



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
CATTEDRA DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

LA FUSIONE DEGLI ENTI COMUNALI  
NELLA RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE  
DEGLI ENTI LOCALI

RELATORE

Dott. Giovanni Piccirilli

CANDIDATO

Oreste Blefari

083702

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
1. Le (nuove) caratteristiche dell'ente locale minimo in Italia.....	4
2. La Repubblica delle autonomie e della sussidiarietà con l'incompatibile realtà dei piccoli Comuni.....	5
<b>CAPITOLO I: RUOLO E FUNZIONI DEL COMUNE ALLA LUCE DEL PROCESSO DI RIFORME.....</b>	<b>7</b>
1. La nascita dei Comuni: definizione e brevi cenni storici.....	7
2. Le autonomie in attesa della riforma (la carente legislazione attuativa della Costituzione).....	8
3. Il riordino degli enti locali con le riforme amministrative degli anni '90.....	9
3.1 <i>L. 142/90 – il principio autonomistico a Costituzione invariata</i> .....	9
3.2 <i>L. 81/1993: l'elezione diretta del sindaco</i> .....	10
3.3 <i>Decentramento del sistema amministrativo e riforma del centro (le ambiziose innovazioni della l. 59/1997 cd. riforma Bassanini)</i> .....	10
3.4 <i>Esigenze di coordinamento normativo e nascita del T.U.E.L.</i> .....	11
4. Riassetto del potere normativo nella revisione del titolo V della Costituzione: una necessaria costituzionalizzazione.....	11
4.1 <i>Il principio di unità conciliato all'autonomia (contenuti del Titolo V)</i> .....	13
4.1,1 <i>Pari dignità costituzionale dei soggetti istituzionali della Repubblica, nell'art. 114 Cost.</i> .....	13
4.1,2 <i>"Amministrazione capovolta": analisi sui risultati</i> .....	14
4.1,3 <i>Principi e problemi interpretativi ai fini del riassetto delle funzioni amministrative</i> .....	15
4.1,4 <i>I tasselli mancanti della riforma</i> .....	17
4.2 <i>Costituzione formale e Costituzione materiale: le problematiche attuative del Titolo V</i> .....	18
4.3 <i>Prospettive per un'effettiva attuazione?</i> .....	20
<b>CAPITOLO II: RIORGANIZZAZIONE DEI TERRITORI COMUNALI: ISTITUZIONE DI NUOVI COMUNI MEDIANTE LA FUSIONE.....</b>	<b>21</b>
1. I limiti dell'amministrazione locale come amministrazione generale: l'insostenibilità di un regime comunale uniforme. Quale direzione di marcia?.....	21
2. Dai consorzi all'unione dei Comuni: panoramica dei provvedimenti della Repubblica.....	24
3. Piccoli Comuni con grandi compiti. La riforma delle autonomie territoriali nella legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio).....	26
3.1,1 <i>Obiettivi essenziali e principi fondamentali</i> .....	27
3.1,2 <i>Difficoltà applicative, problemi e necessari rimedi</i> .....	28
3.1,3 <i>Accenni su le Città metropolitane, le Province e Roma Capitale</i> .....	30

3.1,4 <i>L'unione e la fusione di Comuni nell'art. 1, commi 104-141</i> .....	31
3. Dati e tendenze: l'Italia sotto quota 8000.....	34
<b>CAPITOLO III: LA FUSIONE PER LE CITTÀ MEDIE – IL CASO CORIGLIANO-ROSSANO.....</b>	<b>36</b>
1. Le nuove dinamiche territoriali e la logica metropolitana.....	36
2. La miopia della Regione Calabria: una normativa da rivedere.....	37
3. Cronistoria e analisi della soppressione delle città di Corigliano Calabro e Rossano: la nascita del Comune più vasto della Calabria.....	39
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>42</b>
1. La riduzione del numero delle amministrazioni locali come (unica) strada alternativa alla crisi dell'ente comunale.....	42
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>45</b>
<b>APPENDICE.....</b>	<b>49</b>
1. Geografia italiana: incidenza sul totale dei piccoli Comuni.....	49
2. I numeri delle fusioni e delle incorporazioni (2010-2019).....	50
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>51</b>
1. Atti normativi di riferimento.....	53

## INTRODUZIONE

### 1. Le (nuove) caratteristiche dell'ente locale minimo in Italia

A partire dagli anni Novanta si sviluppa in Italia un fervido dibattito legato all'inattuazione, per un lungo periodo, del principio autonomistico sancito all'art. 5 della Costituzione.

Ad oggi, grazie a una serie incessante di riforme, dato acquisto, alla luce della revisione costituzionale del 2001, almeno in termini di principio, è il voler considerare, da parte del legislatore, l'amministrazione della Repubblica come amministrazione locale e autonoma, fondata sul livello minimo, nonché comunale, in virtù dell'art. 118 Cost..

L'amministrazione locale, dunque, sostenuta dai principi costituzionali di adeguamento, sussidiarietà e differenziazione, si è trasformata in amministrazione generale, in cui gli enti territoriali devono essere considerati come enti a competenza tendenzialmente universale, capaci di interpretare esigenze e interessi provenienti dal contesto sociale-territoriale di riferimento.

Per ciò, la recente revisione del Titolo V ha reso la Carta, finalmente, coerente e fedele con il principio autonomistico del menzionato art. 5. Viene, infatti, sancita l'equi-ordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica (art. 114) e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, attribuendo tutte le funzioni amministrative al Comune.

L'affermazione di tali principi, non solo ricostruisce i caratteri dell'autonomia locali distanziandoli dall'amministrazione statale, ma pone le basi, anche, a una revisione del modo stesso di intendere il fenomeno amministrativo di dimensione locale, rispetto alle comunità che si autogovernano e agli enti esponenziali.

In tal modo, vengono sostanzialmente ridefinite non solo le competenze, ma, in generale, lo stesso modo di concepire il fenomeno amministrativo rispetto a popolazione e società.

Fine ultimo della riforma, invero, è quello di avvicinare i cittadini all'amministrazione, nonché consentirgli di svolgere un ruolo attivo, nel contesto della dimensione *cd. orizzontale* dell'intervento sussidiario.

In breve, l'autonomia comunale diviene, definitivamente, principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano.

La scelta di modificare, con forza, il quadro delle regole di funzionamento generale del sistema, pur nella salvaguardia delle formule democratiche sancite originariamente dalla Costituzione, è l'esito di una complessa analisi delle trasformazioni sociali e politiche in atto nel nostro Paese negli ultimi anni.

Nello specifico, la riforma si colloca in un contesto in cui funzioni e servizi garantiti dall'autorità pubblica vengono percepiti come insufficienti o, comunque, inadeguati rispetto a come potrebbero essere gestiti con maggior efficacia altrove.

Il primo capitolo, quindi, percorrerà brevemente a ritroso la storia dei Comuni italiani: come nascono e come si affermano. La seconda parte, poi, analizzerà le caratteristiche, nonché gli obiettivi e le finalità, della lunga serie di riforma che ha sovvertito la forza dell'ente locale minimo, rendendolo, in conclusione, perno indispensabile nel funzionamento dell'intero sistema repubblicano.

2. La Repubblica delle autonomie e della sussidiarietà con l'incompatibile realtà dei piccoli Comuni  
Tuttavia, nonostante la forza riformatrice verso il riordino delle funzioni fondamentali, molte sono, ad oggi, le perplessità sull'adeguatezza dell'ente locale minimo a svolgere tale importante ruolo nell'ordinamento repubblicano.

Nello specifico, le problematiche nascono in relazione a un rilevante dato storico: se nel 1861 si contavano 7.720 Comuni, 10 anni dopo, con l'acquisizione al Regno d'Italia del Veneto e dello Stato pontificio, il numero di questi è significativamente aumentato a 8.383 unità. Oggi, questa cifra, seppur di poche centinaia, si sta riducendo, ma le difficoltà per la concreta attuazione della Repubblica delle autonomie permangono in relazione all'evidente incompatibilità con il numero dei micro-Comuni italiani. Il 20% dei Comuni che costituiscono la Repubblica, infatti, possiede un numero di abitanti compreso fra 1000 e 2000; il 70% di questi, invece, presenta un numero di abitanti inferiore a 5.000 elementi.

L'analisi che seguirà proverà a rispondere al quesito che mette in dubbio la portata di tali numeri: questa quantità di Comuni esageratamente elevata conduce a una frammentazione politica, economica e sociale eccessiva?

Nel merito, per rispondere a tali perplessità e, dunque, per contrastare le disuguaglianze (e relativi alti costi) che tale assetto prevede, il legislatore ha favorito negli anni, pur con discontinuità, un processo di razionalizzazione complessiva della mappa amministrativa nazionale. Tale processo si è concretizzato, in un primo momento, nella l. 142/1990, che all'art.11 già prevedeva il divieto di istituzioni di nuovi Comuni con una popolazione minore di 10.000 unità e favoriva, altresì, le fusioni di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Dopo la riforma del titolo V (l. Cost. 3/2001), la normativa in questione viene modificata e integrata dalla legge 56/2014 (*cd. legge Delrio*), concernente disposizioni su Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni.

In particolare, le nuove disposizioni amplificano, con forza, la normativa per favorire la fusione di Comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni.

In breve, tale legge, su cui verterà parte sostanziale dello studio in questione, risulta essere di sostegno economico e procedurale agli accorpamenti municipali. Specificamente, tramite l'istituto della fusione, a livello pratico, si persegue l'accorpamento fra due o più Comuni contigui.

Tali modificazioni territoriali, secondo quanto sancito agli articoli 117 e 133 della Costituzione della Repubblica Italiana, devono essere deliberate dalla Regione, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalle leggi regionali.

Ecco, quindi, che il processo di fusione, non si istaura in un'ottica impositiva, ma prende forma dall'inclusione orizzontale del cittadino (essendo il *referendum* la forma massima di partecipazione diretta).

L'obiettivo di questa ricerca, fissata tale cornice, è quello di esaminare statuti, poteri e funzioni dell'ultimo ente autonomo della Repubblica italiana, con attenzione a quelle che sono le difficoltà odierne nella gestione della cosa pubblica.

Infatti, dato l'attuale momento storico, caratterizzato da una profonda crisi economico-finanziaria e da una elevata instabilità, micro-realtà comunali risultano essere inadatte al pieno adempimento delle funzioni amministrative a esse attribuite.

Il legislatore statale, quindi, mosso anche dall'esigenza di una razionalizzazione delle spese, ha messo in atto tale processo di ridefinizione dei territori, nei confronti del quale la fusione dei Comuni si configura come percorso autenticamente democratico, proveniente dai livelli territoriali coinvolti e non discendente dall'alto. Certo è che, essendo la fusione un fatto principalmente "politico", viene da sé che i vantaggi *in itinere* risultano essere solo promessi e non garantiti *ex ante* in maniera precisa. Parallelamente, tuttavia, un primo concreto incentivo alle fusioni è rappresentato dai contributi straordinari statali e regionali erogati per dieci anni successivi alla costituzione del nuovo Comune.

Per tali ragioni, il *focus* sarà sulle necessarie modifiche dell'assetto istituzionale-amministrativo attuale, per soddisfare, o per meglio garantire, le mutate esigenze dei territori, sia in termini di servizi che di rappresentatività.

Ciò detto, resta un ragionevole timore, che a un rinnovato ed efficiente quadro economico-amministrativo indotto dalla fusione dei Comuni vada ad affiancarsi una crisi identitaria e un impoverimento culturale, soprattutto per le aree meno popolate, che rischierebbero di essere "inghiottite" da realtà comunali dotate di maggiore forza quantitativa e qualitativa (maggior numero di abitanti, territorio più esteso, superiorità politica, etc.).

In conclusione, lo scopo di questa analisi vuole essere quello di esaminare, tramite anche il riferimento a un caso concreto - fusione dei Comuni di Corigliano Calabro e Rossano, in Provincia di Cosenza - la crisi dei piccoli Comuni e l'alternativa offerta dalla fusione, non solo in ottica di aggregazione per la sopravvivenza, ma anche come volano per lo sviluppo territoriale.

L'obiettivo finale sarà, perciò, quello di mettere in luce le positività (e le possibili negatività) che da tale processo scaturiscono. O più brevemente, tale studio, cercherà di rispondere al seguente interrogativo: *la fusione dei Comuni rappresenta vantaggi reali o solo perdita d'identità?*

## CAPITOLO I: RUOLO E FUNZIONI DEL COMUNE ALLA LUCE DEL PROCESSO DI RIFORME

### 1. La nascita dei Comuni: brevi cenni storici

Il Comune è l'ente che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, così come stabilito dall'art. 32 del d.lgs. 267/2000 (T.U.E.L.). In quanto tale è *ente locale*, per la portata degli interessi relativi al territorio di competenza; *ente territoriale*, in quanto il territorio è uno dei suoi elementi costitutivi; *ente autarchico*, per il potere che ha di emanare atti amministrativi con efficacia uguale a quelli statali; *ente necessario*, come ente originario e più vicino ai cittadini; *ente ad appartenenza necessaria*, in virtù del riconoscimento a esso di tutti i cittadini che vi risiedono ed *ente a base corporativa esponenziale della propria comunità*.

Nonostante l'importante ruolo oggi attribuito al Comune la nascita e l'affermazione di tale ente locale hanno subito, a livello storico, processi separati e talvolta problematici.

L'attenzione alla dimensione locale della politica, infatti, è stata estremamente discontinua.

Se la democrazia è nata nelle *polis*, la costruzione degli Stati nazionali ha però spostato i conflitti e le decisioni a livello nazionale<sup>1</sup>.

Basti pensare che la nascita dei Comuni, come autogoverno della città, è fatta risalire addirittura all'anno mille, in Paesi come quelli che oggi chiamiamo Francia, Inghilterra, Germania e, in modo particolare, in Italia centro-settentrionale.

I Comuni nacquero, in quel periodo, come associazioni private tra cittadini, volte a stipulare giuramenti per affermare le loro rivendicazioni nei confronti dei signori (laici ed ecclesiastici) e poi si svilupparono fino a ottenere il riconoscimento da parte dell'autorità superiore. Successivamente, con la "*Pace di Costanza*" (1183), si sancì l'autonomia dei Comuni: con la possibilità di battere cassa, amministrare giustizia ed eleggere i propri dirigenti.

Tuttavia, la storiografia non è concorde nel sottolineare un elemento prevalente, piuttosto che un altro, per quello che concerne le motivazioni della nascita dei Comuni. Fattori fondamentali e/o comunque simultanei furono, senza dubbio: l'opposizione al sistema feudale, l'insorgere dei fenomeni associativi (*coniurationes*), e il progressivo complicarsi delle relazioni commerciali e sociali, frutto della ripresa economica e demografica, che comportavano una nuova normazione e un controllo diretto maggiormente efficace.

A livello organizzativo, la reggenza era affidata a un'assemblea di cittadini; la quale, ben presto, venne sostituita dal Consiglio maggiore, composto dal "popolo minuto" e dal "popolo grasso" (cioè più ricco). A quest'ultimo erano affidate le decisioni fondamentali della cosa pubblica.

I malumori e gli scontri fra le due fazioni porteranno alla nascita della figura imparziale del Podestà.

Successivamente si instaureranno i regimi politici della Signoria e del Principato (potere sovrano ereditario).

---

<sup>1</sup> In questo senso, cit. M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *La politica locale*, in *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2014, 365 ss..

Tralasciando, in questo contesto, le peripezie e le conquiste dell'Italia monarchica, si giunse, il 17 marzo 1861, alla nascita del Regno d'Italia (come estensione del Regno di Sardegna, sotto la dinastia di casa Savoia). Allora già si contavano 7720 Comuni<sup>2</sup>.

Con la Costituzione del 1948, infine, si afferma in modo chiaro e univoco il concetto e l'esistenza stessa del "Comune" a livello normativo<sup>3</sup>. Il numero di quelli era già lievitato a 7810 unità<sup>4</sup>.

In conclusione, al di là delle fisiologiche trasformazioni storiche, che hanno condotto gradualmente all'elaborazione di un sistema politico radicalmente diverso da tutto ciò che esisteva all'interno delle monarchie, delle signorie o di qualsiasi altra forma di dominazione, pare evidente l'importanza assunta del sistema politico dei Comuni dalla loro nascita fino alla moderna affermazione.

## 2. Le autonomie in attesa della riforma (la carente legislazione attuativa della Costituzione)

Pur considerando il valore riconfermato alle autonomie locali, in parallelo alla nascita della Costituzione repubblicana e con il mutato scenario contraddistinto dalle istituzioni regionali; il sistema locale italiano è rimasto, nei primi anni di vita, regolato da normative antiche e ripetitive dell'epoca pre-costituzionale.

Infatti, la reale applicazione degli aspetti e dei principi presenti nella Carta troverà, quanto meno, uno slittamento temporale non indifferente.

Nei pochi e spesso confusionari interventi legislativi attuati in questo settore prima delle riforme del 1990, ricordiamo i provvedimenti circa: l'elezione dei Consigli comunali e provinciali; in materia di controlli o di decentramento urbano e i previsti moduli di aggregazione a livello intercomunale (con la l. 1102/1971 ed, *in primis*, con l'istituzione delle Comunità montane).

Poi, fra gli anni '70 e '80, con l'avvio ufficiale del funzionamento delle Regioni a statuto ordinario, si evidenziano tutte le problematiche e l'inadeguatezza della disciplina comunale e provinciale<sup>5</sup>.

Alla stregua di questo quadro politico e sociale si aprirà, nei primi anni del '90, la serie di riforme istituzionali, che condurrà all'autonomia statutaria.

---

<sup>2</sup> Dati ISTAT (Istituto nazionale di statistica), 2011, nel rapporto *"Italia in cifre"*.

<sup>3</sup> Così come sancito dall'originale art.114 Cost., che recitava: "La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni".

<sup>4</sup> V. supra.

<sup>5</sup> Sulle problematiche emerse nel dibattito sulla riforma delle autonomie locali negli anni '70 e '80, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, in L'evoluzione legislativa 1948-2000, 28 ss., secondo cui i principali problemi emersi furono: insufficienza delle circoscrizioni territoriali rispetto al decentramento di funzioni; rigidità delle tradizionali forme collaborative tra gli enti; indeterminata collocazione della Provincia; incerti rapporti con gli apparati statali, tuttora sussistenti, in periferia e la delusione di molte aspettative connesse al passaggio dal controllo prefettizio a quello regionale.

### 3. Il riordino degli enti locali con le riforme amministrative degli anni '90

Se, come detto, nei primi decenni della Repubblica l'ordinamento locale rimase fortemente condizionato da fonti pre-costituzionali, risentendo a lungo dell'ostruzionismo della maggioranza (che impediva o ritardava l'attuazione della Costituzione), a partire dagli anni '90 si istaura una generale forza di cambiamento volta a riconoscere i diritti e la forza degli enti locali, così come sancito dall'art.5 Cost.<sup>6</sup>.

Si cercò, sostanzialmente, di superare il confine fra le disposizioni così come scritte all'interno della Carta e la realtà.

#### 3.1 L. 142/90 – il principio autonomistico a Costituzione invariata

La legge 8 Giugno 1990, n. 142, a tal proposito, fu estremamente innovativa e lungimirante.

Fra le caratteristiche che hanno qualificato la legge troviamo: la possibilità per Comuni e Province di dotarsi di propri statuti (*autonomia statutaria*), rispettando, però, lo schema definito dalla legge; l'affermazione degli *organi di governo*, con la novità sul riparto delle competenze (al Consiglio è riconosciuto un ruolo di indirizzo e di controllo preminente, mentre la competenza generale-residuale è demandata alla Giunta. Il sindaco continua a svolgere la funzione di ufficiale di governo) ed, in verità pochi, ritocchi alla forma di governo (per quello che concerne principalmente: *elezione degli esecutivi, sfiducia, composizione della Giunta e dirigenza amministrativa*).

In questo contesto, il Comune si configura come livello di base dell'amministrazione territoriale, con competenza estesa in via generale a tutte le funzioni che riguardano la popolazione e il territorio relativi e che non siano espressamente attribuite, in precedenza, ad altri soggetti.

Si punterà, inoltre, per la prima volta, all'aggregazione dei piccoli Comuni, ai consorzi (per la gestione associata di alcuni servizi), alle convezioni (tra Comuni e Province), agli accordi di programma e all'implementazione delle, già citate, Comunità montane. Vengono, infine, previste le Città metropolitane. Quest'ultime, previste come articolazioni dei livelli di amministrazione locale, non trovarono nella pratica istituzionale degli anni seguenti realizzazione, a causa dell'inerzia delle Regioni (cui era demandato il compito di procedere). Data la generale situazione di incertezza, determinata anche da qualche dubbio di costituzionalità della disciplina legislativa contenuta nella legge n. 142/90 per contrasto con l'allora vigente art. 114 della Costituzione, l'inerzia regionale indusse il legislatore nazionale a intervenire nuovamente sulla questione, rendendo solo facoltativo ed eventuale il procedimento di perimetrazione dell'area metropolitana. Aspetto negativo o comunque lacunoso della legge riguarda la finanza locale. In questo settore, la legge si limita a identificare i caratteri generali, rinviando, tuttavia, a un provvedimento organico futuro.

---

<sup>6</sup> “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

### 3.2 L. 81/1993: l'elezione diretta del sindaco

La legge 142/1990, pur nella sua straordinaria innovazione, tracciò diverse direttrici di fondo che sono state (o avrebbero dovuto essere) integrate con fonti statali, regionali e locali.

Il processo, però, per la reale attuazione dei principi, dei postulati e, in generale, delle idee del legislatore del '90, fu tutt'altro che semplice. Gli interventi di attuazione, così come previsti, subirono numerosi ritardi o applicazioni parziali. Oggi, a distanza di circa trent'anni da quella legge, molti provvedimenti sono rimasti inattuati e lontane speranze, su tutti: i temi fondamentali della finanza locale e dell'autonomia impositiva o ancora la fusione obbligatoria dei piccoli Comuni.

All'inizio degli anni '90, a soli pochi anni di distanza dalla l. 142, il legislatore fu indotto a un nuovo intervento radicale con la l. 81 del 25 marzo 1993.

In sostanza, tale legge ha previsto: l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Province; l'elezione dei Consigli comunali e provinciali; l'accentuazione della separazione della reciproca autonomia tra Consiglio ed esecutivi; l'attribuzione al sindaco e al presidente della Provincia dei poteri di nomina e revoca.

### 3.3 Decentramento del sistema amministrativo e riforma del centro (le ambiziose innovazioni della l. 59/1997 cd. riforma Bassanini)

Gli anni successivi sono caratterizzati da una serie di provvedimenti minori, ma dalla maturata consapevolezza dell'urgente necessità di un intervento organico, che fosse in grado di armonizzare gli squilibri, le contraddizioni e gli sbilanciamenti presenti, verso un completamento della riforma delle autonomie.

In questa direzione, per un processo di armonizzazione e adeguamento, si colloca la cd. *legge Bassanini*<sup>7</sup> (l. 59/1997), per il conferimento di funzioni; integrata dalla *legge Bassanini bis* (l. 127/1997) sullo snellimento. In ordine alle funzioni, all'autonomia decisionale e organizzativa e all'ordinamento delle autonomie si intese operare, in via legislativa, verso un "federalismo amministrativo" (probabilmente in attesa di un reale "federalismo costituzionale"). Nascono così la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città-autonomie locali e la Conferenza unificata (sommatoria delle due).

Tuttavia, gli aspetti più rilevanti di questo corpo organico di leggi sono: l'individuazione delle funzioni da trasferire, fra Stato, Regioni, Province e Comuni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Dal nome dell'allora ministro per la funzione pubblica dei governi (1996-2001).

<sup>8</sup> Dall'interpretazione congiunta dei tre principi si ricava un principio al quale devono attenersi sia il legislatore nazionale, sia quello regionale: il livello competente va scelto non solo tenendo conto della vicinanza, ma anche delle dimensioni e degli effetti dell'azione. Se quindi l'ente non ha una struttura idonea e risorse sufficienti la funzione deve essere assunta dall'ente posto al livello più elevato (S. BARTOLE, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, G. Giapichelli Editore, Torino, p. 52.).

È chiaro, in questa ottica, che la sussidiarietà implica un rovesciamento di prospettive: nell'assetto delle funzioni amministrative non si parte più dall'alto, ma dal basso. Quindi, lo Stato ha attribuite solo funzioni specifiche non gestibili a livelli inferiori, tutto il resto deve essere allocato al sistema delle autonomie<sup>9</sup>.

Infine, nell'ottica di questo generale processo di riassetto e riorganizzazione degli enti locali, si sviluppa, in modo organico, la promozione e l'incentivazione di forme associate (come già previste a partire dal 1990, ma con particolare attenzione all'unione di Comuni)<sup>10</sup>.

### 3.4 Esigenze di coordinamento normativo e nascita del T.U.E.L.

Per concludere tale processo riformatore, rimaneva l'esigenza di coordinare in un organico corpo normativo le disposizioni che variamente e spesso disordinatamente si riferivano agli enti locali.

La risposta a tale problematica venne fornita dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.), approvato con d.lgs 267/2000.

Il Testo unico, in un *corpus* di 275 articoli, racchiude tutta la legislazione precedente sugli enti locali. Tuttavia, si badi bene, che il testo non innovò la materia, ma operò una novazione<sup>11</sup>, per coordinare le disposizioni di riferimento<sup>12</sup>.

#### 4. Riassetto del potere normativo nella revisione del titolo V della Costituzione: una necessaria costituzionalizzazione

In virtù dei processi pensati (e solo parzialmente attuati), in merito al Titolo V della Costituzione<sup>13</sup> e, in particolare, per la mancata o insufficiente valorizzazione del principio autonomistico all'interno dell'originario modello costituzionale; nasce negli anni 2000 la necessità di una nuova riforma (ora costituzionale) del sistema delle autonomie locali<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Si veda, con particolare riferimento alle innovazioni avviate dalla legge 59/1997, G.C. DE MARTIN, *Decentramento del sistema amministrativo e riforma del centro*, in *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*. In G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.2*, 958 ss..

<sup>10</sup> A questo proposito, il d.Lgs. 112/1998 ha previsto che “al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minori dimensioni demografiche le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandole nelle sedi concertative” previste per la collaborazione tra Regioni stesse ed enti locali.

<sup>11</sup> Come estinzione di un rapporto di obbligazione tra due parti, con conseguente nascita di uno nuovo, rispetto al precedente mutato nel titolo o nell'oggetto.

<sup>12</sup> In termini quantitativi, la l. 142/90 rappresenta il 24% delle disposizioni del T.U.E.L.; la l. 81/1993 il 5,5%; le *leggi Bassanini* il 9,1% e il 6,2%, con il decreto 77/1995 (in materia di ordinamento finanziario e contabile) al 41,1%; mentre altre fonti rappresentano il 6,2% del T.U.E.L..

<sup>13</sup> “Le regioni, le Province e i Comuni” – Artt. 114-133.

<sup>14</sup> Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 7 ss., nel quale viene evidenziato come le ragioni principali che hanno spinto alla riforma costituzionale vadano ricercate nell'esigenza di superare il contrasto tra una nuova lettura del principio

La riforma in questione è legata alla l. Cost n. 3 del 18 ottobre 2001, e assume un carattere essenziale in quanto giunge, appunto, a conclusione di un lungo cammino verso il decentramento amministrativo e legislativo, iniziato negli anni '90 (processo politico, legislativo, giuridico, democratico).

Pare evidente però, allo stesso tempo, che non sarebbe corretto ridurre la portata della riforma a mera costituzionalizzazione della legislazione ordinaria precedente. Infatti, mentre quest'ultima "doveva comunque necessariamente prendere le mosse da una competenza amministrativa statale da considerare come generale, rispetto alla quale operare con estrema perizia tecnica per sottrarre, attraverso i trasferimenti, le attribuzioni e le deleghe, porzioni consistenti di funzioni; oggi invece il processo è impostato dal primo comma dell'art. 118 Cost. in senso esattamente opposto"<sup>15</sup>.

Infatti, chiave di lettura di questo processo riformativo è il superamento di quel "modello autarchico di amministrazione pubblica", tipico del periodo statuario, che vedeva gli enti territoriali come meri affidatari di funzioni e compiti rimessi prevalentemente a una discrezionalità attribuita dall'alto. Più brevemente, trascendere dall'ottica di "strutture serventi" dello Stato e realizzare "la faccia interna" della stessa sovranità statale, che altro non è che l'autonomia<sup>16</sup>.

Punto di coordinamento iniziale, inoltre, era l'idea che le funzioni e i servizi provenienti dall'autorità pubblica fossero inadeguati o che potessero essere, comunque, resi più efficacemente altrove.

Nell'ottica dell'autorganizzazione e dell'autogoverno [degli enti locali] si espleta chiaramente il superamento della visione stato-centrica del potere, per giungere a un'effettiva valorizzazione autonomistica degli enti territoriali minori. Non solo, quindi, tramite un vecchio modello di funzioni conferite (lettura debole dell'autonomia locale). Non era, infatti, possibile una vera e diversa autonomia, che tendesse al federalismo, se essa sarebbe rimasta un'autonomia di quantità (identificata per poteri trasferiti) e non anche di qualità (identificata per processi di autodeterminazione)<sup>17</sup>. Non è casuale che la Carta costituzionale, così come riformata, non parli solo *sussidiarietà*, come riconoscimento invertito della *generalità* delle funzioni amministrative agli enti locali, ma dice *differenziazione*; non dice solo *potere*, ma diversità di *programmi*, *risultati*, *obiettivi*, tutti correlati alla diversità istituzionale, territoriale, demografica, sociale ed economica. Ecco, quindi, che l'art.114 Cost. (riformato) non si limita al mero riconoscimento di quell'autonomia per "poteri e funzioni". Supera questo concetto per un ampliamento finale della sfera decisionale dell'ente locale.

---

autonomistico dell'art. 5 Cost., che aveva ispirato le riforme legislative della fine degli anni Novanta, e molte disposizioni del titolo V ormai inadeguate in relazione al nuovo assetto dell'amministrazione pubblica.

<sup>15</sup> Cfr. G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale nel nuovo quadro costituzionale*, in *L'amministrazione locale come amministrazione generale*; LUISS University press, Roma, 2005, 187 ss.

<sup>16</sup> Considerazione di G. BERTI, *Scritti in onore*.

<sup>17</sup> Cfr. E. M. MARENGHI, *Lo statuto comunale: l'altro modo di essere dell'autonomia*, in G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti – Vol.2*, Napoli 2005, 1449 ss..

#### 4.1 *Il principio di unità conciliato all'autonomia (contenuti del Titolo V)*

In questa analisi, nella prima parte, il discorso sarà centrato sulle caratteristiche, nonché sulle novità, sugli aspetti chiave e su le mancanze del testo del Titolo V, così come approvato dalla riforma costituzionale 3/2001. Seconda e terza parte dello studio si soffermeranno, invece, su un breve commento circa lo “stato d’essere” del Titolo V. Nello specifico sulle problematiche e le difficoltà di attuazione della riforma e sulla possibilità di un’effettiva attuazione completa (in futuro) dei disposti costituzionali.

##### 4.1,1 *Pari dignità costituzionale dei soggetti istituzionali della Repubblica, nell’art. 114 Cost.*

Attenzione particolare assume, in questo contesto, la nuova formulazione dell’art. 114 Cost., come norma base per percepire l’interrelato sistema di relazioni presente fra Stato, Regioni e autonomie.

La riforma di tale articolo ha teso sottolineato l’importanza, nonché la pari dignità costituzionale dei vari soggetti istituzionali che formano la Repubblica. Tutto questo significa superare qualsivoglia idea di gerarchizzazione di rapporti all’intero delle strutture istituzionali.

Vi è poi un’inversione nell’elencazione<sup>18</sup>, non come mera retorica, ma nel rispetto del criterio di sussidiarietà e, parallelamente, come rottura del vecchio modello di identificazione Stato – Repubblica<sup>19</sup>.

Regioni ed Enti locali sono, ora, garantiti, con copertura costituzione, sul piano dei poteri normativi, amministrativi e finanziari, nell’ottica della nuova statualità che supera lo stato-centrismo.

In questo senso, non è mancato negli anni chi ha affermato che il Titolo V, nella sua pura formulazione, riserva comunque allo Stato una posizione privilegiata (rispetto agli altri enti della Repubblica), tale che solo lo Stato risulti essere “soggetto giuridico in grado esprimere ed esercitare la sovranità della Repubblica”. In questa visione, il secondo comma dell’art. 114 Cost. avrebbe introdotto una distinzione dell’ente statale (titolare della sovranità) rispetto “agli altri soggetti, a cui spettano solo condizioni di autonomia<sup>20</sup>”.

---

<sup>18</sup> “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione [...]”.

<sup>19</sup> Con riferimento all’art. 114 Cost. (non riformato) che identificava lo Stato nella Repubblica. Per tale concezione autarchica dei rapporti tra potere centrale ed enti locali, infatti, il primo non era nemmeno nominato nella ricostruzione costituzionale.

<sup>20</sup> Cfr. con F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, 2005, 68 ss., e, ancora, F. PIZZETTI, in *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, cit. 1176. Sull’argomento, in generale, cfr. P. FALLETTA, in *La pari ordinazione e dignità costituzionale degli enti territoriali che compongono la Repubblica*, in *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, Aracne editrice, Roma 2012.

#### 4.1,2 “Amministrazione capovolta”: analisi sui risultati

In virtù della chiara affermazione del principio autonomistico, Comuni e Province diventano cardine dell’ordinamento costituzionale repubblicano.

Si manifesta, quindi, seppur con un approccio teorico diverso da quello originale, “l’amministrazione capovolta” di Giorgio Berti<sup>21</sup>, ricostruita come capacità degli enti locali di produrre norme giuridiche costitutive del diritto obiettivo, come espressione della società e non come derivazione del potere statale.

Superata la svalutazione [delle autonomie territoriali] degli interpreti del testo costituzionale del 1948, si realizza a pieno, secondo l’autore in questione, l’innovazione del principio autonomistico e del potere normativo locale, coerentemente con le disposizioni contenute all’interno della Carta costituzionale repubblicana.

Muovendo da una concezione in chiave “comunitaria” dell’amministrazione locale - in forza della quale gli enti minori debbono “essere presenti in modo determinante nella creazione delle misure di soddisfacimento delle esigenze, espresse dalle comunità e interpretabili dai rispettivi ordinamenti” e il legislatore deve “consegnare le sue regole in modo tale che esse, quando non riguardino esclusivamente gli interessi unitari dello Stato, lascino sufficiente spazio alla determinazioni, normative o concrete, degli ordinamenti territoriali”<sup>22</sup> – giunge a ricostruire in termini peculiari anzitutto il rapporto tra legge e attività amministrativa (locale)<sup>23</sup>.

Si ritiene, in questa ottica, che l’attività amministrativa abbia di mira “la definizione di un’utilità locale, che non si ricava da una preconstituita volontà normativa, ma dai bisogni espressi dalla comunità territoriale<sup>24</sup>”.

In conclusione, il principio di sussidiarietà, alla base dell’ottica “rovesciata” di amministrazione, funziona tramite un meccanismo dinamico che favorisce, contemporaneamente, l’amministrazione condivisa e integrata tra i vari livelli di governo.

Il punto di partenza, come osservato già in precedenza, deve essere l’ente minore che, in quanto tale, al meglio espleta le funzioni affidategli, nonché necessarie, dagli (e per gli) stessi cittadini.

---

<sup>21</sup> In questo senso, per un commento minuzioso sul tema, si v. M. DI FOLCO, in *La funzione normativa degli enti locali nell’opera di Giorgio Berti*, e, più in generale, l’intera pubblicazione *L’amministrazione capovolta – Studi sull’opera di Giorgio Berti* (a cura di G. C. DE MARTIN), CEDAM, Padova 2007.

<sup>22</sup> Cit. G. BERTI, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, 67.

<sup>23</sup> Cfr. per un’analisi approfondita e dettagliata si v. M. DI FOLCO, in *I caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale, tra contestazione del vecchio e apertura al nuovo*, e, più in generale, l’intera pubblicazione *L’amministrazione capovolta – Studi sull’opera di Giorgio Berti* (a cura di G. C. DE MARTIN), Ibid..

<sup>24</sup> Cit. G. BERTI, v. supra..

#### 4.1,3 Principi e problemi interpretativi ai fini del riassetto delle funzioni amministrative

La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali supera il profilo dell'interesse locale e particolare, per dispiegarsi su livelli di rappresentanza della società e nella "generalizzazione degli interessi".

Si badi bene, ancora una volta, che la Repubblica delle comunità, così come delineata dalla lettura del Titolo V riformato, nella sua assoluta innovazione, non scardina l'unità del sistema ma, al contrario, scinde rappresentanza democratica e responsabilità politica (lettura combinata degli artt. 117, secondo comma, lettera p), e 120 comma 2, Cost.), verso la salvaguardia dell'unità giuridica (comunque riservata allo Stato).

Il nuovo modello di allocazione delle funzioni amministrative, quindi, come già accennato, prescinde da un'ottica di assegnazione di precise sfere di competenza, e affida la sede dell'amministrazione generale al Comune (in virtù della clausola di attribuzione preferenziale).

Salvaguardando, giova ricordarlo nuovamente, l'esercizio unitario di talune funzioni, con il conferimento delle stesse, via via, a Province, Città metropolitane, Regioni e, infine, allo Stato<sup>25</sup>.

In definitiva, infatti, le funzioni comunali devono essere *complete e integrali*<sup>26</sup>; salvo, come già spiegato in precedenza, il possibile spostamento di funzioni (verso l'alto), in virtù dei principi costituzionalmente garantiti.

Non a caso, uno degli snodi principali della riforma fu proprio l'abolizione dell'art. 128 Cost.<sup>27</sup>, per garantire la potestà legislativa dello Stato solo su alcuni caratteri essenziali dell'ordinamento locale (organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali)<sup>28</sup>.

Chiarita l'ideologia normativa che sta alla base di tale processo di riforma, è importante sottolineare le questioni lessicali, nonché di forma e merito, che nascono (o possono nascere) da una attenta lettura del combinato disposto degli artt. 117 e 118 ["il balletto delle qualificazioni"]<sup>29</sup>.

A tal proposito è bene partire dallo stesso testo costituzionale, che afferma all'art. 117, comma 2, lett. p), che "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] legislazione elettorale, organi di governo e *funzioni fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane"; mentre parallelamente sostiene, all'art.

---

<sup>25</sup> Negli specifici casi in cui sia accertata l'incompatibilità della dimensione dell'ente con la natura e la dimensione oggettiva della funzione in questione.

<sup>26</sup> Così come stabilito, ad esempio, dalla Carta delle autonomie locali, all'art. 4, comma 4.

<sup>27</sup> Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della l. Cost. 3/2001. Il testo dell'articolo abrogato così stabiliva: "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

<sup>28</sup> Sull'argomento, cfr. M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, in Dall'abrogazione dell'art. 128 Cost. all'(incerto) emergere di un "ordinamento costituzionale" degli enti locali; CEDAM, Milano, 2007, 179 ss..

<sup>29</sup> Espressione di A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 308.

118, comma 2: “I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono *titolari di funzioni amministrative proprie* e di quelle *conferite* con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

Una premessa indefettibile per la ricostruzione del sistema è che, prescindendo dalle diverse accezioni lessicali del testo costituzionale, tutte le funzioni locali sono rimesse alla piena titolarità degli enti interessati (senza margine d'intervento alcuno, fatto salvo per il caso dei poteri “sostitutivi” o “straordinari”<sup>30</sup>).

Nel merito della questione, la dottrina è divisa e addirittura divergente. Parte sostiene che la distinzione terminologica [delle funzioni] deriverebbe da una mera scelta del legislatore; chi, invece, sostiene, che il termine “attribuite” sarebbe stato utilizzato con l'intento di sottolineare che “allo stato iniziale tutte le funzioni hanno un unico titolare, il Comune, cui sono “attribuite” dalla Costituzione stessa; poi, per ragioni di adeguatezza alcune funzioni potrebbero essere “conferite” agli enti, su su sino allo Stato”<sup>31</sup>.

Se, secondo una di tali teorie, la natura del conferimento consiste nell'essenza stessa della valutazione di adeguatezza dimensionale, in virtù del criterio di riparto della potestà amministrativa, si deve ritenere che, residualmente, le funzioni proprie siano quelle che spettano agli enti locali, a prescindere da operazioni valutative di qualsivoglia legislatore statale o regionale. Le funzioni proprie, dunque, sono state riconosciute nelle funzioni originarie della comunità e degli enti che la rappresentano. In esse è stato riconosciuto un “nucleo insopprimibile” di funzioni, individuato in quel “nocciolo di competenze che caratterizza ruolo e funzioni degli enti autonomi in rapporto alle rispettive comunità di appartenenza”<sup>32</sup>.

Ancora, circa la distinzione tra carattere “proprio” e carattere “fondamentale”, si rinvia a un'idea di appartenenza e titolarità con la prima aggettivazione; mentre, nel secondo caso, si fa riferimento a funzioni essenziali, nonché funzionali per il raggiungimento di una finalità<sup>33</sup>.

Concludendo tale *excursus* lessicale sull'assegnazione delle funzioni amministrative degli enti locali, in sostanza, esisterebbero: *funzioni libere*, auto-attribuitesi dagli enti locali stessi; *funzioni proprie*, attribuite a

---

<sup>30</sup> Nel merito, la Corte Costituzionale ha, più volte, specificato le nozioni di potere “sostitutivo” e “straordinario”, con l'ingresso, nella legislazione, delle normative del Titolo V. Nello specifico, il primo sarebbe fondato sull'interpretazione sistematica degli artt. 117 e 118 Cost., che consentirebbe allo Stato e alle Regioni di sostituirsi agli altri livelli di governo per il compimento di atti o attività obbligatorie, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento dell'ente competente; il secondo, invece, come previsto dall'art. 120 Cost., riguarda conclamate e accertate esigenze di intervento statale in vista della salvaguardia di specifici e rilevanti interessi del sistema costituzionale. Per un'analisi dettagliata sulle sentenze della Corte, cfr. G. FONTANA, I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2005, 13.

<sup>31</sup> Si veda, in merito, R. BIN, La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione, 2002, cit., 369,

<sup>32</sup> Cit. G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale nel nuovo quadro costituzionale*; (v. supra nota 19); 211.

<sup>33</sup> Per un'analisi dettagliata nel merito, cfr. P. FALLETTA, in *La problematica qualificazione delle funzioni locali* (v. supra, nota 24).

quelli [gli enti locali] da Stato o Regioni per motivi intimamente strutturali e *funzioni conferite*, in base a un criterio di adeguatezza.

Si badi bene, per un'attuazione completa e coerente dell'art. 118 Cost., così come qui sinteticamente ricostruito che, con riferimento alla legge, le disposizioni costituzionali (come emerse dalla revisione) risultano essere prevalentemente non *self-executing*. Prima fra tutte proprio quella relativa all'allocazione delle funzioni, che presuppone una serie di rinvii a leggi statali e regionali, per una concreta attuazione di regole e criteri generali prestabiliti<sup>34</sup>.

Tale prerogativa è ancora oggi molto discussa in dottrina e sarà, brevemente, ricostruita nei paragrafi che seguiranno.

#### 4.1,4 I tasselli mancanti della riforma

Nella "trasformazione" della Repubblica, inoltre, la configurazione complessiva del nuovo *modus operandi* ha tralasciato, almeno per il momento, un completamento di garanzie adeguato al riconoscimento totale delle nuove norme sulle autonomie.

Si fa qui riferimento, in modo particolare per Comuni e Province, all'assenza di una Camera delle Autonomie o ancora all'assenza di un sistema organico di relazioni inter-istituzionali con la possibilità di un pari accesso alla Corte costituzionale.

Sulla prima problematica si fa riferimento all'art. 11 della l. Cost 3/2001 che al primo comma recita "sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali".

Il limite pratico sta nel non aver adeguato la struttura delle Camere alla nuova forma di Stato, in particolare attraverso la previsione di una Camera delle autonomie. Del resto, si tratta di un "buco" espressamente prefigurato dallo stesso art. 11 della legge costituzionale 3/2001, che apre appunto all'esigenza di un'ulteriore riforma costituzionale del Titolo I della Parte II (relativamente al Parlamento).

Altresì, sulla questione diverso è il parere di alcuni studiosi, i quali tendono, invece, a evidenziare il fallimento del tentativo compiuto nella XIV legislatura di attuazione dell'art. 11, come scarsa propensione delle Camere a predisporre meccanismi procedurali in grado di determinare effetti interdittivi nei confronti della maggioranza di governo<sup>35</sup>.

Di fatto le innovazioni di cui sopra non hanno mai trovato concreta applicazione, almeno fino alla legge n. 42 del 2009. Qui, seppure senza toccare i regolamenti parlamentari (in realtà menzionati dallo stesso art. 11) si è prevista l'istituzione di tre nuovi organi collegiali, tutti in qualche modo a composizione "mista" (tra i diversi

---

<sup>34</sup> Cfr. A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, cit., 306; per cui, in sostanza, la riforma sarebbe ancora in divenire e da scrivere.

<sup>35</sup> Come sembra ritenere V. LIPPOLIS, in *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *federalismi.it*, n. 25/2006, 2.

livelli territoriali), di cui uno in ambito parlamentare e due in seno al Governo, per avviare e favorire il “dialogo” con il mondo delle autonomie, nonché assicurare un qualche coinvolgimento dei Consigli regionali.<sup>36</sup>

Sul secondo punto [accesso alla Corte], invece, si noti come i Comuni e le Province non possano sollevare, qualora si verificasse un’invasione di sfera delle competenze (da parte dello Stato o della Regione di riferimento), una questione di legittimità diretta dinnanzi alla Corte<sup>37</sup>.

Tale problema risulta, ad oggi, ancora irrisolto e, dunque, il dibattito giuridico (e non solo) sulla piena attuazione del Titolo V rimane aperto.

#### 4.2 *Costituzione formale e Costituzione materiale: le problematiche attuative del Titolo V*

Fra le polemiche che la riforma porta dietro, è chiara, tuttavia, l’importanza assunta dal “diritto degli enti locali” negli ultimi anni, con uno stimolante, fervido, nuovo dibattito per quello che concerne ulteriori progetti legislativi di attuazione della riforma o di “riforma della riforma”.

Ciò che da più parti si chiede oggi, a livello di reali problematiche, è la semplice attuazione del testo normativo, così come sancito dalla riforma del 2001; prescindendo da formulazioni astratte e da pretese politiche, per la realizzazione sempre più coerente del diritto delle comunità locali<sup>38</sup>.

I limiti alla riforma costituzionale del 2001 riguardano, sostanzialmente, il completamento della riforma costituzionale (perfezionamento) e l’attuazione della stessa. Il principale nodo pendente della riforma, tutt’oggi non sciolto, è quello dell’effettiva e organica attuazione della novella del titolo V, partendo da una corretta percezione del valore rivoluzionario dei principi di autonomia e sussidiarietà, ivi sanciti, sviluppando a pieno, le più volte citate, potenzialità dell’art. 5 Cost..

Negli anni problemi rilevanti, a tal proposito, sono sorti in virtù dei provvedimenti attuativi, lacunosi e confusi, sorti con l’alternanza politica al Governo di diverse forze di maggioranza, a partire dalla legislatura XIV.

Possiamo distinguere la fase di attuazione della riforma in tre periodi.

---

<sup>36</sup> Sulla questione cfr. N. LUPO e V. LIPPOLIS in *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, Amministrazioneincammino e *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, Osservatorio sulle fonti, pp. 1–4.

<sup>37</sup> Allo stato attuale è possibile solo in via indiretta, utilizzando cioè lo Stato o la Regione: sollecitando lo Stato a sollevare questioni in via diretta, oppure cercando di impegnare la Regione a impugnare una legge dello Stato. Sul punto, G. C. DE MARTIN, (v. nota 13).

<sup>38</sup> Sul punto cfr. con A. CARRINO in *Comunità locali e globalizzazione*, in G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.2*, 645 ss..

La prima, prediligendo la delega legislativa, è caratterizzata dalla l. 131/2003<sup>39</sup> e per la presentazione dell’A.S. n. 1464, contenente la delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117 e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla l. Cost. 3/2001.

La seconda fase attuativa, rinunciando al provvedimento della delega legislativa, è segnata dalla l. 42/2009 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 Cost.”) e dalla presentazione di un disegno di legge, proveniente dal Governo in carica, per la “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti e organismi decentrati”.

La delimitazione delle funzioni fondamentali, così come stabilito dalla l. 42/2009 (in verità molto generica), viene superata con l’A.S. n. 2259<sup>40</sup>, contenete, almeno sulla carta, il noto *principio di leale collaborazione*.

Tuttavia, è chiaro come le prime due fasi di attuazione siano state in larga parte fallimentari.

La terza stagione attuativa, invece, è costellata dai cd. *provvedimenti emergenziali* di fine XVI legislatura. Siamo, infatti, nella fase storica di grave crisi economica-finanziaria che richiede la necessità di decreti urgenti per la stabilizzazione finanziaria e il consolidamento dei conti pubblici; nonché, per lo sviluppo e la crescita.

Tale periodo è caratterizzato dalla l. 78/2010 e dal d.l. 95/2012 (con il provvedimento cd. *spending review*).

La disciplina innovata riguarda il riordino delle Province, l’istituzione delle Città metropolitane, l’individuazione delle funzioni fondamentali e le modalità per l’esercizio associato delle funzioni comunali. Il decreto in questione, inoltre, è punto di snodo fondamentale nella nostra analisi, poiché collega con forza tale ridefinizione delle funzioni con la modifica della normativa vigente sull’esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni. [Tale aspetto sarà discusso e argomentato nel capitolo successivo].

Ancora una volta (nonostante i tentativi d’innovazione menzionati), per le difficoltà citate - economiche, politiche, sociali - si può affermare che, in generale, dopo quasi venti anni dall’entrata in vigore della riforma, l’attuazione completa delle disposizioni ivi contenute è ancora gravemente confusa e lacunosa.

---

<sup>39</sup> Con riferimento particolare alle funzioni fondamentali, come chiave per l’attuazione del Titolo V, tale legge delineava un quadro di funzioni sufficientemente particolareggiato, propendendo per la competenza dello Stato. In verità, tale linea di principio sembra essere messa subito in discussione, nella stessa XIV legislatura (A.S. n. 1464).

<sup>40</sup> L’atto in questione cercò di andare oltre le note problematiche con il ricorso a clausole funzionali e con la declinazione di puntuali poteri amministrativi in capo a ogni livello di governo. Lo stesso disegno di legge prevede la possibilità di deroga [all’ente superiore] con accordi fra gli enti interessati o in sede di conferenza unificata.

### 4.3 Prospettive per un'effettiva attuazione?

Rimangono, in definitiva, irrisolti i principali problemi circa l'assetto delle funzioni amministrative, che rimane ben lontano dal modello teorico tracciato dalla riforma costituzionale del 2001.

In chiave teorica, data la complessa tematica, si rischia di rimettere ancora una volta alla Corte il compito di dar seguito al principio autonomistico, rispetto alle scelte legislative adottate (e che saranno adottate) a seguito della riforma costituzionale. Con l'effetto, tutt'altro che marginale, che proprio per gli enti locali permarrà solo una tutela meditata della loro autonomia, pur costituzionalmente garantita<sup>41</sup>.

Sarebbe auspicabile, per porre fine all'inattuazione del Titolo V, seguire le direttrici di semplificazioni e chiarificazioni delle funzioni di tutti i livelli istituzionali e, parallelamente, rendere in grado l'ente affidatario di svolgere le funzioni prepostegli con il necessario trasferimento di risorse economiche e finanziarie.

È necessario sviluppare adeguatamente le potenzialità intrinseche della riforma costituzionale del 2001 e attuare organicamente un disegno di forte innovazione del sistema, riducendo anche apparati e costi della politica e riequilibrando il quadro della finanza pubblica a misura di tutte le autonomie<sup>42</sup>.

In concreto, nel breve periodo parrebbe necessario modificare e revisionare il T.U.E.L..

Poi, tenendo sullo sfondo le questioni come “il sistema di verifiche interno ed esterno agli enti locali” o “la definizione di un complesso normativo efficiente per il finanziamento di tutte le funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane”; due soluzioni idonee per rendere più agevole e coerente il percorso attuativo sembrano essere (o potrebbero essere): la prospettiva dell'accesso diretto degli enti locali alla CC<sup>43</sup> e la prospettiva dell'associazionismo obbligatorio (in questo caso, con un nuovo processo di riforma costituzionale).

Infatti, sull'ultimo aspetto, rimane un dato ineluttabile che l'elevatissimo numero di “Comuni polvere”<sup>44</sup> e la frammentazione del tessuto locale mal si concilia con il disegno di trasformazione dell'amministrazione locale in amministrazione generale. Pare infatti impensabile che tali micro-Comuni, per ragioni organizzative e finanziarie, risultino essere tutti adeguati a svolgere la generalità delle funzioni amministrative conferitegli.

---

<sup>41</sup> Per approfondire, cfr. G. MELONI, In conclusione, *Quale organizzazione e quali risorse per il nuovo assetto delle funzioni*, Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo), 2016.

<sup>42</sup> Il tema è approfondito in G. C. DE MARTIN, in *Il sistema delle autonomie locali dopo il titolo V: quali prospettive?* (audizione a Commissioni riunite), 2006.

<sup>43</sup> Sul tema, cfr. G. C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, Roma 2005, 30.

<sup>44</sup> Il chiaro riferimento è qui alla percentuale di “piccoli comuni” (popolazione minore ai 5.000 abitanti), attualmente esistenti in Italia, che supera il 70% del totale. Tale tema, però, sarà meglio sviluppato nel capitolo che segue.

## CAPITOLO II: RIORGANIZZAZIONE DEI TERRITORI COMUNALI: ISTITUZIONE DI NUOVI COMUNI MEDIANTE LA FUSIONE

1. I limiti dell'amministrazione locale come amministrazione generale: l'insostenibilità di un regime comunale uniforme. Quale direzione di marcia?

Il tema anticipatamente discusso sull'organizzazione dei territori, a partire dalla l. 142/90 fino alla riforma del Titolo V, apre la strada alla questione circa l'identità dei Comuni come enti autonomi, nonché alla determinazione del nucleo della consistenza funzionale e strutturale degli stessi.

Pare evidente, infatti, che l'autonomia si fonda sulla possibilità, per le stesse comunità locali, di darsi un proprio indirizzo politico<sup>1</sup>. E a questo fine si rivela fondamentale un'adeguatezza anche nelle dimensioni per i singoli Comuni.

La problematica è di natura storica, infatti, nonostante l'abisso che intercorreva tra "villaggio rurale" e "metropoli in via di urbanizzazione", si scelse, in un'Italia da poco unita, di improntare l'ordinamento locale al principio di uniformità. Il criterio, di derivazione franco-piemontese, imponeva l'omogeneizzazione di strutture organizzative e di competenze tra tutti gli enti locali di pari livello, classificati così alla stessa maniera, a prescindere da estensione territoriale, densità abitativa e condizioni economiche<sup>2</sup>.

Con la successiva crescita del divario tra Comuni di piccole e grandi dimensioni, la persistenza di un regime omogeneo fra enti locali apparve sempre meno ragionevole. Già nel 1971 Massimo Severo Giannini evidenziò la miopia del legislatore, che aveva "proseguito nella strada di considerare i Comuni come se fossero un'unica categoria", insistendo, fra l'altro, nel mantenimento in vita dei cosiddetti "Comuni-polvere", etichettati, dallo stesso, come "cose artificiali" e "ridicolaggini giuridico-sociali"<sup>3</sup>.

Infatti, nei decenni successivi, i Comuni hanno continuato a esercitare le stesse funzioni, indipendentemente dal numero degli abitanti, con le relative conseguenze in termini politici, economici e sociali.

Oggi più che mai, in merito al profilo organizzativo, la problematica ruota attorno alla capacità dei Comuni di farsi carico della pluralità dei ruoli e delle competenze, circa le esigenze delle rispettive comunità, in virtù della forte differenziazione dimensionale che è presente, tutt'ora, in Italia.

Il punto sta nel ricercare un livello minimo di idoneità dell'ente locale di base, per giungere a una vera amministrazione locale che possa effettivamente essere destinataria della pluralità delle funzioni della dimensione locale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Come ricorda M. S. GIANNINI, in *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, Enc. Dir. IV, Milano, Giuffrè, 1959, 356 ss..

<sup>2</sup> Già S. ROMANO, *Il Comune*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, volume II, parte I, 1908, segnalava le problematiche che a tal proposito sarebbero emerse. Infatti, l'autore ammoniva come la natura del Comune sia variabile, cangiante e mutevole.

<sup>3</sup> Cit. M. S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1971, p.455.

<sup>4</sup> Come sostenuto da G. MELONI, *Amministrazione locale e amministrazioni periferiche dello Stato*, in *L'amministrazione locale come amministrazione generale*; LUISS University press, Roma, 2005, 248 ss.

Tanto è vero che, uno dei punti critici per l'attuazione coerente del dettato costituzionale, così come riformato dalla l. cost. 3/2001, risulta essere l'estrema frammentazione e la disomogenea distribuzione sul territorio che caratterizza storicamente il tessuto dei Comuni italiani.

Ad oggi, i piccoli Comuni italiani, ovvero quelli con popolazione compresa entro i 5.000 abitanti residenti, sono 5.627 e rappresentano il 69,9% delle 8.047 realtà amministrative presenti nel nostro Paese (con riferimento al 31 gennaio 2015)<sup>5</sup>. Analizzando ulteriormente il dato, si osserva come il 35,3% dei Comuni abbia popolazione inferiore ai 1.000 abitanti; il 45% fra i 1.001 e i 2.500 e solo il restante 19,7% abbia una popolazione fra i 2.501 e 5.000 abitanti. Nel complesso, ciò dimostra come i Comuni con una popolazione superiore a 5.000 unità siano, rispetto al totale, solo il 30,1% (2420).

Il dato sulla collocazione geografica dei piccoli Comuni mostra, invece, come la maggiore concentrazione di questi sia nell'Italia settentrionale, nello specifico il 30,7% (sul totale) in Piemonte e il 16,4% in Lombardia. Alla luce di tali incontrovertibili dati statistici, è evidente che l'attuazione dell'articolo 118 Cost. abbia trovato un ostacolo rilevante in tale frammentazione del tessuto comunale. Il disegno, paventato del legislatore, di una nuova amministrazione che parte dal locale, infatti, non è conciliabile con la geografia dei piccoli Comuni, che, fisiologicamente, sarebbero privi di mezzi organizzativi e finanziari per svolgere la generalità delle funzioni amministrative.

A tal proposito, non può essere una discriminante l'adeguatezza costituzionale per segnare una rottura fra comuni "idonei" e comuni privi dei caratteri organizzativi, dimensionali e funzionali per svolgere le mansioni proprie dell'ente locale. In questo modo, al contrario, si rivoluzionerebbe lo stesso dettato costituzionale, che, invece, prevede l'amministrazione pubblica fondata sui Comuni, in virtù del principio di vicinanza al cittadino. In sostanza, esisterebbe un evidente problema di corrispondenza tra eterogeneità del tessuto comunale e sostanziale omogeneità del processo allocativo delle funzioni amministrative, cui tende l'art. 118 Cost.<sup>6</sup>.

La soluzione a tale problematica è legata al rapporto fra principio di differenziazione e centralità del modello associativo. Infatti, la differenziazione, come risultato della lettura dell'art. 118, può assumere, contraddittoriamente, valenza strutturale o di risultato<sup>7</sup>.

Nella prima lettura la differenziazione (assieme all'adeguatezza) è metodo per la realizzazione dell'operazione allocativa. Nel secondo senso, invece, la differenziazione è obiettivo del legislatore, che dovrebbe tendere verso modelli amministrativi differenziati proprio per esaltare il dato costituzionale.

Tuttavia, muovendo da un'analisi di sistema, è innegabile come il principio in questione risulti preminentemente al servizio di quello autonomistico, e non al contrario. La differenziazione, difatti,

---

<sup>5</sup> Tutti i dati statistici relativi ai piccoli Comuni sono tratti da ANCI, *Atlante dei piccoli Comuni 2018*, Roma 2018, contenente elaborazioni IFEL su dati ISTAT.

<sup>6</sup> Come sostenuto da S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 1193.

<sup>7</sup> Cit. G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, 193,194.

accompagnata dai principi, più volte menzionati, di sussidiarietà e adeguatezza, risulta essere funzionale alla stessa espansione dell'amministrazione locale, per il fatto che tali principi, così come frutto della lettura sistemica della Carta, operano sullo sfondo di una concezione democratica dell'assetto e del riparto delle competenze, volti, in ultima istanza, ad ampliare la scelta di preferenza verso i livelli di governo più piccoli<sup>8</sup>. Non a caso, inoltre, se la differenziazione venisse intesa in modo diverso e, dunque, come finalità del processo allocativo il dettato costituzionale, di cui agli artt. 118 e 117, comma 2, lett. p), sarebbe, in verità, tradito e sconfessato.

Viceversa, "un'applicazione del principio in modo strumentale rispetto alle esigenze di rafforzamento delle autonomie locali e alla correlata garanzia di adeguatezza di ciascuno livello di governo, semplifica il quadro e lo rende fedelmente compatibile con i contenuti del nuovo Titolo V<sup>9</sup>".

Sotto questo aspetto, dunque, la differenziazione svela l'inadeguatezza di molti Comuni a svolgere il proprio carico funzionale e, anzi, accentua la necessità di una ricomposizione dimensionale che riassetti e renda compatibile il tessuto amministrativo locale.

In tale ottica, si evidenzia l'attuale inefficacia realizzativa dell'amministrazione locale come amministrazione generale, in cui la prospettiva dell'associazionismo comunale diventa, perciò, utile se non indefettibile, poiché solo lo sviluppo di un coerente ed efficace sistema associazionistico potrà garantire l'esercizio completo di tutte le funzioni comunali.

L'obiettivo finale, rispettando tale prerogativa e il dettato originale della riforma, sarebbe quello di consentire anche agli enti comunali più piccoli di raggiungere il livello minimo di adeguatezza, sotto i profili organizzativi e funzionali, per svolgere i compiti a essi assegnati, e giungere, quindi, a una declinazione del principio di differenziazione tale da ricomporre l'antinomia fra identità comunitaria e efficacia della gestione<sup>10</sup>.

Chiave di lettura, nonché di risultato, di tale processo è l'identificazione di una soglia demografica minima al di sotto della quale un Comune non è ritenuto adeguato a gestire la dotazione che la Costituzione gli riserva. In conclusione, metodologia applicativa, per garantire l'esatto funzionamento dei principi e criteri allocativi, parrebbe essere solo la copertura costituzionale della formula associativa, per promuovere l'obbligatorietà minima della gestione delle funzioni fondamentali, nonché il raggiungimento del traguardo dell'effettiva autonomia amministrativa dell'ente locale di base.

---

<sup>8</sup> Cfr. P. FALLETTA, *L'associazionismo comunale quale via necessaria per l'adeguamento delle funzioni locali*, in *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, Aracne editrice, Roma 2012, 227 ss..

<sup>9</sup> V. supra.

<sup>10</sup> Cfr. A. PAJNO, *Il piccolo Comune come modello ordinamentale. Una disciplina speciale per mutare approccio in un quadro unitario*, in *Ancirivista*, 2007, 116.

## 2. Dai consorzi all'unione dei Comuni: panoramica dei provvedimenti della Repubblica

Si badi bene che, così come tratteggiato, il tema della riorganizzazione dei territori comunali è da tempo oggetto della riflessione dottrinale e anche legislativa.

Come forme di decentramento comunale è bene menzionare, in prima istanza, l'istituzione dei Consigli circoscrizionali, con legge n. 278/1976 (ora abrogata), nella previsione di un sistema flessibile di decentramento non burocratico e di partecipazione. Successivamente, con l'introduzione della l. 142/1990, l'istituzione delle circoscrizioni del decentramento comunale è divenuta obbligatoria per tutti i Comuni capoluogo e per quelli con una popolazione maggiore alle 100.000 unità (la 265/1999 sopprimerà il carattere necessariamente elettivo dei Consigli di circoscrizione). Al contrario, delusa l'attesa di attuazione di una democrazia di prossimità, in una prospettiva di realizzazione delle Città metropolitane e nel contesto di una riduzione generale della spesa pubblica, con la l. 191/2009 il legislatore ha optato per una soppressione delle circoscrizioni nei Comuni con popolazione inferiore ai 250.000 abitanti.

In generale, sulla tipologia e sul ruolo delle forme intercomunali, nell'evoluzione legislativa, si sono registrati numerosi cambiamenti.

Tradizionalmente, fino agli anni '80, si sperimentano forme di collaborazione come il consorzio, i comprensori, i circondari e le associazioni. Solo con la l. 142/1990, però, le forme associative vengono tipizzate e identificate in consorzi, unioni di Comuni e Comunità montane. Il legislatore, dunque, indica per la prima volta, in maniera chiara e univoca, i percorsi utili a mettere in atto la riduzione dell'alto numero dei Comuni italiani.

Ulteriore spinta al processo (almeno teorizzato) è il d.lgs. 112 del 1998, che evidenzia, in termini ancora più evidenti, l'inadeguatezza di alcuni enti minori nello svolgimento di relative funzioni fondamentali ed elabora, dunque, un rafforzamento delle forme associative. In sostanza, il decreto prevedeva forme di collaborazione liberamente scelte dai Comuni, ma in ambiti predeterminati, con il compito demandato alla Regione di identificare i livelli ottimali di esercizio delle funzioni<sup>11</sup>.

I tentativi fin qui messi in atto falliranno sotto l'evidenza della realtà: negli anni '90 furono pochissime le fusioni e nemmeno lo strumento dell'unione dei Comuni decollò. Già la legge 265/1999 interverrà nuovamente sulla questione abolendo l'obbligatorietà delle fusioni.

Poi, con la cruciale riforma costituzionale del 2001, le forme di associazione e/o cooperazione fra Comuni divengono elemento essenziale del nuovo sistema locale. Infatti, proprio a queste forme si affida, e non solo per i Comuni con dimensioni ridotte, la realizzazione del principio di adeguatezza, così come sancito dall'art. 118 Cost..

Adeguatezza e intercomunalità, dunque, si fondono in un rapporto di diretta dipendenza. Non è un caso, infatti, che l'art. 13 del T.U.E.L., già con legislazione ordinaria, subito dopo aver identificato le funzioni spettanti al

---

<sup>11</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Le forme associative fra Comuni*, in *Il sistema delle autonomie locali* (6<sup>a</sup> ed.), Bologna, Italia: Il Mulino, 2015, 81 ss..

Comune, aggiunge, al secondo comma, che “il Comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri Comuni e con la Provincia”, quasi a sottolineare l'impellente necessità di razionalizzazione del processo.

Se, quindi, le varie forme intercomunali istituite dalle Regioni (circondari, comprensori, associazioni, ect.) sono state abbandonate, e se il modello delle Comunità montane è stato quasi completamente superato, con la riforma del Titolo V nuovo (necessario) vigore hanno assunto le associazioni intercomunali.

Nonostante ciò, essenziale è sottolineare il fatto che le prerogative dello Stato si sono scontrate, più volte, e ancora oggi, con l'ostruzionismo degli stessi enti locali di base e delle Regioni (che avrebbero dovuto operare), principalmente per motivazioni politiche e di appartenenza culturale e sociale, nonché per ottiche dettate dalle stesse tradizioni dei piccoli Comuni.

Negli anni recenti, inoltre, nonostante una rinata attenzione alla problematica, in parte per le motivazioni economiche sorte con la crisi del 2009<sup>12</sup>, alle sbandierate proclamazioni di principio poco spesso è seguito un effettivo processo di riorganizzazione. Le Regioni, che rappresentano assieme al Comune l'ente coinvolto nel processo di riordino, non hanno sostenuto affatto il percorso, sia per gli articolati e farraginosi procedimenti legislativi, sia perché le singole iniziative referendarie (necessarie nel caso delle fusioni) non sono rimesse alla esclusiva volontà popolare ma risultano essere subordinate alla successiva approvazione del Consiglio regionale (che inoltre decide anche sullo svolgimento o meno della stessa consultazione).

Pare, dunque, evidente che il riordino dell'elevato numero di micro Comuni non è argomento semplice da scardinare, poiché coinvolge diversi soggetti (dall'amministrazione, al personale, ai cittadini) che facilmente, in un clima di un generale malcontento, possono bloccare ogni iniziativa di riforma.

Ciononostante, quando i venti della crisi economica hanno iniziato a sferzare anche in Italia, il legislatore nazionale si è trovato costretto a rinunciare al generale attendismo. Sotto le pressioni più o meno esplicite dell'Unione europea<sup>13</sup>, ad esempio, a partire dal 2010, con il d.l. 78 (poi convertito con l. 122/2010), si è stabilito l'obbligo per i Comuni minori di esercitare le funzioni fondamentali comunali in un ambito non inferiore a 5.000 abitanti, secondo un processo incrementale, da completarsi nel 2013, con riguardo a sei funzioni principali (amministrazione generale, polizia municipale, istruzione, viabilità e trasporti, territorio e ambiente, servizi sociali).

---

<sup>12</sup> Si fa riferimento alla grande recessione economica e finanziaria che ha colpito, a partire dal 2007, prima gli Stati Uniti d'America poi tutto il mondo. In Italia, nello specifico, la prima grande conseguenza fu la crisi del debito italiano, con gravi conseguenze politiche ed economiche.

<sup>13</sup> Il riferimento, in questo contesto, è alla lettera pervenuta al Presidente del Consiglio italiano da parte della Banca centrale europea, firmata da Mario Draghi e Jean-Claude Trichet. La lettera in questione sollecitava il Governo italiano a urgenti misure per il contenimento della crisi, fra cui, ad esempio, la soppressione dei livelli di amministrazione intermedi.

Per i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, invece, veniva prevista una drastica disciplina per la “riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica dei Comuni”<sup>14</sup>.

Pur nella difficoltà realizzativa e in un clima di opposizione degli enti locali (dovuto all’obiezione di legittimità costituzionale, circa le competenze dello Stato di disciplinare le forme associative fra Comuni), la Corte costituzionale (con le sentt. 22/2014 e 44/2014) ha affermato la legittimità dei provvedimenti in questione, come normativa statale vola al contenimento della spesa pubblica dei piccoli Comuni (e in generale della Repubblica), nel rispetto dell’art. 117, comma 3, Cost..

In questo generale quadro di rinnovamento della disciplina relativa agli enti locali, va segnalata come “tappa di stallo” la mancata approvazione della riforma proposta dal Governo Renzi circa il Titolo V della seconda parte della Costituzione. La legge in analisi [l. 56/2014], infatti, basava parte del suo progetto realizzativo nel *continuum* con la riforma auspicata. Tale che, lasciando inalterato il bicameralismo paritario, il riparto delle attribuzioni fra Stato e Regioni e il riconoscimento della Provincia come ente costitutivo della Repubblica, la piena realizzazione dell’innovativo mutamento di valore dell’ente locale andrebbe ripensata, adeguata e aggiornata alla normativa (specie costituzionale) esistente.

### 3. Piccoli Comuni con grandi compiti. La riforma delle autonomie territoriali nella legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio)

Dato incontrovertibile da cui prende forma l’analisi in questione è lo svuotamento demografico delle aree interne e di quelle montane, nonché la crisi dei tanti piccoli Comuni che, pur dotati di tradizioni culturali millenarie, si troverebbero privi di elementi fondamentali alla sopravvivenza stessa, come popolazione e territorio.

Di fronte a tale crisi, dunque, si palesa la necessità di “ripensare i territori” con il fine di elaborare soluzioni che, nel rispetto del dettato costituzionale, conferiscano una dimensione maggiore alle comunità e possano, dapprima, consentire all’ente comunale di svolgere adeguatamente le sue funzioni e, successivamente, invertire la tendenza al trasferimento in aree urbane ad alta densità, favorendo il ripopolamento di tali micro-aree<sup>15</sup>.

*In exemplum*, a livello europeo, il processo descritto non è una novità, anzi ha rappresentato negli anni un elemento fondamentale delle riforme dei sistemi locali. Si pensi, a titolo esemplificativo, al forte ridimensionamento del numero dei piccoli Comuni, fra gli anni ’50 e ’70, in Norvegia, Danimarca, Svezia, Germania, Belgio e Regno Unito<sup>16</sup>. O ancora alla riforma degli enti locali avviata in Grecia dopo la recente crisi, che ha condotto, in breve tempo, alla riduzione del 94% del numero dei Comuni (da 6.000 a 325 unità).

---

<sup>14</sup> Letteralmente dall’art. 16 della legge in questione.

<sup>15</sup> Cfr. F. POLITI, *Considerazioni conclusive. Unione, fusione e funzioni fondamentali*, in *Scritti in onore di Antonio d’Atena* (pp. 2586–2613). Milano, Italia, Giuffrè, cit. 2611.

<sup>16</sup> Le fusioni hanno condotto alla seguente riduzione del numero dei Comuni: Norvegia da 744 a 454; Danimarca da 1.385 a 275; Svezia da 2.281 a 278; Germania da 24.386 a 8.501; Belgio da 2.669 a 596; Regno Unito da 1.383 a 275.

Dunque, la razionalizzazione del tessuto locale non è cosa nuova, anzi è dato di fatto a livello europeo nel perseguimento di alcuni chiari obiettivi quali: l'abbattimento dei costi e la realizzazione delle economie di scala; la maggiore efficacia ed efficienza dell'ente locale di base; la migliore possibilità di impiego delle risorse economiche; e le migliori possibilità di programmare e gestire la cosa pubblica.

Tale processo, si badi bene, infatti, non può essere dettato solo dalla semplice ottica di risparmio della Repubblica (come negli ultimi anni è successo nel nostro Paese, specie per il riordino della finanza pubblica a seguito della crisi economico-finanziaria).

L'imposizione dell'alto di un procedimento di aggregazione apparirebbe, infatti, come mero "taglio" a sacrificio dei Comuni più piccoli, nonché più deboli. Il ridimensionamento dei costi può senza dubbio costituire un obiettivo della riforma, ma non il presupposto preliminare a ogni tipo di intervento realizzativo. Parrebbe efficace, invece, la riorganizzazione comunale volta a favorire alle popolazioni interessate un livello qualitativamente e quantitativamente idoneo di prestazioni e servizi, così come paventato dalla stessa Costituzione.

Dunque, in questo generale contesto di valorizzazione della riforma del Titolo V, nonché di nuovo adeguamento dell'ordinamento locale, si inserisce, come superamento dei ritardi della riforma di innovazione degli stessi, la legge 7 aprile 2014, n. 56 (*cd. legge Delrio*<sup>17</sup>).

La legge in esame, che pur segue un generale obiettivo di riduzione dei costi, persegue contemporaneamente ambiziose finalità di contrasto alla crisi e promozione della crescita.

### *3.1.1 Obiettivi essenziali e principi fondamentali della riforma*

La legge 7 aprile 2014, n. 56, nella sua forza innovativa, si colloca in un contesto di generale crisi, non solo economica, come più volte detto, ma anche politica.

Scaturita da un disegno di legge di iniziativa governativa (esecutivo Letta), compie un percorso fra Camera e Senato piuttosto travagliato e complesso. L'approvazione, tuttavia, pur arrivando con un nuovo esecutivo (governo Renzi) manterrà sostanzialmente inalterato il quadro di fondo<sup>18</sup>.

L'importanza della disciplina normata è evidente anche dal fatto che la legge venne approvata in tempi brevi<sup>19</sup> e con il ricorso alla discussa questione di fiducia. Altresì, il disposto legislativo tecnicamente non brilla: è presente un solo articolo composto da ben 151 commi.

Nonostante ciò, le novità introdotte sul funzionamento degli enti locali, pur leggermente modificate o soppresse da successivi decreti, sono numerosissime e talvolta estremamente innovative, fra cui: l'istituzione *ex lege* delle Città metropolitane; il nuovo ruolo delle Province, non direttamente elettive e affidatarie delle

---

<sup>17</sup> Dal nome dell'allora ministro per gli affari regionali e le autonomie (2013-2014).

<sup>18</sup> Principalmente per il fatto che il Ministro di cui la legge porta il nome (G. Delrio) è espressione politica di entrambi gli esecutivi in questione (pur con ruoli diversi).

<sup>19</sup> Il testo, infatti, è stato presentato alla Camera il 20.08.2013, approvato già nel dicembre 2013 e dal Senato a fine marzo 2014.

funzioni fondamentali (finalmente individuate); la disciplina della Città metropolitana di Roma Capitale; e l'accorpamento funzionale o istituzionale dei Comuni di modeste dimensioni, tramite l'utilizzo delle procedure di unione o fusione<sup>20</sup>.

Come ricordato, compito fondamentale della legge era quello di colmare le questioni concernenti le quattro predette aree, nonché riordinare la normativa esistente e, in conclusione, adeguare l'ordinamento territoriale ai principi costituzionali di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza.

Nello specifico, per quello che riguarda le Città metropolitane si cercò di rendere pratici e effettivamente realizzabili i modelli solo teorici degli anni Novanta; per le Province, invece, c'era da risolvere l'annosa problematica della riduzione o soppressione (irrisolta); su Roma Capitale si sviluppò il dilemma della collocazione rispetto alla disciplina generale delle Città metropolitane e, infine, si cercò una chiarificazione alla precedente normativa, spesso volubile o parcellizzata, come evidenziato nei paragrafi precedenti, sulla disciplina dei piccoli Comuni. Per la portata evidentemente rivoluzionaria, va aggiunto che le disposizioni presenti nella suddetta legge rimandano a una nuova riforma costituzionale, anticipandone e favorendone i temi<sup>21</sup>.

In ogni caso, la finalità del legislatore pare essere quello di giungere alla realizzazione del migliore assetto possibile delle autonomie, nel vigente sistema costituzionale, semplificandone l'ordine e la razionalizzazione delle funzioni, nel generale quadro di riduzione della spesa.

### 3.1,2 Difficoltà applicative, problemi e necessari rimedi

È evidente, giunti a questo punto come, pur non svalutando la sua forza innovatrice (per i diversi aspetti esaminati), la legge in questione sia costellata da diverse difficoltà in termini applicativi e, soprattutto, in termini di costituzionalità.

Effettivamente, molte delle soluzioni organizzative e funzionali, presenti nel testo, rimandano ai più volte menzionati d.l. 201/2011 e d.l. 95/2012. E, nel merito, tali decreti sono stati oggetto di annullamento (limitatamente ad alcune parti) da parte della Corte costituzionale, la quale si è espressa negativamente sulla forma degli atti adottati dal Governo. Le motivazioni dell'annullamento concernono essenzialmente tre caratteri (due espressamente, uno più velatamente): il carattere ordinamentale della riforma non si concilia, *in primis*, con i tempi contingentati della conversione, né, tantomeno, con l'immediatezza degli effetti tipici della decretazione d'urgenza; in ultimo, la Corte ha sostenuto che all'art. 133 Cost. vi è la richiesta di osservanza non solo formale del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali e, per tal motivo, è necessaria

---

<sup>20</sup> Tutti i dati tecnici e i commenti relativi alla l. 56/2014, *cd. legge Delrio*, sulla riforma delle autonomie territoriali sono tratti da F. FABRIZZI e G. M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014 e da A. STERPA (a cura di) *Il nuovo governo dell'area vasta, commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014.

<sup>21</sup> Lo stesso testo di legge rimanda più volte, letteralmente, a una nuova riforma. Ad esempio, all'art. 1, comma 5 (circa le Città metropolitane): "in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione".

un'iniziativa, anteriore a quella governativa, da parte dei Comuni direttamente interessati dal provvedimento (e un parere, non vincolante, della Regione).

Dunque, secondo parte della dottrina, nella legge sarebbero evidenti i seguenti problemi: il mancato coinvolgimento delle autonomie territoriali (per l'istituzione delle Città metropolitane); l'incoerenza della norma che attribuisce a un ente locale funzioni gestorie senza prevederne gli organi esecutivi; l'esclusione dalla rappresentanza a sindaco metropolitano dei Comuni non capoluogo; e, in ultimo, la soppressione dell'elezione diretta per gli organi provinciali.

Specificamente, a promuovere il ricorso per illegittimità costituzionale nei confronti di alcune disposizioni della legge n. 56/2014, sono state le regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, le quali lamentavano, soprattutto, la violazione degli artt. 117 e 133.

Con la sentenza n. 50 del 2015, tuttavia, la Corte costituzionale ha respinto in blocco tutte le obiezioni sollevate dalle sopracitate Regioni, mantenendo in vita l'assetto normativo disposto dalla legge 56/2014.

Nel merito, la Corte ha affermato che non è indispensabile che gli enti previsti dalla Costituzione abbiano una rappresentanza politica eletta direttamente, perché, secondo una giurisprudenza consolidata, anche le elezioni di secondo grado godono di *“piena compatibilità con il principio democratico e quello autonomistico”*. In seconda istanza, la Corte ha dichiarato compatibili con l'art. 133 Cost. le modifiche delle circoscrizioni provinciali (come delineate dalla *legge Delrio*), respingendo, inoltre, anche la pretesa delle Regioni a rivendicare una propria competenza esclusiva nell'istituzione delle Città metropolitane, in quanto tale teoria condurrebbe *“per assurdo alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato non potrebbe fare”* in relazione a enti di rilevanza nazionale<sup>22</sup>.

Per quello che riguarda, invece, la disciplina delle unioni di Comuni, così come per le fusioni, la Corte ha escluso la legislazione residuale regionale, affermando, per converso, che la materia rientri a pieno titolo nell'ambito applicativo dell'art. 117 comma 2 lett. p), pur sollevando, secondo parte della dottrina, ulteriori nuovi dubbi sull'estensione della potestà legislativa esclusiva in tali ambiti.

Tuttavia, è opportuno tener ben presente che una sentenza come quella in analisi, che dichiara non fondate le questioni di costituzionalità, non equivale a una attestazione di legittimità della legge *ut sic est*<sup>23</sup>.

Come già emerso più volte, quindi, spetterà ancora una volta solo alla Corte costituzionale il ruolo di “riscrittura” o conferma del generale impianto della riforma.

Per quello che concerne, invece, l'aspetto pratico della legge, nonché la sua concreta attuazione, dubbi sorgono sugli evidenti dubbi di concretizzazione di una serie di normative così vaste e innovatrici. L'efficacia della

---

<sup>22</sup> Le citazioni letterali sono tratte dalla stessa sentenza di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, 50/2015.

<sup>23</sup> Tutti i riferimenti e i commenti alla sent. 50/2015 sono tratti da A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it* (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo), 2015, 10 ss.

riforma, infatti, sarà dettata dalla volontà di Stato ed enti locali di attuare, tramite una serie di provvedimenti applicativi *ad hoc*, le disposizioni poste con la medesima legge.

Nello specifico, a solo scopo esemplificativo, senza le clausole di rinvio a normative generali, primi grandi dubbi sono sorti sul versante dell'elezione dei nuovi organi provinciali e metropolitani. A livello regionale e nazionale, le molteplici interpretazioni del dettato della legge hanno condotto, infatti, a una non facile operatività della riforma, anche tenuto conto della delicatezza istituzionale e politica del procedimento elettorale.

Occorrerà ora, superata la fase acuta della crisi, trasformare l'approccio di breve periodo (dettato, come visto, dai suddetti provvedimenti emergenziali) in un piano organico, coerente e stabile di razionalizzazione del sistema. Necessaria a ciò la mobilitazione di tutti i livelli del sistema e il rispetto di alcune direttrici e linee guida, fra cui: la cooperazione fra Stato, Regioni ed enti locali; la volontà popolare (nel caso dei *referendum* propositivi) e della classe dirigente; la razionalizzazione e correzione, qualora fosse necessario, dei postulati della legge da parte della Corte; ed, infine, nel rispetto del progetto di riforma degli enti locali, iniziato con la modifica del Titolo V, la nuova (paventata) revisione della Carta costituzionale.

### 3.1,3 *Accenni su le Città metropolitane, le Province e Roma Capitale*

Passando, ora, brevemente in rassegna, i punti chiave di questa legge che non rientrano nello specifico in questa analisi, osserviamo come la l. 56/2014 propone soluzioni, più o meno concrete, a controversie che da tempo animavano il dibattito politico e sociale.

Per quel che riguarda le Città metropolitane (*"enti territoriali di area vasta"*), queste sono direttamente istituite con la legge e divengono immediatamente sostitutive e sovrapponibili alle Province corrispondenti. Godono, inoltre, di competenze aggiuntive e della possibilità di disporre di organi direttamente rappresentativi. Le Città metropolitane assumono, dunque, il rango di "istituzione territoriale" avente connotazione giuridicamente assimilabile, ma nello stesso tempo autonoma e distinta rispetto a quella della Provincia per la specifica attribuzione di funzioni particolari e per la presenza di alcune finalità istituzionali generali, definite dalla legge medesima [verso le Città metropolitane].

Circa le Province, nello specifico, esse non sono né soppresse, né accorpate, né, tantomeno, ridotte. Ai loro organi (presidente, Consiglio e assemblea dei sindaci) viene garantita una legittimazione indiretta, con una composizione analogamente espressa da sindaci e consiglieri comunali stessi. Vengono ridotte (nell'originaria ottica di abolizione futura delle Province) e chiarificate le sue funzioni fondamentali.

Resta irrisolto, invece, il riordino delle funzioni non fondamentali, anche in questo caso affidato a successiva normazione.

In conclusione, per quello che concerne Roma Capitale si è preferito scinderla dal Comune di Roma e farla subentrare, interamente, alla Provincia. Tagliando di netto il lungo dibattito politico e giuridico sullo *status* della Capitale, dunque, la legge configura Roma sostanzialmente al pari delle altre Città metropolitane e, in ultima istanza, le riserva solo un intervento straordinario, data la specificità del ruolo svolto, nelle materie identificate al comma 103.

### 3.1,4 L'unione e la fusione di Comuni nell'art. 1, commi 104-141

Pur non dimenticando, come appena visto, le peculiarità e gli aspetti essenziali alla base della l. 56/2014, in questa analisi ruolo prioritario è rivestito dalle nuove regole per l'unione e la fusione di Comuni, nonché sulle misure volte a incentivare la loro istituzione.

Elementi di riferimento a livello normativo, in questa sezione, saranno perciò la l. 56/2014 con le specifiche disposizioni adottate nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e nei provvedimenti di urgenza (d.l. 90/2014 e legge di stabilità 2015 – l. 190/2014), fino al recente d.l. 91/2018<sup>24</sup>.

Fra le novità più importanti che la legge esprime in questo settore vi è il rafforzamento del nesso logico fra gli artt. 114 e 118 della Costituzione. Infatti, la legge mette in stretta relazione le funzioni amministrative con le modalità di assolvimento delle stesse da parte degli enti della Repubblica. Si concretizza cioè la realizzazione del principio di sussidiarietà verticale finalizzata alle esigenze e ai bisogni del cittadino, nonché alla valorizzazione del Comune come ente più adeguato allo svolgimento di tale ruolo.

Nello specifico, per quello che concerne l'istituto dell'unione<sup>25</sup>, la legge 56/2014 ha conservato la possibilità di procedere in via facoltativa (esercizio associato di alcune funzioni) o per via obbligatoria, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, nei confronti dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti a Comunità montane). Inoltre, in base alle competenze attribuite dalla Costituzione, Stato e Regioni possono demandare alcune funzioni provinciali alle stesse unioni. L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni è stato previsto, dopo diversi slittamenti, con scadenza al 30 giugno 2019<sup>26</sup>. La legge ha inoltre stabilito che le modalità di composizione del Consiglio devono garantire la rappresentanza delle minoranze, nonché di ogni Comune coinvolto nel processo di unione.

Per quello che concerne, poi, lo *status* degli amministratori locali è stata ribadita, così come già espresso dal T.U.E.L., la “gratuità dell'esercizio di tutte le cariche negli organi delle unioni di Comuni”.

Sorge, tuttavia, un dubbio sulla possibilità concreta di affermazione del modello delle unioni di Comuni, soprattutto per come si delinea nella legge in questione. Infatti, ad affiancare tale istituto vi è la soluzione della convenzione, in quanto non soppressa e dunque demandata totalmente alla legislazione del T.U.E.L. del 2000

---

<sup>24</sup> Tutti i dati tecnici e giuridici, nonché l'analisi e i commenti relativi alle normative citate fanno riferimento a F. FABRIZZI e G. M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; A. STERPA (a cura di) *Il nuovo governo dell'area vasta, commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; G. VESPERINI e C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale - Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province. Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 8(9), 786–804; R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2015; CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI XVIII LEGISLATURA, *Unioni e fusioni di Comuni*, 21.09.2018.

<sup>25</sup> Definito con chiarezza dalla stessa legge, nell'art.1, comma 4: “Le unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza [...]”.

<sup>26</sup> Così come disposto dall'art. 1, comma 2-bis, d.l. 91/2018.

che ancora la prevede. Nello specifico, le convenzioni non hanno soglie demografiche; né specifici obblighi “pluri-funzionali”; né vincoli a mettere le risorse in comune; né alcun limite di stipulazione (doveri necessari, invece, nel caso delle unioni). Dunque, la possibilità di scelta fra due modelli sostanzialmente alternativi pone la retorica decisione fra un modello estremamente flessibile [la convenzione] e un modello assai stingente e strutturato come l’unione.

Stringendo ulteriormente il campo di analisi, l’indagine verterà, in questa seconda parte, sull’approfondimento minuzioso della parte della normativa relativa alla fusione dei Comuni, fulcro dell’intero studio.

Tale parte della legge è estremamente innovativa, soprattutto per le esigenze di riordino territoriale necessarie all’Italia nel contesto di novità, in termini di enti locali, in tutta (o quasi) l’Unione Europea.

La competenza circa l’ipotesi di istituzione di nuovo Comune, nonché di modifica dei confini preesistenti è disciplinata dal T.U.E.L., in attuazione degli artt. 117 e 133<sup>27</sup>, comma 2, della Costituzione.

Nello specifico, le Regioni godono di competenza esclusiva in tale settore, fatto salvo l’unico limite partecipativo delle popolazioni interessate. Inoltre, come previsto dall’art. 15, comma 2 del T.U.E.L, così come modificato dall’art. 1, comma 117, della legge 56/2014: “Lo statuto del nuovo Comune dovrà prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”, garantendo così ampia condivisione delle finalità e delle cause dei soggetti interessati.

Tuttavia, questo comma, pur finalizzato a sottolineare lo scorretto collegamento tra fusione e perdita d’identità, apre la strada anche a una serie di perplessità costituzionali. *In primis* per il fatto che lo stesso art. 133 demanda alla Regione tutti i compiti, anche procedimentali, di modifica territoriale (e non già al Comune).

Ecco, dunque, una delle maggiori perplessità della riforma da risolvere nella prossima normazione per giungere a un coordinamento sempre più favorevole fra “forme” e “strumenti di collegamento” dei Comuni soppressi con il nuovo Comune istituito.

L’articolo 12, comma 1, legge n. 68 del 2014 (recepito all’art. 15, comma 3 del T.U.E.L) menziona, invece, le più volte citate agevolazioni economiche alla fusione<sup>28</sup>, ulteriormente rafforzate dalla legge 56/2014, all’art.1, commi 118-123 e 131-134. Nel merito, ad esempio, circa l’incremento delle risorse finanziarie a disposizione dei nuovi Comuni vi è la previsione della possibilità di utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei Comuni originari (comma 119), oppure le

---

<sup>27</sup> Letteralmente l’art. 133 detta che: “Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell’ambito d’una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”.

<sup>28</sup> “Al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono”.

ulteriori incentivazioni favorite dalla Regione nella definizione del patto di stabilità interno verticale (come prescritto al comma 131).

Inoltre, nell'evidenziare la forza di tale processo in divenire, con riferimento al calcolo del contributo straordinario assegnato alle fusioni, la percentuale di riferimento è stata ulteriormente aumentata dalle leggi di bilancio 2016 e 2017, dapprima, al 50% e poi al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a decorrere dal 2018.

Tali forme di incentivazione, che hanno dunque evidenziato il *favor* del legislatore (prima statale poi regionale), non passano solo per vie economiche e finanziarie, ma si sono palesate anche con alleggerimenti procedurali e/o tecnici, quale su tutti l'eliminazione del *quorum*, precedentemente previsto, da parte di alcune Regioni.

I commi 124-126 dettano, invece, disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio fra vecchia e nuova amministrazione, nello specifico nel settore bilancio.

Il comma 130 detta, poi, una nuova modalità di fusione dei Comuni: l'incorporamento. Tale formula, pur rispettando i principi generali esposti nel T.U.E.L., prevede che il Comune incorporante mantenga la propria personalità giuridica, mentre decadono gli organi del Comune incorporato.

I commi 132 e 133 prescrivono ulteriori due obblighi: il primo circa una disposizione transitoria volta a graduare gli effetti della fusione, nonché il riparto di tributi e tariffe differenziate in caso di istituzione di municipi; il secondo, in ordine temporale, fissa a tre anni l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali e la razionalizzazione della partecipazione a enti pubblici di gestione.

A invarianza di spesa è possibile l'aumento del numero dei consiglieri e degli assessori dei Comuni sorti da fusione, nel garantire un rispetto sempre maggiore del criterio di rappresentanza (commi 135-136).

I commi 137-144 dettano, invece, disposizioni procedurali e tecniche (partita di genere, abolizione del terzo mandato per i Comuni fino a 3.00 abitanti e incompatibilità fra cariche elettive).

In conclusione, al comma 149 è prevista l'elaborazione, da parte del Ministero degli Affari regionali, di programmi di attività con la finalità di accompagnare, applicare e sostenere i processi sopradescritti.

In virtù di quanto finora descritto, occorre comunque precisare gli effetti variegati e mutevoli che il processo di fusione determina sul territorio. Se, infatti, come accennato, l'intervento del legislatore regionale è sempre necessario nella definizione e nella normazione di tale processo, è la volontà popolare a fungere da fondamento imprescindibile per la realizzazione di detta legge regionale (pur tenendo in considerazione il carattere meramente consultivo e dunque la discrezionalità a procedere dell'ente regionale).

In ultima analisi, ripercorrendo uniformemente quanto già emerso in merito al puro precedente legislativo volto all'istituzione del Comune nuovo le principali tappe sono: l'esercizio della iniziativa legislativa, cui fa seguito il "giudizio preliminare di meritevolezza", che conduce all'indizione (o meno) del *referendum*, nonché alla definizione di quesito e ambito territoriale; lo svolgimento della consultazione e la conseguente presa di coscienza dei risultati con, qualora sussista il benessere regionale, l'emanazione della legge di istituzione del

nuovo Comune (e la successiva fase, dopo possibile commissariamento, di indizione delle prime elezioni dei suoi organi).

In merito a quest'ultima fase, non esiste un'indicazione univoca sul contenuto delle leggi regionali di approvazione di fusione (essendo, appunto, competenza esclusiva regionale si fa riferimento a diverse normative, per ogni Regione). Tra gli oggetti comuni vi sono ovviamente: la definizione del territorio; la denominazione del Comune nuovo (che può anche essere richiesta alle popolazioni interessate); la decorrenza della fusione; l'efficacia dei regolamenti preesistenti e la relativa successione del nuovo ente nella titolarità di beni e situazioni giuridiche dei Comuni soppressi.

La corretta applicazione della legge in questione, nello specifico sulla parte relativa alla gestione associata delle funzioni, è stata oggetto di indagine conoscitiva nella XVII legislatura, conclusasi il 28 novembre 2016 con l'approvazione di un documento che ha evidenziato che, pur non avendo raggiunto tutti gli obiettivi prefissati, l'approvazione della legge 56/2014 è da valutare positivamente nel generale processo di riordino istituzionale<sup>29</sup>.

#### 4. Dati e tendenze: l'Italia sotto quota 8000

Nonostante i tentativi avviati dal legislatore, come visto già con la l. 142/1990, paradossalmente il numero dei Comuni italiani, sino ad anni recenti, è aumentato in virtù dello scorporo di quelli esistenti.

Negli ultimi anni, invece, sebbene persistano le resistenze delle amministrazioni locali e dei cittadini, numerose sono state le fusioni dei Comuni italiani.

La crescita, senza dubbio esponenziale, prende forma dai d.l. 95/2012 e dalla stessa legge 56/2014, nonché dai forti incentivi finanziari alla gestione associata delle funzioni.

A sottolineare questa tendenza è lo stesso rapporto ANCI sui piccoli Comuni: *“attualmente, non senza difficoltà, si sta avviando nel nostro Paese una fase del tutto inedita, potremmo definirla “epocale” per quanto complessa, in tema di cooperazione intercomunale<sup>30</sup>”*.

Se, infatti, nello specifico, fino al 2012 le richieste di fusioni dei Comuni erano state solamente 19, nel periodo compreso fra il 2013 e il 2017 vengono realizzati 173 *referendum* propositivi sulla questione. Negli ultimi due anni (biennio 2018-2019), inoltre, il numero di proposte di fusione di Comuni è lievitato ulteriormente e con maggior vigore.

Precisamente, tra il 1968 e il 2011 nascono dalla fusione 10 nuovi Comuni (27 il numero di quelli soppressi); mentre dal 2012, l'istituto della fusione dei Comuni, così come rafforzato, porta alla nascita di ben 125 nuovi Comuni e alla conseguente soppressione di circa 300 unità.

---

<sup>29</sup> Cfr. XVII LEGISLATURA - BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI, Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, n. 734, 2016.

<sup>30</sup> Cit. ANCI, *Atlante dei piccoli Comuni 2018*, Roma 2018, contenente elaborazioni IFEL su dati ISTAT, p.86.

Sei (6) sono i Comuni già approvati e di prossima istituzione (fra cui l'ambizioso progetto di Nuovo Pescara, con i suoi 193.697 abitanti) e molte sono le nuove proposte al vaglio dei Consigli regionali.

Alla luce di tutto questo, all'8 febbraio 2019, l'Italia non è più il Paese degli 8 mila Comuni, in quando il numero di questi si è ridotto sino a 7.918 unità<sup>31</sup>.

Una diminuzione evidente rispetto agli 8.092 Comuni del 2012 (- 174) e ai 7.983 del 2017 (- 65). Per una variazione percentuale fra gli anni 2011-2019 del -2,1%.

In generale, gli studi dimostrano come l'interesse maggiore ai percorsi di fusione riguarda principalmente i territori marginali del nostro Paese, spesso caratterizzati da problemi di competitività e rischio di marginalità economica e demografica. Infatti, più dell'80% degli enti soppressi aveva meno di 5.000 abitanti.

Dunque, la valutazione dell'efficacia della riforma in termini reali, specie nell'ultimo quinquennio, passa da due dati inconfutabili: l'evidente riduzione delle amministrazioni locali e il parallelo aumento della loro dimensione demografica e spaziale.

Oggi, nonostante il Comune continua a essere ritenuto come l'ultimo baluardo dell'autonomia, simbolo di identità e tradizioni locali, con la riforma e la valorizzazione della gestione associata delle funzioni, è riemersa con forza l'acquisizione di consapevolezza che tali realtà sono troppo spesso inefficienti e antieconomiche, non solo per responsabilità di dipendenti e amministratori, ma per le caratteristiche stesse dei piccoli Comuni che, come più volte ricordato, date le loro peculiarità non riescono ad attuare correttamente le funzioni minime fondamentali<sup>32</sup>.

In estrema sintesi, alla luce di quanto emerso, le fusioni sono, perciò, considerate strumento per rimediare all'inadeguatezza dei micro Comuni, ma possono rappresentare anche un importante volano per lo sviluppo territoriale.

---

<sup>31</sup> Come riportato dal rapporto ISTAT, *Codici statistici delle unità amministrative territoriali - Novità per l'anno 2019*.

<sup>32</sup> Sul tema, cfr. specifico con R. DELLA TORRE e A. CESTARI (a cura di), *La fusione fa la forza – Le aggregazioni tra Comuni per lo sviluppo del territorio*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

### CAPITOLO III: LA FUSIONE PER LE CITTÀ MEDIE – IL CASO CORIGLIANO-ROSSANO

#### 1. Le nuove dinamiche territoriali e la logica metropolitana

In virtù di quanto emerso in questo studio, come risultante dell'analisi del processo di aggregazione comunale, pare evidente la volontà del legislatore di dar seguito a un *iter* riformativo volto all'attivazione di nuove dinamiche territoriali nel contesto di rilancio dell'ente locale minimo, come strumento volto a sostenere (anche) l'economia nazionale, data la difficile situazione del Paese.

Pur non contravvenendo al significato originario della legge 56/2014, l'implementazione dei processi di fusione non passa solo per quelle micro-realtà descritte in precedenza ma si esprime, anche, attraverso nuovi e innovativi scenari.

Infatti, molti contesti locali, teoricamente e praticamente inadatti alla menzione di "Città metropolitana", per come stabilito dalla stessa legge *cd. Delrio*, si riorganizzano in un percorso volto ad esprimere una vocazione, per appunto, metropolitana, che mira ad aggregare i Comuni confinanti e a sostituirsi alla Provincia, sbiadita nella sua dimensione politica nel ruolo di guida dei territori di area vasta<sup>1</sup>.

Tale aspirazione è l'effetto politico della competizione sorta fra territori man mano che la legge 56/2014 dava piena attuazione al percorso di istituzione delle Città metropolitane e dal momento in cui quest'ultime iniziavano a rivendicare competenze, risorse e investimenti spettanti originariamente agli stessi Comuni e Province. Ragion per cui, non solo i territori limitrofi alle città medie, ma anche le "aree interne"<sup>2</sup> iniziano a ricercare soluzioni plausibili all'emarginazione politica ed economica.

Del resto, la nascita delle Città metropolitane, seppur attesa da tempo, ha generato un clima di preoccupazione per tutti quegli enti che sostenevano che la loro istituzione avrebbe creato un divario fra aree metropolitane e aree sprovviste di quei requisiti. In tal modo, per evitare l'incremento di quella differenziazione territoriale, ampiamente descritta in precedenza e tipica del nostro Paese, i centri medi, preoccupati per la perdita di visibilità e opportunità a livello nazionale, si adoperano verso l'ottica metropolitana.

Emergono, dunque, in virtù di tali prerogative, processi di cooperazione tra Comuni medio-grandi che danno vita a forme associative intercomunali, ad esempio, tramite l'istituzione delle unioni<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un'analisi dettagliata sul fenomeno di "aggregazione metropolitana", cfr. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in Istituzioni del federalismo (editoriale), 4/2016, 857 ss..

<sup>2</sup> Con "aree interne" si fa riferimento a "quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali, ricche di importanti risorse naturali e ambientali e di un patrimonio culturale di pregio" (Def. *Strategia nazionale per le Aree interne*).

<sup>3</sup> Al riguardo, importanti esempi pratici sono i casi dell'Unione Bassa Romagna (oltre 100.000 abitanti) e la nascita dell'Unione montana di Comuni del Mugello (70.000 abitanti), evocativamente definita, quest'ultima, come "Piano cattura investimenti".

Su scala ancora più vasta, ma sempre in questa prospettiva, emergono processi di aggregazione fra Province, che puntano a riorganizzare l'assegnazione delle funzioni e dei servizi di competenza provinciale, al di fuori delle aree metropolitane, in un'ottica di collaborazione e assistenza ai Comuni<sup>4</sup>.

E, in ultima analisi, emergono istanze di fusione dei Comuni capoluogo con i limitrofi enti minori.

In questo caso, il fine non è solo quello di giungere alla “superficie territoriale ottimale” (verso la *cd. soglia di sopravvivenza*), come per le micro-realtà, ma guadagnare una dimensione tale per cui quel territorio possa attrarre risorse e investimenti (nazionali ed europei), nonché competere con la logica metropolitana<sup>5</sup>.

Del resto, ragionare in un'ottica metropolitana significa porre le basi a una nuova dinamica territoriale che superi le difficoltà comunali e dia, definitivamente, nuova linfa agli enti locali.

## 2. La miopia della Regione Calabria: una normativa da rivedere

Nel generale clima di rilievo riservato oggi alle fusioni di Comuni (in tutte le sue forme), molte Regioni italiane, su tutte Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte e Lombardia, hanno facilitato e incoraggiato il processo, nel duplice obiettivo di pervenire a un livello minimo di servizi per la collettività, minimizzando le spese delle amministrazioni pubbliche. Infatti, si badi bene che, come più volte ricordato, ruolo essenziale nella definizione legislativa degli assetti istituzionali in tema di fusione, spetta ai soli Consigli regionali.

Se questi non si adoperano anche il percorso di fusione resta lontana utopia.

È questo il caso della Regione Calabria, ferma ad una legislazione, in materia di riordino territoriale e incentivazione delle forme associative di Comuni, datata 24 novembre 2006 (l.r. 15/2006), con ulteriori riferimenti al quadro sancito dalla l.r. 13/1983.

Infatti, nonostante la recente e innovativa normativa nazionale, i processi di aggregazione comunale tramite fusione, nella Regione Calabria, ad oggi, sono stati solo due. La prima ha riguardato cinque piccoli Comuni (Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta) che hanno istituito il nuovo Comune di

---

<sup>4</sup> In questo contesto il richiamo è alle Province siciliane di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani sostituite nel 2015 con gli omonimi liberi consorzi comunali; alle Province sarde di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio abrogate nel 2016, in attuazione della riforma degli enti locali scaturita dai risultati dei referendum sardi del 2012 (ridenominate, poi, “zone omogenee”) e ancora alle Province di Trieste, Gorizia e Pordenone definitivamente cancellate il 30 settembre 2017 e alla Provincia di Udine rimasta attiva fino al 22 aprile 2018.

<sup>5</sup> Ulteriori esempi pratici, per questo aspetto, sono: l'istituzione, al 1 gennaio 2022, del Comune di Nuova Pescara, mediante la fusione dei Comuni contigui di Montesilvano, Pescara e Spoltore (ad oggi è stata presentata, anche, una nuova proposta, a ulteriori 5 Comuni, per un nuovo allargamento); oppure le recenti proposte di fusione tra Crotone (capoluogo), Cutro, Isola di Capo Rizzuto e Strongoli nella Grande Crotone; tra Cosenza (capoluogo), Rende e Castrolibero; tra Pordenone (capoluogo), Cordenons, Porcia, Roveredo in Piano e San Quirino per creare la Grande Pordenone; tra Fermo (capoluogo) e Porto San Giorgio, e tra Firenze (capoluogo), Bagno a Ripoli, Campi Bisenzio, Calenzano, Fiesole, Impruneta, Signa, Lastra a Signa, Pontassieve, Scandicci, Sesto Fiorentino per formare la Grande Firenze.

Casali del Manco, mentre la seconda fusione ha interessato i Comuni di Corigliano Calabro e Rossano. Solo due fusioni, dunque, a fronte della presenza di forti incentivi economici e nonostante la grande crisi di inefficienza dei Comuni calabresi, di cui molti sono in dissesto finanziario<sup>6</sup>.

Tutto ciò è impensabile per una Regione in cui l'incidenza dei piccoli Comuni sul totale è addirittura del 79% (323 piccoli Comuni su 409)<sup>7</sup>. Una Regione in cui il peso tributario ha raggiunto una cifra intollerabile a fronte di servizi ridotti al minimo.

È ineludibile, dunque, per la Regione “mettersi al passo” con le altre legislazioni relativamente al riordino della normativa funzionale ad avviare il percorso di riforma complessiva del proprio ordinamento locale, indispensabile per renderlo effettivamente efficiente, meno costoso e performante.

Non a caso, il quadro normativo vigente in Calabria, in materia di fusioni dei Comuni e del relativo *referendum* consultivo, si presenta come disomogeneo, disorganico e di difficile interpretazione.

Un tale già di per sé confuso quadro ordinamentale ha vissuto, nel 2016, un percorso alquanto tormentato, sul piano politico-istituzionale, per colpa di reiterate e inopportune modifiche legislative, produttive di errori e incomprensioni di natura semantica, che hanno messo sempre di più in crisi la possibilità concreta di riordino territoriale<sup>8</sup>.

Per favorire tale processo e avviare il percorso di rinascita della Regione è stata presentata la proposta di legge 244/10<sup>^</sup>, di iniziativa consiliare, recante disposizioni per il superamento e il riordino della datata disciplina di aggregazione regionale.

Nello specifico, le richieste alla Regione concernono: il delineamento, tramite studi di fattibilità, degli ambiti territoriali adeguati e omogenei ad avviare un percorso di aggregazione comunale; una certificazione coerente, per ogni anno, dei risultati conseguiti e conseguibili dalle fusioni; la creazione di un apposito servizio regionale di riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, per favorire i percorsi di aggregamento; la necessità di supporto economico e finanziario, non solo nazionale, ma anche regionale; l'affiancamento costante e di sostegno ai Comuni coinvolti e, in conclusione, la creazione di un Osservatorio regionale delle fusioni di Comuni. Tali prerogative, contenute nella citata proposta di legge 244/10<sup>^</sup>, licenziate dalla I Commissione nella seduta del 28.02.2019, non godono ancora, ad oggi, del parere finanziario positivo della II Commissione.

---

<sup>6</sup> Cfr. F. AIELLO, *Il caso calabrese*, in Comuni ed Enti locali, Mezzogiorno, Società e Demografia (opencalabria), 2017.

<sup>7</sup> Come riportato dal rapporto ANCI, *Atlante dei piccoli Comuni 2018*, Roma 2018, contenente elaborazioni IFEL su dati ISTAT, p. 10.

<sup>8</sup> Il riferimento è alle l.r. 9/2016, contenente “modifiche e integrazioni all’articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13, recante norme di attuazione dello Statuto per l’iniziativa legislativa popolare e per i *referendum*”. Sul tema si v. *Relazione illustrativa*, in proposta di legge n. 244/10 di iniziativa legislativa dei consiglieri Franco Sergio e Orlandino Greco, recante “disposizioni in materia di riordino territoriale delle circoscrizioni comunali, con modifiche alla l.r. 13/1983”, Consiglio regionale della Calabria, settore Commissioni Affari istituzionali, riforme, sanità, attività sociali, culturali e formative, ambiente e territorio; testo licenziato dalla I Commissione nella seduta del 28.02.2019.

### 3. Cronistoria e analisi della soppressione delle città di Corigliano Calabro e Rossano: la nascita del Comune più vasto della Calabria

Nello scenario appena descritto, in cui da una parte emergono le prerogative metropolitane dei Comuni di media grandezza e dall'altra, antitetivamente, si registra la situazione di stallo della Regione Calabria nell'attuazione della normativa nazionale, si colloca l'isolato caso di fusione dei Comuni di Corigliano Calabro e Rossano, in Provincia di Cosenza.

Il caso, in realtà, pur essendo un'eccezione all'inadempienza calabrese, rappresenta un processo di fusione di notevole pregio a livello nazionale. Infatti, la nascita del Comune unico di Corigliano-Rossano rappresenta, ad oggi, la fusione (già operativa) che ha coinvolto il numero maggiore di abitanti e di territori (in termini di estensione).

Nello specifico, l'iniziativa in questione nasce dalla sottoscrizione di una petizione popolare<sup>9</sup>, nel 2014, con la quale si richiedeva alle amministrazioni dei due Comuni limitrofi di condividere l'idea progetto della fusione, portandola, così, all'attenzione dei rispettivi Consigli comunali.

Tuttavia, nonostante l'iniziale entusiasmo per l'accoglimento della proposta da parte dei rispettivi sindaci, in un primo momento, soprattutto per i retaggi culturali e per le nostalgie tradizionali, il progetto di revisione dei confini comunali resterà solo illusione.

Ciò nonostante, grazie all'impulso dato dalla normativa nazionale e dagli incentivi di alcuni politici locali e regionali, il 26 aprile 2017 il Presidente della Regione, Mario Oliverio, firma il decreto con cui indice il *referendum* consultivo per l'approvazione della proposta di legge per l'istituzione di un nuovo Comune.

Il 22 marzo 2017 ha finalmente luogo il *referendum* in cui il quesito viene rivolto direttamente alle popolazioni interessate.

L'esito referendario ha superato "le più rosee previsioni"<sup>10</sup>, con l'affermazione del "sì" alla fusione in entrambe le cittadine. Nello specifico, a Corigliano Calabro ha risposto "sì" il 61,36% dei votanti (affluenza al 32,89%); a Rossano, addirittura, il 94,14% (con un'affluenza al 44,70%). Complessivamente, dunque, la percentuale a favore della fusione è stata del 78,38%<sup>11</sup>.

Nel merito, infatti, pur non avendo raggiunto un'elevata affluenza alle urne, la proposta referendaria è risultata positiva poiché il *quorum* per le consultazioni popolari era stato eliminato dalla l.r. 9/2016, con l'introduzione

---

<sup>9</sup> La petizione comunale consente a ogni cittadino di rivolgersi in forma collettiva agli organi dell'amministrazione comunale (sindaco, presidente del Consiglio comunale, ect.) per sollecitarne, in conclusione, l'intervento su questioni di interesse comune o per esporre esigenze di natura collettiva.

<sup>10</sup> Come afferma l'On. D. BEAVACQUA, promotore e sostenitore del processo di riforma, in uno suo intervento pubblico al Consiglio regionale, nel dicembre 2017.

<sup>11</sup> Tutti i risultati e i dati emersi dal *referendum* in questione sono tratti dal *Verbale dell'Ufficio regionale per il referendum del 22 ottobre 2017*, presso l'Ufficio regionale per il *referendum*, Corte d'Appello di Catanzaro (prot. 13254).

della menzione di riferimento (all'art. 1, comma 2) alla maggioranza dei voti complessivi dell'intero bacino elettorale validamente espressi<sup>12</sup>.

L'Ufficio regionale per il *referendum*, date tali premesse, in data 13/11/2017, ha dichiarato, dunque, che: “*il parere popolare su quanto sottoposto a referendum è favorevole, in quanto la maggioranza dei votanti ha espresso risposta positiva*”<sup>13</sup>”.

La fusione, favorita da una simile identità territoriale, che deriva dall'essere Comuni confinanti, complementari economicamente e funzionalmente, è stata, perciò, percepita come vantaggio in termini di servizi, nel miglioramento organizzativo, per lo sviluppo del territorio e nel rilancio politico, economico, turistico e sociale dell'intera area della Sibaritide.

Date tali premesse, con il successivo supporto di alcuni consiglieri regionali, e nel rispetto della legge quadro del 2006, n.15<sup>14</sup>, nasce con l.r. 2 febbraio 2018, n.2, la terza città della Calabria per popolazione residente (che supera per numero di abitanti anche Cosenza, capoluogo dell'omonima Provincia e seconda, nella Regione, solo a Reggio Calabria e Catanzaro), nonché città più vasta dell'intera Regione.

Gli ultimi dati rilevati dall'ISTAT registrano, infatti, una popolazione di 77.220 abitanti, su una superficie territoriale di 346,56 km<sup>2</sup>.

La legge regionale di riferimento per l'istituzione del Comune nuovo [l.r. 2/2018] detta principi, finalità e obiettivi da perseguire.

Nel merito, all'art.1, comma 1, si proclama istituita, a decorrere dal 31 marzo 2018, la città di Corigliano-Rossano. Nello stesso articolo, al comma 3, i Comuni di Corigliano Calabro e Rossano sono dichiarati estinti, mentre i Consigli comunali decadono dalle loro funzioni e i loro componenti cessano dalle rispettive cariche. In virtù dei citati principi di riferimento della legge 56/2014, il nuovo Comune subentra nella titolarità di tutti i beni mobili e immobili e di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dei Comuni oggetto della fusione.

Inoltre, il Comune nato da fusione, subentra in tutti i diritti sul personale già comandato o trasferito ad altri enti (art.2).

Dalla data della sua istituzione e fino alle elezioni amministrative 2019, il nuovo Comune di Corigliano-Rossano è in amministrazione straordinaria. Il commissario prefettizio, nello svolgere le funzioni ordinarie

---

<sup>12</sup> Come sancito dalla l.r. 9/2016, all'art.1, comma 2 (recante modifiche all'art. 44 della l.r. 13/1983) che afferma: “Nelle ipotesi di *referendum* consultivo obbligatorio disciplinate dall'articolo 40, la proposta referendaria si intende accolta nel caso in cui la maggioranza dei voti complessivi dell'intero bacino elettorale validamente espressi sia favorevole alla medesima, anche qualora non abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto”.

<sup>13</sup> V. supra (nota 11).

<sup>14</sup> Art. 1, della medesima legge: “Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, e di leale collaborazione fra gli enti autonomi della Repubblica, la presente legge reca norme finalizzate a promuovere il coordinamento e l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni dei Comuni, mediante il sostegno e lo sviluppo, in particolare, di forme stabili di cooperazione intercomunale”.

affidategli, è coadiuvato da un comitato consultivo formato dai sindaci dei Comuni originari (art. 1, comma 120, legge 56/2014).

L'art 6, invece, fa riferimento alla creazione del nuovo Statuto comunale, entro 6 mesi dall'elezione del nuovo Consiglio. Lo statuto – si legge – valorizzerà e promuoverà, nell'ambito delle sue attribuzioni costituzionali e regionali, *“modelli di sviluppo ecosostenibile cui ispirare le politiche economiche e sociali, anche mediante la previsione di apposite forme di partecipazione per la valorizzazione dell'economia e del lavoro<sup>15</sup>”*.

Infine, nel prevedere tutti i contributi statali e regionali; le disposizioni circa i territori montani; la contabilità e la clausola di neutralità finanziaria, la legge fa riferimento, anche, alla possibilità d'istituzione dei municipi di area vasta, ogni 8.000 abitanti e per un massimo di sette nell'intero territorio sorto da fusione<sup>16</sup>.

Oggi, alla vigilia delle prime elezioni del Comune nuovo, l'interesse al procedimento di aggregazione è fortemente aumentato nell'intera Regione. Effettivamente, soprattutto per la possibile (vicina) fusione del Comune capoluogo di Cosenza, lo stesso Comune di Corigliano-Rossano già pensa all'ulteriore allargamento comunale, per la creazione di un'area omogenea che includa l'intero territorio della Sibaritide.

Alla luce di tutto ciò che è emerso nella trattazione della “logica metropolitana”, da una parte, e dall'analisi del *case study* di fusione di Corigliano-Rossano, dall'altra, non appare quindi azzardato sostenere che lo costituzione di unioni o fusioni tra Comuni medio-grandi possa consentire, in futuro, anche, il ripensamento dell'assetto delle funzioni amministrative, con la possibilità, in ultimo, di collocare a questo livello alcune delle mansioni che attualmente, con fatica, svolgono Province e Regioni<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Letteralmente dal disposto dell'art. 6 della l.r. 2/2018, circa lo Statuto e il regolamento di funzionamento del Consiglio comunale.

<sup>16</sup> Ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), solo in fase transitoria e sperimentale e senza personalità giuridica.

<sup>17</sup> Come sostenuto da C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del federalismo* (editoriale), 4/2016, 861-862.

## CONCLUSIONI

### 1. La riduzione del numero delle amministrazioni locali come (unica) strada alternativa alla crisi dell'ente comunale

Questo lavoro, in breve, ha cercato di percorrere le tappe principali dalla nascita e all'affermazione del Comune, con particolare attenzione all'associazionismo delineato a partire dal 1990 e mai pienamente realizzato.

La legge 56/2014, nata per esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa locale, si pone, in questo contesto, a baluardo del percorso di valorizzazione dell'ente locale minimo, così come profilato, in modo particolare, a partire dalla riforma del Titolo V.

Nonostante la forza innovatrice, pur descritta nei capitoli precedenti, molti sono ancora i fattori che ostacolano l'ambizioso progetto attuativo di riduzione del numero degli enti locali.

Infatti, se in gioco vi è l'effettività dell'autonomia, è indispensabile un certo grado di uniformità realizzato parallelamente a criteri di flessibilità, che permettano, così, al nuovo modello di essere recepito e attuato in contesti territoriali fra loro molto diversi.

Paiono, inoltre, esigui, o comunque solo parziali, gli incentivi economici e/o finanziari volti a favorire la gestione associata, in un contesto in cui, inoltre, è assolutamente necessario rafforzare il coordinamento e la cooperazione fra tutti gli enti (amministrativi e non solo) coinvolti a vario titolo nel programma associativo.

La carenza di cooperazione territoriale, che anche adesso logora la prospettiva della collaborazione, infatti, è dettata da due elementi essenziali: il primo è lo squilibrio fra la percezione dei costi del cambiamento istituzionale e i benefici attesi; il secondo è il mancato riconoscimento di un efficace sistema di distribuzione dei benefici valutati come equi dagli attori in campo.

Ma, gli ostacoli, culturali, politici, organizzativi o finanziari che siano, non devono spaventare l'amministratore e il cittadino.

In questa fase storica, infatti, pare inammissibile non riconoscere il valore intrinseco dell'aggregazione e, nello specifico, della fusione dei Comuni.

In primo luogo, la fusione sembra essere la forma più efficace per dotarsi di una strategia condivisa di sviluppo economico e sociale, nonché per meglio affrontare le continue difficoltà finanziarie.

In secondo luogo, poi, l'identità territoriale non può essere usata come scudo difensivo del processo paventato, poiché, ormai, questa non è più fattore totalizzante ed esclusivo (tipico delle comunità chiuse del passato), ma, al contrario, la stessa prevede la possibilità di coesistenza, sotto il progetto di fusione, di identità e appartenenze plurime, nel rispetto delle diversità, con il riconoscimento, ad esempio, dei modelli di frazione, di vallata, di municipalità, ect..

Le radici territoriali delle persone, in ultimo, non vengono dunque modificate, ma si mantengono e si integrano nella nuova comunità di scambio.

Ecco, quindi, che si realizzano i due obiettivi della fusione: efficacia ed efficienza. Efficacia come miglioramento dei servizi ai cittadini, tramite il mantenimento dei servizi minimi (a fronte dei tagli), il

miglioramento di quelli preesistenti e la possibilità di investimento e attivazione di nuovi per la comunità. E ancora, in termini di efficienza verso l'ottimizzazione della gestione con: la possibilità di recepimento dei contributi straordinari statali e regionali; la deroga al patto di stabilità; le economie di scala e il contenimento dei costi.

I risultati, in termini pratici, sono evidenti: miglioramento organizzativo; crescita del territorio (tramite strategie di sviluppo e valorizzazione, nonché il conseguente maggiore peso politico nei confronti della "logica metropolitana"); semplificazione del quadro istituzionale e maggiore rappresentatività del territorio negli enti associati, anche in relazione al processo di aggregazione negli ambiti ottimali.

Inoltre, la nuova delegazione comunale dovrebbe rispettare alcuni requisiti che garantiscano sempre la rappresentatività degli enti soppressi, come, ad esempio, il mantenimento dei municipi negli ex-Comuni (come punto di riferimento per i cittadini), con la possibilità di elezione di organi consultivi. Il modello organizzativo del nuovo Comune dovrebbe, invece, garantire, pur con la gestione centralizzata, la diffusione dei servizi nel territorio.

Per i cittadini, in conclusione, tramite i processi di fusione, dovrebbe cambiare poco, ma soprattutto in meglio. Ora, se davvero il legislatore statale (coadiuvato dai Consigli regionali) volesse esprimere un reale e concreto interessamento verso il concetto di aggregazione, il procedimento potrebbe essere notevolmente semplificato. Ad esempio, oltre a garantire, come già evidenziato, migliori e sempre maggiori aiuti economici, parrebbe necessario rivedere la modalità di somministrazione referendaria. Qualora, infatti, ci sia la volontà dei Consigli comunali interessati a procedere, pare inidoneo mantenere in vita l'attuale sistema ostruzionistico. Nello specifico, l'esito del *referendum* dovrebbe essere considerato preclusivo per la fusione solo nel caso in cui vi abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto, nel complesso delle popolazioni direttamente interessate, e sia, in ultimo, prevalsa fra i voti validi l'opzione negativa (in verità, si tratterebbe di applicare, in termini antitetici – per il respingimento - l'art.75 Cost., anche in questa materia).

È indubbio, inoltre, a tal proposito, che stabilire un *quorum* per il respingimento dell'opzione favorevole condurrebbe a un maggiore impegno e vigore nel confronto democratico, impendendo, in conclusione, che l'atteggiamento positivo nei confronti delle fusioni non sia arginato da una modesta minoranza.

Non trascurabile, poi, è l'origine del percorso aggregativo. In questo senso, azione necessaria potrebbe essere quella di un piano straordinario condiviso, che abbandoni (o limiti) le singole iniziative e proceda verso il coinvolgimento diffuso e innovativo delle associazioni delle autonomie e delle Regioni.

Sotto questo aspetto, infatti, potrebbe implementarsi (o addirittura nascere), per tutte le realtà comunali, un'azione di riflessione, valutazione, coinvolgimento, illustrazione di opportunità, economie di scala e miglioramento dei servizi, che miri alla creazione di processi di integrazione comunitaria, abbandonando il binomio identità locale-territorio.

L'incongruenza e l'inadeguatezza comunale, come emerso nel corso di tutto questo studio, sono ormai dati evidenti della realtà della Repubblica italiana. La legge 56/2014, pur ponendosi in un contesto di difficoltà, ha

saputo esprimere la vocazione nazionale alla liquidazione del problema. La diminuzione del numero dei Comuni, finalmente con forza negli ultimissimi anni, è un risultato evidente e che lascia ben sperare.

Il mutato e mutevole sistema delle autonomie locali ha, dunque, ragion d'essere solo alla luce di una revisione costante e coerente, in cui l'aggregazione è l'esatto *continuum* del riconoscimento dell'amministrazione locale come amministrazione generale, derivata dai dettami della revisione del Titolo V.

In conclusione, l'efficacia della fusione si appalesa, non tanto per la riduzione dei costi politici e amministrativi, ma, soprattutto, per i processi economici generati dall'integrazione territoriale. Tanto maggiore sarà la consapevolezza di sindaci e cittadini sui benefici di medio-lungo periodo, tanto maggiore sarà la motivazione a superare i diversi problemi che, nel breve periodo, hanno ostacolato i progetti di aggregazione.

## **ABSTRACT**

This work analyses, starting from a reflection on the birth of the Municipalities, the history and the minimum setting of the Italian Republic.

The first chapter is centred on the definition of the Municipal body as representation of its own community, according to which it takes care of the interests and promotes its development. As such the Municipality is defined as a local authority, due to the extent of the interests related to the territory of competence; territorial entity, as the territory is one of its constituent elements; self-governing body, for the power to issue administrative acts with the same effectiveness as the state ones; necessary body, as an original body and closer to the citizens; a membership entity required, by virtue of the recognition to it of all the citizens who live there and establishes an exponential corporate base of their community.

The speech will take shape starting from the lacking implementation policy of the local authorities in the first years of life of the Italian Republic, up to the analysis of the local reorganization in the 90s: with a first affirmation of the autonomistic principle, with the direct election of the mayors (1993) and the ambitious proposals of law 59/1997 regarding the decentralization of the administrative system.

After the brief analysis of the development path of the local authority, the study focuses on the reform of Title V, through l. Const. 3/2001 and on the importance assumed, in the process of coordination in a regulatory body of all the rules that are often subordinate to local authorities, from the single text on the regulation of local authorities, T.U.E.L. [Single text on local authorities], (approved with legislative decree 267/2000).

At least in terms of principle, the legislator has overturned the classic conception of the administration of the Republic which envisaged a sort of "autarchic model of public administration", typical of the statutory period, which sees territorial entities as mere custodians of tasks and tasks mainly referred to a discretion attributed from above. Thus guaranteeing, finally, the innovative strength of the art. 5 Cost, for which the administration of the Republic becomes a local and autonomous administration, based on the minimum level, as well as Municipal.

The reform, in fact, has pursued a necessary remodelling of the local administration, which, supported by the constitutional principles of adaptation, subsidiarity and differentiation, has become a general administration, in which the territorial entities will be considered as a tendentially universal competence, capacity for interpreting needs and interests from the reference social-territorial context.

In effect, a fundamental element of the revision was the recognition of the same constitutional dignity of the various institutional subjects that constitute the Republic. This means, ultimately, to overcome any idea of hierarchizing relationships within institutional and administrative structures.

The overturning of the administration, however, in its extraordinary capacity for innovation, has left, indeed, very far from the theoretical model traced by the constitutional reform of 2001 itself.

The limits to the reform essentially concern the completion of the constitutional process of renewal (or improvement) and its implementation. The main pending issue of the revision, still not dissolved, is that of the effective and organic implementation of the novel of the title V, starting from a correct perception of the

revolutionary value of the principles of autonomy and subsidiarity, sanctioned therein, fully developing the potential of art. 5 Const..

Over the years, significant problems have arisen in this regard due to the implementation of the incomplete and confused provisions, which arose with the political alternation of the government of various majority forces, starting with the XIV legislature, which, on several occasions, overturned or modified the original setting.

The research in question, then, will also briefly discuss the possible simplifications and clarifications of the functions of all institutional levels that can enable the contracting entity to carry out the functions assigned to it, with the necessary transfer of economic and financial resources.

The second part of the analysis, the focus on which the study is focused, starts from an incontrovertible historical fact, namely the constant increase in the number of Municipalities in the Italian Republic. Specifically, one wonders whether the concrete implementation of the Republic of autonomies does not clash with the incompatibility of the number of Italian micro-Municipalities. In fact, according to the data reported in the text, even 20% of the Municipalities that make up the Republic have a population of between 1.000 and 2.000; 70%, on the other hand, have a population of less than 5.000.

The second chapter, for these reasons, will cover all the historical stages that led to the affirmation of a necessary provision of territorial reorganization of local authorities.

This process takes the form, at first, already with l. 142/1990, which under article 11 provided for the prohibition of institutions of new Municipalities with a population less than 10.000 units and also favoured the mergers of Municipalities with a population less than 5.000 inhabitants.

However, due to the problems that emerged in relation to the difficulties of local authorities in overcoming the obstacles of localism and traditionalism, the process mentioned will never find its way. In fact, all the provisions of the Republic for the aggregation, as well as with the consortia that with the unions of Municipalities, are scarce, if not non-existent.

However, at a time of great economic and financial crisis (starting in 2009), new impetus to the prerogative of territorial reorganization will be given by l. 56/2014 (*so-called Delrio Law*), with economic and procedural support for Municipal unification. Specifically, after having briefly analysed all the constituent elements of the aforementioned law, the analysis will focus on the establishment of the merger, ie the pursuit of consolidation between two or more adjacent Municipalities, to reduce the number of local authorities present in the Republic. In particular, the new arrangements amplify, strongly, the legislation to favour the merger of Municipalities and the rationalization of the exercise of the functions.

For these reasons, at the centre of the analysis there will be all the necessary changes to the current institutional-administrative set-up, to satisfy, or to better guarantee, the changed needs of the territories, both in terms of services and representativeness.

The current ineffectiveness of the local administration as a general administration, in fact, has increasingly highlighted the prospect that Municipal associations become the only useful tool to overcome the problems

related to the management of minimal tasks, since only the development of a consistent and effective association system will guarantee complete exercise of all Municipal functions.

The ultimate goal of the state legislator, respecting this prerogative and the original wording of the reform of Title V, would be to allow even the smallest Municipal bodies to reach the minimum level of adequacy, under the organizational and functional profiles, to perform the tasks assigned to them, and thus arrive at a declination of the principle of differentiation such as to recompose the antinomy between community identity and management effectiveness.

Given these premises, the aim of the legislation under analysis was to achieve the best possible set-up of the autonomies, in the current constitutional system, simplifying the order and rationalizing the functions, in the general framework of expenditure reduction.

However, law 56/2014 presented major critical issues both at a political level and in terms of constitutional legitimacy for what concerns: the lack of involvement of territorial autonomies (for the establishment of metropolitan cities); the inconsistency of the rule which assigns a local authority to management functions without providing for the executive bodies; exclusion from representation as metropolitan auditor of non-capital Municipalities; and, finally, the suppression of direct election for provincial bodies.

Therefore, the provisions of the Court that answered the questions of constitutional illegitimacy will be summarized and, therefore, the will of the judges to not stop the process of reform of the local fabric put in place by the state legislator will emerge.

Subsequently, the study will focus on the analysis of the numbers of local authorities currently operating in Italy. The recent reduction in the number of Municipalities in our country it's obvious, also thanks to all the economic incentives (and not only) presented by l. 56/2014 and all the regional laws of reference.

Considering the processes implemented, in fact, on 8 February 2019, Italy is no longer the Country of the 8.000 Municipalities, as the number of these fell to 7.918 units.

The decrease is evident compared to 8.092 Municipalities in 2012 (-174) and 7-983 in 2017 (-65).

The percentage change, in fact, between the years 2011-2019 is even -2.1%.

The third chapter of this work, on the other hand, will analyse the even more recent trend towards the aggregation of medium-large municipalities. In fact, precisely following the l. 56/2014, for the part in which the metropolitan cities are finally established, a general climate of concern is established for all those bodies that claimed that the birth of metropolitan cities would lead to a new gap between metropolitan areas and areas lacking metropolitan requirements.

In this way, to avoid the increase in territorial differentiation, already a major Italian problem, medium-large centres, worried about the loss of visibility and opportunities at national level, are working towards this metropolitan perspective.

In past few years, in fact, many Italian Regions, especially Emilia-Romagna, Veneto, Piedmont and Lombardy, have facilitated and encouraged the process of merger and Municipal incorporation, in all its forms, thus

pursuing the dual objective of reaching a minimum level of services for the community and of minimizing the expenses of public administrations.

There are many concrete examples: starting from the provincial aggregation to the metropolitan aggregation perspective for the provincial capitals with the neighbouring lower density entities.

Specifically, in conclusion, the general framework of Municipal reorganization will be summarized, by way of example, by the recent merger of the Municipalities of Corigliano Calabro and Rossano, in the Province of Cosenza. The merger in question, while representing an exception in the dramatic calabrese scenario of implementation, represents a case of merit at national level of use of the legislation on mergers for medium-large cities.

This last fusion has led to the birth of the third city of Calabria for resident population, with a number of inhabitants second only to the chief towns of Reggio Calabria and Catanzaro, as well as to the largest city of the entire Region.

Therefore, while not neglecting the problems that still remain in the complete implementation of the reform of Title V, as for the constitutionalizing of law 56/2014, it is evident how the normative dictation of territorial reorganization arises, in the critical national economic context, as defence of the same path of enhancement of the minimum local authority, started, in fact, with the l. Const.3/2011.

Indeed, fusion means effectiveness and efficiency.

Effectiveness as an improvement of services to citizens, through the maintenance of minimum services, against the envisaged cuts; the improvement of existing ones and the possibility of investing and activating new ones for the community.

And again, in terms of efficiency towards optimizing management with: the possibility of incorporating extraordinary state and regional contributions; the exception to the stability pact; economies of scale and cost containment.

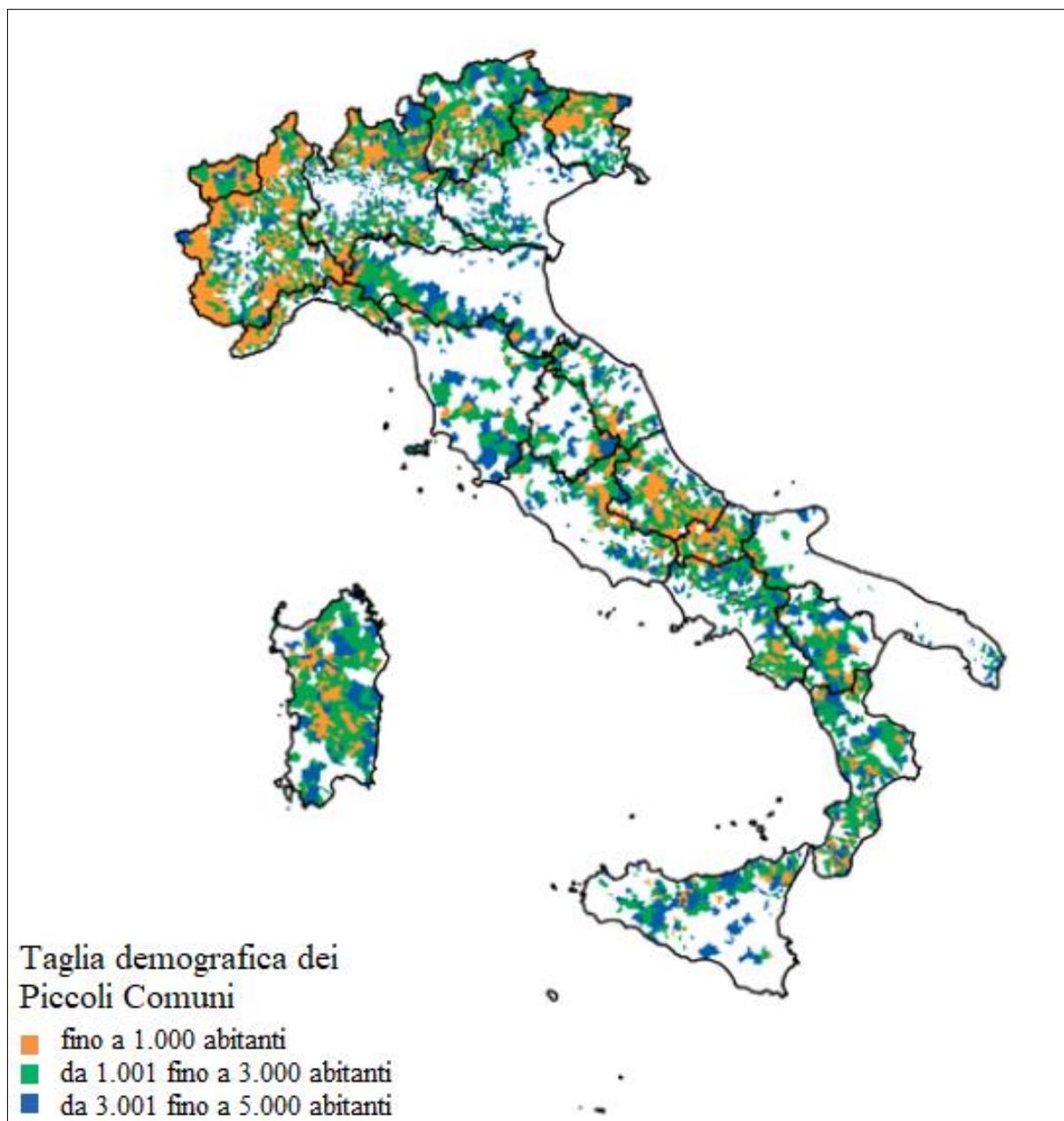
The results, in practical terms, not surprisingly, are obvious: organizational improvement; growth of the territory (through development and enhancement strategies, as well as the consequent greater political weight, towards the metropolitan logic); simplification of the institutional framework and greater representation of the territory in the associated bodies.

Here, in conclusion, that the process of territorial reorganization turns out to be useful, if not indispensable, to rethink the assignment of the fundamental functions to the local authorities (for too long away from a coherent division), as well as to revive the economy, tourism, the culture and tradition of the entire nation.

## APPENDICE

### 1. Geografia italiana: incidenza sul totale dei piccoli Comuni

Fig. 1 – La distribuzione geografica dei piccoli Comuni italiani



Tab. 1 – La taglia demografica dei piccoli Comuni

	Fino a 1.000 abitanti	Tra 1.001 e 3.000 abitanti	Tra 3.001 e 5.000 abitanti	Totale	Più di 5.000 abitanti
<i>Numero Comuni</i>	<b>1.985</b>	<b>2.534</b>	<b>1.108</b>	<b>5.627</b>	2.420
<i>% sul totale</i>	<b>35,30%</b>	<b>45,00%</b>	<b>19,70%</b>	<b>69,90%</b>	30,10%

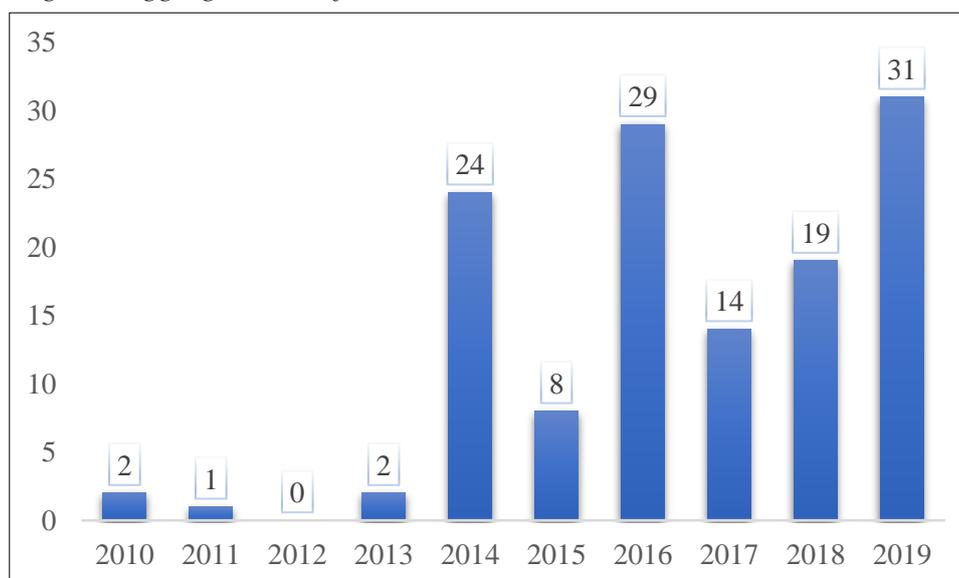
[Fonte: rielaborazione personale su dati ANCI – Area ricerca ISTAT 2015]

## 2. I numeri delle fusioni e delle incorporazioni (2010-2019)

Tab. 2 – Numero di fusioni istituite per Regione, 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Valle d'Aosta</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Piemonte</i>	0	0	0	0	0	0	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>11</b>
<i>Liguria</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>	0
<i>Lombardia</i>	0	<b>1</b>	0	0	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>
<i>Veneto</i>	0	0	0	<b>1</b>	<b>1</b>	0	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
<i>Trentino-Alto Adige</i>	<b>2</b>	0	0	0	0	<b>4</b>	<b>18</b>	0	<b>1</b>	<b>1</b>
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	0	0	0	0	<b>1</b>	<b>1</b>	0	0	<b>2</b>	0
<i>Emilia-Romagna</i>	0	0	0	0	<b>4</b>	0	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<i>Toscana</i>	0	0	0	0	<b>7</b>	<b>1</b>	0	<b>3</b>	0	<b>1</b>
<i>Marche</i>	0	0	0	0	<b>2</b>	0	0	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<i>Umbria</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Lazio</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Molise</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Abruzzo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Campania</i>	0	0	0	<b>1</b>	0	0	0	0	0	0
<i>Basilicata</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Puglia</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
<i>Calabria</i>	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>	<b>1</b>	0
<i>Sicilia</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sardegna</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fig. 2 – Aggregato delle fusioni istituite a livello nazionale, 2010-2019



[Fonte: rielaborazione personale su dati ISTAT e Ministero dell'interno]

## BIBLIOGRAFIA

- AIELLO, F. (2017). *Il caso calabrese*. Open Calabria, pp. 1–10.
- ANCI, IFEL, & ISTAT. (2015). *Atlante dei piccoli Comuni*.  
Disponibile da: <https://www.fondazioneifel.it>
- ANDREANI, A. (2005). *Le assemblee elettive degli enti locali (appunti sui profili di effettività delle competenze attribuite)*. In G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.1* (pp. 78–96). Napoli, Italia: Jovene editore.
- ARENA, G. (2005). *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, u.c. della Costituzione*. In G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.1* (pp. 192–199). Napoli, Italia: Jovene editore.
- BARBERA, A., & FUSARO, C. (2016). *Corso di diritto pubblico* (9ª ed.). Bologna, Italia: Il Mulino.
- BARTOLE, S., BIN, R., & PITRUZZELLA, G. (n.d.). *Diritto costituzionale*. Torino, Italia: G. Giappichelli Editore.
- BIN, R. (2002). *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione. Le Regioni*, (2), 365–382.  
<https://doi.org/10.1443/5667>
- CALLEJÓN, F. B., & D'ATENA, A. (2015). *La riorganizzazione dei territori comunali: istituzione di nuovi comuni mediante fusione e unione di Comuni*. In F. Politi (Ed.), *Scritti in onore di Antonio D'Atena* (pp. 2586–2613). Milano, Italia: Giuffrè.
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI XVIII LEGISLATURA. (2018). *Unioni e fusioni di Comuni*. Disponibile da: [https://temi.camera.it/leg17/temi/unioni\\_fusioni\\_comuni](https://temi.camera.it/leg17/temi/unioni_fusioni_comuni)
- CARRINO, A. (2005). *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*. In G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.1* (pp. 642–679). Napoli, Italia: Jovene editore.
- CASSESE, S. (2001). *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione. Giornale di diritto amministrativo*, 1193(-), 1–23.
- COTTA, M., DELLA PORTA, D., & MORLINO, L. (2008). *Scienza politica*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- D'ATENA, A. (2002). *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V. Le Regioni*, (2), 305–320. <https://doi.org/10.1443/5664>
- DE MARTIN, G. C. (n.d.). *Il sistema delle autonomie locali dopo il titolo V: quali prospettive?* Documento presentato presso le Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e 1ª del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul titolo V, della parte II della Costituzione, Roma, Italia. Disponibile da: [http://docenti.luiss.it/demartin/files/2008/12/de\\_martin\\_audizione\\_2006.pdf](http://docenti.luiss.it/demartin/files/2008/12/de_martin_audizione_2006.pdf)
- DE MARTIN, G. C. (2005). *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*. In G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.2* (pp. 951–975). Napoli, Italia: Jovene editore.
- DE MARTIN, G. C. (2005). *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. In G. C. De Martin (Ed.), *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*. (pp.

- 30–50). Disponibile da: <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/DE-M/DE-MARTIN-Autonomie-locali.pdf>
- DE MARTIN, G. C. (Ed.). (2017). *L'amministrazione capovolta - Studi sull'opera di Giorgio Berti (3)*. Padova, Italia: CEDAM.
- DELLA TORRE, R., & CESTARI, A. (2018). *La fusione fa la forza - Le aggregazioni tra Comuni per lo sviluppo del territorio*. Milano, Italia: FrancoAngeli.
- DI FOLCO, M. (2007). *La garanzia costituzionale del potere normativo locale: statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti fra tradizione e innovazione costituzionale*. Padova, Italia: CEDAM.
- ELIA, L. (n.d.). *Introduzione*. In T. GROPPI, & M. OLIVETTI (Eds.), *La Repubblica delle autonomie - Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*. (pp. 7–10). Torino, Italia: G. Giappichelli.
- Falletta, P. (2012). *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del titolo V*. Roma, Italia: Aracne.
- FEDELE, G., & SERGIO, F. (2019). *Proposta di legge n. 244/10 di iniziativa legislativa dei consiglieri Franco Sergio e Orlandino Greco, recante "disposizioni in materia di riordino territoriale delle circoscrizioni comunali – modifiche alla l.r. 13/1983"* (Consiglio regionale della Calabria, settore Commissioni Affari istituzionali, riforme, sanità, attività sociali, culturali e formative, ambiente e territorio). Disponibile da: <http://portale.regione.calabria.it/website/>
- FILIPPINI, R., & MAGLIERI, A. (2015). *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*. *Istituzioni del federalismo*, 2(2015), 313–329.
- FONTANA, G. (2005). *I poteri sostituiti nella Repubblica delle autonomie*. Disponibile 30 Marzo, 2019, da: [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)
- GIANNINI, M. S. (1959). *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*. In M. S. GIANNINI (Ed.), *Enc. dir.* (4<sup>a</sup> ed., pp. 356–358). Milano, Italia: Giuffrè.
- GIANNINI, M. S. (1971). *Il riassetto dei poteri locali*. *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 455.
- ISTAT (Istituto nazionale di statistica). (2011). *Italia in cifre*. Disponibile da: <https://www.istat.it/it/files/2011/03/Italia-in-cifre.pdf>
- ISTAT. (2019). *Codici statistici delle unità amministrative territoriali - Novità per l'anno 2019*. Disponibile da: <https://www.istat.it/storage/codici-unita-amministrative/Novita%20C3%A0-2019-2017.pdf>
- LIPPOLIS, V. (2006). *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*. *Federalismi.it*, 25(2), 1–20.
- LUPO, N. (n.d.). *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?* Osservatorio sulle fonti, pp. 1–4. Disponibile da: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)
- LUPO, N., & LIPPOLIS, V. (2017, 15 Maggio). *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*. *Amministrazione in cammino*, pp. 1–18.
- MASSARI, G. (2016). *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*. *Federalismi.it*.

- MELONI, G. (2005). *L'amministrazione locale come amministrazione generale*. Roma, Italia: LUISS University Press.
- MELONI, G. (2016). *Quale organizzazione e quali risorse per il nuovo assetto delle funzioni*. Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo), 1(15), 1–14.
- MERENGI, E. M. (2005). *Lo statuto comunale: l'altro modo di essere dell'autonomia*. In G. Berti (Ed.), *Scritti in onore di Giorgio Berti - VOL.2* (pp. 1445–1486). Napoli, Italia: Jovene editore.
- ORLANDO, V. E. (1908). *Il Comune*. In S. ROMANO (Ed.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano (vol. II, parte I)* (pp. 230–233). Milano, Italia: Società Editrice Libreria.
- PAJNO, A. (2007). *Il piccolo Comune come modello ordinamentale. Una disciplina speciale per mutare approccio in un quadro unitario*. *Ancirivista*, 116(116), 1–5.
- PIZZETTI, F. (2005). *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*. Milano, Italia: Giuffrè.
- PIZZETTI, F. (2005). *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*. Milano, Italia: Giuffrè.
- SALERNO, G. M., & FABRIZZI, F. (2014). *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*. Napoli, Italia: Jovene.
- STERPA, A. (2014). *Il nuovo governo dell'area vasta - Commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*. Napoli, Italia: Jovene 2014.
- STERPA, A., GRANDI, F., FABRIZZI, F., & DE DONNO M. (2015). *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*. Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico ita., comparato ed europeo).
- TUBERTINI, C. (2016, aprile). *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*. *Istituzioni del federalismo*, pp. 857–865.
- VANDELLI, L. (2015). *Il sistema delle autonomie locali (6ª ed.)*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- VANDELLI, L. (2017). *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*. *Il Mulino - Rivisteweb*, 1(2), 35–60. <https://doi.org/10.1443/87711>
- VESPERINI, G., & TUBERTINI, C. (2014). *La legge "Delrio": il riordino del governo locale - Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*. *Giornale di diritto amministrativo*, 8(9), 786–804.

#### 1. Atti normativi di riferimento

(in ordine di citazione)

Costituzione italiana; l. 1102/1971; d.lgs. 267/2000; l. 142/1990; l. 81/1993; l. 59/1997; l. 127/1997; l. 59/1997; d.lgs. 112/1998; l. Cost 3/2001; d.lgs. 77/1995; l. 131/2003; A.S. n. 1464; l. 42/2009; A.S. n. 2259; l. 78/2010; d.l. 201/2011; d.l. 95/2012; l. 278/1976; l. 265/1999; l. 191/2009; sent. 22/2014; sent. 44/2014; sent. 50/2015; d.l. 90/2014; l. 190/2014; d.l. 91/2018; l. 68/2012; l.r. 15/2006; l.r. 9/2016; l.r. 13/1983; l.r. 2/2018.