

## Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico

*Fabrizio Politi*

### *Sommario*

*1. L'Unione di Comuni: la disciplina (costituzionale e legislativa) statale – 2. La fusione: le discipline legislative regionali – 3. Le fusioni interregionali – 4. Considerazioni conclusive: Unione, fusione e funzioni fondamentali dei Comuni.*

### *1. L'Unione di Comuni: la disciplina (costituzionale e legislativa) statale*

Il processo che porta dall'Unione alla fusione dei Comuni corrisponde esattamente all'originaria intenzione del legislatore della legge 142/1990 che assegnava all'Unione dei Comuni proprio la funzione di fase prodromica alla successiva fusione da realizzarsi entro dieci anni pena il venir meno dell'Unione medesima. Sui contenuti della legge 142/1990 si tornerà più avanti, ma bisogna innanzitutto ricordare che l'istituzione di un nuovo Comune (nel caso della fusione, quale risultato della soppressione di più Comuni preesistenti) è sottoposta dalla Costituzione a differente disciplina a seconda dell'appartenenza o meno dei Comuni interessati alla medesima Regione. Nel primo caso infatti, la potestà di istituzione di nuovi Comuni è dall'art. 133, secondo comma, Cost. rimessa alla potestà legislativa regionale "sentite le popolazioni interessate". L'art. 132, secondo comma, Cost. assegna invece alla legge statale "sentiti i Consigli regionali" la competenza a disciplinare il fenomeno del passaggio di Comuni (o Province), che ne facciano richiesta, da una Regione ad un'altra con l'approvazione ("espressa mediante referendum") della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessa-

ti<sup>1</sup>. La fusione di Comuni appartenenti alla medesima Regione ma ricompresi in Province diverse rientra infine nel campo di applicazione dell'art. 133, primo comma, Cost. che assegna alla potestà legislativa statale l'istituzione e la determinazione delle circoscrizioni provinciali.

Il passaggio dall'Unione alla fusione di Comuni – come detto – è stato introdotto nel nostro ordinamento con la legge 142/1990<sup>2</sup>, il cui art. 26 (“Unioni di Comuni”) assegnava all'Unione (costituita “in previsione” di una fusione di Comuni<sup>3</sup> “appartenenti alla stessa Provincia” e “cia-

---

(1) La versione originaria dell'art. 132, secondo comma, Cost. disponeva che “Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra” (l'attuale versione è stata introdotta dalla legge cost. 3/2001).

(2) Tale legge, a distanza di 42 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, dava finalmente attuazione a quanto disposto dall'art. 128 Cost. – poi abrogato dalla legge cost. 3/2001 – che rimetteva a “legge generale della Repubblica” il compito di determinare le funzioni di Province e Comuni e di fissare i “principi generali” all'interno dei quali è chiamata ad esplicarsi l'autonomia degli enti locali.

(3) All'Unione di Comuni la legge 142/1990 assegnava carattere provvisorio, giacché imponeva, entro dieci anni dalla costituzione della medesima, il passaggio alla fusione. E, ad ulteriore rinforzo del raggiungimento dello scopo finale (rappresentato dalla fusione) era previsto che, in caso di erogazione di contributi aggiuntivi da parte della Regione (contributi aggiuntivi che peraltro le Regioni erano incentivate a prevedere), l'Unione, trascorsi dieci anni, venisse costituita in Comune con legge regionale qualora la fusione non fosse stata deliberata prima di tale termine, su richiesta dei Comuni dell'Unione. L'incentivazione alla fusione (di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con Comuni di popolazione superiore) è rappresentata dalla erogazione (per i dieci anni successivi alla fusione stessa) da parte dello Stato, oltre agli eventuali contributi della Regione, di appositi contributi straordinari (commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni oggetti di fusione). L'art. 11, comma 5, legge 142/1990 (poi abrogato dall'art. 6, comma 1, lett. c), legge 265/1999) disponeva inoltre che nel caso di fusione di due o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i contributi straordinari venissero 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% a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei Comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In dottrina v. M. BASSANI, *Art. 26 (Unioni di Comuni)*, in V. ITALIA, M. BASSANI (con il coordinamento di), *Le autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 376 ss.; L. VANDELLI, *Or-*

scuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti”)<sup>4</sup> il compito di esercitare “una pluralità di funzioni o di servizi”<sup>5</sup>. Inoltre la versione originaria dell’art. 11 (“Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni”) della legge 142/1990 poneva la fusione tra Comuni come eccezione al divieto (oggi contenuto nell’art. 15 TUEL) di istituzione di nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti. Tale disposizione poneva inoltre a carico della Regione il compito di predisporre un “programma” (aggiornato quinquennialmente) di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni (“tenendo anche conto delle Unioni costituite”). Alla legge regionale istitutiva di nuovi Comuni mediante fusione era (ed è ancora dall’art. 15 TUEL) rimesso il compito di prevedere adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle “comunità di origine” (o ad alcune di esse).

Già prima dell’adozione della legge 142/1990, la Corte costituzionale aveva riconosciuto che la Costituzione ha assegnato alla competenza legislativa della Regione (anziché dello Stato) la materia concernente l’istituzione di nuovi Comuni, ritenendo l’ente regionale “più idoneo ad avvertire la volontà e gli interessi locali dei cittadini”. Inoltre la Corte ha rimarcato come le forme previste in Costituzione di esplicitazione della potestà regionale (legge regionale previa audizione delle popolazioni interessate) siano poste “a garanzia delle autonomie loca-

---

*dinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1990, p. 150 ss.; da ultimo v. S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell’ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009, p. 36 s.

(4) L’art. 26, comma 2, prevedeva la possibilità che potesse partecipare all’Unione anche un Comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

(5) Era inoltre specificata (art. 26, comma 7) la spettanza all’Unione delle tasse, tariffe e contributi sui servizi dalla stessa gestiti. Dal punto di vista del procedimento istitutivo, era previsto che i singoli Consigli comunali (“a maggioranza assoluta”) approvassero l’atto costitutivo ed il regolamento dell’Unione, mentre, con riguardo all’assetto organizzativo, l’Unione aveva un Consiglio, una Giunta ed un presidente “eletti secondo le norme di legge relative ai Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell’Unione”. Al regolamento dell’Unione, chiamato a specificare gli organi e i servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell’Unione ed ai rapporti finanziari con i Comuni, veniva inoltre assegnata la previsione delle forme volte ad assicurare che il Consiglio fosse “espressione dei Comuni partecipanti all’Unione”.

li e per assicurare la necessaria tutela del diritto all'integrità territoriale dei Comuni" (Corte cost., 21 marzo 1969, n. 38). Si afferma così nella giurisprudenza costituzionale il concetto di "integrità territoriale dei Comuni", concetto destinato in realtà a rimanere alquanto indefinito, ma comunque ritenuto espressione del principio di autonomia sancito dall'art. 5 della Costituzione<sup>6</sup>. E, sempre a garanzia degli enti comunali coinvolti, la Corte costituzionale ha riconosciuto anche la necessità che la Regione si doti di una specifica normativa che disciplini il relativo procedimento in ragione della natura di leggi-provvedimento degli atti regionali istitutivi di nuovi Comuni, tenute pertanto a svolgersi "nell'ambito ed in applicazione di previe norme generali ed astratte che la Regione deve emanare ai sensi dell'art. 117 Cost."<sup>7</sup>.

---

(6) Il principio dell'autonomia locale (consacrato nell'art. 5 Cost., laddove si afferma che la Repubblica "promuove le autonomie locali", e che "adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento") "implica fondamentalmente il riconoscimento a Comuni e Province, enti esponenziali di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale: con risvolti di garanzia [...] che possono estendersi a vari aspetti, dal carattere elettivo degli organi all'alleggerimento dei controlli, dall'ampiezza e rilievo delle funzioni alla adeguatezza dei mezzi finanziari per farvi fronte", così L. VANDELLI, *I Comuni e le Province*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 230, che precisa come in Costituzione il principio di autonomia trovi "svolgimento e specificazione" nel Titolo V della Parte II, e dunque con un ampio rinvio alla legge ordinaria, la quale però trova "un limite invalicabile nello stesso principio costituzionale di autonomia", come specificato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui è necessario "di volta in volta, accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze generali [...] ed abbiano lasciato agli enti locali quel minimo di poteri richiesti da quella autonomia di cui essi devono godere" (Corte cost., 28 marzo 1969, n. 52).

(7) Corte cost., 29 dicembre 1981, n. 204, che inoltre specifica che "la disciplina regionale delle circoscrizioni comunali deve prevedere il ricorso al referendum consultivo quale presupposto per l'istituzione di nuovi Comuni". Sul valore "sostanziale" dell'one-re di adottare forme di consultazione delle popolazioni interessate, v. già Corte cost., 12 marzo 1975, n. 62, secondo cui "Ancorché una Regione non abbia emanato norme dirette a 'sentire le popolazioni interessate' in ordine alla istituzione di nuovi Comuni non le è precluso il potere d'istituire con leggi detti Comuni, ove le popolazioni interessate siano state sentite facendosi ricorso alla vigente normativa della legge comunale e provinciale in materia analoga salvo il controllo della Corte costituzionale sulla conformità al dettato costituzionale del procedimento in concreto seguito dalla Regione".

La fusione di Comuni è oggi disciplinata dall'art. 15 TUEL che, dopo aver richiamato quanto posto dalla disciplina costituzionale (artt. 117 e 133 Cost.)<sup>8</sup>, secondo cui spetta alle Regioni la modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni "sentite le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale"<sup>9</sup>, assegna all'istituto della fusione la valenza di (non unica, ma di) maggiore fra le possibilità di istituzione di nuovi Comuni (giacché l'altra soluzione è la possibilità del distacco da uno o più Comuni esistenti di parti che comunque assicurino la creazione – anche con riguardo al Comune "cedente" – di Comuni di almeno 10.000 abitanti ciascuno)<sup>10</sup>. La legge regionale di istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di più Comuni contigui deve inoltre prevedere "adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" per le "comunità di origine" (o almeno per alcune di esse). A questo riguardo va rimarcata la precisa scelta del legislatore di utilizzare una terminologia volutamente "aperta", volta ad assicurare un adeguato margine di elasticità alle scelte concrete che il legislatore regionale è chiamato a compiere.

---

(8) L'art. 117 Cost., come novellato dalla legge cost. 3/2001, al secondo comma, lett. *p*), assegna alla potestà legislativa esclusiva statale la materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni".

(9) La legge regionale è dunque competente a disciplinare sia la modifica territoriale dei Comuni sia le modalità di svolgimento del referendum necessariamente previsto nel relativo *iter*; ma sul punto v. *infra*, par. 2.

(10) Secondo l'art. 15 TUEL infatti, 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 di tale limite". Per un commento sulla portata di tale disposizione v. C. BARBATI, *Art. 15*, in *L'ordinamento degli enti locali*, a cura di M. BERTOLISSI, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 125 ss. Il comma 3 dell'art. 15 TUEL dispone 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" e il recente decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto (con l'art. 20, comma 1) che "A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 267/2000, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti", ed il secondo comma aggiunge che "Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per le fusioni di Comuni realizzate negli anni 2012 e successivi".

L'istituto della fusione è stato introdotto quale misura volta alla razionalizzazione e al riordino territoriale<sup>11</sup>. Sia a livello dottrinale che a livello politico infatti era stato (ed è ancora) evidenziato che la eccessiva frammentazione dei Comuni determina inefficienze del sistema amministrativo locale in ragione della inidoneità delle strutture preposte all'esercizio dei compiti conferiti ad ogni singolo ente comunale<sup>12</sup>. Tale situazione si è inoltre aggravata in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che ha assegnato innanzitutto ai Comuni (art. 118 Cost.) l'esercizio delle funzioni amministrative (proprie o conferite con legge statale o regionale) e che ha posto anche il principio (art. 119 Cost.) secondo cui i Comuni hanno risorse autonome che devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (fatto salvo l'intervento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante). Per superare l'inadeguatezza dimensionale dei piccoli Comuni, la legislazione statale, fin dall'epoca statutaria, ha previsto strumenti di esercizio in forma associata di funzioni e servizi<sup>13</sup>. Emerge così chiaro il persistente collegamento

---

(11) Fin dalla legge 142/1990 la legislazione statale ha incentivato (sia pure con scarso successo) la fusione dei piccoli Comuni prevedendo l'erogazione, da parte dello Stato, per i dieci anni successivi alla fusione, di "appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono". Al riguardo v. *supra*, nota 3 e nota 10.

(12) L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 13 ss., evidenzia come le riforme amministrative introdotte a partire dalla legge 59/1997, avendo ulteriormente ampliato le competenze dei Comuni, abbiano incrementato il rischio di inadeguatezza dei piccoli – e piccolissimi – Comuni a far fronte ai compiti loro affidati.

(13) Attualmente il testo unico degli enti locali prevede varie forme di associazione fra enti locali: dalle aree e città metropolitane (artt. 22 ss. TUEL) alle Comunità montane (art. 27 ss. TUEL), dalle convenzioni (art. 30 TUEL) ai consorzi (art. 31 TUEL), dalle Unioni di Comuni (art. 32 TUEL) all'esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33 TUEL). Ma la spinta legislativa verso la gestione associata fra Comuni di uno o più servizi è risalente. Infatti il testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 prevedeva quale forma associativa fra i Comuni quella del consorzio e con l'istituzione delle Regioni si registra l'affermazione di ulteriori figure (comprensori, circondari e – con il d.P.R. 616/1977 – associazioni fra enti locali) Diversa appare la storia delle Comunità montane, nate con compiti essenzialmente pianificatori (legge 1102/1971), quali enti necessari ed autonomi disciplinati da leggi regionali nel quadro dei principi generali posti dalla legislazione statale. La legislazione regionale ha poi conferito alle Comunità montane ulteriori fisionomie e compiti gestionali di varia natura.

delle norme che disciplinano le forme associative fra i Comuni con le norme che assegnano ai medesimi lo svolgimento o la gestione di “pubblici servizi”.

La legge 142/1990 è stata oggetto di modifiche a partire dalla legge 265/1999 che (all’art. 6), fra l’altro, ha modificato l’istituto dell’Unione<sup>14</sup>, connotandolo come modello (alternativo a convenzioni e consorzi) di gestione associata di funzioni e non più come momento necessariamente prodromico alla fusione<sup>15</sup>. Inoltre viene eliminato il programma quinquennale predisposto unilateralmente dalla Regione, che è sostituito da un programma (“aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle Unioni già costituite”) concordato dalla Regione con i Comuni (“nelle apposite sedi concertative”) e volto alla “individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi”, programma che può essere realizzato “anche attraverso le Unioni”. Anche l’art. 26 legge 142/1990 è interamente modificato dalla legge 265/1999 e così l’Unione di Comuni viene ad essere definita “ente locale” costituito da uno o più Comuni (“di norma contermini”, venendo meno anche l’assoluta necessità che i Comuni interessati siano tutti fra loro confinanti) ed avente lo “scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”. All’Unione, che diventa strumento volto principalmente all’esercizio associato di funzioni, cui si applicano (“in quanto compatibili”) i

---

(14) Secondo V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè. 2012, p. 1911 ss., l’Unione di Comuni, nell’impianto della legge 142/1990, “si configurava in modo strumentale, quale nuovo e temporaneo ente locale istituito in vista della necessaria ‘fusione’ fra i Comuni coinvolti, da realizzarsi nei successivi dieci anni; per il resto, rimaneva secondaria la finalità contingente indicata dalla legge, riguardante l’esercizio di una pluralità di funzioni o servizi (art. 26, comma 1)”.

(15) Nella nuova formulazione dell’art. 26 sparisce la necessità della successiva fusione e nell’art. 26-*bis* (anch’esso introdotto dalla legge 265/1999) si pone a carico della potestà legislativa regionale l’onere di “favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture” e di promuovere le Unioni di Comuni “senza alcun vincolo alla successiva fusione”, ma solo prevedendo “ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei Consigli comunali interessati, di procedere alla fusione”.

principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, è riconosciuta potestà statutaria e potestà regolamentare<sup>16</sup>.

Le modifiche introdotte con la legge 265/1999 (e riprese poi dall'art. 32 TUEL) mutano l'impostazione dell'Unione, eliminando il necessario esito della fusione (che viene sempre incentivato, ma che diviene meramente eventuale) e rendendola così uno strumento destinato innanzitutto a promuovere la libera associazione fra Comuni<sup>17</sup>. Questa impostazione è ravvisabile anche nell'art. 32 TUEL ("Unione di Comuni") che conferma la natura di ente locale dell'Unione ("finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi")<sup>18</sup> avente autonomia statutaria (lo statuto individua le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse)<sup>19</sup> e potestà regolamentare e cui si applicano ("in quanto compatibili") i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni ("con

---

(16) Allo statuto spetta individuare le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse, oltre alla determinazione degli organi dell'Unione e delle modalità della costituzione dei medesimi. Viene specificato che lo statuto deve comunque prevedere la figura del presidente dell'Unione (scelto tra i sindaci dei Comuni interessati) e che gli altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, con forme di garanzia della rappresentanza delle minoranze. Ai regolamenti dell'Unione spetta disciplinare gli aspetti relativi al funzionamento dei propri organi, allo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e ai rapporti anche finanziari con i Comuni. Rimane sempre il principio che all'Unione competano gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

(17) V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni*, cit., p. 1197, evidenzia che, in seguito a tale riforma, l'Unione di Comuni "si è configurata non solo quale ente a vocazione plurifunzionale [...] ma anche quale proiezione dell'autonomia comunale" (espressione di S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2122). Tondi della Mura sottolinea come "la percorribilità del processo di fusione fra Comuni sia realizzabile in via non già necessitata e coattiva, bensì eventuale e all'esito di un'esperienza associativa capace di trasfondere nell'Unione medesima i caratteri propri della natura esponenziale e autonoma dei Comuni partecipanti".

(18) L'art. 32 TUEL aggiunge che l'Unione, qualora costituita in prevalenza da Comuni montani, assume la denominazione di "Unione di Comuni montani" e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'art. 44, secondo comma, Cost. e delle leggi in favore dei territori montani. Tale disposizione è stata riformulata da ultimo del d.l. 95/2012 convertito in legge 135/2012.

(19) L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.

particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione"). Il TUEL determina la forma di governo dell'Unione (composta da presidente, Giunta e Consiglio, formati da amministratori in carica dei Comuni associati)<sup>20</sup>, alla quale sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni attribuitele (ed individuate – funzioni e corrispondenti risorse – nello statuto)<sup>21</sup>. Con riguardo al passaggio dall'Unione alla fusione, l'art. 15 TUEL, in conformità con quanto disposto dalla normativa costituzionale, rimette alla legislazione regionale anche il compito di disciplinare le modalità di consultazione delle "popolazioni interessate". L'esame delle varie discipline legislative regionali evidenzia una complessità delle relative procedure, ma, prima di approfondire tale aspetto (v. *infra*, par. 2), bisogna evidenziare 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. Nel merito, tali interventi confermano l'orientamento (inaugurato a partire dalla legge 265/1999) che vede nell'Unione uno strumento per l'esercizio associato, da parte dei Comuni, di funzioni e in particolare delle "funzioni fondamentali"<sup>22</sup>.

---

(20) Il presidente è scelto tra i sindaci dei Comuni associati, mentre la Giunta è composta da componenti dell'esecutivo dei Comuni associati. Il Consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli Consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni Comune. Il TUEL precisa inoltre che a chi ricopra cariche nell'Unione non possano essere attribuiti retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti sotto qualsiasi forma.

(21) All'Unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

(22) Ed infatti l'art. 14 d.l. 78/2010 (convertito con modificazioni in legge 112/2010), dopo avere ricordato che – ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. – l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni è rimessa (in via esclusiva) alla legislazione statale, pone (fino all'adozione della relativa legge statale) quali funzioni fondamentali dei Comuni "le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, legge 42/2009" e dispone che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (escluse le isole monoco-

Nelle materie rimesse alla potestà legislativa regionale (concorrente o residuale), le Regioni sono inoltre chiamate ad individuare, con propria legge e previa concertazione con i Comuni interessati (“nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali”), la “dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica” per lo svolgimento delle (predette) funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. I Comuni aventi dimensione territoriale inferiore a quella ottimale devono svolgere tali funzioni obbligatoriamente in forma associata (Unione o convenzione)<sup>23</sup>. Il d.l. 78/2010 rimetteva ad un d.P.C.M. la determinazione (nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) del limite demografico minimo da raggiungere dall’insieme dei Comuni tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata e del termine entro il quale i Comuni dovevano assicurare l’attuazione della predetta disciplina. L’art. 19 (“Funzioni fondamentali dei Comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali”) del d.l. 95/2012 (convertito con modificazioni in legge 135/2012) ha fissato direttamente in 10.000 abitanti il limite demografico minimo (salvo diverso limite individuato dalla Regione entro il 30 settembre 2013), introducendo inoltre uno scadenziario per l’attuazione di tale norma (1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali; 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali). Ma, prima di analizzare i contenuti del citato art. 19<sup>24</sup>, che ha “novellato” l’art. 14 d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010)

---

mune ed il Comune di Campione d’Italia) esercitino tali funzioni “obbligatoriamente” in forma associata attraverso convenzione o Unione. L’art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, elenca le seguenti funzioni: *a*) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; *b*) funzioni di polizia locale; *c*) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica; *d*) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; *e*) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente (fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato); *f*) funzioni del settore sociale.

(23) Sono esonerati da tale obbligo i Comuni capoluogo di Provincia e quelli aventi più di 100.000 abitanti.

(24) Tale disposizione ha riformulato anche l’art. 32 TUEL.

elencando innanzitutto le funzioni fondamentali dei Comuni<sup>25</sup>, appare opportuno ricordare il contenuto dell'art. 16 d.l. 138/2011 (convertito con modificazioni in legge 148/2011) secondo cui i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti “esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti [...] mediante un'Unione di Comuni” cui si applica una disciplina *ad hoc* (diversa da quella di cui all'art. 32 TUEL). Viene così a configurarsi una tipologia di Unione “ulteriore” alla quale sono affidate (“per conto dei Comuni associati”) la programmazione economico-finanziaria, la gestione contabile e la titolarità patrimoniale e impositiva dei Comuni associati. I Comuni componenti l'Unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Unione mediante la deliberazione, da parte del Consiglio comunale, di un “documento programmatico”, nell'ambito del “piano generale di indirizzo” deliberato in precedenza dall'Unione<sup>26</sup>. Tale “forma di Unione”<sup>27</sup> è istituita in modo che la complessiva popolazione sia (“di norma”)<sup>28</sup> superiore a

---

(25) Le funzioni fondamentali individuate da tale disposizione sono le seguenti: *a*) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; *b*) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; *c*) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; *d*) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; *e*) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; *f*) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; *g*) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; *h*) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; *i*) polizia municipale e polizia amministrativa locale; *l*) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

(26) Ad un emanando regolamento governativo è affidato il compito di disciplinare il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun Comune e l'Unione.

(27) L'Unione (cui sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio) succede ai Comuni associati nei rapporti giuridici inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati.

(28) La Regione può individuare limiti demografici differenti.

5.000 abitanti (o a 3.000 abitanti se i Comuni interessati appartengono o sono appartenuti a Comunità montane). L'iniziativa per l'istituzione di tali Unioni è rimessa ai Comuni i quali, con deliberazione del Consiglio comunale (a maggioranza dei componenti), avanzano alla Regione una "proposta di aggregazione". Entro il 31 dicembre 2013, ogni Regione è chiamata ("secondo il proprio ordinamento") "a sancire l'istituzione di tutte le Unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte pervenute". È rimesso alla Regione il compito di provvedere anche nel caso in cui i Comuni non presentino alcuna proposta (o la stessa sia non conforme alle norme vigenti)<sup>29</sup>. Gli organi di tale forma di Unione sono: il Consiglio (composto da tutti i sindaci dei Comuni membri dell'Unione e cui spettano le competenze attribuite dal TUEL al Consiglio comunale), il presidente (eletto dal Consiglio fra i sindaci dei Comuni associati e che dura in carica due anni e mezzo, rinnovabile)<sup>30</sup> e la Giunta (composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo, fra i sindaci componenti il Consiglio, in numero non superiore a quello previsto per i Comuni aventi corrispondente popolazione)<sup>31</sup>. In prima applicazione il Consiglio è composto da due consiglieri comunali per ciascun Comune membro dell'Unione (di cui uno appartenente all'opposizione), eletti (entro venti giorni dalla data di istituzione dell'Unione) dai rispettivi Consigli comunali<sup>32</sup>. A decorrere dal giorno della proclamazione

---

(29) In caso di decorso di tali termini, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'art. 8 legge 131/2003.

(30) Al presidente spettano le competenze attribuite al sindaco dall'art. 50 TUEL, ferme restando in capo ai sindaci dei Comuni membri dell'Unione le attribuzioni di cui all'art. 54 TUEL.

(31) Alla Giunta spettano le competenze di cui all'art. 48 TUEL e decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente. In riferimento al trattamento spettante ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'Unione si applicano le disposizioni relative ai Comuni aventi corrispondente popolazione (ex artt. 82 e 86 TUEL). È inoltre disposto che gli amministratori dell'Unione non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali (ex art. 77, comma 2, TUEL).

(32) Fino all'elezione del presidente dell'Unione, il sindaco del Comune avente il maggior numero di abitanti esercita le funzioni di competenza dell'Unione medesima.

degli eletti negli organi di governo dell'Unione, nei Comuni membri dell'Unione gli organi di governo sono il sindaco ed il Consiglio comunale (la Giunta decade *ope legis*). Lo statuto dell'Unione, adottato dal Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti entro venti giorni dalla data di istituzione dell'Unione, individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti<sup>33</sup>. Il d.l. 95/2012 ha infine confermato l'esistenza di due tipologie di Unione prevedendo che per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applicano le norme di cui al d.l. 138/2011, mentre per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane)<sup>34</sup> si applica la disciplina posta per l'Unione dal TUEL (art. 32).

Dall'analisi della più recente legislazione emerge dunque la tendenza del legislatore statale a pretermettere l'obiettivo della fusione insistendo invece su strumenti diversi (quali l'istituzione di "Unioni obbligatorie" o di forme obbligatorie di esercizio associato di funzioni) volti a ridurre le spese degli apparati politici e a fissare una predeterminata consistenza demografica delle forme associative chiamate a svolgere le funzioni loro conferite. Tali decisioni legislative appaiono però, a volte, invasive sia delle competenze regionali che del principio di autonomia degli enti locali. Ma, prima di approfondire tale ordine di considerazioni, appare opportuno analizzare le discipline legislative regionali in tema di fusione di Comuni.

---

(33) È inoltre previsto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti facenti parte di un'Unione già costituita possono optare, ove ne ricorrano i presupposti, per la disciplina di cui all'art. 14 d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, e successive modificazioni o per quella di cui all'art. 16 d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011, come modificato dal d.l. 95/2012 (*Unione speciale*).

(34) Tali Comuni (esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia.) devono esercitare tali funzioni fondamentali (ad esclusione di quelle relative alla tenuta dei registri di stato civile, ai servizi anagrafici e ai servizi elettorali e statistici) obbligatoriamente in forma associata (mediante Unione di Comuni o convenzione). Il d.l. 95/2012 specifica che per tali Unioni "si applica l'art. 32 TUEL", mentre per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti "si applica quanto previsto al comma 17, lett. a), dell'art. 16 d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011".

## 2. La fusione: le discipline legislative regionali

Il panorama delle normative regionali relative alla fusione di Comuni<sup>35</sup> si presenta ricco ed articolato dovendo ogni Regione adottare sia la normativa generale<sup>36</sup> di disciplina del procedimento di formazione delle singole leggi istitutive di nuovi Comuni, sia appunto le singole leggi provvedimento chiamate a dar vita al nuovo Comune.

---

(35) Con riguardo alle fusioni realizzate a partire dal 2012 (e a decorrere dall'anno 2013), il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'art. 15, comma 3, TUEL, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Dal 2013 sono dunque soppresse le disposizioni previgenti concernenti i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali (decreto del Ministro dell'interno del 1° settembre 2000).

(36) Si possono vedere, *ex plurimis*, per quanto riguarda l'Abruzzo la l.r. 17 dicembre 1997, n. 143 (da ultimo modificata con l.r. 8 novembre 2006, n. 32) "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni", e la l.r. 44/2007 "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"; con riguardo al Piemonte v. l.r. 28 settembre 2012, n. 11 "Disposizioni organiche in materia di enti locali" e l.r. 2 dicembre 1992, n. 51 "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali"; con riguardo alla Provincia autonoma di Trento v. legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"; con riguardo alla Regione Veneto v. l.r. 27 aprile 2012, n. 18 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e l.r. 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali"; per l'Emilia-Romagna v. l.r. 8 luglio 1996, n. 24 "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni", l.r. 26 aprile 2001, n. 11 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali" e l.r. 30 giugno 2008, n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni"; per la Regione Toscana v. l.r. 27 dicembre 2011, n. 68 "Norme sul sistema delle autonomie locali"; per la Regione Liguria v. l.r. 21 marzo 1994, n. 12 "Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all'unificazione dei Comuni"; per la Regione Marche v. l.r. 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche"; per la Regione Umbria v. l.r. 24 settembre 2003, n. 18 "Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale"; per la Regione Lazio v. l.r. 8 aprile 1980, n. 19 "Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione" e l.r. 30 luglio 1996, n. 30 "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali"; con riguardo alla Regione Molise v. l.r. 12 maggio 1975, n. 35 "Norme generali sulle circoscrizioni comunali e disciplina dei referendum consultivi previsti dallo statuto" e l.r. 24 marzo 2011, n. 6 "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità montane".

Con riguardo alle discipline di carattere generale, le varie legislazioni regionali sono (e sono state) oggetto, a loro volta, di svariati interventi in conseguenza anche delle modifiche introdotte dalle normative statali (comprese le più recenti) che si sono susseguite in materia. E così ad esempio può citarsi la recente legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 “Disposizioni organiche in materia di enti locali” della Regione Piemonte, che (“nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, comma 1-*bis* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 ‘Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini’, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135”)<sup>37</sup>, dispone (art. 1) che “La Regione, ai fini di semplificazione

---

(37) In tal senso va ricordata anche la legge regionale del Veneto (l.r. 27 aprile 2012, n. 18 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”, adottata in attuazione, oltre che dell’art. 117, commi terzo e quarto, Cost., di quanto disposto dall’art. 14, commi 28 e 30, d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, e dell’art. 16 d.l. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 148/2011), che, dopo aver proclamato (art. 1) che la Regione Veneto “valorizza ed incentiva la costituzione di gestioni associate tra i Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni, al fine di assicurare l’effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti e individuando, tramite un processo concertativo, la dimensione territoriale ottimale e le modalità di esercizio associato”, disciplina il processo di riordino territoriale (attraverso l’individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica), le forme e le modalità per l’esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, la promozione ed il sostegno dell’esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, nonché della fusione di Comuni. Il procedimento di individuazione della dimensione territoriale ottimale (art. 8) è avviato dalla Giunta regionale che predispone il “piano di riordino territoriale” competente a definire la dimensione ottimale “con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l’esercizio associato delle funzioni dei servizi da parte dei Comuni, in relazione alle aree geografiche omogenee” (individuate nell’art. 7). La Giunta regionale promuove un procedimento di concertazione con i Comuni invitandoli a formulare le proposte di individuazione delle forme e modalità di gestione associata delle funzioni e dei servizi loro attribuiti. Le proposte dei Comuni devono essere formulate in base ai seguenti criteri: *a*) contiguità territoriale e appartenenza degli enti interessati alla medesima area geografica omogenea e alla medesima Provincia; *b*) rispetto, da parte delle dimensioni associative, dei valori demografici stabiliti dalla stessa legge e variabili a seconda delle diverse aree geografiche. Indi il piano di riordino è approvato dalla Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della competente commissione consiliare. Infine spetta ai Comuni interessati provvedere, successivamente alla pubblicazione del provvedimento di approvazione del piano di riordino territoriale, alla costituzione delle forme associative. Con riguardo all’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali (art. 2) la l.r. in questione dispone

amministrativa e contenimento della spesa pubblica, persegue l'obiettivo di procedere al riassetto dei livelli di governo del sistema delle autonomie locali del Piemonte". Tale legge regionale (chiamata ad individuare: *a*) la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali; *b*) il limite demografico minimo per lo svolgimento in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici; *c*) le forme di esercizio associato di funzioni e di servizi comunali; *d*) i requisiti di aggregazione e le procedure di individuazione degli ambiti territoriali ottimali; *e*) le incentivazioni alle forme associative; *f*) le incentivazioni alle fusioni di Comuni<sup>38</sup>; *g*) la trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di Comuni), con riguardo alla fusione di Comuni (e alla conseguente istituzione di un nuovo Comune), deve coordinarsi con la disciplina posta dagli artt. 3 e 5

---

che: *a*) i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti "sono obbligati ad esercitare in forma associata tutte le funzioni e i servizi pubblici loro spettanti in base alla legislazione vigente, secondo la disciplina prevista dall'articolo 16, commi da 1 a 18, del decreto legge 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011 e dalla presente legge"; *b*) che i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti (o inferiore a 3.000 abitanti qualora compresi in area montana) "sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, come individuate dalla normativa statale". In particolare i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti "esercitano le funzioni fondamentali in modo associato mediante Unioni di Comuni, convenzioni o ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale". È prevista la possibilità di derogare al limite demografico minimo di 5.000 abitanti, per i Comuni ricadenti in area montana "purché le funzioni siano esercitate da almeno cinque Comuni".

(38) La legge dispone che la Regione destina, nei limiti delle disponibilità di bilancio, incentivi finanziari al Comune istituito mediante fusione di due o più Comuni contigui, da adibire anche ad iniziative a favore della comunità locale. La Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce i criteri per l'erogazione degli incentivi finanziari, che sono assegnati in relazione alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, alla fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi ed al loro numero. Gli incentivi finanziari sono erogati, per almeno un quinquennio, nella misura della media dei trasferimenti regionali continuativi, erogati nel triennio precedente la fusione, ai singoli Comuni fusi, incrementata del 50%. I contributi richiesti dal Comune istituito mediante fusione di due o più Comuni contigui vengono assegnati sulla base di specifici e finalizzati piani di settore in relazione alla motivazione della richiesta di contributo raffrontata alla situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente ed in relazione alla fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi ed al loro numero.

della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 “Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali”, secondo cui spetta alla Giunta regionale, su richiesta dei Comuni interessati alla fusione (deliberata dalla maggioranza assoluta dei rispettivi Consigli), presentare un disegno di legge per l’istituzione del nuovo Comune<sup>39</sup>. La commissione consiliare competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione richiesta, preliminarmente richiede (laddove non già espressi) i pareri dei Consigli comunali interessati e del Consiglio provinciale competente per territorio. Ricevuti tali pareri, la commissione esprime parere (in merito all’indizione del referendum consultivo) che è trasmesso al Consiglio regionale per (l’eventuale approvazione de) la delibera di indizione del referendum. Acquisiti i risultati del referendum, la commissione consiliare, entro 60 giorni, esprime al Consiglio parere sul progetto di legge.

Con riguardo alla fusione di Comuni, la legge della Regione Abruzzo (l.r. 17 dicembre 1997, n. 143 – da ultimo modificata con l.r. 8 novembre 2006, n. 32 “Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni”)<sup>40</sup> – afferma

---

(39) La relazione di accompagnamento al progetto di legge deve contenere la descrizione dei confini dell’istituendo Comune (con relativa cartografia), le indicazioni di natura demografica e socio-economica relative alla nuova realtà territoriale e agli enti locali coinvolti (ivi compresi lo stato patrimoniale e gli elementi finanziari significativi dell’ultimo bilancio – preventivo e consuntivo – approvato dai medesimi) e la proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato.

(40) La fusione è disposta con legge regionale previa l’acquisizione delle deliberazioni consiliari dei Comuni proponenti la fusione, contenenti: *a*) l’indicazione dei Comuni che intendono procedere alla fusione in un unico Comune; *b*) la delimitazione cartografica dei nuovi confini; *c*) la denominazione che dovrà assumere il nuovo Comune; *d*) le eventuali forme di decentramento e di partecipazione che si intendono assicurare ai Comuni di origine e/o l’articolazione in Municipi del Comune risultante dalla fusione; *e*) le indicazioni per l’ottimizzazione delle risorse umane; *f*) la variazione dell’ammontare dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti cui sarebbe possibile accedere a seguito dell’aumento del limite di indebitamento, proporzionato alle entrate effettive. La legge deve comunque assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi di base o indicare l’eventuale istituzione di Municipi, precisandone la delimitazione territoriale, la gestione dei servizi di base nonché altre funzioni delegate

che la Regione favorisce la fusione di Comuni<sup>41</sup> con popolazione inferiore a 5.000 abitanti qualora si riscontrino: *a*) una precedente Unione o comunque forme di collaborazione in atto, attraverso l'esercizio associato di funzioni e/o la gestione associata di servizi essenziali; *b*) l'esigenza di realizzare obiettivi previsti dal programma regionale di sviluppo e da strumenti di pianificazione territoriale; *c*) la stretta integrazione nelle attività socioeconomiche e culturali, per una più funzionale organizzazione, gestione e agevole utilizzazione dei servizi; *d*) il raggiungimento di una popolazione non inferiore a 2.000 abitanti. La fusione (in quanto istituzione di un nuovo Comune), prima di essere disposta con legge regionale, deve essere sottoposta a referendum consultivo aperto a tutti gli elettori dei Comuni interessati. L'iniziativa legislativa e referendaria è esercitata nelle forme previste dallo statuto regionale e dalla legislazione regionale. I Consigli comunali interessati possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché la stessa, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti sostanziali e dei requisiti formali della richiesta, proponga al Consiglio regionale l'indizione del referendum consultivo. La l.r. Abruzzo 44/2007 "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa", dispone (art. 25) che il referendum consultivo deve essere deliberato dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta, su proposta della Giunta o di ciascun consigliere regionale, previa acquisizione del parere del collegio regionale delle garanzie

---

dal Comune di nuova istituzione, demandandone la relativa disciplina allo statuto comunale e al regolamento comunale.

(41) La Regione incentiva la fusione di Comuni, erogando contributi per la durata massima complessiva di 10 anni dalla fusione, secondo una graduatoria definita prioritariamente in base al numero dei Comuni e alla popolazione raggiunta. In senso simile anche la legislazione della Regione Lazio (l.r. 8 aprile 1980, n. 19 "Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione") ove l'istituzione di nuovi Comuni è disciplinata dalla l.r. 30 luglio 1996, n. 30 "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali". Per quanto riguarda il Molise, v. l.r. 12 maggio 1975, n. 35 "Norme generali sulle circoscrizioni comunali e disciplina dei referendum consultivi previsti dallo statuto" e l.r. 24 marzo 2011, n. 6, "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità montane".

statutarie<sup>42</sup>. In merito alla successione nei rapporti, la legge della Regione Abruzzo (come diverse altre leggi regionali), dopo aver specificato che il Comune di nuova istituzione “subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi” concernenti il territorio e le popolazioni dei Comuni di origine (con trasferimento del personale dei Comuni d’origine e permanenza della vigenza dei regolamenti e degli atti amministrativi a contenuto generale adottati dai Comuni d’origine “fino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione”), delega alla Provincia competente per territorio “la definizione dei rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o a mutamenti delle circoscrizioni comunali, secondo i principi riguardanti la successione delle persone giuridiche”.

Parzialmente diversa la disciplina posta dalla Regione Emilia-Romagna<sup>43</sup>, con legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di Comuni” (da ultimo oggetto di modifiche anche con l.r. 22 dicembre 2011, n. 21)<sup>44</sup>, secondo cui l’istituzione di nuovi Comuni deve rispondere ad

---

(42) Al riguardo v. Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo, parere 2/2011, relativo alla fusione dei Comuni di Montesilvano, Pescara e Spoltore, per l’istituzione del Comune della Nuova Pescara (in [www.consiglio.regione.abruzzo.it](http://www.consiglio.regione.abruzzo.it)). La deliberazione del Consiglio regionale favorevole allo svolgimento del referendum consultivo (che deve contenere l’indicazione del quesito da sottoporre a votazione e dei territori di residenza degli elettori chiamati alla consultazione) è trasmessa (per l’indizione del referendum medesimo) al presidente della Regione.

(43) Simili le discipline poste dalla Regione Marche (l.r. 16 gennaio 1995, n. 10 “Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche”) e dalla Regione Umbria (l.r. 24 settembre 2003, n. 18 “Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale”, ove però il “Programma di riordino territoriale” è approvato ed aggiornato dalla Giunta regionale). Ma v. anche, con riguardo alla Provincia autonoma di Trento, la legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 “Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino” (v. inoltre legge provinciale 1/2010 “Approvazione dello statuto del Comun general de Fascia”).

(44) La legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l’autoriforma dell’amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni” (da ultimo modificata con l.r. 26 luglio 2012, n. 9), dopo aver dichiarato che la Regione persegue l’obiettivo del “riordino territoriale”, incentiva (sia le Unioni di Comuni “quali livelli istituzionali appropriati per l’esercizio associato delle funzioni e dei servizi e per la stabile integrazione delle politiche comunali”, sia) le fusioni dei Comuni con specifiche

esigenze di organizzazione e gestione dei servizi e delle funzioni amministrative in ambiti territoriali che, per ampiezza, entità demografica e attività produttive, consentano un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio<sup>45</sup>. L'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi Comuni è esercitata dai cittadini e dai Consigli provinciali e comunali (art. 33 statuto Emilia-Romagna) o dalla Giunta regionale (e dagli altri soggetti previsti dall'art. 27 statuto). Inoltre i Consigli comunali possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura (analoga istanza può essere proposta anche dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati). La Giunta regionale, verificata la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta, qualora deliberi di dar corso alla medesima, presenta al Consiglio regionale il corrispondente

---

premierità per quelle coinvolgenti i Comuni aventi meno di 3.000 abitanti o comunque di minori dimensioni demografiche. Il "programma di riordino territoriale" specifica gli incentivi corrisposti alle fusioni, e stabilisce la durata, non inferiore a quindici anni, di quelli ordinari annuali.

(45) La legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali" (modificata da ultimo con l.r. 19 dicembre 2008, n. 22), dispone che la Regione Emilia-Romagna "favorisce, sulla base dell'iniziativa dei Comuni, la costituzione di gestioni associate tra enti locali, allo scopo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi in ambiti territoriali adeguati" e che la Regione "promuove, in via prioritaria, la fusione e la costituzione di Unioni tra Comuni". In tale legge è disciplinata inoltre la "Associazione intercomunale", finalizzata alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi propri dei Comuni e costituita fra Comuni non ricompresi nel territorio di altra Associazione intercomunale, e non avente personalità giuridica ed operante tramite convenzioni dotate di uffici comuni (ai sensi del comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000). L'Associazione è costituita con conformi deliberazioni dei Consigli comunali, adottate a maggioranza assoluta, con le quali vengono approvati l'atto costitutivo e il regolamento dell'Associazione. L'istituzione dell'Associazione è dichiarata con decreto del presidente della Regione. Il regolamento dell'Associazione intercomunale disciplina: *a*) gli organi dell'Associazione, prevedendo comunque che il presidente dell'Associazione sia eletto tra i sindaci dei Comuni associati e che gli altri organi siano formati da componenti degli organi dei Comuni associati; *b*) le funzioni ed i servizi comunali da svolgere in forma associata ed i criteri generali relativi alle modalità d'esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila; *c*) i rapporti finanziari tra gli enti aderenti. Le modalità di organizzazione e svolgimento delle funzioni e dei servizi, nonché i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie, sono disciplinati da convenzioni stipulate tra i Comuni aderenti, che si conformano in ogni caso alle previsioni del regolamento dell'Associazione.

progetto di legge<sup>46</sup>. Con riguardo alla consultazione delle popolazioni interessate, il Consiglio regionale deve disporre il referendum consultivo sul progetto di legge se la proposta di modifica è conforme al programma di riordino territoriale e se, in caso di progetto di legge di iniziativa popolare, è stato raccolto un numero qualificato di firme<sup>47</sup>. Qualora invece non ricorra alcuna di tali condizioni il Consiglio regionale delibera innanzitutto se procedere all'indizione del referendum: l'opzione negativa implica il definitivo rigetto del progetto<sup>48</sup>; in caso contrario il Consiglio regionale definisce anche l'ambito territoriale di svolgimento del referendum (indetto con decreto del presidente della Regione)<sup>49</sup> ed il relativo quesito. Spetta infine al Consiglio regionale,

---

(46) Qualora il progetto venga presentato in esecuzione del programma regionale di riordino territoriale, la relazione deve indicare la conformità alle indicazioni contenute nel programma stesso. La relazione deve contenere altresì le opportune indicazioni di natura demografica, socio-economica, patrimoniale e finanziaria relative agli enti locali coinvolti. La relazione di accompagnamento al progetto di legge deve altresì contenere la descrizione dei confini del Comune da istituire o dei Comuni comunque interessati a modificazioni e le relative rappresentazioni cartografiche. La relazione al progetto di istituzione di un nuovo Comune deve essere motivata con specifico riguardo alla obiettiva sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti a provvedere all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali. Nel caso in cui la presentazione del progetto di iniziativa comunale sia stata preceduta da referendum consultivo comunale, al progetto deve essere allegata anche una dichiarazione ufficiale attestante i risultati delle consultazioni effettuate.

(47) Più precisamente: *a*) della maggioranza della popolazione interessata, qualora la stessa sia inferiore ai 5.000 elettori; *b*) il 30% della popolazione interessata, qualora la stessa sia compresa fra i 5.000 elettori e i 10.000 elettori ("e comunque almeno 2.500 firme"); *c*) il 25% della popolazione interessata, qualora la stessa sia compresa fra i 10.000 ed i 20.000 elettori ("e comunque almeno 3.000 firme"); *d*) il 15% della popolazione interessata, qualora la stessa superi i 20.000 elettori ("e comunque almeno 5.000 firme").

(48) Non si procede all'indizione del referendum consultivo regionale qualora l'iniziativa legislativa di uno o più Consigli comunali dia atto di essere stata preceduta, nell'anno precedente, da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata al Consiglio regionale, a tutte le popolazioni interessate. Nel caso in cui i residenti aventi diritto al voto siano in numero inferiore a cinquanta, il Consiglio regionale può stabilire che le consultazioni avvengano mediante convocazione, presso la sede del Comune interessato, degli elettori ai quali devono comunque essere assicurate adeguate garanzie circa la segretezza del voto. Qualora il mutamento della circoscrizione interessi porzioni di territorio prive di residenti non si procede all'indizione del referendum

(49) Il decreto contiene il testo integrale del quesito sottoposto a referendum consul-

nei sessanta giorni successivi allo svolgimento del referendum, deliberare definitivamente sul progetto di legge<sup>50</sup>.

Non dissimile la disciplina posta dalla Regione Liguria, la cui legge regionale 21 marzo 1994, n. 12 “Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all’unificazione dei Comuni”, prevede che l’iniziativa legislativa di istituzione di nuovi Comuni (“motivata con particolare riferimento ai presupposti previsti dalla legge medesima”) è esercitata dai cittadini, dai Consigli comunali e dai Consigli provinciali<sup>51</sup>. L’iniziativa legislativa è trasmessa dal Consiglio regionale ai Comuni interessati (nei casi in cui essi non siano promotori del progetto di legge) per la formulazione di un parere obbligatorio da parte dei rispettivi Consigli<sup>52</sup>. Con riguardo alla disciplina posta da tale Regione

---

tivo e la fissazione della data di convocazione degli elettori, scelta in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto stesso.

(50) Con riguardo alla successione nei rapporti (art. 14), i rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o alla modificazione delle circoscrizioni comunali sono regolati, per delega della Regione, dalla Provincia competente per territorio, tenuto conto dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche e di quanto disposto in proposito dalla legge regionale. Il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono al territorio e alle popolazioni dei Comuni di origine; al Comune di nuova istituzione è trasferito il personale dei Comuni d’origine; i regolamenti e gli atti amministrativi a contenuto generale, ivi compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni di origine restano in vigore, in quanto compatibili, sino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

(51) I Consigli comunali o la maggioranza degli elettori residenti in un Comune che non siano in grado di attivare l’iniziativa legislativa, al fine di promuovere la fusione di tutti o parte dei Comuni associati compresi nel proprio ambito territoriale, possono presentare istanza al Consiglio regionale affinché si promuova il necessario procedimento.

(52) Il Consiglio regionale, qualora ritenga proponibile l’iniziativa legislativa o accoglibile l’istanza, procede ai sensi degli articoli 38 e seguenti del Capo II del Titolo II della l.r. 44/1977 e successive modificazioni ed integrazioni. Nel caso in cui il parere dei Consigli comunali sia contrario, il Consiglio regionale approva la deliberazione di cui all’articolo 38 della l.r. 44/1977 con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell’Assemblea. Nel caso di presentazione di istanza, con la stessa deliberazione il Consiglio regionale affida alla Giunta l’incarico di elaborare entro trenta giorni il conseguente disegno di legge. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza qualificata di cui al comma 4, decorso un anno da tale deliberazione, l’istanza o il progetto di legge può essere ripresentato e l’Assemblea si esprime a maggioranza assoluta.

appare da rimarcare, con riguardo alla fusione di piccoli Comuni, l'assegnazione alla Giunta regionale della competenza a presentare al Consiglio regionale i disegni di legge conseguenti dall'approvazione del "programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni"<sup>53</sup>, predisposto dalla Giunta medesima e approvato dal Consiglio regionale previo parere degli enti locali interessati. Con riguardo invece alle leggi regionali di istituzione di nuovi Comuni, il panorama legislativo regionale è meno ricco (in ragione dell'esiguo numero di fusioni e di istituzione di nuovi Comuni). Si oscilla così da leggi regionali molto stringate (che rimettono a provvedimenti dell'esecutivo regionale – o di altri organi – ogni conseguente decisione)<sup>54</sup> a leggi invece molto dettagliate. E così, quale esempio del primo tipo, può citarsi la legge della Regione Lombardia 1/2011 "Istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti, mediante fusione dei Comuni di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona, in Provincia di Como", che disciplina l'istituzione di un nuovo Comune quale risultato della fusione di Comuni già membri di un'Unione. Tale legge assegna allo statuto del nuovo Comune il compito di prevedere che "alle comunità di origine siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" e dispone che "i rapporti conseguenti alla fusione dei territori comunali [...] sono regolati dalla Comunità montana Valli del Lario e del Ceresio", restando in vigore, con riguardo agli strumenti urbanistici ("sino all'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici del nuovo Comune"), le prescrizioni derivanti dai piani vigenti nei Comuni venuti a fusione. Molto dettagliata si presenta invece la disciplina posta dalla legge del Trentino-Alto Adige 1/2009 "Istitu-

---

(53) Tale programma, aggiornato ogni cinque anni, indica le ipotesi di modifica territoriale, di fusione dei piccoli Comuni, di istituzione di Unioni intercomunali, prevedendo le relative delimitazioni territoriali e specificando i tempi di attuazione.

(54) Vedi già la legge regionale della Regione Lazio 6 marzo 1992, n. 25 "Istituzione del Comune di Fiumicino", nella quale si prevede l'istituzione del "nuovo Comune di Fiumicino" ("istituito sul territorio della XIV circoscrizione del Comune di Roma, secondo la delimitazione risultante dall'allegata cartografia comunale") e si assegna a decreto del presidente della Regione ("su conforme delibera della Giunta regionale") il provvedere "a regolamentare i rapporti finanziari e patrimoniali tra i Comuni di Roma e Fiumicino, derivanti dall'avvenuta variazione territoriale".

zione del nuovo Comune di Ledro mediante la fusione dei Comuni che hanno costituito l'Unione dei Comuni della Valle di Ledro" che indica il capoluogo e la sede del Comune (conferendo al redigendo statuto la possibilità di prevedere che "le sedute degli organi collegiali possano svolgersi anche al di fuori della sede legale" e che gli uffici del Comune "possono essere dislocati su tutto il territorio comunale"). Con riguardo alla successione nella titolarità dei beni e dei rapporti giuridici, il nuovo Comune "subentra nella titolarità di tutti i beni mobili e immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive" sia dell'Unione dei Comuni preesistente che dei Comuni di origine, con la previsione che "in caso di contrasto tra gli enti di origine" è rimessa alla Giunta provinciale di Trento "definire i rapporti controversi, secondo i principi che regolano la successione delle persone giuridiche". Tale legge regionale pone inoltre la disciplina concernente il regime transitorio, la prima elezione del sindaco e del Consiglio comunale, la mobilità del personale, il regime degli atti, i beni di uso civico e le norme statutarie chiamate a disciplinare i Municipi.

L'esame delle discipline legislative regionali dimostra che, al di là di sbandierate proclamazioni di principio, in realtà le Regioni non incentivano affatto la fusione di Comuni sia perché le relative legislazioni regionali prevedono procedimenti articolati e farraginosi (ove le forze "contrarie" riescono facilmente a trovare occasioni di rallentamento), ma soprattutto perché anche le singole iniziative referendarie (delle quali è evidente anche la funzione di sollecitazione di aperti dibattiti) non sono rimesse alla esclusiva volontà delle popolazioni interessate (o di una minoranza qualificata di elettori) o dei corrispondenti Consigli comunali, giacché le richieste referendarie sono comunque (quasi sempre) subordinate alla successiva approvazione del Consiglio regionale (che dunque decide – prima ancora che sul merito della futura legge regionale – sullo svolgimento o meno del referendum). A questo proposito, al di là della singolare peculiarità rappresentata dal fatto che all'organo rappresentativo viene rimessa la decisione sullo svolgimento dell'istituto di democrazia diretta, va rimarcato che tale potere del Consiglio regionale è duplice giacché anche 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)<sup>55</sup>. Va infine sottolineato 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.

### *3. Le fusioni interregionali*

La Costituzione prevede la possibilità di aggregazione di un Comune da una Regione ad un'altra. La problematica delle fusioni fra Comuni limitrofi appartenenti a Regioni differenti riveste peculiare significato sia perché comprende inevitabilmente un processo di distacco di alcuni Comuni da una Regione e di aggregazione dei medesimi ad un'altra, sia perché spesso pone il problema del passaggio da una Regione a statuto ordinario ad una a statuto speciale (e proprio a tale riguardo emerge la problematica costituzionale della definizione del "territorio regionale").

A questo proposito la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dell'art. 42, comma 2, della legge 352/1970, ha dichiarato incostituzionale tale disposizione nella parte in cui prescriveva che la richiesta di referendum per il distacco di un Comune (o di una Provincia) da una Regione e l'aggregazione ad altra dovesse essere corredata – oltre che delle deliberazioni, identiche

---

(55) Può citarsi l'esempio della Regione Abruzzo ove una richiesta referendaria di fusione di Comuni è stata depositata nei primi mesi del 2011 ed il collegio regionale per le garanzie statutarie ha dichiarato l'ammissibilità del referendum con parere 2/2011 del marzo 2011 e da allora il Consiglio regionale non ha mai preso in esame tale proposta! Viceversa in Emilia-Romagna nel caso di alcune richieste qualificate (v. *supra*) il Consiglio regionale deve indire il relativo referendum. Sull'esperienza che ha interessato quest'ultima Regione, si veda il supplemento di questa Rivista n. 5/2009: *La prima modifica di confini regionali per aggregazione di Comuni: il distacco dell'Alta Valmarecchia dalle Marche all'Emilia-Romagna*.

nell'oggetto, dei Consigli comunali (o provinciali) dei Comuni (o delle Province) di cui si propone il distacco – anche delle deliberazioni di tanti Consigli comunali (o provinciali) che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti e di tanti Consigli comunali (o provinciali) che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati (sentenza 334/2004)<sup>56</sup>. Per la Corte costituzionale, l'art. 42, comma 2, legge 352/1970 poneva a carico dei richiedenti “un onere di difficile e gravoso assolvimento”, prevedendo fra i presupposti di proponibilità della richiesta referendaria l'adozione di delibere di organi non previsti in Costituzione condizionando dunque l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di ulteriori soggetti<sup>57</sup>. Per i giudici di Palazzo della Consulta la strutturazione del relativo procedimento, con la previsione di oneri ulteriori non richiesti dalla norma costituzionale “si palesa eccessiva” rispetto alla determinazione ricavabile dalla previsione costituzionale, “e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001”. Il referendum previsto dall'art. 132 Cost. infatti ha come scopo quello di verificare se la maggioranza delle popolazioni degli enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione; pertanto la legittimazione a promuovere la consultazione

---

(56) La questione di costituzionalità era stata sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (a sua volta chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di referendum proposta dal Comune di San Michele al Tagliamento per il distacco dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia) che aveva ravvisato nella norma impugnata una incompatibilità con l'art. 132 Cost. “nella parte in cui riserva un'indispensabile partecipazione alla promozione delle iniziative referendarie anche ad enti diversi da quelli richiedenti il distacco-aggregazione”.

(57) Pertanto tale disposizione legislativa si pone in contrasto sia con l'originaria formulazione dell'art. 132 Cost, ma ancor più con quella attualmente vigente, che nel secondo comma dispone che “Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra”.

referendaria spettante a tali popolazioni non può essere subordinata alla volontà anche di altri enti (fra l'altro esponenziali di popolazioni diverse). La Corte costituzionale rimette invece alle fasi successive del procedimento la tutela degli interessi e della posizione delle "altre" popolazioni, dal momento che la natura consultiva del referendum consente al legislatore statale di adottare la decisione che ritiene preferibile (ricordandosi che nel relativo *iter legis* è prevista anche la necessaria audizione dei Consigli regionali coinvolti, quale momento di emersione e valutazione degli interessi locali contrapposti o non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la rigida alternativa propria dell'istituto referendario)<sup>58</sup>.

Questo orientamento della giurisprudenza costituzionale porta inoltre argomentazioni a sostegno della tesi, esposta nel paragrafo precedente, di critica della scelta di molte legislazioni regionali che subordinano lo svolgimento delle richieste referendarie all'approvazione del Consiglio regionale. La Corte costituzionale sembra infatti assegnare alla richiesta referendaria un ruolo non subordinabile all'approvazione di altri soggetti (in particolare del Consiglio regionale chiamato invece a pronunciarsi successivamente al referendum consultivo). A questo proposito deve inoltre ricordarsi che la Corte costituzionale ha affermato (sentenza 66/2007) l'applicabilità del secondo comma dell'art. 132 Cost. anche alle Regioni a statuto speciale. Nel caso di specie la Regione Valle d'Aosta sosteneva invece che la dimensione del territorio della Regione, essendo deducibile dallo statuto speciale, sarebbe modificabile solo mediante la procedura di revisione statutaria. Per la Corte invece l'art. 132 Cost. "si riferisce pacificamente a tutte le Regioni" e le procedure previste coinvolgono i vari soggetti indicati dalle disposizioni costituzionali (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento) quali "attori necessari" del procedimento medesimo. Per la Corte infatti "il secondo comma dell'art. 132 Cost. mira a garantire un ruolo significativo alle popo-

---

(58) Per la Corte dunque "l'espressione 'popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati', utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione".

lazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni". Ancora una volta la giurisprudenza costituzionale sottolinea il "ruolo significativo" della volontà delle popolazioni interessate, ma quest'ultima pronuncia pone all'attenzione anche la problematica della determinazione dei "territori" (problematica lasciata aperta dalla Costituzione anche con riferimento a quello nazionale).

#### *4. Considerazioni conclusive: Unione, fusione e funzioni fondamentali dei Comuni*

Il processo di fusione di Comuni deve essere collocato all'interno del più ampio quadro dell'autonomia degli enti locali. Nell'attuale momento storico, fortemente caratterizzato da una profonda crisi economico-finanziaria, il legislatore statale, mosso dall'esigenza di una razionalizzazione delle spese, ha messo in atto un processo di ridefinizione dei territori (dagli ambiti provinciali alla c.d. geografia giudiziaria e – negli anni precedenti – anche dell'esperienza delle Comunità montane), nei confronti del quale il processo di fusione dei Comuni (come previsto dal TUEL) indica un percorso autenticamente "democratico", proveniente dai livelli territoriali coinvolti e non discendente "dall'alto", secondo parametri quantitativi predefiniti e senza alcuna riflessione sulle peculiarità dei territori di riferimento. Infatti i Comuni, in quanto depositari di una tradizione millenaria, sono il frutto di una sedimentazione culturale sviluppatasi nei secoli. Al tempo stesso bisogna riconoscere che, soprattutto di fronte al fenomeno di svuotamento demografico delle aree interne e di quelle montane, la realtà di tanti piccoli Comuni (senz'altro depositari di culture e tradizioni secolari) viene a trovarsi privata dell'elemento fondamentale della popolazione (cioè di un numero di donne e uomini sufficiente a dar vita ad una comunità che possa essere in grado di svolgere in maniera adeguata le funzioni fondamentali assegnate all'ente comunale). Di fronte ai grandi cambiamenti registrati negli ultimi decenni, si appalesa necessario "ripensare i territori" al fine sia di escogitare soluzioni che, conferendo una dimensione maggiore alle piccole comunità, possano, da un lato, consentire all'ente comunale di svolgere

adeguatamente le funzioni conferitegli e, dall'altro lato, anche incentivare la residenza presso tali territori al fine di controbilanciare la tendenza al trasferimento in aree urbane ad alta densità demografica. La politica (intesa sia come scelte legislative che come decisioni concrete) si rivela purtroppo in questi anni incapace, fatte salve le dovute eccezioni<sup>59</sup>, di elaborare progetti volti a ridurre la tendenza all'abbandono delle aree interne e montane e il conseguenziale incremento demografico delle aree urbane (con i problemi prodotti da entrambi tali fenomeni). È invece necessario ideare un mix di soluzioni (dall'incentivazione finanziaria a forme di sensibilizzazione delle comunità locali) che inducano a comprendere l'utilità e il vantaggio di forme di aggregazione caratterizzate anche da momenti di progressiva unificazione. È dunque importante che le relative decisioni vengano maturate "dal basso" (giacché questa strada, oltre ad essere rispondente alla configurazione costituzionale delle istituzioni locali, consente di tracciare nuovi confini coerenti con le tradizioni e la cultura locali). E la valorizzazione del principio di autodeterminazione delle autonomie locali, nel quadro di principi fissati dalla legislazione statale e regionale, non può non essere collegata al tema della quantità e qualità dei servizi. L'imposizione dell'esercizio associato di funzioni, se volto al mero risparmio appare come un'operazione di mero "taglio" scaricato interamente sulle comunità più piccole (e dunque più deboli). Diversa è invece la strada che, riorganizzando i territori, intenda investire in politiche di tutela delle aree rurali ed in cui le forme di aggregazione degli enti locali sono volte a fornire ai cittadini un idoneo livello (quantitativo e qualitativo) di prestazioni. Deve invece riscontrarsi che le norme statali adottate negli ultimi anni incidenti sulle forme di esercizio associato di funzioni risultano ispirate quasi esclusivamente da esigenze di finanza pubblica. I recenti interventi del legislatore statale infatti si presentano come provvedimenti congiunturali dall'indimostrato grado di "efficienza". E così sia l'obbligo di esercizio delle funzioni in forma associata per i Comuni fino a 5.000 abitanti, sia l'accor-

---

(59) V. ad esempio la legislazione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

pamento dei piccoli Comuni fino a 1.000 abitanti in “Unioni speciali” fanno sorgere diverse perplessità sia di ordine costituzionale che con riguardo agli effetti che possono concretamente produrre. L’analisi svolta ha però evidenziato una inadeguatezza anche delle politiche regionali, poco attive sul fronte del sostegno alle fusioni ed invece volte a predisporre procedimenti normativi farraginosi e complessi. L’auspicata riflessione sui “territori” ripropone la questione relativa alla “identità dei Comuni” come enti autonomi e alla determinazione del “nucleo” della consistenza (funzionale e strutturale) dei medesimi. A questo proposito deve ricordarsi che l’art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. presuppone l’esistenza di “funzioni fondamentali” dei Comuni (pur rimettendo alla legislazione statale la competenza esclusiva a disciplinare le medesime). Dal punto di vista del diritto costituzionale, la riflessione verte pertanto attorno alla garanzia costituzionale delle autonomie locali<sup>60</sup>. Seguendo l’insegnamento di Massimo Severo Giannini, deve ricordarsi che l’autonomia locale si fonda sulla possibilità, per la comunità locale, di darsi un indirizzo politico proprio<sup>61</sup>. Ma a questo fine si rivela necessaria una “adeguatezza” anche dimensionale dei singoli Comuni (adeguatezza raggiungibile anche mediante forme di cooperazione). Per questa strada può trovare at-

---

(60) Nella giurisprudenza costituzionale è riscontrabile l’affermazione dell’esistenza di un nucleo indefettibile di funzioni comunali, ma la Corte ha anche affermato che gli artt. 5 e 128 Cost., pur garantendo l’autonomia dei Comuni, non riservano a questi ultimi una “intangibilità” di funzioni rimanendo nella discrezionalità del legislatore l’opzione per modelli differenti. E la Corte ha escluso anche l’applicabilità del c.d. “criterio storico” di identificazione delle funzioni costituzionalmente necessarie di Comuni giacché la discrezionalità del legislatore non consente che possa parlarsi di “competenze storicamente consolidate” degli enti locali. Al riguardo v., da ultimo, M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

(61) M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.; ID., *Prefazione* a S. MELONI, V. SANTANTONIO, L. TORCHIA, *Le funzioni del governo locale in Italia*, vol. I, *Il dato normativo*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 3, invitava a riformare gli schemi dei poteri locali definendo “concettualmente le funzioni dei vari enti, così come si fece nella legge 382/1975 per le funzioni delle Regioni, e poi si metta in opera una delega e si metta al lavoro una commissione che, in base ai concetti delle norme di delega, proceda alla ricognizione delle funzioni dei Comuni, frattanto ridotti a 1.000 [...] Questo se si vorrà procedere con serietà. Altrimenti saremo superati anche dalla Nigeria”.

tuazione il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost.<sup>62</sup> ma anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. (la cui ispirazione autonomista è a fondamento dell'attribuzione ai Comuni della competenza amministrativa generale residuale)<sup>63</sup>.

---

(62) G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, p. 286, evidenzia che "l'autonomia diventa espressione di un modo d'essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato" e dunque "la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie".

(63) Il principio di sussidiarietà si inserisce anche nel processo di unificazione europea: dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 51, primo comma) al Trattato UE approvato a Lisbona nel 2007 (art. 5, terzo comma) alla Carta europea dell'autonomia locale (contenuta nella Convenzione di Strasburgo del 15 ottobre 1985 e resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439).

