



Per il primato del buon andamento  
della P.A. e dello sviluppo sostenibile

## **Le unioni e le fusioni dei comuni**

*Paper 9/2019*

*pubblicato il 12 luglio 2019*

*Per gentile concessione degli Autori della monografia “Le unioni e le fusioni dei comuni”, edito dal Sole24Ore con presentazione di Antonio Decaro, Presidente nazionale ANCI e Sindaco metropolitano di Bari:*

**Federico JORIO**, avvocato, dottore di ricerca in “Impresa, Stato e mercato” e assegnista di ricerca presso UniCal

**Giuliana CARTANESE**, avvocato, professoressa di Diritto Tributario presso la Facoltà di Scienze Umane - LUDES Higher Education Institute SWISS – Lugano.

## *Indice*

*Presentazione* di Antonio Decaro, Sindaco metropolitano di Bari e Presidente nazionale dell'Anci

### Capitolo primo

1. Le autonomie locali responsabili di una gestione critica e vittime di indecisione legislativa;
  - 1.1 L'esigenza di aggregazione dei decisori locali.

### Capitolo secondo

2. Le Unioni dei Comuni;
  - 2.1 Cosa accade con la «riforma Delrio»;
  - 2.2 Unioni di Comuni ed esercizio delle funzioni fondamentali.

### Capitolo terzo

3. Le fusioni dei Comuni;
  - 3.1 La legislazione regionale comparata in materia di fusioni;
  - 3.2 Come la «riforma Delrio» disciplina la fusione;
  - 3.3 Le fusioni di Comuni: le attenzioni necessarie e le trascuratezze da evitare;
  - 3.4 La fusione dei Comuni nella pratica attuazione;
    - 3.4.1 La procedura di fusione: alcune cautele irrinunciabili;
  - 3.5 La fusione di Comuni e l'equilibrio di bilancio;
  - 3.6 Il ruolo del DUP e dei documenti di programmazione nelle fusioni dei Comuni;
  - 3.7 Le ricadute della fusione.

### Bibliografia

I sempre più pressanti inviti comunitari di garantire un rientro del debito pubblico e una gestione in equilibrio del bilancio consolidato dello Stato mettono in condizioni di disagio il sistema delle autonomie. Un sistema che ha, di recente, dovuto imparare a correre più velocemente, rispetto al passato, nell'apprendere il buon uso di tutti gli strumenti a sua disposizione per perseguire il «pareggio di bilancio» preteso dalla novellata Costituzione.

Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni hanno l'obbligo di crescere velocemente nel loro modo di produrre servizi pubblici e di erogare prestazioni essenziali e, per quanto riguarda gli enti regionali, leggi di dettaglio e di esclusiva competenza all'altezza del loro importante ruolo. Un compito difficile, dopo il no al *referendum* che ha impedito, per alcuni versi, l'attuazione di un diverso modo di concepire e realizzare l'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite.

Quanto agli enti locali, e più precisamente ai Comuni, l'esercizio delle funzioni fondamentali deve essere rivisto alla luce del diverso ruolo cui gli stessi sono chiamati dalla *mission* costituzionale di dover concorrere obbligatoriamente all'equilibrio di bilancio dello Stato.

Al Comune, come istituzione locale più vicina ai cittadini e, in quanto tale, chiamato a soddisfare il bisogno emergente degli stessi, va assegnata una funzione di tipo «imprenditoriale». Ciò, nell'ottica di fornire il miglior prodotto amministrativo al minor costo per la collettività, ma anche di evitare l'assorbimento di troppo tempo e di tante energie, rispettivamente, gravanti sui cittadini istanti e sugli amministratori, oppressi da una burocrazia a volte inadeguata al ruolo rinnovato della P.A. locale.

Insomma, alla collettività amministrata va sottratta ogni forma, diretta e indiretta, di «costo indebito», da considerarsi tale sia in termini di scadente qualità del prodotto amministrativo reso che di eccesso di spesa relativa. Un *handicap* che ha per lo più prodotto alla collettività servizi pubblici massimamente scadenti e bilanci insostenibili.

Sono, infatti, tantissimi i Comuni già dissestati, appena al di sotto delle 90 unità, e quelli che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario decennale, appena al di sotto delle 160 unità, così come saranno molti i Comuni che vedranno trasformarsi i loro predissesti in dissesti veri e propri. Non solo. Saranno tanti anche i Comuni che dovranno ricorrere alle anzidette soluzioni, al fine di evitare pregiudizievoli *default*.

Il libro di Federico Jorio e Giuliana Cartanese, che ho il piacere di presentare, affronta la problematica con crudezza e senso della realtà.

Non si limita a offrire una fotografia reale dell'esistente ma va oltre, approfondendo le soluzioni aggregative utilizzabili dai Comuni, soffermandosi maggiormente su quella delle fusioni.

Le unioni e le fusioni rappresentano, infatti, il *core* del libro. Entrambi gli istituti sono messi in dovuta relazione con la riforma Delrio e con tutte le norme successive contenute nelle leggi di stabilità e nella legge di bilancio 2017.

Se, da una parte, gli attori mettono in guardia i primi cittadini dal ricorrere confusamente alle fusioni, dall'altra parte scandiscono una sorta di manuale della *best practice* per pervenire alle migliori analisi propedeutiche alle scelte di mettere insieme, in un unico Ente, il meglio di ciò che ogni Comune esprime distintamente.

Nell'ottica degli autori è prevalente la logica, da condividersi, di utilizzare lo strumento della fusione per generare un sistema autonomistico più leggero, più efficiente e più economico, ma soprattutto che sappia offrire alla collettività nazionale una rete locale di pregio che sia espressione della migliore imprenditorialità istituzionale. Quel pregio che potrà, da una parte, costituire la condizione essenziale per generare l'equilibrio economico della Repubblica e, dall'altra, rappresentare l'elemento catalizzatore della attrazione delle iniziative, anche internazionali, funzionali a fornire crescita, sviluppo e occupazione in sede locale e, conseguentemente, nell'intero Paese.

*Antonio Decaro*

*Sindaco metropolitano di Bari e Presidente ANCI*

# CAPITOLO PRIMO

## *1. Le autonomie locali responsabili di una gestione critica e vittime di indecisioni legislative*

---

Gli istituti e gli strumenti, frammentariamente individuati dal legislatore a sostegno della crisi economica che affligge le imprese nonché le occasioni per il sistema pubblico di rimediare agli orrori prodotti da tanti anni di gestione impropria delle risorse ad esso riservate, che è stata causa di un altrettanto impropria conduzione politica del sistema autonomistico territoriale, sono risultati sino ad oggi quantomeno inadeguati.

V'è, pertanto, la necessità di approfondire la ricerca delle soluzioni praticabili. Ciò anche nell'interesse del soggetto privato «controinteressato», individuato nel sistema imprenditoriale da sempre fornitore della pubblica amministrazione *infra*-statale, a che un siffatto rapporto di «naturale antagonismo contrattuale» possa iniziare ad essere, finalmente, per entrambe le parti proficuo all'insegna della migliore pratica amministrativa. Una correlazione sinallagmatica che, distinta nettamente nelle contrapposte posizioni assunte tra la pubblica amministrazione e i rispettivi fornitori, deve trovare al proprio interno le soluzioni per la migliore reciproca convenienza, emarginando ogni forma di illegalità del tipo quelle che hanno contraddistinto, sino ad oggi, una parte consistente delle relazioni prevalentemente intrattenute, spesso tendenti ad eludere gli obblighi prescritti in tema di scelta dei contraenti attraverso il ricorso alle procedure per evidenza pubblica, di frequente inquinate da una dilagante corruzione. Un reato soventemente consumato a monte delle innumerevoli attività di fornitura pubblica svolte in regime di *prorogatio*, cui si è fatto, negli anni, troppo spesso ricorso.

Un intervento di moralizzazione dei rapporti tra «cliente e fornitore» sul quale inciderà sensibilmente la metodologia del finanziamento pubblico del sistema autonomistico territoriale improntato sul binomio costi/fabbisogni *standard*, quanto alla gestione della sanità, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e dei trasporti pubblici

locali, e sui fabbisogni *standard*, relativamente alle funzioni fondamentali da esercitare a cura dei Comuni e Città metropolitane.

Un fabbisogno *standard* cosiddetto secco, quello destinato agli enti locali, distinto da quello determinato sulla base del costo *standard*, poi attualizzato alle specifiche esigenze della collettività interessata sulla base dell'età ovvero rettificato in rapporto a precisi indici di deprivazione socio-economica, caratterizzante la comunità destinataria. In quanto tale rappresentato da un *quantum* ideale calcolato sulla base di una oggettiva ricognizione preventiva di valori aggregati per tipologia di enti locali e di servizi prestati, rapportati pertanto alle funzioni fondamentali da esercitare, per l'appunto, a cura dei Comuni e Città metropolitane<sup>1</sup>. Un criterio di finanziamento, collaborato ove previsto dalla perequazione verticale, tendente all'ottimizzazione dei costi di fornitura improntata anche sulla concentrazione dei centri decisori di spesa, abilitati ad esercitare le procedure di gara per evidenza pubblica utili a soddisfare i bisogni di beni e servizi di aggregazioni istituzionali di più vaste dimensioni.

In una tale ottica, tenuto conto delle attuali condizioni di precarietà dei conti del sistema Repubblica, costituzionalmente intesa come l'insieme dello Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni, arricchito dagli enti/organismi ad essi strettamente collegati, non sarà in alcun modo consentito lo sperpero di risorse perseverato per decenni, generatore dello stato comatoso dei saldi pubblici, e sarà ineludibilmente imposto a tutti i decisori pubblici un severo intervento di *spending review* straordinario, da insediarsi successivamente a regime.

Va da sé che occorre incentivare il ricorso a vecchi strumenti aggregativi non propriamente utilizzati ovvero individuare nuove forme di collaborazione tra la pubblica amministrazione e i suoi fornitori, ancorché nel rispetto dei rispettivi ruoli antagonisti, indispensabili alla salvaguardia di entrambi gli interessi caratteristici, rispettivamente, di tipo istituzionale e imprenditoriale. Un modo per concretizzare - per un versante - il miglioramento della spesa pubblica e - per l'altro - garantire nuove commesse alle ditte fornitrici che - a seguito della liquidità garantita dallo Stato, con i

---

<sup>1</sup> Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., *Il Federalismo fiscale*, Rimini, 2009.



decreti cosiddetti salva-imprese, per fare fronte alle pretese creditorie arretrate - potrebbero così godere, se resesi aggiudicatarie, di pagamenti puntuali, direttamente funzionali ad un corretto esercizio della loro attività imprenditoriale, cui necessita quell'equilibrio economico-finanziario sino ad oggi messo in pericolo dai ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni territoriali. Una aspettativa oggi soddisfatta, quanto ai crediti pregressi (al 2013), dall'esecuzione dei DD.LL. 35/2012 e 66/2013. Un effetto reiteratamente goduto dalle imprese e da professionisti a seguito della conversione del recente D.L. 78/2015, quanto ai crediti vantati dai fornitori degli enti territoriali a tutto il 31 dicembre 2014 - reso attuativo dal decreto del direttore generale del Tesoro del 7 agosto 2015 (n. 63048) - che ha fissato criteri e modalità di accesso all'ulteriore *tranche* di risorse che ha rinnovato, in continuità, il contributo a suo tempo attivato dal D.L. 35/2013.

Per altri versi, la sempre crescente invasione del diritto privato nella gestione della *res pubblica* richiede sempre di più una gestione manageriale delle istituzioni pubbliche, intesa:

- da una parte, ad ottimizzare i conti nell'ottica di generare il dovuto equilibrio di bilancio della Repubblica (*rectius*, del bilancio consolidato dello Stato), e dunque rendersi garante dei pagamenti correnti verso fornitori in senso lato, ma soprattutto della ripresa della commessa di lavori pubblici, cui una consistente porzione dell'imprenditoria, anche locale, da sempre aspira, in quanto spesso specializzata in tal senso;
- dall'altra, a rendere dignitosamente e uniformemente esigibili ai cittadini i servizi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite alla pubblica amministrazione *infra-statale* e delle prestazioni essenziali afferenti ai diritti sociali spettanti alla collettività.

Una esigenza pubblico-privata che costituirà, nel processo del suo generale soddisfacimento, l'obiettivo da conseguire solo che si vogliano improntare i rapporti tra il sistema delle autonomie territoriali e quello delle imprese, esteso a quello dei

professionisti, entrambi sofferenti sul piano del reddito percepito, sensibilmente al ribasso, e dell'esazione dei vecchi crediti, agli ineludibili criteri della trasparenza e della puntualità nell'adempiere alle rispettive obbligazioni perfezionate.

Una aspettativa realizzabile a condizione che vengano ripristinate corrette regole nella generazione dei rapporti - fondata su obiettivi criteri garanti del migliore agonismo e della giusta comparazione delle offerte - e sanzioni da comminare nell'ipotesi di colpevoli inadempimenti, siano essi riferibili al prodotto imprenditoriale e/o professionale erogato che alla corresponsione del dovuto, entrambi funzionali ad assicurare, rispettivamente, prestazioni di qualità alle relative comunità ed economie solide ai prestatori.

In tal senso, meglio nell'aspettativa di generare un sistema autonomistico capace di rendere esigibili alla collettività servizi pubblici adeguati e garantire livelli di prestazioni essenziali degni dei migliori livelli europei, nonché di assicurare un patrimonio pubblico usufruibile dai cittadini in uno stato di perenne efficienza, occorrerebbe intervenire a modifica della sua legislazione di riferimento. Una rigenerazione del quadro esistente, tendente a mutare la sua struttura genetica (*rectius*, di origine istituzionale), tanto da incidere sensibilmente, quasi a rivoluzionarla, nella composizione fisica del sistema della pubblica amministrazione territoriale<sup>2</sup>.

Un intervento iniziato, sotto il profilo costituzionale, con la abolizione delle Province, invero un po' troppo differita nel tempo quasi a rappresentare - quantomeno nel breve periodo - una occasione mancata in termini di ottimizzazione della spesa pubblica, che dovrebbe proseguire con una riduzione sostanziale della consistenza dei soggetti pubblici protagonisti del sistema autonomistico territoriale. Un modo, questo, per imporre una consistente dieta istituzionale, cui pervenire attraverso una

---

<sup>2</sup> Cassese S., *Territori e potere*, Bologna, 2016.

sensibile diminuzione dei Comuni e l'aggregazione di alcune Regioni, quest'ultima funzionale alla formazione delle macro-aree regionali<sup>3</sup>.

Ad un tale obiettivo - strategico per migliorare anche i saldi del bilancio della Repubblica e per sostenere il debito pubblico, senza distogliere la benché minima attenzione sulla sua unità giuridica ed economica - si può pervenire attraverso una intelligente applicazione degli istituti messi a disposizione dall'ordinamento intesi a favorire l'aggregazione municipale e da una eventuale e ulteriore, ma provvidenziale, revisione costituzionale finalizzata a consentire l'attivarsi di un progetto di ragionata riassunzione istituzionale delle attuali Regioni. Un modo per renderle decisamente inferiori come numero e tutte uguali sotto il profilo del trattamento costituzionale, cui pervenire con la provvidenziale eliminazione delle obsolete specialità che hanno fatto tanto male persino alle Regioni che ne hanno sin d'ora goduto (prima fra tutte la Sicilia), ma soprattutto per farle divenire soggetti generatori di una rinnovata sintesi associativa istituzionalizzata, funzionalmente intesa ad assicurare il migliore prodotto di loro competenza, in termini di attività programmatica e legislativa.

---

<sup>3</sup> *Quanto alla riduzione dei Comuni, esiste allo stato una proposta di legge (n. 3420), che vede come primo firmatario il deputato del Partito Democratico Emanuele Lodolini (più altri 19), presentata lo scorso novembre 2015 e all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera, tendente a definire il numero dei Comuni italiani molto al di sotto della soglia di 2.500 (2.364, ottenibile sottraendo agli 8.006, rendicontati all'1 gennaio 2016, i 5.652 costretti a fondersi). Un risultato cui pervenire attraverso il consequenziale obbligo di fusione dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, che a mente della proposta non troverebbero più ospitalità nell'ordinamento. Un risultato difficile a concepirsi, attesa la particolare condizione geomorfologia che contraddistingue il Paese, soprattutto nella parte prevalentemente montana.*

## 1. 1 L'esigenza di aggregazione dei decisori locali

---

Allo attuale stato delle regole, è appena il caso di analizzare, qui di seguito, le procedure previste dal vigente Tuel per favorire l'associazionismo *lato sensu* dei Comuni.

Con la revisione costituzionale del 2001, più esattamente con lo schema tracciato dai novellati articoli 114, commi primo e secondo, e 118, comma primo, si è rafforzato il ruolo dominante del Comune, anche se di modestissime dimensioni geodemografiche. Invero, esso viene tendenzialmente riconosciuto quale riferimento istituzionale titolare delle funzioni amministrative e protagonista indiscusso del percorso di soddisfacimento dell'istanza primaria dei cittadini. Il Comune è, infatti, l'ente pubblico più prossimo ai cittadini (*rectius*, «il luogo più vicino dove far sentire la nostra voce»)<sup>4</sup>, più organicamente coinvolto nell'offrire le soluzioni alle esigenze territoriali e, in quanto tale, destinato ad intercettarle naturalmente e, quindi, a soddisfarle.

In proposito, è risultata calzante la definizione del Comune quale ente locale non solo di prima ma anche di ultima istanza, perché spesso rimane l'unico sistematicamente disponibile. Ciò in quanto esso viene considerato dai propri amministrati la «proiezione immediata e diretta della comunità locale che lo costituisce», ma pure il presidio amministrativo locale al quale «i cittadini si rivolgono quando altri soggetti del sistema istituzionale non abbiano potuto offrire risposta ai loro bisogni e alle loro necessità», ovvero allorquando tali «altri soggetti» non siano affatto rintracciabili, perché non prossimi al territorio interessato dall'evento e/o dal bisogno che stimola la relativa domanda sociale<sup>5</sup>.

Sulla base della sua riconosciuta attitudine ad essere unanimemente considerato il solo riferimento nel processo di appagamento delle esigenze prioritarie delle comunità locali, il Comune è venuto via via ad assumere una funzione quasi tutoriale,

---

<sup>4</sup> Vandelli L., *Il governo locale*, Bologna, edizione aggiornata 2005.

<sup>5</sup> Bilancia P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6, 2012.

ossia di essenziale supporto per garantire l'assistenza e l'accompagnamento dei cittadini – specie se meno abbienti o in difficoltà – lungo i percorsi attraverso i quali esigere i diritti sociali. In quanto tale, esso è tenuto a fornire la totalità delle risposte direttamente legate alle sue competenze, ma anche a soddisfare la domanda dettata dalle situazioni di emergenza eventualmente vissute sul proprio territorio e sopportate incidentalmente dai propri amministrati. Abitudini così consolidate da far sì che le amministrazioni comunali divenissero le istituzioni più funzionanti e più funzionali a soddisfare i bisogni dei cittadini, e pertanto da costoro più apprezzate, sino ad esprimere servizi quasi sempre efficienti, nonostante le ricorrenti misure governative di contenimento dei costi della pubblica amministrazione che hanno messo a dura prova le loro disponibilità di cassa e, quindi, la loro capacità di intervento reale.

Ad una tale immagine positiva del ruolo storicamente svolto dalle amministrazioni comunali, ha fatto da contraltare un elemento negativo che ha dissacrato la visione «romantica» del Comune, specie alla luce degli ultimi eventi (del tipo, per esempio, il «fallimento» del Comune di Alessandria e la miriade di Comuni dissestati ovvero ricorrenti alla procedura del cosiddetto predissesto di cui, rispettivamente, agli artt. 244 e 243-*bis* e seguenti del Tuel). Insomma, alle difficoltà economico-finanziarie che hanno reso difficili le gestioni economiche ordinarie si è aggiunta la constatazione di una gestione delle risorse diffusamente incauta. A questa ha fatto necessariamente seguito una tenuta della contabilità quasi sempre condizionata dalla volontà di far quadrare comunque i bilanci, ricorrendo ad alcuni stratagemmi – se vogliamo anche ingenui –, come quello di sovrastimare volutamente le disponibilità finanziarie annuali, perlopiù fondate su presupposti fiscali spesso virtuali, resi evanescenti da una riscossione ovviamente impossibile.

Ciononostante, si è costituito un sistema locale – composto da oltre 8 mila Comuni (per l'esattezza 7.982 al 1° gennaio 2017 al netto delle fusioni già perfezionate nel 2016)<sup>6</sup> – che ha rappresentato e rappresenta il costo sociale forse più accettabile,

---

<sup>6</sup> Ferri A., Tortorella W. (a cura di), *I Comuni italiani 2016. Numeri in tasca*, a cura dell'IFEL-Fondazione Anci, per i dati risultanti all'1 gennaio 201 alla cui data i Comuni risultavano essere invece 8.003.

tenuto conto del «prodotto economico» che esso garantisce direttamente ai cittadini, in termini di prestazioni e servizi ma anche di tutela del territorio, finanche sotto il profilo ambientale, altrimenti abbandonato a se stesso.

Tutto questo è assicurato da un governo locale pesantemente condizionato dalla crescente scarsità delle risorse rese disponibili dallo Stato e, pertanto, abituato a vivere di periodiche ristrettezze economico-finanziarie, peraltro frequentemente gestite in modo non proprio accorto, tanto da contrarre debiti oltre soglia, spesso assumendo obbligazioni «fuori bilancio», e preventivare introiti fuori misura, soprattutto di natura fiscale, che producono residui attivi indebitamente insediati nei bilanci, da ultimo emersi a seguito dell'obbligatoria procedura ricognitiva straordinaria di riaccertamento imposta, a tutto l'1 gennaio 2015, dal vigente d.lgs. 118/2011.

Da tempo occorre dare una risposta risolutiva ad un tale stato di cose, invero molto precario: una risposta non più prorogabile alla luce del «Patto di bilancio»<sup>7</sup> imposto recentemente dall'Unione Europea, e in relazione alla revisione della Carta approvata con la legge costituzionale 1/2012, che ha inciso sugli artt. 81, 97, 117 e 119 della Carta, pretendendo dallo Stato e dal sistema autonomistico in generale l'equilibrio economico, ma anche la certezza delle loro rappresentazioni contabili, anche in termini di corretta rendicontazione del debito pubblico.

Un obiettivo da conseguire attraverso un accorto impegno legislativo (e non solo), necessario nella delicatissima fase di attuazione della nuova cornice costituzionale, che sancisce l'equilibrio tra le entrate e le spese «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»<sup>8</sup>. Una aspettativa rimasta sino ad oggi tale che, si spera, diventi realtà attraverso la riconduzione - ad opera dell'imminente revisione della Carta, approvata in Parlamento e in corso di definizione referendaria

---

<sup>7</sup> E' da intendersi per «Patto di bilancio europeo», perfezionatosi tra Stati membri e UE nel febbraio 2012 e in vigore dal 2013, lo strumento formalmente denominato Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria, più noto come Fiscal compact.

<sup>8</sup> Jorio E., *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012.

*ex art. 138 della Costituzione - del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nella competenza esclusiva dello Stato.*

Proprio per questo motivo si è dato corso, dal 1990, all'approvazione di una disciplina di esordio dell'attuazione delle politiche aggregative locali, oggetto spesso di consistenti modifiche che ne hanno reso l'applicazione alquanto altalenante, che tende a dare, comunque, rimedio e ad assicurare ordine ad una filiera istituzionale - qual è quella dei Comuni - ormai iperdimensionata e bisognosa di una adeguata razionalizzazione, tenendo conto della diversità degli elementi che compongono le singole realtà municipali. Una legislazione mossa dall'unico fine ispiratore di ridurre la loro entità e i conseguenti costi di ordinario funzionamento, allo scopo di evitare soprattutto inutili duplicazioni dei centri di spesa. L'obiettivo è raggiungere un naturale miglioramento dei servizi, attraverso una ingente concentrazione dei Comuni e, quindi, dei centri decisori e una efficace revisione dei costi connessi, senza però incidere sulla qualità e sulla quantità delle prestazioni da rendere ai cittadini.

Un obiettivo per nulla facile da conseguire, viste le (brutte) abitudini e le (deprecabili) attitudini della politica a livello locale non sempre garante di una buona amministrazione e spesso troppo permissiva nella gestione delle risorse pubbliche, perlopiù destinate all'acquisizione del consenso, specie quello di formazione clientelare.

A fronte di una tale situazione, l'impegno del legislatore è stato profuso ad individuare modalità e tipologie aggregative capaci di assicurare efficienza, efficacia ed economicità gestionale, garantendo nel contempo una presenza attiva sul territorio in grado di offrire la migliore soluzione amministrativa ai bisogni e alle esigenze dei cittadini, a partire dai Comuni di piccole dimensioni (i cosiddetti Comuni polvere).

Nella sostanza, sin da allora si poneva il problema di come garantire a questi ultimi - molto spesso insediati in territori montani, peraltro soventemente assistiti da reti viarie per nulla confortevoli - una ottimale organizzazione. Un obiettivo da conseguire malgrado la penuria di personale e il loro non essere avvezzi ad interagire

in aree più vaste, che pure devono essere prese in considerazione per perseguire una ottimizzazione d'insieme, senza incidere negativamente sulle caratteristiche intrinseche del suo territorio e delle popolazioni interessate. Eppure questa è la condizione indispensabile per affrontare e risolvere al meglio le problematiche vissute dai cittadini, per migliorare la qualità (ma anche la quantità) dei servizi offerti e per realizzare le necessarie economie di scala, legate alla produzione delle funzioni fondamentali esercitate.

Si tratta insomma della ricerca della soluzione, durata a lungo e ancora in atto, resa difficile dalle necessità vitali del sistema autonomistico locale «minore»<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Tondi della Mura V., *La riforma delle Unioni fra ingegneria e approssimazione istituzionali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011.



# CAPITOLO SECONDO

## 2. Le Unioni dei Comuni

---

Nell'ultimo venticinquennio si è registrato, sul tema dell'associazionismo municipale, un *iter* legislativo abbastanza convulso e incerto, contraddistinto da esiti applicativi mutevoli, considerata l'assenza di un complessivo disegno organico di riordino della *governance* locale, ma anche a causa della resistenza culturale dei Comuni nello sperimentare forme aggregative dalle soluzioni utili ai mali di una pubblica amministrazione locale troppo frammentaria e priva di risorse, umane ed economiche<sup>10</sup>.

Tutto questo è avvenuto soprattutto in relazione alla scelta dell'Unione di Comuni, considerata dai più, a ragione o torto, la soluzione migliore e più consona ai bisogni emergenti, insoddisfatti da parte di una larga fascia di piccole amministrazioni comunali<sup>11</sup>.

Siffatta neotipologia di ente locale - originariamente introdotta nell'ordinamento delle autonomie locali dalla legge 142/90, da intendersi quale forma associata in grado di assicurare, nella continuità, una gestione efficiente di una pluralità di funzioni e servizi municipali e un adeguato livello di economia della spesa relativa - è stata chiamata ad esercitare inizialmente le sue competenze soltanto sulla base dei poteri conferitile mediante una apposita unica deliberazione consiliare, adottata a maggioranza assoluta dai singoli Comuni componenti.

Tale istituzione locale nasceva, quindi, attraverso uno specifico conferimento dei poteri di esercizio di una pluralità di funzioni e di servizi, effettuato per libera scelta dei conferenti, e non già perché essi le venissero «trasferiti» per disposizione legislativa, dal momento che le funzioni e i servizi delegati restavano e restano, a tutti gli effetti, nella piena titolarità dei Comuni associati.

---

<sup>10</sup> Mordenti M., Gallo L., Frieri F.R., in *Le Unioni di Comuni*, Rimini, 2012; Argerio D., *Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale*, i *Comuni d'Italia*, n. 1, 2012.

<sup>11</sup> De Angelis M., *Le Unioni dei Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, in De Federico L. e Robotti L. (a cura di), *Le associazioni fra Comuni*, Milano, 2008.

Per questo motivo, l'Unione di Comuni poteva e può all'occorrenza rendersi destinataria dei trasferimenti di beni, anche immobili, e di personale, così come poteva e può strutturare, mediante un apposito regolamento, la propria organizzazione, il percorso decisionale e la gestione dei servizi, da rendere esigibili alla collettività in nome e per conto dei Comuni riuniti.

L'ente medesimo assumeva e assume, pertanto, poteri deliberativi, limitatamente alle funzioni e ai servizi conferitigli, da esercitarsi attraverso la guida politico-amministrativa decisa sulla base della normativa vigente all'epoca e affidata ad un consiglio, ad una giunta e ad un presidente, eletti con i criteri fissati per i Comuni partecipi.

Con l'attuale normativa, l'Unione dei Comuni costituisce l'unica istituzione intercomunale dotata di una propria personalità giuridica pubblica (oltre, ovviamente, alle Comunità montane residue) in grado di definirsi tale, sia in termini tecnico-gestionali che di gestione strategica del territorio, dal momento che il suo operato risulta suffragato dal rispetto dei principi propri della democrazia assembleare, ma anche in relazione alla convenienza economica, in linea con gli obiettivi di contenimento dei conti pubblici. L'Unione, infatti, attraverso la gestione associata dei servizi - che rappresenta la sua principale attività istituzionale (il cosiddetto *core business*) - può verosimilmente realizzare i necessari risparmi, in teoria facilmente ottenibili con la razionalizzazione e la «specializzazione» nel soddisfare i bisogni caratteristici del territorio, cui la medesima è preposta.

Di conseguenza, la sua formazione - a prescindere dalle previsioni di carattere legislativo, dettate da una congiuntura economica che non consente più gli eclatanti dispendi di ieri - rappresenta un'occasione favorevole da valutare in termini di assoluta convenienza economica e strategica. Una sorta di decisione effettuata, di recente, con una certa ricorrenza allo scopo di garantire, a minori costi di produzione, *standard* qualificati di servizio e prestazioni essenziali apprezzabili.

Proprio per la sua importanza strategica e la riconosciuta rilevanza nel contribuire al miglioramento del processo riformatore del sistema autonomistico, diventa utile ripercorrere l'*iter* legislativo che ne ha perfezionato la tipologia che stabilisce la sua più recente esistenza giuridica, caratterizzata dall'ineludibile principio della cosiddetta integralità. Questo principio attribuisce alla Unione dei Comuni la peculiarità di dover gestire, in modo autonomo ed esclusivo, le sue funzioni nella loro interezza, e non già di (co)esercitarle con il singolo Comune conferente, al fine di evitare la benché minima duplicazione di costi di esercizio relativi<sup>12</sup>. Una prescrizione apprezzabile per assicurare un efficace funzionamento dell'ente, dal momento che una ipotetica duplicità funzionale avrebbe causato la sovrapposizione di una competenza istituzionale, producendo una naturale diseconomia e una violazione del criterio che pretende l'unificazione obbligatoria delle funzioni in capo al neonato ente locale.

Per offrire una visione più chiara dell'Unione dei Comuni, non ci si può sottrarre dal richiamare le fonti che hanno, progressivamente, posto le basi dell'associazionismo locale e che ne hanno prodotto il suo concepimento normativo.

Come detto, occorre preliminarmente sottolineare la produzione legislativa statale che rintraccia, nelle leggi 142/90 (art. 26)<sup>13</sup> e 265/99 (quest'ultima modificativa della prima all'art. 6, comma 5) sino ad arrivare alla più recente lettera dell'art. 32 del Tuel<sup>14</sup>, la sua origine e rinnovata regolazione di modelli associativi dell'esercizio delle funzioni amministrative assegnate ai Comuni.

Ciò è stato fatto nell'ottica, seppur differenziata, di individuare nella forma associata delle dette funzioni l'ottimizzazione di una parte significativa dell'attività

---

<sup>12</sup> Tondi della Mura V., *La Riforma delle Unioni di Comuni fra 'ingegneria' e 'approssimazione' istituzionali*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2012.

<sup>13</sup> Bassani M., *Articolo 26*, in Italia V. e Bassani M. (a cura di), *Le autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Milano, 1990.

<sup>14</sup> *L'articolo è stato sensibilmente ampliato, rispetto alla sua originaria versione del d.lgs. 267/2000 (Tuel), dal D.L. 78/2010. convertito nella legge 122/2010, nonché sostituito dal D.L. 95/2012 (art. 19, c. 3), convertito nella legge 135/2012, modificato e implementato dal D.L. 179/2012 (art. 2, c. 6), convertito nella legge 221/2012, e dalla legge 56/2014/art. 1, c. 105, lettere a), b) e c).*

istituzionale dei Comuni, contermini e di piccole dimensioni, nella prospettiva di stimolarne la successiva fusione.

Dunque, nella *ratio* legislativa degli anni '90 si evidenziava la volontà di utilizzare la formale aggregazione dei Comuni come veicolo aggregativo, come opzione propedeutica alla fusione dei medesimi, allo scopo di realizzare organicamente una sempre più corretta erogazione dei servizi all'insegna della qualità e dell'economia, ma anche di sfoltire il numero dei soggetti istituzionali coinvolti al livello locale complessivo<sup>15</sup>.

Sulla base di una tale spinta razionalizzatrice, si sono costituiti negli anni successivi moltissimi consorzi tra Comuni, volti a gestire in regime associato alcuni servizi e funzioni istituzionali, ma anche qualche Unione di Comuni, specie da quando siffatta tipologia «associativa» non è stata più ritenuta necessariamente funzionale a perfezionare le successive fusioni: cioè dall'entrata in vigore della legge 265/99 che, nel modificare l'art. 26 della legge 142/90, ne svincolava l'esistenza dalla previsione<sup>16</sup>. Un fatto che ha confermato la propensione delle autonomie locali a «confondere» la gestione dei servizi e delle funzioni esercitate, soprattutto quelli non convenienti ad essere assicurati autonomamente, a condizione però che non venisse in alcun modo messa in discussione o in pericolo la loro identità storico-istituzionale, così come quella giuridica<sup>17</sup>. Ciò in quanto il Comune ha da sempre rappresentato per i suoi amministrati l'irrinunciabile presidio istituzionale, garante di quell'unità e identità sociale che una collettività stabile debba pretendere in relazione alla sua identificazione con un determinato territorio, anch'esso espressione delle caratteristiche che la contraddistinguono<sup>18</sup>.

Sulla scorta della proliferazione dei consorzi volontari tra Comuni (diversi da quelli cosiddetti obbligatori) - da doversi considerare, alla luce della giurisprudenza

---

<sup>15</sup> Vandelli L., *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990*, n. 142, Rimini, 1990.

<sup>16</sup> Mangiameli S., *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, 2009.

<sup>17</sup> Mangiameli S., *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane. (Nota a Corte cost. n. 244 del 2005)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005.

<sup>18</sup> *Sul tema del ruolo dei piccoli Comuni sono esaustivi gli approfondimenti raccolti in* Celotto A., D'Aloia C., Pietrobelli C., Vesperini G. (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Napoli, 2008.

amministrativa e civilistica consolidatasi nel tempo, enti meramente strumentali degli enti locali che li componevano<sup>19</sup> - il legislatore ha ritenuto di modificare la disciplina relativa.

Con l'approvazione della legge finanziaria per l'anno 2010 (L. 191/2009), è stata infatti prevista - al comma 186, lettera e), dell'art. 2 - la soppressione obbligatoria, ad opera dei Comuni medesimi, dei consorzi di funzioni fra enti locali (fatta eccezione per i bacini imbriferi montani, i cosiddetti Bim), con conseguente assunzione *pro quota*, da parte dei medesimi, delle funzioni esercitate dagli enti consortili soppressi e delle obbligazioni nascenti dai rapporti giuridici in corso. Il tutto a decorrere dal successivo 2011, così come individuato dal D.L. 2/2010, convertito nella legge 42/2010<sup>20</sup>.

A tali iniziative legislative, alcune delle quali non propriamente in linea con i parametri costituzionali, ha fatto seguito la successiva manovra finanziaria estiva, approvata con il D.L. 78 del 31 maggio 2010, convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122<sup>21</sup>. Un provvedimento che ha offerto una soluzione alle istituzioni locali impossibilitate a gestire autonomamente e in modo conveniente i loro servizi: la formazione di associazioni comunali da perfezionarsi sulla base delle condizioni e dei termini individuati dalle rispettive Regioni con apposite leggi, che devono essere approvate a seguito di un'ampia concertazione effettuata con i Comuni interessati dall'evento aggregativo.

Più esattamente, con l'art. 14, nei commi 25-31, l'anzidetto D.L. 78/2010 ha introdotto l'obbligo (poi affievolitosi) per i piccoli Comuni di gestire in forma

---

<sup>19</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2065 del 9 maggio 2001 e Corte Cassazione, Sezioni Unite civili, ordinanza n. 33691, nonché Corte Cassazione civile, sez. V, sentenza n. 3971 del 19 marzo 2002, i quali hanno tutti considerato, con gli opportuni distinguo, il consorzio tra enti pubblici locali una azienda speciale degli enti che lo hanno istituito e costituito. In quanto tale, è da considerarsi a tutti gli effetti ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici/funzioni e, dunque, facente parte, a pieno titolo, del sistema amministrativo di tutti gli enti compartecipi.

<sup>20</sup> Bilancia P., *op. cit.* ..... *dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16, 2012; Mainardis C., *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e controllo sostitutivo nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, n. 1, 2006. Sul tema è interessante lo studio del bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, *Regioni e Governo locale*, n. 4, *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, in particolare, Morbioli P., Tommasi R., *Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane*; così come nel n.3/2008, Filippini R., Maglieri A., *Le forme associative tra enti locali nelle recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*.

<sup>21</sup> Oliveri L., *Manovre d'estate, le novità per gli enti locali*, in *Comuni d'Italia*, nn. 5-6, 2011.

associata l'esercizio delle funzioni fondamentali - riferendosi a quelle definite (in attuazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *p*), della Costituzione) nell'art. 21, comma 3, della legge delega 42/2009 e, quindi, scandite nell'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto delegato 216/2010 -, venendo così ad incidere direttamente e sensibilmente, seppure in via transitoria, sull'assetto funzionale organizzativo degli enti locali interessati dalla previsione normativa (Comuni fino a 5 mila abitanti). Una gestione d'insieme da realizzarsi attraverso la stipula di un'apposita convenzione ovvero, alternativamente, mediante il ricorso alle Unioni di Comuni, diversamente da come deciso per quelli inferiori ai 3 mila abitanti, facenti già parte di comunità montane, sciolte ovvero ancora in essere, ai quali il legislatore dell'epoca ha imposto, comunque, una gestione associata.

A fronte di tali prescrizioni, è stato rimesso alle Regioni - nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ovverosia in quelle di competenza concorrente o residuale generale - il compito di determinare, con proprie leggi, le dimensioni territoriali, ottimali e omogenee per area geografica, per lo svolgimento dell'attività istituzionale riguardante le funzioni fondamentali, da doversi esercitare ineludibilmente in forma associata, da parte dei Comuni con dimensione territoriale sotto soglia, ovverosia inferiore a quella ritenuta ottimale. Tali funzioni sono da intendersi, come accennato, quelle transitoriamente individuate dal legislatore ordinario, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *p*), della Costituzione, in attesa che giungesse al perfezionamento la prevista Carta delle autonomie, passata poi nel dimenticatoio.

Quanto alle modalità di determinazione delle anzidette aree territoriali ottimali, il legislatore statale ha affidato alla legge regionale l'individuazione - concertata con i Comuni interessati e da perfezionare nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali - della migliore dimensione per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, da esercitarsi secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione obiettiva delle spese storicamente impiegate in proposito. Con il successivo comma 31, il

legislatore ha tuttavia rimesso ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione del termine entro il quale i Comuni avrebbero dovuto assicurare, in ogni modo, il completamento dell'intero percorso associativo.

Al riguardo, è appena il caso di sottolineare che la previsione legislativa, analizzata nel suo complesso, avrebbe potuto determinare, a causa di un prevedibile difetto nella sua efficacia applicativa, un possibile cortocircuito, derivante da una determinazione subordinata dei provvedimenti in rapporto ai tempi non preordinati ad una corretta scansione degli eventi cui gli stessi avrebbero dovuto sovrintendere.

In buona sostanza, il previsto d.P.C.M. avrebbe ben potuto individuare un termine antecedente all'adozione delle previste leggi regionali, tanto da causare ripercussioni negative, del tipo fissare tempi di esecuzione senza l'esistenza della legge regionale di riferimento, ovvero imporre un sensibile ri-adequamento delle fattispecie realizzate dai Comuni perché non conformi ai *format* pretesi dal legislatore regionale successivo.

Nella pratica, non si è verificato nulla di quanto teoricamente temuto, dal momento che l'anzidetto d.P.C.M. (attuativo dell'art. 14 del D.L. 78/10), pur essendo stato adottato dal Governo non è mai venuto alla luce, in quanto non condiviso in sede di Conferenza Unificata. Al riguardo, vale comunque la pena precisare che lo schema elaborato prevedeva la realizzazione di una gestione associata di due delle funzioni individuate entro il 2011 e di altre due entro la fine dell'anno successivo, sancendo il trasferimento dell'esercizio di tutte le funzioni fondamentali entro la fine del 2013, e fissando una soglia ottimale di esercizio in uno *standard* pari a quattro volte la dimensione demografica del Comune più piccolo.

Con il combinato disposto della complessa manovra finanziaria per il 2011 - più esattamente il D.L. 98/2011, convertito nella legge 111/2011, e immediatamente dopo l'omologo D.L. 138/2011, convertito con la legge 148/2011 - è stata sovvertita la precedente disciplina e, con questo, abrogato il percorso individuato con la legge



finanziaria per l'anno precedente (2010)<sup>22</sup>. Tutto ciò ha imposto una ripartenza del percorso di ottimizzazione della gestione dei servizi degli enti locali «minori», vista la diversità della metodologia e della rideterminazione dei termini individuati<sup>23</sup>.

Quanto ai Comuni al di sotto dei mille abitanti, si è pertanto reso possibile altresì - nell'ipotesi di erogazione di servizi in regime di convenzionamento, assistita da una prova adeguata, da fornire al Ministero dell'Interno entro l'allora 30 settembre 2012, di significativa efficacia ed efficienza della gestione ed erogazione di tali servizi - optare per l'una ovvero per l'altra soluzione, cioè pervenendo alla costituzione di una Unione di Comuni oppure confermando la prosecuzione gestionale condotta in convenzionamento, purché in presenza di obiettive condizioni di convenienza economica e di efficientismo in termini di qualità del prodotto/servizio assicurato in favore dei cittadini. Diversamente è accaduto per gli altri Comuni sino a 5 mila abitanti, ai quali era fatto obbligo di perfezionare gestioni associate entro il trascorso 31 dicembre 2015 (*rectius*, per l'appunto era stato fatto obbligo, dal momento che con

---

<sup>22</sup> Lucca M., *L'unione dei comuni (passando dall'unione municipale)*, in *Comuni d'Italia*, nn. 5-6, 2011.

<sup>23</sup> Il sistema previgente, venuto meno a seguito dell'abrogazione dell'articolo 16 del D.L. n. 138/2011, commi 1 – 13, ad opera della L. n. 56/2014, risultava imperniato, nell'ipotesi dei Comuni di norma contermini, con popolazione con meno di mille abitanti, sulla obbligatorietà (poi degradata a facoltà dal Governo Monti) dell'esercizio associato di tutte le funzioni amministrative e della totalità degli attuali servizi pubblici (art. 16, comma 1, del D.L. n. 138/2011), che dovevano essere esercitati attraverso le Unioni di Comuni (comma 3), da individuare con una apposita legge regionale. A tali enti locali avrebbero potuto tuttavia aderire anche Comuni più grandi ma con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti (comma 2). Una obbligatorietà, quella a suo tempo sancita, fissata in deroga a quanto previsto nel previgente art. 32 del Tuel, in particolare dai commi 2, 3 e 5.

La peculiarità di questo nuovo ente locale era rappresentata dal rendersi destinatario, a titolo di successione universale, delle competenze spettanti ai Comuni «conferenti», meglio delle loro specificità amministrative afferenti alle funzioni fondamentali. Proprio per questo motivo, l'Unione assumeva i poteri – per esempio di adozione degli statuti – propri dei Comuni che la compongono, e si dotava di propri organi (assemblea municipale, giunta e presidente dell'Unione). Data la sua tipicità variabile, dettata dallo spessore delle funzioni trasferite, ciò comportava la soppressione delle Giunte comunali dei rispettivi Comuni, nei quali continuavano comunque a funzionare gli altri organi a partecipazione democratica, limitatamente all'esercizio delle funzioni di indirizzo, salvo che non avessero trattenuto a sé una porzione delle funzioni proprie, nel qual caso avrebbero esercitato *pro quota* l'attività necessaria.

Il nuovo ente locale era, pertanto, competente ad assumere i provvedimenti necessari per la sua autonoma gestione dei servizi e ad approvare i bilanci e i preventivi relativi alla sua attività. Approvava lo statuto dell'Unione municipale, nel quale aveva modo di individuare le modalità organizzative e di funzionamento (comma 6), e provvedeva con un apposito regolamento a disciplinare il procedimento di costituzione, ivi compreso il ricorso alla nomina di un Commissario *ad acta*, a cura del Prefetto in mancanza di un perfezionamento dell'anzidetto procedimento, durato oltre sei mesi dal rinnovo dei Comuni partecipanti (comma 7).

l'art. 1, comma 4, il D.L. 210/2015, il cosiddetto milleproroghe<sup>24</sup>, il termine fissato del 31 dicembre 2015 - di cui al D.L. 78/2010 e successive modificazioni recate dal D.L. 192/2014 - è stato prorogato di un ulteriore anno. Un termine finale - reiteratamente differito a conferma della difficoltà di realizzare siffatte riorganizzazioni amministrative - che imponeva il ricorso all'Unione e, dunque, di riassumere gradualmente l'esercizio delle funzioni previste dalla originaria lettera legislativa, da ultimo sensibilmente modificata in termini di diversa configurazione delle previste funzioni fondamentali, da esercitarsi a cura dei Comuni.

Con la manovra cosiddetta Monti, approvata con il D.L. 201/2011<sup>25</sup>, convertito nella legge 214/2011, è stata, tra l'altro, ribadita la facoltà dei Comuni (art. 23, comma 21) di costituire - a condizione che venisse garantita l'assoluta invarianza della relativa spesa - Unioni ovvero organi di raccordo, cui rimettere l'esercizio di specifici compiti e/o funzioni amministrative.

Nel 2012 si è concretizzata, quindi, un'ulteriore svolta nella disciplina relativa agli enti locali<sup>26</sup>. Con il D.L. 95/2012, convertito nella legge 135/2012, si è ridisciplinato (artt. 17-20)<sup>27</sup> il tema del riordino delle istituzioni locali. Più precisamente, quello

---

<sup>24</sup> Il D.L. 210/2015, cosiddetto Milleproroghe, è stato convertito nella legge 25 febbraio 2016, n. 21 (G.U. 26 febbraio 2016 n. 47).

<sup>25</sup> La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220/2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011, ai sensi dei quali, nell'ottica di realizzare sensibili economie di spesa, il legislatore aveva previsto un intervento di carattere strutturale in relazione all'assetto istituzionale delle Province, imponendo importanti misure, che investivano le funzioni dei loro tradizionali organi, e prevedendo al riguardo il mantenimento di un Consiglio provinciale limitato ad un massimo di dieci membri, e del Presidente. Di conseguenza, veniva prevista l'automatica decadenza degli attuali organi in carica all'atto dell'entrata in vigore delle leggi regionali o statali, cui l'anzidetto provvedimento legislativo rinvia esplicitamente per la definizione dei trasferimenti delle funzioni e delle relative risorse.

<sup>26</sup> Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M., *Le Unioni di Comuni*, Rimini, 2012.

<sup>27</sup> *L'articolo 19 è stato più volte modificato. Da ultimo, la legge 56/2014 (art 1, comma 104) ne abroga i commi 4, 5 e 6 ai sensi dei quali, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che facevano parte di un'unione di comuni già costituita, optavano - ricorrendone i presupposti - per la disciplina di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ovvero per quella di cui all'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ciascuna Regione aveva facoltà di individuare limiti demografici diversi rispetto a quelli riportati dall'articolo 16, comma 4, del D.L. n. 138 del 2011. Inoltre, ai fini di cui al quinto comma del citato articolo, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i comuni potevano avanzare alla Regione, previa delibera del Consiglio, una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione.*

delle Province<sup>28</sup> - e per via indiretta anche dei Comuni, attraverso le previsioni conseguenti alla soppressione o all'accorpamento delle stesse - nel disporre delle loro attività istituzionali per il prosieguo, introducendo importanti modifiche alla disciplina riguardante la obbligatorietà delle cosiddette gestioni associate.

In relazione alle Province<sup>29</sup>, il provvedimento ha sancito - a conclusione di un percorso ampiamente concertato, volto a sopprimere e/o ad accorpare quelle che non necessitavano di essere mantenute all'interno del sistema autonomistico locale, per ragioni di economia e razionalizzazione dei servizi - il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative ad esse riferibili. Ciò fino a quando le funzioni fondamentali di entrambi, di competenza esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, non fossero rideterminate a seguito dell'approvazione della Carta delle Autonomie, a suo tempo ritenuta di prossimo (ma sedicente) perfezionamento<sup>30</sup>.

Si trattava di un intervento di razionalizzazione da rappresentare in un apposito strumento, con l'ipotesi di un piano di riordino/riduzione e accorpamento che tenesse conto anche delle eventuali iniziative comunali di modifica delle circoscrizioni provinciali esistenti, da approvare preliminarmente mediante delibera del Consiglio delle Autonomie (di cui ogni Regione ha l'obbligo di dotarsi a mente dell'art. 123 Cost., ultimo comma), che doveva essere adottata, all'epoca, entro settanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri (intervenuta poi il

---

*Inoltre, il D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, nell'introdurre il comma 118-bis all'art. 1 della L. 7 aprile 2014, n. 56, ha conseguentemente disposto (con l'art. 23, comma 1, lettera f-ter) la modifica dell'art. 20. In particolare, la nuova formulazione prevede l'estensione dei benefici concessi dall'art. 15, comma 3, del Tuel anche alle fusioni di Comuni per incorporazione.*

<sup>28</sup> Gambino S., *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta della autonomie*, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), n. 15, 2012; Fabrizzi F., *Sul riordino delle province contenuto nel decreto legge Salva Italia*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24, 2011. Per una esaustiva trattazione sulle Province, si rinvia alla medesima autrice, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012; Sterpa A., *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle province*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11, 2010.

<sup>29</sup> Caravita B., Fabrizzi F., *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2012.

<sup>30</sup> *Al riguardo, l'articolo 17 del citato decreto prevedeva che il riordino delle Province avrebbe riguardato gli Enti con una popolazione inferiore ai 350 mila abitanti e un'estensione inferiore ai 2.500 chilometri quadrati. La disciplina è venuta meno a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 220 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 17 e 18 del D.L. 95/2012.*

20 luglio 2012). Tale piano di riordino/riduzione e accorpamento sarebbe dovuto essere successivamente trasmesso al Governo dalle Regioni interessate per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, più esattamente entro 20 giorni dalla trasmissione della ipotesi di riordino perfezionatasi ovvero, in difetto, entro 92 giorni a decorrere dall'anzidetta delibera governativa (quindi, entro l'allora 24 ottobre 2012).

Sulla base di quanto deliberato dai singoli Consigli delle autonomie locali e trasmesso dalle rispettive Regioni, il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto provvedere, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge 135/2012 (quindi, entro il 14 ottobre 2012), ad approvare un atto legislativo con il quale provvedere definitivamente a riordinare il sistema delle Province sulla base delle proposte regionali.

Il legislatore con siffatti provvedimenti ha, pertanto, avuto modo di rimettere e, quindi, di rinviare all'adozione di numerosi d.P.C.M. i trasferimenti ai Comuni delle funzioni già di competenza delle Province soppresse e delle risorse di funzionamento, nonché delle dotazioni strumentali e di personale, quest'ultimo da condividere con le organizzazioni sindacali più rappresentative.

## *2.1 Cosa accade con la riforma Delrio*

---

Con la cosiddetta legge Delrio<sup>31</sup>, intervenuta nel 2014 (L. 56/2014), si sono principalmente semplificate le procedure nella considerazione che attraverso la istituzione di Unioni dei Comuni si persegue il fine di garantire ai cittadini coinvolti migliori servizi locali, costi di produzione più contenuti e una maggiore trasparenza amministrativa. Tutto questo da realizzare attraverso l'opportunità attribuita ai nuovi enti locali di scegliere il numero di consiglieri più confacente, a condizione che gli stessi siano inferiori a quelli in carica nel 2010 e, quindi, comportanti minori costi istituzionali. Una semplificazione procedurale sancita in un provvedimento

---

<sup>31</sup> Vandelli L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, 2014.

legislativo di pregio che ha evidenziato una chiara *ratio* di volere privilegiare la successiva opzione della fusione dei Comuni già interessati dalle Unioni.

In relazione allo spirito che ha caratterizzato la legge 7 aprile 2014 n. 56, è appena il caso di precisare che esso è traducibile nella chiara volontà del legislatore di volere conseguire un abbattimento dei costi istituzionali e di funzionamento degli enti chiamati ad esercitare il governo locale, nel senso di renderli funzionali a quel processo di risanamento del debito pubblico ma anche al concreto miglioramento delle prestazioni da rendere esigibili in favore delle loro rispettive utenze collettive<sup>32</sup>.

Quanto alle modifiche apportate sulla disciplina dell'Unione dei Comuni, esse hanno tra l'altro riguardato, al di là delle abrogazioni di alcuni articoli<sup>33</sup>, dei limiti demografici previsti per l'associazionismo obbligatorio e l'opzione esercitabile a modifica delle funzioni fondamentali:

a) il terzo e il quarto comma dell'art. 32 del Tuel, nel senso che la composizione del Consiglio dell'Unione viene definita, ovviamente, dallo Statuto ed è formata dagli eletti dagli omologhi organi comunali tra i propri componenti, in modo da garantire, in tal senso, le rappresentanze delle minoranze e quella, naturalmente, di ogni Comune;

b) l'aggiunta del comma *5-ter*, con il quale è stato sancito che il presidente dell'Unione si avvale del segretario di un Comune senza che ciò comporti in favore del medesimo l'erogazione di ulteriori indennità e senza, comunque, determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica locale.

Insomma, una delle peculiarità politiche della legge cosiddetta Delrio è stata la previsione della gratuità delle cariche e delle mansioni esercitate in sede di Unione dal personale già retribuito dai Comuni che la compongono, ciò nell'ottica di una nuova tipologia di volontarismo istituzionale che trova la ragione di essere nel perseguimento della crescita del Pil locale senza il quale non si va da alcuna parte<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Barbera P., Tubertini C., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, 2014.

<sup>33</sup> *Cfr. nota precedente.*

<sup>34</sup> Vandelli L., in *op. cit.*, Rimini, 2014

A ben vedere, con i provvedimenti assunti dagli ultimi tre Governi si sono sensibilmente modificate le regole sulle quali poggiava, da sempre, il funzionamento degli enti locali. Si è verificata una sostanziale modifica dell'intero sistema con il riordino delle Province, funzionale ad istituire, altresì, le Città metropolitane. Così facendo si è inciso - arricchendone la portata - sulla distribuzione delle funzioni fondamentali del sistema autonomistico locale, anche nell'ottica di conseguire gli obiettivi imposti alla finanza pubblica dagli obblighi europei necessari al conseguimento dell'equilibrio economico della Repubblica e alla sostenibilità del debito pubblico<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Perez R., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2012.

## 2.2 Unioni di Comuni ed esercizio delle funzioni fondamentali

---

In relazione alle competenze dei Comuni, vige quanto intervenuto con il D.L. 95/2012, convertito nella legge 135/2012, che - con l'art. 19, comma 1, lettera a) - ha sostanzialmente modificato quanto disposto al riguardo dall'anzidetto D.L. 78/2010, convertito nella legge 122/2010, in riferimento alle funzioni fondamentali originariamente individuate dal d.lgs. 216/2010, attuativo del cosiddetto federalismo fiscale<sup>36</sup>. Funzioni che devono obbligatoriamente essere esercitate - per quel che riguarda i Comuni fino a 5 mila abitanti, ovvero fino a 3 mila abitanti se appartenuti o tuttora appartenenti a Comunità montane - in forma associata, fatte salve quelle relative ai servizi anagrafici, elettorali e allo stato civile, mediante l'istituzione di una Unione ovvero in regime di convenzione (art. 19, comma 1, lettera b).

Nel caso dell'Unione, il legislatore del 2012 riafferma l'applicazione del Tuel (più precisamente dell'art. 32, come detto, completamente riscritto con l'art. 19, comma 3, e successivamente implementato dalla legge 56/2014), con la precisazione che il limite demografico è fissato in 10.000 abitanti salvo la previsione in deroga di 3.000 abitanti per le Unioni di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane. In quest'ultimo caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni, fatti salvi diversi limiti demografici o eventuali deroghe in ragione di specifiche condizioni territoriali individuate, di volta in volta, dalle Regioni. Detti limiti non si applicano alle Unioni di Comuni già costituite (art. 19, comma 1, lettera e)<sup>37</sup>.

Quanto ai Comuni fino ai mille abitanti, viene a rendersi applicabile quanto previsto dall'art. 16, comma 17, lettera a)<sup>38</sup>, del disposto coordinato di cui alla legge 148/2011 che ha convertito il d.l. 138/11: nei Comuni fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal Sindaco, da dieci consiglieri e dal massimo di due assessori (art. 19.1, lettera c).

---

<sup>36</sup> Jorio E., I fabbisogni standard dei Comuni nel caos, in *Comuni d'Italia*, nn. 4/5, 2012.

<sup>37</sup> Il limite demografico è stato revisionato dall'articolo 14 del D.L. 78/2010, in vigore dall'1 marzo 2015.

<sup>38</sup> La nuova formulazione dell'articolo 16 del D.L. 138/2011 è in vigore dal 19 agosto 2014.



In relazione alle materie di competenza concorrente (fino a quando ci saranno, stante la lettera della revisione costituzionale, in attesa di verifica referendaria, che l'abroga) o esclusiva regionale, sarà compito delle Regioni individuare - assicurando in tutto il percorso la massima partecipazione dei Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali - la dimensione ottimale, omogenea e, quindi, ideale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni obbligati ad esercitarle in forma associata, sì da rendere la conduzione gestionale dell'ente improntata ai principi di efficacia, efficienza ed economicità reale, in modo da generare una sensibile riduzione delle spese relative (art. 19, comma 1, lettera d)<sup>39</sup>.

I Comuni fino a mille abitanti possono, altresì, provvedere alla gestione associata delle loro funzioni attraverso una Unione di tipo speciale o, alternativamente, mediante una convenzione (art. 19, comma 2). Siffatta particolare tipologia di Unione - che dovrà essere disciplinata con un apposito decreto ministeriale (Ministero dell'Interno) - potrà programmare e gestire le risorse finanziarie e il patrimonio, assumendo al riguardo i necessari atti contabili. Lo stesso tipo di Unione subentrerà, a titolo universale relativamente alle funzioni assunte in proprio, in tutti i rapporti dei Comuni partecipanti, i quali avranno l'onere di assegnare alla stessa il personale utile.

Relativamente alla definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni - da esercitarsi a mente dell'art. 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione - ci sarà ancora un po' di confusione, almeno fino a quando non saranno definitivamente sancite nella Carta delle autonomie, che ha registrato e registra, purtroppo, in Parlamento e fuori un disinteresse politico senza pari.

Un evento, quello della revisione costituzionale del 2001, che ha offerto l'occasione per individuarle nella loro determinazione, quantomeno transitoria, caratterizzata peraltro da una sorprendente instabilità normativa, quasi a dimostrare la volontà del legislatore ordinario di rinunciare a una codificazione definitiva delle regole di

---

<sup>39</sup> Interessante, in proposito, è l'interrogativo che si pone Barrera P., *Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente, si fa sul serio*, in *Osservatorio sulle riforme* a cura del Comitato di indirizzo scientifico dell'ANCI, settembre 2012.



funzionamento del sistema autonomistico. E dire che un provvedimento applicativo del federalismo fiscale (d.lgs. 216/2010) aveva già individuato tali funzioni (all'art. 3), ancorché provvisoriamente, in relazione all'art. 21 della legge delega 42/09, attuativa dell'art. 119 della Costituzione, in sei tipologie.

Più esattamente, per quanto riguarda i Comuni, le aveva individuate:

- 1) nelle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibili al 21 maggio 2009, ovverosia alla data di entrata in vigore della legge di delegazione 42/09, attuativa dell'art. 119 della Costituzione;
- 2) nelle funzioni di polizia locale;
- 3) nelle funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché di edilizia scolastica;
- 4) nelle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) nelle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e per i piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- 6) nelle funzioni del settore sociale.

Una scansione presa in considerazione anche dal legislatore successivo, il quale aveva sancito che, ai fini della determinazione dei fabbisogni *standard* (costi *standard* limitatamente all'assistenza sociale), le modifiche all'elenco di siffatte funzioni avrebbero assunto efficacia dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle nuove elencazioni tenuto conto degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio<sup>40</sup>.

Con lo stesso decreto delegato era stata disciplinata la procedura per la determinazione dei fabbisogni economici relativi, poi puntualmente perfezionata, mediante appositi modelli-questionari, a cura della Sose (la società che si occupa dei ben noti studi di settore, per conto del MEF, di proprietà di quest'ultimo per l'88% e

---

<sup>40</sup> Il comma 1-bis è stato aggiunto dal D.L. 174/2012.

per il restante 12% della Banca d'Italia) e dell'IFEL (l'Istituto per la finanza e l'economia locale dell'Anci).

Tale percorso ricognitivo fondava (e fonda ancora) la sua ragione d'essere sull'analisi obiettiva dei dati economico-funzionali prodotti a consuntivo (anno 2010) dai Comuni (ma anche dalle Province), relativamente ai servizi pubblici attraverso i quali vengono regolarmente estrinsecate le loro funzioni fondamentali, così come erano state classificate con il decreto legislativo 216/2010. Ciò al fine di costruire i fabbisogni *standard*, cui il legislatore attuativo del «federalismo fiscale» ha rinviato la determinazione dell'entità delle risorse pubbliche da assicurare alle autonomie locali per l'integrale svolgimento delle funzioni loro attribuite, da finanziare con tributi propri, compartecipazioni e quote perequative, se e in che misura dovute (art. 119, comma quarto, Cost.). Una procedura programmata in tre tempi e organizzata attraverso l'invio a tutti i Comuni di questionari tecnici, finalizzati a censire le caratteristiche e i costi ideali riferiti ai servizi esistenti, afferenti alle funzioni fondamentali da esercitare, a cura degli stessi, in favore delle collettività amministrative.

Tale è stato il percorso ricognitivo, vissuto tra l'entusiasmo generalizzato e le incertezze tecniche, dettati, rispettivamente, dalla errata presunzione (a monte) di avere di fronte istituzioni locali in possesso delle informazioni gestionali necessarie, e dalla impossibilità (a valle) di determinarle correttamente a causa della totale assenza di contabilità analitiche per centri di costo e responsabilità e di un sistema di controllo di gestione non sempre all'altezza dei suoi compiti. Un *gap* di cui si aveva, del resto, consapevolezza generale, vista la diffusa esigenza pubblica di conseguire l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali<sup>41</sup> – abituati ad esercitare spesso la loro gestione in contabilità finanziaria – e di rinvigorire i meccanismi di verifica delle *performance* prodotte. È un problema che ha afflitto per decenni il sistema autonomistico, divenuto espressione dell'esiziale «federalismo contabile» –

---

<sup>41</sup> Mulazzani M. (a cura di), *L'armonizzazione contabile delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*, Rimini, 2013; Cavaliere A., Loiero R., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Rimini, 2011.

ovverosia quello di consentire a chiunque di rappresentare alla bisogna i propri saldi contabili – cui è stato dato rimedio con il decreto delegato 118/2011 e successive modificazioni e integrazioni, oramai in avviata fase applicativa, ancorché disseminata da qualche incertezza interpretativa<sup>42</sup>.

*Deficit* comportamentali consolidati, quelli che hanno caratterizzato, nel tempo, la vita istituzionale del sistema autonomistico, che proprio per questo motivo avrebbe dovuto pretendere una saggia rivisitazione delle problematiche relative da parte degli enti locali interessati, coerentemente con il loro adempimento ricognitivo previsto dal decreto attuativo 216/2010. La maggior parte di questi ultimi si sono, infatti, limitati nell'occasione a riscontrare appena quanto richiesto, quasi ricorrendo ad una ricognizione di massima e ad una contabilizzazione a *forfait* dei costi selettivi e a fornire, spesso e volentieri, informazioni «umorali» o quantomeno caratterizzate dalla provvisorietà più assoluta, in relazione allo stato di organizzazione ed erogazione dei servizi.

Con la conversione nella legge 135/2012 del decreto legge 95/2012, meglio noto come il provvedimento che ha introdotto, almeno sul piano teorico, il primo ciclo della *spending review*, si è ingenerato un qualche imbarazzo sia tra gli enti locali interessati, già chiamati alla compilazione degli anzidetti questionari, che nei cittadini, preoccupati dalla continua incoerenza legislativa, soventemente fonte di sprechi inspiegabili.

Con l'art. 19 del D.L. 95/2012, recante le «Funzioni fondamentali dei Comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali», sono stati riformulati i compiti ad essi attribuiti.

Più esattamente, con il comma primo, lettera a), sono state (ri)determinate dieci categorie tipologiche di funzioni fondamentali, in luogo delle sei già individuate nell'art. 3 del decreto legislativo 216/10, riguardanti in particolare:

---

<sup>42</sup> Civetta E., *L'armonizzazione dei sistemi contabili*, Rimini, 2013.

- a) l'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) l'attività, in ambito comunale, di pianificazione della protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) l'edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), la organizzazione e la gestione dei servizi scolastici;
- i) la polizia municipale e la polizia amministrativa locale;
- l) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

A ben vedere, si è via via manifestato un serio problema di incostanza legislativa che, dato il principio generale in base al quale la nuova legge abroga quella previgente, ha reso inutile l'impegnativo lavoro svolto e completato dalla Sose e dall'Ifel, a mente degli art. 4 e 5 del decreto legislativo 216/2010.

Quanto accaduto ha rappresentato una evidente contraddizione con lo spirito della stessa *spending review*, con la quale si sarebbe dovuto razionalizzare al massimo la spesa di funzionamento corrente. In una tale logica, sarebbe stata certamente da escludere una spesa inutile e inadeguata, come invece accadrà con quanto impiegato

nell'indagine a tappeto già svolta nei confronti dei Comuni (ma anche delle Province).

Al di là di quelle che sono e di quelle che eventualmente diverranno le definitive funzioni fondamentali dei Comuni con l'adozione della Carta delle autonomie, sorgerà il problema di rendere compatibili le risorse destinate a tali enti locali con quelle da destinare alle Unioni municipali (anch'esse enti locali a tutti gli effetti, ancorché di secondo livello), valorizzate secondo il criterio dei costi/fabbisogni *standard*, introdotto dalla legge delega 42/09 e dai provvedimenti attuativi specifici (d.lgs. 216/10 e 23/11, ma anche il d.lgs. 68/11 per quanto riguarda le funzioni derivanti dalla soppressione delle Province), che ad essi hanno fatto diffuso riferimento.

Il problema è quello di capire come si realizzerà il loro finanziamento diretto. Un percorso non facile da individuare, dal momento che quello previsto dal legislatore attuativo (d.lgs. 23/2011) non ne ha affatto tenuto conto. Esso, infatti, non ha a suo tempo individuato alcuna metodologia utile a stralciare economicamente dal complesso delle funzioni obbligatorie dei Comuni partecipanti (ma anche dalle Province soppresse) quelle che transiteranno, nell'eventualità, obbligatoriamente (ed anche volontariamente) alle Unioni di Comuni che, stante l'attribuzione di tutte le funzioni fondamentali in loro favore, dovranno peraltro rendersi destinatarie della quasi totalità della fiscalità municipale, fatta eccezione per quella opzionale. Non ha fatto, altresì, alcuna menzione alle modalità e ai criteri intesi a valorizzare a stralcio le risorse riferibili a quelle funzioni e a determinare i fabbisogni *standard* caratteristici, cui provvedere con una loro specifica fiscalità, che va pertanto (ri)attribuita nel particolare e nell'eventualità. Un compito non facile sul piano squisitamente valoriale, tenuto conto anche delle economie di scala cui le Unioni dovranno ispirare necessariamente la loro gestione per razionalizzare la spesa in rapporto ai servizi da rendere ai cittadini senza alcuna ricaduta negativa.

Dunque, al problema della naturale disomogeneità dei gettiti territorialmente individuati dal legislatore federalista a sostegno dell'economia municipale, si aggiungerà quello di come, di cosa e di quanto sarà devoluto in favore delle Unioni di Comuni per garantire un efficace esercizio delle loro funzioni. Un problema che, se non risolto, imporrebbe alle medesime di vivere di finanza «riflessa» e di una eventuale perequazione «di seconda mano», certamente diversa, quanto a principi, criteri e metodologia, da quella disegnata nel complesso legislativo attuativo dell'art. 119 della Costituzione<sup>43</sup>.

In proposito, occorre riflettere su quanto siano rilevanti le differenze evidenziabili tra le risorse fiscali dei Comuni – in relazione ai gettiti derivanti dalla devoluzione in loro favore della fiscalità immobiliare, peraltro in netta caduta a seguito della recente decisione governativa di defiscalizzare la prima casa, dalla compartecipazione all'Iva spettante loro, dall'addizionale comunale Irpef e dall'imposta di soggiorno<sup>44</sup> – per determinare, in assenza di una regolazione specifica, un adeguato sistema di finanziamento diretto, assistito da un riparto perequativo delle risorse da destinare in favore di quella parte delle funzioni obbligatorie da esercitarsi in regime di Unione ma anche, ove possibile, di convenzione.

L'assenza di una specifica previsione normativa tesa a definire l'entità dei mezzi e le modalità del finanziamento delle funzioni fondamentali, così come (ri)determinate dalla *spending review*, pone un problema rispetto all'esigenza di pervenire alla riduzione del numero dei Comuni, considerati centri di lievitazione e di duplicazione della spesa locale, e alla necessità di assicurare ai neo-enti locali le risorse utili all'esercizio delle funzioni fondamentali, ulteriori rispetto a quelle previste dal d.lgs. 216/2010 (art. 3).

Fatta questa considerazione, dal momento che le funzioni fondamentali, riconosciute tali in relazione agli articoli 117, comma secondo, lettera p), e 119, comma quarto,

---

<sup>43</sup> Frieri F. R., Gallo L., Mordenti M. (a cura di), *Le Unioni dei Comuni*, Rimini, 2012; Tommasetti A., Ranucci S., *Gli effetti del federalismo municipale sul bilancio dell'ente locale*, Milano, 2012.

<sup>44</sup> Ranucci S., *Sintesi e conclusioni*, in Frieri F. R., Gallo L., Mordenti M. (a cura di), in *Le Unioni dei Comuni*, Rimini, 2012.

devono essere finanziate integralmente – secondo i principi e i criteri individuati dalla legge delega 42/2009 e provvedimenti attuativi – con i fabbisogni *standard* in luogo della spesa storica, viene a porsi il problema della (ri)determinazione e della ripartizione *infra*-territoriale, da doversi effettuare attraverso indicatori correttivi rispetto a quelli utilizzati a mente della ricognizione eseguita ai sensi del d.lgs. 216/2010, oltre che tenendo conto delle agevolazioni finanziarie previste in favore delle Unioni di Comuni dal legislatore attuativo del federalismo fiscale.

Proprio per questo motivo, poiché le Unioni di Comuni succedono a titolo universale nei rapporti giuridico-economici in essere già perfezionati dai Comuni partecipanti all'atto della loro istituzione, si rende necessaria la presenza di una norma di raccordo. Una previsione legislativa che chiarisca i tempi e le modalità attraverso i quali garantire loro la dovuta autonomia finanziaria, sì da escludere che esse continuino ad essere percepite come un prodotto istituzionale derivato dalla sommatoria delle funzioni originariamente facenti capo ai Comuni compartecipi.

A fronte di un tale stato di cose occorre, quindi, ricercare una soluzione che prioritariamente eviti il danno emergente che potrebbe essere subito dalle neonate Unioni di Comuni – tra non molto a corto delle risorse necessarie ma soprattutto autonome – e, contemporaneamente, faccia guadagnare tempo per definire più corrette modalità di accesso al cosiddetto federalismo fiscale a regime, salvo una involuzione normativa in tal senso.

Al riguardo, è necessario sottolineare che l'esercizio diretto delle funzioni fondamentali da parte delle Unioni di Comuni – considerata la loro configurazione di enti locali veri e propri e, quindi, il loro dovere istituzionale di rendere esigibili i loro servizi nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità – esige un ripensamento degli attuali criteri di determinazione dei fabbisogni *standard*. Ciò perché quelli riferibili a quelle Unioni non possono essere ancorati al parametro territoriale fissato dalle attuali vigenti leggi attuative del federalismo fiscale, che hanno prodotto il risultato ricognitivo di cui al d.lgs. 216/2010, in quanto toccherà

alle Regioni individuare il *format* demografico-territoriale ottimale, entro il quale spetterà poi alla libera volontà dei Comuni optare per la migliore forma aggregativa.

In alternativa, volendo lasciare le cose così come sono, occorrerà bandire ogni ipocrisia politica e dire che quanto fatto sino ad oggi in tema di federalismo fiscale non va bene. Conseguentemente, bisognerà riscriverlo ovvero metterlo da parte, con ovvia radicale riformulazione dell'art. 119 della Costituzione.



# CAPITOLO TERZO

### 3. Le fusioni dei Comuni

---

A fianco alla disciplina dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali ha cominciato a concretizzarsi, sin dal 1990, una normativa incentivante della fusione dei Comuni (art. 15 Tuel, di recente modificato al comma secondo dalla legge 56/2014, la cosiddetta Delrio).

Un istituto produttivo della formazione di un nuovo soggetto istituzionale unitario, generato dalla novazione, *stricto sensu* (da intendersi, quindi, sotto il profilo civilistico e fiscale, tale da avere un effetto complesso di tipo estintivo-costitutivo e, dunque, novativo), in capo ad un neo-ente locale di tutti i rapporti giuridici intrattenuti dai Comuni che si fondono, in perfetta sintonia con la tradizionale teoria delle obbligazioni.

Il tutto, da realizzarsi attraverso la previsione di un sostegno economico statale straordinario, meglio di scopo, originariamente previsto per la durata di un decennio successivo al perfezionamento della fusione, commisurato al valore dei trasferimenti ordinariamente spettanti per garantire il funzionamento vitale dell'ente, da aggiungersi agli eventuali contributi disposti, al riguardo, da appositi interventi legislativi regionali<sup>45</sup>.

Per il buon esito di un siffatto processo di aggregazione delle istituzioni locali anche le Regioni dovranno assumere un importante ruolo. Non solo limitato a disciplinare, con proprie leggi, le procedure funzionali al perfezionamento delle fusioni ma, ovviamente, esteso alla elaborazione della pianificazione attuativa da doversi concertare con gli enti locali e concretizzare attraverso la definizione di un apposito piano di riordino territoriale. Un programma inteso ad aggregare i protagonismi istituzionali locali e a concentrare i finanziamenti relativi, statali e regionali aggiuntivi, in favore delle fusioni dei Comuni, quale soluzione definitiva da adottare come naturale conseguenza del più sperimentato istituto dell'Unione, sino ad oggi

---

<sup>45</sup> Tubertini C., *Oltre l'esercizio associato delle funzioni: la fusione*, in Vandelli L. (a cura di) *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, 2014.

risultato più attrattivo perché lascia inalterati e indenni i simboli identificativi del vecchio municipalismo.

In una tale strategia, legislativa e di razionalizzazione economica, ogni Regione avrà pertanto l'onere di analizzare, preventivamente e accuratamente, la composizione geomorfologica e demografica dei Comuni ricadenti su proprio territorio. Individuando, prioritariamente, in ambiti pressoché contigui ovvero vicini, le vocazioni territoriali e ambientali riferite alla produttività in senso lato, ivi compreso il patrimonio storico-culturale e i riferimenti religiosi nonché le ricchezze termali da impiegare nel processo di incentivazione di un rinnovato incremento turistico, indispensabile per generare benessere diretto e indotto. Un modo, questo, per rinvenire le necessarie affinità e omogeneità, tali da costituire il corretto presupposto sul quale fondare, attraverso la più diffusa e partecipata attività di partenariato pubblico con tutti i Comuni, la migliore ipotesi di riordino del proprio sistema autonomistico locale.

Funzionali a tutto questo saranno, pertanto, le rilevazioni e le successive elaborazioni, propedeutiche a pervenire alla migliore decisione politico-istituzionale, ampiamente condivisa. Una decisione importante, proprio per questo motivo essa dovrà essere preventivamente corroborata dalle necessarie e ineludibili misurazioni sociologiche e antropologiche effettuate sulla popolazione interessata, tenendo conto delle eventuali diverse etnie storicamente insediate sul territorio e dello stabile posizionamento intervenuto su di esso a cura delle più recenti immigrazioni.

L'esito di siffatte analisi consentirà, alla Regione, la corretta elaborazione di una eventuale programmazione delle fusioni, da incentivare ulteriormente con interventi finanziari di scopo, e di dotarsi di un apposito strumento di pianificazione.

Due strumenti utili:

- da una parte, a rendersi promotrice della fusione di tutti quei Comuni che fanno fatica, in considerazione della loro dimensione territoriale, ad assicurare una gestione efficace ed efficiente dei servizi di loro attribuzione nonché a stimolare le migliori politiche di sviluppo locale, diversamente impedito nelle piccole realtà;

- dall'altra, a consentire ai Comuni interessati la ineludibile analisi preliminare di fattibilità della loro fusione, sulla quale fare convergere, prima, i loro organi consiliari e, successivamente, le loro collettività, mediante l'espressione del consenso referendario.

L'istituto della fusione rintraccia il fondamento della sua disciplina applicativa, statale e regionale, nella Costituzione.

L'art. 15, comma 1, primo periodo, del vigente Tuel sancisce, infatti, che le Regioni possono, a mente del combinato disposto degli artt. 117 e 133, modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, in stretta condivisione con le popolazioni interessate da perfezionare nelle forme previste da apposite leggi regionali. Una disposizione legislativa che ha rinvenuto la sua disciplina applicativa nel primitivo decreto del Ministro dell'Interno n. 138 dell'1 settembre 2000, modificato con omologo provvedimento dell'1 ottobre 2004, n. 284, funzionali ad adottare il regolamento attuativo.

Da una siffatta combinata lettera discende che competono esclusivamente alle Regioni i poteri costituzionalmente spettanti in materia di mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni e che tali poteri sono rintracciabili negli artt. 117, comma quarto, e 133, comma secondo, della Carta.

Dal che, alle Regioni una tale *potestas* viene loro riconosciuta in via residuale, e quindi esclusiva, dalla novellata Costituzione del 2001, esercitabile attraverso tipiche leggi-provvedimento, gravate dall'obbligo in capo alle stesse di «sentire» le collettività interessate<sup>46</sup>. Un obbligo da esercitarsi con precise modalità, garanti della partecipazione democratica al perfezionamento del relativo e imprescindibile consenso. Un risultato cui, secondo il giudizio consolidato della Consulta<sup>47</sup>, dover pervenire unicamente attraverso il *referendum* consultivo, unanimemente riconosciuto come l'unico strumento idoneo ad accertare la volontà autonomistica

---

<sup>46</sup> La Corte costituzionale si è interessata del tema specifico pronunciandosi, in proposito, con ripetute sentenze. Su tutte, si leggano la n. 36/2011, la n. 47/2003 e la 94/2000.

<sup>47</sup> Si leggano, da ultimo, sentenze nn. 66/2007, 116/2006, 334/2004 e 237/2004.

delle popolazioni coinvolte. Queste ultime non necessariamente coincidenti con la totalità della popolazione dei Comuni interessati dalla fusione ma unicamente da quelle residenti nei territori destinati ad essere trasferiti ad altro Comune<sup>48</sup>, senza con questo impedire che possano essere consultate le collettività comunali interessate nella loro totalità<sup>49</sup>.

La previsione legislativa statale più risalente è rinvenibile nella legge 142/90, recante la disciplina organica dello «Ordinamento degli enti locali», che ebbe a porsi il problema della inadeguatezza del sistema municipalistico formato da una miriade di Comuni di proporzioni assai limitate (i cosiddetti Comuni-polvere) e, in quanto tali, afflitti da insufficienze strutturali (territoriali, demografiche, organizzative e finanziarie) impeditive di un corretto esercizio istituzionale.

Una aspettativa, quella di incentivarne la concentrazione, per lo più disattesa, considerata la caratterizzazione facoltativa dell'opzione non affatto assistita dall'obbligo relativo, poi sopravvenuto (ma ripetutamente prorogato), di gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni di ridotta dimensione demografica, rilevatosi successivamente di per sé insufficiente al conseguimento degli obiettivi programmati in termini di riduzione degli enti locali. Ciononostante il persuadente incentivo fissato nell'art. 20, comma primo, del D.L. 95/2012 - consistente in un contributo statale, godibile in ragione di anno finanziario e per la durata di un decennio, commisurato al 20% dei trasferimenti usufruiti dai Comuni oggetto di fusione nel corso dell'esercizio finanziario 2010 comunque in misura non superiore a 1,5 milioni di euro - che ha fatto sì che si perfezionassero conseguentemente 25 fusioni nel successivo biennio comprendenti 59 enti locali.

Il tutto assistito, da ultimo, dal decreto ministeriale 21 gennaio 2015 con il quale sono state fissate le modalità per il riparto e l'attribuzione, a decorrere dal 2014, degli anzidetti contributi spettanti ai Comuni istituiti a seguito di fusione, sia perfezionati

---

<sup>48</sup> Al riguardo, si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 97/200 e 453/1989.

<sup>49</sup> Sul tema specifico, si legga sentenza della Consulta n. 433/1995.

per unione (ovverosia mediante la costituzione di un nuovo Comune) che per incorporazione. Una disciplina che ha portato a censire progressivamente all'1 gennaio 2014 un totale di 8.057 Comuni sensibilmente diminuito ad oggi, tanto da rendicontare, all'esordio del corrente 2016, la cifra *record* di 8.006.

Un fenomeno aggregativo che ha registrato, sia nel totale generale che nell'ultimo parziale rendicontato (2015), il primato in Lombardia<sup>50</sup>, puntuale nella produzione delle relative leggi regionali, l'ultima delle quali (la 35/2014) ha dato immediato seguito alle modifiche introdotte al Tuel dalla legge statale 56/2014, a differenza del resto del Paese, specie nel Sud, ove vi si fa poco ricorso all'istituto. Un rifiuto spesso determinato dalla mancata consapevolezza della positività dell'istituto, in relazione soprattutto allo stato comatoso in cui versano i Comuni in termini di bilanci e di *performance* amministrative, appena vitali, ma anche a causa di una sorta di irriducibile attaccamento al proprio campanile e a tutte le tradizionali simbologie che lo caratterizzano.

Una negatività tanto diffusa - quella rinvenibile nei bilanci, ingessati e spesso non propriamente veritieri, e nella non sufficienza delle risorse da destinare alla spesa corrente - che avrebbe dovuto favorire la crescita di una cultura aggregativa delle istituzioni locali, funzionale ad accelerare la formazione di nuovi decisori pubblici. Realtà istituzionali da posizionare su dimensioni socio-demografiche tali da potere esercitare politiche di crescita e di sviluppo locale, propedeutiche a rimediare alle disponibilità finanziarie di per sé insufficienti, penalizzate da bilanci sofferenti e, in quanto tali, destinati al peggioramento, se non assistiti da interventi straordinari *ad hoc*, nonché a favorire l'insediamento sul territorio di una neo-tipologia di ente comunale capace di generare nuovi processi gestori della *res pubblica* locale all'insegna della migliore economia di scala.

Ad un siffatto stato di precarietà dei conti, per alcuni versi sistemico, hanno dato una mano, in modo segnatamente negativo, l'introduzione del predissesto, cui si è fatto

---

<sup>50</sup> Pacella R., Milanetti G., Verde G., *Fusioni: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale, febbraio 2015.

specifico riferimento nel secondo capitolo, e la sequela dei decreti leggi 35/2013, 66/2014 e 78/2015, con i quali se - da una parte - si sono garantiti i pagamenti (molto) arretrati ai creditori, dall'altra, si è accollato ai nipoti il pagamento delle relative cambiali firmate dai nonni, attraverso l'impegno di restituire in trenta anni le ingenti somme anticipate *ad hoc* dalla Cassa DD.PP. per generare nuove liquidità<sup>51</sup>.

A tutto questo va aggiunto l'obbligo costituzionale, preteso dall'Unione Europea, per Comuni e Regioni di lavorare per l'equilibrio complessivo della Repubblica. Un obbligo sancito dalla Costituzione revisionata nel 2012 del quale in pochi hanno tenuto conto, tant'è che oggi, nell'impossibilità del legislatore di modificare nel tempo utile (a valere dell'1 gennaio 2016) gli artt. 9 e 10 della legge rinforzata 243/2012, nel senso di liberare dai relativi impegni «impossibili» il sistema autonomistico territoriale, lo stesso è ricorso a «palliativi», del tipo la neo disciplina sancita dalla legge di stabilità per il 2016.

Ciò in attesa di un intervento parlamentare «rinforzato», modificativo della attuale previsione contenuta nella legge 243/2012, al momento previsto nell'ipotesi di DDL di iniziativa governativa all'esame della Commissione Bilancio della Camera<sup>52</sup>, della quale si è già avuto modo di accennare in un precedente capitolo, modificativo degli artt. 9, 10, 11 e 12 dell'anzidetta legge 243/2012, sostanzialmente in linea e continuità con quanto deciso dal legislatore della legge di stabilità 2016, appena approvata<sup>53</sup>. Un

---

<sup>51</sup> A tal proposito, la sottoposizione alle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale rappresenterà, nel caso di fusione che comprenda Comuni interessati da un tale fenomeno, un problema non di poco conto, sia in termini di formalizzazione del bilancio consolidato di fusione - rappresentativo dei saldi dei Comuni che si fondono e, quindi, che spariscono giuridicamente perché divenuti un unico nuovo soggetto giuridico pubblico - che in riferimento alle scadenze previste e ai risultati programmati nei rispettivi «piani di rientro dai disavanzi di amministrazione prodotti negli anni.

<sup>52</sup> *La V Commissione della Camera dei Deputati (Bilancio, tesoro e programmazione) ha approvato al riguardo, in data 10 novembre 2015, un documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, propedeutica alla definizione dell'ipotesi di modifica della legge rinforzata n. 243/2012.*

<sup>53</sup> Proposta di riforma degli articoli 9, 10, 11 e 12 della legge n. 243/2012, elaborata dai tecnici della Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. L'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è modificato come di seguito indicato.

Il comma uno è sostituito come segue: "I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e Bolzano si considerano in equilibrio allorquando rispettano un obiettivo – stabilito dalla legge dello Stato con valenza triennale, anche tenendo conto di parametri di virtuosità – relativo ad un saldo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto.

elaborato che modifica profondamente il sistema dei vincoli di bilancio individuato nella legge rinforzata del 2012, segnatamente penalizzante nei confronti del sistema autonomistico territoriale e, per certi versi, non propriamente funzionale all'obbligo di tutela dei saldi di finanza pubblica complessivi.

Una soluzione, quella contenuta nella legge 208/2015, che presenta non poche debolezze, prima fra tutte quella di coordinarsi non perfettamente con quanto disposto dalla legge 243/2012 che, giova, ripeterlo, per essere modificata necessita non già di una legge ordinaria bensì di un ulteriore provvedimento legislativo approvato a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

Quanto definitivamente disciplinato nei commi 707-734 dell'unico articolo di cui si compone la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015 n. 208 - S.O. n. 70/L Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2015), che ha riscritto e implementato quanto originariamente previsto dall'art. 35 del primitivo DDL governativo, insedia e impone a Regioni ed enti locali - in sostituzione dell'obbligo di attenersi al Patto di stabilità, da ritenersi quindi sostanzialmente sostituito dal cosiddetto pareggio di bilancio<sup>54</sup> - il saldo non negativo in termini di competenza<sup>55</sup>, tra entrate e spese finali,

---

Al comma 2, le parole “registri un valore negativo dei saldi” sono sostituite dalle parole “registri un saldo inferiore all’obiettivo” e le parole “lettere a) e b), sono soppresse.

Al comma 3, primo periodo le parole “Eventuali saldi positivi sono destinati” sono sostituite con le parole “L’eventuale miglioramento conseguito nell’obiettivo di saldo è destinato” e al secondo periodo, le parole “i saldi positivi di cui al primo periodo possono essere destinati” sono sostituite con le parole “il miglioramento conseguito nell’obiettivo di saldo di cui al primo periodo può essere destinato”.

Al comma 4, le parole da “dell’equilibrio gestionale” sino al termine del comma, sono sostituite con le parole “dell’obiettivo di saldo”.

I commi 5 e 6, dell’art. 9 sono abrogati.

2. L’articolo 10 è modificato come di seguito indicato.

Al comma 3, primo periodo, le parole “l’equilibrio della gestione di cassa finale” sono sostituite dalle parole “l’obiettivo di saldo di competenza finale” e le parole “lettera a)” sono soppresse. Al secondo periodo le parole “il saldo di cassa” sono sostituite con le parole “l’obiettivo di saldo” e le parole “lettera a)” sono soppresse.

Al comma 4, le parole “rispettato l’equilibrio” sono sostituite con le parole “raggiunto l’obiettivo di saldo” e le parole “il saldo negativo concorre alla determinazione dell’equilibrio della gestione di cassa finale” sono sostituite con le parole “il differenziale negativo concorre alla determinazione dell’obiettivo di saldo finale”.

3. Gli articoli 11 e 12 sono abrogati.

<sup>54</sup> Una abrogazione esplicita, quella sancita nel comma 707 ed afferente al Patto di stabilità (di Comuni e Regioni), che tuttavia non esonera gli enti dalla sottoposizione agli adempimenti per il monitoraggio e alla relativa certificazione di quello riferito al 2015, con la ovvia conseguenza che rimarranno applicabili le rispettive sanzioni riguardanti un eventuale mancato raggiungimento dell’obiettivo, anche riferito agli esercizi precedenti.



eventualmente modificabile dai meccanismi di compensazione, sia regionale<sup>56</sup> che nazionale<sup>57</sup>, (comma 710).

Esso non può, pertanto, essere letto in disarmonia con l'anzidetto art. 9 della legge 243/2012 che, per l'appunto, ha introdotto, dall'1 gennaio 2016, l'obbligo per tutti gli enti territoriali di conseguire l'equilibrio di bilancio di parte corrente e complessivo, sia di cassa che di competenza. Il tutto definito dal legislatore di stabilità provvisoriamente e in via sperimentale, diversamente da quanto effettuata nel 2015 dalle Regioni che hanno fatto apposita opzione in proposito.

In buona sostanza, in relazione a quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2016, il bilancio di previsione 2016-2018 deve essere, ineludibilmente, rispettoso del saldo di competenza finanziaria potenziata. Quanto ai vincoli sanciti dall'anzidetta legge rinforzata attuativa dell'art. 81 della Costituzione (legge 243/2012), sono da ritenersi applicabili al bilancio approvato nel 2016 a valere sull'esercizio finanziario successivo (2017)<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Nella formazione di un tale saldo di competenza non incideranno le spese sostenute dagli enti locali, fino alla concorrenza di 480 milioni di euro complessivi, per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione ovvero su risorse rinvenienti dal ricorso al debito (comma 713).

<sup>56</sup> Per compensazione regionale è da intendersi, nell'ambito della disciplina della flessibilità della più generale regola del cosiddetto pareggio di bilancio da applicare su scala nazionale e regionale, la *facultas delle Regioni di potere autorizzare gli enti locali, ricadente sul loro territorio, a peggiorare il saldo di competenza. Ciò allo scopo di consentire un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, funzionali agli investimenti produttivi, a condizione però che sia assicurato l'obiettivo complessivo di equilibrio di bilancio su scala regionale, da ritenersi tale allorquando viene a determinarsi un contestuale miglioramento compensativo, di pari entità, del saldo dei restanti enti locali e della Regione medesima. Uno spazio finanziario compensativo degli altrui squilibri ceduto dalla Regione agli enti locali del proprio territorio che dovrà privilegiare, prioritariamente le esigenze dei Comuni cosiddetti polvere (con popolazione al di sotto dei mille abitanti) ovvero di quelli formatosi a seguito di fusione a partire dal 2011 (commi 728 e 729).*

*Gli enti che, comunque, cedono spazi finanziari, a vantaggio dei disequilibri altrui, nell'ottica delle sopravvenuto principio della solidarietà istituzionale, godono di un incentivo equivalente per i due esercizi finanziari successivi che pesano - al contrario e, quindi, in termini di peggioramento dei rispettivi obiettivi - sugli enti locali che hanno goduto dell'acquisizione solidaristica (comma 731). Sul punto, è legittimo supporre qualche dubbio di incostituzionalità, soprattutto relazionato all'art. 119 della Costituzione, anche perché l'individuato meccanismo di tipo compensativo-solidaristico, di fatto, concretizza una sorta di perequazione orizzontale non affatto contemplata nell'ordinamento costituzionale.*

<sup>57</sup> Il comma 732, tenuto conto di quanto scandito nel comma 730 in relazione ai termini temporali (15 aprile e 15 settembre) previsti per le richieste degli enti locali alle Regioni di acquisizione di propri spazi finanziari, concede agli enti locali una altra importante chance, da ritenersi compatibile con la Costituzione. Una opzione - da esercitarsi entro il 15 giugno di ogni anno e nel caso in cui i medesimi maturino la motivata presunzione di non conseguire l'obiettivo di pareggio di bilancio nonostante gli anzidetti meccanismi di flessibilità regionale - che consentirebbe ai medesimi di chiedere allo Stato ulteriori spazi finanziari, mediante specifica richiesta da avanzare alla Ragioneria generale. Un adempimento che fa da contraltare, ovviamente, alle eventuali offerte di spazi finanziari, effettuate entro il 10 luglio, da parte degli enti locali che ritengano verosimilmente di superare l'obiettivo relativo di pareggio di bilancio.

<sup>58</sup> Sul tema, è esaustiva la circolare n. 5, adottata dal MEF-Ragioneria generale dello Stato lo scorso 10 febbraio 2016, concernente le nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per Regioni, Città metropolitane, (Province)

Con questo verrebbe rinviata, non si comprende fino a che punto in linea con la Costituzione, l'applicazione della legge rinforzata 243/2012. Tutto ciò si estrinseca con una sostanziale modifica, voluta dal legislatore ordinario di fine d'anno (stabilità 2016), della legge attuativa dell'art. 81 della Carta pretesa dalla legge costituzionale 1/2012 (art. 5).

Una modifica (e qui, risiede il verosimile sospetto di incostituzionalità sotto diversi profili) che tuttavia incide profondamente sulla disciplina esistente, dal momento che:

a) rinvia gli altri tre saldi previsti nel suddetto art. 9 della legge attuativa dell'art. 81 della Costituzione, più precisamente quelli finale e corrente di cassa nonché quello corrente di competenza, sia a preventivo che a consuntivo;

b) dispone la deroga, per il 2016, al saldo finale di competenza, quanto al fondo pluriennale vincolato, fatta eccezione per quello collegato al debito, al fondo crediti di dubbia esigibilità, al fondo rischi e avanzo destinato agli investimenti nell'edilizia scolastica;

c) cancella l'obbligo di osservazione del Patto di stabilità mantenendo le sanzioni nel nuovo saldo (comma 710)<sup>59</sup>;

d) rimette ad un successivo decreto ministeriale, quello previsto dall'art. 11, comma 11, del vigente d.lgs. 118/2011, l'adeguamento relativo degli schemi di equilibrio di bilancio (comma 712).

A cominciare da quest'anno, verosimilmente, se ne vedranno, quindi, delle belle. In termini di parificazione dei bilanci regionali da parte del Magistrato contabile, di verifiche ordinarie ai Comuni della Corte dei conti esercitate *ex 148-bis* Tuel, di conseguimento degli equilibri sui quali non potranno più incidere i residui fasulli di ieri, di difficoltà di ricorrere all'indebitamento per investire (salvo che non venga tempestivamente modificato l'art. 10 della legge 243/2012). Quest'ultimo reso

---

*Comuni, fatta eccezione per quelli per quelli che hanno già perfezionato i processi di fusione. Un documento che contiene tutte le indicazioni utili alla determinazione del nuovo saldo di finanza pubblica e alle modalità afferenti al monitoraggio e alla certificazione nonché i criteri interpretativi per la corretta applicazione delle nuove regole di finanza pubblica.*

<sup>59</sup> Rizzo L., *Dal patto di stabilità all'attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni*, Centro studi sul federalismo, gennaio 2016.

impossibile a causa del disequilibrio complessivo delle istituzioni ricadenti nella regione geograficamente intesa, ente Regione compreso, quale requisito ineludibile per ricorrere al debito cosiddetto produttivo, indispensabile per determinare la crescita.

A fronte di una tale difficile situazione, gli strumenti, resi disponibili dall'ordinamento in favore del sistema autonomistico, utili a migliorare lo stato di attuale difficoltà gestionale rimangono i soliti, cui sino ad oggi in pochi hanno fatto ricorso:

- l'incremento della capacità istituzionale dei decisori pubblici;
- la formazione continua del personale e la corretta esecuzione di appositi piani di rafforzamento dell'agire amministrativo;
- il ricorso obbligatorio al dissesto in presenza delle condizioni obiettive previste dall'art. 244 Tuel<sup>60</sup>;
- l'utilizzo consapevole e, dunque, non strumentale degli strumenti pluriennali di riequilibrio finanziario di cui agli artt. 243 *bis-quater* del Tuel;
- il ripristino della correttezza gestoria ordinaria per i Comuni già dissestati, tenuti ad approvare il bilancio stabilmente riequilibrato, *ex art.* 259 Tuel;
- il sensibile potenziamento dell'azione di accertamento e di riscossione esercitata dagli enti territoriali nettamente al di sotto della soglia minimale;
- una revisione della spesa che divenga veramente tale, a condizione che vengano puntualmente prodotte e approvate, nel breve periodo, le necessarie riforme strutturali;
- l'esercizio unitario delle politiche locali tendenti a ripristinare *in situ* il massimo della trasparenza e una concreta azione formativa e di controllo nei confronti della dilagante corruzione.

---

<sup>60</sup> Jorio F., *Il dissesto*, in Caterini E. e Jorio E. (a cura di) *Il predissesto nei comuni*, Rimini, 2013; Padovano O., *Debiti fuori bilancio e dissesto finanziario negli enti locali: procedure di risanamento*, Pescara, 2011; Gori E., Fissi S., *Il dissesto finanziario negli enti locali*, 2012, Milano; De Dominicis A., *Dissesto degli enti locali*, Milano, 2000.

L'opportunità in più per i Comuni, per fare sì che i medesimi abbiano meno occasioni di dispersione di risorse umane e finanziarie, è rappresentata dalla fusione.

Ciò in quanto l'opzione alternativa dell'Unione (art. 32 Tuel):

a) incrementa gli enti locali esistenti, determinando una illogica moltiplicazione dei centri decisionali, pericolosi per l'economia non solo a causa della affollata presenza di altrettanti centri di acquisto. Ciò nella naturale logica che, per esempio, cinque Comuni che costituiscono una Unione diventano, infatti, sei enti locali, peraltro, dalla difficile gestione coordinata<sup>61</sup>;

b) non ottimizza la spesa e gli organici considerate le difficoltà storiche che caratterizzano la temporaneità delle gestioni di tipo associativo rispetto a quelle esercitate attraverso la costituzione di un definitivo soggetto giuridico, del tipo le società nell'ambito del diritto civile, obbligato all'utilizzo di strumenti e di percorsi decisori, alla certezze dei bilanci, alla presenza di autorità di controllo più stabili, ad un organico direttamente proporzionato alle reali necessità. Il tutto, fatte ovviamente salve l'autonomia che la Costituzione attribuisce agli enti locali e le politiche di salvaguardia e/o di tutela dei diritti di occupazione dei dipendenti pubblici;

c) non realizza quella assoluta comunione di intenti indispensabile per costituire la «impresa istituzionale unitaria», caratterizzata dall'esigenza esistenziale di produrre una tangibile utilità sociale nel rispetto dell'equilibrio complessivo, spesso funzionale a realizzare, nell'assoluta condivisione, quel partenariato creativo pubblico-privato con il sistema imprenditoriale tradizionale, senza il quale non si va, altrimenti, da alcuna parte nella gestione dei servizi pubblici. Ciò in quanto la soluzione alternativa dell'Unione - da tanti Comuni esperita a mo' di mero tentativo spesso successivo a quello delle convenzioni (art. 30 Tuel) o dei consorzi (art. 31 Tuel) - si porta dietro il limite culturale del cosiddetto gonfalone che condiziona irrimediabilmente le scelte gestionali e quelle degli investimenti, tesi ad essere prevalentemente spartiti equamente, in quanto tali improduttivi sul piano della crescita del PIL locale, reso

---

<sup>61</sup> Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Audizione «La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali», avanti la Commissione Affari costituzionali della Camera, 1 dicembre 2015.

possibile esclusivamente a seguito di sani e oggettivi progetti industriali congeniali ad una maggiore qualità del prodotto amministrativo e/o dei servizi.

La formula della fusione rappresenta, pertanto, la soluzione vincente a che si realizzi tutto ciò che l'Unione dei Comuni non assicura, ma soprattutto al fine di contribuire al reale conseguimento dell'equilibrio del bilancio della Repubblica. Un istituto che consente l'esordio a regime di nuove istituzioni capaci di generare risorse diversamente spendibili, in ragione dell'economia di scala, e di rendere operativa e più produttiva l'impresa istituzionale locale. Due elementi sinergicamente idonei ad incrementare il PIL del territorio, sotto lo zero nelle zone depresse.

Un risultato indispensabile per la formazione del bilancio consolidato dello Stato, determinato dalla somma dei saldi prodotti dalle autonomie regionali e locali, obbligate a concorrervi così come alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97 Cost.). Ciò in considerazione che l'alternativa dell'Unione dei Comuni - per come sottolineato - incrementa naturalmente il numero degli «enti locali» esistenti, peraltro dalla difficile gestione coordinata, in quanto tale causa di un maggiore dispendio delle connesse risorse tecniche di funzionamento vitale.

Di contro, la formazione seriale di grandi Comuni, generati da fusioni ragionevoli, realizzerebbe - per un versante - la dieta istituzionale<sup>62</sup> oramai imprescindibile dalle sane politiche di finanza pubblica, che dovrà essere coadiuvata da un numero di Comuni sempre al ribasso e - per un altro - eviterebbe la frammentarietà e la disorganicità degli investimenti produttivi, del tipo quelli che hanno prodotto, nel passato, inutili e dispendiose ripetizioni gestionali del tipo quelle eseguite anche dalle Unioni.

Il legislatore, attuale autore della legge di stabilità 2016, ha consapevolezza di una tale favorevole occasione tanto da aver sancito - a titolo di incentivo specifico e, quindi, decisamente tecnico - il raddoppio dal 20% al 40% dei trasferimenti (comma 18, lettera a, articolo unico della legge 208/2015), a valere su quelli del 2010, comunque in misura non superiore a 1,5 milioni di euro, nonché lo sblocco del

---

<sup>62</sup> Gutgeld Y., *La revisione della spesa: da "dieta" a "cambio stile di vita"*, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 20 settembre 2016.

*turnover* (comma 18, lettera a, articolo unico della legge 208/2015)<sup>63</sup>, per le amministrazioni che opteranno per una Unione di Comuni ovvero una fusione con altri. Un modo per rinunciare a qualche standard e a qualche storica denominazione municipalistica in cambio della generazione di nuove autonomie locali che sappiano evitare gli altrimenti inevitabili *default* dei numeri e dei diritti di cittadinanza. Due strumenti incentivanti (incremento decennale dei trasferimenti e opportunità occupazionale) che assumeranno maggiore e più stabile valore nell'ipotesi di fusione, atteso che da essa deriva la formazione permanente di un nuovo ente locale, provvisto di una dotazione organica ottimale, che si renda garante - nella certezza della sua definitività e, quindi, nel tempo - del soddisfacimento delle esigenze della neonata comunità locale, cui dovere garantire le funzioni fondamentali e le prestazioni essenziali assegnategli a mente della Costituzione.

Un problema serio è rappresentato dal procedimento di fusione, nei confronti del quale le Regioni, chiamate a legiferare in proposito nel dettaglio, hanno dimostrato una scarsa propensione a scegliere il meglio, spesso confondendo le regole più utili con quelle più convenienti in tema procedurale, pregiudicando così la formazione delle fusioni sotto il profilo della certezza giuridico-economica<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> *In relazione al conteggio delle spese di personale e delle capacità assunzionali, cui dovere fare riferimento per determinare l'entità della nuova occupazione nell'ipotesi di Unione di Comuni (ma anche di Fusione), si leggano le recentissime delibere nn. 6/2016 (relatore Braghò) e 8/2016 (relatore Luberti) adottate dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, entrambe depositate il 20 gennaio 2016. Della medesima Sezione di controllo è interessante leggere, in relazione alla opportunità di sblocco del turnover offerta dalla legge di stabilità per il 2015, intesa anch'essa ad incentivare l'esercizio aggregato delle funzioni fondamentali dei Comuni mediante unione o convenzione.*

<sup>64</sup> I Comuni possono dare avvio - come detto - al procedimento di fusione a mente delle rispettive leggi regionali (art. 133 Cost. e art. 15 Tuel). I presupposti del procedimento di fusione - codificati, per esempio, nelle leggi regionali di Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Puglia e Sardegna - sono, di norma, scanditi in una relazione d'accompagnamento dell'iniziativa amministrativa, della quale costituiscono la parte motiva. Vengono solitamente rappresentati unitamente all'analisi del territorio di riferimento - concernente la predisposizione della planimetria unitamente alla delimitazione dei nuovi confini dell'ente corredata da opportune rilevazioni planimetriche - che delinea la nuova articolazione amministrativa, con l'individuazione, ove occorrenti, dei municipi volti a soddisfare il requisito della partecipazione attiva dei cittadini, nonché alla rilevazione degli elementi finanziari significativi, tratti dall'ultimo bilancio approvato dai Comuni interessati.

La fase procedurale inizia con la predisposizione dei contestuali atti d'impulso da adottare da tutti i Comuni in sede consiliare, ove si perfezionano le volontà istituzionali. Di conseguenza, si apre quella relativa all'esperimento delle



---

garanzie democratiche, che si formalizzano attraverso i consensi/dissensi espressi dai cittadini in un apposito *referendum* consultivo. Uno strumento di partecipazione universale disciplinato, di volta in volta, dalle leggi regionali. A ben vedere, il procedimento di fusione dei Comuni registra, in via teorica, il massimo della partecipazione democratica possibile, atteso che al risultato concorrono sia dei rappresentanti eletti, tenuti a perfezionare le delibere d'impulso, che dei rappresentati, chiamati a esprimere il loro parere in sede referendaria.

Assumono rilievo, ovviamente, gli *step* successivi, specie quelli che caratterizzano la transitoria gestione istituzionale, l'esercizio della potestà statutaria, la formazione dei bilanci e del prelievo tributario, a mente delle modifiche introdotte dalla legge 56/2014.

*Organi istituzionali.* La gestione del nuovo ente è demandata, in via provvisoria, ad un Commissario prefettizio.

Al fine di assicurare la continuità con l'azione politica intrapresa dai vari organici comunali in fase di fusione, la legge prevede che il Commissario debba essere coadiuvato nel suo lavoro di gestione da un comitato consultivo (comma 120, legge 56/2014). Tale comitato, istituito senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, è composto da chi ricopriva la carica di Sindaco a far data dalla definitività della intervenuta fusione. Al riguardo, è previsto l'obbligo di consultare il comitato per alcune tipologie di atti normativamente elencati quali, ad esempio, la predisposizione di pareri sullo schema di bilancio e sull'eventuale variazione agli strumenti urbanistici. In ogni caso, deve essere convocato a cadenza periodica, o anche su richiesta della maggioranza dei suoi componenti, per assolvere ai necessari obblighi di informazione su tutte le attività commissariali in corso e su quelle che si intendono programmare. Ciò al chiaro scopo di garantire alle comunità interessate la continuità amministrativa nella fase transitoria, assicurando, al contempo, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali del nuovo ente. Inoltre, la legge cosiddetta Delrio stabilisce, al comma 122, che i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del Comune conseguente alla fusione continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. La medesima disciplina è prevista per chi è stato nominato dai comuni estinti in enti, aziende, istituzioni o altri organismi.

Nelle ipotesi di fusione per incorporazione, invece, è previsto che tutti gli organi del Comune incorporato decadano a far data dalla vigenza della legge regionale che ne certifica l'incorporazione (comma 130, legge 56/2014).

*Potestà statutaria.* L'art. 1, comma 117, della legge 56/2014, nel modificare la precedente disciplina prevista dal Tuel, attribuisce ai Comuni, che hanno dato l'avvio al procedimento di fusione, la facoltà di definire lo Statuto dell'istituendo ente mediante l'approvazione di un testo conforme da parte di tutti i Consigli comunali coinvolti nelle operazioni di aggregazione. Tuttavia, lo Statuto così delineato non assume definitività. E' previsto, infatti, che possa essere modificato da parte degli organi istituzionali del nuovo Comune in virtù di una ineludibile potestà statutaria attribuita al Comune prodotto dalla intervenuta fusione. In ogni caso, lo Statuto può stabilire che vengano previsti dei municipi, sotto forma di presidio, nei territori degli enti di origine o anche soltanto in alcuni di essi. Ciò al fine di agevolare il rapporto partecipativo dei cittadini alla vita attiva dell'amministrazione, in una all'esigenza di attuare, per quanto possibile, il più condiviso decentramento dei servizi. In assenza di uno Statuto almeno provvisorio, e fino alla data di entrata in vigore di quello nuovo adottato dal rinnovato Consiglio comunale, si applicano lo Statuto e i regolamenti propri del Comune di maggiore dimensione demografica tra quelli oggetto del procedimento di fusione.

*Bilanci e tributi.* Il nuovo Comune, salvo motivata proroga, approva il bilancio di previsione entro i novanta giorni successivi alla sua istituzione (comma 125, lettera a, legge 56/2014), in deroga alle scadenze previste dall'articolo 151, comma 1, del TUEL (31 luglio per il documento unico di programmazione e 31 dicembre per il bilancio di previsione finanziario). Nell'ipotesi di mancato rispetto dei termini e nel caso di gestione provvisoria (163 TUEL), quest'ultima è consentita nei limiti degli stanziamenti di spesa prevista dalla sommatoria degli ultimi bilanci dei Comuni che si sono fusi (comma 125, lettera b, legge 56/2014). Il nuovo Comune, inoltre, approva il rendiconto del bilancio dei Comuni estinti – qualora questi non lo abbiano già fatto – e subentra nei loro adempimenti relativi alle certificazioni d'uso e alle dichiarazioni fiscali. Il Comune fuso può utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche ad uno o più dei Comuni originari anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori margini di indebitamento per il nuovo ente (comma 124, lettera b, legge 56/2014). Gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono, salvo quello del Comune di maggiore densità demografica che resta provvisoriamente in carica fino alla nomina di quello nuovo. Qualora siano stati istituiti dei municipi, i Comuni estinti possono mantenere

Per non parlare poi della totale assenza nei provvedimenti legislativi regionali di prescrizioni intese a favorire segnatamente - attraverso la previsione di regole e di interessanti incentivi da costruire eventualmente con ricorso ai Fondi comunitari, specie in relazione a quelli funzionali ad incrementare la cosiddetta Capacità istituzionale - la formazione di fusioni, principalmente allorquando la esagerata disseminazione di micro enti locali, spesso confinanti l'uno con l'altro, impedisce loro il minimo di sopravvivenza autonoma, con vertiginosa caduta dei servizi collettivi.

Relativamente alle discipline regionali, diventa utile scandire, qui appresso, le leggi regionali di carattere generale approvate dalle Regioni in materia di Unione e Fusione di Comuni, alle quali si sono spesso succedute analoghi provvedimenti di integrazione e modifica, specie di adeguamento alla più recente legge cosiddetta Delrio (L. 56/2014)<sup>65</sup>:

Abruzzo	L.R. 17 dicembre 1997, n. 143
Basilicata	L.R. 26 luglio 1993, n. 42
Calabria	L.R. 24 novembre 2006, n. 15
Campania	L.R. 29 ottobre 1974, n. 54
Emilia Romagna	L.R. 8 luglio 1996, n. 24
Friuli Venezia Giulia	L.R. 7 marzo 2003, n. 5
Lazio	L.R. 8 aprile 1980, n. 19
Liguria	L.R. 21 marzo 1994, n. 12
Lombardia	L.R. 15 dicembre 2006, n. 29
Marche	L.R. 16 gennaio 1995, n. 10
Molise	L.R. 12 maggio 1975, n. 35
Piemonte	L.R. 2 dicembre 1992, n. 51

---

tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori preesistenti ma solo fino all'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo ente.

*Regola agevolativa.* Oltre a quella di prevedere un contributo statale di scopo, nell'ordine oggi del 40% (legge 208/2015) dei trasferimenti complessivamente goduti nell'esercizio finanziario 2010, per un importo totale non superiore a 1,5 milioni di euro, nei diritti "successori" è salvaguardato il subentro del nuovo Comune nella titolarità dei benefici concessi dall'Unione Europea o dalle leggi nazionali in favore dei Comuni estinti a seguito della fusione (comma 118-bis, legge 56/2014).

<sup>65</sup> Un esempio di legislazione puntuale è quello della Regione Friuli Venezia Giulia che ha approvato, di seguito alla anzidetta L.R. 7 marzo 2003 n. 5, la L.R. 18/2007, disciplinante il referendum consultivo, la L.R. 1/2006, in attuazione dell'art. 16 del Tuel che prevede l'istituzione dei municipi nei Comuni nati da fusione, la L.R. 26/2014, istitutiva del Programma annuale delle fusioni di competenza regionale, la L.R., infine, 18/2015, di previsione di ulteriore incentivo pro fusione.



Puglia	L.R. 20 dicembre 1973, n. 26
Puglia	L.R. 6 agosto 2014, n. 34
Sicilia	L.R. 23 dicembre 2000, n. 30
Sardegna	L.R. 30 ottobre 1986, n. 58
Sardegna	DDL n. 176 del 15 gennaio 2015
Toscana	L.R. 27 dicembre 2011, n. 68
Trentino Alto Adige	L.R. 21 ottobre 1963, n. 29
Umbria	L.R. 16 febbraio 2010, n. 14
Valle D'Aosta	L.R. 7 dicembre 1998, n. 54
Veneto	L.R. 24 dicembre 1992, n. 25

Al di là dei percorsi e degli adempimenti burocratici e di consultazione democratica, individuati quasi similmente dalle leggi regionali, in tutte si evidenzia una poca cura relativamente alla generazione del «bilancio dell'insieme» che, per forza di cose, costituisce il documento contabile finale della somma dei bilanci dei Comuni fusi - anche essi finali e quindi di estinzione - e quello iniziale del nuovo ente locale partorito dalla fusione.

Un *iter* inconcepibilmente trascurato nonostante l'importanza che riveste il processo di consolidamento dei bilanci dei Comuni fusi mediante unione, civilisticamente e fiscalmente intesa, ovvero incorporazione, a seconda se la fusione viene, rispettivamente, realizzata da tanti Comuni che si fondono in uno solo ovvero dall'annessione di tutti quelli interessati a fondersi in un Comune preesistente.

Una sottovalutazione grave che, da una analisi effettuata sulle esperienze sino ad oggi perfezionate, creerà non pochi problemi nella corretta determinazione del patrimonio netto del nuovo ente e nella successione e, dunque, esecuzione delle obbligazioni esistenti nonché nella individuazione dei debiti fuori bilancio, senza contare la prosecuzione delle procedure di riequilibrio pluriennali eventualmente intraprese dai Comuni che si fondono.

La nascita di un nuovo Comune viene sancita dalla rispettiva Regione attraverso una apposita legge-provvedimento. Ciò in quanto assolutamente priva di contenuto normativo in senso stretto, atteso che si caratterizza per la presenza di norme generali

e astratte, di precetti di scopo specifico che hanno la *mission* esclusiva di regolare l'esordio del nuovo Comune a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo. Una scansione temporale, quella del perfezionamento del relativo provvedimento legislativo e quello del differimento della sua efficacia, utile per il compimento di tutti gli atti programmatori di natura economico-patrimoniale e finanziaria ma anche funzionale ad agevolare la corretta previsione organizzativa dei primi appuntamenti elettorali propedeutici alla composizione dei relativi organi comunali.

Proprio per l'importanza che riveste, la prevista legge regionale regolativa deve avere un contenuto obbligatorio, strumentale a disciplinare la nascita del nuovo ente locale, anche in relazione alla formazione democratica dei suoi organi, ma anche ad assicurare la certezza della continuità, civilistica e fiscale, dei saldi prodotti dai Comuni che si fondono e il buon esito delle obbligazioni contratte dai medesimi, ivi compresa la garanzia dell'adempimento nei confronti dei creditori.

Tale legge deve, infatti, obbligatoriamente:

- disciplinare, prevedendo gli *step* procedurali necessari, i rapporti giuridici ed economici, ivi compresi quelli patrimoniali e finanziari, riguardanti la successione dei Comuni interessati dalla fusione nel Comune destinatario finale. In buona sostanza, deve fare in modo che quest'ultimo si renda titolare di tutti i rapporti giuridico-patrimoniali attivi e passivi preesistenti, facenti capo ai Comuni estinti a seguito della fusione, e dei procedimenti amministrativi in corso;
- regolare la continuità dei rapporti intrattenuti con il personale dei Comuni oggetto della fusione che diviene il personale del Comune di nuova istituzione;
- indicare il termine per lo svolgimento delle elezioni degli organi del nuovo Comune, che assumeranno le redini dell'amministrazione dal previsto commissario che li precede necessariamente a cominciare dalla conseguita efficacia dell'anzidetta legge regionale istitutiva;
- prevedere e impegnare le risorse speciali di scopo, indispensabili per la copertura degli oneri cosiddetti di primo impianto, di entità pari alla concrete esigenze degli enti locali impegnati nella procedura di fusione. In quanto tali variabili a seconda

dell'adozione di criteri prefissati e/o categorizzati dal legislatore regionale e, di regola, non rendicontabili.

Relativamente alla puntualità dell'esordio del nuovo Comune nel sistema autonomistico locale della regione di riferimento, la legge-provvedimento - intendendo per tale un atto formalmente legislativo che incide su casi e rapporti specifici solitamente risolti con determinazione amministrativa<sup>66</sup> - può disciplinare il percorso formativo del nuovo ente comunale, a cominciare dall'adozione conforme delle deliberazioni dei Comuni che si fondono, ivi compresa l'indicazione delle procedure funzionali alla corretta definizione del bilancio consolidato fedelmente rappresentativo dell'insieme economico-patrimoniale e finanziario, per finire allo Statuto e ai regolamenti del comune esordiente.

Insomma, ad un tale particolare provvedimento legislativo viene assegnato un importante ruolo, fondamentale per il corretto conseguimento del risultato.

Più precisamente, dovrà quantomeno:

- i) prescrivere le attività preparatorie dei Comuni coinvolti nella fusione;
- ii) individuare le regole generali per consolidare i bilanci dei medesimi e del patrimonio, destinato a divenire comune;
- iii) codificare le procedure più idonee per attrarre il consenso democratico dei cittadini interessati all'iniziativa e per comporre sia gli organi eletti dalle collettività interessate che gli strumenti di funzionamento istituzionale del nuovo Comune.

---

<sup>66</sup> Garofoli R., Ferrari G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2008; Rescigno G. U., *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2007; Spuntarelli S., *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.

### 3.1 Legislazione regionale comparata in materia di fusioni

---

Sotto il profilo del contributo alle politiche di riordino territoriale e, con esso, alla revisione dei confini amministrativi comunali, assumono rilievo le diverse disposizioni regionali tendenti a disciplinare i percorsi di fusione dei Comuni, sia sotto il profilo dei procedimenti burocratici e di quelli produttivi del consenso popolare che degli incentivi *ad hoc*. Su questi ultimi, per come appena accennato, attesa l'incidenza dell'istituto nel processo inteso a favorire l'incremento della «Capacità istituzionale» dell'intero sistema autonomistico territoriale, che rappresenta un importante obiettivo tematico della Programmazione UE 2014-2020, potrebbero rendersi funzionali le risorse comunitarie, tanto da renderle direttamente strumentali al perseguimento del miglioramento del prodotto amministrativo reso dagli enti *infra*-statatali, magari anche ricorrendo - con istanza consorziata - ai fondi del PON sul «Piano Governance» gestito dall'Agenzia della coesione.

I trattamenti riservati, specie quelli disciplinati dalle Regioni che vi hanno fatto maggiore ricorso, quindi con in testa la Lombardia seguita dalla Toscana, sono pressoché identici, fatta salva qualche lieve differenza soprattutto di cosiddetta maniera. Una particolare attenzione ha rivestito il conseguimento delle maggioranze referendarie utili alla validità dell'esperimento referendario e alla sufficiente rendicontazione del richiesto consenso sociale, tanto da fare assestare diversamente il loro formarsi, quanto al raggiungimento del previsto *quorum* di validità e all'acquisizione della maggioranza assoluta dei votanti piuttosto che a quelli degli aventi diritto al voto, di quasi impossibile traguardo.

In proposito, si rende utile qui di seguito rappresentare, scandite per ogni singola Regione - ordinaria, prima, e speciale, dopo - le relative discipline in materia di fusione di Comuni a loro volta suddivise per *step* procedurali, ovverosia specificandone le fasi di iniziativa amministrativa, di consultazione referendaria e di legislazione definitiva di istituzione del nuovo ente locale e, dunque, di costituzione di un nuovo soggetto giuridico autonomo di diritto pubblico.

## REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Regione Abruzzo	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 17 dicembre 1997 n. 143</p>	<p>Le deliberazioni consiliari dei Comuni che propongono la fusione devono contenere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'indicazione dei Comuni che intendono procedere alla fusione;</li> <li>- la delimitazione cartografica e la denominazione del nuovo Comune;</li> <li>- le eventuali forme di decentramento dei servizi e di partecipazione popolare;</li> <li>- l'articolazione dei municipi corrispondenti ai territori dei singoli Comuni che hanno preso parte al procedimento di fusione;</li> <li>- le indicazioni per l'ottimizzazione delle risorse umane;</li> <li>- 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 (art. 10).</li> </ul>	<p>Prima di essere perfezionata con Legge regionale, la fusione tra Comuni è sottoposta a <i>referendum</i> consultivo delle popolazioni interessate.</p> <p>La consultazione si estende a tutti gli elettori dei Comuni di riferimento.</p> <p>L'istanza referendaria è presentata alla Giunta Regionale da parte dei Consigli dei Comuni interessati attraverso apposita delibera approvata a maggioranza assoluta dei componenti (art. 12).</p> <p>In ogni caso, la procedura referendaria è regolata dalle norme presenti nello Statuto Regionale, all'art. 78, e nella L.R. 19 dicembre 2007, n. 44, agli artt. 25 e seguenti.</p> <p>La proposta referendaria della Giunta o dei singoli Consiglieri è sottoposta al vaglio di ammissibilità da parte della Segreteria del Collegio per le garanzie statutarie entro i 60 giorni successivi alla ricezione.</p>	<p>La proposta è approvata, indipendentemente dal numero effettivo dei votanti, qualora si sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.</p> <p>Se l'esito è favorevole, il Presidente della Regione propone al Consiglio un disegno di legge sul tema oggetto del <i>referendum</i>.</p> <p>L'eventuale esito negativo non preclude la possibilità di esercizio dell'iniziativa legislativa (art. 30 L.R. n. 44/2007).</p> <p>La fusione dei Comuni è disposta con apposita Legge regionale (art. 10).</p>

Regione Basilicata	Fase amministrativa dell'iniziativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 26 luglio 1993 n. 42</p>	<p>Due o più Comuni territorialmente contigui, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, possono fondersi tra di loro in un unico Comune o con Comuni di popolazione superiore. Le deliberazioni di proposta di fusione di uno o più Comuni, approvati dai rispettivi Consigli comunali, a maggioranza assoluta e rese esecutive, devono essere trasmesse al Presidente della Giunta Regionale entro 30 giorni dalla data della adozione al fine di verificarne la rispondenza al programma regionale di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei Comuni. Le deliberazioni, inoltre, devono contenere l'elenco dei Comuni che intendono fondersi, la delimitazione cartografica dei confini, la nuova denominazione, nonché le forme di partecipazione e di decentramento che si intendono conferire alle Comunità di origine (art. 8).</p>	<p>Partecipano al <i>referendum</i> consultivo tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune o dei Comuni interessati per la elezione della Camera dei Deputati. Il <i>referendum</i> è valido se vi partecipa la maggioranza assoluta degli elettori (art. 6). La proposta per la modifica delle circoscrizioni comunali sottoposte a <i>referendum</i> è valida e potrà avere corso se corrispondente alla volontà espressa dalla maggioranza assoluta dei votanti. In caso contrario si darà per decaduta e non potrà essere riproposta prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della proclamazione dei risultati (art. 9).</p>	<p>La Legge regionale istitutiva stabilisce i confini, la denominazione e l'eventuale inserimento nelle Comunità montane del nuovo Comune, previa verifica dei requisiti previsti dalla legge. In caso di incorporazione, aggregazione e fusione ne determina i confini. La legge istitutiva regionale, inoltre, stabilisce le modalità per la definizione dei rapporti patrimoniali o comunque relativi ai Comuni di nuova istituzione (art. 9).</p>

Regione Calabria	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 24 novembre 2006 n. 15	<p>Fatte salve le disposizioni di cui all'art. 5 (fusioni a seguito di processi di collaborazione istituzionale svolti nelle forme dei comprensori o delle associazioni di Comuni), alle fusioni si applicano le norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni.</p> <p>Pertanto, più Comuni, purché contermini, possono procedere alla fusione sia a seguito di un processo di collaborazione istituzionale svolto nelle forme del comprensorio comunale e delle associazioni di Comuni, sia in assenza di tali precedenti forme collaborative intercomunali.</p>	<p>L'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione deve essere preceduta da un <i>referendum</i> consultivo obbligatorio sulle delibere consiliari di fusione, ai sensi dell'art. 40 della L.R. 5 aprile 1983, n.13.</p> <p>Sono chiamati al voto tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalle modificazioni territoriali.</p>	<p>La proposta è approvata se si raggiunge il <i>quorum</i> minimo degli aventi diritto al voto.</p> <p><i>N.B. Attualmente (ottobre 2015) è stato presentato un progetto di legge volto a modificare tali disposizioni facendo rilevare la maggioranza dei voti validamente espressi in luogo della precedente maggioranza degli aventi diritto.</i></p>

Regione Campania	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 29 ottobre 1974 n. 54</p>	<p>La fusione o l'incorporazione di due o più Comuni esistenti, con l'osservanza delle modalità previste dalla Legge regionale, sono comunque possibili, prescindendo dalla popolazione minima prescritta di 3.000 abitanti, sia per i Comuni da fondere che per quello di nuova istituzione (art. 5).</p> <p>La relativa deliberazione, adottata dal Consiglio Comunale, deve essere adeguatamente motivata (art. 7).</p> <p>I disegni e le proposte di legge regionale per la istituzione di nuovi Comuni, per il mutamento delle circoscrizioni territoriali di quelli esistenti e per le variazioni delle denominazioni comunali, devono essere corredati: a) dal parere espresso dai Consigli Comunali dei Comuni interessati; b) dal parere espresso dal Consiglio Provinciale (art. 8).</p> <p>I disegni o le proposte di legge regionale per la istituzione di nuovi Comuni o per il mutamento delle circoscrizioni territoriali di quelli esistenti devono essere corredati dalla specificazione planimetrica su carta in scala 1:10.000 dei confini conseguenti, nonché della specificazione della denominazione dei nuovi Comuni (art. 10).</p>	<p>Trascorsi sessanta giorni dall'esame del progetto di legge, quest'ultimo, insieme ai pareri acquisiti, sono esaminati dalla Commissione Consiliare competente che li trasmette con propria relazione al Consiglio regionale.</p> <p>Qualora il progetto sia ritenuto proponibile, il Consiglio regionale delibera, a norma dell'art. 60 dello Statuto, l'indizione del <i>referendum</i> consultivo (art. 9).</p> <p>Si applicano le norme in materia di <i>referendum</i> consultivo previste dagli articoli 25 seguenti della L.R. 30 aprile 1975, n. 25.</p> <p>Il <i>referendum</i> è valido se ha partecipato al voto la maggioranza degli elettori aventi diritto (art. 29, L.R. 30 aprile 1975, n. 25).</p>	<p>La Fusione si perfeziona con apposita Legge regionale (art. 1).</p>



Regione Emilia Romagna	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 8 luglio 1996 n. 24	<p>L'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi Comuni è esercitata dai cittadini e dai Consigli provinciali e Comunali (art. 18 Statuto), dalla Giunta Regionale o da altri soggetti abilitati (art. 50 Statuto).</p> <p>I Consigli comunali o la maggioranza degli elettori dei Comuni interessati possono presentare istanza alla Giunta al fine di avviare il procedimento anche senza la necessità di una vera e propria iniziativa di legge. La Giunta verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta entro i 60 giorni successivi (art. 8).</p> <p>Tali progetti di legge vengono trasmessi ai Comuni interessati per un parere salvo che non siano stati essi stessi a proporre l'iniziativa (art. 10).</p>	<p>Il Consiglio regionale è obbligato a disporre il <i>referendum</i> consultivo sui progetti di legge nei seguenti casi: 1) su proposta conforme al programma di riordino territoriale; 2) quando su un progetto di legge siano state raccolte le firme degli elettori che rappresentino: a) la maggioranza della popolazione interessata qualora questa risulti inferiore ai 5.000 elettori; b) i 30% della popolazione qualora questa sia compresa tra i 5.000 e i 10.000 elettori e, comunque con almeno 2.500 firme; c) il 25% della popolazione qualora questa sia compresa tra i 10.000 e i 20.000 elettori e, comunque, con almeno 3.000 firme; d) il 15% della popolazione interessata se superiore ai 20.000 elettori e, comunque con almeno 5.000 firme.</p> <p>Qualora non ricorrano tali condizioni il Consiglio regionale esamina il testo della proposta di legge e, prima della votazione finale, delibera se procedere o meno all'indizione del <i>referendum</i>. Nel caso non si deliberi l'indizione, il progetto si intende definitivamente non approvato.</p> <p>Non si procede all'indizione del <i>referendum</i> qualora l'iniziativa legislativa di uno o più Consigli comunali dia atto di essere stata preceduta, nell'anno precedente, da <i>referendum</i> consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi sulla medesima proposta presentata al Consiglio regionale (art. 11).</p> <p>Sono fatte salve le disposizioni della L.R. 34/1999 in materia di consultazione popolare.</p>	<p>Il <i>referendum</i> è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato (art. 11).</p> <p>In tali casi, il Consiglio delibera entro i 60 giorni successivi dalla data di comunicazione ufficiale dei risultati delle consultazioni.</p> <p>Qualora, invece, non si debba procedere a <i>referendum</i> consultivo il Consiglio delibera in modo definitivo sul progetto di legge (art. 13).</p>

Regione Lazio	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 30 luglio 1996 n. 30	<p>L'iniziativa legislativa compete ai soggetti di cui all'art. 28 dello Statuto regionale.</p> <p>Il singolo Comune, ovvero i comuni o gli elettori della Regione che non raggiungono il numero sufficiente per acquisire la titolarità del potere di iniziativa legislativa, da esercitarsi in conformità alla legge regionale 17 giugno 1980 n. 63, possono presentare la propria richiesta alla Giunta che, previa verifica di conformità al programma regionale entro 90 giorni, sottopone al Consiglio la corrispondente proposta di legge o esprime diniego (art. 9).</p> <p>La proposta di legge relativa all'istituzione di un nuovo comune o alla modifica della circoscrizione territoriale di comuni deve essere accompagnata, a cura dei soggetti proponenti, da una relazione illustrativa che deve contenere: la cartografia e la dettagliata descrizione dei confini dell'istituendo comune e di tutti i comuni interessati dalla variazione territoriale con riferimento alla situazione esistente e a quella risultante dalla istituzione o variazione; le indicazioni di natura demografica, topografica, socio-economica, che motivino l'istituzione del nuovo comune o la modifica territoriale; gli schemi di bilancio che riflettano la situazione patrimoniale e finanziaria del nuovo comune o dei comuni interessati dalla modifica territoriale, anche a modifica avvenuta; proposta di riorganizzazione e di gestione dei servizi pubblici sul territorio interessato che evidenzii i vantaggi economici per gli enti locali e la migliore resa dei servizi all'utenza.</p>	<p>Il Consiglio regionale, prima di procedere all'approvazione di proposte di legge che comportino l'istituzione sul territorio della Regione di nuovo comune per distacco di una o più frazioni o borgate o per fusione di due o più comuni, nonché l'aggregazione di uno o più comuni ad altro contermine ovvero la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, delibera che sia indetto <i>referendum</i> consultivo delle popolazioni interessate (art. 1 L.R. 8 aprile 1980, n. 19).</p> <p>Il quesito sottoposto a <i>referendum</i> è dichiarato accolto qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso (art. 7 L.R. 8 aprile 1980, n. 19).</p> <p>.</p>	<p>L'istituzione di nuovi Comuni e le modifiche delle circoscrizioni territoriali e delle denominazioni dei comuni sono disposte mediante legge regionale nel rispetto dell'articolo 133 della Costituzione e degli articoli 6, comma 2, punto 11, e 41, comma 3, dello Statuto della Regione (art. 2).</p>

Regione Liguria	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 21 marzo 1994 n. 12	<p>L'iniziativa legislativa relativa all'istituzione di nuovi Comuni deve essere motivata con particolare riferimento ai presupposti attinenti alle obiettive esigenze di un più razionale assetto del territorio e di una più funzionale ed economica organizzazione, gestione e utilizzazione dei servizi. L'iniziativa è affidata ai cittadini, ai Consigli comunali e a quelli provinciali.</p> <p>Le iniziative legislative sono trasmesse ai Comuni interessati entro 7 giorni dalla ricezione, a cura dell'Ufficio di Presidenza, ai fini della predisposizione obbligatoria di un parere (artt. 5 e 6).</p>	<p>Il Consiglio Regionale delibera l'indizione del <i>referendum</i> consultivo obbligatorio indicando il quesito da sottoporre a votazione.</p> <p>Sono legittimate al voto le popolazioni dei Comuni interessate dal progetto di Fusione.</p> <p>Il quesito si intende accolto qualora, in ciascuno dei Comuni, abbia partecipato almeno il 30% degli aventi diritto e si sia raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli (art. 42 L.R. 28 novembre 1977, n.44).</p>	<p>La legge regionale di Fusione oltre ad avere effetto conclusivo del procedimento di Fusione, stabilisce le modalità di erogazione, utilizzo e riparto dei contributi straordinari (art. 12).</p>

Regione Lombardia	Fase amministrativa dell'iniziativa	Fase consultativa-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 15 dicembre 2006 n. 29</p>	<p>L'iniziativa è esercitata dai Consigli comunali, con deliberazione assunta a maggioranza dei consiglieri (art. 12). È prevista la possibilità di esercitare l'iniziativa popolare ai sensi della L.R. 2 ottobre 1971, n.1.</p> <p>La richiesta così approvata deve essere consegnata al Presidente della Giunta Regionale entro il 01 marzo di ogni anno. Dopo la verifica dei requisiti formali da parte della Giunta, il presidente trasmette gli atti al Consiglio entro il 01 giugno.</p> <p>Ciascun progetto di legge deve essere accompagnato da una relazione che ponga in evidenza le esigenze di un più razionale assetto del territorio di carattere economico e finanziario e di organizzazione e gestione dei servizi che lo giustificano (art. 7).</p> <p>I progetti di legge così formulati sono trasmessi ai vari Consigli comunali per l'espressione di un necessario parere di merito il quale deve intervenire entro il termine di 30 giorni dalla ricezione dell'atto (art. 8).</p>	<p>L'effettuazione del <i>referendum</i> è deliberata dal Consiglio Regionale, su proposta della Commissione consiliare competente entro il 15 luglio di ogni anno.</p> <p>I risultati del <i>referendum</i> sono valutati sulla base sia del risultato complessivo sia degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata (art. 9).</p> <p>Si osservano le norme in tema di <i>referendum</i> consultivo previste dalla L.R. 28 aprile 1983, n. 34 (artt. 25-30) e dalla L.R. 15 dicembre 2006, n.29 (art. 9 <i>bis-10</i>).</p>	<p>L'esito del <i>referendum</i> si intende favorevole in caso di conseguimento della maggioranza dei voti favorevolmente espressi. Il Consiglio Regionale delibera, di norma, entro 45 giorni dal ricevimento del verbale dell'ufficio centrale per il <i>referendum</i> (art. 10).</p>

Regione Marche	Fase amministrativa dell'iniziativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 16 gennaio 1995 n. 10</p>	<p>L'iniziativa legislativa regionale è esercitata secondo l'art. 44 dello Statuto Regionale in tema di <i>referendum</i> consultivo. L'esercizio è affidato a ciascun Consiglio comunale o alla maggioranza degli elettori residenti nei comuni interessati. In quest'ultimo caso si applicano le norme di cui alla L.R. 5 settembre 1974, n. 23. La Giunta Regionale, verificata la regolarità della richiesta e la sua conformità al programma di riordino territoriale, presenta apposita proposta di legge entro 60 giorni (art. 8). Il procedimento di incorporazione, invece, è promosso mediante richiesta avanzata alla Regione da parte di ciascun Consiglio comunale previo espletamento del <i>referendum</i> consultivo comunale (art. 8 bis). La proposta di legge è trasmessa entro 15 giorni ai Consigli comunali per la formulazione di un parere di merito entro i 60 giorni successivi.</p>	<p>Dopo che la Commissione consiliare si sia espressa sulla proposta di legge, il Consiglio Regionale delibera sulla indizione del <i>referendum</i> consultivo. Si osservano le norme previste dall'articolo 20 della L.R. 5 aprile 1980, n. 18 così come modificato dalla L.R. 29 luglio 2013, n. 22.</p>	<p>Il <i>referendum</i> è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto che vi hanno partecipato (art. 10). La Fusione si perfeziona con la successiva legge regionale.</p>

Regione Molise	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 12 maggio 1975 n. 35	La proposta di legge, previo esame della Commissione competente sulla sussistenza dei requisiti e delle condizioni, è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio per la deliberazione sulla effettuazione del <i>referendum</i> . Alle proposte di Legge aventi ad oggetto nuovi Comuni, deve essere allegata una carta topografica in cui sia tracciato il relativo confine nonché uno schema di bilancio che rifletta la situazione patrimoniale e finanziaria del nuovo ente (art. 3).	A seguito della delibera, il Presidente della Giunta regionale indice il <i>referendum</i> fissando la data di convocazione degli elettori (art. 4). Quando alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto al voto, il quesito si intende accolto se ha votato favorevolmente la maggioranza degli elettori. Qualora, invece, non partecipi la maggioranza degli aventi diritto, l'obbligo referendario si considera ugualmente assolto (art. 14). Se il <i>referendum</i> ha avuto esito negativo, non può ripetersi qualora non siano decorsi almeno 3 anni.	La Fusione si perfeziona con apposita Legge regionale.

Regione Piemonte	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 2 dicembre 1992 n. 51	<p>L'iniziativa spetta alla Giunta regionale, ai consiglieri regionali, ai Consigli provinciali e comunali nonché agli elettori (art. 2 <i>bis</i> L.R. 51/92 e art. 44 dello Statuto).</p> <p>La relazione di accompagnamento al progetto di legge comprende: la descrizione e la cartografia dei confini; le indicazioni di natura demografica e socio-economica; gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai Comuni interessati.</p> <p>La commissione consiliare competente, constatata la completezza e la correttezza della documentazione, richiede i pareri dei Consigli comunali interessati, qualora non siano stati già presentati congiuntamente alla richiesta, e del Consigli provinciale competente per territorio (art. 3).</p>	<p>La Commissione esprime parere favorevole, oltre che sul progetto di Legge, anche sull'indizione del <i>referendum</i> consultivo ai sensi della L.R. 16 gennaio 1973, n. 4 ovvero sulla possibilità di poter assumere i <i>referendum</i> eventualmente già effettuati dai Comuni interessati secondo le norme dei rispettivi Statuti e Regolamenti (art. 3).</p>	<p>La Fusione si perfeziona con apposita legge regionale.</p>

Regione Puglia	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 20 dicembre 1973 n. 26 e Legge regionale 6 agosto 2014 n.34</p>	<p>I Comuni possono procedere alla Fusione quando i rispettivi Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino tra loro le condizioni.</p> <p>Il progetto di legge regionale deve comprendere: la descrizione e la cartografia dei confini; le indicazioni di natura demografica e socio-economica; gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai Comuni interessati; la proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato che ne evidenzia i vantaggi; le deliberazioni dei Consigli comunali.</p>	<p>La Commissione consiliare regionale competente, constatata la correttezza e la completezza della documentazione, esprime il proprio parere in merito all'indizione del <i>referendum</i> consultivo ovvero in merito alla possibilità di assumere quelli eventualmente già effettuati dai Comuni interessati secondo i rispettivi Statuti e Regolamenti. Tale parere è trasmesso al Consiglio che delibera l'indizione referendaria.</p> <p>È fatta salva la disciplina di cui all'articolo 21 della L.R. 20 dicembre 1973, n. 27.</p>	<p>Acquisiti i risultati del <i>referendum</i>, il Consiglio regionale provvede alla promulgazione di apposita legge regionale.</p>



Regione Toscana	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 27 dicembre 2011 n.68	Due o più Comuni contermini, facenti parte della stessa Provincia, che, d'intesa tra loro, esprimono la volontà di procedere alla loro Fusione, possono chiedere alla Giunta regionale di presentare apposita proposta di legge. In tale richiesta, i Comuni devono evidenziare le consultazioni e i processi partecipativi svolti sulla proposta di fusione nonché i loro esiti. A decorrere dal 1 gennaio 2016 la Giunta regionale presenta proposte di legge anche in assenza di tali intese (art. 62).	Il riferimento normativo è la L.R. 30 novembre 2007, n. 62 (artt. 58-67). Il Consiglio regionale delibera lo svolgimento del <i>referendum</i> relativo alla proposta di legge, ovvero esprime il voto contrario. Tale delibera viene trasmessa dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Giunta che ha l'onere di indire il <i>referendum</i> entro 30 giorni. Tra tale data e quella del voto deve trascorrere necessariamente un periodo non inferiore a 60 giorni. Il <i>referendum</i> è valido indipendentemente dal numero di elettori che vi hanno preso parte.	Al Comune nato dalla fusione di tutti i Comuni dell'ambito territoriale di una unione di Comuni già costituita sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa, sulla base della legislazione regionale in vigore al momento dell'approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo comune. Se la legge regionale istitutiva del nuovo comune non vi provvede direttamente : a) gli effetti di cui sopra si producono a decorrere dalla data di insediamento del consiglio comunale; b) a decorrere dalla medesima data l'unione è estinta di diritto e il comune di nuova istituzione subentra in tutti i rapporti attivi e passivi dell'unione (art. 63).

Regione Umbria	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 16 febbraio 2010 n. 14	La proposta di iniziativa deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in forma scritta e in articoli, ed essere accompagnata da una relazione che ne indichi le finalità e fornisca i necessari elementi per valutare la fattibilità dell'iniziativa (art. 4). La legge predispone diversi <i>iter</i> attuativi a seconda se il progetto di legge venga presentato attraverso l'iniziativa popolare (art. 6 e ss.) ovvero dai Consigli comunali (art. 13 e ss.). Nel primo caso sono necessarie 3.000 firme, nel secondo, invece, sono necessarie le delibere consiliari, approvate a maggioranza assoluta, dei Comuni interessati al progetto di fusione. In ogni caso, l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di più Comuni contigui avviene previa acquisizione dei pareri dei Consigli comunali interessati (art. 43).	Il referendum consultivo è deliberato dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, su proposta della Giunta o di un quinto dei Consiglieri regionali, previa acquisizione del parere della Commissione di Garanzia statutaria. La deliberazione del Consiglio regionale favorevole allo svolgimento del <i>referendum</i> consultivo è trasmessa al Presidente della Regione. La deliberazione del Consiglio regionale favorevole allo svolgimento del <i>referendum</i> consultivo indica il quesito da sottoporre a votazione, nonché i territori ove risiedono gli elettori chiamati alla consultazione (art. 43).	La proposta soggetta a <i>referendum</i> consultivo è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. Se l'esito è favorevole, il Presidente della Regione propone al Consiglio regionale un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a <i>referendum</i> entro i 60 giorni successivi. Se l'esito è negativo, entro i sessanta giorni successivi, il Presidente della Regione ha facoltà di proporre al Consiglio regionale un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario. L'esito negativo non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa (art. 48).

Regione Veneto	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 24 dicembre 1992 n. 25	<p>Le deliberazioni comunali sono assunte a maggioranza dei consiglieri assegnati. Esse sono pubblicate per quindici giorni all'albo pretorio, durante i quali gli elettori del Comune possono depositare in segreteria eventuali osservazioni od opposizioni relativamente agli atti di iniziativa e di adesione, nonché ai pareri. Alla scadenza del termine, la delibera è inviata alla Giunta regionale unitamente alle osservazioni e alle opposizioni presentate, nonché alle eventuali controdeduzioni del comune (art. 7).</p>	<p>Quando il progetto di legge presentato al Consiglio regionale è conforme al programma regionale, la Giunta regionale delibera il <i>referendum</i> consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito, previa individuazione delle popolazioni stesse.</p> <p>In caso diverso, il provvedimento è deliberato dopo un preliminare giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo.</p> <p>A tal fine, la competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei Consigli comunali e provinciali interessati e svolgere ogni altro atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della variazione proposta (art. 5).</p> <p>I risultati dei <i>referendum</i> sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata e, nel caso di variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni, anche sulla base della partecipazione alla consultazione referendaria (art. 6).</p>	<p>La proposta è approvata se ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto e se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (art. 20 L.R. 12 gennaio 1973, n. 1).</p>

REGIONI A STATUTO SPECIALE

Regione Friuli Venezia Giulia	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 7 marzo 2003 n.5</p>	<p>L'iniziativa per l'istituzione di nuovi Comuni e per la modificazione delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali è esercitata: a) dai titolari dell'iniziativa legislativa; b) dai Consigli comunali che rappresentano le popolazioni interessate; c) da almeno il 20 per cento degli elettori dei Comuni interessati.</p> <p>Nel caso di fusione di Comuni, l'iniziativa è esercitata da almeno il 15 per cento degli elettori di ciascuno dei Comuni interessati. Dal computo sono esclusi gli elettori iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero.</p> <p>L'iniziativa deve contenere: a) la denominazione del nuovo Comune di cui si propone l'istituzione oppure la nuova denominazione del Comune; b) la planimetria del territorio ricompreso nella circoscrizione del nuovo Comune o dei territori di cui si propone la modificazione delle circoscrizioni; c) nel caso di fusione di Comuni, la localizzazione della sede del capoluogo del nuovo Comune derivante dalla fusione.</p> <p>L'iniziativa dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa è esercitata mediante la presentazione al Consiglio regionale di un apposito progetto di legge redatto in articoli.</p> <p>Entro cinque giorni dalla presentazione del progetto di legge o della presentazione dei moduli contenenti le firme degli elettori, gli uffici rispettivamente del Consiglio regionale o dell'Amministrazione regionale chiedono ai Consigli comunali interessati l'espressione del parere sull'iniziativa. Il parere dei Consigli comunali deve pervenire agli uffici entro cinquanta giorni dal ricevimento della richiesta; decorso tale periodo, se ne prescinde (art 17).</p>	<p>Al <i>referendum</i> partecipano gli elettori dei Comuni interessati alla fusione. L'orientamento espresso dalla popolazione residente nella parte di territorio provinciale destinata a passare in una provincia diversa deve avere autonoma evidenza nella proclamazione del risultato del <i>referendum</i>. Il quesito è approvato quando la risposta affermativa ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi. Nel caso di fusione tra due o più Comuni, qualora il Consiglio comunale abbia espresso parere contrario all'iniziativa, per l'approvazione del quesito è necessario altresì che in quel Comune la risposta affermativa raggiunga la maggioranza dei voti validamente espressi. L'esito negativo del referendum non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa (artt. 18-19).</p> <p>Sono fatte salve le prescrizioni di cui alla L.R. 27 luglio 2007 n. 18 in tema di voto e scrutinio elettronico.</p>	<p>L'istituzione di nuovi Comuni, anche mediante fusione di più Comuni contigui, nonché la modificazione delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali è stabilita, ai sensi dell'articolo 7, primo comma, n. 3), dello Statuto, con apposita legge regionale (art. 17).</p>

Regione Sardegna	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 30 ottobre 1986 n. 58 e Disegno di Legge regionale del 15 gennaio 2015 n.176</p>	<p>Per le fusioni di comuni si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modifiche ed integrazioni. Al fine di favorire la fusione dei comuni, la Regione eroga contributi aggiuntivi a quelli statali, per dieci anni consecutivi decorrenti dalla fusione stessa, commisurati alla quota dei trasferimenti del fondo unico di cui all'articolo 10 della legge regionale n. 2 del 2007. Tale testo andrebbe a sostituire l'art. 2 della L.R. 58/1986 il quale così recitava: una o più frazioni possono essere erette in Comune autonomo quando da almeno cinque anni la popolazione in esse residente effettivamente sia superiore a: a) 2.500 abitanti, qualora la distanza della frazione dal capoluogo sia compresa fra tre e otto chilometri; b) 2.000 abitanti, qualora la distanza della frazione dal capoluogo sia superiore ad otto ed inferiore a quindici chilometri; c) 1.500 abitanti, qualora la distanza della frazione dal capoluogo sia pari o superiore a quindici chilometri. Non possono costituirsi in comune le frazioni che distino meno di 3 chilometri dal comune capoluogo. In ogni caso la popolazione residua del Comune o di ciascuno dei comuni di origine non può risultare inferiore, dopo l'istituzione del nuovo comune, a 2.000 abitanti. Lo stesso limite vale in riferimento al Comune di cui si richiede la variazione di circoscrizione. Le limitazioni di cui ai commi precedenti non si applicano in caso di fusione o incorporazione di Comuni. L'istituzione di nuovi comuni e la variazione delle circoscrizioni comunali non può determinare la discontinuità del territorio comunale. In ogni caso, Coloro che assumono l'iniziativa devono presentare, unitamente all'istanza, un progetto di delimitazione territoriale ed una relazione sui motivi dell'iniziativa. il progetto di delimitazione territoriale è composto: 1) da una relazione dettagliatamente descrittiva del territorio e dei confini dell'istituendo comune, con indicazione dell'estensione territoriale nonché dell'ammontare complessivo della popolazione ivi residente; 2) da due planimetrie, l'una in scala 1: 100.000 e l'altra in scala 1: 25.000, in cui siano chiaramente evidenziati i confini territoriali richiesti che devono essere individuati avendo cura di non dividere i mappali; 3) da eventuali altre planimetrie in scala inferiore a quelle indicate qualora si ritenessero necessarie per una più esatta individuazione dei confini richiesti. La documentazione di cui</p>	<p>Entro sessanta giorni dall'acquisizione dei pareri, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali, presenta al Consiglio regionale una documentata relazione sulla richiesta. Il Consiglio può, a maggioranza semplice, respingere l'istanza, ovvero deliberare di dar luogo alla consultazione mediante <i>referendum</i> esteso a tutti gli elettori residenti nelle frazioni o nei comuni interessati, sulla base della proposta di delimitazione deliberata dalla Commissione paritetica o predisposta d'ufficio (art 10). Il risultato della votazione, con una relazione, viene sottoposto al Consiglio regionale dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali per l'adozione della relativa legge. Qualora la richiesta consegua la maggioranza dei voti validamente espressi, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali, presenta al Consiglio il relativo disegno di legge (art 39).</p>	<p>La fusione si perfeziona con apposita legge regionale.</p>

	<p>sopra, insieme alla certificazione delle firme deve essere trasmessa all'Assessorato regionale competente in materia di enti locali.</p> <p>L'assessore regionale invia il progetto approvato dalla commissione paritetica o predisposto d'ufficio al comune o ai comuni interessati che non abbiano assunto l'iniziativa perché esprimano con deliberazione consiliare il proprio motivato parere entro centoventi giorni.</p> <p>Trascorso inutilmente tale termine, il parere si ha per favorevole (art 5, 9)</p>		
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Regione Sicilia	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 23 dicembre 2000 n. 30</p>	<p>L'iniziativa dei procedimenti diretti alle variazioni territoriali spetta: a) alla Giunta regionale; b) al Comune o ai comuni interessati alla variazione con deliberazioni consiliari adottate con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri in carica; c) ad un terzo degli elettori iscritti nelle sezioni del Comune di cui si chiede il cambio di denominazione; d) ad un terzo degli elettori iscritti nelle sezioni di ciascuno dei comuni interessati nell'ipotesi di incorporazione e di fusione; e) ad un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune o di ciascuno dei comuni interessati negli altri casi di variazioni territoriali; f) nei casi ove la consultazione referendaria non vada riferita all'intera popolazione ma solo a coloro che hanno un diretto collegamento con il territorio di cui si chiede la variazione, l'iniziativa compete ad un terzo degli elettori residenti nei territori da trasferire.</p> <p>Il progetto di variazione territoriale è corredato da: a) la relazione tecnica-illustrativa; b) il quadro di unione dei fogli di mappa; c) la cartografia dell'Istituto geografico militare; d) l'indicazione, su mappe catastali, dei nuovi confini; e) l'elenco delle particelle catastali. Il progetto è pubblicato per quindici giorni presso l'albo comunale e, nei successivi trenta giorni, ciascun cittadino può presentare osservazioni. Il Consiglio comunale nei successivi sessanta giorni si pronuncia in merito. In difetto, previa diffida, provvede in via sostitutiva l'Assessorato degli enti locali tramite commissario <i>ad acta</i>. Il progetto, unitamente alle osservazioni dei cittadini e del consiglio comunale, è trasmesso all'Assessorato regionale degli enti locali che, verificatane la legittimità, in contraddittorio con i comuni controinteressati, autorizza la consultazione referendaria (art. 9, 10).</p>	<p>Il <i>referendum</i> è valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto (art.8). Sono fatte salve le norme sul procedimento del <i>referendum</i> consultivo di cui alla L.R. 10 febbraio 2004 n. 1. Agli artt. 25 ss.</p>	<p>Alle variazioni territoriali dei Comuni si provvede con apposita legge regionale (art. 8).</p>

Regione Trentino Alto Adige	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
<p>Legge regionale 21 ottobre 1963 n. 29</p>	<p>Comuni di norma contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più Comuni possono essere aggregati ad altro Comune, quando i rispettivi Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni. In luogo della deliberazione di uno o più consigli comunali, la domanda di fusione o di aggregazione può essere proposta secondo la procedura di iniziativa popolare laddove la domanda di fusione o di aggregazione può essere proposta da almeno il 20 per cento degli elettori rispettivamente iscritti nelle liste elettorali dei comuni per i quali viene richiesta la fusione o l'aggregazione, esclusi i cittadini iscritti all'anagrafe degli elettori residenti all'estero. In tal caso la domanda degli elettori deve contenere le stesse indicazioni sui comuni coinvolti, sulla denominazione e sul capoluogo del nuovo comune rappresentate nelle deliberazioni adottate dai consigli comunali. Le domande presentate con la procedura dell'iniziativa popolare non possono riguardare più della metà dei comuni coinvolti nello stesso processo di fusione o di aggregazione. I Comuni aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e mancanti di mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente alle funzioni determinate dalla legge per il Comune, possono, quando le condizioni dei luoghi lo consentano, essere riuniti tra loro o aggregati ad altro Comune. L'iniziativa è assunta dalla Giunta regionale, d'ufficio o su proposta della Giunta provinciale. In tali casi non si applica il limite demografico per l'istituzione di nuovi Comuni fissato in 3.000 abitanti (artt. 8 e 8 bis).</p>	<p>Qualora i Consigli comunali la cui circoscrizione verrebbe variata abbiano manifestato il loro parere favorevole alla variazione di circoscrizione con la maggioranza dei tre quarti dei Consiglieri assegnati al Comune, il Consiglio regionale può deliberare, con la maggioranza dei tre quarti dei Consiglieri assegnati alla Regione, che al referendum partecipino soltanto gli elettori del Comune ove non si sia raggiunta la prescritta maggioranza qualificata, o gli elettori della frazione che abbia richiesto di essere eretta a Comune autonomo o di quella porzione di territorio che verrebbe trasferita dall'uno all'altro Comune. Hanno diritto di partecipare alla votazione per <i>referendum</i> tutti i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati ed ivi residenti. Hanno altresì diritto di partecipare alla votazione i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero. Tali elettori non sono computati per la determinazione del <i>quorum</i> dei votanti necessario per la validità del <i>referendum</i>. Ai fini della validità del referendum è necessaria la partecipazione al medesimo della maggioranza degli elettori del Comune o dei Comuni interessati, fatti salvi i casi sulla limitazione della consultazione per <i>referendum</i> descritti in precedenza (artt. 2, 5, 31 L.R. 7 novembre 1950 n. 16).</p>	<p>La costituzione di nuovi Comuni, la fusione di più Comuni fra loro, la modifica delle circoscrizioni comunali, del capoluogo e della denominazione del Comune si effettuano, a sensi dell'art. 7 dello Statuto di autonomia, con legge regionale (art. 5).</p>



Regione Valle D'Aosta	Fase dell'iniziativa amministrativa	Fase consultiva-referendaria	Fase legislativa-istitutiva
Legge regionale 7 dicembre 1998 n. 54	Non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti, salvo i casi di fusione di più Comuni. In ogni caso, l'istituzione di un Comune non può comportare che altri Comuni scendano al di sotto di tale limite demografico (art. 17).	Al <i>referendum</i> partecipano: a) nel caso di elevazione in Comune autonomo di una o più frazioni, sia gli elettori delle frazioni sia gli elettori delle rimanenti parti del territorio del Comune o dei Comuni da cui si propone il distacco; b) nel caso di passaggio di frazioni da uno ad altro Comune, sia gli elettori del territorio del Comune da cui si propone il distacco, sia gli elettori del Comune cui si chiede l'aggregazione; c) nel caso di fusione tra due o più Comuni, gli elettori dei Comuni coinvolti nella fusione; d) nel caso di modificazione della denominazione del Comune, tutti gli elettori del Comune interessato. Il quesito sottoposto a <i>referendum</i> è approvato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. (art. 42 e 44 L.R. 25 giugno 2003 n. 19).	Ai sensi dell'art. 42 dello Statuto speciale, la Regione, sentite le popolazioni interessate, può, con apposita legge regionale, istituire nei propri territori nuovi Comuni e modificarne le circoscrizioni territoriali o le loro denominazioni. La legge regionale che istituisce nuovi Comuni, prevede che alle comunità di origine siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (art. 17).

Dallo *screening* delle leggi prodotte dalla singole Regioni, ordinarie e speciali, e tuttora vigenti in materia di fusione di Comuni, si evidenzia - come detto - una certa differenza nel disciplinare la fase consultiva referendaria, relativamente ai *quorum* dei votanti, a quello di risultato relazionato ai voti comunque espressi. Una diversità che merita quantomeno di essere schematizzata, seppure per sintesi, attesa l'utilità di un suo approfondimento comparato, volto al miglioramento delle previsioni risultate di difficile attuazione piuttosto che incentivanti, così come la *ratio* legislativa statale approvata *in progress* esige.

## REGOLAZIONE REGIONALE DELLE INIZIATIVE REFERENDARIE

Abruzzo: Al *referendum* consultivo partecipano: a) nel caso di elevazione in Comune autonomo di una o più frazioni, sia gli elettori delle frazioni, sia gli elettori delle rimanenti parti del territorio del Comune o dei Comuni da cui si propone il distacco; b) nel caso di passaggio di frazioni da uno ad altro Comune, sia gli elettori del territorio del Comune da cui si propone il distacco, sia gli elettori del Comune cui si chiede l'aggregazione; c) nel caso di fusione tra due o più Comuni, gli elettori dei Comuni coinvolti nella fusione; d) nel caso di modificazione della denominazione del Comune, tutti gli elettori del Comune interessato (art 25 L.R. 19 dicembre 2007 n. 44). La proposta soggetta a *referendum* consultivo è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi (art. 30 L.R. 19 dicembre 2007 n. 44).

Basilicata: Partecipano al *referendum* consultivo tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune o dei Comuni interessati per la elezione della Camera dei Deputati. Il *referendum* è valido se vi partecipa la maggioranza assoluta degli elettori (art. 6 L.R. 26 luglio 1993 n. 42). La proposta per la modifica delle Circoscrizioni Comunali sottoposte a *referendum* è valida e potrà avere corso se corrispondente alla volontà espressa dalla maggioranza assoluta dei votanti. In caso contrario si avrà per decaduta e non potrà essere riproposta prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della proclamazione dei risultati (art. 9).

Calabria: Al *referendum* consultivo sono chiamati: a) nel caso di istituzione di nuovi Comuni, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla variazione territoriale; b) nel caso di modificazione della denominazione del comune, tutti gli elettori residenti nel comune interessato; c) nel caso di modificazione delle circoscrizioni comunali, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla modificazione territoriale. Il Consiglio regionale può, con decisione motivata, escludere dalla consultazione referendaria le popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale: per le caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei

Comuni interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi (art. 40 L.R. 5 aprile 1983 n. 13). S'intende che il parere popolare su quanto sottoposto a *referendum* sia favorevole qualora il consenso sia stato espresso dalla maggioranza dei votanti e non già della maggioranza degli aventi diritto. Ciò in modifica all'art. 44 della legge regionale n.13/1983 intervenuta con l'approvazione dell'art. 16, comma primo, della legge regionale 27 dicembre 2016 n. 43.

Campania: Partecipano al *referendum* tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune o dei Comuni interessati, nonché i cittadini che, benché non iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della regione, siano muniti di una delle sentenze di cui all'articolo 45 del T.U. 20 marzo 1967 n. 223. (art. 25 L.R. 30 aprile 1975 n. 25). Il *referendum* è valido se ha partecipato al voto la maggioranza degli elettori aventi diritto (art. 29 L.R. 30 aprile 1975 n. 25).

Emilia Romagna: Sono legittimati al voto: a) tutti gli elettori dei Comuni interessati, nel caso di fusione o aggregazione di più Comuni o di modifica della denominazione; b) tutti gli elettori del Comune di origine nel caso di distacco, finalizzato alla istituzione di un nuovo Comune o all'aggregazione ad altro Comune, di una porzione di territorio che rappresenti almeno il trenta per cento della popolazione o il dieci per cento del territorio del Comune di origine; c) i soli elettori residenti nel territorio oggetto di modificazione negli altri casi. Fra gli elettori dei Comuni interessati sono inclusi i residenti che siano cittadini di uno dei Paesi appartenenti all'Unione europea, che votano ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 1996 n. 197 (art. 11 L.R. 8 luglio 1996 n. 24). I risultati del *referendum* sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono indicati sia nel loro risultato complessivo, sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata. Il *referendum* consultivo è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato (art. 11 seguenti L.R. 8 luglio 1996 n. 24).

Friuli Venezia Giulia: Al *referendum* partecipano gli elettori dei Comuni interessati alla fusione. L'orientamento espresso dalla popolazione residente nella parte di territorio provinciale destinata a passare in una provincia diversa deve avere autonoma evidenza nella proclamazione del risultato del *referendum*. Il quesito è approvato quando la risposta affermativa ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi. Nel caso di fusione tra due o più Comuni, qualora il Consiglio comunale abbia espresso parere contrario all'iniziativa, per l'approvazione del quesito è necessario altresì che in quel Comune la risposta affermativa raggiunga la maggioranza dei voti validamente espressi. L'esito negativo del referendum non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa. (artt. 18-19 L.R. 7 marzo 2003 n 5).

Lazio: Per popolazioni interessate si intendono: a) nel caso di fusione di comuni contermini: gli elettori dei comuni interessati; b) nel caso di incorporazione di un comune in un altro contermini: gli elettori dei comuni interessati; c) nel caso di mutamento di denominazione comunale: gli elettori del comune interessato (art. 1 L.R. 8 aprile 1980 n. 19). Il quesito sottoposto a *referendum* è dichiarato accolto qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso (art. 7 L.R. 8 aprile 1980 n. 19).

Liguria: Hanno diritto al voto le popolazioni di tutti i Comuni direttamente interessati alle operazioni di istituzione di nuovi Comuni, ai mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali (art. 38 L.R. 28 novembre 1977 n. 44). Nei *referendum* consultivi obbligatori per l'istituzione di nuovi comuni, per la fusione fra comuni e per mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali il quesito sottoposto a *referendum* è dichiarato accolto quando in ciascuno dei comuni interessati abbia partecipato almeno il 30 per cento degli aventi diritto al voto e la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi in ciascuno degli stessi sia a favore della proposta (art. 42 L.R. 28 novembre 1977 n. 44).

Lombardia: La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati da modifiche territoriali salvo che, per le caratteristiche dei gruppi presenti sul territorio degli stessi, dei luoghi, delle infrastrutture e delle funzioni

territoriali, nonché per la limitata entità della popolazione o del territorio, rispetto al totale, si possano escludere dalla consultazione le popolazioni che non presentino un interesse diretto e qualificato alla variazione territoriale. I risultati del *referendum* sono valutati sulla base sia del risultato complessivo sia degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata. La votazione si intende favorevole in caso di conseguimento, in ogni comune interessato, della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi (art. 9 L.R. 15 dicembre 2006 n. 29).

Marche: Il *referendum* non si effettua nei casi di fusione per incorporazione. Tuttavia, Ai sensi dell'art. 4, L.R. 21 ottobre 2015, n. 25, sono fatte salve le fasi già espletate dei procedimenti di fusione per incorporazione in corso alla data di entrata in vigore della predetta legge. Ai medesimi procedimenti si applica questo articolo. Il *referendum* consultivo sulla proposta di legge per l'istituzione di nuovi Comuni, mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato (art. 10 L.R. 16 gennaio 1995 n.12).

Molise: Il numero degli aventi diritto al voto è quello risultante dalle liste elettorali del Comune o dei Comuni partecipanti al *referendum*. Quando alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il quesito è proclamato accolto se il numero dei voti affermativi è superiore a quello dei voti negativi, nel caso contrario è proclamato respinto. Qualora al *referendum* non partecipi la maggioranza degli aventi diritto, l'obbligo della consultazione delle popolazioni interessate si intende ugualmente assolto (art. 14 L.R. 12 maggio 1975 n. 35).

Piemonte: Al *referendum* consultivo sono chiamati: a) nel caso di istituzione di nuovi comuni, tutti gli elettori residenti nei comuni interessati dalla variazione territoriale; b) nel caso di modificazione delle circoscrizioni comunali, tutti gli elettori residenti nel territorio dei comuni interessati dalla modificazione territoriale; c) nel caso di modificazione della denominazione del comune, tutti gli elettori residenti nel comune interessato. Nel caso di cui alla lettera a), il Consiglio regionale, con apposita deliberazione, può limitare il *referendum* alla sola popolazione residente nella parte

di territorio che intende costituirsi in Comune autonomo, qualora tale parte di territorio abbia una caratterizzazione distintiva, nonché manchi di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo. Nel caso di cui alla lettera b), il Consiglio regionale può limitare il *referendum* alla sola popolazione residente nella parte di territorio del comune da cui si chiede il distacco sulla base della valutazione dei medesimi elementi di fatto su indicati (art. 33 L.R. 16 gennaio 1983 n.4). L'accertamento della somma dei voti validi si effettua sulla base della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto. In tal caso il quesito sottoposto a *referendum* è dichiarato accolto quando la somma dei voti validi affermativi al quesito non è inferiore alla maggioranza dei voti validamente espressi dagli elettori, iscritti nelle liste per le elezioni regionali, votanti nella parte di territorio in cui il *referendum* consultivo è stato indetto; altrimenti è dichiarato respinto (art. 36 L.R. 16 gennaio 1983 n. 4).

Puglia: Per popolazioni interessate si intendono: a) nel caso di istituzione di nuovi comuni: gli elettori della frazione o delle frazioni che devono essere erette in comune autonomo; b) nel caso di fusione di comuni contermini: gli elettori dei comuni interessati (art. 21 L.R. 20 dicembre 1973 n. 27). La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (art. 15 L.R. 20 dicembre 1973 n. 27).

Sardegna: Entro sessanta giorni dall'acquisizione dei pareri, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali, presenta al Consiglio regionale una documentata relazione sulla richiesta. Il Consiglio può, a maggioranza semplice, respingere l'istanza, ovvero deliberare di dar luogo alla consultazione mediante *referendum* esteso a tutti gli elettori residenti nelle frazioni o nei comuni interessati, sulla base della proposta di delimitazione deliberata dalla Commissione paritetica o predisposta d'ufficio (art 10 L.R. 30 ottobre 1986 n. 58). Il risultato della votazione, con una relazione, viene sottoposto al Consiglio regionale dalla Giunta

regionale su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali per l'adozione della relativa legge.

Qualora la richiesta consegua la maggioranza dei voti validamente espressi, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali, presenta al Consiglio il relativo disegno di legge (art. 39).

Sicilia: Per popolazioni interessate si intendono, nella loro interezza, le popolazioni del Comune o dei Comuni i cui territori devono subire modificazioni, o per l'istituzione di nuovi comuni, o per la fusione, o per l'incorporazione, o per cambio di denominazione o per il passaggio di parti di territorio e di popolazione da un Comune all'altro. Il *referendum* è valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto (art. 8 L.R. 23 dicembre 2000 n. 30).

Toscana: La consultazione è rivolta: a) in caso di fusione di comuni, ai comuni oggetto della fusione; b) in caso di incorporazione di un comune in un altro già esistente, ai due comuni; c) in caso di modifica delle circoscrizioni, ai comuni interessati dalla modifica anche a seguito di istituzione di nuovi comuni; d) in caso di modifica della denominazione, al comune interessato (art. 59 L.R. 30 novembre 2007 n. 62). Il risultato del *referendum* è valido indipendentemente dal numero degli elettori che vi hanno partecipato (art. 67 L.R. 30 novembre 2007 n. 62).

Trentino Alto Adige: Qualora i Consigli comunali, la cui circoscrizione verrebbe variata, abbiano manifestato il loro parere favorevole alla variazione di circoscrizione con la maggioranza dei tre quarti dei Consiglieri assegnati al Comune, il Consiglio regionale può deliberare, con la maggioranza dei tre quarti dei Consiglieri assegnati alla Regione, che al referendum partecipino soltanto gli elettori del Comune ove non si sia raggiunta la prescritta maggioranza qualificata, o gli elettori della frazione che abbia richiesto di essere eretta a Comune autonomo o di quella porzione di territorio che verrebbe trasferita dall'uno all'altro Comune. Hanno diritto di partecipare alla votazione per *referendum* tutti i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati ed ivi residenti. Hanno altresì diritto di partecipare alla votazione i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero. Tali elettori non sono



computati per la determinazione del *quorum* dei votanti necessario per la validità del *referendum*. Ai fini della validità del referendum è necessaria la partecipazione al medesimo della maggioranza degli elettori del Comune o dei Comuni interessati, fatti salvi i casi sulla limitazione della consultazione per *referendum* descritti in precedenza (artt. 2, 5 e 31 L.R. 7 novembre 1950 n. 16).

Umbria: Al *referendum* consultivo partecipano: a) nel caso di elevazione in Comune autonomo di una o più frazioni, sia gli elettori delle frazioni, sia gli elettori delle rimanenti parti del territorio del Comune o dei Comuni da cui si propone il distacco; b) nel caso di passaggio di frazioni da uno ad altro Comune, sia gli elettori del territorio del Comune da cui si propone il distacco, sia gli elettori del Comune cui si chiede l'aggregazione; c) nel caso di fusione tra due o più Comuni, gli elettori dei Comuni coinvolti nella fusione; d) nel caso di modificazione della denominazione del Comune, tutti gli elettori del Comune interessato (art. 43 L.R. 16 febbraio 2010 n. 14). La proposta soggetta a *referendum* consultivo è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi (art. 48 L.R. 16 febbraio 2010 n. 14).

Valle D'Aosta: Al *referendum* partecipano: a) nel caso di elevazione in Comune autonomo di una o più frazioni, sia gli elettori delle frazioni sia gli elettori delle rimanenti parti del territorio del Comune o dei Comuni da cui si propone il distacco; b) nel caso di passaggio di frazioni da uno ad altro Comune, sia gli elettori del territorio del Comune da cui si propone il distacco, sia gli elettori del Comune cui si chiede l'aggregazione; c) nel caso di fusione tra due o più Comuni, gli elettori dei Comuni coinvolti nella fusione; d) nel caso di modificazione della denominazione del Comune, tutti gli elettori del Comune interessato. Il quesito sottoposto a *referendum* è approvato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. (art. 42 e 44 L.R. 25 giugno 2003 n. 19).

Veneto: Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali, l'individuazione delle popolazioni interessate dalla consultazione referendaria, è



deliberata dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale. La consultazione deve riguardare l'intera popolazione del comune di origine e di quello di destinazione, salvo casi particolari da individuarsi anche con riferimento alla caratterizzazione distintiva dell'area interessata al mutamento territoriale, nonché alla mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni, il *referendum* deve in ogni caso riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati. I risultati dei *referendum* sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata e nel caso di variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni, anche sulla base della partecipazione alla consultazione referendaria. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni o della variazione della denominazione dei comuni, indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (art. 6 L.R. 24 dicembre 1992 n. 25).

### 3.2 Come la «riforma Delrio» disciplina la fusione

---

La legge 7 aprile 2014 n. 56 si è occupata, alquanto minuziosamente, della fusione dei Comuni, ritenendola uno strumento utile a contribuire alla «bonifica» del sistema delle autonomie locali, quanto alla necessità di diminuire sensibilmente il numero dei relativi centri decisori e di abbattere, così, gli attuali relativi costi attraverso una corretta adozione dell'economia di scala nonché di ottimizzarne l'esercizio.

La «riforma Delrio» dedica al tema dodici commi, fissando i principi fondamentali per le Regioni, tenute ad approvare in materia proprie leggi attuative di riordino dei loro rispettivi sistemi autonomistici locali.<sup>67</sup>

Un evento non realizzato, così come disegnato dalla legge n. 56/2014, e non preso nel frattempo in sufficiente considerazione dal legislatore regionale anche a causa del *referendum* consultivo (*ex art. 138 Cost.*), celebrato lo scorso 4 dicembre 2016, che ha registrato un esito negativo in relazione alla revisione costituzionale del Titolo V, Parte II, precedentemente approvata dal Parlamento senza il conseguimento della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Un *test* referendario che aveva lasciato ben sperare nell'abolizione definitiva delle Province e in conseguenti norme di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riassegnate per l'occasione alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lett. *e*, Cost.), al quale sarebbero state rimesse, per l'appunto esclusivamente, anche le (nuove) disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (art. 117, comma secondo, lett. *p*, Cost.), delle quali il Paese ha tanto bisogno per uniformare la legislazione della materia.

Così non è stato e sarà, quindi, compito delle Regioni legiferare dettagliatamente sul punto, stando bene attenti a configurare, al meglio, il proprio sistema autonomistico territoriale, attraverso modifiche e integrazioni alla propria attuale legislazione, alla quale si è fatto dettagliato riferimento in un apposito precedente paragrafo.

---

<sup>67</sup> Di Donno M., *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Territori e autonomie* (a cura di Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., e Vandelli L.), Bologna, 2016.

Entrando, per l'appunto, nel particolare, la legge n. 56/2014 interviene sul tema della fusione un po' marginalmente, nel senso che si è preoccupata esclusivamente di disciplinare, seppure non minuziosamente, alcuni *step* della fase intermedia, ovverosia di quella che proceduralmente afferisce alla fase di transitorietà appena successiva alla decisione dei Comuni di fondersi, e su quella finale, di *post* perfezionamento della fusione.

Il legislatore di specie non si è, tuttavia, addentrato in riferimento agli adempimenti cui dovrebbe essere sottoposto ciascun Comune interessato e tutti i Comuni nel loro insieme unitario nel decidere, prioritariamente, e confermare definitivamente il loro accesso all'anzidetto istituto, che ha lo scopo - tra l'altro - di estinguere i Comuni esistenti senza possibilità di tornare indietro, con tutte le immaginabili conseguenze negative in presenza di un eventuale errore cosiddetto di ipotesi, magari fondato su falsi presupposti di merito, e quindi di utilità sociale, ovvero su progetti emotivi non sufficientemente verificati.

La «riforma Delrio» si è, quindi, limitata a prevedere:

- al comma 116, la possibilità per il Comune, istituito mediante fusione, di individuare statutariamente forme particolari di collegamento, nel senso di godere dell'opportunità di prevedere organizzazioni che vadano ben oltre la istituzione dei municipi di cui all'art. 16 del Tuel, lasciato appositamente indenne dalla legge n. 56/2014, tra il nuovo Comune e quelli che abbiano dato origine alla fusione. Un modo, questo, per garantire - attraverso, per l'appunto, la ricerca di «forme particolari di collegamento» che vadano al di là della costituzione dei previsti presidi municipali - una indiscussa tutela della rappresentanza e dell'esercizio delle libertà comportamentali delle popolazioni appartenenti ai Comuni estinti. Tutto questo in relazione alla scelta organizzativa, che potrà essere anche di tipo sperimentale, del nuovo ente che dovrà essere adeguata alla dimensione complessiva del territorio e all'entità della popolazione, tenendo nel debito conto la necessità di tutelare le esigenze e le storiche abitudini che caratterizzano le comunità originarie relativamente alle loro consolidato vivere sociale;

- al comma 117, la *facultas* di approvare prematuramente ovvero sia ancor prima dell'istituzione del nuovo ente - modificando in tal senso il preesistente art. 15, comma 2, del Tuel - lo statuto del nuovo Comune, a cura dei rispettivi Consigli comunali interessati dalla fusione, che entrerà in vigore con l'istituzione dello stesso. Ciò a tutela del tempestivo subentro del nuovo ente, senza soluzione di continuità, nell'esercizio delle funzioni fondamentali e nell'erogazione delle prestazioni essenziali da garantire alla rinnovata collettività comunale;
- al comma 118, l'obbligo di applicare le norme di maggior favore, incentivazioni e semplificazioni, in ogni modo previste, ai nuovi enti locali comunali sorti a seguito di una fusione perfezionata a cura di Comuni con meno di 5.000 abitanti;
- al comma 119, la possibilità per i Comuni istituiti/costituiti mediante fusione di utilizzare, comunque, i margini di indebitamento goduti da uno o più Comuni tra quelli che hanno determinato la neoformazione aggregativa;
- al comma 120, la conduzione provvisoria del nuovo ente locale, fino a quando non saranno ripristinati, mediante apposita elezione, i corrispondenti organi di governo politico. Un ruolo assegnato ad un commissario *ad hoc* che, a garanzia della ultrattività degli amministratori resisi fautori della intervenuta fusione, sarà coadiuvato dagli *ex* sindaci, riuniti in un apposito comitato consultivo, garanti della rappresentatività diretta delle reciproche collettività. Una previsione normativa che assicura la decisione assistita e condivisa del commissario in relazione allo schema di bilancio di fusione e agli strumenti di programmazione territoriale;
- al comma 121, la regolazione di una particolare e sporadica fattispecie aggregativa. Più esattamente, viene presa in considerazione la casistica più frequente, quella che riguarda la fusione dei Comuni cosiddetti polvere, tali da non rendicontare una popolazione complessiva non superiore ai 3.000 abitanti, di dimensione, pertanto, poco adeguata per esercitare autonomamente, al meglio, le funzioni fondamentali e per garantire le prestazioni essenziali in materia di assistenza sociale. Al riguardo, l'anzidetto comma sancisce la possibilità per gli stessi di avviare obbligatoriamente la gestione delle funzioni fondamentali in forma associata a decorrere dal secondo

mandato degli organi neoeletti. Un termine che può essere variato, sia in termini di decorrenza che di modulazione differenziata dell'esercizio, da una apposita legislazione regionale, cui viene rimessa la flessibilità necessaria per ottimizzare l'esordio dell'anzidetta gestione associata;

- al comma 122, è disciplinata la ultrattività dei consiglieri comunali dei Comuni estinti, per effetto della fusione, negli incarichi esterni agli stessi attribuiti, sino alla nomina dei successori;

- al comma 123, è disciplinata una disposizione di garanzia per il complesso delle risorse umane in organico ai Comuni cui è succeduto quello prodotto dalla fusione. In proposito, viene disposto che tutte le risorse previste per il trattamento economico accessorio, definito dai contratti collettivi decentrati integrativi dei singoli Comuni, debbano confluire in un unico fondo nella disponibilità del neoente;

- con i commi 124-129, viene scandita la regolazione di massima degli elementi costitutivi che andranno a contraddistinguere e caratterizzare il nuovo Comune, in relazione ai quali sarebbe il caso che tutte le Regioni adeguassero ovvero riformassero la loro specifica normativa, sino ad oggi non esaustiva dell'obbligo di corretta configurazione civilistica e fiscale del nuovo Comune e poco chiara nella determinazione delle procedure relative. Queste ultime sono in via di massima caratterizzate da una eccessiva sommarietà, soprattutto in riferimento al dovere istituzionale di contribuire al conseguimento della consapevolezza sociale dell'evento, da dovere generare in favore della collettività in termini di situazione economico-finanziaria e di patrimonio dei Comuni istanti e, di conseguenza, di quelli che saranno assunti dal nuovo ente a seguito della intervenuta fusione. Tranne alcune garanzie assicurate nella prassi di alcune Regioni, non vengono infatti richiesti precisi adempimenti per la determinazione delle «ricchezze» *pro capite* comunale di provenienza rapportato a quelle afferenti al Comune di nuova istituzione. Ciò in relazione sia al debito consolidato che agli eventuali ma ricorrenti disavanzi di amministrazione prodotti, spesso non sottolineati alla pubblica attenzione nelle fasi infra-procedurali nella speranza di recuperare «nel mucchio» le conseguenze più

negative ovvero ripianarli attraverso le contribuzioni straordinarie statali e regionali *ad hoc* che, invero, dovrebbero essere investite per altro, ovverosia per assicurare il corretto rilancio della nuova iniziativa istituzionale nel medio e lungo termine.

Nel particolare:

- il comma 124 sancisce, disposizioni di principio, che rimangono in vigore, fatta salva una diversa disposizione regionale in tal senso, in relazione agli ambiti territoriali e alle popolazioni, direttamente e rispettivamente, interessate. Esse sono funzionali a determinare l'ultrattività:

1) di «tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei Comuni oggetto della fusione» sino a quando non saranno perfezionati gli omologhi provvedimenti approvati dal commissario ovvero adottati dai nuovi organi elettivi;

2) delle funzioni svolte dagli organi di revisione del Comune di maggiore dimensione, sino alla istituzione del nuovo Comune che ne comporterà la decadenza;

3) delle norme fissate nel Comune demograficamente più grande in assenza di uno statuto provvisorio, di cui al precedente comma 121, delle norme fissate nel Comune più grande sul piano demografico;

- il comma 125, sancisce l'obbligo a carico del Comune risultante dalla fusione:

a) dell'approvazione del bilancio di previsione, da perfezionarsi entro 90 giorni dalla sua istituzione ovvero tenuto conto del diverso termine di proroga concesso per l'approvazione dei bilanci e fissato con apposito decreto ministeriale;

b) di assumere, in relazione all'art. 163 Tuel riguardante l'esercizio provvisorio, come riferimento dell'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente, la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti;

c) di approvare il rendiconto dei Comuni estinti, se non già perfezionato dai medesimi, nonché di subentrare agli stessi in relazione agli obblighi derivanti dal cosiddetto «pareggio di bilancio» e delle dichiarazioni fiscali;

- i commi 126-129 disciplinano, rispettivamente: il computo della popolazione del nuovo Comune, corrispondente alla somma algebrica di quelle dei Comuni estinti; la salvaguardia delle residenze dei cittadini e delle domiciliazioni delle imprese presenti nei Comuni fusi in un unico ente nella rispettiva documentazione; la salvaguardia dei benefici di ogni tipo di cui si è reso destinatario il territorio e del codice di avviamento postale dei Comuni preesistenti;

- il comma 130 rappresenta, di fatto, la norma di più alto pregio giuridico. Prioritariamente, perché costituisce una novità sul piano della legislazione statale, che ha trascurato la fattispecie nel rispetto delle prerogative della legislazione di specie assegnata alla *potestas* regionale, esercitata in modo poco esaustivo in relazione all'importanza dell'evento.

La fusione della quale il legislatore si è sempre occupato è stata quella «per unione», del tipo quella prevista nel capitolo X, sezione II, del codice civile. Ciò in quanto il nuovo ente, frutto dell'intervenuta aggregazione, assume una nuova e distinta configurazione giuridico-economica a fronte della contemporanea estinzione degli omologhi enti, le cui obbligazioni e i contratti dai medesimi intrattenuti succedono automaticamente in capo al Comune frutto della fusione.

Diversamente la fusione «per incorporazione», disciplinata nell'anzidetto comma 130, è caratterizzata da una successione di due o più enti, ovviamente contigui, senza la nascita di uno nuovo, atteso che sancisce la permanenza di quello incorporante, che mantiene la sua personalità giuridica pubblica, e l'estinzione di quelli incorporati, le cui obbligazioni e contratti succedono in capo al primo, con conseguente decadenza dei loro organi. Al riguardo, è previsto che lo statuto del Comune incorporante - che ha anche facoltà di cambiare la sua denominazione - debba essere implementato, entro tre mesi dalla legge regionale che sancisca l'incorporazione, sì da assicurare alla comunità di riferimento del Comune incorporato «adeguate forme di partecipazioni e di decentramento dei servizi».

- i commi 131-133 stabiliscono che:

1) le Regioni possono individuare idonee misure finalizzate ad incentivare tutte le iniziative aggregative dei Comuni, nel rispetto assoluto dei vincoli di finanza pubblica;

2) i Comuni interessati da una fusione: a) possono mantenere tributi e tariffe differenziali per i singoli territori, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo ente; b) devono, entro lo scadere del terzo anno successivo all'istituzione del nuovo Comune, adeguarsi alla vigente normativa che sancisce «l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore»;

- il comma 134 ha riguardato una particolare disciplina riservata ai Comuni istituiti mediante fusione nel 2014.



### 3.3 Le fusioni di Comuni: le attenzioni necessarie e le trascuratezze da evitare

---

Come precisato, le fonti legislative che disciplinano la fusione dei Comuni, che concretizza l'accorpamento di Comuni contigui in un unico Comune, sono individuati nella Costituzione (art. 133, comma secondo), nel d. lgs. n. 267/2000 (art. 15 del Tuel), nella «riforma Delrio» (legge n. 56/2014, art. 1, commi 116-134) e nelle leggi attuative regionali di riferimento, delle quali si è fatta una scansione comparata nel precedente paragrafo.

L'istituzione (*rectius*, la costituzione) del nuovo Comune si realizza mediante la fusione «per unione» di più Comuni ovvero «per incorporazione», con le varianti rappresentate nel precedente commento del comma 130 della legge Delrio, allorquando i medesimi la richiedano formalmente. Si perfeziona quest'ultima ipotesi nel caso alcuni Comuni vengano di fatto annessi in un altro preesistente, appartenenti alla stessa provincia, almeno fino a quando le stesse esisteranno nell'ordinamento. Una esistenza, invero, divenuta tanto precaria da fare ritenere poco comprensibile ogni residuale prescrizione che vi faccia ancora riferimento istituzionale.

Una istanza, quella dei Comuni, da formalizzare sulla base di una decisione assunta nel massimo Consesso cittadino, finalizzata al conseguimento di precisi obiettivi di sviluppo organizzativo, di un sensibile miglioramento della gestione dei servizi da rendere alla cittadinanza e di un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali assegnati loro.<sup>68</sup> Proprio per questo motivo la fusione dovrà riguardare un ambito

---

<sup>68</sup> Le funzioni fondamentali esercitate dai Comuni, a mente dell'art. 118 della Costituzione, individuati dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Carta, sono:

a) l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile e il controllo;

b) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;

e) l'attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

territoriale adeguatamente individuato nella sua complessità in termini di ampiezza fisica, di grandezza demografica e di sistema produttivo locale, tali da consentire il conseguimento di un equilibrato sviluppo economico e socio-culturale del territorio di riferimento.

In relazione all'importanza che un tale istituto sta assumendo nella logica di pervenire ad ottimizzazione della spesa pubblica - altrimenti soggetta ad una naturale dispersione attraverso una gestione polverizzata delle politiche locali esercitata prevalentemente da innumerevoli piccoli Comuni, non certamente rimediabile con il ricorso alle Unioni che hanno, tra l'altro, il limite di aggiungere altri enti locali a quelli storicamente esistenti - occorre individuare non solo la migliore disciplina regolatrice della loro istituzione bensì le procedure ideali per prevenire alla costituzione del nuovo Comune. Un ente locale che, sotto il profilo economico-finanziario e patrimoniale, sia il frutto della certezza e verità dei numeri componenti il proprio bilancio di fusione e che abbia le idee chiare sulla rinnovata organizzazione e, quindi, sulla più idonea dotazione organica, sia in relazione alle unità in servizio che a quelle da selezionare con le previste procedure concorsuali pubbliche.

Fatta questa premessa, bisogna qui sottolineare che competente ad istituire nuovi Comuni è, comunque, la Regione, così come sancito dalla Costituzione e dalla legislazione statale attuativa. Lo fa, volta per volta, con una propria legge-

---

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, l'avvio e lo smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) l'edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici.

i) la polizia municipale e la polizia amministrativa locale;

l) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

l-bis) i servizi in materia statistica.

provvedimento da assumersi a seguito dell'iniziativa dei Comuni interessati e «sentite» le relative popolazioni chiamate ad esprimersi in un apposito esperimento referendario di tipo consultivo. Un percorso legislativo, questo, che varia, così come si è avuto modo di constatare, da Regione e Regione, ma che è, comunque, finalizzato a dare esecuzione, solitamente, alla manifestazione di volontà, prima, degli amministratori e, quindi, dei cittadini.

Per pervenire al migliore risultato possibile occorrerebbe tuttavia individuare la procedura ottimale, definita anche mutuando, quantomeno nella individuazione nella documentazione istruttoria e di sostegno, la disciplina prevista dal Codice civile in materia di fusione e da quella tributaria, ancorché da adattare sul piano della loro compatibilità con il diritto pubblico. Un modo per far sì che venga a realizzarsi la più corretta connotazione, civilistica e fiscale, della nuova città con la definizione di un bilancio di somma che rispecchi esattamente i valori aggregati, con ad essi riferiti le obbligazioni in essere e i diritti da esercitare, entrambi correttamente monetizzati nello strumento contabile di fusione.

Per conseguire un siffatto utile risultato necessiterebbe la presa di coscienza generale delle Regioni nell'approccio al fenomeno, prevedendo appositi *step* procedurali, corredati dai necessari documenti esplicativi, per pervenire alla definizione del percorso istitutivo del nuovo Comune con ragionevole chiarezza e con la indispensabile cautela, doverosa rispetto agli obblighi che il sistema autonomistico territoriale assume, a mente della Costituzione (artt. 97, comma primo, e 119, comma primo), nel perseguimento del «pareggio» di competenza del bilancio della Repubblica.

Insomma, al riguardo, ogni Regione dovrebbe abbandonare il suo attuale ruolo, quasi notarile:

- esercitando, preventivamente, scelte legislative volte a riordinare il loro territorio in termini di ottimale previsione del sistema autonomistico locale e a legiferare, al

meglio e nel dettaglio, in relazione a tutte le fasi procedurali, soprattutto in termini di acquisizione documentale, indispensabile per decidere consapevolmente nel merito;

- sancendo la scansione dell'attività istruttoria dei Comuni interessati con la previsione di tutta la documentazione necessaria a dimostrare l'utilità pubblica dell'iniziativa aggregativa e la sua convenienza collettiva in termini di produttività istituzionale. Il modo per pervenire ad un giudizio di meritevolezza da parte del Consiglio regionale ovvero, preventivamente, della Commissione consiliare competente, ai fini dell'indizione dello specifico *referendum* e del successivo perfezionamento del procedimento legislativo *de quo*, tenuti a valutare, così come avviene in Veneto (art. 5, L.R. n. 25/92 ), «l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi» posti a fondamento della proposta di fusione;

- acquisendo certezza sulla compatibilità dei bilanci dei Comuni interessati. Un modo per garantire la consapevolezza sull'evento ad ogni livello: degli amministratori proponenti, dei cittadini chiamati al *referendum*, della Regione a perfezionare una procedura massimamente utile a garantire il concorso del nuovo ente all'equilibrio del bilancio consolidato dello Stato.

In proposito, assume rilevanza l'iniziativa legislativa attraverso la quale la procedura di fusione prende corpo, ove parte l'*iter* previsto. Essa si materializza, solitamente, ad istanza dei cittadini, nella misura prevista dalle singole Regioni, ovvero dai Consigli comunali interessati, tenuti a deliberare, nelle maggioranze richieste, il relativo atto d'impulso amministrativo.

Data l'importanza che un tale adempimento riveste, allo stesso dovrebbe essere assegnato un preciso e ineludibile riferimento tecnico, allo scopo di evitare: iniziative avventate; mancate letture sulle condizioni di salute dei rispettivi bilanci; errate considerazioni sulle dotazioni organiche destinate a divenire una dotazione unitaria; valutazioni superficiali, infine, sugli atti di programmazione, precedentemente

adottati e ancora in essere, dei singoli enti e sugli impegni, comunque, assunti dai medesimi in tal senso.

Proprio per questo motivo la deliberazione consiliare di che trattasi dovrebbe essere corredata da una ampia relazione tecnica di accompagnamento, meglio se precedentemente concertata e condivisa con le più rappresentative rappresentanze sociali, certificata dai revisori nella parte che afferisce al bilancio.

In un tale importante documento di fattibilità, dovranno preferibilmente essere rappresentati:

- la compatibilità con gli eventuali strumenti, legislativi e di programmazione, attraverso i quali le Regioni tendono a caratterizzare il proprio sistema autonomistico locale;
- la previsione e l'esito di una eventuale consultazione pubblica preventiva della popolazione comunale intesa a certificare la reale volontà sociale di pervenire all'evento aggregativo;
- la descrizione dei confini del nuovo Comune;
- la prova documentale degli intenti perfezionati tra i Comuni interessati dalla fusione anche in relazione ai provvedimenti da adottare nella più puntuale contemporaneità;
- una sorta di *due diligence* contabile interna, intendendo per tale il complesso delle attività organizzate dalla burocrazia municipale finalizzate alla valutazione e certificazione, mirata e analitica, dell'entità economico-finanziaria e patrimoniale dell'Ente. Il tutto al fine di documentare la presenza delle necessarie condizioni di fattibilità e convenienza per procedere alla prevista fusione ovvero se coesistano, al contrario, profili critici che possano, in qualche modo, comprometterne il perfezionamento.

Una volta esaurita e constatata la fase di «adozione (molto) consapevole» degli atti deliberativi comunali d'impulso all'*iter* legislativo regionale, la competente commissione consiliare della Regione interessata - su propria iniziativa ovvero su specifica richiesta dell'Esecutivo regionale e/o di un eventuale consigliere proponente

- analizzati i provvedimenti e tutta la documentazione ad essi necessariamente presupposti, elabora una proposta di legge *ad hoc*, accompagnata da una apposita relazione con la quale attesta la utilità pubblica della fusione *de qua* e la sua compatibilità con le previsioni legislative e programmatiche regionali.

Seguirà la discussione in aula e l'approvazione di una delibera con la quale viene indetto il previsto *referendum* consultivo propedeutico all'adozione finale, nel caso di voto favorevole, del provvedimento istitutivo/costitutivo del nuovo Comune.

Il problema è, dunque, quello di concepire delle buone norme regionali di tutela a che non venga a generarsi una nuova entità municipale destinata ad una vita istituzionale impossibile a causa di una generalizzata insostenibilità del proprio bilancio, spesso ad esclusivo svantaggio di quel Comune che, tra quelli fusi, godesse di una buona salute dei conti. Un evento possibile e non infrequente, che potrebbe fare assumere al nuovo Comune i connotati di un nuovo ente locale economicamente squilibrato, tanto da dovere ricorrere a procedure di riequilibrio se non di peggio.

Al fine di scongiurare un siffatto pericolo, sarebbe necessario individuare, quantomeno sul piano della informazione collettiva funzionale a rendere il voto referendario il più consapevole possibile, individuare un preventivo strumento estimativo che desse un'esauriente informazione ai cittadini prima che gli stessi siano chiamati ad esprimersi.

Nella buona sostanza, nel disciplinare la migliore prassi per pervenire ad una corretta definizione delle procedure e delle cautele da adottare, organicamente intese al perfezionamento della fusione di Comuni, si è - quasi ovunque - commesso l'errore che caratterizza un approccio «di moda» all'istituto, senza avere dello stesso alcuna approfondita conoscenza, supponendo di risolvere con il ricorso ad esso tanto i problemi organizzativi che quelli di bilancio, trascurati da sempre.

A tale strumento aggregativo, infatti, fatte le dovute eccezioni, si è fatto nel passato così scarso ricorso da non avere reso affatto urgente alla Regioni l'individuazione di una minuziosa disciplina che soddisfacesse, puntualmente, le esigenze di pervenire

alla nascita di un nuovo Comune con le massime garanzie per la collettività, locale e nazionale. Non si è approcciato al problema con la necessaria cura, per esempio, che il Codice civile riserva all'omonimo istituto disciplinato dagli art. 2501 e seguenti. Un istituto cui si è fatto invece soventemente fatto esclusivo riferimento per perfezionare in ambito pubblico tutte le iniziative aggregative, per esempio, nella sanità, possibile per la caratteristica aziendale riconosciuta agli enti che la gestiscono nel rapporto erogativo diretto con l'utenza.

Nelle diverse procedure individuate nelle leggi regionali, alcune più curate delle altre e in quanto tali meno superficiali sotto il profilo del perseguimento del risultato, è stato dato un peso alquanto diversificato all'attività istruttoria a carico dei Comuni sia per formalizzare la loro iniziativa di volere pervenire alla fusione che per assicurare alla loro rispettiva collettività quantomeno la medesima condizione economico-finanziaria e patrimoniale goduta. Risulta, infatti, non curato sufficientemente l'aspetto caratterizzante del comportamento istituzionale da tenersi a cura delle Regioni per assicurare l'esistenza di un sistema autonomistico locale efficiente e in buona salute economico-finanziaria e patrimoniale, in quanto tale capace di assicurare l'erogazione dei servizi pubblici di loro competenza, che poi rappresenta la garanzia dovuta ai cittadini anche sul piano del loro «diretto» indebitamento sociale.

Tutta questa precarietà procedurale potrebbe, nondimeno, costare tanto ai ceti meno abbienti, atteso che i cittadini più benestanti «beffati» dalle circostanze, a differenza di come avviene per i debitori aziendali che possono liberarsi del dovuto solo ottemperando, possono sollevarsi da ogni pagamento spostando la loro residenza in altra realtà municipale, con notevole consistente svuotamento demografico della Città risultato della fusione.

Risulta, pertanto, ineludibile per le Regioni approvare, con norma anche di tipo regolamentare, un disciplinare obbligatorio, intendendo per tale la procedura ottimale cui i Comuni interessati debbano ottemperare. Ciò al fine di pervenire ad una consultazione referendaria consapevole, assistita magari da un quesito composito che

vada al di là del semplice e tradizionale sì ovvero no, propedeutico a giungere alla più esaustiva fusione dei Comuni, da perfezionare a tutela degli interessi protetti dei cittadini coinvolti. Il tutto allo scopo di evitare che questi ultimi possano rimanere, così come spesso avviene, inconsapevoli dell'importanza della frequenza al voto referendario e, quindi, non messi in condizione di ben comprendere l'utilità di espressione del loro relativo consenso/dissenso. Un modo per sopportare passivamente scelte che si formalizzerebbero ugualmente in loro assenza, atteso che la quasi totalità delle regole regionali consentono *quorum* non strutturali, fondati sulla maggioranza dei voti espressi e non già degli elettori iscritti nelle rispettive liste elettorali dei singoli Comuni.

In relazione al *referendum*, la regolazione optata dalle diverse Regioni è infatti pressoché coincidente sia in relazione al *quorum* di validità, che non è più di tipo strutturale bensì conseguibile - come detto - a prescindere dal numero degli aventi diritto al voto che via hanno partecipato. Ovviamente, l'esito favorevole alla fusione sarà determinato, in sostanziale assenza di *quorum* allorquando il relativo quesito sia stato condiviso dalla maggioranza dei votanti per ogni singolo Comune, questo al fine di esaltare il concetto di inderogabile autonomia che spetta agli enti locali per antonomasia. In proposito, si sono registrati maldestri tentativi legislativi a cura di alcune Regioni, tra queste la Regione Calabria che - nel tentativo di eliminare il *quorum* referendario previsto da un suo analogo provvedimento legislativo del 1983 - era arrivata ad approvare l'impossibile. Con la legge n. 9/2016 aveva, difatti, ritenuto che a prevalere nel voto referendario dovesse essere la «maggioranza dei voti complessivi dell'intero bacino» prescindendo dagli ambiti comunali. Come dire, gli elettori votanti di un Comune costituenti la maggioranza dei complessivamente validi obbligherebbe, nell'assoluta mancanza di rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali, gli altri - intendendo per tali i cittadini degli altri comuni, ancorché dissenzienti - ad essere annessi forzatamente nel nuovo comune. Con successiva disposizione di fine dicembre 2016, inserita nel collegato manovra



finanziaria per il 2017 (art. 16, comma 1, della legge regionale n. 43/2016), è stato rimediato cancellando ciò che era stato appena precedentemente modificato dal relativo Consiglio comunale in aperta violazione ai principi costituzionali.

A ben vedere, l'approccio alla fusione di Comuni deve essere ben ponderato dalle Regioni di riferimento, ma soprattutto dagli amministratori che cominciano a ricorrervi frequentemente senza le dovute analisi in termini di fattibilità dell'iniziativa. Devono farlo perché una tale scelta è molto impegnativa, atteso che una errata ipotesi in tale senso potrebbe causare effetti devastanti, ma anche per superare le naturali resistenze da quella parte di popolazione che gradisce la conservazione dell'attuale rispetto alla novità dell'evento.

Proprio per questo motivo diventa fondamentale che la scelta debba essere seriamente ponderata sotto il profilo «politico», dal momento che impegna ad un diverso modo di concepire le politiche locali, ma soprattutto per quanto riguarda lo stato delle convenienze pubbliche, che si traduce nel dovere di non aggravare eventualmente le cittadinanze relative di obblighi segnatamente più onerosi, sia per quanto riguarda il prelievo tributario che in relazione all'accollo di maggiori debiti e/o disavanzi.

Ogni iniziativa in tal senso deve, pertanto, essere preceduta da una accurata lettura delle norme regionali di riferimento, siano esse di riordino del sistema autonomistico, ivi compreso il riassetto delle funzioni amministrative<sup>69</sup>, che più specificatamente procedurali. Con questo, occorre circoscrivere gli adempimenti di tipo politico-istituzionale e quelli di carattere meramente tecnico. Questi ultimi mirati ad accertare la sussistenza delle condizioni finanziarie di tutti i *partner* istituzionali, che devono essere sufficienti a garantire l'esercizio continuato delle funzioni fondamentali e le prestazioni essenziali nonché la sufficienza ovvero l'eccedenza della eventuale

---

<sup>69</sup> Palazzi F., *Legge Delrio e riassetto delle funzioni amministrative tra Regioni ed Enti locali*, in *Territori e autonomie* (a cura di Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., e Vandelli L.), Bologna, 2016.

dotazione organica «unica» e la organizzazione funzionale a garantire la corretta gestione della macchina burocratica del nuovo ente.

Quanto al profilo politico-istituzionale, è appena il caso di sottolineare la necessità che l'insieme dei Comuni - che estrinseca la volontà di arrivare ad un nuovo Comune, mediante una fusione per unione e non già per incorporazione - maturi l'iniziativa con modalità che assicurino la partecipazione più allargata possibile e frequentino preventivi esperimenti di chiara convivenza istituzionale. Occorre che il tutto sia finalizzato a stabilire e maturare ogni convincimento in tema di dimensione fisiche del nuovo Comune e socio-economiche. Non solo. Dovranno convalidare reciprocamente la predisposizione a cooperare chiaramente nella fase istruttoria e costitutiva nell'ottica comune di una visione unica dell'ente da istituire.

Ad un tale percorso è funzionale l'attenzione degli amministratori di tutti i Comuni coinvolti da dedicare al fenomeno della comunicazione, sia rivolta alle burocrazie interne che ai cittadini.

La prima è mirata a rendere responsabilmente edotti i dipendenti dei rispettivi enti della possibile evoluzione degli adempimenti ma soprattutto per determinare insieme a loro, attraverso un produttivo contraddittorio, l'ideale fabbisogno del personale complessivo. Un modo per pervenire, anche attraverso un più generale confronto tra le burocrazie in gioco, alla redazione di una loro ipotesi di riorganizzazione degli uffici e alla emersione delle motivazioni costituenti il presupposto necessario per estendere la dotazione organica unitaria a figure ritenute unanimemente indispensabili ovvero a ridurla in presenza di verosimili insostenibilità dei bilanci relativi e/o della sua attuale esaustività.

La seconda è funzionale all'instaurazione di un dialogo con i cittadini coinvolti e, di fatto, utenti destinatari dei servizi pubblici e delle prestazioni essenziali che risulteranno a carico del nuovo ente. Un confronto autentico da essere realizzato in modo concreto, perché indispensabile per renderli doverosamente edotti, attraverso un idoneo percorso di partecipazione attiva, dello stato dei conti dei quali il medesimo nuovo ente si renderà portatore, con conseguente impegno dei cittadini

residenti a compartecipare economicamente alla definizione dei saldi di bilancio, specie se ne presumono di negativi *lato sensu*. Quest'ultima fase è, invece erroneamente sottovalutata e così non deve essere, solo che si vogliano soddisfare due aspettative: quella degli amministratori a «certificare» la correttezza e la coerenza nella determinazione di fondersi con altro/i Comuni, anche attraverso la diretta collaborazione dei *target* cosiddetti sensibili interpellati a tal fine; quella dei cittadini a tenersi reciprocamente informati e a rendersi consapevoli, anche mediante il ricorso a pubblici consessi, delle utilità o meno della proposta di fusione sottoposta alla loro costruttiva attenzione.

Entrambi gli adempimenti comunicativi non sono affatto da sottovalutare, solo che si voglia pervenire ad una decisione e ad una procedura aggregativa che rendano veramente consapevoli personale e cittadini degli eventuali vantaggi conseguenti nonché ad una corretta integrazione o modifica dell'organico e della individuazione delle competenze e dei compiti da assegnare a dirigenti e funzionari. Il tutto organicamente finalizzato a cancellare ogni timore dei cittadini di perdere la tradizionale sovranità e identità del loro Comune di origine, spesso causa dei ricorrenti tonfi referendari. Obiettivi, questi, da realizzare attraverso il ricorso a metodologie che facilitino la massima partecipazione possibile e assicurino il migliore confronto nonché mediante l'adozione di strumenti decisionali segnatamente inclusivi, prevedendo per i dipendenti, individuati nella loro complessità, appositi cicli di formazione di scopo.

Si diceva degli adempimenti tecnici, proprio per questo in larga misura rimessi alle burocrazie coinvolte, in specie ai segmenti che gestiscono i Settori più impegnativi, più precisamente del finanziario, dei tributi, del patrimonio e del personale, ovviamente coordinati dai rispettivi segretari comunali.

Gli *step*, tutti finalizzati alla misurazione preventiva delle diverse componenti essenziali degli enti interessati, devono riguardano:

a) l'articolazione organizzativa, certamente da rivedere alla luce della programmata ipotesi aggregativa municipale. Ad una tale necessaria revisione si perviene sia in

relazione alla contezza degli organi di governo e di controllo del nuovo ente locale - dal momento che esso avrà bisogno di un solo Sindaco, di una sola Giunta, di un solo Consiglio, di un segretario comunale unico, di un solo collegio dei revisori e di un unico nucleo di valutazione - che in relazione alle economie di scala realizzabili sui costi diretti di funzionamento degli anzidetti organi, politici e tecnici, ivi compresi quelli cosiddetti di *staff*;

b) le dimensioni reali economico-finanziarie e patrimoniali, da comparare accuratamente anche in relazione all'indebitamento e ai cosiddetti spazi finanziari da potere utilizzare, a mente delle leggi che regolano il ricorso al debito per effettuare investimenti produttivi. In una tale analisi andranno, ovviamente, prese in considerazione economica le agevolazioni statali *ad hoc*, previste sia in termini di contributo decennale, pari alla misura del 50% del trasferimento statale goduto nel 2010, che in deroga agli anzidetti spazi finanziari di indebitamento da individuare con la regia delle Regioni, chiamata a gestire il loro scambio fra Comuni, a mente della vigente legge n. 243/2012.<sup>70</sup> Dunque, un adempimento tecnico faticoso e certosino cui dovrà ossequiarsi attraverso una accurata analisi dei dati contabili e del loro andamento di periodo, da effettuarsi attraverso una puntuale situazione di cassa di periodo e utilizzando i rendiconti finanziari di competenza e i bilanci di previsione. Il tutto allo scopo di potere pervenire ad uno schema di bilancio che rifletta la situazione patrimoniale e finanziaria del nuovo ente, con ivi evidenziato l'indebitamento complessivo. Una sorta di bilancio aggregato, perfezionato per somma lineare, ove evidenziare le entità numeriche, per l'appunto, aggregate in un unico ipotetico ente locale ed estrarre, prudenzialmente, tutte una serie di indicatori utili, in percentuale ovvero in valore assoluto, per effettuare ogni tipologia di confronto e comparazione, indispensabili per pervenire ad una situazione quanto più possibile veritiera del verosimile bilancio del nuovo Comune;

---

<sup>70</sup> In relazione all'ipotesi di DPCM, applicativo dell'art. 10, comma quinto, del vigente testo della legge 24 dicembre 2012 n. 243, attuativa dell'art. 119, comma sesto, dell'art. 81, comma sesto, della Costituzione e, quindi, dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012, il Consiglio di Stato, in sede consultiva per gli atti normativi, ha emesso il proprio parere favorevole (n. 0084/2017) nell'adunanza de 12 gennaio scorso.

c) la dotazione organica che, così come si diceva, deve essere analizzata singolarmente e unitariamente, tenendo conto delle agevolazioni statali di sblocco del *turn over* nella misura del 100%. Questo rappresenta, unitamente a quello della verifica dei bilanci, un adempimento di non poco conto, dal momento che è funzionale a determinare, con saggezza e cautela, la migliore dotazione organica del nuovo ente. Una corretta analisi comparata di quelle esistenti nei Comuni da fondersi, relazionata ai bisogni reali della produzione amministrativa del programmato Comune, mette in condizione di operare le migliori scelte per riorganizzare i futuri servizi, magari procedendo a prevedere postazioni professionali di più avanzata formazione tecnica, del tipo gli statistici piuttosto che gli ingegneri gestionali e informatici, da assumere in ragione delle vigenti norme che disciplinano i concorsi pubblici. Un modo, questo, per valutare l'esistente, constatare la sua adeguatezza numerica e decidere dei futuri e possibili ampliamenti di organico;

d) le eventuali difficoltà a conseguire l'equilibrio complessivo di bilancio, al fine di scongiurare ipotesi di ricorso a procedure pluriennali di riequilibrio finanziario, *ex artt. 243 bis-quater* del Tuel, ovvero a dichiarazioni di dissesto, *ex art. 244* Tuel, che, di fatto, escluderebbero ogni percorribilità iniziale della procedura *de qua*;

e) la verifica di tutti gli adempimenti gradualmente prescritti dalla intervenuta armonizzazione delle contabilità e dei bilanci, di cui al vigente d.lgs. 118/2011, soprattutto in relazione alla attendibilità dei residui, stando bene attenti a non incappare, nel dichiarare le ragioni del mantenimento, nella disattenzione, a rilevanza penale, del cosiddetto falso valutativo, recentemente introdotto nell'ordinamento.

Il tutto funzionale ad elaborare uno studio di fattibilità condiviso cui fare direttamente riferimento negli atti deliberativi d'impulso della procedura disciplinata dalla Regione, che ne è protagonista istituzionale, in quanto tale legittimata a richiederli *motu proprio* dimostrando così un alto senso di responsabilità istituzionale nel decidere le sorti di un segmento del proprio sistema autonomistico locale.

A ben vedere, adempimenti complessi e non facili da ossequiare con la dovuta cautela e riservatezza, nei confronti dei quali non sempre le pubbliche

amministrazioni si dichiarano disponibili, spesso per la paura di essere «presi in castagna» dalla emersione di spesso ricorrenti artifici utili a rendere i loro bilanci sensibilmente migliori di quanto lo sono nella realtà.

### 3.4 La fusione dei Comuni nella pratica attuazione

---

Da quanto riferito emerge la complessità del procedimento di fusione di Comuni e di come esso viene sottovalutato dalle legislazioni regionali, che si limitano a favorire le iniziative a prescindere, spesso in colpevole assenza di apposite leggi di riordino del loro sistema autonomistico locale. La loro cura, così come si è avuto modo di constatare nelle tabelle comparative della legislazione regionale vigente, è sensibilmente diretta a disciplinare l'indizione e lo svolgimento del *referendum* consultivo, disdegnando di occuparsi di prevedere norme di garanzia protese a tutelare, in via indiretta, il debito pubblico e l'equilibrio dei componenti istituzionali della Repubblica (i Comuni) impegnati nei percorsi di fusione.

Invero, proprio perché complessa e sottesa a configurare una istituzione locale di maggiore e sensibile portata, l'istituzione di nuovo ente mediante fusione deve essere ben programmata, specie se di consistenti dimensioni, per fare sì che esso rappresenti la migliore opportunità per realizzare una nuova *governance* del territorio e l'occasione per esercitare una buona politica di area vasta, nella quale esercitare - da una posizione dominante o quantomeno paritaria - un dialogo costruttivo come le altre istituzioni territoriali, ivi compreso l'ente regionale.

### 3.4.1 *La procedura di fusione: alcune cautele irrinunciabili*

---

È inimmaginabile affrontare e decidere di una fusione di Comuni in assenza di un preciso studio di fattibilità dal quale emerga l'utilità di intraprenderla ma principalmente la obiettiva meritevolezza di portare a compimento la procedura relativa. Più Comuni infatti decidono di fondersi, mettendo da parte le solite e, per alcune versi, giustificate resistenze di campanile e/o di un naturale conservatorismo identitario, molto forte in alcune aree, al fine di generare una realtà locale di più vaste dimensioni e di maggiore potere contrattuale interistituzionale. Ciò allo scopo, altresì, di facilitare l'intercettazione dei Fondi UE, specie di quelli destinati al rafforzamento della pubblica amministrazione, alla cultura e all'ambiente, maggiormente accessibili alle Città di maggiore dimensione, quindi di quelle superiori ai 150mila abitanti.<sup>71</sup>

Quindi tutto nasce dal preciso intento di conseguire il risultato atteso, preordinando il tutto a comprendere che quanto è nel desiderio delle pubbliche amministrazioni agenti sia, prima, possibile e, poi, reciprocamente conveniente.

Preliminarmente, vanno pertanto prese in considerazione e rappresentate alla collettività interessata le motivazioni che spingono a frequentare, per obiettiva convenienza sociale, un simile percorso aggregativo.

Sostanzialmente, le motivazioni più ricorrenti sono di due tipi.

La prima risiede nella necessità di dover assumere, a regime e dunque stabilmente, un peso istituzionale e contrattuale più rilevante nei confronti del sistema in generale, ivi compresi gli organismi comunitari, per far in modo che l'istanza di sviluppo, di benessere e di nuova occupazione divenga più forte e, quindi, più ascoltata e recepita. Un mezzo per costruire un nuovo decisore pubblico locale capace di contare maggiormente ai tavoli di partenariato pubblico e privato e conseguentemente pianificare, al meglio, il proprio futuro attraverso il pronto utilizzo delle sue

---

<sup>71</sup> [www.risorsecomuni.it](http://www.risorsecomuni.it), evento 2 febbraio 2017, sul tema *I Comuni e il funding comunitario: esperienze e strategie di successo, nel corso del quale si è avuto modo di approfondire - assumendo i dati un'indagine volta a mappare i progetti europei cui hanno partecipato i Comuni italiani negli ultimi anni - la materia dei Fondi comunitari a gestione diretta dei Comuni.*



peculiarità e il corretto sfruttamento delle attitudini produttive e delle tipicità del territorio di riferimento.

La seconda riguarda la concentrazione delle risorse disponibili e la capacità di generarne delle altre, funzionali a determinare l'esistenza di un nuovo ente che non sia la semplice somma aritmetica di quelli che lo hanno determinato mediante la fusione bensì il risultato intelligente di una addizione protesa all'ottimizzazione dei servizi da rendere e alla naturale riduzione dei costi, derivante da una gestione improntata all'economia di scala, ispirata ai principi di efficienza, efficacia, economia e utilità sociale.

Insomma, l'obiettivo di una ottimale fusione di Comuni non può non essere che quello di realizzare un ente che sia l'espressione della buona amministrazione praticata attraverso una organizzazione e una gestione da primato che:

- concentri a sé le risorse pubbliche disponibili, sia sul piano interno che comunitario;
- sappia programmare ed esercitare le politiche di insieme di gestione del territorio;
- organizzi un ottimale esercizio del proprio sistema tributario, in termini di accertamento e riscossione dei tributi e tariffe;
- ottimizzi i servizi da rendere ai cittadini e le prestazioni essenziali afferenti alle funzioni fondamentali di sua competenza;
- si dia una dotazione organica del personale che rappresenti non la somma algebrica di quelle esistenti nei Comuni fusi bensì il risultato di una ottimale trasformazione, da realizzare mediante sensibili investimenti da destinare alla formazione e, quindi, alla emersione delle eccellenze professionali troppo spesso lasciate nella più improduttiva ombra;
- dedichi la sua attenzione alle politiche comunali, del tipo l'ambiente, che contribuiscano, direttamente ovvero indirettamente, a generare benessere sociale e ad incrementare Pil locale. Al riguardo, dovranno assumere rilevanza quelle dedicate all'assistenza sociale, alle donne, ai giovani e alle attività inclusive, delle quali ci sarà sempre più bisogno atteso il *trend* di immigrazione extracomunitaria che il Paese registra nella sua interezza.

A ben vedere, per giungere consapevolmente al quesito referendario - di quel *referendum* che, giova qui ripetere, è di tipo meramente consultivo e, pertanto, non vincolante per la determinazione delle decisioni da assumere, sia intermedie che finali, che sono sostanzialmente di tipo politico e sociale - necessita una accurata redazione del progetto di fattibilità che, di fatto, rappresenta il progetto industriale della nuova città. Un documento pieno zeppo delle informazioni occorrenti - da un punto di vista politico-gestionale, organizzativo, economico-finanziario, storico-antropologico, sociologico e demografico, magari corredato dagli esiti di consultazioni effettuate *ad hoc* delle rappresentanze civili, sociali e del mondo del lavoro e della cultura - da sottoporre, prioritariamente, all'esame reciproco dei massimi consessi comunali, meglio se formalizzati in una unica sessione, e dunque a quello dell'elettorato cittadino. Insomma, un atto di alta «ingegneria istituzionale» nel quale analizzare nel particolare per progettare un insieme responsabile, capace di generare nella unità sopravvenuta le condizioni ideali per lo sviluppo e la crescita, ottimizzando le sinergie e gli apporti, rispettivamente, realizzabili tra i Comuni in procinto di fondersi e le loro peculiarità produttive, capaci di generare un sensibile incremento del PIL locale.

Dunque, uno strumento istruttorio indispensabile, perché testimone documentale oggettivo della bontà dell'iniziativa, proprio per questo da compiegare a corredo delle apposite istanze d'impulso inoltrate alla Regione, tenuta a decidere, definitivamente, sulla positività dell'esperimento aggregativo con l'istituzione del nuovo Comune. Una decisione definitiva da perfezionare con una legge-provvedimento sulla base di un responsabile convincimento provato sulla bontà della neoistituzione.

Al riguardo, la Regione dovrà, per come più volte sottolineato, tenere nel dovuto conto della necessità di non turbare, con atti improvvidi tendenti a mettere in pericolo gli equilibri socio-economici esistenti, l'efficienza e la coesione del proprio sistema autonomistico locale, senza con questo minare l'esercizio dell'autonomia di cui ogni Comune dispone. Ciò anche allo scopo di consentire quell'armonia interistituzionale necessaria alla determinazione condivisa, diretta e indiretta, degli spazi finanziari

determinanti per pervenire agli indebitamenti indispensabili per procedere ad investimenti produttivi, pena l'indebolimento definitivo del sistema dei Comuni già patrimonialmente indebolito oltre ogni misura.

I dati identificativi dei singoli studi di cui si compone nel loro complesso l'anzidetto progetto di fattibilità devono essere ovviamente:

- quanto a quelli riguardanti le condizioni vita in senso lato dei cittadini e delle istituzioni coinvolti, da leggi e regolamenti di settore, dai dati assunti da fonti/documenti ufficiali messi a disposizione da enti/organismi dedicati ovvero ad esito di apposite ricerche a valenza scientifica effettuate anche *ad hoc* da università e/o soggetti organizzati di riconosciuta esperienza nonché desunti da strumenti, anche a contenuto politico, valutativi delle *performance* istituzionali interessate, relazionate alle prestazioni/servizi resi e delle corrispondenti ricadute tributarie;
- ricavati dalla analisi comparata delle condizioni economico-finanziarie e patrimoniali dei Comuni interessati alla fusione, desumibili dai rendiconti, dai bilanci di previsione e dai documenti contabili ad essi relativi, da aggregare univocamente e inequivocabilmente in uno schema di bilancio consolidato verosimilmente rappresentativo del nuovo ente, al lordo dei saldi riguardanti le partecipate esistenti e i consorzi in essere;
- relativamente alla sopravvenuta dotazione organica, solitamente sovradimensionata, piena di doppioni e superiore come costo rispetto ad un Comune di pari dimensioni, nonostante il reiterato blocco del *turn over* e i vincoli di bilancio che imperano da anni nella pubblica amministrazione territoriale, individuate le soluzioni economiche e organizzative, supportate da adeguate riqualificazione e acquisizioni delle necessarie specializzazioni, cui pervenire attraverso appositi cicli formativi di scopo;
- collaborati da valutazioni provenienti dagli *opinion leader* di caratura nazionale che si occupano della problematica e dai relativi portatori di interesse specifico e/o generale;
- influenzati dalle eventuali specificità delle abitudini di vita delle presenze demografiche coinvolte e del sistema produttivo che caratterizza l'esistente,

ponderando in proposito le valutazioni prodotte in relazione al cambiamento, meglio alla concentrazione della decisione pubblica locale in unico ente e alla conseguente riduzione del relativo peso burocratico, troppo spesso impeditivo della necessaria speditezza nell'acquisizione della produzione dei documenti funzionali alla vita comune e a quelle delle imprese.

Il tutto finalizzato a pervenire ad una conclusione, dal contenuto univoco, che costituisca, per ciascuno dei Comuni interessati, la ragione della formazione delle volontà di pervenire alla fusione e il presupposto indispensabile per garantire l'utilità pubblica dell'evento, intesa anche come convenienza *lato sensu* delle popolazioni interessate.

La parte dell'analisi che assume un maggiore peso è certamente quella destinata a valutare la compatibilità della fusione con le condizioni economico-finanziarie e patrimoniali degli enti, da effettuarsi, prioritariamente, sulla base: dei loro bilanci consuntivi, afferenti all'ultimo triennio; dei bilanci di previsione più attuali; della situazione di cassa aggiornata di periodo, con ad essa allegata l'ultima dichiarazione del Tesoriere; della documentazione relativa all'accertamento annuale dei residui, *ex art.* 228, comma 3, del Tuel e di quello straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del vigente d. lgs. n. 118/2011; della situazione dettagliata dell'esistenza dei fondi vincolati e di quelli, eventualmente, gestiti in regime consortile.

Un onere che compete a tutti i Comuni interessati che dovranno lavorare, all'unisono ma in contraddittorio, alla formazione dell'anzidetto schema di bilancio del nuovo ente, tenendo nel dovuto conto le differenze esistenti, le disomogeneità strutturali rilevate, il diverso peso fiscale e tariffario imposto alle rispettive collettività, i valori assoluti e relativi dei costi dei servizi erogati e delle dimensioni della spesa corrente. Ciò al fine di pervenire, rispettivamente, alla definizione di politiche di armonizzazione, di interventi da effettuare sulle criticità rilevate, di simulazioni di risparmi da materializzare e di economie di scala da concretizzare, di programmi di *spending review* da adottare nell'immediato e successivamente.

Il tutto messo in ovvia relazione - sul piano delle entrate da destinare ovviamente ad ottimizzazioni di funzionamento e non già a coperture di disavanzi registrati - con i contributi straordinari agevolativi garantiti ai Comuni, frutto di fusioni, dallo Stato, incrementati da ultimo (legge di bilancio per il 2017) al 50% dei trasferimenti goduti da ciascuno nel 2010, ed eventualmente dalle Regioni, tenuto nel debito conto la trasformazione in atto del finanziamento statale fondato sui fabbisogni *standard*, seguito dalle regole che saranno definitivamente decise e attuate relativamente alla perequazione sia verticale che orizzontale.

Come dire, una simile elaborazione è destinata a rendere palesi le verità contabili dei singoli Comuni e, con esse, ad evidenziare lo stato di salute dei rispettivi bilanci. Un modo per valutare congiuntamente la convenienza pubblica o meno della fusione e rappresentare le eventuali scelte «politiche» funzionali a sopperire alle debolezze di bilancio emerse a carico di taluno dei Comuni interessati, al solo scopo, però, di conseguire un traguardo di grande utilità per la collettività generale.

Un particolare argomento da approfondire è quello che afferisce alle entrate tributarie, da destinare alla spesa corrente, e a quelle extratributarie provenienti da dismissioni immobiliari ovvero da regolazione degli usi civici, da riproporre ad investimenti patrimoniali.

Attraverso i primi, da riconsiderare necessariamente nella loro entità, sì da garantire, nel tempo, una loro omogenea pressione sulla collettività di primitivo riferimento, potrà darsi luogo ad un più generale bilancio di previsione del nuovo Comune attraverso il quale ridisegnare l'organizzazione strutturale della macchina municipale e programmare una migliore qualità dei servizi/prestazioni erogati.

Per il tramite delle seconde, provvedere a ridisegnare la neo Città, quanto a patrimonio produttivo, e ad assicurare allo stesso una accorta manutenzione nel tempo, garante dell'efficienza e della sua migliore godibilità sociale.

Gli strumenti che dovranno essere oggetto dell'analisi comparata sono:

- i bilanci di previsione dell'ultimo triennio, ivi compreso quello dell'anno in corso;
- gli ultimi due rendiconti oltre a quello verosimilmente più prossimo;

- le determine di riaccertamento ordinario dei residui di cui all'art. 228, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, con la scansione minuziosa di tutti i residui esistenti, rappresentati per causa generativa e termine di formazione iniziale;
- la delibera di Giunta di riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del vigente d.lgs. n. 118/2011;
- la situazione dei fondi vincolati e di quelli gestiti in regime consortile;
- relazione dettagliata sui bilanci delle partecipate e dei consorzi in essere, incidenti sullo stato patrimoniale del Comune;
- la certificazione dei dirigenti responsabili dei singoli settori sulla esistenza/inesistenza di debito fuori bilancio;
- la posizione restitutiva delle anticipazioni di liquidità della C.DD.PP. goduta dai singoli Comuni a mente dei decreti legge nn. 35/2013, 66/2014 e 78/2015;
- gli atti pervenuti e le contestazioni mosse dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;
- le dichiarazioni annuali di cassa del tesoriere dell'ultimo anno concluso e di quello in corso;
- una situazione di cassa di periodo;
- gli esiti dei giudizi di conto riferiti agli ultimi tre anni;
- gli estratti conto dei mutui in corso;
- la dotazione organica e del fabbisogno del personale approvato;
- il piano triennale degli investimenti e delle opere pubbliche;
- il piano delle alienazione e dismissioni;
- gli strumenti di programmazione del territorio vigenti;
- il piano di gestione dell'ambiente;
- i piani sociali di zona;
- i piani di gestione economica (i Peg), i piani della *performance* (all'interno del quale rappresentati gli elementi utili per la relativa misurazione del conseguimento o meno degli obiettivi individuati dall'Amministrazione) riferiti all'ultimo biennio;
- i DUP anche essi riferiti all'ultimo biennio.

Nondimeno assume importanza la parte afferente al progetto riorganizzativo del nuovo ente che, naturalmente, non deve essere né la copia ampliata di quelle esistenti né tampoco rappresentare un progetto rivoluzionario fine a se stesso ma soprattutto non deve costituire l'asettica redistribuzione della mansioni svolte dalla dotazione organica complessiva, derivante dalla semplice somma di quelle provenienti dai Comuni fusi.

Un appuntamento istituzionale di vitale importanza per il futuro ottimale funzionamento del Comune da realizzarsi mediante la fusione di altri analoghi enti locali, sia in relazione all'offerta istituzionale, che lo stesso dovrà rappresentare nei confronti della domanda rivendicata dalla sua sopravvenuta collettività, che all'organico comunale, anche in rapporto all'esigenza di dovere istituire municipi nel territorio di riferimento, *ex art. 16 del Tuel*. Un dovere, quest'ultimo, da eseguire con la dovuta attenzione e cautela allo scopo di mantenere, quantomeno esistenti e funzionanti, i tradizionali servizi territorialmente garantiti all'utenza cittadina in prossimità delle loro abitazioni.

In una tale ottica, oltre all'avviamento di una imprescindibile fase di ascolto collaborato e ampiamente partecipato dalle maggiori rappresentanze dell'utenza e dei ceti produttivi locali, dovranno essere individuate sia la macrostruttura facente capo alla generale organizzazione del nuovo ente locale che quelle individuate per gli istituiti municipi, ove andranno necessariamente resi attivi *front-office*, efficienti e qualificati nel soddisfare le esigenze dei cittadini dimoranti in zone decentrate e/o disagiate.

Relativamente alle organizzazioni differenziate per ogni singolo ente locale, ci sarà dunque l'esigenza di progettarne una di tipo unitario e, ovviamente, una dotazione organica complessiva. Un adempimento difficile da ossequiare, specie se si tiene conto dei vuoti di organico causati negli anni dai reiterati blocchi di *turn over* che hanno sbilanciato e penalizzato la permanenza dei dipendenti in servizio, in particolar modo impoverendole spesso delle migliori specializzazioni professionali e di quelle

esperienze indispensabili per garantire l'efficienza, l'efficacia ed economicità dell'attività istituzionale, da rendere alla collettività sia in sede accentrata (*back-office*) che decentrata (*front-office*), non disdegnando affatto la soluzione di erogazione *on line*, per quelli compatibili con una simile soluzione.

Prioritariamente, il perfezionamento della fusione dovrà garantire, anche attraverso l'utile e favorevole ricorso allo sblocco totale (100%), recentemente concesso ai nuovi Comuni istituiti mediante fusione (legge n. 208/2016, art. 1, comma 229): alla formazione della migliore dotazione organica; all'ottimizzato mantenimento dei servizi/prestazioni essenziali erogati dai Comuni estinti; all'implementazione di ulteriori servizi/prestazioni essenziali ritenuti necessari attraverso una preventiva analisi della domanda collettiva; alla specializzazione e formazione del personale, sì da renderlo più corrispondente al reale fabbisogno erogativo.

In proposito, dovrà tenersi conto nel programmare la futura organizzazione strutturale e burocratica dell'ente della verosimile differenza di organico tra quello equivalente alla somma di quelli dei Comuni da fondere, al lordo delle vacanze determinatesi negli anni, e quello ritenuto doverosamente ottimale per la conduzione del nuovo ente.

Un tale saldo dovrà essere attentamente valutato nel progetto di fattibilità, soprattutto allo scopo di rendere compatibile la migliore gestione comunale con la sostenibilità del bilancio, senza considerare in tale senso come maggiori disponibilità da destinare, esclusivamente, a nuova occupazione la contribuzione agevolativa (50% dei trasferimenti goduti nel 2010 da ciascun Comune) assegnate al Comune frutto della fusione. Ciò in quanto le stesse hanno la caratteristica della straordinarietà e della durata temporanea (dieci anni), in quanto tali da investire e utilizzare con parsimonia e per ammodernamento oggettivo della macchina municipale da sfruttare nel tempo. Ovviamente ci sarà bisogno di incrementare sia la previsione dell'organico succeduto, individuando con cautela il fabbisogno del personale relativo, che di coprire le vacanze fisiologicamente determinatesi negli anni, divenute inaccettabili a seguito



dell'anzidetto blocco del *turn over*, soprattutto in relazione alle postazioni di maggiore specificità professionale.

Per conseguire una ottimale riorganizzazione dell'ente, complessivamente intesa, oltre a prevedere un organigramma strutturale confacente alle nuove esigenze della pubblica amministrazione locale, occorrerà avere maggiore cura alla formazione dell'organico, generando occasioni di riqualificazione per taluni e di specializzazioni per altri. Uno modo per realizzare un graduale ridimensionamento del personale più generico, intendendo per tale quello proveniente prevalentemente da eventi di stabilizzazione del precariato, a tutto vantaggio di quello tecnico-professionale più funzionale a soddisfare le nuove esigenze istituzionali e collettive.

Il tutto funzionale a concentrare in un unico ente e riordinare, rapidamente, l'esercizio delle funzioni fondamentali e le procedure attraverso una ottimale razionalizzazione del personale succeduto a seguito della fusione, al fine di evitare ogni disagio in relazione ai servizi e alle prestazioni essenziali da rendere esigibili ai cittadini.

Esaurita la fase preliminare dello studio di fattibilità, la conseguente reciproca decisione consiliare e la formale «condivisione» regionale con successiva indizione del *referendum*, l'impegno dovrà concentrarsi nelle attività comunicative riferite a quest'ultimo appuntamento di consultazione democratica, sì da favorire una maggiore consapevolezza dei cittadini e dei portatori di interessi del territorio in relazione all'evento.

Un impegno doveroso ma gravoso che dovrà essere assunto da tutti gli attori istituzionali, intendendo per tali i rappresentanti eletti dalle rispettive collettività a guida dei loro enti locali da fondersi allo scopo di generare un nuovo ente a fronte della loro estinzione.

Scopo della missione comunicativa è il diffondere le ragioni della opzione, tutte riconducibili alla volontà di:

- assicurare risposte più adeguate alla comunità complessiva di riferimento;

- realizzare, nel contempo, l'eliminazione dei cosiddetti costi evitabili, sia espliciti (ovverosia, di funzionamento in generale e di rappresentanza politica) che impliciti (ovverosia, dipendenti dall'ottimizzazione del prodotto burocratico e dallo sviluppo socio-economico), e interessanti economie di scala nella produzione dei servizi/prestazioni;
- conquistare un diverso maggiore peso istituzionale nell'intercettare finanziamenti straordinari, nazionali e comunitari;
- riuscire, infine, ad offrire alla Città e ai cittadini maggiori concrete occasioni generatrici di un più consistente Pil locale.

Quello del *referendum* rappresenta un appuntamento alquanto impegnativo, sotto due distinti profili.

Il primo è quello anzidetto, ovverosia il lavoro da effettuare per assicurare ai cittadini la maggiore e obiettiva conoscenza del progetto di fusione con una facile individuazione dei vantaggi/svantaggi conseguenti. Un dovere «politico» che ha la classe dirigente, preposta alla guida delle istituzioni locali protagoniste della decisione di fonderle, di rendere i cittadini i più consapevoli possibili attraverso l'uso di un linguaggio comprensibile e attinente alla verità relativamente a tutte le fasi che scandiscono la procedura e ai documenti prospettici d'insieme che la caratterizzano.

Il secondo è quello di sollecitare la massima partecipazione al voto, spesso rendicontata in valori partecipativi nettamente minoritari. Ciò al fine di assicurare all'evento l'importanza che gli compete, atteso che l'esito referendario, a prescindere dalla sua non vincolatività nell'assumere la decisione regionale finale, costituisce il reale suggello al perfezionamento di un cambiamento profondo nel governo del territorio dal quale è pressoché impossibile tornare indietro. Una sollecitazione, questa, che dovrà essere prodotta con giustificato e attento convincimento - specie nella fusione per incorporazione, di recente codificata dalla legge Delrio (comma 130), ove i Comuni incorporati vengono, tra l'altro, a perdere ogni loro distinzione nominalistica - considerato che in siffatte iniziative si registra di sovente «più un voto

di pancia che di testa» esemplificativo del più acuto conservatorismo del proprio campanile e, quindi, contrario alla fusione.

Superato il *referendum*, con esito positivo, verrà a configurarsi, a cura del nominato Commissario, la fase di costituzione vera e propria della Città, costruendola nei suoi elementi organizzativi essenziali al suo funzionamento amministrativo e preparando il percorso che conduce all'elezione dei nuovi organi.

Perfezionata la tornata elettorale, il nuovo ente potrà intraprendere autonomamente la sua vita istituzionale deliberando tutto ciò che è necessario nonché approvando, in sede di assemblea consiliare costituente, lo Statuto comunale, che ne governa l'esistenza dinamica, ovvero integrando quello eventualmente condiviso, prematuramente, dai Comuni estinti, a mente dell'art.1, comma 117, della legge n. 56/2014, la cosiddetta riforma Delrio.

Dopo di che potrà intraprendere il suo vero e proprio avvio a regime.

### 3.5 La fusione di Comuni e l'equilibrio di bilancio

---

Un aspetto importante è rappresentato dagli obblighi del nuovo Comune in relazione al cosiddetto «pareggio di bilancio», da valutare in stretta comparazione con la cessata disciplina che assoggettava i Comuni al Patto di stabilità, sancita dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015), imponendo loro dei precisi vincoli.

Tale disciplina attribuiva al detto Comune, frutto della fusione, una sorta di sospensione dell'applicazione delle siffatte norme, che lo avrebbero altrimenti obbligato ad ossequiare limiti fissati nel Patto di stabilità, concedendo allo stesso tre anni di libertà dai relativi vincoli, cui doversi uniformare a cominciare dal quarto esercizio successivo alla sua istituzione/costituzione.

Con l'art. 1, comma 707, della legge n. 208/2015, sono venute a cessare, sul piano della efficacia, le regole del Patto di stabilità estese ai Comuni e sancita la loro soggezione alla disciplina del «pareggio di bilancio» di competenza. Una assoggettabilità che riguarda tutti i Comuni, nessuno escluso.

Con questo è stata, quindi, cancellata ogni agevolazione relativa concessa dall'*ancien régime* ai Comuni istituiti/costituiti mediante fusione, invece residua in favore delle Unioni di Comuni, in quanto tali tenuti a realizzare un saldo non negativo (quindi, anche pari a zero), eventualmente modificabile *in melius* (nel senso di concedere più libertà di *deficit*) da appositi interventi legislativi regionali, calcolato in termini di competenza fra le entrate finali, riguardanti i primi cinque titoli del bilancio armonizzati, e le spese finali, riferibili ai primi tre titoli del rinnovato schema di bilancio. Quanto all'attività legislativa regionale, eventualmente incrementativa del *deficit*, essa può consistere nell'autorizzare, discriminatamente, gli enti locali ricadenti nel proprio territorio a peggiorare il saldo di competenza. Ciò limitatamente all'incremento - concesso ai Comuni destinatari/beneficiari dei benefici - dei cosiddetti spazi finanziari delle spese in conto capitale, da destinare quindi ad investimenti produttivi, a condizione che venga, comunque, garantito il risultato

complessivo regionale di un contestuale miglioramento dei saldi degli enti locali non beneficiati dalla agevolazione e della Regione stessa.

Una decisione - quella di sottoporre al «pareggio di bilancio» di competenza i Comuni istituiti mediante fusione dopo il 2011 - che ci sta tutta sotto il profilo dell'equità istituzionale, attese la contemporanea concessione dell'ulteriore «premio» (*rectius*, contributo straordinario) decennale del trasferimento statale aggiuntivo, arrivato con la legge di bilancio per il 2017 al 50% di quelli goduti dagli stessi nel 2010, e la particolarità agevolazione di renderli prioritariamente destinati degli anzidetti spazi finanziari, previsti per il corrispondente esercizio finanziario, nell'ordine di 700 milioni, a mente dell'art. 1, comma 492 della legge di bilancio per il 2017, in continuità con quanto già disposto dall'art. 1, comma 729, della legge di stabilità per il 2016 e, ancora prima, dalla legge n. 142/90.

### 3.6 Il ruolo del DUP e dei documenti di programmazione nella fusione di Comuni

---

La pianificazione dell'attività istituzionale dei Comuni assume sempre di più un ruolo fondamentale nella finanza pubblica. Ciò accade per gli obblighi ricadenti sui medesimi relativamente all'ineludibile concorso all'equilibrio economico del bilancio consolidato dello Stato, costituzionalmente preteso, ma anche per il dovere istituzionale di sottoporre al giudizio sociale le scelte fatte dalla pubblica amministrazione locale nella determinazione dei suoi indirizzi e dell'attività di controllo su quella di gestione, rimessa per legge alla dirigenza.

Uno degli strumenti individuati *ad hoc* dall'ordinamento è il Documento Unico di Programmazione, disciplinato dall'art. 170 del vigente d.lgs. 267/2000, immediatamente successivo alla deliberazione dei Comuni che attivano una procedura regionale di loro fusione con omologhi enti locali.

Il suo ruolo è di primaria importanza, dal momento che racchiude - facendo riferimento alla programmazione istituzionale prevista nell'art. 46 del Tuel, cui ogni sindaco deve adempiere nella tempestività dell'assunzione della sua carica - l'andamento amministrativo riferito alle annualità precedenti e la progettualità di ciò che l'ente ha in animo di realizzare nel triennio successivo che nell'occasione - considerato l'impegno aggregativo assunto - imporrà alle singole Amministrazioni di tenere in buon conto, reciprocamente, quanto programmato dagli altri *partner* istituzionali. Insomma, un tale importante adempimento istituzionale dovrà costituire, altresì, l'occasione ideale per comparare le politiche locali, sostenute dai propri bilanci, che i Comuni si sono impegnati a sviluppare. Ciò allo scopo di assumersi l'obbligo reciproco di portarle avanti, nel prosieguo e nell'eventualità, unitariamente.

Il DUP approvato dai singoli Comuni interessati alla fusione assumerà, pertanto: da una parte, una sorta di valore certificadorio delle cose realizzate in relazione a quanto l'ente si era promesso di fare, dei ritardi accumulati nelle procedure esecutive, delle variazioni di programma ma pure delle *defaillance* su quanto precedentemente «immaginato» ed eventualmente impegnato; dall'altra, una portata progettuale,

relativamente agli impegni cui ogni Comune, interessato alla fusione, dovrà fare fronte per realizzare, al meglio, il nuovo ente, anche sotto il profilo civilistico, tanto da costituire un manuale di allenamento delle competenze necessarie al decollo della costituita realtà istituzionale.

Da qui, l'esigenza redazionale di rendere il DUP, in «bozza» da presentare in Consiglio comunale entro il 31 luglio, il più accessibile possibile prima che costituisca - al lordo della successiva «nota di aggiornamento» da esibire, entro il 15 novembre successivo, nel massimo Consesso cittadino - l'elemento necessario e indissolubile del bilancio di previsione di periodo e triennale (quanto a quello 2017-2019, la relativa approvazione in Consiglio comunale è stata differita a tutto il 31 marzo 2017).

Uno strumento, quindi, che impegna severamente gli enti comunali per un triennio - al di là della circostanza che il mandato degli allora attuali sindaci coincida o meno con il periodo del DUP - e che rappresenta l'occasione istituzionale per sottoporre al giudizio sociale la relativa previsione di bilancio. Proprio per questo da diffondere, nelle more del perfezionamento dell'anzidetta nota di aggiornamento, per raccogliere ogni proposta di miglioramento che dovesse pervenire dalla società civile e dalle rappresentanze del lavoro. Ciò allo scopo di delineare, quanto all'onere dei Sindaci eventualmente scaduti - sia per cessazione naturale del loro mandato che per intervenuta fusione dei loro Comuni - gli elementi fondanti di una loro eventuale successiva campagna elettorale e al futuro primo cittadino una programmazione il più possibile corrispondente ai *desiderata* della collettività amministrata.

Dunque, nel caso di programmata fusione di Comuni, una difficoltà in più: dovranno essere indicati i relativi percorsi, modi e metodi tecnici per pervenire alla nuova Città, prevedendo - nell'esprimere le politiche di bilancio e gli indirizzi strategici - anche l'ipotetico utilizzo dell'agevolazione finanziaria dei trasferimenti, a titolo di contribuzione straordinaria, incrementata al 50%, di quelli goduti nel 2010, dalla legge di bilancio statale 2017.

Quanto alla sua *mission*, il DUP rappresenta un documento di rilevantissima importanza strategica e operativa, in quanto costituisce lo strumento guida per la politica e la dirigenza per il successivo triennio, a supporto del relativo bilancio. Non solo. Estrinseca i «sogni» e i progetti triennali dell'Ente coniugati in principi-guida di ciò che si intende fare (dal che, la missione strategica di superare in modo permanente, sistematico e unitario gli eventuali *deficit* rilevati) - che poi non è altro che il progetto industriale della Città di riferimento - e di come lo si vuole fare, sia nel senso dell'utilizzo delle risorse che della qualità dell'intervento programmato. Il tutto messo in stretta relazione con le più attuali difficoltà ambientali, economiche e organizzative.

A ben rilevare, il DUP concretizza - in ossequio all'ineludibile principio del coordinamento e della coerenza della documentazione di supporto e di ispirazione del bilancio, annuale e triennale - l'atto preparatorio, quasi il presupposto condizionante, di tutti i documenti di programmazione dell'Ente di riferimento. In quanto tale: definisce la programmazione - per l'appunto - strategica su un lasso di tempo che, in linea di massima, è pari al mandato sindacale; esprime gli indirizzi dell'Amministrazione in carica e li traduce in programmazione operativa, da attuare nel successivo triennio con le coperture previste nel bilancio di previsione triennale; sintetizza in uno strumento unitario tutti quelli dai quali si desume la programmazione settoriale dei relativi tre anni.

Da qui, il suo contenuto che rappresenta il raccordo tra passato e futuro politico-istituzionale, relativamente alle politiche tributarie e di bilancio, alla programmazione annuale e triennale del fabbisogno di personale e quella delle opere pubbliche programmate.

La sua funzione soddisfa, in una ragionata sintesi elaborativa, le esigenze di rendere noti, all'interno e all'esterno, gli strumenti coordinati di programmazione dell'Ente interessato. Un compito nobile, soprattutto se considerato come soluzione amministrativa proiettata allo snellimento e alla sistematizzazione di tutti i documenti



di programmazione che, proprio perché precedentemente non correlati, renderebbero quasi impossibile la comune comprensione degli *step*, degli obiettivi e delle modalità di controllo dei risultati riferiti all'azione programmatica dell'Amministrazione firmataria.

Invero, nel DUP sono, nel suo insieme organico, rinvenibili, attesa la sua recente introduzione:

- alcuni dati caratterizzanti provenienti dalle linee programmatiche, perfezionate in Consiglio comunale *ex art.* 46, comma 3, del Tuel, dalla relazione di inizio mandato del Sindaco nonché dagli strumenti divenuti amministrativamente obsoleti, del tipo il piano generale di sviluppo (PSG), *ex art.* 13, comma 3, del d.lgs. 170/2006 e art. 165, comma 7, del Tuel, già strumento di programmazione, pluriennale e strategica, implementativo dei passati bilanci di previsione;

- importanti estrapolazioni peculiari dell'eventuale intervenuta programmazione settoriale, cui dover dare maggiore respiro attuativo nella scansione delle singole Missioni e Programmi rappresentati nella Sezione Operativa del medesimo.

Ciò nella logica di collazionare in un unico strumento politico-programmatico il da farsi istituzionale, cui gli amministratori e la burocrazia debbano fare, comunque, riferimento nel corso dell'anno e dell'intero triennio, fatte salve le modifiche e le integrazioni recate nel DUP riferito alle annualità successive.

Insomma, il legislatore, con la sua previsione normativa, ha voluto fornire agli enti locali uno strumento di programmazione unitario, condiviso tra i tre diversi livelli di indirizzo (Sindaco, Giunta e Consiglio), da sottoporre poi a concreta rendicontazione, anche sotto il profilo del controllo strategico. In sintesi, un modo per fornire prova, *ex post*, alla collettività della coerenza tra quanto progettato e quanto eseguito per ogni periodo di riferimento.

In buona sostanza, con il DUP viene offerta all'Amministrazione l'opportunità di costituire l'appendice terminale della programmazione comunitaria e nazionale, intendendo per quest'ultima quella statale e regionale. Un ruolo difficile da esercitare

al meglio stante il ricorso a continui differimenti dei termini di adempimento relativo fissati per gli enti locali.

A valle di una tale rigenerazione del protagonismo istituzionale assegnato ai Comuni, ulteriormente attuativo del principio di sussidiarietà verticale, l'ente locale dovrà misurarsi con un suo nuovo modo di essere pubblica amministrazione, soprattutto in termini di governo del territorio e gestione della spesa nonché di soggetto attrattore delle iniziative produttive, tenuta a concorrere al «pareggio di bilancio» della Repubblica.

Ogni decisore pubblico, dotato di autonomia, deve pertanto autoimporsi, a guida dei propri comportamenti, una sorta di «imperativo istituzionale», che conduca a concreta sintesi i principi costituzionali della buona amministrazione, dell'imparzialità e dell'equilibrio di bilancio nonché quelli della semplificazione, della trasparenza, dell'efficienza e della responsabilità diretta degli amministratori.

Un imperativo di tipo categorico, comportante il dovere di determinare le proprie scelte di governo delle *res publica* comunale nel rispetto assoluto delle leggi e regolamenti sovraordinati e secondo canoni di assoluta correttezza. Quest'ultima da garantire nel rispetto dell'etica, caratterizzata da scelte che non contravvengano alla convenienza pubblica, anzi la favoriscano, e che ossequino i più generali principi della moralità e del rispetto delle persone amministrate. Il tutto da evincere, anzitempo, dalla rappresentazione dell'esercizio delle politiche che una pubblica amministrazione locale si dà e che, quindi, influenzino positivamente e caratterizzino la conduzione dell'Ente cui un amministratore è preposto.

Nel più recente Documento Unico di Programmazione (2017-2019) si sono ravvisate difficoltà nel redigerlo nella prevista scadenza del 31 dicembre 2017, anche perché, con l'accavallarsi delle norme di carattere finanziario dettate dalle leggi di bilancio statale e delle leggi di stabilità regionali, incidenti sulla futura programmazione degli

enti locali, sarebbe stato davvero difficile comprendere, in breve tempo, le relative ricadute.

Una difficoltà in più è rappresentata dalla rincorsa alle fusioni incentivate, troppo spesso pretese dall'alto e non già dal basso, intendendo per tale la libera espressione della volontà cittadina.

Ebbene, nel DUP 2017-2019, meglio visti i ritardi registrati nella sua «nota di aggiornamento» dovranno essere indicati i relativi percorsi, modi e metodi tecnici per pervenire alla nuova Città, prevedendo - nell'esprimere le politiche di bilancio e gli indirizzi strategici - anche l'ipotetico utilizzo dell'agevolazione finanziaria dei trasferimenti incrementata al 50%, di quelli goduti nel 2010, dalla legge di bilancio statale 2017 e nella rideterminazione della dotazione organica del personale da implementare nelle parti non coperte attesa la *facultas* concessa ai Comuni fusi di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, nell'ovvio rispetto dei vincoli generali sulla spesa generale.

Una novità che complica e non poco la redazione del DUP che dovrà divenire uno strumento, per intanto dal risultato combinato con i Comuni che rientrano nella medesima fusione, di difficile concepimento e redazione. Ciò in quanto espressivo della *ratio* politico-economica ad esso DUP sottesa che lo contraddistingue nella sua stesura contenutistica e lo vuole strumento guida del prossimo bilancio di previsione, annuale e triennale, nel corso del quale dovrà calarsi il perfezionamento della fusione di che trattasi con la relativa confusione degli strumenti che caratterizzano la pubblica amministrazione locale. Su tutti: gli elementi utili per pervenire: ad un bilancio di fusione, al fabbisogno complessivo del personale, al piano unitario di realizzazione comune delle opere pubbliche, il piano di alienazione e valorizzazione del patrimonio non necessariamente strumentali.

Compito del nuovo Comune sarà, pertanto, quello di riparare alle eventuali criticità d'insieme rilevabili nei diversi DUP dei Comuni estinti, soprattutto in relazione:

- alla disomogeneità del concepimento dell'organizzazione degli enti dei Comuni estinti con particolare riferimento alla struttura dinamica generatrice del loro rispettivo funzionamento, prioritariamente riferiti ai «servizi istituzionali, generali, di gestione e di controllo» (Missione 1), rinvenibile dalle rispettive considerazioni economico-organizzative delle relative Missioni e dei conseguenti Programmi;
- alle inadeguatezze, sul piano della logistica, riferite al funzionamento delle strutture e del personale dedicati al corretto esercizio, per esempio, del Giudice di pace, destinatari di una consistente domanda di giustizia delle popolazioni coinvolte nella fusione;
- alle discrasie nell'esercizio delle attività mirate allo «ordine pubblico e sicurezza» (Missione 3), che dovranno essere eliminate professionalizzando al massimo le competenze, favorendo ogni genere di diversa convivenza e limando ogni negatività derivante dalla novellata posizione di comando del corpo di polizia locale, implementando la presenza della vigilanza sul territorio e utilizzando al meglio le unità nella lotta all'evasione/elusione degli obblighi tributari;
- alla ipotizzabile diversità di concepimento del contributo da offrire alla «istruzione e diritto allo studio» (Missione 4), razionalizzando i servizi finalizzati al funzionamento delle scuole e i relativi piani dell'offerta formativa relativa nonché a quelli afferenti alla migliore esigibilità del diritto allo studio, attraverso la previsione di maggiori risorse dedicate *ad hoc*, strumentali a rendere assolutamente omogenea sull'intero territorio la percezione dell'offerta didattica;
- alla possibile carenza organizzativa posta a «tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali» (Missione 5), incrementando i servizi di magnificazione del patrimonio artistico e culturale, favorendo al riguardo, quanto più possibile, l'utilizzo sinergico delle associazioni interagenti nel relativo ambito, attribuendo alle medesime apposite contribuzioni di scopo intese a garantire maggiori servizi all'intera popolazione e alla domanda turistica, da incrementare sensibilmente;
- alle frequenti sottovalutazioni e trascuratezze nei confronti delle «politiche giovanili, sport e tempo libero» (Missione 6), da correggere in termini di gestione

unitaria degli impianti dedicati allo sport giovanile, dei servizi relativi alle diverse discipline sportive e al tempo libero nonché di quelli più generalmente dedicati ai giovani, favorendo in ciò le possibili sinergie da realizzare sul territorio complessivo relativamente alla maggiore utilizzazione degli impianti anche da parte dei ceti meno abbienti;

- alle disattenzioni riservate al «turismo» (Missione 7), al suo sviluppo concreto. In tal senso, vanno rideterminati unitariamente piani di sviluppo progressivo finalizzati ad intercettare una maggiore domanda turistica, nazionale e internazionale, specie a quella riferibile a siti archeologici, termali e di testimonianza religiosa. Anche in questo ambito, va favorita la massima partecipazione associativa e dei *tour operator* ai quali va ben rappresentata la politica turistica unitaria e l'offerta che ne deriva nel tempo;

- ai limiti obiettivi rilevati in termini di trascorso «assetto del territorio ed edilizia abitativa» (Missione 8), con l'impegno graduato di procedere ad individuare una soluzione urbanistica ed una programmazione del territorio che tengano conto dell'insieme generato attraverso la intervenuta fusione. Una opportunità, questa, da cogliere al volo con l'adozione immediata di studi propedeutici al perfezionamento dei relativi strumenti di pianificazione d'insieme, indispensabili per riorganizzare il territorio con l'individuazione delle aree omogenee per destinazione d'uso e, con questo, provvedere ad una corretta progettazione strutturale unitaria. L'occasione di rivedere, unitariamente, la programmazione deve fare sì che vengano condivisi i più attenti progetti di edilizia economico-popolare e di viabilità, circolazione stradale e di illuminazione pubblica, organici a dare al nuovo Comune la sembianza vissuta di una Città che migliori, nel suo insieme, le condizioni di vita e di benessere di quelle assicurate dai Comuni estinti;

- alle debolezze dello «sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente» (Missione 9) attraverso la previsione di maggiori risorse da destinare ai servizi di recupero urbano, specie in presenza di apprezzabili centri storici, ambientale, del verde e dell'arredo pubblico, nonché di quelli afferenti all'igiene urbana;

- alle carenze di tutela assicurate al «trasporto e diritto alla mobilità» (Missione 10), garantendo ad essi risorse tali da ampliare sensibilmente il relativo servizio di trasporto pubblico locale, organizzato su rete vasta, se mai ampliata al raggiungimento di centri di interesse pubblico prossimi;
- alla non adeguatezza del «soccorso civile» (Missione 11), istituendo un corpo locale e mettendo a sua disposizione sufficienti sedi/strutture ben distribuite sul territorio nonché individuando un apposito piano unico comunale di emergenza, attualizzato a tutti i rischi possibili;
- alla insufficienza delle attività funzionali e rendere godibili da parte della ampliata cittadinanza i «diritti sociali, le politiche sociali e della famiglia» (Misura 12), attraverso l'ottimizzazione dei: a) servizi di asilo nido, da adeguare alla domanda complessiva e da favorirne l'utilizzo da parte dei ceti più deboli attraverso forme agevolative di frequenza; b) servizi agli anziani, da estendere quanto più possibile e da rendere esigibili anche a quelli residenti nelle periferie disagiate; c) servizi per la disabilità e delle persone in difficoltà, cui assegnare maggiori risorse in presenza del perdurare del fenomeno di allargamento delle condizioni di povertà sociale;
- alla carenza di interventi programmati per lo «sviluppo economico e competitività» (Missione 14) prevedendo, in una logica unitaria e complessivamente organizzata, servizi di pubblica utilità e di particolare favore alla generazione di nuove imprese e iniziative private;
- all'insoddisfacente sostegno delle «politiche del lavoro e la formazione professionale» (Missione 15) provvedendo in proposito ad incentivare la presenza *in loco* di iniziative, anche a partenariato pubblico-privato, tendenti ad incrementare lo sviluppo del mercato del lavoro del territorio e la formazione professionale;
- alla scarsa attenzione, invero frequente, alla «agricoltura, politiche agroalimentari e pesca» (Missione 16) da dovere rilanciare, specie nelle zone a rilevante economia agricola e della pesca, sì da favorire le *chance* mercantili degli addetti con conseguente benessere delle loro famiglie, solitamente impegnate nella loro interezza nell'attività lavorativa. Un modo per introdurre nuovi approcci innovativi del tipo

quello a «Km 0» utili a generare benessere nei produttori e un vivere sano per la collettività cittadina, incrementata a seguito della intervenuta fusione;

- alle disattenzioni storiche nei confronti delle «relazioni con le altre autonomie territoriali e locali» (Missione 18) e «relazioni internazionali» (Missione 19), da incentivare per realizzare al meglio politiche di collaborazione istituzionale e di un insieme più allargato funzionali a produrre sviluppo, crescita e rinnovata occupazione, anche attraverso l'utilizzo degli appositi fondi comunitari.

### 3.7 Le ricadute della fusione

---

Le motivazioni che sono alla base della scelta di istituire/costituire un nuovo Comune mediante la fusione, sia per unione che per incorporazione, devono ovviamente corrispondere, il più possibile, ai risultati gestori che lo stesso deve garantire alla sua collettività allargata. Il tutto, conformemente alle nuove regole poste dai vincoli di «pareggio di bilancio» che hanno sostituito, dal 2016, quelle riguardanti il patto di stabilità.

Quindi, dalla obiettiva constatazione:

- degli intervenuti miglioramenti dei servizi pubblici e della erogazione delle prestazioni essenziali, queste ultime riferite soprattutto all'assistenza sociale;
  - dell'economia di scala cui deve essere improntato il sistema «produttivo», tale da consuntivare maggiori economie gestionali;
  - dell'incrementata opportunità di realizzare opere pubbliche;
  - della ottimizzazione della dotazione organica, cui pervenire a seguito di una corretta elaborazione preventiva del fabbisogno del personale, da perfezionarsi con cura e tenendo conto dell'organico proveniente dai Comuni che hanno originato la fusione;
  - del consequenziale decremento dell'imposizione tributaria e tariffaria,
- si certificherà la correttezza o meno della procedura frequentata, voluta dai Comuni estinti e, ordinariamente, condivisa dai cittadini interessati, chiamati ad esprimersi nell'apposito *referendum* consultivo.

Una opzione irreversibile, o quantomeno di difficile concepimento e realizzazione, che deve essere valutata preventivamente e intrapresa con la migliore cautela. Da qui, la ineludibile necessità di corredare *ab initio*, ovvero sin dall'esordio della procedura da perfezionare a cura degli enti comunali protagonisti dei relativi atti d'impulso, del progetto di fusione, corrispondente ad un accurato studio di fattibilità, cui si è fatto precedentemente reiterato riferimento in termini di onere delle amministrazioni comunali coinvolte. Uno strumento con il quale confrontarsi a fusione perfezionata per certificare la bontà della soluzione prescelta.



A ben vedere, sono diversi gli obiettivi da conseguire attraverso la fusione dai soggetti politico-istituzionali locali promotori attivi della nascita del nuovo Comune.

Un compito difficile da assolvere, attese le comprensibili resistenze delle burocrazie confuse in una unica dotazione organica - che compromette spesso ovvero attenua sensibilmente le rendite di posizioni acquisite a tutto vantaggio delle nomine dei dirigenti dominanti soventemente a discapito di posizioni organizzative consolidate nel tempo - e di un ceto politico, di epoca *post*-commissariale, difficilmente accettato come rappresentativo di tutte le già entità comunali estinte, considerato il peso elettorale dominante di alcune aree urbane rispetto alle altre.

A tutto questo aggiungansi:

- la difficoltà a concepire gli strumenti di programmazione economica e del territorio in una logica di insieme che vada a correggere le distorsioni ereditate e a rendere compatibili le istanze dei rinnovati portatori di interesse sociale;
- l'esigenza di snellimento della gestione dei processi, soventemente viziati dalle particolarità locali vissute dai Comuni fusi;
- le diversità dello stato dei conti ereditati da fare propri in un unico strumento consolidato, fortunatamente collaborato dalle agevolazioni decennali di contribuzione straordinaria, pari al 50% dei trasferimenti goduti dai singoli Comuni nel 2010, da utilizzare preferibilmente per migliorare la gestione del nuovo ente, anche in relazione ai necessari incrementi di organico, specie nell'esercizio di mansioni affidate a profili altamente tecnici;
- le eventuali onerosità differenziate e criticità di gestione dei contratti in essere da parte di alcuni Comuni rispetto agli altri con i quali si è definita la fusione, anche in relazione ai ratei restitutori delle anticipazioni di liquidità effettuate dalla Cassa Depositi e Prestiti (ex D.L. nn. 35/2013, 66/2015 e 78/2015);
- le resistenze dei cittadini a sentirsi collettività unitaria del nuovo Comune, mettendo da parte ogni genere di conflittualità verso l'intervenuta fusione, prima fra tutte quella di ritenere i vantaggi conseguenti di gran lunga inferiori alle aspettative nutrite dai suoi fautori, promosse nel corso della propaganda referendaria.

Fatte queste considerazioni, occorre sottolineare che da parte del nuovo Comune dovrà farsi il migliore uso delle anzidette incentivazioni statali e, nell'eventualità, di quelle regionali, non ricadendo nella tentazione di destinarle a ingiustificate coperture della dotazione organica, che dovrà necessariamente essere cautamente adeguata alle reali esigenze di funzionamento dell'istituito ente, né tampoco a copertura di disavanzi di amministrazione non propriamente manifesti, che sono, ancorché infrequentemente, causa generativa della fusione.

Gli anzidetti contributi straordinari, peraltro di entità considerevoli, devono infatti costituire lo strumento di rifinitura del nuovo ente, in quanto tali funzionali a generare una svolta positiva nel quotidiano esercizio dei relativi servizi/prestazioni e un consistente incremento del suo patrimonio produttivo, da perfezionarsi a cura di un rinnovato programma di realizzazione delle opere pubbliche, considerando in proposito anche il supporto delle risorse derivanti dall'altrettanto rinnovato piano di alienazione e valorizzazione dei beni municipali, in specie degli usi civici.

Le ricadute, sul piano pratico, riguarderanno principalmente le opportunità che si creeranno in termini di:

- occupazione giovanile e di ausilio agli espulsi dal lavoro, utilizzando gli spazi occupazionali della somma delle dotazioni organiche dei Comuni coinvolti, da riprogrammare in funzione dell'ottimizzazione dei servizi municipali, derivanti dal continuativo blocco del *turn over* imposto e intensificato dal 2011 nei confronti del sistema autonomistico locale (e non solo) che ne ha paralizzato il funzionamento<sup>72</sup>. Ciò è accaduto non solo in termini quantitativi ma finanche qualitativi, atteso il mancato ricambio delle posizioni funzionali di maggiori professionalità ed esperienza che ha determinato un vuoto di competenza nell'esercizio della mansioni

---

<sup>72</sup> ANCI Conferenza stampa del 17 novembre 2016 alla Camera dei Deputati sul tema «Rigeneriamo» i Comuni. Sblocciamo il turn over per aprire ai giovani.

fondamentali per il corretto funzionamento della macchina municipali, prime fra tutte quelle afferenti alla gestione del bilancio;

- aiuto ai redditi familiari insufficienti a garantire i bisogni fondamentali delle famiglie, delle quali tante in situazioni di povertà, persino assoluta. Un intervento, questo, non più trascurabile, nei confronti del quale le Città, frutto di fusione, specie quelle di maggiore consistenza, avranno la possibilità di individuare nei propri bilanci, migliorati in termini di saldi da una corretta applicazione dell'economia di scala, strumenti agevolativi e/ contribuzioni finanziari, discriminati in relazione al tasso di povertà dei beneficiari, da destinare alle famiglie in stato di necessità, altrimenti non più sostenibile;

- contributo organizzativo in favore delle imprese che potranno così godere, grazie alle economie derivanti dalle anzidette economie di scala prodotte nella gestione dei servizi ordinari, di interventi di semplificazione e di accelerazione nell'esercizio della produzione amministrativa del nuovo ente nonché di collaborazione destinata allo sviluppo economico e competitività. Un obiettivo da realizzare attraverso l'intensificazione dell'efficienza degli uffici destinati a facilitare le relazioni con le altre autonomie territoriali e con le istituzioni internazionali, prioritariamente con l'Unione Europea;

- promozione dell'associazionismo e della produzione locale, soprattutto di quella agroalimentare e artigianale;

- individuazione di interventi promozionali intesi a favorire il turismo più attrattivo, fondato sulle specificità del territorio complessivo, specie di quelle che riguardano, l'archeologia e l'offerta turistica termale e religiosa;

- rigenerazione, nel medio termine, della imposizione tributaria e della pretesa extratributaria relativa ai servizi sottoposti a tariffa.

Quanto a quest'ultima, è appena il caso di sottolineare, preliminarmente, che i Comuni risultanti da una fusione hanno la facoltà di lasciare inalterato il loro peso tributario e tariffario. In buona sostanza, possono mantenere tributi e tariffe

differenziati per ciascuno dei territori degli enti estinti, sino all'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

A tal proposito, si lascia presagire che, a decorrere dal secondo mandato sindacale successivo alla fusione, nella contestualità di politiche fiscali più attente esercitate nel primo un quinquennio, programmato *ad hoc*, soprattutto in tema di lotta all'evasione e di attenzione alla riscossione coattiva, potranno realizzarsi verosimili impatti positivi in termini di minore prelievo tributario complessivo, con evidenti benefici per la rinnovata collettività neomunicipale.

## *Bibliografia*

- Argerio D., Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale, *i Comuni d'Italia*, n. 1, 2012.
- Barbera P., Tubertini C., Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, Rimini, 2014 Bassani M., Articolo 26, in Italia V. e Bassani M. (a cura di), *Le autonomie locali* (legge 8 giugno 1990, n. 142), Milano, 1990.
- Barrera P., Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente, si fa sul serio, in Osservatorio sulle riforme a cura del Comitato di indirizzo scientifico dell'ANCI, settembre 2012.
- Bilancia P., L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6, 2012.
- Butera S., Una fusione di comuni per risparmiare, *IlSole24Ore* 17 ottobre 2012.
- Caravita B., Fabrizzi F., Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2012.
- Cassese S., *Territori e potere*, Bologna, 2016.
- Cavaliere A., Loiero R., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Rimini, 2011.
- Celotto A., D'Aloia C., Pietrobelli C., Vesperini G. (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Napoli, 2008.
- Civetta E., *L'armonizzazione dei sistemi contabili*, Rimini, 2013
- De Angelis M., *Le Unioni dei Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, in De Federico L. e Robotti L. (a cura di), *Le associazioni fra Comuni*, Milano, 2008.
- De Dominicis A., *Dissesto degli enti locali*, Milano, 2000.
- Di Donno M., *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Territori e autonomie* (a cura di Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., e Vandelli L.), Bologna, 2016
- Fabrizzi F., *Sul riordino delle province contenuto nel decreto legge Salva Italia*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24, 2011. Per una esaustiva trattazione sulle Province, si rinvia alla medesima autrice, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012;
- Ferri A., Tortorella W. (a cura di), *I Comuni italiani 2016. Numeri in tasca*, a cura dell'IFEL-Fondazione Anci, febbraio 2016.
- Filippini R., Maglieri A., *Le forme associative tra enti locali nelle recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*.
- Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M., *Le Unioni di Comuni*, Rimini, 2012.

Gambino S., Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta della autonomie, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), n. 15, 2012;

Garofoli R., Ferrari G., La nuova disciplina degli appalti pubblici, NelDiritto Editore, Roma, 2016;

Garofoli R., Ferrari G., Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2008;

Gutgeld Y., La revisione della spesa: da "dieta" a "cambio stile di vita", [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 20 settembre 2016.

Jorio E., Fusioni di Comuni in bilico tra risparmi di spesa e problemi di cassa, Quotidiano Enti locali e PA, Il Sole24Ore, 28 dicembre 2016.

Jorio E., Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE, Milano, 2012.

Jorio E., I fabbisogni *standard* dei Comuni nel caos, in Comuni d'Italia, nn. 4/5, 2012.

Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., Il Federalismo fiscale, Rimini, 2009.

Jorio F., Il risanamento delle attività economiche, Napoli, 2016.

Jorio F., Il dissesto, in Caterini E. e Jorio E. (a cura di) Il predissesto nei comuni, Rimini, 2013; Lucca M., L'unione dei comuni (passando dall'unione municipale), in Comuni d'Italia, nn. 5-6, 2011.

Mainardis C., Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e controllo sostitutivo nei confronti degli organi, in Le Regioni, n. 1, 2006.

Mangiameli S., La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica, Roma, 2009.

Mangiameli S., Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane. (Nota a Corte cost. n. 244 del 2005), in Giurisprudenza costituzionale, 2005.

Marrazzo D., Piccoli comuni: ecco come le fusioni cambiano le geografie locali, IlSole24Ore, 12 maggio 2012.

Mele E., Manuale di diritto degli enti locali, Milano, 2007.

Morbioli P., Tommasi R., Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane; così come nel n.3/2008, studio del bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, Regioni e Governo locale, n. 4, Le Istituzioni del federalismo, 2008

Mordenti M., Gallo L., Frieri F.R., in Le Unioni di Comuni, Rimini, 2012;

Mulazzani M. (a cura di), L'armonizzazione contabile delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, Rimini, 2013;

Oliveri L., Manovre d'estate, le novità per gli enti locali, in Comuni d'Italia, nn. 5-6, 2011.

Pacella R., Milanetti G., Verde G., Fusioni: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale, febbraio 2015.

Padovano O., Debiti fuori bilancio e dissesto finanziario negli enti locali: procedure di risanamento, Pescara, 2011;

- Palazzi F., Legge Delrio e riassetto delle funzioni amministrative tra Regioni ed Enti locali, in *Territori e autonomie* (a cura di Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., e Vandelli L.), Bologna, 2016.
- Perez R., La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2012.
- Ranucci S., Sintesi e conclusioni, in Frieri F. R., Gallo L., Mordenti M. (a cura di), in *Le Unioni dei Comuni*, Rimini, 2012.
- Rescigno G. U., Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2007;
- Rizzo L., Dal patto di stabilità all'attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni, *Centro studi sul federalismo*, gennaio 2016.
- Sergio L., *La unione e la fusione dei Comuni*, Tricase, 2015.
- Sergio L. *Le unioni dei comuni fra attuazione e prospettive di riforma*, Tricase, 2012.
- Spuntarelli S., *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.
- Sterpa A., L'indisponibile autonomia: la riduzione delle province, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11, 2010.
- Tommasetti A., Ranucci S., *Gli effetti del federalismo municipale sul bilancio dell'ente locale*, Milano, 2012.
- Tondi della Mura V., *La riforma delle Unioni fra ingegneria e approssimazione istituzionali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011.
- Tubertini C., Oltre l'esercizio associato delle funzioni: la fusione, in Vandelli L. (a cura di) *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, 2014.
- Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015.
- Vandelli L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, 2014.
- Vandelli L., *Il governo locale*, Bologna, edizione aggiornata 2005.
- Vandelli L., *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 1990.