

La questione dell'accorpamento dei Comuni diverge, da sempre, tra l'opinione di chi non la vuole perché "il piccolo, è sempre più bello" e chi, rievocando i federalisti, la raccomanda all'insegna del detto che l'"unione fa la forza". Luigino Sergio ripropone questa dicotomia con una ricerca non solo approfondita, ma anche originale per gli spunti di riflessione che offre al lettore.

Luigino Sergio è nato e vive nel Salento leccese, a Martignano, comune del quale è stato sindaco per quasi vent'anni.

Nelle istituzioni pubbliche ha ricoperto prestigiosi incarichi, fra i quali quello di Vicepresidente e successivamente quello di Direttore Generale della Provincia di Lecce.

È stato per circa dieci anni Presidente dell'Unione di comuni della Grecia salentina e consigliere d'amministrazione della Fondazione "La Notte della Taranta".

Per anni è stato Direttore Generale del comune di Galatina (LE), componente del nucleo di valutazione della provincia di Lecce, del comune di Galatina (LE), dell'Istituto Autonomo delle Case popolari di Lecce.

Docente negli istituti d'istruzione secondaria, è esperto di organizzazione e gestione degli enti locali, docente in master universitari e corsi di formazione professionale.

Autore di numerose monografie, contributi in volume, articoli e saggi in riviste giuridiche, è ora Amministratore Unico di Sanitaservice Lecce, società in house di ASL Lecce.

ISBN 979-12-5965-058-0



€ 22,00



Luigino Sergio

Reversibilità della fusione e limiti alla scissione dei comuni

Reversibilità della fusione e limiti alla scissione dei comuni

CACUCCI  EDITORE
BARI

Luigino Sergio

La presente monografia è stata sottoposta ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco esterno.

LUIGINO SERGIO

**REVERSIBILITÀ DELLA
FUSIONE E LIMITI ALLA
SCISSIONE DEI COMUNI**

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Ringrazio Luigi Melica, Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo, presso la Facoltà di Giurisprudenza, per la prefazione e Raffaele Di Raimo, Professore Ordinario di Diritto civile e docente di Diritto dei mercati finanziari nell'Università del Salento, per avermi suggerito il titolo del presente volume.

INDICE

Prefazione del prof. Luigi Melica	13
Introduzione	17

CAPITOLO I

LE MODIFICHE DEL TERRITORIO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E STATUALE	21
--	----

1.1. La remota questione dell'aggregazione del territorio comunale nel sistema giuridico italiano	27
--	----

Capitolo II

LA FUSIONE DI COMUNI	45
2.1. La fusione di comuni "ordinaria"	49
2.2. La fusione di comuni "per incorporazione"	67
2.3. I contributi finanziari statali e regionali per la fusione di comuni	74

CAPITOLO III

IL <i>REFERENDUM</i> CONSULTIVO	85
3.1. La questione del <i>quorum</i> strutturale nel <i>referendum</i> consultivo	89
3.2. <i>Referendum</i> consultivo: il <i>quorum</i> strutturale negli sta- tuti comunali	92

3.3. Il <i>referendum</i> consultivo e il <i>quorum</i> strutturale nella legislazione regionale	97
3.4. Le popolazioni interessate che vanno previamente sentite nel <i>referendum</i>	120

CAPITOLO IV

REVERSIBILITÀ DELLA FUSIONE E LIMITI ALLA SCISSIONE DEI COMUNI	139
4.1. L'ordinanza 19 novembre 2010 n. 27 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte	142
4.2. La Sentenza della Corte Costituzionale n. 261/2011 nel giudizio di legittimità costituzionalità dell'art. 3 della L.R. Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali)	151
4.3. Riflessioni ulteriori sui limiti demografici in tema d'istituzione di nuovi comuni	154
4.4. La Sentenza della Corte Costituzionale n. 171/2014 sulla denunciata mancanza di copertura finanziaria della legge regionale istitutiva del comune di Mappano	157
4.5. L'istituzione del comune di Mappano e la posizione della Corte dei Conti in riferimento al concetto di invarianza di spesa	164
4.6. La Sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2009 riguardante la mancata emanazione di direttive per la definizione dei rapporti finanziari e patrimoniali conseguenti all'istituzione del comune di Cavallino-Treporti per scorporo dal comune di Venezia	170
4.7. Considerazioni sulla Sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2009	179

4.8. Le leggi regionali del Piemonte n. 51/1992, Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione, incorporazione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali e n. 25/2013, Istituzione del comune di Mappano	186
4.9. Quale possibile <i>iter</i> per la reversibilità della fusione di comuni	192
Conclusioni	199
Appendice	207
Bibliografia	213
Sitografia	221

PREFAZIONE

La questione dell'accorpamento dei comuni diverge, da sempre, tra l'opinione di chi non la vuole perché "il piccolo, è sempre più bello" e chi, rievocando i federalisti, la raccomanda all'insegna del detto che l'"unione fa la forza". Luigino Sergio ripropone questa dicotomia con una ricerca non solo approfondita, ma anche originale per gli spunti di riflessione che offre al lettore.

La questione dell'accorpamento dei comuni in Italia, infatti, ha attraversato diverse fasi storiche: ad un'operazione di accorpamento avvenuta d'imperio durante il ventennio fascista, è seguito, dopo la caduta del regime, l'intervento del legislatore repubblicano (L. 15 febbraio 1953, n. 71) finalizzato alla ricostituzione dei comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922. Nei decenni successivi, poi, l'istituzione di nuovi comuni è diventato un fenomeno sempre più frequente, tanto da arrivare a superare nel nuovo millennio le ottomila unità, in netta controtendenza al dato europeo. Ad un certo punto, però, benché la Costituzione avesse dato loro la stessa dignità degli altri Enti territoriali, non distinguendo, fatta eccezione per le Città metropolitane, tra un comune di centinaia di migliaia di abitanti ed uno di poche centinaia (art.114 Cost.), il legislatore ha dovuto fare i conti con le urgenti problematiche imposte dalla razionalizzazione amministrativa e, a partire dalla legge Delrio, ha tentato di favorire le unioni e fusioni di comuni, ponendosi finalmente il problema della maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'azione politico-amministrativa. A quel punto, però, si è dovuto fare i conti con la volontà degli Enti locali in ragione di un mai sopito campanilismo tra le popolazioni limitrofe. La Costituzione, all'art. 133, comma 2, Cost. richiede due requisiti: l'adozione di una legge regionale e l'obbligo di acquisire il parere delle popolazioni coinvolte. Anche in Assemblea costituente, come ci ricorda Luigino Sergio, non vi era unanimità di vedute su più di una questione: a partire dal potere delle Regioni di modificare le circoscrizioni comunali (Nobile), alla necessità o meno di sottoporre il

quesito alle popolazioni interessate (Leone) ed a quella di finalizzare la fusione in una legge statale, ovvero, di limitarsi a richiedere la libera determinazione dei comuni interessati (Zuccarini). I compromessi raggiunti nel 1948, duole rilevare, non hanno sopito quelle “storiche” divergenze, tant’è che ancora oggi le leggi regionali che disciplinano la materia sono molto diverse le une dalle altre, soprattutto in ordine alla partecipazione popolare, divergendo tra chi ritiene di imporre un *quorum* di votanti e chi lo esclude.

Come si diceva, a sollecitare le fusioni sono, soprattutto, le esigenze di riorganizzazione dei governi locali ed una migliore razionalizzazione dei servizi pubblici che, se garantiti a più comuni, dovrebbero migliorare il servizio sotto il profilo dell’efficacia ed efficienza, assicurando benefici anche in termini di costi alle rispettive popolazioni. Per corroborare questo dato, Luigino Sergio, compie un encomiabile sforzo approfondendo le soluzioni adottate in altri ordinamenti europei (Spagna, Regno Unito, Danimarca, Belgio) nei quali la riduzione del numero dei piccoli comuni è stata compiuta addirittura attraverso procedure di fusione coatta, ritenendo non più rinviabile la citata razionalizzazione amministrativa anche per effetto delle crisi finanziarie, delle emergenze naturali e delle instabilità economico-politiche degli ultimi anni. Al contrario, il trend italiano si allontana da questa tendenza: non solo, infatti, non è stata considerata la prospettiva della fusione coatta, ma accanto alla tendenza a realizzare le fusioni e/o la costituzione di unioni di comuni, si registra, negli ultimi tempi, la tendenza opposta, finalizzata ad ottenere la reversibilità della fusione e la ri-istituzione di comuni con poche migliaia (o addirittura centinaia) di abitanti. Attualmente, come ci ricorda Luigino Sergio, la maggior parte (70%) degli enti locali italiani risulta costituito da piccoli comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti, di cui il 23% addirittura inferiore a mille.

In questo contesto, il presente lavoro ha l’indubbio merito di porre sotto i riflettori una questione che – ben lontana dall’essere risolta – continua a oscillare negli stessi termini, sostanzialmente, del dibattito avvenuto in Assemblea Costituente. La questione, come conclude opportunamente l’Autore, deve essere, certamente, affrontata in termini giuridici, ma senza dimenticare, dal punto di vista politico, che l’Italia deve competere economicamente con gli altri Stati europei e la questione dell’efficienza, efficacia ed economicità dell’azione politica –

amministrativa è un tassello fondamentale della strategia adottata da ciascun Paese.

Luigi Melica
Professore ordinario di Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo
Università del Salento

INTRODUZIONE

L'istituto della fusione di comuni consente l'aggregazione di due o più comuni territorialmente contigui ed ha, tra i suoi diversi fini, quello di consentire l'istituzione di un nuovo comune, più grande demograficamente e territorialmente, nel quale il governo locale può erogare al cittadino e al sistema delle imprese servizi più efficienti ed economici, dovuti, quantomeno, all'economie di scala e di scopo che si produrrebbero; al netto della fusione "per incorporazione" che non determina l'istituzione di un nuovo comune, ma «solo» l'ingresso nel comune incorporante del comune incorporato; fusione prevista dalla L. n. 56/2014,¹ all'art. 1, comma 118-*bis* che modifica l'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 e dal comma 130, con cui si dispone che «i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del TUEL, di cui al D.Lgs. n. 267/2000², il comune incorporante conserva la propria personalità succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Da decenni, si dibatte in merito all'utilità o meno della fusione di comuni, *sensu latu* e ovviamente spesso gli *stakeholder* si dividono sul punto, a volte in modo del tutto pregiudiziale, prescindendo dalla doverosa analisi delle singole situazioni nelle quali essa va calata, perché anche di questo si tratta; senza studiare la specificità di ogni fusione di comuni, per verificare se essa abbia o meno reale utilità, ad esempio redigendo *ex ante* un idoneo studio di fattibilità, dal quale potrebbe emergere anche l'assenza di convenienza del percorso aggregativo suggerendo di perseguire, magari in alternativa alla fusione, l'opportunità

¹ L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in G.U. 7 aprile 2014, n. 81.

² D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, in G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

del processo associativo, ad esempio dell'unione di comuni che l'art. 32, comma 1, del TUEL definisce quale «ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi».

La differenza tra unione di comuni e fusione di comuni non è di poco conto, in quanto l'unione di comuni è un ente locale territoriale di secondo livello che consente il mantenimento in vita dei comuni ad essa associati, a differenza della fusione di comuni che fa venire meno la soggettività giuridica dei comuni ad essa preesistenti, ponendola in capo al comune di nuova istituzione, specificando che nel caso di fusione "per incorporazione", la personalità giuridica viene meno solo nei confronti del comune incorporato, mentre essa continua ad essere presente nell'ente locale incorporante.

Ciò detto, partendo dal dato generale, scopo del presente lavoro è quello di esaminare se dal punto di vista giuridico esista o meno la possibilità da parte del legislatore regionale, una volta istituito il comune a seguito di fusione, di ritornare allo *status quo ante*, vale a dire pervenire alla ricostituzione dei comuni previamente estinti a seguito dell'aggregazione comunale; esame che prende le mosse dalla discussione attivata in alcuni territori di volgere lo sguardo al passato, piuttosto che guardare al futuro dell'ente locale territoriale neo istituito.

In definitiva, si tratta di verificare la reversibilità della fusione e i limiti alla scissione dei comuni; vale a dire se sia legittimamente possibile ritornare allo *status quo ante*, dopo che sia stato istituito un nuovo comune a seguito di fusione tra enti locali territoriali contigui, al fine di concorrere con il contributo di idee e riflessioni al dibattito su di un tema importante, come quello del riordino e del governo del territorio e di conseguenza di un più moderno ed efficace modello organizzativo degli enti locali, *in primis* dei comuni.

Il presente lavoro si articola in più punti.

Il capitolo 1, affronta le modifiche del territorio nel diritto internazionale con riferimento alla fusione, all'incorporazione, allo smembramento, alla cessione del territorio degli Stati, per evidenziare, anche per cenni, che il territorio nella sua generalità non è qualcosa di statico, di immutabile, ma è soggetto alle scelte, alle iniziative, alle decisioni dell'uomo (*rectius* della politica), in base a differenti presupposti di carattere storico-politico che ne suggeriscono o ne impongono la trasformazione, come del resto accade per la fusione di comuni.

Si sofferma inoltre, sulla remota questione dell'aggregazione del territorio comunale nel sistema giuridico italiano ad iniziare dagli accadi-

menti del passato remoto del nostro Paese con lo Statuto Albertino del 1848, alla decretazione concernente l'attività dell'amministrazione dei comuni, delle province e delle divisioni amministrative; alla normazione degli anni 1859-1860 riguardante le importanti modificazioni territoriali attraverso le quali entrarono a prendere parte del nuovo Regno d'Italia nuove porzioni di territorio, attraverso l'istituto del plebiscito referendario, alla legislazione post unitaria sul nuovo ordinamento comunale e provinciale.

Il capitolo 2, dopo avere preliminarmente rivolto lo sguardo al sistema territoriale locale europeo, per consentire, seppure per cenni, una riflessione e una comparazione tra ciò che avviene in altri Paesi e in Italia sul versante della semplificazione organizzativa del livello comunale, tratta della fusione di comuni "ordinaria", o, detto in altri termini, "classica", avuto riguardo all'art. 11 della L. n. 142/1990, al vigente art. 15 del TUEL, alla normativa costituzionale, a quella ordinaria e alla legislazione regionale e sulla fusione "per incorporazione" di un comune in un altro contiguo, prevista dalla L. n. 56/2014, all'art. 1, comma 130, per la quale il *deus ex machina* è rappresentato sempre dalle regioni, le quali «possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni [...], nelle forme previste dalla legge regionale», dopo avere «sentite le popolazioni interessate».

Il capitolo 3, tocca la questione del *referendum* consultivo, obbligatoriamente previsto per gli enti locali territoriali nella fusione di comuni, così come previsto dall'art. 15 del TUEL, comma 1, il quale prevede che siano sentite le «popolazioni interessate» all'interno del procedimento istitutivo di un nuovo comune a seguito di fusione e come recita la Costituzione all'art. 133, comma 2, laddove è disposto che «la regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

A sua volta, la questione referendaria apre la riflessione sul tema del *quorum* strutturale nel *referendum* consultivo, la cui presenza viene esaminata, tanto negli statuti comunali, quanto nella legislazione regionale, assieme a quali sono le cosiddette «popolazioni interessate» che vanno previamente sentite nel *referendum* consultivo.

Il capitolo 4, si sofferma sui contributi finanziari statali e regionali per la fusione di comuni ovvero sui contributi erogati annualmente dallo Stato per dieci anni e che sono commisurati ad una predeterminata quota dei trasferimenti ordinari a beneficio dei comuni che si fondono oltre ai contributi della regione stabiliti con legge regionale e sull'e-

same del decreto di natura non regolamentare, con il quale vengono emanate le modalità di riparto dei suddetti apporti finanziari.

Il capitolo 5, affronta il tema centrale del presente lavoro, vale a dire quello della reversibilità della fusione e dei limiti alla scissione dei comuni, cercando di comprendere se due o più comuni che si sono fusi tra di loro possano ritornare o meno allo *status quo ante* e rivivere nella loro singolarità di enti locali autonomi e indipendenti l'uno dall'altro, partendo dall'esame di un caso particolare (quello del comune piemontese di Mappano, in provincia di Torino), attraverso cui si possa tracciare un percorso di natura generale, utile a quanti, interessati alla materia della fusione di comuni, si siano posti il medesimo quesito, esaminando la giurisprudenza sottostante, sia amministrativa, sia contabile e sia costituzionale.

Chiude il presente lavoro l'analisi delle leggi regionali del Piemonte n. 51/1992, *Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione, incorporazione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali* e n. 25/2013, *Istituzione del comune di Mappano*.