

NORME PER IL RIORDINO DELLA GEOGRAFIA COMUNALE NELLA
RECENTE LEGISLAZIONE DELLE REGIONI ORDINARIE (2014-2020)

GIACOMO MENEGUS*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Rassegna delle novità nella legislazione regionale ordinaria a seguito della legge Delrio (l. n. 54/2014). – 3. Nodi problematici e tendenze ricorrenti: alcune osservazioni.

Abstract

The paper aims to review the recent amendments (2014-2020) to regional laws on territorial reorganisation, with a focus on procedural simplification. It highlights that quora for the validity of the referenda on municipal mergers, which are required by many regional laws, are still a major issue in territorial reorganisation.

Suggerimento di citazione

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

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale all'Università di Macerata.
Contatto: giacomo.menegus@unimc.it

1. Introduzione

L'esigenza di un riordino della geografia comunale italiana – frutto di vicende storiche anche molto risalenti – è da tempo oggetto di un ampio dibattito scientifico che, giovandosi anche del concorso di discipline diverse dalle scienze giuridiche¹, ha messo in luce come la ridotta dimensione di molti comuni italiani non consenta agli stessi di disporre degli strumenti e delle risorse necessari per far fronte adeguatamente alle esigenze dei cittadini e dei territori di riferimento. Alle riflessioni in sede scientifica hanno peraltro corrisposto, almeno a partire dagli anni '90 del secolo scorso (l. n. 142/1990), ripetuti sforzi da parte dello Stato e delle Regioni per ridurre la frammentazione e la polverizzazione comunale, specie attraverso il ricorso alla fusione dei comuni più piccoli².

Nel complesso degli interventi in materia – accumulati dal preliminare rifiuto di approcci di riforma “dall'alto” – si possono riconoscere almeno tre distinte direttrici: la prima è quella segnata dalla previsione di *incentivi di carattere finanziario* per le fusioni, che assumono in genere la forma di contributi straordinari al nuovo comune; la seconda è quella della predisposizione di *strumenti di garanzia per le comunità originarie* che decidono di procedere alla fusione; la terza è, infine, quella della *semplificazione dei procedimenti di fusione*.

Lungo la prima direttrice si colloca, innanzitutto, l'art. 15, c. 3, d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali), nel quale si dispone che, per i dieci anni successivi alla fusione, lo Stato eroghi al nuovo ente *contributi straordinari* commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai comuni preesistenti alla fusione. Questa quota è stata poi fissata, a partire dal 2013, nel 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, accresciuta al 40% nel 2016, al 50% nel 2017, arrivando da ultimo a toccare il 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 (nel limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario) a partire dal 2018³.

A queste previsioni si sono aggiunte poi altre *misure a carattere finanziario (in senso lato)*, tra le quali si possono ricordare l'allentamento dei vincoli relativi alle assunzioni e la possibilità di mantenere per un certo lasso di tempo

¹ Si veda, da ultimo, il dibattito a carattere interdisciplinare sul tema: *La dimensione “ottima” del Comune - Fusioni, unioni, gestione unificata delle funzioni*, organizzato dall'Università Ca' Foscari di Venezia, 22 maggio 2020 (la registrazione del convegno è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=1hMr0thCV1c>).

² Cfr., *ex pluribus*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2018, 78 ss.; nonché G. COLOMBINI, V. MANZETTI, *I comuni e la Costituzione*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: esperienze in Italia e Europa*, Castelvecchi, Roma, 2020, 188 ss. Per un quadro di sintesi aggiornato e un bilancio dell'esperienza, cfr. M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. fed.*, n. 2/2020, 297-305.

³ Per un efficace quadro di sintesi si v. Camera dei Deputati. Servizio studi, *Unioni e fusioni di comuni*, XVIII Leg., 30 aprile 2020, disponibile al seguente indirizzo: https://www.camera.it/temiapi/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1614954932001.

tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori dei comuni preesistenti alla fusione. La legge Delrio (l. n. 56/2014) ha inoltre previsto, tra le altre cose: la possibilità che il nuovo comune utilizzi i margini di indebitamento concessi anche ad uno solo dei comuni preesistenti, anche nell'ipotesi in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento (comma 119); l'attenuazione (o deroga temporanea) dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 121); la permanenza dei benefici già stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in favore dei territori che hanno aderito alla fusione; e, infine, l'esenzione da oneri fiscali del trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune (comma 128).

Venendo alla seconda direttrice individuata *supra* – quella delle disposizioni volte rispondere alle ricorrenti preoccupazioni in termini di “perdita di rappresentanza” da parte dei cittadini dei comuni che si fondono – va ricordato *in primis* l'art. 16 TUEL, che prevede la possibile istituzione di *municipi* nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse (con la possibilità che gli organi di questi siano eletti a suffragio universale), cui vanno sommate alcune disposizioni recentemente introdotte dalla legge n. 56/2014, quali la possibilità che lo statuto del nuovo comune preveda *forme particolari di collegamento* tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (comma 116); o ancora la possibilità – introdotta pure al fine di accelerare il procedimento – che i comuni che hanno dato avvio al percorso di fusione definiscano preventivamente lo statuto del nuovo ente, al quale viene attribuito il compito (prima consegnato alla legge regionale) di definire le *forme di partecipazione e di decentramento dei servizi delle diverse comunità* (comma 117). Sempre in quest'ambito si iscrive, infine, anche la permanenza delle norme di maggior favore previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni, che continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 118).

Nell'ambito di queste due prime direttrici di intervento, il ruolo principale è svolto dallo Stato, benché non manchino previsioni di incentivi finanziari da parte di diverse Regioni⁴. Rispetto alla terza direttrice – quella della semplificazione dei procedimenti di fusione – è invece centrale il ruolo svolto dalle Regioni⁵.

⁴ Cfr. M. DE DONNO, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2015, spec. 26 ss.

⁵ Cfr., per un quadro d'insieme, R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Ist. fed.*, n. 2/2015, spec. 320 ss.; nonché, in un'ottica più ampia, M. DE DONNO, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale*, cit.

Ai sensi degli artt. 133, comma 2, e 117, comma 4, Cost., la competenza in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e istituzione di nuovi comuni spetta infatti in via esclusiva alle Regioni, che, da un lato, sono chiamate a dettare, con propria legge generale, la disciplina del relativo procedimento (ivi inclusa la consultazione delle popolazioni interessate tramite *referendum*) e, dall'altro, devono sancire, con una propria legge-provvedimento, l'istituzione del nuovo comune o la modifica del territorio comunale (o della relativa denominazione). Una singolare eccezione in quest'ambito interamente affidato alla legislazione regionale è costituita dalla cd. *fusione per incorporazione*⁶, la cui speciale disciplina – dettata dall'art. 1, comma 130, l. n. 56/2014 –, benché evidentemente incostituzionale, è stata fatta salva dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015⁷. La peculiarità della norma è data dal fatto che, in questo caso, le «popolazioni interessate sono sentite (...) mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione».

Alla luce del quadro descritto, il presente contributo si propone di registrare gli interventi più recenti sul fronte della semplificazione del procedimento di fusione (terza direttrice di intervento), nell'ambito del quale, si è visto, le Regioni ordinarie dispongono di potestà esclusiva (*rectius* residuale). Quale termine iniziale per l'indagine si è scelto di individuare la legge Delrio del 2014, che costituisce l'ultimo e più significativo intervento organico di promozione delle fusioni a livello nazionale. Dopo una rassegna delle diverse leggi regionali negli anni 2014-2020 (par. 2), si tenteranno di individuare alcune tendenze comuni e le principali problematiche, per poi svolgere alcune considerazioni conclusive di carattere più generale (par. 3).

2. Rassegna delle novità nella legislazione regionale ordinaria a seguito della legge Delrio (l. n. 54/2014)

Sono nove (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Umbria e Veneto) le Regioni ordinarie intervenute sulla propria legislazione in materia di variazioni territoriali dei comuni nei sei anni che vanno dal 2014 al 2020. Si tratta di operazioni che hanno portata e rilievo molto diversi tra loro, dal momento che accanto a revisioni ampie e organiche si possono riscontrare semplici operazioni di riordino, come pure modifiche particolarmente puntuali, che vanno a novellare anche una singola disposizione.

⁶ Cfr. C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, 794 ss.

⁷ Su questo specifico profilo, cfr. C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, n. 2/2015, 447 ss.

Quest'ultimo è il caso, ad esempio, dell'unico intervento legislativo della Regione Calabria, effettuato con la l. reg. n. 9/2016⁸: in un'ottica di favore per l'aggregazione dei piccoli comuni calabresi, il legislatore regionale ha proceduto a rimuovere il *quorum* costitutivo precedentemente richiesto dall'art. 44, l. reg. n. 13/1983 per il *referendum* consultivo obbligatorio *ex art.* 133 Cost., disponendo così che, affinché possa ritenersi accolta la proposta di variazione territoriale, sia sufficiente la maggioranza dei voti espressi dall'«intero bacino elettorale» (ossia il semplice *quorum* deliberativo)⁹.

Più articolato il percorso riformatore dell'Emilia-Romagna, tradizionalmente attenta ai problemi del riordino territoriale¹⁰: si parte con alcune limitate modifiche alla disciplina generale, contenuta nella l. reg. Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n. 24 s.m.i.¹¹, realizzate con l'art. 25 della l. reg. n. 17/2014¹², seguite l'anno successivo dagli artt. 9 e 76 l. reg. n. 13/2015¹³, in virtù dei quali si introduce anche una nuova disposizione per l'*Incentivazione delle fusioni di Comuni* (art. 18-bis l. reg. n. 24/1996).

Con la l. reg. n. 15/2016¹⁴ – recante “Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni” – sono invece rivisti diversi aspetti del procedimento di fusione e dello svolgimento dei relativi *referendum* consultivi.

⁸ Cfr. l. reg. 1° marzo 2016, n. 9, recante “Modifiche ed integrazioni all'articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13, recante: «Norme di attuazione dello Statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum»”, in B.U.R. 2 marzo 2016, n. 24.

⁹ Non sono mancate di recente ulteriori proposte di modifica più organiche; si v. Proposta di Legge n. 244/10[^] di iniziativa dei consiglieri Franco Sergio e Orlandino Greco recante: “Disposizioni in materia di riordino territoriale delle circoscrizioni comunali – Modifiche alla l.r. 13/1983”, disponibile al seguente link: http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/verzioni_atti/PL10/PL%20244_X%20II%20Commissione.pdf.

¹⁰ In tema si v., ad es., i contributi raccolti nel fasc. n. 1 del 2012 della rivista *Istituzioni del Federalismo*, dedicato al tema “Dall'unione alla fusione dei comuni”, e in part. A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, n. 1/2012, 37 ss. e A. MAGLIERI, *La Valle del Samoggia verso la fusione*, ivi, 99 ss.; e anche A. PIAZZA, *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?*, in *Ist. fed.*, n. 4/2016, 1069 ss.;

¹¹ L. reg. 8 luglio 1996 n. 24, recante “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni”, in B.U.R. n. 80 del 12 luglio 1996.

¹² L. reg. 18 luglio 2014, n. 17, recante “Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016. Primo provvedimento generale di variazione”, in B.U.R. n. 219 del 18 luglio 2014. L'art. 25 introduce due disposizioni in tema di propaganda referendaria e salvaguardia dei progetti di legge di fusione decaduti con la fine della legislatura.

¹³ L. reg. 30 luglio 2015, n. 13, recante “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni”

¹⁴ L. reg. 29 luglio 2016, n. 15 recante “Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni”, in B.U.R. del 29 luglio 2016, n. 238.

In primo luogo, si è adeguata la normativa regionale alla nuova disciplina per la fusione per incorporazione dettata dall'art. 1, comma 130, l. n. 56/2014, introducendo un *Art. 8 bis - Procedimento di fusione per incorporazione* (aggiunto dall'art. 3 l. reg. n. 15/2016). Si sono poi dettate regole piuttosto complesse per le fusioni (cfr. *Art. 12 - Procedure per lo svolgimento del referendum consultivo regionale*, al quale l'art. 5 l. reg. n. 15/2016 ha aggiunto i commi *9-ter, 9-quater, 9-quinquies, 9-sexies, 9-septies*), che prevedono diverse conseguenze procedurali a seconda che l'esito delle consultazioni referendarie nei diversi comuni che hanno avviato il percorso di fusione sia positivo o negativo. Più precisamente, se «i voti complessivi sul referendum per la fusione sono contrari alla fusione stessa e contestualmente l'esito è sfavorevole almeno nella metà dei Comuni interessati», l'*iter* legislativo per la costituzione del nuovo comune si arresta (comma *9-ter*). Quando invece: «a) i voti complessivi sul referendum sono favorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevale il voto contrario; b) i voti complessivi sul referendum sono favorevoli alla fusione ma il numero dei Comuni favorevoli è uguale a quello dei contrari; c) i voti complessivi sul referendum sono sfavorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevale il voto favorevole», la legge regionale riformata richiede un ulteriore passaggio attraverso i Consigli comunali di quei comuni in cui la popolazione si è espressa a sfavore, i quali devono rendere un parere sulla fusione a maggioranza qualificata (commi *9-quater, 9-quinquies, 9-sexies*). Negli altri casi, l'Assemblea legislativa può procedere direttamente all'approvazione della legge. Chiudono l'intervento riformatore alcune disposizioni "minori", tra le quali vanno segnalate, la possibilità di accorpare le operazioni referendarie con altri appuntamenti elettorali (art. 12, c. *5-bis*, l. reg. 24/1996) e l'istituzione di un *Osservatorio regionale delle fusioni* (art. *14-bis*, l. reg. 24/1996).

Assai più modeste sono le modifiche introdotte dalla Regione Lazio, la quale peraltro inserisce tali disposizioni in leggi *omnibus*¹⁵, ragion per cui risulta complesso cogliere la stessa *ratio* dell'intervento. Ad ogni modo, l'impressione è che il legislatore regionale, dopo aver rimosso il *quorum* di validità per ogni variazione territoriale (l. reg. n. 7/2014), sia tornato parzialmente sui suoi passi prevedendo (l. reg. n. 12/2016), per i «casi di referendum per l'istituzione sul territorio della Regione di un nuovo comune per distacco di una o più frazioni o borgate», un *quorum* costitutivo (art. 7, c. *2-bis*, l. reg. n. 19/1980), cui

¹⁵ Cfr. art. 2, comma 145, lett. a), l. reg. 14 luglio 2014, n. 7, recante "Misure finalizzate al miglioramento della funzionalità della Regione: Disposizioni di razionalizzazione e di semplificazione dell'ordinamento regionale nonché interventi per lo sviluppo e la competitività dei territori e a sostegno delle famiglie", in B.U.R. n. 56 del 15 luglio 2014; nonché art. 35, comma 1, lett. a), l. reg. 10 agosto 2016, n. 12, recante "Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione", in B.U.R. del 11 agosto 2016, n. 64 s.o. n. 2, - art. 35, comma 1, lett. a).

si accompagna pure un *quorum* deliberativo («il quesito sottoposto a referendum è dichiarato accolto qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso»). L'intento del legislatore sembra quindi quella di rendere più difficile un'ulteriore frammentazione amministrativa.

La riforma della Regione Liguria, che ha invece adottato una nuova legge (l. reg. n. 12/2020¹⁶), è invece ispirata principalmente ad esigenze di riordino complessivo della materia (almeno per la parte che ci interessa), senza particolari innovazioni rispetto alla disciplina pregressa, racchiusa nella l. reg. n. 44/1977. Fa eccezione il solo adeguamento alla l. n. 56/2014 per quanto riguarda la fusione per incorporazione.

Nel periodo di tempo considerato, la Regione Lombardia ha adottato due leggi in materia: con la prima ha provveduto all'adeguamento della disciplina esistente alle innovazioni della legge Delrio (l. reg. n. 20/2015); con la seconda ha realizzato una più ampia e organica revisione delle procedure in materia di istituzione di nuovi comuni, di modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali (l. reg. n. 17/2017)¹⁷. Sono diversi gli elementi di interesse di questo secondo provvedimento: in primo luogo, vi è l'introduzione di un *Confronto preliminare con la popolazione e le parti sociali ed economiche da parte dei comuni interessati* (art. 7-bis, l. reg. n. 29/2006, come modificata dalla l. reg. n. 17/2017), che può essere attivato, con le modalità descritte dal medesimo articolo, dai comuni (ovvero dagli stessi cittadini ai sensi dell'art. 7-ter) che intendano sollecitare la presentazione di un progetto di legge in materia da parte del Presidente della Giunta regionale (cui spetta l'iniziativa legislativa). Al confronto – che si svolge intorno alla proposta di modificazione sulla base di una serie di elementi puntualmente indicati dalla legge – può seguire, laddove non vi siano osservazioni da parte degli uffici regionali competenti, l'indizione di un *Referendum consultivo comunale* (art. 7-quater), preliminare rispetto all'avvio dell'*iter legis* di variazione territoriale. All'esito delle operazioni referendarie (per le quali non è previsto un *quorum* costitutivo), i Consigli comunali dei comuni interessati, deliberando a maggioranza assoluta dei loro componenti, possono presentare richiesta al Presidente della Giunta regionale per la promozione della relativa procedura di variazione territoriale e per la presentazione del relativo progetto di legge (art. 7-sexies). A questo punto, il Presidente può quindi agire di conseguenza (art. 7-septies), previa valutazione degli esiti del *referendum* comunale, e il Consiglio regionale può decidere «di

¹⁶ L. reg. 6 luglio 2020, n. 12, recante “Norme per l’attuazione dello statuto in materia di iniziativa popolare e referendum e procedure per l’istituzione di nuovi comuni e per la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali”, in B.U.R. n. 6 del 15 luglio 2020.

¹⁷ Sul tema delle fusioni nella Regione Lombardia, cfr. G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative - La fusione di Comuni come procedimento complesso*, Vol. II, Maggioli, Rimini, 2020.

assumere, in luogo dell'effettuazione del referendum consultivo regionale (...) i referendum consultivi effettuati dai comuni interessati» (art. 9).

Si estende in questo modo a tutte le variazioni territoriali disciplinate dalla legge regionale la possibilità di ricorrere alla formula introdotta dalla l. n. 56/2014 per le fusioni per incorporazione, anticipando così lo svolgimento delle consultazioni al livello comunale e alleggerendo al contempo il procedimento legislativo regionale.

La legge lombarda detta altresì una nuova disciplina dei *referendum* consultivi regionali (art. 9-ter), che si segnala, da un lato, per le modalità di selezione delle popolazioni interessate, particolarmente rispettose della giurisprudenza costituzionale sul punto¹⁸; dall'altro, per aver richiesto il solo *quorum* deliberativo («maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi»), precisando al contempo che i «risultati del referendum sono valutati sulla base sia del risultato complessivo sia degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata». Si introducono, infine, *consultazioni in forma semplificata* «qualora i residenti aventi diritto al voto siano in numero non superiore a cinquanta alla data di presentazione del progetto di legge» (art. 9-quinquies).

Una previsione per certi versi analoga era stata introdotta un anno prima dalla Regione Molise, che all'art. 2, l. reg. n. 35/1975, per come modificato dalla l. reg. n. 4/2016, dispone che: «Qualora i residenti aventi diritto al voto siano in numero non superiore al cinque per cento rispetto al totale della popolazione del Comune, il Consiglio regionale, se ne ravvisa la necessità, delibera di effettuare la consultazione della popolazione interessata secondo la modalità semplificata». A ben vedere, tuttavia, si tratta di una norma che non favorisce le fusioni, ma che semplifica i procedimenti di scorporo di porzioni ridotte dei comuni e va comunque ad inserirsi in una legge complessivamente non incline a promuovere le aggregazioni. Basti osservare che per l'approvazione del *referendum* consultivo è richiesta la concorrenza del *quorum* costitutivo (maggioranza assoluta degli aventi diritto) e di un *quorum* deliberativo (maggioranza semplice dei votanti): non stupisce pertanto che – pur a fronte di una significativa frammentazione territoriale (con ben 71 comuni “piccolissimi” sotto i 1000 abitanti) – non vi sia stata mai alcuna fusione.

Un'altra regione che tradizionalmente si confronta con una spiccata polverizzazione e frammentazione della geografia comunale è il Piemonte, i cui 1181 comuni (molti dei quali contano poche decine di abitanti) rivelano plasticamente la storica applicazione al territorio sabaudo del principio di matrice francese per cui ad ogni comunità deve corrispondere un municipio. Negli ultimi 6 anni non vi sono stati però interventi particolarmente innovativi sul

¹⁸ In tema, sia consentito il rinvio a G. MENEGUS, *Le “popolazioni interessate” nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, 120 ss.

fronte del procedimento: la l. reg. n. 26/2015¹⁹ si limita ad adeguare la normativa esistente alle innovazioni della legge n. 56/2014, operando poi altre piccole correzioni formali.

Più complessa e dibattuta la modifica apportata dalla Regione Umbria nel 2014 alla l. reg. 16 febbraio 2010, n. 14, recante “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”, nella quale è disciplinato pure il *referendum* consultivo ex art. 133, c. 2, Cost. La discussione della legge regionale n. 2/2014 si è intrecciata infatti con il percorso di fusione – il primo in assoluto nella regione umbra – avviato da alcuni comuni dell’Alto Orvietano (Fabro, Ficulle, Montegabbione, Monteleone d’Orvieto e Parrano) ed emerge chiaramente dal dibattito in Consiglio regionale come le modifiche proposte alla legge regionale siano in parte condizionate dalla volontà di semplificare il processo di aggregazione in discussione.

Tra le innovazioni più rilevanti vi è, in particolare, la decisione di svincolare le regole per la convocazione dei *referendum* consultivi da quelle previste per i diversi *referendum* abrogativi, che tendevano a evitare la sovrapposizione delle consultazioni con altre votazioni e prevedevano margini temporali troppo esigui per la convocazione stessa. A questa norma si aggiunge poi l’abbassamento del *quorum* deliberativo, che inizialmente richiedeva addirittura la maggioranza assoluta dei votanti (cui si somma peraltro la sopravvivenza del *quorum* costitutivo). È giusto il caso di segnalare che, nonostante queste innovazioni, i menzionati *referendum* non hanno avuto esito positivo e il processo di aggregazione si è arrestato.

Chiude questa rassegna la Regione Veneto, che è intervenuta per ben due volte negli ultimi anni a modificare la propria disciplina delle variazioni territoriali (ripartita tra le leggi regionali n. 1/1973 s.m.i e n. 25/1992 s.m.i.). Tra le due modifiche legislative (l. reg. n. 2/2017²⁰ e n. 3/2020²¹), la più rilevante è senz’altro la seconda, la quale segna – almeno nelle intenzioni del legislatore

¹⁹ L. reg. 22 dicembre 2015, n. 26, recante “Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l’anno 2015”, in B.U.R. n. 50 del 23 dicembre 2015, n. 2° suppl. Sulle fusioni nell’esperienza piemontese, cfr. R. MEDDA, *Il procedimento di fusione tra comuni nell’esperienza piemontese: problematiche e prospettive*, in *Il Piemonte della Autonomie*, n. 2/2019, disponibile al seguente link: <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/il-procedimento-di-fusione-tra-comuni-nell-esperienza-piemontese-problematiche-e-prospettive>.

²⁰ L. reg. 27 gennaio 2017, n. 2, recante “Modifiche della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 «Norme in materia di variazioni provinciali e comunali» e successive modifiche”, in B.U.R. n. 14 del 6 giugno 2017.

²¹ L. reg. 30 gennaio 2020, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 «Norme in materia di variazioni provinciali e comunali» e disposizioni correlate di modifica della legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 «Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali»”, in B.U.R. n. 15 del 4 febbraio 2020.

regionale – un importante rilancio del processo di riordino della geografia territoriale veneta.

Sul fronte delle fusioni di comuni, si prevede infatti una semplificazione delle regole che presiedono alle operazioni referendarie, con un abbassamento del *quorum* costitutivo nei casi in cui vi siano significative percentuali di aventi diritto iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero), circostanza che riguarda molti comuni del Bellunese e delle prealpi venete. Più precisamente, la «percentuale di partecipazione è ridefinita: a) nella misura del 40 per cento, ove gli iscritti all'AIRE siano superiori al 10 per cento degli aventi diritto al voto; b) nella misura del 35 per cento, ove gli iscritti all'AIRE siano superiori al 15 per cento degli aventi diritto al voto; c) nella misura del 30 per cento, ove gli iscritti all'AIRE siano superiori al 20 per cento degli aventi diritto al voto» (art. 6, c. 5-*bis*, l. reg. n. 25/1992). Pur volendo mantenere i *quorum* costitutivo e deliberativo, il legislatore veneto cerca comunque di agevolare i processi aggregativi e prevede che «se per almeno uno dei comuni il referendum è validamente svolto (...) ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, gli esiti del referendum sono comunque sottoposti alla valutazione del legislatore con riferimento anche ai comuni per i quali ha partecipato al referendum una percentuale di aventi diritto al voto inferiore di non più di cinque punti percentuali rispetto a quella prevista dal presente comma ed è stata conseguita la maggioranza dei voti validamente espressi» (art. 6, c. 5-*ter*).

Si reintroduce, inoltre, la predisposizione di un *Programma regionale di revisione delle circoscrizioni comunali e delle fusioni dei Comuni* (art. 10-*bis*, l. reg. n. 25/1992), che dev'essere elaborato dalla Giunta, previo parere della Consiglio delle autonomie locali, e approvato dal Consiglio. Un programma analogo era invero già previsto dalla normativa precedente, ma non era mai stato adottato. L'eventuale conformità al Programma della fusione proposta determina uno snellimento dell'*iter*, che non richiede il giudizio di meritevolezza da parte del Consiglio sull'opportunità della variazione territoriale, altrimenti necessario per legge (art. 5, l. reg. n. 25/1992). Il superamento automatico del giudizio di meritevolezza si ha anche quando «il progetto di legge, di iniziativa legislativa degli enti locali, riguardi l'iniziativa di fusione tra: a) comuni contigui che abbiano approvato, con deliberazioni assunte all'unanimità dei consiglieri votanti, l'iniziativa di fusione; b) comuni che sono parte della stessa unione di comuni da almeno tre anni; c) comuni che esercitano da almeno cinque anni forme di esercizio associato di funzioni e di servizi diverse dalle unioni di comuni» (art. 5, c. 1, l. reg. n. 25/1992).

Un'ultima novità che merita di essere segnalata è la previsione dello svolgimento di *Sondaggi della popolazione e delle parti sociali ed economiche da parte dei comuni interessati* al procedimento di fusione (art. 7-*ter*, l. reg. 25/1992).

Più che sollecitare un confronto e l'informazione delle popolazioni e delle parti sociali sulla fusione (finalità invece perseguita dal confronto preliminare previsto nella legislazione lombarda), il sondaggio sembra esclusivamente rivolto a saggiare le possibilità di successo del percorso di aggregazione.

3. Nodi problematici e tendenze ricorrenti: alcune osservazioni

Attraverso l'esame degli interventi legislativi regionali passati in rassegna si possono cogliere alcune tendenze comuni.

In primo luogo, risulta ricorrente in molte delle recenti leggi regionali (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto) un adeguamento alla disciplina della fusione per incorporazione introdotta dalla l. n. 56/2014.

Si tratta di operazioni senz'altro apprezzabili alla luce della necessità di coordinare la legislazione regionale preesistente alla nuova disciplina speciale di provenienza statale; un coordinamento che altrimenti sarebbe stato rimesso *in toto* all'attività interpretativa dei vari attori pubblici che intervengono nel procedimento di fusione per incorporazione, con il rischio dell'insorgere di incertezze e difformità potenzialmente deleterie per l'obiettivo di riordino territoriale. È interessante peraltro la scelta lombarda di estendere il procedimento "semplificato" anche alle altre tipologie di fusione: si tratterà di verificare sulla scorta della prassi dei prossimi anni quanto questa scelta sarà in grado di incidere effettivamente sui percorsi aggregativi dei comuni lombardi.

Una seconda tendenza che pare possibile rintracciare in alcune leggi regionali è quella a un rafforzamento delle fasi preliminari all'avvio del percorso di fusione. Particolarmente rilevante, anche per l'apprezzabile intento di una più ampia informazione delle popolazioni interessate, è il confronto previsto dalla legge lombarda, ma anche la Regione Veneto prevede lo svolgimento di sondaggi presso le popolazioni interessate. Considerata l'importanza della decisione sulla fusione per le comunità interessate, stupisce tuttavia che la previsione di percorsi di informazione e confronto preliminari al voto non abbia trovato una maggiore diffusione.

Gli interventi più significativi si hanno, ad ogni modo, soprattutto con riguardo alle regole per lo svolgimento dei *referendum* consultivi: pur con misure anche piuttosto differenti tra loro, quasi tutte le Regioni considerate sono apparse propense a semplificare le procedure, introdurre una maggiore flessibilità nel procedimento e abbassare o eliminare i *quorum* (costitutivi e deliberativi), laddove previsti dalla precedente normativa. Per quanto anche queste iniziative siano in via generale apprezzabili nell'ottica di promozione del riordino territoriale, è proprio in quest'ambito che i legislatori regionali mostrano le maggiori incertezze e contraddizioni, che si riflettono spesso in normative poco chiare.

Occorre ricordare che la consultazione delle popolazioni interessate prevista ai sensi dell'art. 133, c. 2, Cost.²² – da realizzarsi per costante giurisprudenza costituzionale attraverso *referendum* – ha natura *meramente consultiva* e pertanto non dovrebbe vincolare la Regione a conformarsi agli esiti della consultazione. Sul punto la giurisprudenza costituzionale è chiara (si vedano, da ultimo, le sentenze nn. 2/2018 e 214/2019)²³ e concorde la dottrina maggioritaria²⁴, che pure non si è particolarmente soffermata sul problema. La *ratio* dell'art. 133, c. 2, Cost. risiede d'altronde nella necessità di garantire, da una parte, il «principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano» (Corte cost., sent. n. 453/1989), espressione del più generale principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost.; e dall'altra parte, nell'esigenza di non rimettere *in toto* alle popolazioni le scelte sulla geografia amministrativa regionale, che dovrebbero implicare anche la considerazione di ragioni di efficienza e funzionalità dell'amministrazione comunale, come pure elementi di razionale organizzazione ed efficace gestione dei servizi. In definitiva, lo scopo perseguito dalla norma costituzionale è quello di assicurare la partecipazione delle popolazioni, segnando così uno scarto notevole rispetto all'esperienza del regime fascista (durante la quale si provvedeva con decisioni di stampo autoritario all'accorpamento di più comuni), ma al contempo lasciare al livello di governo superiore, la Regione, la valutazione complessiva sull'opportunità della modifica.

Ciò premesso, nella legislazione regionale ricorre spesso la previsione di *quorum* costitutivi e deliberativi, attraverso i quali il legislatore regionale *sembrerebbe* auto-vincolarsi (in misura più o meno stringente) nella propria valutazione dei risultati delle consultazioni. Il condizionale è d'obbligo perché in molte leggi regionali non emerge neppure con chiarezza quali siano le conseguenze giuridiche del raggiungimento o meno dei diversi *quorum* previsti.

²² Cfr. *ex pluribus*, C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 1144 ss.

²³ Nelle quali si scioglie definitivamente l'interrogativo che rimasto senza una chiara risposta nella sent. n. 433/1995, in cui si affermava che: «La lettura del secondo comma dell'art. 133 della Costituzione è chiara ed univoca: la consultazione delle popolazioni interessate è richiesta sia per l'istituzione di nuovi Comuni, sia per la modificazione delle loro circoscrizioni; i lavori preparatori ne danno conferma, offrendo semmai argomento per discutere, ferma l'obbligatorietà della consultazione, quale sia il peso effettivo da riconoscere alla volontà espressa dagli interessati» (v. *Cons. diritto*, punto 4).

²⁴ Cfr., tra gli altri, M. PEDRAZZA GORLERO, *Incertezze costruttive nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni (A proposito del giudizio di meritevolezza previsto dall'art. 25, I comma, L. R. Veneto 12 gennaio 1973 n. 1)*, ora in ID., *Congesture costituzionali*, ESI, Napoli 2015, 665 ss.; nonché E. FERIOLI, *Commento all'art. 133*, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, Utet, 2006, 2548 ss., in part. 2554. Di diverso avviso C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, n. 3/2018, 521 ss.

Con una breve ricognizione “a volo d’uccello”, si può osservare che in alcune leggi il raggiungimento del *quorum* è collegato all’approvazione o meno del quesito (“accolto” o “respinto”), con conseguenze meramente procedurali: è il caso delle Regioni Abruzzo²⁵, Piemonte²⁶ e Umbria²⁷ (che prevede un duplice *quorum*), le quali dispongono che, se il quesito è approvato, deve essere obbligatoriamente avviato l’*iter* legislativo entro un certo termine²⁸.

Risulta assai meno chiara la legge molisana, che prima prevede un duplice *quorum* deliberativo e costitutivo per determinare se il quesito è “accolto” (art. 14, c. 2, l. reg. n. 35/1975); poi dispone che anche in mancanza del *quorum* costitutivo l’obbligo di consultazione si considera assolto (art. 14, c. 3); e infine vieta la riproposizione del *referendum* con esito negativo prima di tre anni (art. 16). Analoghe perplessità sollevano le discipline laziale e ligure: la prima prevede un *quorum* deliberativo, che però pare funzionale solo a definire se il quesito è da reputarsi “accolto” (art. 7, l. reg. n. 19/1980), visto che il Consiglio è comunque chiamato a deliberare (art. 10); la seconda pare perseguire attraverso la previsione di *quorum* un’analoga distinzione tra “accolto” e “respinto” (artt. 52 e 53, l. n. 2/2020), salvo poi discorrere di “validità” del *referendum* (art. 54, c. 4).

Un quadro piuttosto intricato si riscontra anche nella legislazione veneta, ove – al di là delle novità di cui si è detto *supra* – è previsto un duplice *quorum*, deliberativo e costitutivo (art. 6, c. 5 e 5-*bis*, l. reg. n. 25/1992 e art. 20, c. 4, l. reg. 1/1973). Quest’ultimo tuttavia è stato inizialmente introdotto nel 2002²⁹ con un rinvio alla disciplina del *referendum* abrogativo regionale, che pare poco consentanea al *referendum* di natura consultiva. Ne deriva, anche in questo caso, una scarsa trasparenza nelle conseguenze giuridiche derivanti dal raggiungimento o meno dei vari *quorum*, di cui si è avuto occasione di parlare in altre sedi con riferimento al caso del *referendum* per la separazione di Mestre e Venezia³⁰.

²⁵ Art. 30, l. reg. 19 dicembre 2007, n. 44, recante “Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell’iniziativa legislativa”.

²⁶ Combinato disposto degli artt. 33 e 36, l. reg. 16 gennaio 1973, n. 4.

²⁷ Art. 48, l. reg. 16 febbraio 2010, n. 14.

²⁸ Restando peraltro nella facoltà del Presidente della Giunta di avviare comunque l’*iter* anche in caso di esito negativo.

²⁹ L. reg. 28 giugno 2002, n. 13, recante “Modifiche della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 «Norme sull’iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali e successive modificazioni e integrazioni»”, in B.U.R. n. 65 del 2 luglio 2002.

³⁰ Sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Note sparse sul quinto referendum per la separazione tra Mestre e Venezia*, in *Le Regioni*, n. 3/2020, 703 ss.; nonché a G. MENEGUS, R. BIN, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei comuni. Il caso veneziano non è affatto banale*, in *laCostituzione.info*, 10 ottobre 2020.

Nel complesso, emerge una tensione irrisolta tra la natura meramente consultiva del *referendum* e l'esigenza di tenere in adeguata considerazione la volontà delle popolazioni interessate delle modifiche territoriali; tra la necessità di semplificare la geografia territoriale e la volontà di non procedere ad accorpamenti contro il volere dei cittadini. Una tensione che si traduce in discipline contraddittorie o poco comprensibili, che certo non giovano al chiaro e corretto svolgimento dei percorsi di riordino territoriale e finiscono anzi spesso per tramutarsi in un ostacolo ingombrante per l'esito positivo di molte variazioni territoriali.

L'errore prospettico che pare potersi ravvisare nelle leggi regionali che prevedono *quorum* per i *referendum* consultivi non sta invero nella legittima aspirazione del legislatore a tener conto della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale. I comuni non sono infatti solo erogatori di servizi – come invece talora si tende a sostenere, con troppa leggerezza – ma anche e soprattutto sede fondamentale di democrazia e partecipazione per i cittadini e le comunità, nonché espressione di identità locali che affondano la propria storia in tempi anche molto antichi. È pertanto condivisibile che la volontà delle relative popolazioni riceva sempre una adeguata considerazione, come d'altronde richiede la Costituzione.

Il problema sta piuttosto nella tendenza a vincolare, *in via generale e preventiva*, la valutazione del legislatore regionale esclusivamente a questo fattore, impedendo che l'esito della consultazione possa essere considerato insieme ad un insieme più ampio e complesso di elementi. Il risultato è innanzitutto che tale vincolo – pur auto-imposto – finisce per trasferire la decisione sulla variazione territoriale dalla Regione alle popolazioni interessate in violazione del dettato costituzionale (perlomeno quando il vincolo derivante dal raggiungimento del *quorum* o meno è chiaramente stabilito); inoltre, e non meno rilevante, va sottolineato che il vincolo in esame è anche idoneo – specie laddove le conseguenze giuridiche derivanti dal raggiungimento di una certa soglia di votanti non sono chiaramente individuate dalla legge – ad alterare e confondere la volontà dei cittadini chiamati al voto.

Assai più lineare e chiara, nonché – è il caso di ribadirlo – conforme a Costituzione sarebbe la scelta di eliminare ogni sorta di *quorum*, o tutt'al più limitarsi a prevedere semplificazioni procedurali qualora la partecipazione alla consultazione e il consenso sulla variazione territoriale risultino elevati. In questo caso, il legislatore rimarrebbe comunque libero di dare assoluta preferenza, ai fini della decisione finale, alla volontà delle popolazioni interessate per come emersa dai *referendum* (la quale peraltro conserva pur sempre un significativo peso politico).

D'altra parte, questa impostazione è già presente in alcune leggi regionali: si pensi ai casi della Toscana, delle Marche, della Puglia e, pur con significative

eccezioni, dell'Emilia-Romagna. Se poi ci si colloca nella prospettiva di favorire le fusioni, è evidente come *almeno* l'eliminazione del *quorum* costitutivo abbia il pregio di spingere i cittadini interessati ad esprimere il proprio orientamento rispetto alla modifica proposta e al contempo non faccia pesare sull'esito del procedimento di accorpamento la mancata partecipazione di quanti non hanno modo di intervenire alla votazione (perché ad esempio residenti all'estero) oppure non nutrono alcun interesse in proposito. Non pare un caso, d'altra parte, che le Regioni nelle quali è previsto un duplice *quorum* (Basilicata, Molise, Umbria) non si siano mai realizzate fusioni in epoca repubblicana.

In conclusione, si può osservare che, seppure non siano mancati negli anni successivi alla legge Delrio gli sforzi da parte delle Regioni per semplificare i procedimenti di fusione dei comuni più piccoli, la strada da percorrere per un riordino efficace della geografia comunale italiana è ancora lunga. Accanto a Regioni particolarmente attive nel promuovere il riordino territoriale – tra le quali si segnalano in particolare Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte e Toscana – ve ne sono altre che mostrano un certo disinteresse, benché non siano affatto estranee al problema della frammentazione e polverizzazione comunale: è il caso soprattutto del Molise, del Lazio e, in parte, della Basilicata. Vi è poi la questione dello svolgimento dei *referendum* e dei *quorum* rispetto alla quale permangono, come si è visto, ancora troppe incertezze.