

“L’istituzione dei Consigli di Municipio risponde, quindi, alla ratio di incentivazione alla fusione propria della fase genetica del nuovo Comune, ma una volta che il processo di fusione è portato a sostanziale compimento con l’organizzazione del nuovo Comune, il Consiglio Comunale può liberamente determinarsi nel senso della loro soppressione”.

Così ha deciso la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 04264/2026 (a conferma della pronuncia TAR Lombardia Sezione Prima n. 2581/2025) in seguito a ricorso contro l’avvenuta soppressione dei Consigli di Municipio istituiti all’atto della fusione dei Comuni di Ruino, Canevino e Valverde, in provincia di Pavia, che hanno dato origine al Comune di Colli Verdi.

La pronuncia introduce un approdo interpretativo inedito, suscettibile di sollevare rilevanti interrogativi sia sul piano della sua coerenza sistematica con l’art. 15 TUEL sia con riguardo alla tutela dell’affidamento democratico delle comunità coinvolte nei processi di fusione.

La sentenza muove infatti dall’implicita premessa che la fusione dei Comuni determini anche il venir meno della rilevanza ordinamentale delle comunità originarie. È questa premessa, più ancora delle singole affermazioni interpretative sull’art. 15 TUEL, che come vedremo, appare incompatibile con il sistema normativo.

In breve, i fatti.

Allo scopo di perseguire una dimensione territoriale maggiore, che assicurasse bacini di utenza adeguati ai fini di una maggior economicità ed efficienza nella gestione dei servizi comunali, già a partire dal gennaio 2010 venne costituita l’Unione dei Comuni Lombardi del Tidone Pavese tra i Comuni di Ruino e Valverde, cui si aggiunse, quattro anni dopo, anche il Comune di Canevino. Il processo di integrazione organizzativa dei servizi e degli apparati amministrativi fra i tre Comuni ha condotto a considerare con favore, da parte dei rispettivi rappresentanti, l’ipotesi di dar vita ad un progetto di fusione che ha preso avvio nel 2017 nel solco tracciato dagli artt. 15 e 16 del D.Lgs 267/2000, dalla legge n. 56/2014, nonché dalla legge Regionale lombarda n. 29/2006.

Nell’arco temporale fra il 15 e il 21 febbraio 2018 i Consigli comunali dei tre Comuni hanno approvato il documento prodromico al processo di fusione denominato “Progetto di fusione dei Comuni di Canevino, Ruino e Valverde” Tale Progetto conteneva (e contiene), fra le altre la seguente previsione “lo Statuto del nuovo Comune dovrà prevedere che alle comunità dei Territori oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (2° comma, art. 15,

del Tuel), in particolare verrà istituita la “municipalità” dotata di pro-sindaco che avrà funzioni consultive e propositive in materia di gestione del territorio”.

Il “Progetto di fusione dei Comuni di Canevino, Ruino e Valverde” fu sottoposto ad un ampio processo di comunicazione e condivisione con tutte le Istituzioni pubbliche territoriali, con gli attori sociali economici, col mondo associativo del terzo settore e, attraverso assemblee locali, con i cittadini dei tre Comuni secondo quanto prescritto dell’art. 7 e seguenti della L.R. 29/2006.

Il 29 luglio 2018 fu tenuto dai tre Comuni il referendum consultivo in seguito al quale le Amministrazioni comunali presero atto che la maggioranza dei cittadini delle rispettive comunità si era espressa a favore della fusione e tale esito fu trasmesso alla Regione Lombardia la quale concluse il procedimento di nascita del nuovo Comune adottando la L.R. 27 del 28.12.2018 istitutiva del Comune di COLLI VERDI. A tal proposito è illuminante la parte motiva della deliberazione consiliare n. 39 assunta all’unanimità dal Consiglio comunale del Comune di Valverde il 17 dicembre 2018 ove testualmente così si argomentava:

*“...**VISTA** la bozza di Statuto, allegata in copia alla presente per farne parte integrante e sostanziale, e ritenuto rispondente alle esigenze degli Enti interessati e meritevole di approvazione;*

***ATTESO** altresì che, la proposta di Statuto che si intende approvare prevede all’art. 4 – 3° comma – l’istituzione dei “Municipi” in ciascuna delle territorialità fuse, ovvero nei Comuni di Canevino, Ruino e Valverde;*

***RICHIAMATO** l’art. 26 – commi 3 e 4 – che prevedono quanto segue:*

3. L’istituzione dei Consigli di Municipio potrà avvenire per nomina diretta da parte del Consiglio Comunale successivamente alla elezione del medesimo, oppure mediante elezione a suffragio diretto con scheda elettorale in abbinamento alla elezione del Consiglio Comunale;

4. La modalità di nomina/elezione diretta dei Consigli di Municipio – previste nel comma precedente - verrà individuata dai Consigli Comunali uscenti nella deliberazione Consiliare di approvazione del presente Statuto.

***RITENUTO**, pertanto, ai sensi del su richiamato art. 26 comma 4, di individuare quale modalità di istituzione del Consiglio di Municipio del Comune di Valverde la nomina mediante elezione a suffragio diretto con scheda elettorale in abbinamento alla elezione del Consiglio Comunale...”*

La bozza di Statuto approvato, cui si fa riferimento nella suddetta delibera, e che recepiva i contenuti del “Progetto di fusione” sarebbe diventata, e diventò, lo Statuto del Comune di Colli Verdi come istituito con la Legge Regionale 27/2018.

Sei anni dopo, con deliberazione n. 26 del 17 luglio 2024, il Consiglio comunale del nuovo Comune avrebbe modificato lo Statuto comunale, eliminando ogni riferimento ai Municipi e ai Consigli municipali.

Avverso tale decisione fu proposto ricorso da alcuni cittadini della comunità di Valverde, ora frazione del Comune di Colli Verdi, ricorso respinto in primo grado dal TAR della Lombardia con sentenza n. 2581 del 2025 e, in appello dal C.d.S., sez. V con sentenza n. 04264 del 2026.

Il Consiglio di Stato, condividendo completamente l'interpretazione dell'art. 15 data dal giudice di prime cure ha affermato che *"...il decentramento previsto dall'art. 15 del D.Lgs. 267/2000 costituisce una forma di incentivazione alla fusione dei Comuni, che attiene esclusivamente alla fase genetica del nuovo Comune."*, mentre il contenuto dell'ultima parte del 2° comma dell'art. 15 laddove prevede che *"lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune, rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte del nuovo Comune istituito"* e *"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"* va interpretato come conferma, resa ancor più evidente, in particolare, dal continuo riferimento al *"nuovo comune"*, che *"le forme speciali di decentramento sono connesse all'istituzione del nuovo Ente e non incidono per sempre sull'organizzazione del Comune e sulla relativa struttura organica, atteso che tali aspetti saranno rimessi alle successive scelte dell'organo consiliare del Comune"*. E pertanto che: *"L'istituzione dei Consigli di Municipio risponde, quindi, alla ratio di incentivazione alla fusione propria della fase genetica del nuovo Comune, ma una volta che il processo di fusione è portato a sostanziale compimento con l'organizzazione del nuovo Comune, il Consiglio Comunale può liberamente determinarsi nel senso della loro soppressione, purché contempli istituti di partecipazione popolare nelle forme di cui all'art. 8 TUEL, come nel caso di specie."* Soprattutto in ragione del fatto, sempre secondo il C.d.S., che *"lo Statuto continua ad assicurare forme e modalità di partecipazione popolare, come forme associative, istanze, petizioni, proposte, referendum (cfr. lo Statuto al Capo II – Partecipazione e consultazione dei cittadini)"* Per questo l'abrogazione dei Consigli di Municipio sarebbe quindi pienamente legittima *"soprattutto nel caso in cui, come nella specie, gli stessi siano divenuti inutili, in quanto è il Consiglio comunale di Colli Verdi che esercita la rappresentatività dell'intera comunità fusa, oltre che in considerazione dell'ingente risparmio di spesa che in tal modo si consegue mediante lo sgravio dal bilancio dell'Ente delle spese di funzionamento legate al mantenimento dei suddetti organi di decentramento"*. Né, sempre secondo il C.d.S., il referendum previsto dall'art. 133, comma 2, della

Costituzione, pur avendo carattere obbligatorio, può porre vincoli restando come anche affermato dal TAR “*l’organo legislativo regionale formalmente libero di adeguarsi o meno alla volontà delle popolazioni interessate*”, e infatti “*il referendum, che si pronuncia solo sulla fusione e non anche sullo statuto, non attribuisce allo statuto una forza normativa diversa da quella che gli spetta in via ordinaria*”. E devono inoltre essere ritenute perfettamente condivisibili anche le ulteriori statuizioni del Tar, secondo cui: “*nella struttura della legge regionale lombarda n. 29/2006 disciplinante il procedimento di fusione dei Comuni, la relazione al progetto di legge, che secondo i ricorrenti conteneva le forme speciali di partecipazione popolare, non costituisce parte della norma oggetto di approvazione, con la conseguenza che non può attribuirsi a tale atto efficacia di legge*”.

Questioni di diritto.

La sentenza assume come dimostrata una proposizione che invece avrebbe dovuto costituire il principale oggetto da dimostrare: che le forme di partecipazione e decentramento previste dal secondo comma dell'art. 15 TUEL abbiano una funzione essenzialmente incentivante e che, proprio per tale ragione, siano destinate ad esaurire la propria funzione una volta completato il processo di fusione.

Si tratta di una conclusione che non trova riscontro né nella lettera della disposizione né nella sua collocazione sistematica. Se infatti il legislatore ha inteso introdurre specifiche misure di incentivazione delle fusioni comunali, lo ha fatto espressamente nel successivo comma terzo dell'art. 15, mentre il comma secondo disciplina un diverso profilo in quanto esprime l’obbligo di persistente tutela delle comunità dei Comuni oggetto della fusione mediante adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Nel comma 2° il legislatore parla di: “*comunità dei Comuni oggetto della fusione*” Nel comma 3° e 3bis parla invece di: “*contributi*”. Sono lessici normativi diversi. Uno è il lessico della rappresentanza e della tutela delle identità territoriali, le comunità. L'altro è il lessico della promozione amministrativa e finanziaria. Ma c’è di più: non sembra considerare, il giudice amministrativo, che volendo accreditare una valenza geneticamente incentivante all'obbligo di istituzione di organismi partecipativi di cui all' art 15 del TUEL, 2° comma, tale interpretazione è destinata ad incorrere in un paradosso. Infatti, il legislatore, con accorta lungimiranza, laddove effettivamente viene introdotta la materia degli incentivi cioè nel terzo comma, stabilisce che: “*...lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono.*” Conseguo quindi, all'interpretazione del giudice amministrativo, che mentre gli incentivi di cui al terzo comma restano consolidati e irrevocabili per un decennio (salvo addirittura proroghe come da comma 3-bis), l'incentivo che sarebbe

rappresentato invece dagli istituti di partecipazione previsti dal secondo comma, è già potenzialmente revocabile attraverso modifica statutaria dal momento dell'insediamento del nuovo organo di governo dell'Ente dopo la fusione. Una disparità di trattamento di cui non si comprende la ragione anche considerando che, come di seguito si vedrà, gli organismi di partecipazione di cui all'art. 8 del TUEL non possono surrogare l'esistenza degli organismi creati in adempimento delle previsioni del comma 2° dell'art. 15.

Nella sentenza non si rintraccia poi il percorso logico, rispetto sia al tenore letterale della norma che alla sua ratio, da cui possa essere stata fatta discendere la temporaneità delle garanzie che essa prevede. Il legislatore, infatti, non ha accompagnato la chiusura del 2° comma dell'art. 15 con espressioni quali: "*fino al consolidamento del nuovo Comune*", o "*per un periodo transitorio*", o "*nella fase iniziale della fusione*". Nessuna di queste ipotesi compare nell'art. 15 TUEL. In altri termini: il C.d.S., individua come connotato genetico della norma la sua presunta funzione incentivante attraverso un processo deduttivo che non trova riscontro nel testo normativo il quale, in verità, conduce dalla parte opposta. Infatti, l'obbligo di previsione di strumenti di partecipazione nel nuovo Statuto è formulato dalla Legge in termini oggettivi e tassativi. E non richiede alcun particolare sforzo ermeneutico: "*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.*" Da qui si enucleano almeno quattro concetti chiari. Il nuovo Comune "*dovrà prevedere*", quindi è improprio il richiamo all'art. 8 del TUEL che ha funzione programmatica, non dispone la costituzione di istituti di partecipazione ma di ricognizione e supporto delle forme associative e partecipative a carattere, per loro natura, eventuale. Secondo l'art.8 il Comune ha un obbligo di mezzo, non di risultato: deve "*valorizzare, promuovere, favorire*" le forme partecipative in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 comma 4 Cost. dando vita ad una tipica dinamica *bottom-up*. Tutt' altro il contenuto dell'art. 15 del TUEL che prevede, in capo al Comune, un obbligo di risultato, non di mezzo, poiché il legislatore prescrive forme di partecipazione, che devono essere "*assicurate*" e anche "*adeguate*". Non è un articolo a valenza programmatica ma ha natura dispositiva e cogente secondo una tipica dinamica *top-down*. Sono due discipline aventi scopi e funzioni differenti, la cui assimilazione richiederebbe una dimostrazione che la sentenza non fornisce.

L'esame del concetto di "*comunità*" concorre a confermare le osservazioni precedenti. L'art. 8, in quanto riferito alla promozione dell'associazionismo eventuale fra i cittadini o a modalità per la loro consultazione, non utilizza il concetto di "*comunità*" che invece compare nell'art. 15 per identificare quelle forme specifiche di coinvolgimento che

devono essere attribuite alle “comunità” territoriali originarie come storicamente determinate, preesistenti alla fusione e in quanto tali riconosciute dall'ordinamento e già rappresentate dai Comuni costitutivi del nuovo Ente. Ed infatti giungiamo al terzo e quarto concetto configurato dall'obbligo, previsto dall'art. 15, di “assicurare” “adeguate” forme di partecipazione. Se il legislatore avesse voluto semplicemente autorizzare il nuovo Comune a prevedere forme partecipative avrebbe usato nuovamente espressioni come favorire, promuovere, valorizzare. Invece usa il verbo “assicurare”, evocativo di doverosità, garanzia e permanenza della tutela. Vi devono essere, insieme, certezza e soprattutto adeguatezza delle forme di partecipazione delle “comunità” secondo una architettura istituzionale di rappresentanza costante, specifica e statutariamente garantita. L'equivoco della sovrapposizione fra le due discipline, in cui incorre il giudice, invece a ad avallare la tesi secondo cui, dopo l'insediamento del Consiglio comunale del nuovo Comune, e quindi concluso il processo di fusione, tale organo potrà liberamente determinarsi nel senso della soppressione degli organi di partecipazione ex art. 15, statutariamente previsti nella fase costitutiva, per surrogarli con le forme partecipative, che sono diverse, previste dall'art. 8.

Le pronunce di primo e secondo grado non sembrano poi confrontarsi con alcuni effetti paradossali. In primo luogo una palese asimmetria: mentre le comunità originarie non dispongono di alcun potere di ripristinare la situazione precedente alla fusione, il nuovo ente sarebbe libero di modificare unilateralmente e senza limiti temporali gli assetti istituzionali che avevano contribuito a formare il consenso delle popolazioni interessate. Ove, infatti, a processo di fusione concluso, al Consiglio comunale del nuovo Ente fosse riconosciuta la potestà di scardinare i contenuti statuari che della fusione sono stati il presupposto fondante, (potestà che secondo le conclusioni logiche teorizzate dai giudici ben potrebbe essere anche immediata), analogamente alle comunità territoriali che hanno aderito alla fusione dei rispettivi Enti, dovrebbe essere riconosciuto il diritto di recedere da essa. Ma come ben sappiamo ciò non è consentito dall'ordinamento. Il cambio delle regole costitutive del nuovo Ente, approvate originariamente dalle comunità, alterando radicalmente i vincoli pattuiti e sostituendoli con altre regole espresse da una maggioranza diversa da quelle che diedero vita alla fusione, crea dunque un corto circuito. Soprattutto laddove, fra le comunità costitutive, ve ne fosse una di proporzioni demografiche nettamente prevalenti quindi in grado di esprimere, se non la totalità, la maggioranza dei rappresentanti eletti nel nuovo organo di governo dell'Ente, di fatto l'originaria fusione assumerebbe i connotati reali di una incorporazione.

Il contenimento poi, entro il più ristretto perimetro formale possibile, della valenza attribuita alla consultazione referendaria, è un'ulteriore conseguenza dell'esigenza di

puntellare, con argomentazioni aggiuntive, il preteso venir meno della rilevanza ordinamentale delle comunità originarie. Da ciò l'affermazione formalmente corretta, ma sostanzialmente fuorviante, secondo cui "*il referendum si pronuncia solo sulla fusione e non anche sullo statuto*". Questa affermazione non rispecchia la realtà in quanto i cittadini, nel nostro caso, avevano votato un progetto di fusione che comprendeva uno statuto conosciuto, pubblicato e discusso. Vero è che nel nostro ordinamento costituzionale non è contemplato il referendum costitutivo e quello a carattere territoriale ha natura consultiva, ex art. 133 comma 2° Cost., ma trattandosi di materia a potestà concorrente, assume fondamentale rilievo, nel nostro caso, la legislazione regionale: la Legge regionale 29/2006. Una norma che ha procedimentalizzato in modo molto rigoroso e minuzioso e quindi ha valorizzato il processo partecipativo delle comunità alla produzione legislativa regionale. Ne consegue che la Legge Regionale 28 dicembre 2018 n. 27, istitutiva del Comune di Colli Verdi per fusione fra i Comuni di Canevino, Ruino, Valverde, non è espressione di una potestà legislativa sciolta da ogni vincolo, se non quello imposto dal già ricordato art.133 Cost., ma è invece condizionata nella sua formazione e nel suo esito da ciò che prevede la Legge regionale 29/2006 che costituisce fonte regolativa primaria e che definisce l'insieme dei processi partecipativi preordinati alle fusioni. Infatti l'art. 7 comma 3° della Legge r. 29 prevede che l'iniziativa legislativa del Presidente della Giunta regionale volta all'istituzione di nuovi Comuni possa essere promossa anche previa richiesta dei Comuni interessati e attivata secondo le procedure e le modalità di cui agli articoli da 7 bis a 7 sexies. Ed è questo il caso che ha dato origine alla sentenza qui in esame.

Gli articoli da 7 bis a 7 sexies prevedono l'obbligo di confronto preliminare con la popolazione e le parti sociali ed economiche da parte degli Enti interessati alla fusione. A tale scopo ciascun Consiglio comunale coinvolto deve adottare una deliberazione preliminare riguardante i contenuti e le esigenze della promozione dell'iniziativa legislativa e stabilisce un termine, non inferiore a sessanta giorni, entro il quale, chiunque abbia interesse, può presentare osservazioni e proposte sull'iniziativa. Le deliberazioni dei Consigli comunali riportano la formulazione del medesimo quesito referendario e gli elementi che evidenziano le esigenze di più razionale assetto del territorio, di carattere storico, culturale, sociale, economico e finanziario e di organizzazione e gestione dei servizi che la giustifichino nonché la proposta o le proposte di denominazione (per l'istituzione di nuovi Comuni), modificabili a seguito del confronto preliminare con la cittadinanza e con le parti sociali. Al fine della presentazione delle osservazioni e delle proposte, sul sito istituzionale del Comune e sugli ordinari canali di comunicazione istituzionale con la cittadinanza è pubblicato, per un periodo continuativo pari ad almeno sessanta giorni, un avviso di avvio del

procedimento, con allegata la deliberazione preliminare. Contemporaneamente i Comuni, entro lo stesso termine effettuano confronti pubblici e possono determinare ulteriori forme di pubblicità e di partecipazione. In mancanza di osservazioni regionali sulle modalità di attivazione della procedura ciascun Comune può deliberare quindi sull'effettuazione del referendum di cui all'articolo 7 quater.

Dunque il legislatore regionale, imponendo un articolato, strutturato e minuzioso procedimento e presidiandone la corretta esecuzione, quindi l'attendibilità dei risultati, garantisce che la celebrazione del referendum, al quale è preordinato il processo partecipativo, certifichi in modo attendibile la volontà di fusione degli Enti da parte delle popolazioni/comunità dei territori coinvolti. Ma non solo, come ben si vede l'origine, pur consultiva, del referendum, trova una declinazione legislativa regionale tale che ne qualifica il significato ben oltre il mero adempimento formale e fa sì che le comunità siano chiamate ad un pronunciamento che va ben oltre il semplice assenso o dissenso rispetto alla fusione in astratto ma vincolano ed esprimono il voto in relazione allo specifico progetto sotteso alla fusione certificato dal processo partecipativo presidiato e validato dalla autorità regionale. Quindi, e per concludere l'esame di questo aspetto, si rileva che mentre la sentenza qui in commento relega il referendum alla condizione di mero interpello finalizzato a conoscere l'opinione dei cittadini, la disciplina regionale configura un procedimento che consente alle comunità interessate di esprimersi consapevolmente su uno specifico riassetto istituzionale del quale lo statuto e le forme di rappresentanza delle comunità originarie costituiscono elementi identificatori imprescindibili. Questione, peraltro, ben presente agli amministratori locali coinvolti come si può cogliere dalla già citata deliberazione del Comune di Valverde n. 39 del 17 dicembre 2018 laddove si dà esplicitamente atto che "*Lo statuto che si andrà ad approvare declina l'architettura gestionale del nuovo Comune, come approvato dai Consigli Comunali e validato dal Referendum popolare del 29 luglio 2018.*" È perciò oggettivamente inadeguata l'affermazione in sentenza secondo cui il referendum sulla fusione dei Comuni sarebbe "*obbligatorio ma non vincolante*". Tale affermazione richiede infatti una significativa precisazione. Sebbene la decisione finale resti formalmente affidata al legislatore regionale, non deve trascurarsi che la stessa legge regionale disciplina il procedimento attribuendo all'esito referendario una funzione giuridicamente condizionante. Qualora infatti la normativa preveda, come nel caso lombardo, che il voto contrario espresso dai cittadini anche di uno soltanto dei Comuni interessati impedisca la prosecuzione dell'iter di fusione, il referendum non opera come mera consultazione conoscitiva destinata ad orientare discrezionalmente il legislatore, ma come presupposto necessario all'esercizio del potere legislativo. In tale prospettiva, la qualificazione del referendum come integralmente non vincolante appare riduttiva, poiché l'ordinamento regionale riconosce all'esito della consultazione

una efficacia impeditiva idonea a delimitare giuridicamente la successiva attività legislativa.

La sentenza inoltre sottovaluta un aspetto essenziale del principio democratico: il consenso referendario non si forma in un contesto astratto e non costituisce adesione ad un progetto politico generico, ma si esprime in relazione ad uno specifico progetto istituzionale. Mentre la decisione del giudice appare fondata sull'assunto che il consenso espresso mediante referendum mantenga la propria validità anche in presenza di successive modificazioni dell'assetto organizzativo originariamente prospettato.

Gli elettori esprimono invece la propria volontà sulla base di un quadro concreto di caratteristiche, funzioni e finalità che definiscono l'identità dell'ente o dell'assetto organizzativo proposto. Quando tali elementi vengono successivamente modificati in misura significativa, si pone il problema della permanenza del nesso tra la volontà popolare originariamente manifestata e la soluzione effettivamente realizzata.

Pur non potendosi affermare che ogni modifica successiva richieda una nuova consultazione referendaria, appare difficilmente conciliabile con i principi dell'ordinamento democratico ritenere del tutto irrilevante l'eventuale alterazione degli elementi identificatori sui quali si era formato il consenso popolare. In questi casi, infatti, il tema non riguarda soltanto la legittimità formale dell'azione amministrativa, ma investe anche la fedeltà sostanziale all'indirizzo democraticamente espresso dal corpo elettorale.

Ancor più sorprendente è l'asserzione in sentenza secondo cui: *“soprattutto nel caso in cui, come nella specie, gli stessi (Consigli di municipio) siano divenuti inutili, in quanto è il Consiglio Comunale di Colli Verdi che esercita la rappresentatività dell'intera comunità fusa, oltre che in considerazione dell'ingente risparmio di spesa che in tal modo si consegue mediante lo sgravio dal bilancio dell'Ente delle spese di funzionamento legate al mantenimento dei suddetti organi di decentramento”*. In un unico periodo infatti convivono, una valutazione di opportunità “economico-finanziaria” e insieme una criticità concettuale.

La soppressione dei Consigli di Municipio sarebbe giustificata da un ingente risparmio di spesa. Non si comprende quale funzione giuridica svolga l'argomento del risparmio nella motivazione. La sentenza non indica alcun elemento istruttorio dal quale desumere l'effettiva consistenza di tale risparmio né chiarisce quale rilevanza esso assuma ai fini del giudizio di legittimità. In tal modo viene introdotto nel percorso motivazionale un apprezzamento di convenienza economica che appare estraneo alla questione interpretativa sottoposta al giudice. Peraltro, nell'ipotesi, solo astratta (non sussistendo elemento alcuno e neppure indizio che possa validarla) che l'“ingente

risparmio” potesse scongiurare un danno, non ci troveremmo a cospetto di materia rientrante nel perimetro della giurisdizione amministrativa bensì di quella contabile. Sembra infine sottovalutato dal giudice un ulteriore paradosso. Infatti, per sostenere il processo di fusione, una delle dichiarate motivazioni proposte dagli organi di governo degli Enti coinvolti è stata l’importante risparmio di spesa procurato dalla riduzione di due terzi dei costi di mantenimento degli organi politico-amministrativi. Proprio anche grazie all’istituzione dei Consigli di Municipio, importante condizione propiziatrice della fusione, si è realizzata la possibilità di tale risparmio, ovviamente di gran lunga superiore al costo di gestione degli originari organi di rappresentanza delle comunità locali. L’istituzione di tali strumenti partecipativi ha permesso dunque la realizzazione di un risparmio anziché la generazione di un costo, il contrario di ciò che viene asserito dal giudice.

Infine, i giudici sembrano incorrere in una confusione semantica, rispetto ai sostantivi “Comune” e “comunità” che li ha condotti a fare esplicito riferimento ad una ipotetica “*comunità fusa*”. È il caso di ricordare che ciò di cui qui ci si occupa è la corretta interpretazione dei principi ordinamentali concernenti la fusione dei Comuni Enti, non delle fusione delle rispettive comunità. Il sostantivo “comunità”, rilevante ai nostri fini, denota una collettività stanziata in un circoscritto ambito spaziale che genera un tessuto antropologico con comuni tradizioni storiche, culturali, valori di appartenenza e autocoscienza identitaria, che ben possono essere declinati, in particolare nel caso delle piccole comunità locali, nella *gemeinschaft* individuata dalla sociologia classica. Come abbiamo già ricordato l’art. 3 comma 2° del TUEL, base paradigmatica dell’ordinamento comunale, recita: “*il Comune è l’ente locale che rappresenta la propria comunità ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*”. In ciò distinguendo chiaramente l’Ente Comune dalla comunità rappresentata. La fusione di più Comuni in un unico Ente è una operazione che incide sulla sfera giuridico-politico-amministrativa non sul destino, perlomeno immediato, delle comunità in quanto tali, coinvolte. Può certamente essere prodromica ad un processo di fusione anche delle comunità. Ma la fusione dei Comuni non è affatto sinonimo di fusione delle rispettive comunità. L’affermazione del giudice amministrativo che fa riferimento, in sentenza, all’“*intera comunità fusa*” come risultanza della nascita del nuovo Ente, sintesi di quelli preesistenti, non viene qui smentita dall’interprete ma dal legislatore che nell’ultimo periodo del comma 2° dell’art.15 del TUEL afferma “*Lo statuto dovrà prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*”. È evidente che il legislatore, ovviamente in coerenza con l’art. 3 del TUEL, continua a distinguere con chiarezza i Comuni dalle rispettive comunità amministrate, ed è altrettanto evidente che se alle comunità dei Comuni oggetto della fusione devono essere assicurate

adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi ciò vuole dire che tali comunità continuano ad esistere con, oltretutto, obblighi di garanzia di adeguata partecipazione dopo la fusione dei rispettivi enti di riferimento. Quindi contrasta con la ratio e la lettera della Legge l'affermazione secondo cui la funzione di rappresentanza prevista dal comma 2° dell'art. 3 del TUEL, posta in capo agli organi politico-amministrativi del nuovo Comune, farebbe venir meno la speciale partecipazione prevista nell'ultimo periodo del comma 2° dell'art.15 del TUEL.

L'approdo giurisprudenziale fin qui esaminato è quindi sicuramente rilevante perché gravido di conseguenze che potranno incidere significativamente in futuro sui processi di fusione dei Comuni. Ci si può attendere infatti che dichiarare l'aleatorietà e quindi la vulnerabilità della garanzie di partecipazione democratica per le comunità amministrative dai Comuni preesistenti alle fusioni, possa diventare un deterrente o comunque un ostacolo ai nuovi processi di fusione con pregiudizio sia degli obiettivi perseguiti dal legislatore in materia che degli interessi di molti enti locali, specie di piccole dimensioni, a far evolvere ulteriormente verso la fusione molti percorsi virtuosi già avviati con le "unioni" ex art. 32 del TUEL.

Rimedi

Poiché l'art. 15 TUEL tutela la persistente rilevanza ordinamentale delle comunità originarie mentre la sentenza qui in commento finisce per negare proprio questo presupposto, appare oggi auspicabile un intervento del legislatore che, per mezzo di un'interpretazione autentica, o di una integrazione normativa, ridia limpidezza giuridica e democratica ai principi e alle regole in materia.

Potrebbe nel frattempo giovare agli enti intenzionati all'avvio, in futuro, di un processo di fusione, prevedere uno specifico rafforzamento delle tutele per le comunità originarie in materia di partecipazione. Ancorché non risolutive, in quanto necessariamente circoscritte all'ambito amministrativo, ma comunque di buona efficacia preventiva a scongiurare fratture nel principio di affidamento democratico, potrebbero prevedersi alcune misure quali: l'inserimento nel quesito, posto agli elettori in sede di referendum consultivo, di un estratto del progetto di fusione e di statuto del nuovo ente con la parte contenente la specifica disciplina degli organismi di partecipazione delle comunità locali; l'inserimento, sempre nel progetto di fusione e di statuto, della previsione di intangibilità degli organismi di partecipazione, come approvati attraverso il referendum consultivo e dagli organi di governo dei Comuni, per lo stesso periodo in cui il neonato Comune riceverà gli incentivi di cui al comma terzo dell'art. 15 del TUEL; la sottoposizione comunque a referendum consultivo, presso la comunità interessata, di ogni successivo intervento modificativo dello statuto

ove specificamente incidente sugli organismi di partecipazione già previsti a favore della comunità medesima.

Conclusioni

La vicenda, e i suoi esiti giudiziari, qui commentati, inducono a richiamare la centralità, nel nostro Ordinamento, della tutela, promozione e valorizzazione delle autonomie locali. La cultura storica, non solo giuridica, dei Costituenti fornì loro una particolare sensibilità e lungimiranza prodotta dalla consapevolezza della plurisecolare preesistenza delle comunità e delle autonomie locali alla forma di Stato repubblicana. Condizione che non fu da essi solo riconosciuta formalmente ma che si tradusse, sul piano sostanziale, nello specifico risalto dato alla materia ponendola al quinto posto fra i 12 principi fondamentali che improntano la nostra Carta costituzionale.

Ciò dovrebbe suggerire agli organi costituzionali che, per i rispettivi ruoli e funzioni, nel nostro Ordinamento, si accostano alla delicata materia delle autonomie, ad ispirare i loro interventi a particolari cautela, misura, studio e ponderazione. Anche l'interpretazione giurisprudenziale è chiamata a confrontarsi con tale complessità, evitando soluzioni ricostruttive che possano comprimere oltre misura il rilievo ordinamentale delle comunità locali. La vicenda dimostra infatti come il tema delle fusioni comunali non riguardi soltanto l'efficienza amministrativa, ma coinvolga direttamente il rapporto tra autonomia locale, rappresentanza democratica e tutela delle comunità territoriali. Proprio per questo l'interpretazione dell'art. 15 TUEL meriterebbe un ulteriore approfondimento, sul piano legislativo e giurisprudenziale, volto a chiarire definitivamente la stabilità delle garanzie partecipative riconosciute alle comunità originarie.

Daniela Perotti