte delle amministrazioni stesse<sup>315</sup>.

Accanto a questa forma di partecipazione “indiretta” che germoglia dal seme della trasparenza, gioverebbe la previsione di istituti innovativi in grado di accrescere il livello di partecipazione “diretta”: la sanzione cioè di un maggior numero di casi nei quali la popolazione del Comune istituito per fusione, seppur disseminata in centri periferici – quali le famose frazioni o borgate – possa sentirsi pienamente centrale nel progetto di costruzione del nuovo soggetto istituzionale. Al fine di assicurare un maggiore successo al progetto di fusione, da un lato, si potrebbero finanziare tramite incentivi regionali – o statali – gli studi di fattibilità dei processi aggregativi<sup>316</sup>, eventualmente subordinando buona parte dell’erogazione al buon esito dell’iniziativa; dall’altro lato, si potrebbero istituire, dopo aver esposto alle popolazioni interessate le potenzialità della fusione, forme

---

<sup>313</sup> V. F. FAINI, *Trasparenza, apertura e controllo democratico dell’amministrazione pubblica*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2014, pp. 19 ss. Cfr. ancora F. MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza*, cit., p. 13, laddove si precisa che “[...] un’amministrazione sottoposta a controllo diffuso e, perciò, indotta o costretta a comportamenti legittimi e volti al buon andamento diventa un’amministrazione utile allo sviluppo sociale ed economico, con la conseguenza di limitare i tentativi ricorrenti di privatizzare e/o sopprimere enti amministrativi perché inefficienti: insomma, una buona amministrazione giova ai cittadini, ma alla stessa amministrazione, non più percepita come un peso allo sviluppo, ma come uno strumento di progresso civile”.

<sup>314</sup> Per una ricostruzione della trasparenza amministrativa, quale inferibile della nuova disciplina mutuata dal decreto 33/2013 e come conferente al dettato costituzionale – ancorata, segnatamente, agli articoli 2 e 21 Cost. – si veda, in particolare, P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell’interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Ist. Federalismo*, pp. 687 ss., specialmente pp. 716 ss. Cfr., altresì, L. OLIVERI, *Il decreto trasparenza negli enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013; P. CANAPARO, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, ivi, n. 4/2014; ID, *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica e il diritto alla conoscibilità dell’azione amministrativa*, in *Giust.Amm.it*, n. 4/2013; A. BONOMO, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 725 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 795 ss.; V. GIANNOTTI, *Evoluzione della trasparenza per gli enti locali dalla Legge Brunetta ad oggi*, in *Fin. Loc.*, n. 2/2013, pp. 14 ss.

<sup>315</sup> Questo è quanto ritiene, ad es., F. TENTONI, *L’“oscura” trasparenza*, in *Azienditalia*, n. 3/2013, pp. 231 ss.

<sup>316</sup> Per i contenuti che dovrebbe riportare il piano di fattibilità, v. L. MAZZARA – E. GAMBERINI, *Il processo di fusione tra enti locali: costituzione, start up e raffronto con le unioni. Lezione 3. Scenari istituzionali per la governance del territorio*, in *Azienditalia, Suppl.* n. 3/2012, pp. 5 ss., specialmente pp. 34 ss.

sondaggistiche<sup>317</sup> di raccolta del consenso delle popolazioni interessate dal processo di riordino, espletate tramite semplici questionari, preliminari rispetto ad un successivo ipotetico referendum consultivo. In questo modo, con una spesa irrisoria, si potrebbe ridurre considerevolmente la probabilità percentuale di insuccesso delle consultazioni referendarie, le quali verrebbero svolte solo laddove il gradiente verso le ipotesi di successo raggiungesse valori discretamente positivi. Praticando una soluzione di questo genere le non irrilevanti spese riconducibili alle consultazioni sconterebbero un rischio considerevolmente minore di rivelarsi vane.

Sul tema della partecipazione non ci si può astenere dal considerare quale sempre maggiore grado di penetrazione abbia avuto nella società attuale la democrazia diretta<sup>318</sup>; e democrazia diretta, anzitutto, “*significa soprattutto referendum, votazione popolare che esprime immediatamente la volontà o l’orientamento degli elettori su singole, ben individuate questioni*”<sup>319</sup>. L’art. 133, comma 2, della Costituzione impone che le popolazioni interessate siano *sentite*<sup>320</sup>, in ordine ai casi nei quali la Regione intenda “*istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*”. La Corte Costituzionale, come si è già avuto modo di rammentare<sup>321</sup>, in parecchie occasioni ha stabilito il principio per cui l’indagine circa l’intenzione autonomistica di procedere a fusione debba essere espletata attingendo all’istituto del referendum<sup>322</sup> consultivo. Si tratta di una opzione che riposa

---

<sup>317</sup> Secondo una prospettiva d’indagine avente carattere meramente esplorativo, mediante questionari. Si noti che un’idea non molto distante, almeno quanto alla *ratio* sottesa all’istituto, pare potersi ravvisare nella disposizione della l. n. 56/2014 laddove, in riferimento al nuovo procedimento di incorporazione in un Comune contiguo, prevede che si espleti un referendum consultivo comunale che si svolga “*prima che i consigli comunali deliberino l’avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione*”.

<sup>318</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in S. BERETTA (a cura di), *La Costituzione italiana quarant’anni dopo*, Quaderni della Rivista *Il Politico*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 99 ss., specialmente p. 102, ove l’Autore afferma che “[...] le forme immediate di intervento decisionale sono diventate un aspetto irrinunciabile della *costituzione materiale*: fanno parte della nostra cultura, delle nostre aspettative; sono manifestazione, anche, di una diffusa insofferenza verso le forme di delega”: corsivo dell’Autore. Sul rapporto che intercorre tra potenziamento degli istituti di democrazia diretta e crisi della rappresentanza politica, cfr. S. LIETO, *Il rapporto tra il referendum e la democrazia della rappresentanza nell’attuale crisi del sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012.

<sup>319</sup> Così E. BETTINELLI, *Democrazia diretta*, cit., p. 101.

<sup>320</sup> Cfr. S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, p. 1145, ove si sottolinea che l’obbligo “[...] di sentire le popolazioni interessate, [...] è espressione di un generale principio ricevuto dalla tradizione storica che vuole la partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardino: tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia che essa assume a tutela dell’autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni”.

<sup>321</sup> V. *supra*, par. 2.2, ove è possibile individuare una rapida carrellata della giurisprudenza rilevante.

<sup>322</sup> Cfr., nuovamente, S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve*, cit., p. 1145, ove si afferma che “[...] l’art. 133, cpv., Cost. richiede che esse siano sentite mediante referendum”, riferendosi alle popolazioni interessate, e si citano le sentenze della Corte costituzionale nn. 204/1981, 107/1983, 279/1994 e 237/2004.

sulla giurisprudenza costante della Corte, nonché sulla consuetudine<sup>323</sup> attuativa, ma non muove dal diritto positivo, tranne – naturalmente – che per le varie discipline statutarie regionali: infatti la norma non richiama espressamente l’istituto del referendum consultivo. Peraltro, non si può omettere di sottolineare come – in conformità a quanto rilevato da autorevole dottrina – l’istituto del referendum consultivo presenti “un’intrinseca ambiguità”<sup>324</sup> derivante dal fatto che comporta una dicotomia tra gli effetti formali e quelli sostanziali riconducibili alla consultazione, promanante dal vincolo meramente fattuale ovvero “politico” che i risultati della consultazione medesima impongono, appunto, agli organi politici regionali<sup>325</sup>.

In questo quadro, il caso – già descritto<sup>326</sup> – rappresentato dall’esperienza della Regione Lombardia costituisce spunto di riflessione costante, specie per quanto attiene ai principi di efficienza e risparmio di spesa, che sarebbero stati decisamente più rispettati qualora non fossero stati solo nove i Comuni nati a seguito della consultazione referendaria; e questa considerazione vale sia in ordine al risparmio generato dalla fusione in sé considerata<sup>327</sup>, in termini di sostenibilità della futura spesa comunale, sia in relazione ai costi intrinsecamente connessi alla consultazione referendaria<sup>328</sup>. Riesce evidente, dunque, l’urgenza – allo scopo di favorire, in futuro, un ricorso sempre maggiore all’istituto della fusione – di acconsentire all’utilizzo di forme implicanti una maggiore partecipazione dei cittadini, anche attribuendo all’opzione espressa nelle consultazioni referendarie un peso maggiore. In questo senso la fusione per incorporazione contemplata dalla “legge Delrio”, nel prevedere una consultazione anticipata rispetto alla richiesta di fusione alla Regione, sembra responsabilizzare le popolazioni interessate. La maggiore partecipazione di cui potrebbero giovare le comunità interessate dal consolidamento, dunque, in primo luogo dovrebbe muovere dall’istituzione a livello decentrato dei c.d. Municipi, che dovrebbe costituire il cardine su cui impennare le nuove politiche di sostegno alle fusioni; in seconda battuta, dovrebbe spingersi sino a un punto finora inesplorato: il voto delle popolazioni dovrebbe, da un lato, essere considerato

---

<sup>323</sup> Cfr., in particolare, la felice espressione rinvenibile in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet, Torino, 2006, p. 2553, ove si afferma che la consultazione delle popolazioni interessate “[...] è rimasta consegnata ad un intreccio, non sempre sincronico ed univoco, fra giurisprudenza costituzionale e prassi attuativa”.

<sup>324</sup> Testualmente v. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 213.

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> V. *supra*, par. 4.

<sup>327</sup> Su cui v. *supra*, par. 5.

<sup>328</sup> Sul punto, v. *supra*, par. 4, specialmente laddove ci si riferisce alle conseguenze che tali procedure hanno ingenerato con riferimento ai rimborsi riconosciuti ai singoli Comuni.



per il complesso dei voti espressi dai partecipanti alle consultazioni e, per altro verso, acquisire per quanto possibile carattere di maggiore vincolatività<sup>329</sup>. La fusione, se davvero ricercata dalle popolazioni interessate, dovrebbe divenire un esito quasi necessitato, nascente dall'orientamento espresso mediante l'esercizio puntuale della sovranità popolare.

Quanto al primo punto, in Lombardia nel vigore del presente Statuto d'Autonomia e della legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29, già oggi sarebbe stato possibile valutare gli esiti dei singoli referendum valorizzando il complesso dei voti favorevoli espressi dalle popolazioni interessate. Sull'opinabilità della scelta di non accedere ad una tale interpretazione "estensiva" del dato normativo regionale – interpretazione che non reca, peraltro, particolari problemi, rientrando tra le possibili opzioni riservate al Consiglio – si è già avuto modo di argomentare<sup>330</sup>. Il passo successivo potrebbe essere quello di considerare l'eliminazione dall'art. 9, comma 4, della L. r. n. 29/2006 del riferimento agli esiti della consultazione "*distinti per ciascuna frazione di territorio diversamente interessata*", mantenendo contestualmente quello relativo alla valutazione "*sulla base [...] del risultato complessivo*": in questo modo, il Consiglio manterrebbe intatta la propria discrezionalità circa l'opportunità di procedere alla fusione o meno pur restringendone il raggio di azione, in quanto il parere delle popolazioni interessate verrebbe valutato solo in riferimento all'esito complessivo della consultazione. In sintonia con quanto detto, occorrerebbe modificare il successivo comma 4-bis, eliminando la locuzione "*in ogni comune interessato*", di modo che la consultazione possa esser ritenuta favorevole con il semplice conseguimento della "*maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi*", introducendo la menzione obbligatoria dei Comuni che singolarmente si fossero espressi in modo negativo. Adottando tale soluzione, di cui qui si sostiene la bontà, la volontà espressa nel referendum dalle singole popolazioni avrebbe in ogni caso autonoma evidenza nel procedimento, ma il legislatore regionale comporrebbe gli interessi sottesi alla consultazione semplicemente dando rilevanza al consenso o al dissenso espresso dalla maggioranza degli affluenti alle urne. In definitiva, si eliminerebbe una delle possibili variabili su cui si fonda la decisione discrezionale del Consiglio: l'organo assembleare manterrebbe la disponibilità della decisione relativa all'istituzione o meno del nuovo Comune e avrebbe contezza del dissenso espresso negli enti locali contrari, ma *valuterebbe* i

---

<sup>329</sup> Contrariamente alla situazione attuale, ove il referendum consultivo ha "sicuramente carattere obbligatorio, ma non vincolante", sicché "[...] l'organo legislativo regionale resta formalmente libero di adeguarsi o meno alla volontà delle popolazioni interessate, ossia libero di valutare il peso politico dell'esito della consultazione": testualmente cfr. R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2554.

<sup>330</sup> V. *supra*, par. 4.



risultati del referendum sulla base del solo parametro afferente al *risultato complessivo* della consultazione.

Un ulteriore decisivo avanzamento – del quale andrebbe approfondita la evidente problematicità e che attiene al secondo punto richiamato – si potrebbe registrare, infine, introducendo normativamente l’obbligo in capo al Consiglio regionale di assecondare la volontà alla fusione espressa dalle popolazioni interessate, in sede di votazione assembleare della legge istitutiva del nuovo Comune, anticipando l’esercizio della discrezionalità riconosciutagli dalla Costituzione<sup>331</sup> – in ordine all’effettivo procedersi a fusione – ad una fase antecedente le consultazioni e successiva all’istruttoria. In sostanza, potrebbe valutarsi la percorribilità della seguente soluzione: terminata l’istruttoria da parte delle strutture della Giunta in ordine all’astratta percorribilità della fusione comunale e alla regolarità del procedimento, a seguito della trasmissione del progetto di legge al Presidente del Consiglio regionale – da parte del Presidente della Regione – si potrebbe introdurre una fase nella quale venga rimessa al Consiglio la valutazione sull’opportunità di procedere alla fusione, da esprimersi tramite apposita votazione assembleare; in questa fase, il Consiglio eserciterebbe la potestà di istituire nuovi Comuni attribuita dall’art. 133, comma 2, Cost. alla Regione. Tuttavia l’efficacia della deliberazione potrebbe essere sottoposta alla condizione sospensiva costituita dall’esito favorevole della consultazione referendaria obbligatoria: solo nel caso di esito positivo, infine, il Consiglio regionale si riunirebbe in assemblea al fine di approvare definitivamente la legge istitutiva del nuovo Comune. Con un simile procedimento, da una parte il Consiglio potrebbe comunque esprimersi sull’opportunità di far luogo alla fusione, rimanendo libero di esprimersi in senso contrario; tuttavia dall’altra, nel caso in cui la deliberazione fosse favorevole, la responsabilità circa il buon esito del percorso di fusione ricadrebbe sulle popolazioni complessivamente interessate dal referendum, residuando in capo al Consiglio regionale lo svolgimento della definitiva votazione formale della legge istitutiva del nuovo Comune.

Sicuramente la soluzione si presta a delle riserve di svariata natura. Solo per dare conto della più consistente, si pensi al fatto che “prassi statutaria e interpretazione della Corte si sono allineate sul

---

<sup>331</sup> La discrezionalità deriva dal fatto che la questione è rimessa dalla Costituzione all’esercizio della potestà legislativa: infatti il Consiglio regionale può disattendere il risultato della consultazione, come del resto accaduto nel caso di Gravedona ed Uniti del 2011. Sul punto, cfr. G. MATUCCI, *Gli istituti di partecipazione*, in L. VIOLINI – Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 230. Sul fatto che difficilmente gli organi regionali si possano discostare dall’opinione popolare espressa nel referendum consultivo territoriale, v. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 216.

referendum consultivo quale modalità costituzionalmente vincolata<sup>332</sup>, rivestendola del carattere di inderogabilità. A ben vedere la consultazione – con la soluzione poc’anzi prospettata – manterrebbe il carattere referendario, mutandone tuttavia la natura, poiché la scelta di aderire agli esiti della stessa deriverebbe da una antecedente volontà espressa dallo stesso Consiglio sulla quale inciderebbe una successiva conferma delle popolazioni interessate; cionondimeno, si tratterebbe di una soluzione di rottura rispetto alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ed occorrerebbe modificare non solo la legge regionale richiamata ma anche lo Statuto della Regione<sup>333</sup>, con il concreto rischio di un’impugnativa innanzi alla Corte stessa. Peraltro, la locuzione “sentite le popolazioni interessate” di cui all’art. 133. Comma 2 Cost., sembra esprimere il principio per cui la consultazione debba necessariamente precedere temporalmente l’esercizio della potestà legislativa. Tuttavia, da una parte, si tenga presente che tale legge ha natura di legge-provvedimento, sicché il profilo di maggiore rilevanza nel relativo procedimento consta dell’esercizio di una discrezionalità amministrativa, che pure verrebbe assicurata all’organo regionale; dall’altra, si consideri come tale inderogabilità non sia riconosciuta dalla Consulta in relazione alle Regioni a statuto speciale, le quali “in quanto titolari di potestà esclusiva in materia sono libere di determinare le concrete modalità dirette a garantire il principio di autodeterminazione o di partecipazione”<sup>334</sup> secondo “*forme anche equivalenti a quella tipica del referendum, purché tali da assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell’opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione*”<sup>335</sup>. Benché la Consulta, infatti, abbia già affermato che il diritto di autodeterminazione non si estrinseca tanto nella potestà di disposizione del territorio oggetto di modifica, quanto nella

---

<sup>332</sup> Testualmente R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2553. Cfr. anche Corte cost. 204/1981, ove si afferma che “[...] la disciplina regionale delle circoscrizioni comunali deve prevedere il ricorso al referendum consultivo, quale presupposto per la modifica delle circoscrizioni medesime e per l’istituzione di nuovi Comuni”, nonché Corte cost. 279/1994, laddove si precisa che il referendum consultivo costituisce “[...] indispensabile forma per appagare l’esigenza partecipativa delle popolazioni interessate”. Occorre sottolineare come la consultazione referendaria rivesta carattere vincolato nella giurisprudenza della Corte anche con riferimento alla modifica della denominazione originaria di un Comune, come sancito da Corte cost. 237/2004.

<sup>333</sup> In particolare, l’art. 53 dello Statuto d’autonomia della Regione Lombardia. Sui tipi di referendum ammessi dallo Statuto e per un approfondimento sul referendum territoriale, v. G. MATUCCI, *Gli istituti di partecipazione*, in L. VIOLINI – Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti*, cit., p. 211 ss.

<sup>334</sup> Così v. R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2553.

<sup>335</sup> Cfr. Corte cost. n. 453/1989, su cui v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione*, cit., pp. 1780 ss.

partecipazione delle comunità locali a talune decisioni che le riguardano<sup>336</sup>, questa considerazione, accanto alle istanze di riordino territoriale che informano il tema del governo locale, dovrebbero essere maggiormente valorizzate. Tale valorizzazione, per altra via, potrebbe anche trovare asilo nel disegno di legge costituzionale<sup>337</sup> che interessa il Titolo V della Carta fondamentale, allo studio in questi giorni; del resto, a Costituzione invariata non soccorre nemmeno l'art. 116, comma 3, Cost.<sup>338</sup>, in tema di “*forme e condizioni particolari di autonomia*”, atteso il fatto che la materia in esame non rientra tra quelle in ordine alle quali sarebbe possibile accedere a forme di autonomia

---

<sup>336</sup> Cfr., sul punto specifico, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 134 ss.; E. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 100 ss.; G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN – C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 144 ss.

<sup>337</sup> Su cui, tra i primi commenti, si segnalano, ad es. R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum quad. cost.*, 17 marzo 2014; ID., *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, ivi, 22 aprile 2014 e in *Astrid-Rassegna*, n. 8/2014; ID., *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in *Astrid-Rassegna*, n. 7/2014; S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, in *Forum quad. cost.*, 13 maggio 2014; L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, in *Astrid-Rassegna*, n. 9/2014; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, ivi, n. 7/2014; A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, ivi; P. URBANI, *Un commento a caldo sul disegno di legge costituzionale con riferimento alla materia del governo del territorio*, ivi; F.S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, ivi; A. LUCARELLI, *Potere regolamentare di Città metropolitane e Comuni nella riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, ivi; F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, ivi, n. 6/2014; L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, ivi; M. LUCIANI, *Nota sul d.d.l. sul superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione*, ivi.

<sup>338</sup> Ove si prescrive che “*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”.

differenziata<sup>339</sup>, fermi restando gli ultimi passi in avanti svolti in tema di regionalismo differenziato<sup>340</sup>.

Nell'impossibilità di praticare la soluzione indicata mediante una variazione della disciplina normativa, peraltro, nulla vieterebbe al Consiglio di assumere un'autonoma determinazione, tesa a individuare un canone ermeneutico uniforme circa la valutazione degli esiti dei successivi referendum consultivi, mediante apposito provvedimento amministrativo. Tale soluzione consentirebbe di raggiungere il medesimo risultato materiale, evitando gli "inconvenienti" derivanti dal sindacato di legittimità sulle leggi espletato dalla Consulta. Ancora, un'ulteriore modalità attributiva di maggiore peso al parere espresso dalle popolazioni interessate potrebbe constare della previsione – a livello legislativo regionale – di referendum comunali antecedenti l'iniziativa dei Consigli degli enti locali interessati ad intraprendere il percorso di aggregazione strutturale. Quest'ultima soluzione valorizzerebbe l'opinione delle popolazioni – soprattutto laddove la successiva iniziativa consiliare comunale avesse luogo nei soli casi di esito positivo – e consentirebbe la celebrazione del referendum a livello comunale anziché regionale. Del resto, nulla

---

<sup>339</sup> Sul tema *v., ex multis*, ad es. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Regioni*, 2007, p. 199 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, *ivi*, 2003, p. 419 ss.; L. ANTONINI, *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato Regionale Italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 303 ss.; ID, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, pp. 1 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, *cit.*, pp. 143 ss.; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, *Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Ist. Federalismo*, 2008, pp. 9 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, *ivi*, pp. 63 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, *ivi*, pp. 75 ss.

<sup>340</sup> Ci si riferisce al fatto che la c.d. "Legge di Stabilità 2014", del 27 dicembre 2013, n. 147, contempla all'art. 1, comma 571, un'innovativa procedura tesa a dare, finalmente, attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione; se fosse stato possibile, sarebbe stato interessante sperimentare un percorso teso a richiedere forme particolare di autonomia connesse alla materia referendaria, per esempio in ragione dei rapporti e della vicinanza con la Svizzera italiana. Del resto la "[...] via perseguita sul versante elvetico appare nettamente più risolutiva e meno complessa, accompagnandosi ad un effettivo coinvolgimento partecipativo nella decisione da assumere, procedura questa che non risulta spesso seguita nel territorio italiano", come nota in chiusura del suo contributo R. LOUVIN, *Fusioni comunali e gestione associata: diversità di percorsi tra Italia e Svizzera*, in *ISSIRFA*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2012, p. 6. In Lombardia, peraltro, altre materie potrebbero essere oggetto di un'apposita richiesta di forme particolari di autonomia, si pensi al caso dell'istruzione. Cfr., L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. Federalismo*, 2008, pp. 87 ss.

vieterrebbe alla Regione di rimborsare le spese sostenute dagli enti locali, nel caso di esito positivo della consultazione<sup>341</sup>.

A prescindere dalle modalità tecniche più o meno praticabili, una simile opzione comporterebbe parecchi benefici<sup>342</sup>. Anzitutto fornirebbe un carattere di maggiore certezza alla consultazione<sup>343</sup>, eliminando l'alea connessa ad una perdurante oscillazione delle valutazioni consiliari, sicché le popolazioni interessate – consapevoli del peso della loro decisione – ne risulterebbero altamente responsabilizzate ed affronterebbero la consultazione con maggiore serietà e rigore, probabilmente mostrando anche un maggior tasso di partecipazione alla consultazione. In secondo luogo, aumenterebbe il numero delle fusioni o quantomeno il successo percentuale delle relative iniziative, fattore – come già ampiamente dimostrato<sup>344</sup> – più che desiderabile. In terzo luogo, non avrebbero più a verificarsi casi – come quello inerente il referendum istitutivo del Comune di Gravedona ed Uniti<sup>345</sup> – nei quali il Consiglio regionale possa istituire il nuovo ente nonostante il dissenso espresso dai cittadini consultati mediante referendum: per tale via si realizzerebbe dunque un più elevato livello di garanzia anche nei confronti dei soggetti sfavorevoli al processo aggregativo, valorizzando seriamente – e in un contesto scevro da strumentalizzazioni – le istanze identitarie e il principio di autodeterminazione delle comunità interessate.

---

<sup>341</sup> La Giunta svolgerebbe l'istruttoria nei soli casi di esito positivo del referendum, minimizzando i costi per l'attività degli Uffici rispetto all'attuale disciplina e il Consiglio regionale eserciterebbe la potestà legislativa successivamente alla consultazione. Questa opzione presenterebbe minori problemi di compatibilità con la Costituzione e richiamerebbe la disciplina dell'incorporazione di Comuni.

<sup>342</sup> Tuttavia, in generale, occorre segnalare anche i rischi sottesi ai sistemi informati ad istituti di *democrazia aperta*: è infatti evidente che laddove il popolo sia chiamato a esprimere un voto avente efficacia diretta e vincolante la disinformazione (cfr. E. BETTINELLI, *Democrazia diretta*, cit., p. 114) o la manipolazione, anche mediatica, degli elementi su cui dovrebbe riposare il giudizio possa condurre a gravi distorsioni. Qui allora, si torna a monte, laddove si è sottolineata la necessità di sensibilizzare le popolazioni con un'informazione il più possibile puntuale ma anche plurale, che dia spazio a tutte le istanze dando l'opportuno rilievo ad ogni voce, purché scevra dalle strumentalizzazioni che solitamente dilagano laddove vi sia una carenza strutturale di elementi di giudizio. Del resto il problema si pone ogniqualvolta si versi innanzi all'ipotesi di procedere mediante referendum, sicché esso non è escluso nel caso di referendum consultivo, semmai risulta temperato dalla discrezionalità di cui gode l'organo politico chiamato a considerare gli esiti della consultazione. Sul punto cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 213.

<sup>343</sup> Cfr. F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., pp. 28 ss., il quale critica il fatto che “[...] in seguito allo svolgimento del referendum (ed indipendentemente dall'esito, in ragione della natura consultiva del medesimo) non ricade sul Consiglio regionale neppure un vincolo di decisione (potendo il Consiglio non porre nemmeno all'ordine del giorno il relativo progetto di legge)”, successivamente richiamando il caso verificatosi in Abruzzo relativamente ad una richiesta referendaria di fusione di Comuni, la quale, dopo un parere di inammissibilità, non è più stata esaminata.

<sup>344</sup> V. *supra*, par. 5.

<sup>345</sup> V. *supra*, par. 4.

Certamente non si può più attendere nell'affrontare il tema del consolidamento amministrativo e anche a livello regionale qualcosa in più deve essere fatto<sup>346</sup>. Occorre cogliere l'occasione fornita dalla legge 56/2014 per aggiornare le strutture amministrative del governo locale in accordo con le mutate esigenze del territorio, della spesa pubblica<sup>347</sup> e della società moderna. Anche la c.d. "Legge di Stabilità 2015", del resto, si muove nel senso di esprimere un marcato favore verso le aggregazioni: infatti l'art. 1, comma 450, stabilisce che ai Comuni nati da fusione non si applicano talune specifiche limitazioni inerenti le facoltà di assunzione e i rapporti di lavoro a tempo determinato, seppur solamente per i primi cinque anni dall'intervenuta fusione e ricorrendo alcuni presupposti di carattere economico-finanziario<sup>348</sup>. Agli stessi enti viene inoltre riconosciuto, per un decennio, un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti statali loro attribuiti per l'anno 2010, in misura non superiore a un milione e mezzo di euro<sup>349</sup>.

È questa, la sfida dei tempi: passare dalla frammentazione al riordino sostenibile, "dal campanilismo alla gestione efficiente"<sup>350</sup>, dall'accordo instabile fra enti previsto in una semplice convenzione, alla fusione di Comuni. A ben vedere, forse si tratta – più che di un problema giuridico – di un

---

<sup>346</sup> E nel fare questo, giova richiamare quanto ha autorevolmente asserito G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Regioni*, 2012, pp. 9 ss., il quale ha scritto che "[...] la crisi non travolge la Costituzione, ma di certo conduce a conformare il significato di molte delle sue disposizioni in modo diverso da quanto prima si riteneva": in un contesto di problematicità costituzionale della proposta formulata in questa sede, tale considerazione potrebbe costituire un canone ermeneutico di rilevante consistenza.

<sup>347</sup> Cfr. A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive de iure condito e de iure condendo*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, pp. 1 ss.; G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, pp. 1 ss.

<sup>348</sup> Cfr. l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato". L'art. 1, comma 450, stabilisce segnatamente che: "Al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata: a) ai comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato [...]".

<sup>349</sup> Sul punto, v. l'art. 2 del D. M. 21 gennaio 2015 del Ministero dell'Interno recante "Nuove modalità e termini per il riparto e l'attribuzione a decorrere dall'anno 2014, dei contributi spettanti ai comuni istituiti a seguito di procedure di fusione o fusione per incorporazione", il quale stabilisce che "1. Dall'anno 2014, ai comuni di cui all'art. 1, spetta, per un periodo di dieci anni, dalla decorrenza della fusione prevista dal decreto regionale istitutivo, un contributo straordinario pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, ed in misura non superiore per ciascuna fusione a 1,5 milioni di euro. 2. La quantificazione del contributo annuale, che deriva dai fondi erariali stanziati e dal numero degli enti che ogni anno ne hanno diritto, sarà assicurata nel limite massimo dei richiamati fondi. Qualora il fondo risultasse insufficiente alla copertura delle richieste pervenute, il contributo è assegnato mediante riparto del fondo stesso, secondo il criterio proporzionale. [...]".

<sup>350</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, cit.



approccio culturale<sup>351</sup>, ma è questo il percorso di cui ormai occorre avvertire l'urgenza indifferibile. Affinché ciò avvenga, risulta di basilare importanza la tutela delle comunità e delle loro tradizioni, purché siffatta attenzione non assuma la deriva di una petizione di principio, talvolta sostenuta da velate convenienze della rappresentanza politica<sup>352</sup>. Semmai gioverebbe coinvolgere le popolazioni in una prospettiva dialogica, quasi maieutica, che consenta di superare la ritrosia delle piccole comunità, in un contesto di marcata partecipazione e trasparenza, valorizzando caratteri, in definitiva, che fanno di una gestione qualunque – anche di governo – la gestione migliore. Con queste premesse, il tema del riordino territoriale si emanciperebbe dalle logiche di matrice particolaristica preordinate alla strenua difesa dell'esistente, per approdare verso la meta della condivisione – nata dal basso<sup>353</sup> – di un modello più omogeneo, efficiente ed economico del governo locale, necessario per giungere ad un assetto territoriale stabile e funzionale.

In questo cammino possono molto anche le scelte dei Consigli regionali. Riesce discutibile che 7 elettori del Comune più piccolo tra quelli interessati da un referendum consultivo propedeutico alla fusione – come accaduto in Lombardia il 2 febbraio 2014 nel caso di Borgo di Terzo, coinvolto nel referendum con Vigano San Martino e Luzzana<sup>354</sup> – possano inficiare il consenso verso l'aggregazione espresso dalla maggioranza dei cittadini dei tre Comuni complessivamente considerati. Si potrebbe semplicemente constatare che questa è la democrazia; tuttavia, sarebbe egualmente – e forse maggiormente – democratico porre l'accento sul fatto che la maggioranza di quei cittadini, in effetti, ha espresso il proprio consenso alla fusione. Infatti, se davvero esistessero divergenze nelle tradizioni e nelle identità di quei tre paesi, la maggioranza avrebbe sicuramente fatto constare il proprio dissenso<sup>355</sup>. Forse la ragione di una scelta così restrittiva da parte della

---

<sup>351</sup> Sull'esigenza di un "rinnovamento della cultura amministrativa" v. anche F. SPALLA, *Deframmentazione istituzionale*, cit., p. 190.

<sup>352</sup> Sulle relazioni che talvolta intercorrono tra politica e interessi settoriali, v. E. GALLI DELLA LOGGIA, *Svolta necessaria nostalgie inutili*, in *Corriere della sera*, 9 gennaio 2012, p. 1.

<sup>353</sup> Di questo avviso è anche F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., p. 33. Parimenti, v. M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. Federalismo*, 2014, pp. 97 ss., soprattutto pp. 119 ss.

<sup>354</sup> Cfr. Progetto di legge n. 119, d'iniziativa del Presidente della Giunta regionale, in merito alla "Fusione dei Comuni di Borgo di Terzo, Luzzana e Vigano San Martino, in Provincia di Bergamo", approvato nella seduta del 2 aprile 2014 e recante la proposta di deliberazione di non passaggio all'esame degli articoli, ove appunto si prende atto del fatto che nel comune di Borgo di Terzo il referendum ha avuto esito negativo rispetto alla fusione e che, alla luce dell'esito referendario negativo in uno dei comuni coinvolti, le Commissioni consiliari II e Speciale Riordino delle Autonomie hanno deliberato di non procedere alla fusione, infine deliberando il non passaggio all'esame degli articoli.

<sup>355</sup> Cfr. *Fusione, un solo paese dice «no». Non nasce il primo «super-Comune»*, in *L'Eco di Bergamo.it*, 2 febbraio 2014, [www.ecodibergamo.it](http://www.ecodibergamo.it), ove non a caso si scrive che "[...] Vigano, Borgo di Terzo e Luzzana sono stati primi



Regione risiede in un ideale archetipico di comunità, oramai mal sostenuto dalle evidenze: l'ideale della “piccola” comunità, quale una monade chiusa in sé stessa. Tuttavia la sopravvivenza di queste realtà dipende dall'integrazione territoriale e dall'inclusione, risiedendo nella partecipazione attiva, da cui origina la condivisione consapevole<sup>356</sup>; oppure nella valorizzazione del più profondo significato di comunità, che si svincola dal campanilismo, per incardinarsi – in una prospettiva quasi palingenetica – su un impianto assiologico che pone al centro del proprio assetto progettuale i concetti di solidarietà e comune senso di appartenenza; concetti che, mai come in questo caso, si sovrappongono perfettamente alle esigenze di modernizzazione, risparmio ed efficienza, per la conservazione delle rispettive identità e realtà culturali, seppur nell'ottica del futuro consolidamento amministrativo<sup>357</sup>.

---

d'Italia ad avere i Comuni consorziati: in comune, da anni, tutti i servizi, dagli uffici pubblici alla polizia locale. Ognuno, finora, aveva conservato autonomia solo per quanto riguarda l'anagrafe”.

<sup>356</sup> Sulla rilevanza della dimensione antropologica dei processi di fusione, v. W. TORTORELLA, *La fusione dei comuni italiani: un processo appena iniziato?*, in *EyesReg*, 2014, pp. 105 ss.

<sup>357</sup> Cfr. F. SPALLA, *Deframmentazione istituzionale*, cit., p. 191, il quale parla di benefici di natura “sistemica”, ricordando come la situazione italiana di poca propensione verso le aggregazioni sia comune in Europa soltanto a quella portoghese, laddove in molte altre realtà si sono verificate percorsi di fusione che hanno prodotto buoni risultati in relazione ad un ampio spettro di indicatori, primo su tutti quelli inerenti il contenimento della spesa e l'adeguatezza dei servizi erogati. A tal proposito, si pensi al caso a noi vicino del Canton Ticino: sul punto sia consentito il richiamo a E. MAURI – G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive*, cit.