

Università del Salento, Dipartimento di Scienze dell'Economia

**Studio di fattibilità sull'ipotesi di fusione dei comuni
di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi**

**Hanno partecipato alla stesura dello studio Stefano Adamo (Coordinatore), Michele
G. Giuranno, Luigino Sergio e Fabio De Matteis**

INDICE

1. ANALISI DESCRITTIVA	3
2. IL PROCEDIMENTO DI FUSIONE DI COMUNI NELLA LEGISLAZIONE COSTITUZIONALE, ORDINARIA E REGIONALE DELLA PUGLIA	24
3. LA FUSIONE NEL DIRITTO SOCIETARIO	34
4. LA RIFORMA DEL LIVELLO COMUNALE IN EUROPA	66
5. LA FUSIONE DI COMUNI NELLA LEGISLAZIONE STATALE	69
6. LA FUSIONE DEGLI ENTI LOCALI TERRITORIALI	104
7. FUNZIONI FONDAMENTALI, LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, COSTO STORICO E FABBISOGNO STANDARD	179
8. LA RAPPRESENTANZA ISTITUZIONALE E GLI ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE NELL'IPOTESI DI UN NUOVO COMUNE	218
9. LA FUSIONE DI COMUNI E LA SUA INCENTIVAZIONE FINANZIARIA NELLA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE PUGLIA	248
10. IPOTESI DI FUSIONE DEI COMUNI DEL NORD SALENTO. ANALISI FINANZIARIA: STATUS QUO E LUNGO PERIODO	373
11. FLUSSI TURISTICI	385

1. ANALISI DESCRITTIVA

I COMUNI DI CAMPI SALENTINA, SQUINZANO E TREPUIZZI

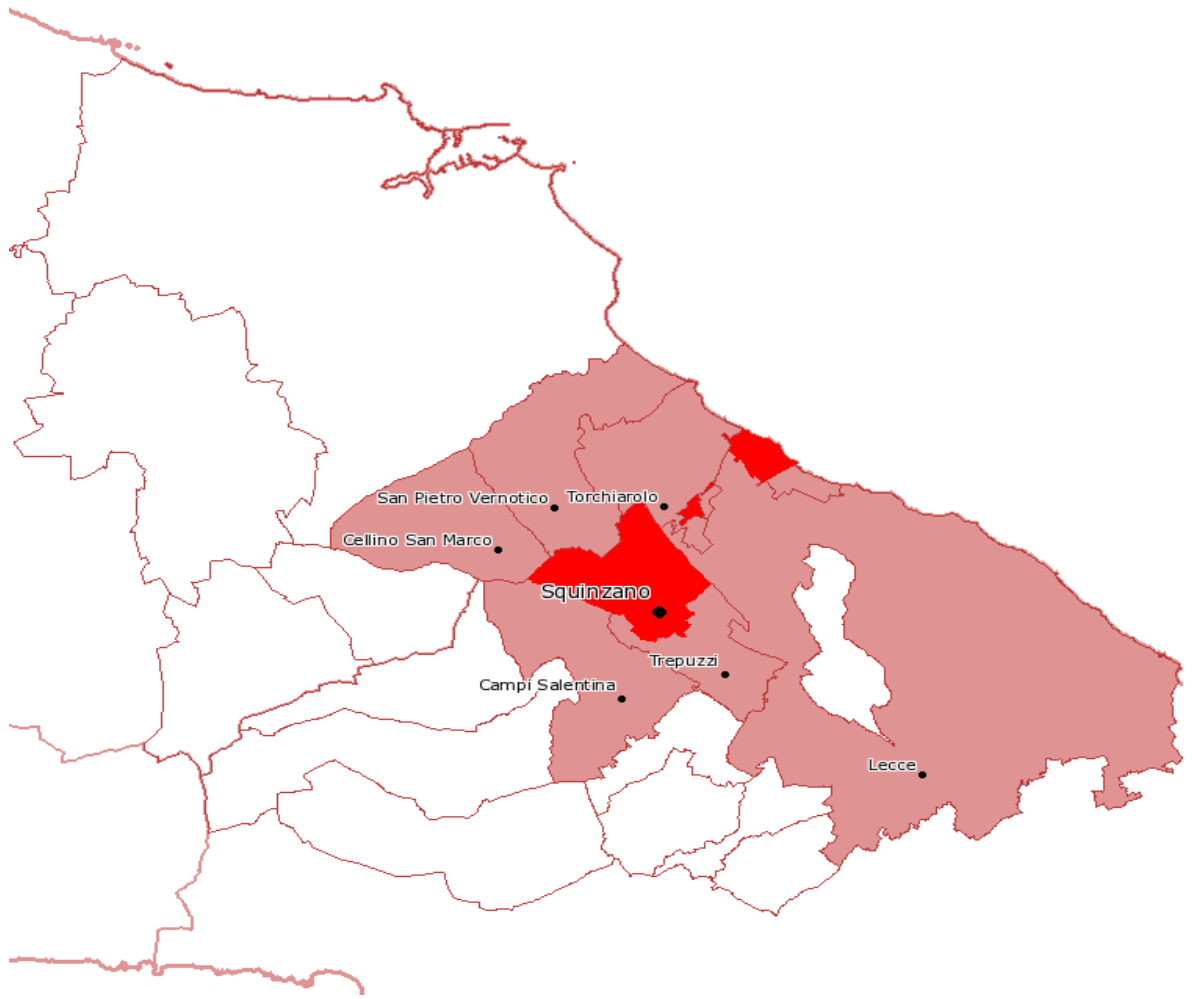
Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi sono tre comuni pugliesi appartenenti alla provincia di Lecce, collocati nella zona a nord del capoluogo di provincia, e componenti l'ente secondario denominato Unione dei comuni del Nord Salento, assieme a Guagnano, Novoli, Salice Salentino e Surbo, costituito il 27 settembre del 2002.

Quanto segue presenta un'analisi geopolitica e demografica dei tre comuni.¹

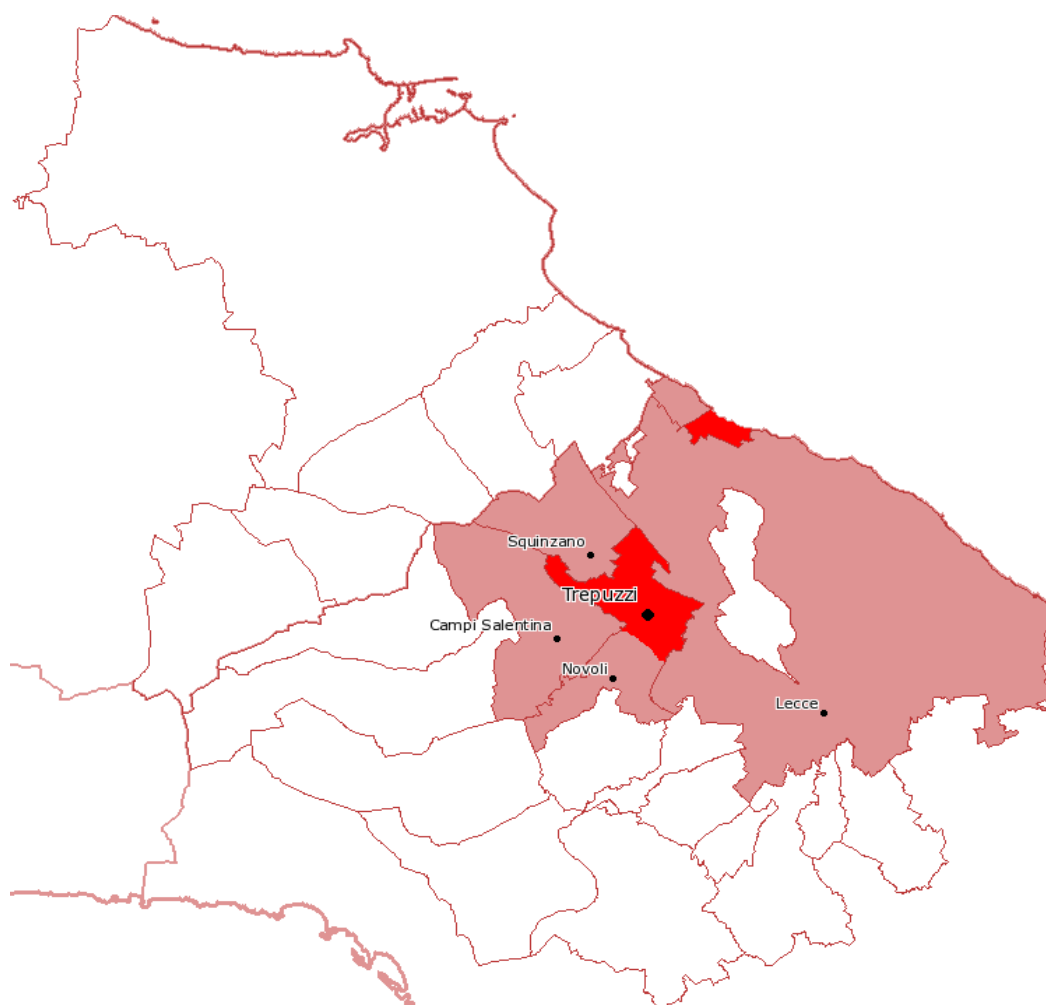
Analisi geopolitica

Squinzano è un comune di 14.031 abitanti. Situato ai limiti più settentrionali della provincia leccese, confina con la parte meridionale della provincia di Brindisi e dista 16,5 km dal capoluogo provinciale. Il territorio comunale si estende per 29,78 km² e risulta compreso tra i 15 e i 57 metri sul livello del mare, con l'altezza massima che si raggiunge presso la Serra di Sant'Elia. In dettaglio, Squinzano confina a nord con i comuni di Cellino San Marco (BR) e San Pietro Vernotico (BR), a est con i comuni di Torchiarolo (BR) e Lecce, a sud con il comune di Trepuzzi (LE) e a ovest con il comune di Campi Salentina (LE). Squinzano comprende anche le piccole isole amministrative denominate "Sette Dolori" intercluse nel comune di Torchiarolo. Al comune appartiene anche la parte settentrionale della marina di Casalabate, sulla costa adriatica. In particolare, mediante il decreto n. 388 del 16 maggio 2012 del presidente della Regione Puglia, seguente al referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, è stato disposto il passaggio definitivo della marina di Casalabate alla giurisdizione dei comuni sia di Squinzano che di Trepuzzi.

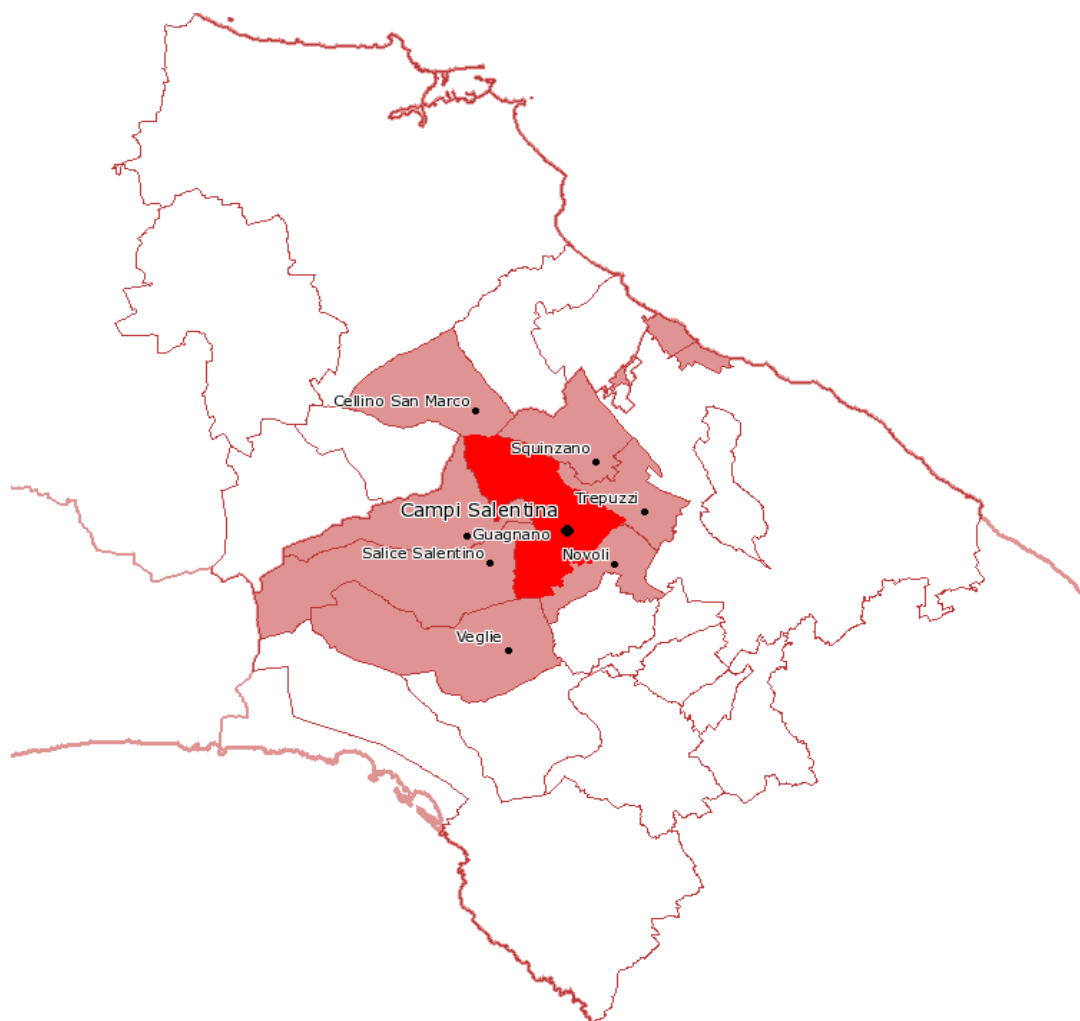
¹ Si ringraziano per la collaborazione Vanessa Arena, Oronzo Giordano e Roberto Girasoli.



Trepuzzi è un comune di 14.512 abitanti. Situato nel Salento, si colloca a nord-ovest del capoluogo provinciale, dal quale dista 12 km. Il territorio comunale di Trepuzzi, occupa una superficie di 23,43 km², ed è compreso tra i 33 e i 60 metri sul livello del mare. In particolare, Trepuzzi confina a nord con il comune di Squinzano (LE), a est con il comune di Lecce, a sud con il comune di Novoli (LE) e a ovest con il comune di Campi Salentina (LE). Al comune appartiene anche la parte meridionale della marina di Casalabate, sulla costa adriatica del Salento.



Campi Salentina è un comune di 10.322 abitanti. Il territorio comunale sorge a 15 km dal capoluogo provinciale in direzione nord-ovest e si estende per 45,88 km². Si rileva quindi che, nonostante il territorio di Campi Salentina occupi una superficie più ampia rispetto ai comuni di Squinzano e Trepuzzi precedentemente analizzati, rappresenta l'ente comunale con la minore popolazione residente; il comune oggetto di studio si caratterizza, infatti, per la più bassa densità demografica. Infine, il territorio comunale di Campi Salentina, confina a nord con i comuni di Cellino San Marco (BR) e Squinzano (LE), a est con il comune di Trepuzzi (LE), a sud con i comuni di Novoli (LE) e Veglie (LE), ad ovest con i comuni di Salice Salentino (LE) e Guagnano (LE).



Le tre mappe sopra riportate e la tabella che segue riassumono il quadro geopolitico dei tre comuni. Un primo aspetto fondamentale per il progetto di fusione riguarda la distanza reciproca tra i tre enti comunali oggetto di studio. In particolare, i territori comunali di Squinzano e Trepuzzi distano rispettivamente 4,6 km; i comuni di Squinzano e Campi Salentina distano 4,8 km; infine i comuni di Campi Salentina e Trepuzzi distano invece 6,1 km.

Di seguito è riportata una tabella riassuntiva dei tre enti comunali oggetto di analisi e dei relativi comuni confinanti.

Tabella geopolitica riassuntiva				
Comune	Provincia	Superficie (kmq)	Popolazione residente (Istat 2017)	Densità demografica
Trepuzzi	Lecce	23,43	14.512	619,3
Squinzano	Lecce	29,78	14.031	471,1
Campi Salentina	Lecce	45,88	10.322	225,0
TOTALE		99,09	38.865	392,2
Comuni confinanti				
Lecce	Lecce	241,00	95.441	396,0
Veglie	Lecce	62,31	13.947	223,8
San Pietro Vernotico	Brindisi	46,94	13.556	288,8
Salice Salentino	Lecce	59,87	8.253	137,8
Novoli	Lecce	18,08	8.024	443,9
Cellino San Marco	Brindisi	37,84	6.530	172,6
Guagnano	Lecce	38,03	5.681	149,4
Torchiarolo	Brindisi	32,34	5.419	167,6
TOTALE		536,41	156.851	292,4
<i>Fonte: Comuniverso.</i>				

La tabella precedente rileva che in caso di fusione, i tre enti comunali, darebbero vita ad un nuovo ente amministrativo di 38.865 abitanti, occupando una superficie di 99,09 kmq. La popolazione residente e la superficie totale dei comuni confinanti ammontano, invece, a 156.851 abitanti e 536,41 kmq. La densità media dei tre comuni (392,2 abitanti per kmq) è, inoltre, superiore alla media dei comuni confinanti (292,4 abitanti per kmq).

Analisi demografica

L'analisi che segue prende in considerazione le dimensioni demografiche necessarie per delineare le caratteristiche principali dei comuni oggetto dello studio, ai fini di una potenziale fusione.

Le dimensioni demografiche e socioeconomiche considerate sono:

- Popolazione residente e sua composizione;
- Saldo migratorio netto e saldo naturale;
- Numero famiglie e numero medio dei componenti;
- Tasso di natalità e di mortalità.

Popolazione residente e sua composizione

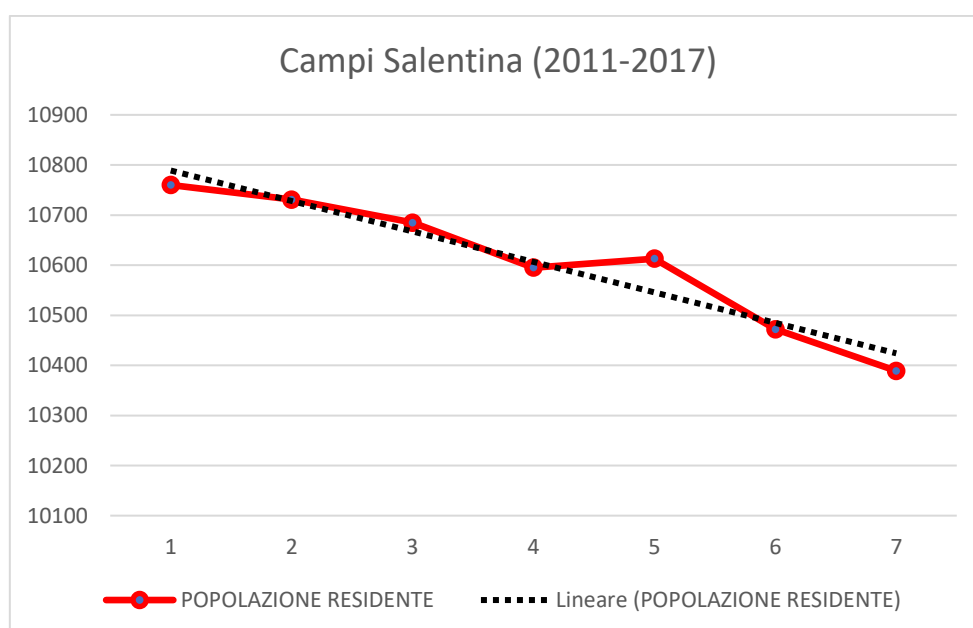
I grafici che seguono mostrano il trend della popolazione nei tre comuni nel periodo che va dal 01 gennaio 2011 al 01 gennaio 2018.

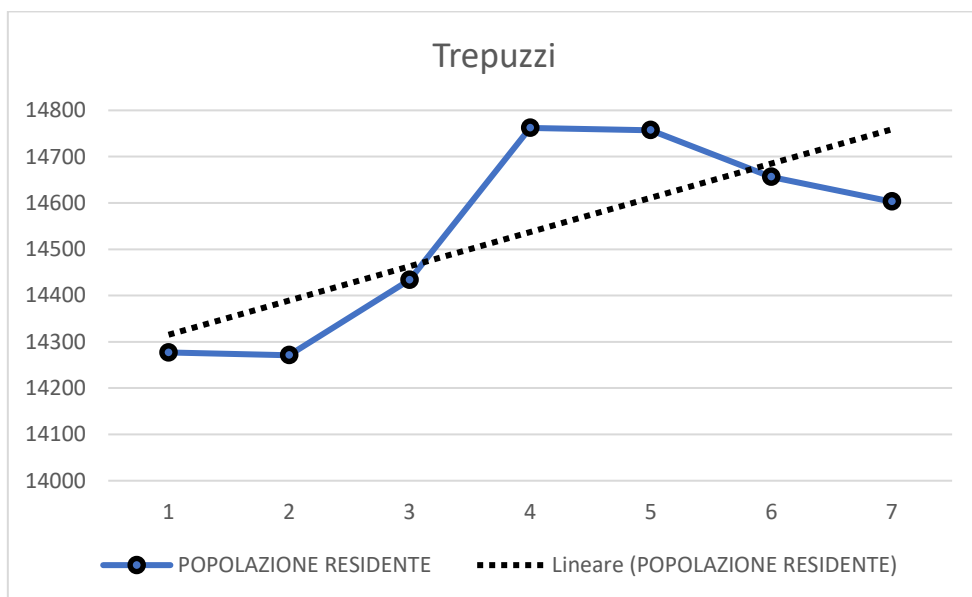
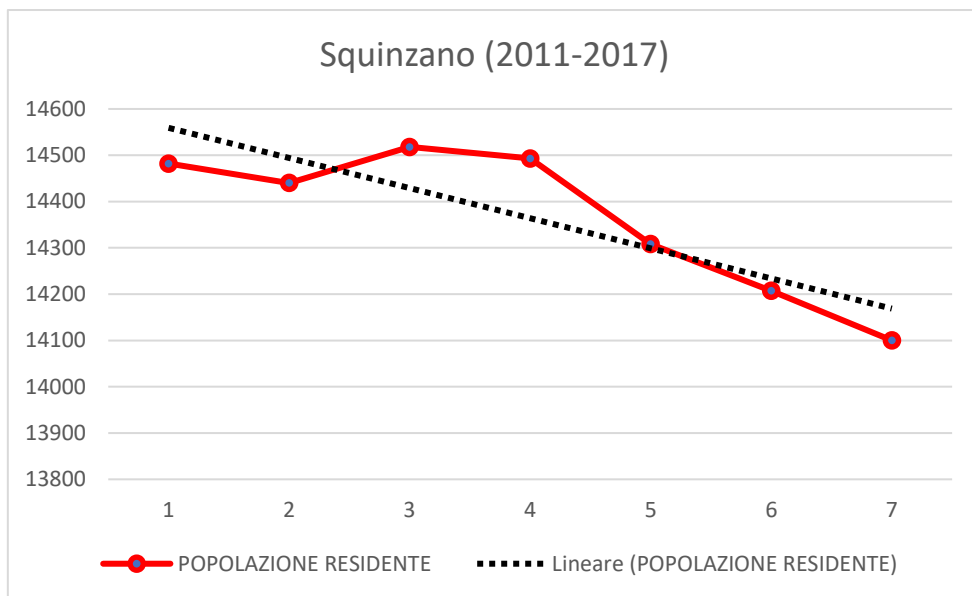
I tre comuni mostrano tendenze di medio periodo differenti tra loro. L'unico comune con il trend positivo è Trepuzzi la cui crescita non è, tuttavia, costante nel periodo considerato e si attesta complessivamente al 2,28%. Negli ultimi anni considerati, tra il 2014 e il 2017, la popolazione di Trepuzzi ha mostrato un andamento decrescente.

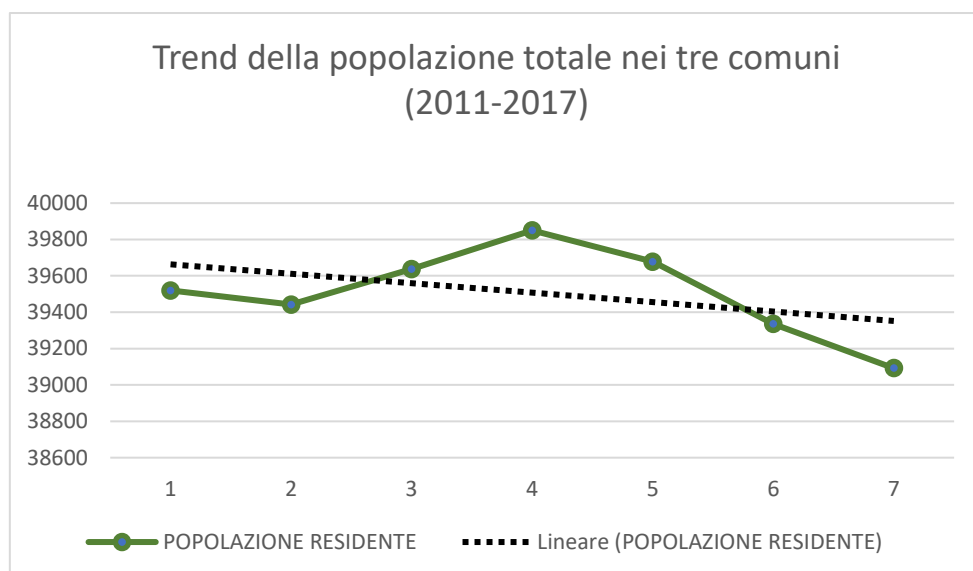
I comuni di Campi Salentina e Squinzano mostrano un trend negativo. Il primo ha subito una variazione negativa del 3,45% nel periodo considerato, mentre il secondo del 2,64%.

L'ultimo grafico mette in risalto il trend complessivo, considerando quindi i tre comuni in maniera aggregata, e ci consente di affermare che nel complesso la popolazione residente è in diminuzione nel periodo considerato poiché il trend aggregato è chiaramente negativo.

Popolazione residente nei comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi







Fonte dei grafici: elaborazioni proprie su dati Istat.

Saldo migratorio netto e saldo naturale

Al fine di individuare la causa che ha portato ai suddetti trend, occorre valutare due dimensioni per ciascun comune, il saldo migratorio netto e il saldo naturale. Per saldo migratorio netto s'intende l'effetto netto generato dalla differenza tra il numero di immigrati e quello di emigrati (iscritti meno cancellati all'anagrafe). Il saldo naturale dipende, invece, dalla differenza tra le nascite e i morti avvenute nel periodo considerato.

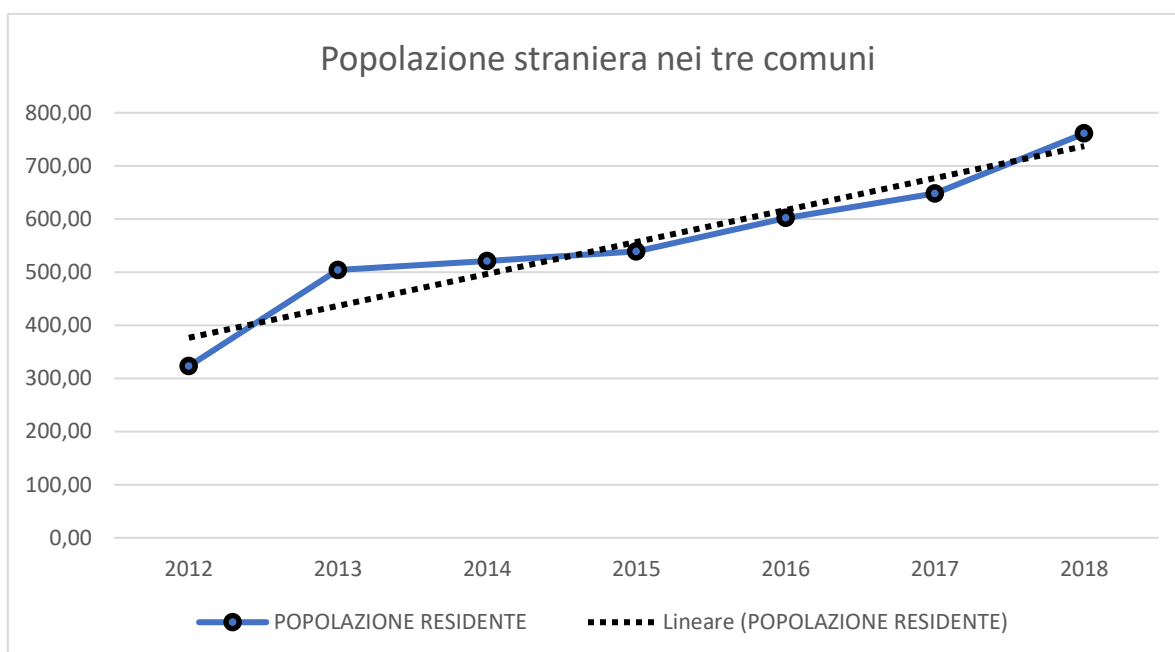
Saldo migratorio

Comune	Saldo migratorio netto						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Campi Salentina	-21	-19	-50	66	-69	-34	5
Squinzano	-10	-34	25	-110	-28	-46	36
Trepuzzi	-7	-72	315	27	-62	22	-20
Totale	-38	-125	290	-17	-159	-58	21

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Il saldo migratorio netto è molto variabile sia nel tempo, cioè per lo stesso comune negli anni, sia nello spazio, cioè tra i comuni stessi. Prescindendo dai valori assoluti registrati ed evidenziati nella tabella che precede, è interessante notare che due comuni hanno un saldo migratorio complessivo negativo negli anni 2011-2017 (Campi Salentina e Squinzano), mentre il saldo migratorio netto complessivo è positivo per Trepuzzi. A livello aggregato, si nota un saldo migratorio netto complessivo negli anni 2011-2017 in ribasso.

Numerosità degli stranieri al 1° gennaio di ogni anno



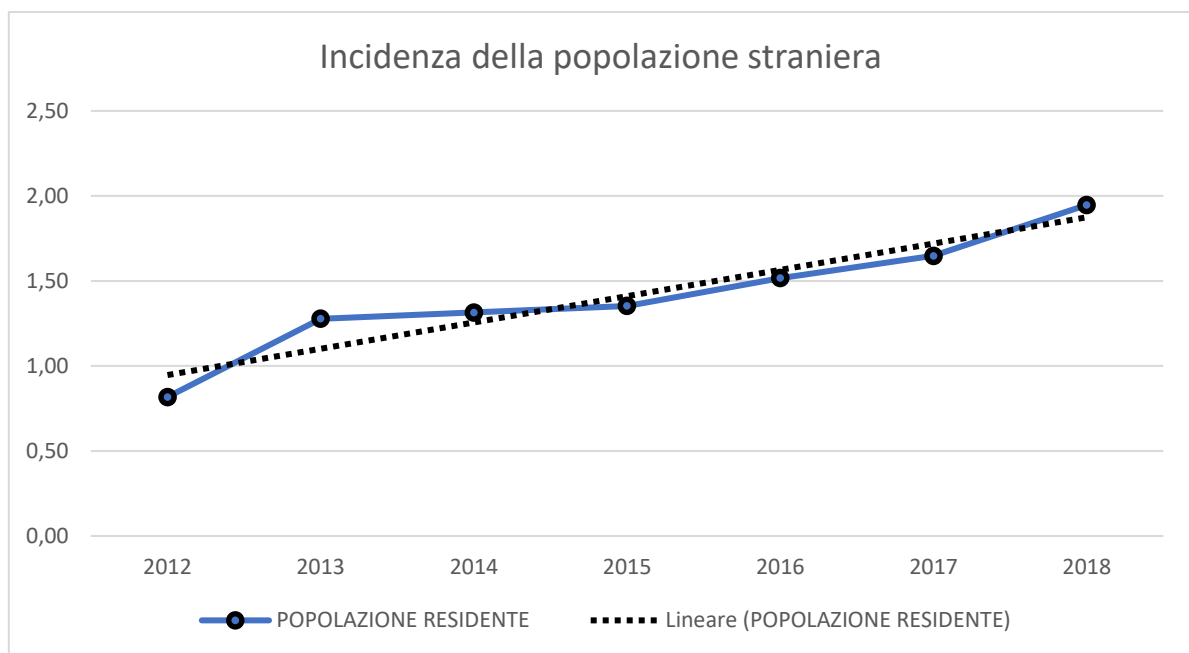
Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Quando si parla di popolazione residente non si considerano esclusivamente i cittadini italiani, ma anche gli stranieri che vivono e risiedono stabilmente nel nostro paese. Per completezza dell'informazione fornita si ritiene necessario evidenziare dapprima la numerosità della popolazione straniera e successivamente misurare l'incidenza sulla popolazione complessiva.

Come chiaramente visibile dal grafico che precede, la numerosità degli stranieri diventa sempre maggiore, infatti, si passa dai 323 individui nel 2012 ai 761 nel 2018. Questa crescita continua della numerosità non si è mai arrestata per tutto il periodo considerato dalla rilevazione. Cambia poco o nulla valutando tale componente per ciascuno dei tre comuni. Infatti, tutti i trend sono in rialzo, illustrando quindi una tendenziale crescita nel tempo.

L'incidenza della popolazione straniera su quella complessiva è aumentata sempre più nel tempo, portandosi dallo 0,82% nel 2011 all'1,95% nel 2017. Il comune che presenta la più elevata incidenza media (2012 – 2018) è Trepuzzi con un dato che supera il 2%.

Incidenza degli stranieri sulla popolazione residente numerosità degli stranieri al 1° gennaio di ogni anno – dato aggregato



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Saldo naturale

Comune	Saldo naturale						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Campi Salentina	-8	-27	-40	-48	-72	-49	-72
Squinzano	-32	-66	-50	-75	-73	-61	-105
Trepuzzi	1	7	13	-32	-39	-75	-71
Totale	-39	-86	-77	-155	-184	-185	-248

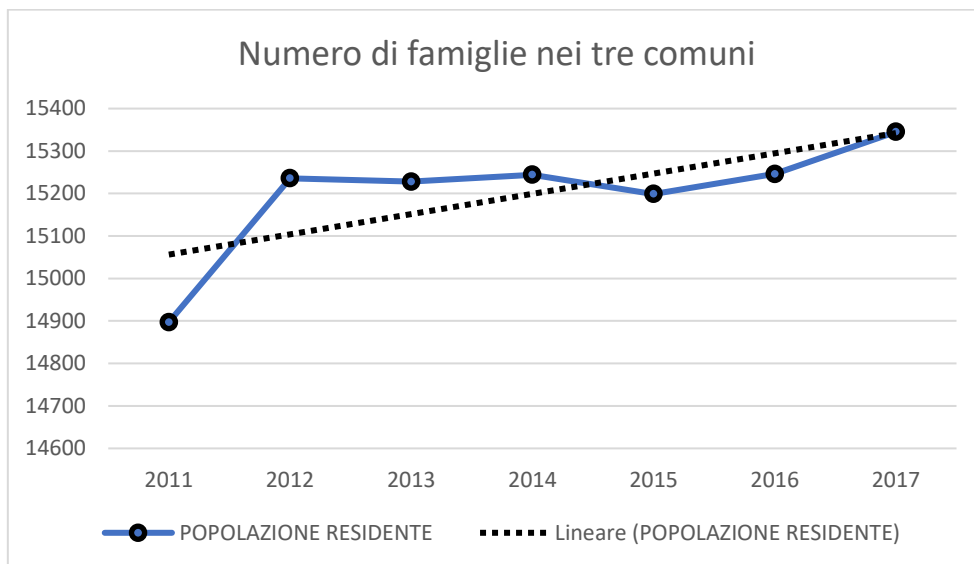
Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Il saldo naturale è, invece, abbastanza omogeneo nel tempo e nello spazio. Tutti i comuni evidenziano trend negativi. Valutando il fenomeno in termini di aggregato si nota una riduzione del saldo naturale molto elevata nel tempo. Nel 2017, per esempio, si registra un calo del 25,40% rispetto all'anno precedente.

Attraverso la combinazione dei dati relativi ai due saldi precedenti, è possibile affermare che i trend sono tutti negativi. Si avverte quindi il problema che caratterizza il Sud d'Italia negli ultimi anni, ovvero lo scarso numero delle nascite rispetto alle morti. Probabilmente tale problema è da ricercare nel mercato del lavoro, caratterizzato da un basso livello di offerta e quindi da un'elevata disoccupazione (soprattutto giovanile). Questi due fattori incidono concretamente sulle possibilità di formazione di nuove famiglie e conseguentemente sulle future nascite. I grafici che seguono in parte smentiscono e in parte confermano quanto sopra affermato. La numerosità delle famiglie, infatti, sta aumentando, mentre il numero medio dei componenti sta diminuendo.

Numero famiglie e numero medio dei componenti

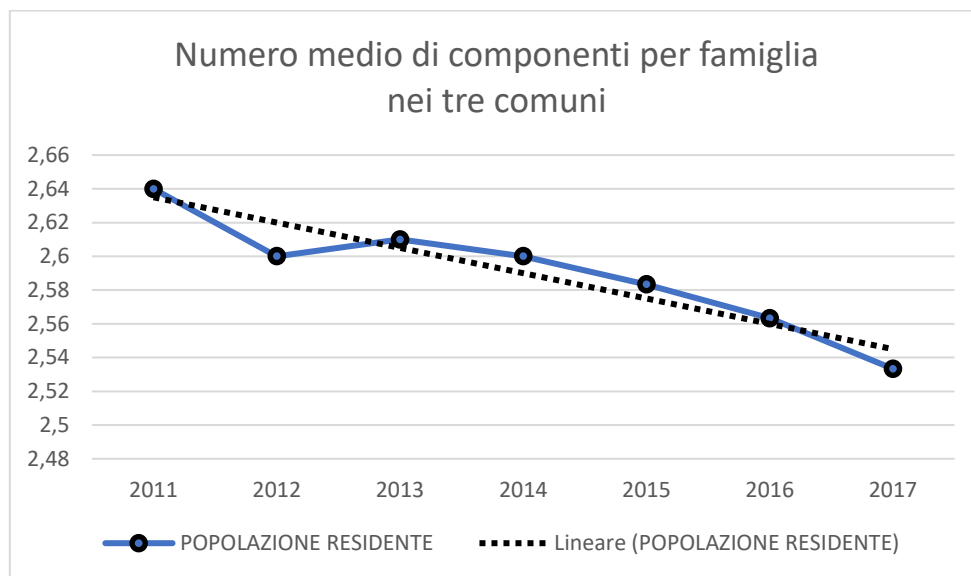
Numero di famiglie presenti al 31 dicembre di ogni anno



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Come detto pocanzi, il numero aggregato delle famiglie è in costante aumento e la variazione percentuale nel periodo 2011-2018 è stata del 3%. Da un punto di vista individuale, i comuni di Squinzano e Trepuzzi hanno subito un aumento rispettivamente del 4,45% e del 5,96%, al contrario di Campi Salentina che registra un calo del 2,68%.

Numero medio di componenti per famiglia



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

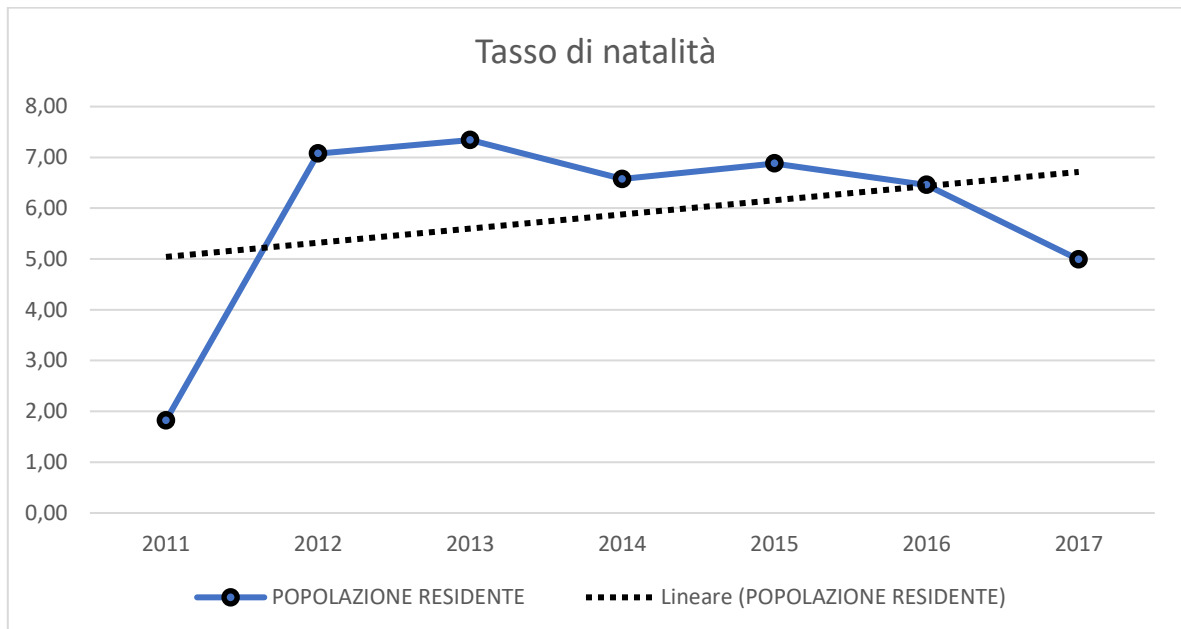
A differenza del numero di famiglie, che è in costante aumento, il numero medio dei componenti dei nuclei familiari (dato dal rapporto tra la popolazione residente e il numero delle famiglie anagrafiche) tende sempre più a diminuire. Nell'ultimo anno il numero medio di componenti del nucleo familiare si attesta a 2,53, dato leggermente superiore a quello medio provinciale (2,42) e a quello regionale (2,52). Il numero più elevato di componenti si rileva nell'anno 2011 a Trepuzzi in cui si registra un 2,69.

Tuttavia, tale fenomeno di aumento delle famiglie e riduzione del numero medio dei suoi componenti è presente nell'intero contesto nazionale e non solo nel contesto oggetto di analisi.

Tasso di natalità e mortalità

Strettamente connessi con l'andamento della popolazione residente e con il numero medio dei componenti del nucleo familiare sono il tasso di natalità e il tasso di mortalità. Il primo misura il numero annuo di nascite ogni mille abitanti ed è dato dal rapporto tra le nascite del periodo e la popolazione media moltiplicato per mille. Il secondo misura, invece, il numero annuo di morti ogni mille abitanti e si calcola rapportando i morti del periodo e la popolazione media moltiplicato per mille.

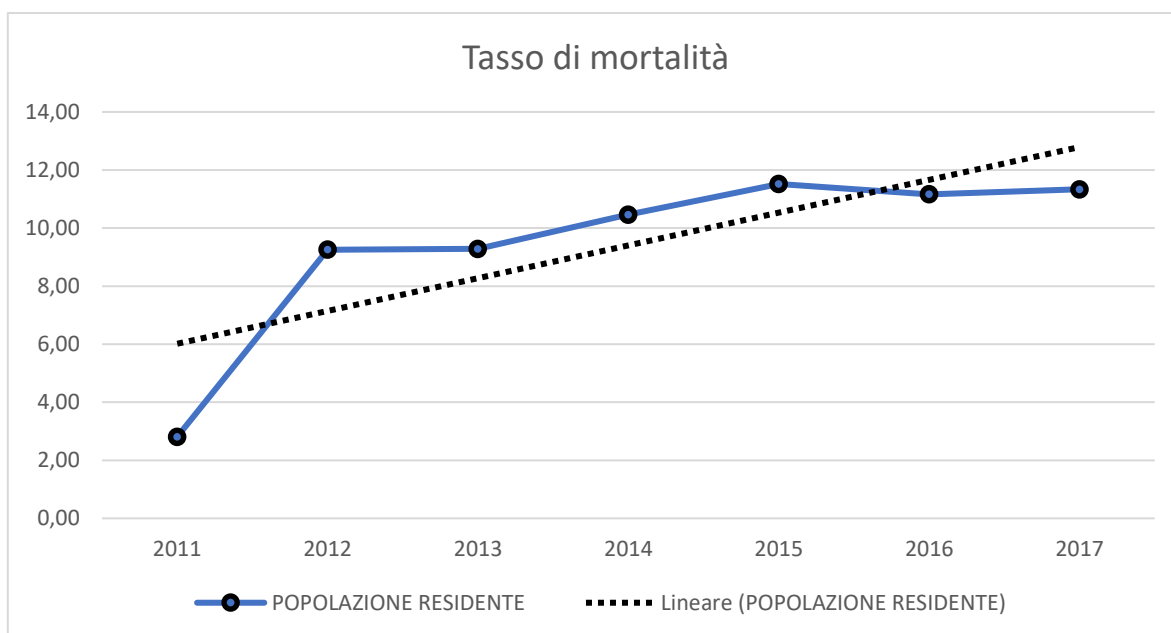
Tasso di natalità aggregato



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Il tasso aggregato di natalità dei tre comuni presenta un vivace aumento tra il 2011 e 2012, passa infatti da 1,82% a 7,07%, resta costante sull'ultimo valore fino all'anno 2016 e presenta un lieve abbassamento nell'ultimo periodo rilevato, attestandosi al 4,99%, valore inferiore a quelli rilevati nella provincia e nella regione di riferimento, rispettivamente del 7,39% e 6,82%. Dal punto di vista individuale, invece, il comune che ha registrato il più elevato numero annuale di nascite è stato Trepuzzi nel 2013 con ben 8,59%, mentre il dato più basso si è rilevato a Squinzano con solo 1,52% nel 2011.

Tasso di mortalità aggregato



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

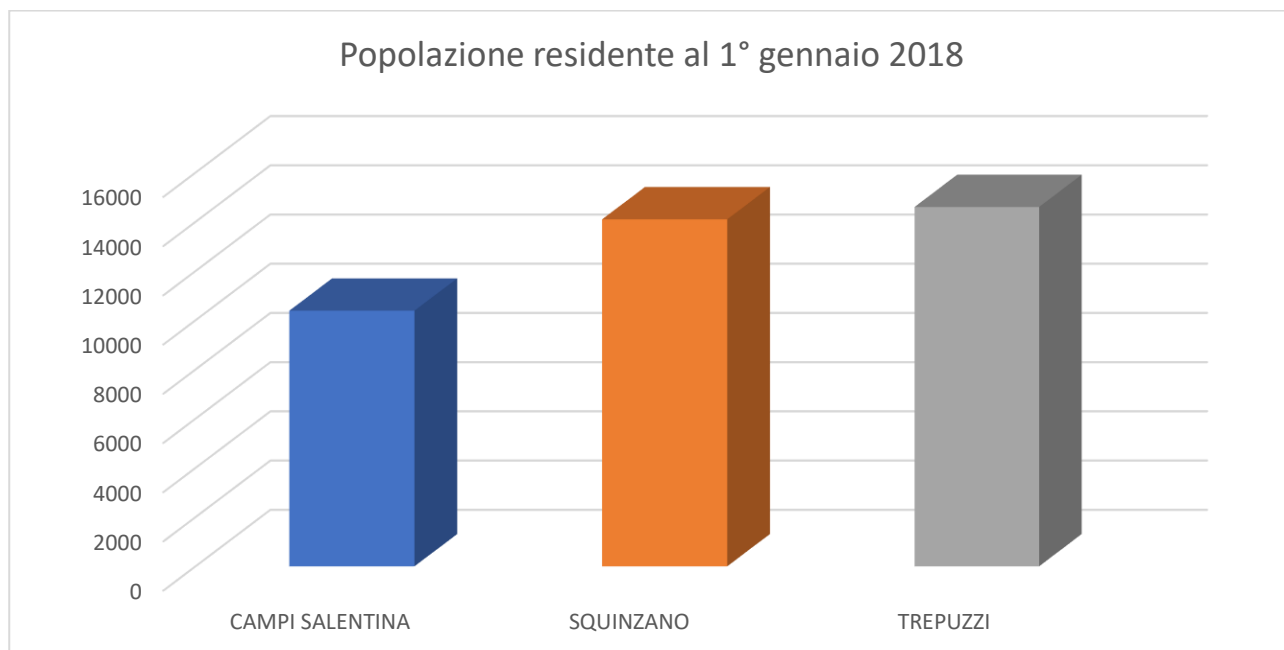
Il tasso di mortalità aggregato evidenzia un trend in rialzo e ciò significa che il numero dei morti annui per mille abitanti è aumentato nel tempo. Nell'ultimo anno si attesta in media a 11,33%. Dal punto di vista individuale, invece, il comune che ha registrato il più elevato numero di morti è stato Squinzano con ben 12,13% nel 2017, mentre il dato più basso si è rilevato a Trepuzzi con 2,03% nel 2011.

Popolazione residente al 1° gennaio 2018

Dopo aver fornito un quadro demografico da un punto di vista dinamico, si ritiene opportuno fornire una visione statica e sintetica al 1° gennaio dell'ultimo anno considerato e cioè del 2018.

I comuni di Squinzano e Trepuzzi presentano omogeneità nella numerosità della popolazione, il primo ha 14100 abitanti ed il secondo 14603, il comune di Campi Salentina invece, presenta una popolazione inferiore con 10389 abitanti.

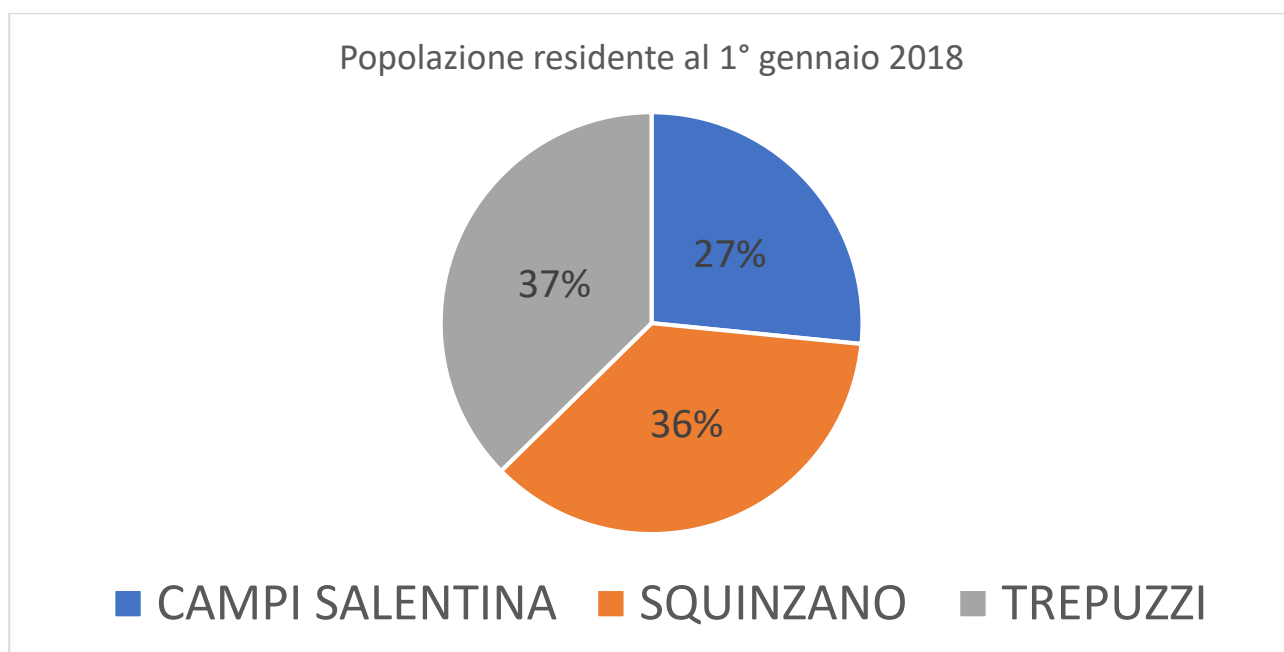
Popolazione residente al 1° gennaio 2018



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Di seguito è illustrata l'incidenza della popolazione di ciascun comune su quella complessiva.

Popolazione residente al 1° gennaio 2018



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Analisi del territorio

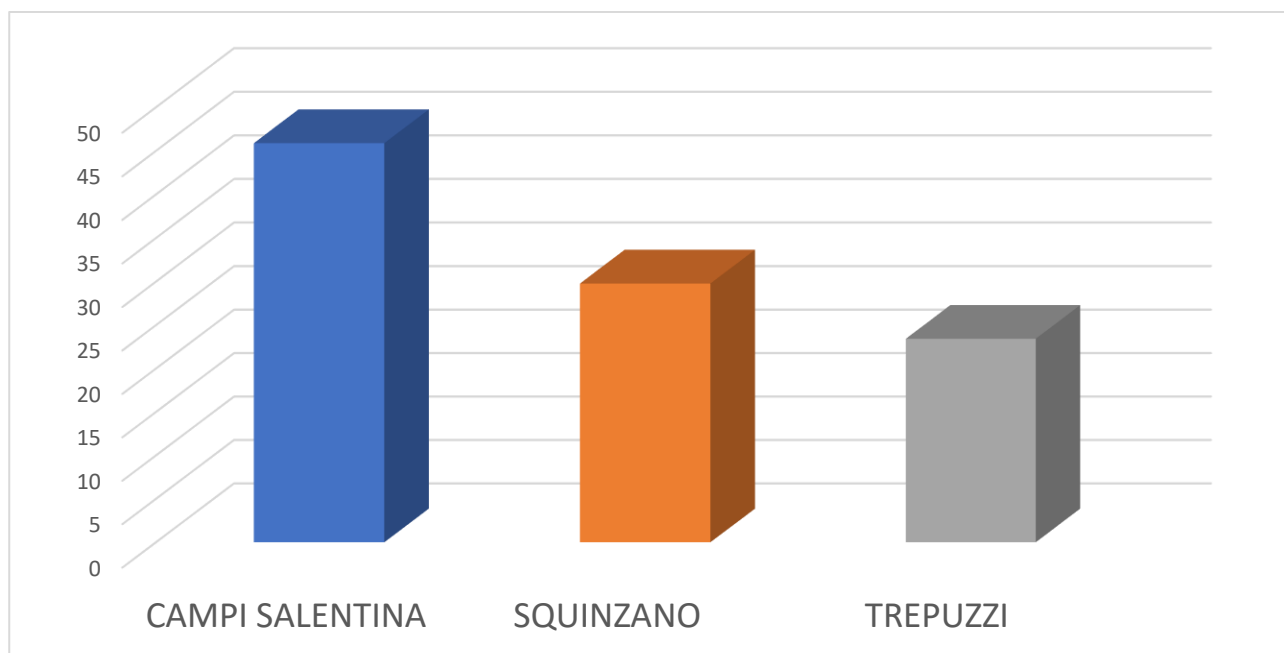
Dopo l'analisi delle principali dimensioni demografiche, si presentano di seguito le dimensioni territoriali fondamentali. Le variabili prese in considerazione sono:

- Morfologia del territorio e superficie (distinte in totale ed urbana)
- Densità totale ed urbana;
- Distanza tra comuni.

Morfologia del territorio e superficie

Dal punto di vista della superficie i tre comuni presentano un'elevata eterogeneità. Si passa, infatti, da poco più di 23 Km² per Trepuzzi agli oltre 45 km² di Campi Salentina. I comuni di Trepuzzi e Squinzano sono, inoltre, inferiori rispetto alla media provinciale che risulta essere pari a 28,45 Km².

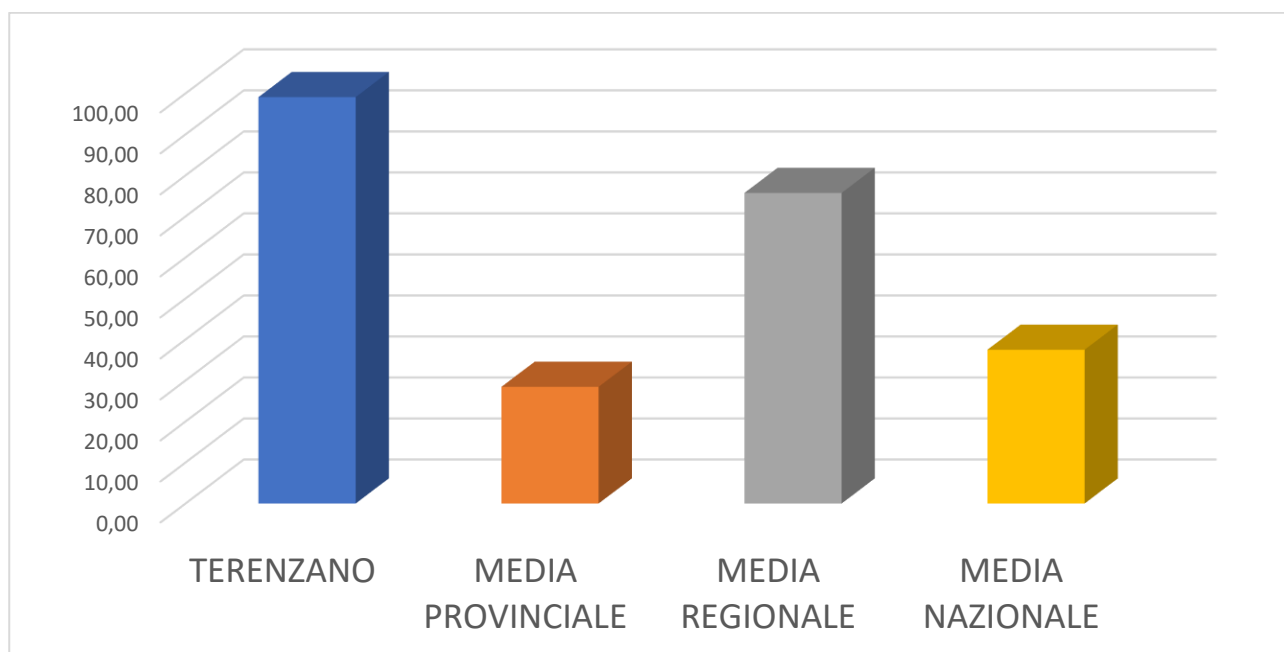
Superficie totale dei comuni espressa in Km²



Fonte: elaborazioni proprie su dati del Ministero dell'Interno.

La situazione si modificherebbe in maniera sostanziale nell'ipotesi di fusione tra i suddetti tre comuni. Il nuovo comune, infatti, raggiungerebbe la ragguardevole superficie di 99,09 Km², pari a più di tre volte la media provinciale e superiore anche alla media sia regionale che nazionale.

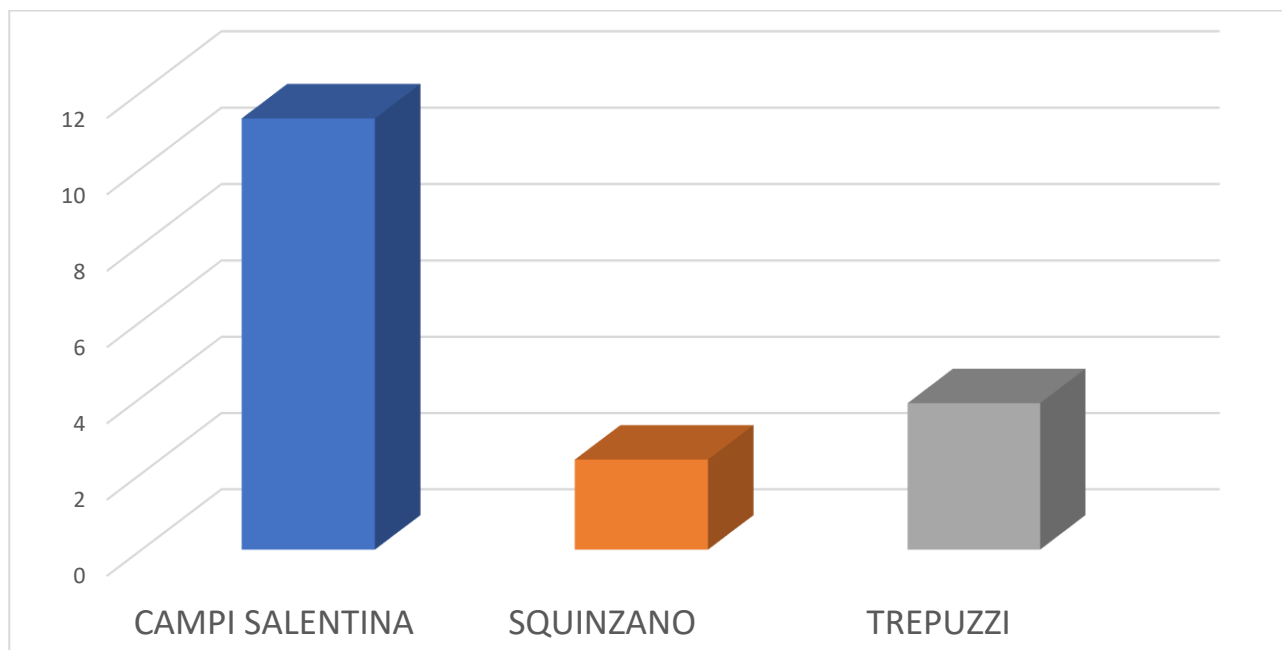
Superficie totale



Fonte: elaborazioni proprie su dati del Ministero dell'Interno.

Esaminando esclusivamente la superficie urbana, ossia le aree delimitate dal perimetro del centro edificato (ai sensi dell'art 18 della legge 22.10.1971, n. 865), si osserva che il comune di Campi Salentina possiede una superficie urbana molto più ampia degli altri due.

Superficie urbana

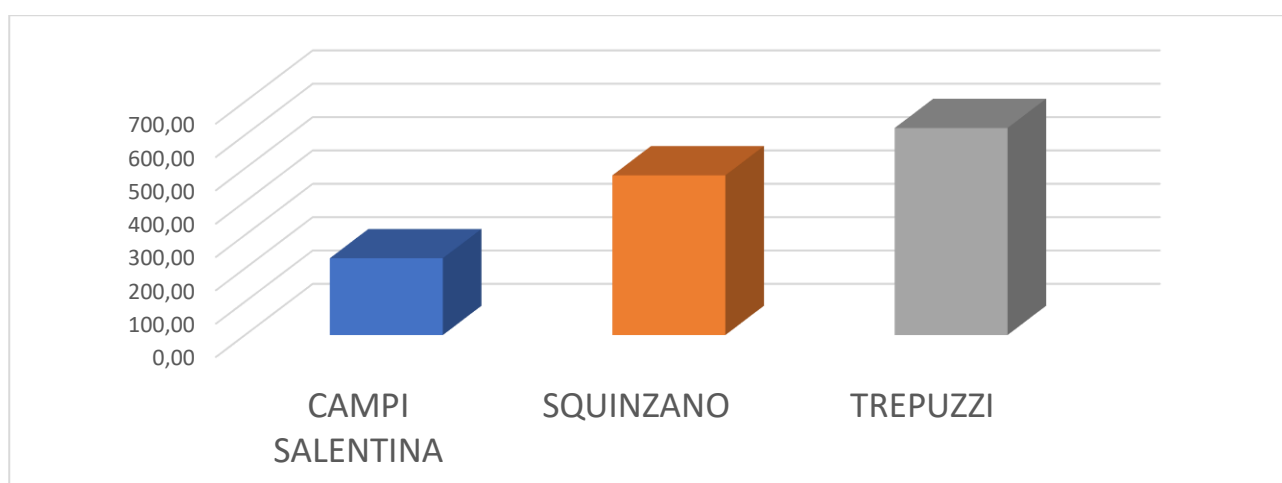


Fonte: elaborazioni proprie su dati del Ministero dell'Interno.

Densità totale ed urbana

In termini di densità demografica totale, il comune che presenta il dato più elevato è quello di Trepuzzi, mentre il dato più basso si registra a Campi Salentina. Inoltre, ad esclusione di Campi Salentina, i restanti due hanno una densità totale più elevata rispetto a quella provinciale che è di 286,55 abitanti per chilometro quadrato.

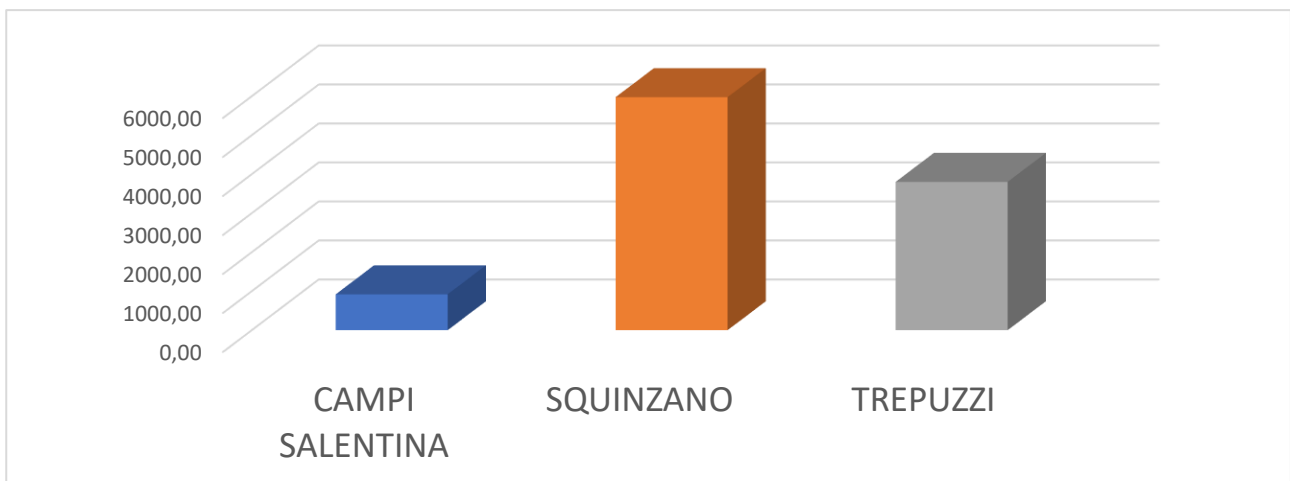
Densità totale per comune



Fonte: elaborazioni proprie su dati del Ministero dell'Interno e Istat.

Nell'ipotesi di fusione i tre comuni avrebbero nel complesso una densità totale di 398,61 abitanti, dato maggiore rispetto alla media provinciale. Ai fini di una valutazione maggiormente puntuale si valuta l'incidenza della popolazione sulla sola superficie urbana. Trepuzzi non risulta più essere il comune con la più elevata densità abitativa perché possiede una superficie urbana più grande di quella di Squinzano, che proprio per quanto detto, diventa quello con la densità urbana maggiore dei tre. Il comune con la più bassa densità si conferma Campi Salentina con soli 919,38 abitanti per Km² di superficie urbana.

Densità urbana per comune



Fonte: elaborazioni proprie su dati del Ministero dell'Interno e Istat.

Distanza tra i comuni

La tabella che segue indica le distanze che separano i tre comuni che scaturiscono dalla selezione dei percorsi più frequentemente utilizzati dalla popolazione residente prescindendo, quindi, dalla tipologia di strada che li separa. Ogni comune dista in media 5,97 km da ogni altro; i due comuni più vicini sono Squinzano e Trepuzzi che distano appena 5 km, mentre i più distanti sono Trepuzzi e Campi Salentina che distano 6,9 km.

Distanza tra i comuni

COMUNI	CAMPI SALENTINA	SQUINZANO	TREPUZZI	MEDIA
CAMPI SALENTINA		6,0	6,9	6,45
SQUINZANO	6,0		5,0	5,5
TREPUZZI	6,9	5,0		5,95
TOTALE				5,97

Fonte: Google Maps.

2. IL PROCEDIMENTO DI FUSIONE DI COMUNI NELLA LEGISLAZIONE COSTITUZIONALE, ORDINARIA E REGIONALE DELLA PUGLIA

PREMESSA

La fusione di comuni è un istituto presente nell'ordinamento giuridico da molto tempo, vale a dire da circa trent'anni, atteso che la legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali* (G. U. Serie Generale, n. 135 del 12 giugno 1990, Supplemento ordinario, n. 42) l'aveva prevista all'art. 11, rubricato *Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni*, nel quale si disponeva che «[...] le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale [...]».

L'istituto della fusione è previsto sia nel diritto internazionale, sia nel diritto civile, sia nel diritto costituzionale, sia nel diritto pubblico e sia nel diritto regionale.

Per quanto riguarda la legislazione interna, la fusione di comuni attiene al principio del riordino degli enti locali territoriali; vale a dire alla modificazione delle circoscrizioni comunali, in uno con la semplificazione e razionalizzazione in generale del sistema locale, la quale passa anche attraverso la riduzione del numero dei comuni del nostro Paese.

La fusione di comuni oggi è disciplinata dall'art. 15 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (G. U. n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162), laddove è previsto che: «i comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. 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».

L'ulteriore innovazione dell'istituto della fusione di comuni si attua con la L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (G. U. 7 aprile 2014, n. 81), cosiddetta legge "Delrio", emanata al fine di adeguare l'ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La L. n. 56/2014 ha previsto la fusione per incorporazione in un comune contiguo e ha disposto che con essa: «il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione» e ha ribadito, altresì, che «lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi».

In base ai dati Istat², dal 31 marzo 2018 il numero dei comuni scende a 7.954 unità per la istituzione del comune calabrese di Corigliano-Rossano, mediante fusione di due comuni in provincia di Cosenza.

È del tutto evidente che i comuni che si sono aggregati tra di loro o che intendono farlo, hanno attivato tale processo anche grazie alla politica d'incentivazione finanziaria riveniente principalmente dallo Stato, ma anche dalle diverse Regioni che hanno sostenuto tanto la fusione ordinaria ex art. 15 del TUEL, quanto quella per incorporazione ex art. 1, comma 130 della L. n. 56/2014, il quale prevede che: «[...] i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo [...].

A tale proposito, il TUEL prevede che «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 ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono»; quota che in base a quanto previsto dalla legge di bilancio 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, art. 1, comma 868) passa dal 50 per cento dei trasferimenti erariali ai comuni attribuiti nel 2010, al 60 per cento di essi, permettendo ai comuni di avere a loro disposizione risorse finanziarie notevolmente maggiori rispetto a quelle che ordinariamente sarebbero loro spettate prima dell'incremento della percentuale sui trasferimenti erariali del 2010.

La fusione di comuni comporta, a sua volta, l'individuazione del bacino territoriale ottimale, vale a dire la determinazione di un nuovo assetto territoriale, connesso ad una nuova dimensione spaziale del comune, intimamente legata all'ottimale gestione delle funzioni comunali fondamentali e di erogazione dei servizi di prossimità; bacino territoriale ottimale che si può realizzare grazie all'istituto aggregativo che può consentire un nuovo ritaglio territoriale, un'*optimal size*, più vasta di quella degli originari comuni, all'interno della quale si possono fornire servizi pubblici più economici ed efficienti proprio in virtù delle economie di scala che si possono realizzare in un territorio più ampio.

Fusione di comuni, dunque, che fa il paio con la categoria di «ambito territoriale» adeguato e ottimale³ per la prestazione di servizi al cittadino e al sistema delle imprese; ambito territoriale adeguato e ottimale di difficile quantificazione anche se in proposito non mancano studi appositi, dai quali si può evincere che i livelli di spesa generali e pro-capite variano in relazione alla dimensione demografica dell'ente locale

² <http://www4.istat.it/it/files/2011/01/Novità-2018-2017.pdf>

³ Vedi D. P. R. n. 616/1977, art. 25, comma 2: «La Regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli Enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi».

territoriale⁴, pur nella consapevolezza che in materia di *optimal municipal size and efficiency* nella fornitura di servizi non esistono certezze con riguardo alla relazione tra livello dimensionale ed efficienza.

Il lavoro che si propone riguarda la fattibilità per la fusione dei comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi, enti locali del nord Salento, di media dimensione demografica, che da anni hanno dimostrato interesse all'istituto aggregativo comunale, convinti che esso sia un utile mezzo che permette ai suddetti comuni una più funzionale gestione delle risorse pubbliche ed una maggiore efficacia delle prestazioni erogate a beneficio delle comunità di riferimento.

Nonostante il nucleo centrale del presente contributo sia incentrato sulla fusione di comuni, al fine di sua precisazione, si è ritenuto di toccare anche la questione della modificazione territoriale nel diritto internazionale, *in primis* la fusione tra Stati e di affrontare, altresì, nell'ambito del diritto civile anche la fusione di società.

Il contributo che segue si articola in più punti:

La modificazione territoriale nel diritto internazionale; l'istituto della fusione nel diritto societario; gli effetti della fusione sui rapporti di lavoro; la riforma del livello comunale in Europa; la questione dell'aggregazione dei comuni nell'ordinamento italiano; le modifiche territoriali del comune; l'evoluzione della normativa italiana in materia di fusioni di comuni; la posizione della Corte Costituzionale in merito alla questione della fusione di comuni; la procedura per giungere alla fusione tra più comuni; la legge di bilancio 2019; l'istituzione dei municipi; le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni; il costo storico fabbisogno standard; le economie di scala; i trasferimenti erariali 2010-2019; gli incentivi statali alle fusioni di comuni; i trasferimenti erariali erogati nell'anno 2010 ai comuni di Campi Salentina Squinzano Trepuzzi e il calcolo del contributo per la fusione di comuni; la rappresentanza istituzionale e gli organismi di partecipazione nell'ipotesi di un nuovo comune; la procedura referendaria nella Regione Puglia; la questione della cessione del territorio di Casalabate ai comuni di Squinzano e Trepuzzi; gli incentivi nella legislazione della Regione Puglia nella fusione di comuni; il personale dipendente del nuovo comune; gli elementi cartografici della fusione dei comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi; gli adempimenti amministrativi del Comune nato dalla fusione; le *frequently asked question* (FAQ) ovvero le domande poste frequentemente; l'appendice normativa; i cenni giurisprudenziali sulla fusione di comuni.

A volere iniziare con una sintetica panoramica sul sistema territoriale di alcuni Paesi europei, si dirà che dal punto di vista demografico la Germania conta 80 milioni

⁴ Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale, *FUSIONI: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, febbraio 2015, in http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fusione_dei_comuni.pdf.
SOSE, Rapporto "Verso l'Unione e la fusione di comuni", maggio 2014, in http://www.camera.it/temiap/temi17/2014_05_Relazione_SOSE_Unione_Fusione_Comuni.pdf.

abitanti, seguita dalla Francia con 66 milioni di abitanti, dall'Italia con 60.483.973 milioni di abitanti al 1° gennaio 2018, dalla Spagna con 47 milioni di abitanti; seguono l'Austria con 8 milioni e 488mila abitanti e la Svizzera con 8 milioni di abitanti.

Il numero maggiore di comuni lo registra la Francia con 36mila e 600; la Germania con 12mila; la Spagna con 8mila e 100; l'Italia, a gennaio 2019, con 7.926; seguono poi l'Austria con 2mila e 400 e la Svizzera con 2mila e 300 Comuni.

A partire dagli anni '60, in Europa si sono registrati processi di razionalizzazione territoriale, mediante una significativa riduzione del numero dei comuni, attraverso processi di aggregazione degli enti locali territoriali.

Con l'eccezione della Francia che mantiene un alto numero di comuni, in numerosi Paesi europei è in atto un crescente attivismo istituzionale, teso a implementare il processo di fusione comunale.

Esaminando l'evoluzione del numero di comuni nei diversi Paesi europei dal 1992 al 2010, si può vedere come nel Regno Unito si sia passati da 2.028 comuni nel 1950 a 406 comuni nel 2010, con una riduzione di circa l'80% e con una densità comunale calcolata sul 2010 (numero di comuni/milioni di abitanti) di 6,5 comuni ogni milione di abitanti; in Danimarca da 1.387 a 98 comuni con una diminuzione del 92% e una densità comunale di 17,8; in Belgio da 2.669 a 589, comuni, con una diminuzione del 78% e una densità comunale di 54,5; in Italia da 7.781 a 8.094 comuni, con un aumento del 4% e una densità comunale di 134,2; in Francia da 38.814 a 36.682 comuni, con una riduzione di oltre il 5% e una densità comunale di 567,0; Spagna da 9.214 a 8.116 comuni, con una riduzione di circa il 12%, con una densità comunale di 174,5; l'Austria da 3.999 a 2.357 comuni, con una riduzione di oltre il 48%, con una densità comunale di 280,6.

Un discorso a parte va fatto per la Germania che il 3 ottobre 1990 incorporò i territori della Repubblica Democratica Tedesca (RDT) in quelli della Germania Ovest.

Nella Germania "riunificata" si passa da 24.272 a 12.104 comuni, con una riduzione di oltre il 50% e con una densità di 146,9.

Occorre ribadire che la densità comunale media dell'Unione europea a 27 Stati è di 178,7 comuni per milione di abitanti.

In Germania è fortemente presente l'idea della riduzione del numero dei comuni, da implementare per il tramite dell'istituto della fusione che in prima battuta è stato un processo organizzativo di natura volontaria e in seconda battuta è avvenuto con intese di diritto pubblico tra soggetti interessati che prevedevano anche forme incentivanti d'ordine finanziario.

I *Länder*, nel caso vi fossero resistenze al processo di riordino territoriale, intervenivano con penalizzazioni finanziarie nei confronti degli enti locali territoriali contrari al cambiamento, giungendo persino ad aggregare i comuni per legge;

processo che il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto che fosse aderente alla Costituzione, ai sensi dell'«ordinanza 27 novembre 1978», in base alla quale «la garanzia costituzionale dell'autonomia comunale tutela il comune come livello istituzionale necessario, ma non può impedire al legislatore di preordinare progetti di riordino territoriale che portino a fusioni o incorporazioni di comuni, per motivi di utilità generale, sentiti gli enti territoriali coinvolti».

La storica riunificazione della Germania democratica con la Germania federale avvenuta a cavallo degli anni 1991-1994, ha comportato, altresì, una rivisitazione anche del livello territoriale locale che intendeva superare l'eccessivo numero di piccoli comuni tedeschi; anche se non tutti questi furono in linea con lo spirito riformatore, opponendo resistenze finalizzate alla conservazione dello «*status quo ante*».

Di converso, il Tribunale costituzionale federale ebbe modo di ribadire che l'art. 28, comma 2, della «Legge Fondamentale tedesca» dà ai comuni una «garanzia istituzionale» alla funzione dell'autogoverno comunale, ma non prevede che ogni comune abbia il diritto all'esistenza.

Ne consegue che la fusione di comuni permette d'istituire enti locali di maggiori dimensioni demografiche, consentendo, al contempo, il raggiungimento di due obiettivi importanti: maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi al cittadino e controlli più efficaci sull'intero sistema locale, possibili grazie proprio all'esistenza di un ridotto numero di comuni.

CAPITOLO 2 LA SUCCESSIONE TRA STATI - CENNI

2.1 La modificazione territoriale nel diritto internazionale

La modificazione territoriale è questione che non riguarda solo i comuni, ma può toccare anche gli Stati.

Il territorio di uno Stato può, infatti, essere oggetto di *distacco* di una parte del suo territorio; di *formazione di nuovi Stati* su di esso; di suo *smembramento*; *d'incorporazione*; di *fusione*.

a) Alcune particolari vicende storico-politiche possono determinare il *distacco* di una porzione di territorio di uno Stato e una conseguente aggregazione di essa al territorio di un altro Stato preesistente, per effetto di cessione oppure di conquista.

Può accadere che sulle parti di territorio distaccato si formi uno Stato nuovo oppure si formino più Stati nuovi, senza che il distacco territoriale implichi l'estinzione dell'ente che subisce la trasformazione.

b) Simile alla creazione di un nuovo Stato e alla formazione di più Stati per distacco è la tipologia di mutamento territoriale per *smembramento*, ipotesi che prevede sul territorio smembrato l'istituzione di due o più Stati nuovi.

Il *distacco* e lo *smembramento* territoriale (smembramento territoriale altrimenti detto *dissoluzione*) di uno Stato possono differenziarsi in base al fatto che si determini la continuità dell'organizzazione di governo che preesisteva precedentemente alla modificazione territoriale statutale (*distacco*) o che venga ad esistere un nuovo soggetto internazionale che abbia un'organizzazione di governo e una Costituzione totalmente differenti rispetto allo Stato che preesisteva allo *smembramento*⁵.

Una forma specifica di distacco è data dalla *secessione*, la quale spesso si verifica a seguito di eventi violenti, come la guerra civile che comporta, di conseguenza, un lungo periodo di tempo prima di un eventuale assetto territoriale; *secessione* che si determina attraverso una dichiarazione d'indipendenza unilaterale⁶.

La *secessione* può avvenire, altresì, per via pacifica e a seguito di consultazione popolare attuata per il tramite di referendum⁷.

Per distinguere il caso della *secessione* da quello dello *smembramento* può farsi ricorso alla categoria della continuità o della discontinuità dell'organizzazione di governo⁸.

c) Il territorio può essere trasformato anche per *fusione e incorporazione* di Stati.

La *fusione* di due o più Stati si realizza, previa loro estinzione, allorché essi fanno nascere un nuovo e unico Stato⁹; mentre l'*incorporazione* si ha nel momento in cui uno Stato, previa sua estinzione, entra a fare parte di un altro Stato che continua ad esistere giuridicamente e politicamente (incorporazione totale) oppure quando uno Stato estende la propria sovranità su di una parte di territorio di uno Stato preesistente, il quale perde la propria sovranità su quella porzione di territorio¹⁰.

⁵ Di smembramento o di dissoluzione si parla nel caso dell'Impero austro-ungarico e all'Impero ottomano dopo la prima guerra mondiale. La dissoluzione territoriale si è verificata nel caso della disgregazione della ex Jugoslavia a seguito della quale nacquero nuovi Stati sul quel territorio.

⁶ Di secessione si può parlare nel caso dell'indipendenza del Kosovo dalla Serbia, proclamata unilateralmente il 17 febbraio 2008, in seguito all'ultimo dei conflitti avvenuti nei Paesi della ex Jugoslavia, a cui partecipò anche l'Italia come membro della NATO. La Serbia non ha mai riconosciuto l'indipendenza e con lei molti altri Paesi, tra cui la Russia, la Cina e cinque membri dell'Unione Europea: la Spagna, la Slovacchia, la Romania, la Grecia e Cipro. L'Italia riconobbe l'indipendenza del Kosovo il 21 febbraio 2008.

⁷ Proprio a seguito di referendum popolare favorevole all'indipendenza, il 9 luglio 2011 è stata istituita la Repubblica del Sud Sudan; a differenza di quanto accaduto in Sudan, la secessione della Scozia dal Regno Unito non è riuscita poiché l'esito del referendum popolare del 2014 non ha avuto esito favorevole all'indipendenza.

⁸ CASSESE A., in *Diritto internazionale*, a cura di FRULLI M., Bologna, Il Mulino, 2017, p. 86, rileva che la secessione «[...] va preferita a quella dello smembramento se, a seguito della perdita di sovranità su parti rilevanti del territorio, è possibile individuare uno Stato residuo che mantenga inalterata l'organizzazione di governo dello Stato preesistente; ciò ad esempio è accaduto in occasione della secessione del Bangladesh dal Pakistan, nel 1970-1971 [...]».

⁹ Una fusione tra Stati è quella che avvenne nel 1964 tra Tanganica e sultanato di Zanzibar che a seguito di estinzione diedero luogo alla nascita della Repubblica di Tanzania. Un altro esempio è dato dalla Repubblica Araba Unita, nata dalla fusione tra Egitto e Siria nel 1958.

¹⁰ È il caso dell'estensione della sovranità della Repubblica Federale Tedesca sul territorio che era stato della Repubblica Democratica Tedesca, avvenuta nel 1990.

Allorquando l'incorporazione avviene con l'uso della forza armata si ha l'*annessione* di uno Stato ad un altro, come accadde nel 1936 quando l'Italia annesse l'Etiopia oppure allorquando nel 1938 la Germania annesse l'Austria¹¹.

Una tipologia di fusione per incorporazione per vie pacifiche si determina nel caso di *cessione territoriale*, vale a dire di trasferimento di porzioni territoriali di uno Stato (definito cedente) ad un altro Stato (definito cessionario), a seguito di un accordo sottoscritto tra i due Stati interessati¹².

Ciò detto, occorre aggiungere che è sempre problematico distinguere realmente e nel concreto quando si versi in una determinata fattispecie di modificazione territoriale; vale a dire quando si tratti di *fusione* oppure d'*incorporazione*.

Condividendo quanto sostiene autorevole dottrina si ribadisce che «un'utile criterio può essere quello di determinare se [...] vi sia o meno continuità nell'organizzazione di governo»¹³.

Per capire se si è in presenza di secessione o di smembramento si può richiamare l'esistenza o l'assenza della continuità dell'organizzazione di governo; nel senso che ove essa esista si versa nella secessione e in caso contrario nella categoria dello smembramento che si verifica allorquando negli Stati residui non vi è traccia di continuazione dell'organizzazione di governo dello Stato preesistente¹⁴.

2.2. La successione degli Stati nei trattati, nei beni, negli archivi, nei debiti

La questione del cambiamento della sovranità su di uno specifico territorio comporta la nascita di una situazione che produce incertezza nello stabilire se si sia determinata anche una «successione giuridica» ovvero se tanto i diritti, quanto gli obblighi dello Stato preesistente si trasmettano allo Stato che si è sostituito a quello preesistente nel governo di una ben individuata porzione di territorio, facendosi valere, in tale situazione, l'esistenza del principio di continuità oppure il nuovo Stato che prende vita, non abbia diritti e obblighi derivanti dallo Stato predecessore, invocandosi in tale caso il principio della *tabula rasa*.

Tale problematica che è incentrata sulla vigenza o meno dei Trattati sottoscritti, è disciplinata nella «Convenzione di Vienna del 1978» sulla successione degli Stati nelle

¹¹ Si è parlato di annessione anche nel caso dell'incorporazione della Crimea da parte della Russia nel 2014.

¹² Un esempio di cessione territoriale può ritenersi la vendita dell'Alaska agli Stati Uniti da parte dell'Impero russo, perfezionata a seguito di accordo bilaterale nel 1867.

¹³ CASSESE A., *Diritto internazionale*, a cura di FRULLI M., Bologna, Il Mulino, 2017, p. 86: «Si può sostenere che si ha incorporazione invece di fusione se, a seguito del cambiamento rilevante di sovranità nel governo di un territorio, vi è uno Stato che presenta la medesima organizzazione di governo di uno degli Stati preesistenti, che dovrà quindi essere considerato lo Stato incorporante. Diversamente, ossia se in seguito al mutamento di sovranità non vi è alcuno Stato la cui organizzazione di governo possa ritenersi assimilabile a quella di uno degli Stati preesistenti coinvolti, si dovrà preferire l'ipotesi della fusione a quella dell'incorporazione».

¹⁴ La dissoluzione della Repubblica popolare jugoslava rappresenta un caso di smembramento analogo al caso della Federazione di Cecoslovacchia, la quale si è estinta consentendo l'istituzione di nuovi Stati.

Rientra nel novero della secessione, come già detto, quanto accaduto nel Pakistan dal quale si staccò il Bangladesh negli anni 1970-1971.

varie categorie di trattati internazionali¹⁵, vale a dire trattati di natura territoriale; trattati in materia di diritti umani; trattati di natura politica; trattati istitutivi di Organizzazioni internazionali; altri trattati.

In buona sostanza, occorre vedere se il mutamento di sovranità su di un determinato territorio statale abbia comportato una successione dal punto di vista del diritto e degli obblighi assunti dallo Stato predecessore allo Stato che si è sostituito a quello preesistente nel governo territoriale o meno; ovvero se il nuovo Stato sia da ritenersi libero da diritti e obblighi rispetto a quanto fatto dallo Stato predecessore, applicandosi il principio della *tabula rasa*¹⁶.

Se i trattati conclusi dallo Stato predecessore riguardano la delimitazione delle frontiere, vige il principio della loro continuità, in base al quale lo Stato che succede al preesistente nel governo di un territorio deve rispettarli, al fine di garantire la stabilità nelle relazioni internazionali, ai sensi dell'art. 11 della «Convenzione di Vienna del 1978»¹⁷; anche se si ammette che ad essere rispettati, più che i trattati debbano essere i confini da essi tracciati, in base al rispetto del principio di sovranità territoriale degli Stati e del principio dell'*uti possidetis*¹⁸.

A sua volta, l'art. 12 della «Convenzione di Vienna del 1978», dispone il rispetto del principio della continuità dei trattati anche nel caso di istituzione di regimi territoriali, come ad esempio quei diritti che prevedono diritti di passaggio, diritti di pesca, diritti di navigazione o di smilitarizzazione di un particolare territorio¹⁹.

La continuità dei trattati vige allorché si tratti di diritti umani, in base alla norma consuetudinaria di tutela degli individui nei confronti delle autorità centrali anche nel caso di mutamento della sovranità territoriale.

¹⁵ La «Convenzione di Vienna del 1978» sulla successione degli Stati nei trattati internazionali è entrata in vigore nel 1996, atteso che soltanto pochi Stati l'avevano ratificata.

¹⁶ Il principio della *tabula rasa* viene interamente applicato ai trattati bilaterali, conclusi dallo Stato predecessore e vigenti nel territorio successivamente distaccatosi. Tali trattati potrebbero continuare ad avere valore solo se fossero rinnovati attraverso uno specifico accordo con la controparte. Esso si applica altresì ai trattati multilaterali chiusi, così come stabilisce anche la Convenzione del 1978, con riguardo, ovviamente ai soli Stati ex coloniali. Per quel che riguarda i trattati multilaterali aperti, il principio della *tabula rasa* subisce un temperamento, nel senso che lo Stato di nuova formazione può, procedere alla c.d. notificazione di successione, attraverso la quale la sua partecipazione retroagisce al momento dell'acquisto dell'indipendenza, al contrario dell'adesione che ha effetto *ex nunc*.

¹⁷ MULTILATERAL *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (avec annexe)*. *Conclue à Vienne le 23 août 1978*, art. 11: «Una successione di Stati non pregiudica di per sé (a) un confine stabilito da un trattato; (b) gli obblighi e i diritti stabiliti da un trattato e relativi al regime di un confine».

¹⁸ *Uti possidetis* (lett. «così come possedete»), obbligo di rispettare da parte di un nuovo soggetto di diritto internazionale le frontiere stabilite dal predecessore. Anche gli Stati sorti dalla decolonizzazione, salvo qualche eccezione, non lo hanno negato. Ad es. l'Assemblea generale dei Capi di Stato e di Governo dell'Oua (Organizzazione per l'Unità Africana), riunitasi al Cairo nel 1964, ha affermato solennemente che gli Stati membri si impegnavano a rispettare la sovranità e l'integrità territoriale di ciascuno Stato membro nonché i confini esistenti al momento dell'acquisto dell'indipendenza.

fonte: <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/it/d/uti-possidetis/uti-possidetis.htm>

¹⁹ Un'eccezione al rispetto del principio della continuità dei trattati riguarda i trattati che istituiscono basi militari, così come prevede l'art. 12 della «Convenzione di Vienna del 1978».

Da ciò ne deriva che gli individui stanziati nel territorio oggetto di cambiamento di sovranità, continuano ad essere tutelati nei loro diritti fondamentali anche qualora uno Stato si sia sostituito ad un altro nel governo di un determinato territorio²⁰.

Differente esito si ha nei trattati di natura politica, vale a dire in quei trattati che pongono in essere diritti e obblighi strettamente legati all'orientamento politico del governo vigente prima della successione in fatto.

Si fa riferimento, in tali casi, ai trattati che riguardano alleanze militari oppure ai trattati di neutralità, per i quali il principio applicabile è quello della *tabula rasa*, cioè della discontinuità, in base al quale lo Stato successore non deve necessariamente succedere nei diritti e negli obblighi scaturenti dai trattati aventi natura politica conclusi dallo Stato predecessore.

Con riguardo ai trattati con i quali sono istituite Organizzazioni internazionali, vi è discontinuità nella qualità di membro; mentre per gli altri trattati, in caso di cessione, scissione o incorporazione, vige il principio della mobilità delle frontiere dei trattati, in base al quale gli accordi sottoscritti dallo Stato predecessore esauriscono i loro effetti giuridici rispetto alla parte di territorio che ha subito il mutamento di sovranità, sulla quale, invece, diventano vigenti i trattati conclusi dallo Stato che è succeduto.

Nel caso ci si trovi di fronte a situazioni concernenti il mutamento di sovranità che conducono alla formazione di uno o più nuovi Stati²¹, è applicabile il principio della *tabula rasa*, in base al quale lo Stato subentrante non è tenuto al rispetto dei trattati conclusi dallo Stato predecessore²².

²⁰ La «Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici» (meglio noto come Patto internazionale sui diritti civili e politici), è un trattato delle Nazioni Unite, nato dall'esperienza della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo del 1976. L'art. 2 prevede che: «1. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

2. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a compiere, in armonia con le proprie procedure costituzionali e con le disposizioni del presente Patto, i passi per l'adozione delle misure legislative o d'altro genere che possano occorrere per rendere effettivi i diritti riconosciuti nel presente Patto, qualora non vi provvedano già le misure, legislative o d'altro genere, in vigore.

3. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto s'impegna a: a) Garantire che qualsiasi persona, i cui diritti o libertà riconosciuti dal presente Patto siano stati violati, disponga di effettivi mezzi di ricorso, anche nel caso in cui la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali;

b) Garantire che l'autorità competente, giudiziaria, amministrativa o legislativa, od ogni altra autorità competente ai sensi dell'ordinamento giuridico dello Stato, decida in merito ai diritti del ricorrente, e sviluppare le possibilità di ricorso in sede giudiziaria;

c) Garantire che le autorità competenti diano esecuzione a qualsiasi pronuncia di accoglimento di tali ricorsi».

²¹ Vale a dire nei casi di secessione, fusione e smembramento territoriale.

²² Nella «Convenzione di Vienna del 1978» è accolto il principio della continuità dei trattati nel caso di formazione di nuovi Stati indipendenti; principio non ascrivibile agli Stati sorti dalla decolonizzazione, ai quali è applicabile il principio della *tabula rasa*, in base al quale si è voluto affermare, a sua volta, il principio dell'affrancamento dalla madrepatria e di conseguenza dei vincoli di natura giuridica che in precedenza erano stati sottoscritti da parte degli Stati coloniali. I nuovi Stati sorti dal processo di decolonizzazione possono concludere con la ex madrepatria accordi di devoluzione, a seguito dei quali viene stabilito quali siano i trattati tra quelli attivati dallo Stato predecessore che si intendono mantenere in vita. Inoltre, gli Stati di nuova indipendenza possono produrre una notificazione di successione e diventare

La successione giuridica nella sovranità comporta anche l'assunzione di decisioni rispetto a beni, archivi di Stato e debiti pubblici, disciplinata dalla «Convenzione di Vienna del 1983».

Con riferimento ai beni pubblici, si dirà che una volta che sia stata determinata la natura pubblica di un bene, esso, attraverso successione, ricadrà sotto la proprietà dello Stato ove il bene si trova.

Il medesimo ragionamento può essere condotto con riferimento agli archivi di Stato, con particolare riferimento per quelli che si riferiscono al territorio sottoposto a cambiamento di sovranità e a quelli indispensabili all'amministrazione di quel territorio²³.

Per ciò che attiene la successione giuridica nei debiti pubblici, si può affermare che per i debiti localizzabili, contratti cioè a beneficio del territorio che è stato oggetto di cambio di sovranità, come nel caso di costruzione di opere pubbliche, vige la regola della continuità, in ragione della quale lo Stato successore si deve fare carico del debito.

Di converso, per il debito generale, questo rimane a carico dello Stato predecessore ove ancora esistente; mentre nel caso di sua estinzione e di formazione di nuovi Stati, se non è stabilito diversamente, accade che i debiti pubblici dello Stato predecessore si trasmettono ai nuovi Stati con equa proporzione.

Per ciò che riguarda il debito pubblico, di sovente si verifica che i nuovi Stati agiscano nel senso dell'accollo del debito estero dello Stato predecessore, se non altro per darsi, sin da subito, una veste di credibilità dal punto di vista internazionale.

parti dei trattati multilaterali aperti; vale a dire rispetto a quei trattati che consentono di diventare parti contraenti anche quegli Stati che non avevano partecipato alla loro negoziazione.

²³ La situazione è differente per i beni non localizzabili vi è incertezza per essi e pertanto eventuali problematiche sono risolte per il tramite di accordi tra gli Stati successori.

3. LA FUSIONE NEL DIRITTO SOCIETARIO

3.1 Le disposizioni civilistiche

L'istituto della fusione è uno dei mezzi previsti dall'ordinamento civilistico, per consentire l'aumento dimensionale dell'impresa e il conseguimento di economie di scala nel processo produttivo.

In linea assai generale, la fusione tra società commerciali di notevole dimensione la si attua con la finalità di determinare un'impresa più grande, spesso avente carattere monopolistico e con lo scopo di ridurre o eliminare la concorrenza; mentre la fusione realizzata tra società di modeste o medie dimensioni si conclude per fronteggiare la concorrenza delle imprese più grandi.

La fusione societaria, pertanto, in quanto istituto per il tramite del quale si possono determinare concentrazioni tra imprese, è soggetta alle disposizioni della «L. n. 287/1990»²⁴, contenente norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

In sostanza, nella fusione tra società, sono posti in essere alcuni meccanismi che impediscono l'aggregazione societaria a dismisura attraverso la fusione, con lo scopo di tutelare e garantire il diritto di iniziativa economica, vietando situazioni di abuso di posizione dominante e di concentrazioni di imprese.

«Concentrazione» che richiama il concetto d'accorpamento di strutture produttive, con il quale la società commerciale intende conseguire una migliore efficienza, grazie all'aumento della dimensione aziendale, a cui consegue il raggiungimento di economie di scala.

Anche nel diritto pubblico e nella fusione di comuni (entro certi limiti s'intende), si può avere un meccanismo assai simile alla «concentrazione» che si realizza nel mondo privatistico, in quanto la fusione intercomunale determina, in buona sostanza, l'accrescimento della dimensione del nuovo ente locale territoriale nato dal processo aggregativo, senza che si verifichi il deterioro fenomeno (che avviene nel mondo delle società) del controllo del mercato per il tramite della creazione di una o poche grandi società, in grado di incidere decisamente sul mercato per ciò che attiene prodotti, prezzi di vendita e influenze economiche di vario genere.

Le leggi antitrust hanno la finalità di impedire la creazione di situazioni di monopolio o di oligopolio, a seconda che la concentrazione abbia impedito la concorrenzialità nel mercato europeo, a beneficio di una sola impresa o di un limitato numero d'impres²⁵. Quanto finora detto, ci fa rilevare che differentemente dall'istituto della fusione tra comuni, l'analogo istituto privatistico è oggetto di particolari attenzioni da parte

²⁴ L. 10/10/1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, in G. U. 13 ottobre 1990, n. 240.

²⁵ Con il termine *trust* si fa riferimento ad un raggruppamento d'impres²⁵ a tempo indeterminato, avente fini monopolistici, diversamente dal consorzio e dal cartello che hanno, invece, durata a tempo determinato. Il cartello riguarda solamente il controllo dei prezzi e delle quote di mercato, ma non implica integrazione tra soggetti economici, come avviene, invece, nel *trust*.

dell'ordinamento, qualora l'operazione di concentrazione societaria superi il limite dimensionale che determina situazioni (vietate) di monopolio o di oligopolio.

Il «Reg. (CEE) 21/12/1989, n. 4064/89»²⁶, art. 3, prevedeva che «si ha un'operazione di concentrazione:

a) quando due o più imprese precedentemente indipendenti procedono ad una fusione;

b) quando: una o più persone che già detengono il controllo di almeno un'impresa o una o più imprese, acquisiscono direttamente o indirettamente, sia tramite acquisto di partecipazioni nel capitale o di elementi del patrimonio, sia tramite contratto o qualsiasi altro mezzo, il controllo dell'insieme o di parti di una o più altre imprese».

A decorrere dal 1° maggio 2004, il suddetto «Regolamento CEE n. 4064/89», è stato sostituito dal nuovo «Reg. (CE) n. 139/2004»²⁷, il quale si applica a tutte le «concentrazioni» di dimensione comunitaria²⁸.

In base all'art. 4, le «concentrazioni di dimensione comunitaria» sono notificate alla Commissione prima della loro realizzazione e dopo la conclusione dell'accordo, la comunicazione dell'offerta d'acquisto o di scambio o l'acquisizione di una partecipazione di controllo.

Le concentrazioni consistenti in una fusione o nell'assunzione di un controllo comune sono notificate, congiuntamente, dalle parti che intervengono nell'operazione di

²⁶ Reg. (CEE) 21/12/1989, n. 4064/89, Regolamento del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, pubblicato nella G.U.C.E. 30 dicembre 1989, n. L. 395; abrogato dall'articolo 25 del regolamento (CE) n. 139/2004.

²⁷ Reg. (CE) 20/01/2004, n. 139/2004, Regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni»), pubblicato nella G.U.U.E. 29 gennaio 2004, n. L 24.

²⁸ Ai sensi dell'art. 1: «Una concentrazione è di dimensione comunitaria quando:

a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di EURO;

b) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di EURO; salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro.

3. Una concentrazione che non supera le soglie stabilite al paragrafo 2 è tuttavia di dimensione comunitaria quando:

a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 2,5 miliardi di EURO;

b) in ciascuno di almeno tre Stati membri, il fatturato totale realizzato dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EURO;

c) in ciascuno di almeno tre degli Stati membri di cui alla lettera b), il fatturato totale realizzato individualmente da almeno due delle imprese interessate è superiore a 25 milioni di EURO;

d) il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EURO; salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro.

4. Sulla base di dati statistici che possono essere comunicati regolarmente dagli Stati membri, la Commissione presenta al Consiglio una relazione sull'applicazione delle soglie e dei criteri di cui ai paragrafi 2 e 3 entro il 1° luglio 2009 e può presentare proposte a norma del paragrafo 5.

5. In seguito alla relazione di cui al paragrafo 4 e su proposta della Commissione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può riesaminare le soglie e i criteri di cui al paragrafo 3».

fusione o nell'instaurazione di un controllo comune; mentre negli altri casi la notificazione incombe alla persona o all'impresa che acquisisce il controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese.

La Commissione può, mediante decisione, infliggere alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), alle imprese o alle associazioni di imprese ammende nella misura di una determinata percentuale prevista dal regolamento comunitario in esame²⁹.

Com'è normativamente previsto nel diritto pubblico per i comuni anche nel diritto privato si distingue tra «fusione propriamente» detta e «fusione per incorporazione». La «fusione propriamente detta», in altri termini detta «fusione ordinaria», è quella forma aggregativa che permette a due o più imprese di fondersi tra di loro, dando luogo alla costituzione di una nuova società; fatto che consente ai soci delle società che partecipano alla fusione di ricevere, in sostituzione delle azioni possedute delle

²⁹ Art. 14 «La Commissione può, mediante decisione, infliggere alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), alle imprese o alle associazioni di imprese ammende il cui importo può giungere fino all'1% del fatturato totale dell'impresa o associazione di imprese interessata ai sensi dell'articolo 5 quando, intenzionalmente o per negligenza:

a) forniscano indicazioni inesatte o fuorvianti in una richiesta, dichiarazione, notificazione o integrazione ad una notificazione presentata in conformità dell'articolo 4, dell'articolo 10, paragrafo 5, o dell'articolo 22, paragrafo 3;

b) forniscano indicazioni inesatte o fuorvianti in risposta ad una domanda rivolta a norma dell'articolo 11, paragrafo 2;

c) forniscano informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti in risposta a una richiesta presentata mediante decisione adottata a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, o non forniscano le informazioni entro il termine stabilito;

d) presentino in maniera incompleta, nel corso delle ispezioni effettuate a norma dell'articolo 13, i libri o altri documenti relativi all'attività dell'azienda richiesti o rifiutino di sottoporsi ad un'ispezione ordinata mediante decisione adottata a norma dell'articolo 13, paragrafo 4;

e) in risposta ad una domanda rivolta a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera e):

- forniscano una risposta inesatta o fuorviante;

- omettano di correggere entro il termine fissato dalla Commissione una risposta inesatta, incompleta o fuorviante data da un loro dipendente, o

- non forniscano o si rifiutino di fornire una risposta completa su fatti inerenti all'oggetto e allo scopo di un'ispezione ordinata mediante decisione adottata a norma dell'articolo 13, paragrafo 4; f) siano stati infranti i sigilli apposti dagli agenti o dalle persone che li accompagnano incaricati dalla Commissione in applicazione dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera d).

2. La Commissione può, mediante decisione, infliggere alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), o alle imprese interessate ammende fino a concorrenza del 10% del fatturato totale realizzato dall'impresa interessata, quale definita all'articolo 5, quando intenzionalmente o per negligenza:

a) omettano di notificare una concentrazione conformemente all'articolo 4 e all'articolo 22, paragrafo 3, prima della sua realizzazione, a meno che vi siano espressamente autorizzate dall'articolo 7, paragrafo 2, o mediante decisione adottata a norma dell'articolo 7, paragrafo 3,

b) realizzino una concentrazione violando l'articolo 7,

c) realizzino una concentrazione dichiarata incompatibile con il mercato comune mediante una decisione adottata in applicazione dell'articolo 8, paragrafo 3, o non si conformino alle misure ordinate con decisione presa in applicazione dell'articolo 8, paragrafo 4 o 5,

d) non osservino una condizione o un onere imposti mediante decisione in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), dell'articolo 7, paragrafo 3, o dell'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma.

3. Nel determinare l'ammontare dell'ammenda occorre tener conto del tipo, della gravità e della durata dell'infrazione.

4. Le decisioni adottate in forza dei paragrafi 1, 2 e 3 non hanno carattere penale».

società che si sono estinte, azioni della neoistituita società, attraverso un rapporto di scambio³⁰.

La suddetta distinzione tra fusione ordinaria e per incorporazione, è stata posta in essere dal D. Lgs. n. 22/1991³¹ e dal D. Lgs. n. 6/2003³² che hanno modificato il vigente codice civile, il quale all'art. 2501, comma 1, dispone che «la fusione di più società può eseguirsi mediante la costituzione di una nuova società, o mediante l'incorporazione in una società di una o più altre»; e al comma 2, che «la partecipazione alla fusione non è consentita alle società in liquidazione che abbiano iniziato la distribuzione dell'attivo».

È evidente che la costituzione di una nuova società comporta l'estinzione di tutte le imprese che partecipano al processo aggregativo privatistico; mentre nel caso d'incorporazione, si avrà la scomparsa dall'ordinamento delle società incorporate assorbite dalla società incorporante, la quale per il diritto societario continuerà a vivere.

Come accade nella fusione tra due o più comuni anche in ambito privatistico il processo aggregativo societario è una questione che necessita di alcuni passaggi di natura formale, talché si esclude la fusione di fatto ovvero quella compiuta in assenza di alcuni atti tipici previsti dalla legge³³.

Tra gli adempimenti di natura formale (e sostanziale) si evidenzia il *progetto di fusione*, previsto dall'art. 2501 del Cod. civ. che è redatto dall'organo amministrativo ed ha la funzione di dare un'adeguata informazione preventiva ai soci e ai terzi coinvolti dal progetto di fusione commerciale.

Il progetto di fusione, pur non essendo obbligatorio in ambito pubblicistico, appare del tutto opportuno, in quanto senza un'idea di aggregazione comunale che può

³⁰ Il rapporto di scambio o di concambio è la rappresentazione del prezzo dell'operazione di fusione societaria, vale a dire la raffigurazione del valore che è assegnato alle partecipazioni nella neo-società risultante dal processo di fusione o dal processo d'incorporazione della società incorporata nell'incorporante, rispetto al valore delle pregresse partecipazioni nelle società che hanno partecipato alla fusione. In altre parole, il rapporto di concambio specifica quante azioni o quote della società risultante dalla fusione hanno il diritto di ricevere i soci della società nata da fusione ordinaria o da incorporazione, in sostituzione delle proprie azioni o delle quote che sono state annullate».

³¹ D. Lgs. 16 gennaio 1991, n. 22, *Attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie*, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 26 marzo 1990, n. 69.

³² D. Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, *Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della L. 3 ottobre 2001, n. 366*, in G. U. 22 gennaio 2003, n. 17, S.O.

³³ Il D. Lgs. 22/6/2012, n. 123, *Attuazione della direttiva 2009/109/CE, che modifica le direttive 77/91/CEE, 78/855/CEE e 82/891/CEE e la direttiva 2005/56/CE per quanto riguarda gli obblighi in materia di relazioni e di documentazione in caso di fusioni e scissioni*, in G. U. 3 agosto 2012, n. 180, ha introdotto alcune novità al fine della riduzione di alcuni oneri di natura amministrativa, in particolare per ciò che riguarda gli obblighi documentali e di pubblicazione a carico delle società partecipanti alla fusione. In tema di responsabilità patrimoniale, trasformazione e fusione anche per incorporazione dell'ente, vedi il D. Lgs. 08/06/2001, n. 231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*, pubblicato nella G. U. 19 giugno 2001, n. 140.

scaturire anche da un apposito studio di fattibilità, si avrebbe un tentativo di modificazione territoriale sganciato da ogni logica programmatoria.

Il progetto di fusione ex art. 2501-*ter* del Cod. civ., dispone in merito ai contenuti necessari che esso deve prevedere nonché ai tempi di deposito dello stesso nel registro delle imprese del luogo ove hanno sede le società partecipanti alla fusione oppure in alternativa al deposito presso il registro delle imprese, dispone le modalità di pubblicazione nel sito internet della società «[...] con modalità atte a garantire la sicurezza del sito medesimo, l'autenticità dei documenti e la certezza della data di pubblicazione».

Ulteriormente, è necessaria la redazione da parte dell'organo amministrativo della «situazione delle società che partecipano alla fusione» (art. 2501-*quater* Cod. civ.); la «relazione dell'organo amministrativo» (art. 2501-*quinquies* Cod. civ.), con la quale è illustrato e giustificato sotto il profilo giuridico ed economico il «progetto di fusione» e il «rapporto di cambio delle azioni o delle quote» e i «criteri di determinazione del rapporto di cambio» nonché le eventuali «difficoltà di valutazione»³⁴; la «relazione degli esperti» (art. 2051-*sexies* Cod. civ.) sulla congruità del rapporto di cambio delle azioni o delle quote; il «deposito degli atti in copia nella sede delle società partecipanti alla fusione ovvero pubblicati sul sito internet delle stesse» (art. 2501-*septies* Cod. civ.).

In base all'art. 2502 Cod. civ., la fusione è decisa da ciascuna delle società che vi partecipano, mediante approvazione del relativo progetto, la cui deliberazione di fusione delle società occorre che sia depositata per l'iscrizione nel registro delle imprese, insieme ai documenti previsti dall'articolo 2501-*septies del Cod. civ.*³⁵.

3.2 Gli effetti della fusione sui rapporti di lavoro

La fusione tra società ha attinenza con il rapporto di lavoro dei dipendenti delle società coinvolte e tali problematiche riguardano anche il personale della P. A. in caso di fusione di comuni.

³⁴ Poiché la fusione può essere anche transfrontaliera (D. Lgs. n. 108/2008), nella relazione debbono essere illustrate anche le conseguenze della fusione transfrontaliera per i soci, i creditori e i lavoratori (art. 8).

³⁵ L'ordinamento civilistico, art. 2503 cod. civ., prevede anche che vi possa essere opposizione dei creditori alla fusione: «La fusione può essere attuata solo dopo sessanta giorni dall'ultima delle iscrizioni previste dall'articolo 2502-*bis*, salvo che consti il consenso dei creditori delle società che vi partecipano anteriori all'iscrizione o alla pubblicazione prevista nel terzo comma dell'articolo 2501-*ter* o il pagamento dei creditori che non hanno dato il consenso, ovvero il deposito delle somme corrispondenti presso una banca, salvo che la relazione di cui all'articolo 2501-*sexies* sia redatta, per tutte le società partecipanti alla fusione, da un'unica società di revisione la quale asseveri, sotto la propria responsabilità ai sensi del sesto comma dell'articolo 2501-*sexies*, che la situazione patrimoniale e finanziaria delle società partecipanti alla fusione rende non necessarie garanzie a tutela dei suddetti creditori.

Se non ricorre alcuna di tali eccezioni, i creditori indicati al comma precedente possono, nel suddetto termine di sessanta giorni, fare opposizione. Si applica in tal caso l'ultimo comma dell'articolo 2445».

L'elemento centrale della questione riguarda sia il mantenimento o meno dei diritti dei lavoratori allorché vi sia trasferimento d'azienda e sia l'applicabilità dell'art. 2112 del Cod. civ. al processo di fusione societario (o di enti locali territoriali).

Premesso che configura un trasferimento d'azienda, ai sensi dell'art. 2112 Cod. civ., qualsiasi operazione che comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata preesistente al trasferimento stesso e che conserva in esso la propria identità³⁶, l'art. 2112, comma 1, Cod. civ., prevede che «in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano»; a sua volta il comma 4, dispone che «ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma».

Quanto sopra riportato, evidenzia il principio dell'imperatività della continuazione del rapporto di lavoro; principio garantista che per la sua efficacia non ha affatto bisogno del consenso espresso del lavoratore anche se ad avviso della giurisprudenza vi sono delle fattispecie rispetto alle quali tale principio non agisce in modo del tutto automatico, come nel caso di trasferimento di un ramo d'azienda, al quale il lavoratore sia stato destinato³⁷ oppure nel caso di trasferimento di un ramo d'azienda, al quale il lavoratore risulti utilizzato in modo trasversale allorché lo stesso sia tenuto a prestare la propria attività lavorativa nella parte d'azienda che non è stata oggetto di cessione³⁸.

Ciò detto, relativamente all'automatica continuazione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 2112 del Cod. civ., è utile ribadire che è necessaria la sussistenza di un rapporto di lavoro al momento del trasferimento d'azienda o di una sua parte, come ritiene la Corte di Cassazione, per la quale la disciplina dell'art. 2112 comma 2 del Cod. civ. che prevede la solidarietà tra cedente e cessionario per i crediti vantati dal lavoratore al momento del trasferimento d'azienda, non trova applicazione nel caso in cui manchi la prosecuzione in continuità dell'attività aziendale e, all'atto di tale

³⁶ Tribunale Milano, sez. lav., 19/06/2018.

³⁷ In questo caso non si ha successione automatica nel rapporto di lavoro tra cedente e cessionario, perché si richiede il consenso del lavoratore ceduto, applicandosi l'art. 1406 del Cod. civ. concernente la cessione del contratto, ai sensi del quale «ciascuna parte può sostituire a sé un terzo nei rapporti derivanti da un contratto con prestazioni corrispettive, se queste non sono state ancora eseguite, purché l'altra parte vi consenta».

³⁸ Ad avviso della Corte di Cassazione, 1° febbraio 2008, n. 2489, la disciplina dettata dall'articolo 2112 Cod. civ. riguardante la successione dell'imprenditore cessionario all'imprenditore cedente nel rapporto di lavoro, si applica non solamente allorché vi sia trasferimento dell'intera azienda, ma anche nel caso vi sia stato il trasferimento di un singolo ramo di essa che abbia una propria autonomia organizzativa ed economica, volta allo svolgimento di un'attività di produzione di beni e servizi; in tale caso, fanno parte del ramo d'azienda (ritendendosi trasferiti pure i rapporti esistenti tra cedente e cessionario e art. 2112 Cod. civ., senza che vi sia bisogno del loro consenso, non solamente i lavoratori che svolgono la loro attività rivolta in modo esclusivo alla produzione dei beni e servizi del ramo d'azienda, ma pure coloro che prestano un'attività prevalente a beneficio del suddetto ramo aziendale.

trasferimento, il rapporto di lavoro risulti esaurito in conseguenza di precedente licenziamento³⁹.

3.3 Il divieto di licenziamento

L'originario art. 2112 del Cod. civ., prevedeva che l'alienante potesse bloccare la continuazione del rapporto di lavoro, attraverso la disdetta in tempo utile, significando che l'alienante avesse il potere di licenziare il lavoratore, con preavviso scadente antecedentemente al trasferimento dell'azienda.

L'entrata in vigore della «L. n. 604/1966»⁴⁰ che all'art. 1 ha previsto che «nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, intercedente con datori di lavoro privati o con enti pubblici [...] il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Cod. civ. o per giustificato motivo», ha eliminato l'*acausalità* del recesso e dunque la possibilità del recesso *ad nutum* che non può più essere fatto valere in caso di trasferimento d'azienda; recesso che può essere invocato, solo se legato a fatti inerenti alla vita della nuova attività d'impresa ovvero che vi deve essere una causalità tra tali fatti, solo i quali rappresentano la condizione di legittimità del recesso e d'impedimento della continuità del rapporto di lavoro⁴¹.

Pertanto, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento, salvo che non si basi su una giusta causa o su un giustificato motivo⁴², essendo vietato il licenziamento effettuato dal solo fine di agevolare, magari su richiesta del cessionario, il trasferimento d'azienda; significando che il licenziamento giustificato da esigenze connesse all'organizzazione del lavoro conseguente alla cessione dell'azienda, potrà essere intimato soltanto dal cessionario e preceduto dall'informazione e dall'eventuale consultazione, previste dall'art. 47 *ex lege* n.

³⁹ Cassazione civile sez. lav., 06/03/2015, n.4598

⁴⁰ L. 15/07/1966, n. 604, *Norme sui licenziamenti individuali*, pubblicata nella G. U. 6 agosto 1966, n. 195.

⁴¹ Cassazione 14 luglio 1995, n. 7960.

⁴² Il trasferimento d'azienda non costituisce un'ipotesi di giustificato motivo oggettivo di licenziamento, in quanto non determina la soppressione dei posti di lavoro, ma la prosecuzione dell'attività lavorativa da parte di un altro datore di lavoro: il licenziamento motivato dalla cessione d'azienda è, infatti, vietato sia dall'art. 2112 del Cod. civ. che dall'art. 4 della direttiva 2001/23/CE; Tribunale Roma sez. lav., 15/01/2016.

In caso di cessione d'azienda, l'alienante conserva il potere di recesso attribuitogli dalla normativa generale, sicché il trasferimento, sebbene non possa esserne l'unica ragione giustificativa, non può impedire il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, sempre che abbia fondamento nella struttura aziendale autonomamente considerata e non nella connessione con il trasferimento o nella finalità di agevolarlo; né deve ritenersi - qualora, nell'imminenza del trasferimento dell'azienda, l'imprenditore alienante receda dal rapporto di lavoro nei casi in cui detta facoltà gli sia attribuita - che nel suo esercizio in concreto l'imprenditore ponga in essere un atto emulativo o in frode alla legge, oppure in violazione dei principi di correttezza e buona fede a norma degli artt. 1175 e 1375 del Cod. civ. (Nella specie, la S. C. ha confermato la sentenza di appello che aveva ritenuto prescritta l'azione di impugnativa del licenziamento, proposta a distanza di otto anni dalla relativa intimazione ad opera dell'azienda cedente, sul presupposto della annullabilità del recesso e non della sua nullità ex art. 2112, comma 4 del Cod. civ.); Cassazione civile sez. lav., 11/05/2018, n. 11410.

428/1990⁴³, che all'art. 47, prevede una serie di fattispecie relative al trasferimento d'azienda⁴⁴.

Tutto ciò detto, è evidente che dal punto di vista giuridico, qualora si intimi il licenziamento in contrasto con quanto disposto dall'art. 2112, comma 4 del Cod. civ., esso è invalido; si applica, quindi, la sanzione della nullità del licenziamento e si determina la conseguenza che al lavoratore ingiustamente licenziato compete la

⁴³ L. 29/12/1990, n. 428, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1990)*, pubblicata nella G. U. 12 gennaio 1991, n. 10, S.O.

⁴⁴ L. n. 428/1990, art. 47. *Trasferimenti di azienda*, «1. Quando si intenda effettuare, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, un trasferimento d'azienda in cui sono complessivamente occupati più di quindici lavoratori, anche nel caso in cui il trasferimento riguardi una parte d'azienda, ai sensi del medesimo articolo 2112, il cedente ed il cessionario devono darne comunicazione per iscritto almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rispettive rappresentanze sindacali unitarie, ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali costituite, a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nelle unità produttive interessate, nonché ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato nelle imprese interessate al trasferimento. In mancanza delle predette rappresentanze aziendali, resta fermo l'obbligo di comunicazione nei confronti dei sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi e può essere assolto dal cedente e dal cessionario per il tramite dell'associazione sindacale alla quale aderiscono o conferiscono mandato. L'informazione deve riguardare: a) la data o la data proposta del trasferimento; b) i motivi del programmato trasferimento d'azienda; c) le sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori; d) le eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi ⁽²¹⁾.

2. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, il cedente e il cessionario sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

3. Il mancato rispetto, da parte del cedente o del cessionario, degli obblighi previsti dai commi 1 e 2, costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

4. Gli obblighi d'informazione e di esame congiunto previsti dal presente articolo devono essere assolti anche nel caso in cui la decisione relativa al trasferimento sia stata assunta da altra impresa controllante. La mancata trasmissione da parte di quest'ultima delle informazioni necessarie non giustifica l'inadempimento dei predetti obblighi.

4-bis. Nel caso in cui sia stato raggiunto un accordo circa il mantenimento, anche parziale, dell'occupazione, l'articolo 2112 del codice civile trova applicazione nei termini e con le limitazioni previste dall'accordo medesimo qualora il trasferimento riguardi aziende:

a) delle quali sia stato accertato lo stato di crisi aziendale, ai sensi dell'articolo 2, quinto comma, lettera c), della legge 12 agosto 1977, n. 675;

b) per le quali sia stata disposta l'amministrazione straordinaria, ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, in caso di continuazione o di mancata cessazione dell'attività;

b-bis) per le quali vi sia stata la dichiarazione di apertura della procedura di concordato preventivo;

b-ter) per le quali vi sia stata l'omologazione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti.

5. Qualora il trasferimento riguardi imprese nei confronti delle quali vi sia stata dichiarazione di fallimento, omologazione di concordato preventivo consistente nella cessione dei beni, emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, nel caso in cui la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata e nel corso della consultazione di cui ai precedenti commi sia stato raggiunto un accordo circa il mantenimento anche parziale dell'occupazione, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro continua con l'acquirente non trova applicazione l'articolo 2112 del codice civile, salvo che dall'accordo risultino condizioni di miglior favore. Il predetto accordo può altresì prevedere che il trasferimento non riguardi il personale eccedentario e che quest'ultimo continui a rimanere, in tutto o in parte, alle dipendenze dell'alienante.

6. I lavoratori che non passano alle dipendenze dell'acquirente, dell'affittuario o del subentrante hanno diritto di precedenza nelle assunzioni che questi ultimi effettuino entro un anno dalla data del trasferimento, ovvero entro il periodo maggiore stabilito dagli accordi collettivi. Nei confronti dei lavoratori predetti, che vengano assunti dall'acquirente, dall'affittuario o dal subentrante in un momento successivo al trasferimento d'azienda, non trova applicazione l'articolo 2112 del codice civile».

tutela prevista dallo Statuto dei lavoratori, prevista dalla «L. n. 300/1970»⁴⁵, art. 18, il quale recita: «il giudice, con la sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio [...] ovvero perché riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito [...] ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto [...] il giudice, con la sentenza di cui al primo comma, condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata la nullità, stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato inoltre, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali [...] fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto al secondo comma, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro [...]»⁴⁶.

3.4 Le dimissioni per la modificazione delle condizioni di lavoro

L'art. 2112 del Cod. civ., al comma 4, secondo periodo, prevede le possibili dimissioni del lavoratore interessato dal trasferimento d'azienda; infatti, nel Codice civile è disposto che: «il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono un sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma».

Ciò significa che ai sensi del suddetto art. 2119 del Cod. civ. «ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto prima della scadenza del termine, se il contratto è a tempo determinato o senza preavviso, se il contratto è a tempo indeterminato, qualora si verifichi una causa che non consenta la prosecuzione anche provvisoria, del rapporto. Se il contratto è a tempo indeterminato, al prestatore di lavoro che recede per giusta causa compete l'indennità indicata nel secondo comma dell'articolo precedente.

⁴⁵ L. 20/05/1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*, pubblicata nella G. U. 27 maggio 1970, n. 131.

⁴⁶ In caso di trasferimento d'azienda, una volta accertata la nullità del licenziamento intimato dall'impresa cedente per violazione dell'art. 2112 del Cod. civ., il giudice - senza fare riferimento agli art. 8 della L. 15 luglio 1966, n. 604, o 18 dello statuto dei lavoratori - emette una sentenza di mero accertamento della prosecuzione del rapporto di lavoro con il cessionario ed eventualmente, condanna quest'ultimo al risarcimento del danno causato al lavoratore dall'illegittimo recesso, da determinarsi secondo i criteri codicistici sull'illecito contrattuale; Tribunale Firenze, 29/11/2001.

Non costituisce giusta causa di risoluzione del contratto il fallimento dell'imprenditore o la liquidazione coatta amministrativa dell'azienda».

Si presti attenzione al fatto che la modificazione sostanziale delle condizioni di lavoro non è necessario che sia una conseguenza direttamente imputabile al trasferimento aziendale, ma rileva di per sé e pone, al contempo, la questione dell'identificazione delle condizioni di lavoro, mutate le quali si possono legittimare le dimissioni del lavoratore.

Si ritiene che tra le ragioni legittimanti le dimissioni del lavoratore oltre agli aspetti di natura economica e professionali vi siano anche quelle riferentesi alla difficoltà di adattamento al nuovo contratto, vale a dire alle problematiche che lo stesso può ingenerare sulle condizioni personali e sociali del lavoratore trasferito.

Con riguardo, invece, alla specificazione della categoria di «sostanziale modifica», si può sposare la tesi che essa si concretizzi ove si dovesse verificare un forte cambiamento ovvero che il lavoratore non avrebbe affatto accettato l'assunzione da parte del cessionario alle differenti condizioni nelle quali si è trovato.

Le dimissioni da parte del lavoratore «le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica», vanno presentate «nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda»⁴⁷.

Per ciò che attiene i dirigenti, si dirà che i CCNL prevedono una disciplina puntuale rispetto alla normativa sul licenziamento per giusta causa che assegna una sorta di privilegio a favore del dirigente che non intenda prestare servizio alle dipendenze, nel caso di trasferimento d'azienda, della società cessionaria.

Ad esempio, nell'art. 13 del CCNL 2015-2018 per i dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi, è disposto che: «1. Fermo restando quanto disposto dall'art. 2112 del Cod. civ., in caso di trasferimento di proprietà dell'azienda, ivi compresi i casi di concentrazioni, fusioni, scorpori, non debbono in alcun modo essere pregiudicati i diritti acquisiti dal dirigente.

2. Tenuto conto delle particolari caratteristiche del rapporto dirigenziale, il dirigente, il quale, nei casi sopra previsti, non intenda continuare il proprio rapporto potrà procedere, entro 180 giorni dalla data legale dell'avvenuto cambiamento, alla risoluzione del rapporto stesso senza obbligo di preavviso e con riconoscimento, oltre al trattamento di fine rapporto, di un trattamento pari ad 1/3 dell'indennità sostitutiva del preavviso spettante in caso di licenziamento».

Se ne deduce che i dirigenti non possono vedersi pregiudicati i diritti acquisiti e nel caso che essi non intendano continuare il proprio rapporto lavorativo, viene offerta

⁴⁷ Nel caso di trasferimento d'azienda, il comportamento del dipendente che rassegni le proprie dimissioni dal rapporto di lavoro con la società cessionaria non integra una rinuncia alla reintegrazione presso l'azienda cedente né un'accettazione degli effetti della cessione del ramo di azienda, non essendo la decisione di recedere dal rapporto di lavoro con la cessionaria incompatibile con la volontà di fare valere in giudizio la perdurante esistenza di un rapporto di lavoro con la cedente, domanda rispetto alla quale il lavoratore conserva interesse ad agire; Tribunale Roma, 03/03/2008.

la possibilità di risolverlo, purché esso avvenga entro 180 giorni dalla data legale dell'avvenuto cambiamento⁴⁸.

3.4 Il diritto di precedenza nell'assunzione dei lavoratori

La «L. n. 428/1990»⁴⁹, all'art. 6, comma 47, dispone che «i lavoratori che non passano alle dipendenze dell'acquirente, dell'affittuario o del subentrante hanno diritto di precedenza nelle assunzioni che questi ultimi effettuino entro un anno dalla data del trasferimento, ovvero entro il periodo maggiore stabilito dagli accordi collettivi. Nei confronti dei lavoratori predetti, che vengano assunti dall'acquirente, dall'affittuario o dal subentrante in un momento successivo al trasferimento d'azienda, non trova applicazione l'articolo 2112 del codice civile».

La normativa di cui sopra è prevista a beneficio dei lavoratori del cedente addetti all'azienda ceduta, non transitati alle dipendenze del cessionario e da questo licenziati a causa del trasferimento aziendale⁵⁰.

Si rileva che il diritto di precedenza nell'assunzione del lavoratore può essere esercitato in maniera legittima da quest'ultimo nei confronti del cessionario, a condizione che la posizione lavorativa cercata dal cessionario, sia una funzione almeno pari o fungibile a quella che il lavoratore ricopriva.

Come disposto dal suddetto articolo 6, comma 47, della L. n. 428/1990, nei confronti dei lavoratori che vengano assunti dall'acquirente, dall'affittuario o dal subentrante in un momento successivo al trasferimento d'azienda, non trova applicazione l'articolo 2112 del Codice civile, poiché tra il lavoratore e il cessionario viene attivato un nuovo rapporto di lavoro e contestualmente cessa la validità del principio di conservazione dei diritti che originano dal rapporto lavorativo instaurato con il cedente.

Inoltre, l'inosservanza da parte del cessionario del diritto di precedenza nell'assunzione dei lavoratori già in servizio presso l'azienda trasferita e non passati alle dipendenze del cessionario non comporta il diritto dei suddetti lavoratori alla

⁴⁸ I benefici di cui all'art. 13 C.C.N.L. 9 ottobre 1979 (per i dirigenti di aziende industriali) per l'ipotesi delle dimissioni a seguito di trasferimento di proprietà dell'azienda - ivi compresi i casi di concentrazioni, fusioni e scorpori - sono ricollegati al verificarsi di un cambiamento nell'assetto proprietario dell'azienda tale da intaccare nel dirigente il rapporto di fiducia e di positiva valutazione nei confronti dell'imprenditore (escluso in fattispecie di incorporazione da parte dell'azienda datrice di lavoro di società già posseduta dagli azionisti di maggioranza della prima); Tribunale Milano, 30/11/1982.

⁴⁹ L. 29/12/1990, n. 428, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1990)*, pubblicata nella G. U. 12 gennaio 1991, n. 10, S.O.

⁵⁰ I giudici della Corte di Cassazione sono dell'avviso che «il diritto di precedenza nell'assunzione, di cui sono titolari ai sensi dell'articolo 47, comma 6, legge n. 428/1990, i lavoratori già in servizio presso l'azienda trasferita e non passati alle dipendenze dell'imprenditore acquirente, spetta a coloro che sono stati licenziati dall'alienante a causa del trasferimento dell'azienda, quale che sia stata la formula dell'intimazione e anche se l'effetto estintivo del rapporto di lavoro abbia preceduto la data del trasferimento»; Cassazione 27 gennaio 2004, n. 1474.

reintegrazione nel posto di lavoro, ma soltanto quello del risarcimento del danno che va consentito ai sensi dell'«art. 1218 del Codice civile»⁵¹.

Inoltre, il cessionario che abbia proceduto ad assumere lavoratori differenti da quelli licenziati, entro il termine di un anno, ha la possibilità di liberarsi dalla responsabilità per inadempimento, ai sensi dell'art. 1218 del Cod. civ. e all'obbligo di risarcire il danno, solo se dimostri l'impossibilità del diritto di precedenza nell'assunzione del lavoratore per comprovate ragioni riferibili alla mancanza di attitudine a ricoprire la posizione lavorativa oggetto di controversia, vale a dire ove fornisca la prova dell'assoluta inevitabilità della scelta attuata, «[...] sotto il profilo delle professionalità assolutamente peculiari da acquisire all'azienda ovvero dell'impossibilità di procedere alla stipulazione di contratti dei quali potrebbero essere parti gli ex dipendenti [...]»⁵².

3.5 Il trattamento economico del lavoratore ceduto

Al trasferimento d'azienda è ancorato il principio che esso non dev'essere di nocimento al lavoratore, tanto sotto il profilo della continuazione del rapporto di lavoro, quanto sotto quello del mantenimento dei diritti acquisiti.

Premesso che l'art. 2112 del Cod. civ., comma 1, dispone che «in caso di trasferimento d'azienda il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano», se ne deduce che è garantita la sopravvivenza, anche successivamente alla cessione, di tutti i diritti derivanti dal rapporto di lavoro e quindi anche dei diritti previsti dalla fonte collettiva.

A sua volta, l'art. 2112, comma 3, del Cod. civ., dispone che «il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello».

Quanto dettato dall'art. 3 del Cod. civ., rappresenta la ricezione nel nostro ordinamento della direttiva 77/187/CE⁵³, la quale, all'art. 3, comma 1, ha previsto che «i diritti e gli obblighi che risultano per il cedente da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento [...] sono, in conseguenza di tale trasferimento, trasferiti al cessionario».

⁵¹ Cod. civ., art. 1218, *Responsabilità del debitore*: «Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile».

⁵² Corte di Cassazione, 21 gennaio 2014, n. 1157.

⁵³ Direttiva 77/187/CEE concernente il *ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti*.

A sua volta la direttiva 2001/23/CE⁵⁴ che si applica ai trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti ad un nuovo imprenditore in seguito a cessione contrattuale o a fusione, all'art. 3, comma 1, ha previsto che «i diritti e gli obblighi che risultano per il cedente da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento sono, in conseguenza di tale trasferimento, trasferiti al cessionario» e al comma 3, ha disposto che «dopo il trasferimento, il cessionario mantiene le condizioni di lavoro convenute mediante contratto collettivo nei termini previsti da quest'ultimo per il cedente fino alla data della risoluzione o della scadenza del contratto collettivo o dell'entrata in vigore o dell'applicazione di un altro contratto collettivo. Gli Stati membri possono limitare il periodo del mantenimento delle condizioni di lavoro, purché esso non sia inferiore ad un anno».

Con riferimento ai «contratti collettivi applicabili», di cui all'art. 2112, comma 3, del Cod. civ., si ritiene che essi possano riferirsi a quei contratti che trovino applicazione presso il soggetto cessionario al momento del trasferimento aziendale; fatto che determina la sostituzione automatica al momento del trasferimento del contratto collettivo del cessionario a quello del soggetto cedente.

In sostanza, al lavoratore passato alle dipendenze dell'impresa cessionaria, è applicabile il CCNL che regolava il rapporto lavorativo nell'azienda ceduta, solo allorquando l'impresa cessionaria non applichi alcun CCNL.

Nel caso contrario, il CCNL del soggetto cedente, è surrogato da quello del cessionario, pur in presenza di condizioni che modifichino *in peius* le condizioni contrattuali.

3.6 I diritti quesiti e gli usi aziendali

Il «diritto quesito» è il diritto acquistato in forza di una norma e divenuto parte integrante del patrimonio di un soggetto.

Anche nel caso di cessione d'azienda, vige la necessità della garanzia del suddetto «diritto quesito», sul quale il contratto del soggetto cessionario non può produrre effetti negativi, in quanto andrebbe a toccare diritti consolidati in modo definitivo nel patrimonio del lavoratore.

In merito, occorre distinguere tra quanto prescrive l'art. 2112, comma 1, del Cod. civ. e il comma 3 del medesimo articolo civilistico, in quanto i diritti disciplinati dal comma 1, non possono essere compressi poiché trovano origine nel contratto individuale di lavoro e non possono essere toccati, a seguito della sostituzione del CCNL; mentre i diritti che ancora non si sono consolidati, soggetti alla disciplina del comma 3 dell'art.

⁵⁴ Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, *concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti*, in G. U. n. L 082 del 22/03/2001.

2112 del Cod. civ., possono essere soggetti alla loro revisione, in modo anche peggiorativo, ad opera del CCNL applicato dal soggetto cessionario.

In merito, il tribunale di Milano⁵⁵, a seguito di domanda formulata dai ricorrenti, tenuto conto che «i trattamenti retributivi specificamente riconosciuti ai singoli lavoratori, anche in occasione di trasferimenti di azienda, in assenza di specifiche difformi clausole contrattuali anche di carattere temporale, entrano a far definitivamente parte del compenso economico spettante al dipendente costituendo dei “diritti quesiti” e non possono pertanto essere ridotti da successive disposizioni, anche collettive, ex artt. 2077 e 2103 del Cod. civ., fatti salvi i casi in cui venga prestato conforme consenso del lavoratore, anche eventualmente attraverso l’associazione sindacale di appartenenza», accoglie le doglianze dei ricorrenti, ritenendole fondate. La conservazione dei diritti quesiti del lavoratore, così come previsto dall’art. 2112, comma 1, del Cod. civ., comporta, inoltre, il riconoscimento da parte del cessionario e a beneficio del lavoratore, di eventuali usi aziendali integrativi del contratto di lavoro che siano stati posti in essere precedentemente al trasferimento dell’azienda o di un suo ramo.

Ad avviso della Suprema Corte di Cassazione⁵⁶, «deve infine ribadirsi che eventuali usi aziendali possono essere modificati, anche in senso peggiorativo per i dipendenti (salvo i diritti quesiti, nella specie ritenuti salvaguardati), da accordi sindacali successivi, posto che, secondo l’orientamento consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, l’uso aziendale costituisce fonte di un obbligo unilaterale di carattere collettivo che agisce sul piano dei rapporti individuali con la stessa efficacia di un contratto collettivo e ben può essere pertanto modificato da un accordo collettivo successivo (cfr. *ex plurimis* Cass. n. 8342/2010, Cass. n. 5882/2010, Cass. n. 18263/2009, Cass. n. 17481/2009)».

A sua volta, la Corte d’Appello di Lecce⁵⁷, «evidenzia che una volta superato un risalente orientamento che riconduceva gli usi aziendali a quelli normativi, i primi non potevano che ricondursi alle clausole d’uso di cui all’art. 1340 Cod. civ., con la conseguenza che “gli usi si iscrivono nei contratti di lavoro alla stregua dei patti individuali e, quindi, per un verso, possono derogare solo *in melius* contratti collettivi, per altro verso rimangono insensibili alle modificazioni delle pattuizioni collettive anche aziendali che operano come fonte esterna rispetto al contratto individuale”. Da ciò deriva, secondo la decisione in esame, che il ruolo del contratto individuale è praticamente ridotto alla costituzione del vincolo, che determina la produzione di

⁵⁵ Tribunale Milano Sez. lavoro, Sent., 16/02/2017, n. 460

⁵⁶ Cassazione civile sez. lav., 19/02/2016, n. 3296

⁵⁷ Corte appello Lecce, sez. lav., 27/01/2016, n. 135

effetti stabiliti da fonti eteronome ex art. 1374 del Cod. civ.; caduto l'ordinamento corporativo, il rapporto è assoggettato alle fonti sociali costituite dai tipi contrattuali (contratti ed accordi collettivi nazionali ed aziendali), fonti eteronome che dettano norme. Tra le fonti è quindi compreso anche il regolamento aziendale e l'uso aziendale, inteso come fatto-fonte rientrante nei casi in cui la legge considera irrilevante la volontà dell'autore di un comportamento, poiché non ammette il medesimo a provare l'inesistenza nel caso concreto dell'intento negoziale».

Ciò detto, l'uso aziendale produce effetti idonei all'insorgenza di un obbligo naturale a carattere collettivo, il quale opera nei rapporti individuali, alla stessa stregua di un contratto collettivo aziendale, provvedendo alla sostituzione delle clausole contrattuali e collettive in vigore, con quelle *in melius*, previste dall'uso aziendale.

Sempre secondo i giudici della Suprema Corte di Cassazione⁵⁸, «è pacifico che per la formazione degli usi aziendali, riconducibili alla categoria degli usi negoziali, è necessaria unicamente la sussistenza di una prassi generalizzata - che si realizza attraverso la mera reiterazione di comportamenti posti in essere spontaneamente e non già in esecuzione di un obbligo - che riguardi i dipendenti anche di una sola azienda e che comporti per essi un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva; che le condizioni di miglior favore derivanti dai suddetti usi aziendali non possono essere derogate *in peius* per i lavoratori dalla contrattazione collettiva, atteso che gli usi si inseriscono nei singoli contratti individuali e non già nei contratti collettivi nazionali o aziendali, e che l'esclusione di tale inserzione può avvenire soltanto in base alla concorde volontà delle parti».

3.7 La riconoscibilità delle prerogative sindacali da parte del cessionario

Con riguardo alla riconoscibilità delle prerogative sindacali da parte del cessionario, occorre fare riferimento alla «Direttiva n. 2001/23/CE»⁵⁹, la quale si applica ai trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti ad un nuovo imprenditore, in seguito a cessione contrattuale o a fusione e alle imprese pubbliche o private che esercitano un'attività economica, che perseguano o meno uno scopo di lucro, significando che una riorganizzazione amministrativa di enti amministrativi pubblici o il trasferimento di funzioni amministrative tra enti amministrativi pubblici, non costituisce trasferimento ai sensi della presente direttiva.

⁵⁸ Cassazione civile sez. lav., 13/12/2012, n. 22927

⁵⁹ Consiglio, Dir. 12/03/2001, n. 2001/23/CE, *Direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti*, pubblicata nella G.U.C.E. 22 marzo 2001, n. L 82.

L'art. 6 della direttiva, al comma 1, primo periodo, prevede che «qualora l'impresa, lo stabilimento o parte di un'impresa o di uno stabilimento conservi la propria autonomia, sussistono lo status e la funzione dei rappresentanti o della rappresentanza dei lavoratori interessati dal trasferimento, secondo le stesse modalità e alle stesse condizioni esistenti prima della data del trasferimento, previsti dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o da accordi, a patto che siano soddisfatte le condizioni necessarie per la costituzione della rappresentanza dei lavoratori».

Quanto disposto dal suddetto primo periodo del comma 1, non si applica se, in virtù delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o della prassi degli Stati membri o ai termini di un accordo con i rappresentanti dei lavoratori, esistono le condizioni necessarie per la nuova designazione dei rappresentanti dei lavoratori o la nuova costituzione della rappresentanza dei lavoratori.

Se l'impresa, lo stabilimento o la parte di un'impresa o di uno stabilimento, non dovesse conservare la propria autonomia, gli Stati membri adotteranno i provvedimenti necessari per garantire che i lavoratori trasferiti, che erano rappresentati prima del trasferimento, «continuino ad essere adeguatamente rappresentati per il periodo necessario a provvedere ad una nuova costituzione o designazione della rappresentanza dei lavoratori, conformemente alla legislazione o alla prassi nazionale».

A sua volta, nel caso che il mandato dei rappresentanti dei lavoratori interessati dal trasferimento scada a causa del trasferimento, «questi rappresentanti continuano a beneficiare delle misure di protezione previste dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o dalla prassi degli Stati membri».

Sussistono lo *status* e la funzione dei rappresentanti o della rappresentanza dei lavoratori interessati dal trasferimento, «qualora l'impresa, lo stabilimento o parte di un'impresa o di uno stabilimento conservi la propria autonomia».

Secondo la Corte di giustizia UE⁶⁰, relativamente alla nozione di «autonomia», occorre constatare che il citato art. 6, non comporta alcuna definizione di quest'ultima e che tale nozione non è nemmeno definita negli altri articoli della suddetta direttiva.

Ciò detto, i giudici della Corte di giustizia UE, rilevano che «secondo il senso abituale nel linguaggio corrente, il termine «autonomia» designa la capacità di governarsi con proprie leggi» e che «applicato ad un'entità economica, tale termine indica i poteri, riconosciuti ai responsabili di tale entità, di organizzare, in modo relativamente libero ed indipendente, il lavoro in seno alla citata entità nel perseguimento dell'attività economica che le è propria e, più in particolare, i poteri di distribuire i compiti ai lavoratori subordinati impiegati nell'entità interessata nonché di decidere

⁶⁰ Corte giustizia UE sez. III, 29/07/2010, n. 151

sull'allocazione delle risorse materiali messe a sua disposizione, e ciò senza intervento diretto da parte di altre strutture di organizzazione del datore di lavoro. Pertanto, l'autonomia è mantenuta, in linea di principio, ai sensi dell'art. 6, n. 1, primo comma, della direttiva 2001/23/CE, qualora, successivamente al trasferimento, i poteri organizzativi dei responsabili dell'entità trasferita rimangono, in seno alle strutture di organizzazione del cessionario, sostanzialmente invariati rispetto alla situazione esistente prima del trasferimento. Per contro, in una situazione nella quale i lavoratori dipendono, a seguito del trasferimento, da responsabili i cui poteri organizzativi sono stati limitati e non possono più essere qualificati autonomi, gli interessi di tali lavoratori non sono quindi più gli stessi e, di conseguenza, le modalità e le condizioni della loro rappresentanza devono essere adattate ai cambiamenti intervenuti. Si tratta della ragione per cui, come emerge dall'art. 6, n. 1, quarto comma, della direttiva 2001/23/CE, il mandato dei rappresentanti dei lavoratori interessati dal trasferimento deve, in una tale fattispecie, essere limitato al periodo necessario a provvedere ad una nuova costituzione o designazione della rappresentanza dei lavoratori».

Il trasferimento d'azienda, può a sua volta implicare degli effetti sulle rappresentanze sindacali esistenti presso il soggetto cedente; questione che non è affrontata dalla direttiva 2001/223/CE, ma che è stata esaminata dai giudici di merito⁶¹ che hanno escluso la possibilità dell'automatica sostituzione dei membri della RSU del soggetto cedente che erano passati alle dipendenze del cessionario con i primi dei non eletti della medesima lista sindacale, con la conseguenza che qualora nell'azienda del soggetto cedente la composizione della RSU non dovesse più rispecchiare il dato numerico rispetto all'organico residuo, vi sarà la legittimazione, da parte dei sindacati, d'indizione di nuove elezioni per costituire una nuova RSU.

3.8 L'obbligazione solidale di cedente e cessionario per i crediti del lavoratore ceduto

Relativamente alla questione della conservazione dei diritti a seguito del trasferimento di azienda, l'art. 2112, comma 2, del Cod. civ., ha introdotto nell'ordinamento, garantendo maggiormente il lavoratore, la categoria della responsabilità solidale tra cedente e cessionario per i crediti maturati.

La versione dell'art. 2112 del Cod. civ., comma 2, antecedente alla modificazione apportata dall'art. 47, comma 3, della «L. n. 428/1990», disponeva che «l'acquirente è obbligato in solido con l'alienante per tutti i crediti che il prestatore di lavoro aveva al tempo del trasferimento in dipendenza del lavoro prestato, compresi quelli che

⁶¹ Tribunale di Milano, decreto 2 agosto 2004: «Non costituisce condotta antisindacale il comportamento del datore di lavoro che neghi a un'organizzazione sindacale il diritto di sostituire con il primo non eletto della propria lista, il membro della RSU eletto in tale lista e passato poi ad altro datore di lavoro a seguito di trasferimento di ramo d'azienda».

trovano causa nella disdetta data dall'alienante, sempreché l'acquirente ne abbia avuto conoscenza all'atto del trasferimento o i crediti risultino dai libri dell'azienda trasferita o dal libretto di lavoro».

La nuova versione dell'«art. 2112 del Cod. civ.», comma 2, a seguito della modificazione prodotta dall'art. 47, della «L. n. 428/90», comma 3, prevede che «il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro».

Pertanto, il nuovo comma 3, della suddetta normativa, ha espunto dal Codice civile, ai fini dell'obbligazione in solido tra cedente e cessionario, il presupposto della conoscenza o conoscibilità del credito, del quale il lavoratore ceduto fosse titolare al momento del trasferimento.

Di conseguenza, in passato la solidarietà passiva del cessionario operava per i crediti dei prestatori di lavoro sussistenti alla data dell'operazione traslativa (si riteneva che la responsabilità dell'acquirente riguardasse anche i crediti dei dipendenti il cui rapporto di lavoro fosse cessato prima della modificazione soggettiva del datore di lavoro), sempreché tali crediti risultassero dai libri contabili dell'azienda trasferita o se l'esistenza di tali crediti potesse essere facilmente desumibile da una serie di «circostanze di fatto giudizialmente acclerate implicanti un'agevole conoscibilità, da parte del cessionario».

La vigente formulazione della norma va nella direzione di un potenziamento della responsabilità solidale tra cedente e cessionario, con riguardo alla posizione giuridica del prestatore di lavoro vigente all'atto del trasferimento, senza che vi sia alcun limite al riconoscimento dei suoi crediti, tanto di natura retributiva, quanto risarcitoria.

In buona sostanza, l'«art. 2112, comma 2, del Cod. civ.», determina un consolidamento della posizione creditoria del lavoratore, in quanto al cedente obbligato in via principale si aggiunge un altro soggetto ovvero il cessionario, anch'egli garante dell'obbligazione, consentendo in questo modo un più agile soddisfacimento di tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento che potrebbero, viceversa, essere messi in discussione a causa dell'uscita dei beni dal patrimonio dell'azienda ceduta.

Si osserva che in base alla precedente formulazione dell'«art. 2112, comma 2, del Cod. civ.», la responsabilità solidale tra acquirente e alienante si riferiva anche ai crediti dei dipendenti, i cui rapporti di lavoro si fossero risolti prima della cessione aziendale purché al momento del trasferimento, il mancato adempimento dell'obbligazione retributiva da parte del cedente, risultasse essere conosciuto o conoscibile dal cessionario.

Ora, invece, la responsabilità solidale tra cedente e cessionario, produce effetti e opera solo per i crediti maturati in data precedente al trasferimento dei lavoratori, il cui rapporto lavorativo abbia avuto prosecuzione con il cessionario, mentre per i

crediti relativi a rapporti di lavoro cessati prima della cessione aziendale, troverebbe applicazione l'art. 2560 del Cod. civ., il quale prevede che «l'alienante non è liberato dai debiti, inerenti all'esercizio dell'azienda ceduta anteriori al trasferimento, se non risulta che i creditori vi hanno consentito».

Nel trasferimento di un'azienda commerciale, risponde dei debiti suddetti anche l'acquirente dell'azienda, con la conseguenza che il cessionario risponde in solido con il cedente, per i debiti dell'entità ceduta, se essi risultino dai libri contabili⁶².

Allorquando vi sia stato licenziamento, intervenuto prima della cessione aziendale, ma poi dichiarato illegittimo successivamente, la sentenza dichiarativa della nullità del licenziamento, posto in essere dal datore di lavoro cedente, diverrà opponibile al cessionario che è subentrato nella medesima situazione giuridica dell'alienante⁶³.

Ciò detto, mentre è da ritenersi esistente la responsabilità solidale di cedente e cessionario per i crediti retributivi, è da osservare che l'obbligazione solidale, derivante dall'art. 2112 del Cod. civ., è da considerarsi esclusa per i debiti contratti dall'alienante verso gli istituti previdenziali, per l'omesso versamento dei contributi obbligatori che esistevano all'atto del trasferimento, poiché la solidarietà è limitata ai crediti propri, maturati dal lavoratore all'atto del trasferimento, in quanto gli enti previdenziali sono ritenuti soggetti terzi, verso i cui crediti si applica quanto disciplinato dall'art. 2560 del Cod. civ.⁶⁴.

Il cedente ed il cessionario possono richiedere al lavoratore che è coinvolto dal trasferimento aziendale che venga sottoscritto tra le parti un apposito accordo che contenga la liberazione del soggetto cedente dalle obbligazioni che derivano dal rapporto di lavoro e di conseguenza che sia il solo cessionario a doversi accollare i crediti maturati dal lavoratore sino alla data del trasferimento aziendale.

Tutto ciò è ribadito dall'art. 2112, comma 2, Cod. civ., il quale prevede che «il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di

⁶² Quanto riportato è confermato dalla direttiva 77/187/CE, Dir. 14 febbraio 1977, n. 77/187/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (in G.U.C.E. 5 marzo 1977, n. L 61), art. 3, par. 1, il quale prevede che «i diritti e gli obblighi che risultano per il cedente da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento sono, in conseguenza di tale trasferimento, trasferiti al cessionario. Gli Stati membri possono prevedere che il cedente, anche dopo la data del trasferimento, sia responsabile, accanto al cessionario, degli obblighi risultanti prima della data del trasferimento da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento».

⁶³ Cass. 16 ottobre 2013, n. 23533, con la quale la Suprema Corte ha esteso l'applicabilità della solidarietà di cui al secondo comma dell'art. 2112 del Cod. civ., ai crediti da lavoro di un dirigente che era stato licenziato prima del trasferimento d'azienda; il licenziamento del quale è stato in seguito dichiarato illegittimo successivamente all'operazione

⁶⁴ Vedi Cass. 24 febbraio 2016, n. 3646, con la quale i giudici della Suprema Corte hanno sostenuto la tesi dell'assenza di solidarietà tra cedente e cessionario per quanto riguarda la contribuzione previdenziale, in quanto il lavoratore è parte estranea al rapporto contributivo che a sua volta intercorre tra l'ente previdenziale e il datore di lavoro.

procedura civile⁶⁵ il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro».

In caso di liberazione del cedente, è del tutto evidente come sia il cessionario a divenire l'unico soggetto giuridico obbligato con il lavoratore poiché il cedente non è più parte obbligata per i crediti maturati.

Relativamente al trattamento di fine rapporto⁶⁶, si dirà che in base al principio giuridico dominante, sia il cedente, sia il cessionario, sono tenuti in maniera solidale al pagamento a beneficio del lavoratore, della quota del TFR da lui maturata in suo favore, sino allo spirare della data di perfezionamento dell'atto di cessione, avvertendo che dopo tale data è unico e solo debitore il cessionario dell'azienda⁶⁷.

3.9 La continuità del rapporto di lavoro e il diritto d'opposizione del lavoratore

Il codice civile, all'art. 2112, garantisce il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda; infatti il comma 1, dispone che: «in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano».

Si osserva che la modificazione soggettiva del datore di lavoro (non più il cedente, ma il cessionario), assume rilievo *ope legis*, a nulla rilevando la differente intenzione del cedente e del cessionario e anche del lavoratore, in quanto è operante il principio dell'inerenza del rapporto lavorativo al complesso dei beni dell'azienda che da un lato determina il mantenimento del lavoratore nel suo posto di lavoro, mentre dall'altro permette il mantenimento dell'interessa dell'azienda ovvero sia l'indissolubilità dei

⁶⁵ c.p.c. art. 410. *Tentativo di conciliazione*, comma 1: «Chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti previsti dall'articolo 409 può promuovere, anche tramite l'associazione sindacale alla quale aderisce o conferisce mandato, un previo tentativo di conciliazione presso la commissione di conciliazione individuata secondo i criteri di cui all'articolo 413»; c.p.c. art. 411. *Processo verbale di conciliazione*, comma 1 e comma 2: «Se la conciliazione esperita ai sensi dell'articolo 410 riesce, anche limitatamente ad una parte della domanda, viene redatto separato processo verbale sottoscritto dalle parti e dai componenti della commissione di conciliazione. Il giudice, su istanza della parte interessata, lo dichiara esecutivo con decreto.

Se non si raggiunge l'accordo tra le parti, la commissione di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti. Delle risultanze della proposta formulata dalla commissione e non accettata senza adeguata motivazione il giudice tiene conto in sede di giudizio».

⁶⁶ TFR, ossia la prestazione economica che compete al lavoratore subordinato all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, per qualsiasi motivo, sia esso licenziamento, dimissioni, o raggiungimento dell'età della pensione; vale a dire il compenso con corresponsione differita al momento della cessazione del rapporto di lavoro ovvero una sorta di salario posticipato calcolato per quote annuali.

⁶⁷ Tribunale di Napoli, sez. lav., 30/01/2018, n. 676: «In caso di cessione d'azienda assoggettata al regime di cui all'art. 2112 Cod. civ., posto il carattere retributivo e sinallagmatico del trattamento di fine rapporto che costituisce istituto di retribuzione differita, il datore di lavoro cessionario è obbligato nei confronti del lavoratore, il cui rapporto sia con lui proseguito quanto alla quota maturata nel periodo anteriore alla cessione in ragione del vincolo di solidarietà e resta l'unico obbligato quanto alla quota maturata nel periodo successivo alla cessione, mentre il datore di lavoro cedente rimane obbligato nei confronti del lavoratore suo dipendente per la quota di trattamento di fine rapporto maturata durante il periodo di lavoro svolto fino al trasferimento aziendale (Cass., Ordinanza n. 11479 del 14/05/2013)»; vedi anche Cassazione civile sez. lav., 11/09/2013, n. 20837 e 11 maggio 2015, n. 9464.

mezzi di produzione; in definitiva non consentendo che eventuali atti dispositivi dell'imprenditore mettano in discussione la produttività dell'azienda ceduta.

Ciò detto, l'art. 1418, comma 1⁶⁸, del Cod. civ., sanziona con la nullità ogni accordo tra cedente e cessionario, teso a bloccare la trasmissione, per effetto della legge, al cessionario del contratto di lavoro, in quanto l'acquirente è un *unicum* unico con l'azienda ceduta.

Nell'art. 2112 del Cod. civ., alla libertà del lavoratore di affrancarsi dalla situazione modificativa del proprio rapporto di lavoro che proseguirebbe con l'imprenditore cessionario, è privilegiato l'interesse di quest'ultimo alla permanenza del contratto, in uno con quello alla conservazione dell'integrità funzionale del complesso aziendale, nel quale si inscrivono le prestazioni di lavoro.

Di conseguenza, la normativa esclude la centralità della persona del nuovo imprenditore e dunque consente la compatibile prosecuzione del rapporto di lavoro con le mutate condizioni aziendali, divenendo il lavoratore un mero fattore produttivo, facente parte della nuova organizzazione aziendale.

La tesi che sostiene la valorizzazione dell'autonomia privata individuale del lavoratore rispetto all'inderogabilità della traslazione contrattuale è minoritaria, in quanto il lavoratore ha la possibilità di decidere la non continuazione del rapporto di lavoro presso il cessionario, recedendo dal contratto di lavoro e optando nel senso di considerare risolto il contratto del lavoratore dissenziente, ribadendo al lavoratore che subisce una sostanziale modifica delle condizioni di lavoro in seguito al trasferimento, solo il diritto di dimettersi nei tre mesi successivi all'operazione di cessione dell'azienda.

La Suprema Corte di Cassazione⁶⁹ osserva che «[...] a fronte di un trasferimento d'azienda o di un suo ramo l'ordinamento appronta un sistema di garanzia per i lavoratori, di continuità dell'occupazione, nel senso che il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano (art. 2112 Cod. civ.). Ne consegue [...] che la vicenda traslativa dell'impresa non può costituire motivo di licenziamento né per il cedente né per il cessionario; dall'altro, che non è richiesto il consenso dei lavoratori coinvolti, dato l'effetto di trasferimento automatico *ex lege* connesso alla configurazione del trasferimento d'azienda. In tale contesto normativo, la cessione di azienda è stata configurata, con riferimento alla posizione del lavoratore, quale successione legale nel contratto che, non richiedendo il consenso del contraente ceduto, non è assimilabile alla cessione negoziale per la quale tale consenso opera da elemento costitutivo della fattispecie di cui all'art. 1406 Cod. civ. (vedi Cass. 22/7/2002 n. 10701; Cass. 9/10/2009 n. 21481, per la precisazione

⁶⁸ Cod. civ. art. 1418; *Cause di nullità del contratto*: «Il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative [c.c. 1352, 1422, 1462, 2331, 2332], salvo che la legge disponga diversamente.

Producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti indicati dall'articolo 1325, l'illiceità della causa, l'illiceità dei motivi nel caso indicato dall'articolo 1345 e la mancanza nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'articolo 1346.

Il contratto è altresì nullo negli altri casi stabiliti dalla legge».

⁶⁹ Cassazione civile, sez. lav., 23/05/2017, (ud. 02/03/2017, dep. 23/05/2017), n. 12919.

secondo cui si ha cessione d'azienda anche quando il complesso dei beni trasferiti non esaurisca i beni costituenti l'azienda o il ramo ceduti, sempre che gli stessi conservino un residuo di organizzazione che ne dimostri l'attitudine, sia pure con la successiva integrazione del cessionario, all'esercizio dell'impresa, dovendo comunque trattarsi di un insieme organicamente finalizzato "ex ante" all'esercizio dell'attività d'impresa; Cass. 7/3/2013 n. 5678, secondo cui è configurabile il trasferimento di un ramo di azienda anche nel caso in cui la cessione abbia ad oggetto solo un gruppo di dipendenti stabilmente coordinati ed organizzati tra loro, la cui capacità operativa sia assicurata dal fatto di essere dotati di un particolare "know how" (o, comunque, dall'utilizzo di "copyright", brevetti, marchi, etc.), con la conseguenza che la cessione realizza la successione legale nel rapporto di lavoro del cessionario senza bisogno di consenso dei contraenti ceduti).

I giudici della Suprema Corte di Cassazione rilevano come «[...] a differenza della ipotesi di una mera esternalizzazione di servizi, configurabile quale cessione dei contratti di lavoro che richiede per il suo perfezionamento il consenso dei lavoratori ceduti (vedi Cass. 16/10/2006 n. 22125; Cass. 5/3/2008 n. 5932), nell'ipotesi della cessione di ramo di azienda si realizza la successione legale nel rapporto di lavoro del cessionario che non necessita del consenso da parte dei contraenti ceduti (così in motivazione Cass. 4/12/12 n. 21711) [...] di conseguenza, l'attuazione dei diritti conferiti ai lavoratori dalla direttiva non può essere subordinata al consenso né del cedente o del cessionario, né dei rappresentanti dei lavoratori, né dei lavoratori stessi (sentenza 25 luglio 1991, causa C-362/89, D'Urso *et al.*, Racc. pag. 1-4105, punto 11). Ed inoltre «[...] né il diritto comunitario né l'attuale normativa interna riconoscono in capo al lavoratore un diritto di opposizione al trasferimento [...], rimanendo irrilevante il suo consenso al trasferimento dell'azienda o del ramo d'azienda presso cui presta la propria attività lavorativa, che si configura astrattamente in termini di automaticità, non escludendosi però che il dipendente possa in ogni caso dopo il trasferimento automatico del suo rapporto lavorativo scegliere di recedere dal rapporto già costituitosi in maniera espressa e con una inequivocabile condotta».

3.5 L'obbligo di informazione e consultazione sindacale

La procedura d'informazione e consultazione sindacale nel caso di trasferimento d'azienda, prende l'avvio con la «Direttiva 77/187/CE», recepita dallo Stato italiano con la «L. n. 428/1990, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria per il 1990)*», con circa tredici anni di ritardo, e che ha comportato per lo Stato italiano una condanna per inottemperanza degli obblighi comunitari (Corte di Giustizia, 10 luglio 1986, C-235/84).

L'art. 6, della suddetta «Direttiva 77/187/CE», prevede la procedura d'informazione e consultazione e dispone che il cedente e il cessionario siano tenuti ad informare i

rappresentanti dei rispettivi lavoratori interessati da un trasferimento relativamente alla data o alla data proposta del trasferimento; ai motivi del trasferimento; alle conseguenze giuridiche, economiche e sociali del trasferimento per i lavoratori; alle misure previste nei confronti dei lavoratori.

Il cedente è tenuto a comunicare tali informazioni ai rappresentanti dei suoi lavoratori in tempo utile prima dell'attuazione del trasferimento; mentre il cessionario è tenuto a comunicare tali informazioni ai rappresentanti dei suoi lavoratori, in tempo utile ed in ogni caso prima che i suoi lavoratori siano direttamente lesi dal trasferimento nelle loro condizioni d'impiego e di lavoro.

A loro volta, se il cedente o il cessionario prevedono misure nei confronti dei rispettivi lavoratori, essi sono tenuti ad avviare, in tempo utile, consultazioni in merito a tali misure, con i rappresentanti dei rispettivi lavoratori, al fine di ricercare un accordo. L'informazione e la consultazione devono almeno riferirsi alle misure previste nei confronti dei lavoratori e devono aver luogo in tempo utile, prima dell'attuazione delle modifiche riguardanti la condizione contrattuale del lavoratore.

Gli Stati membri possono prevedere che, qualora in un'impresa o in uno stabilimento non vi siano rappresentanti dei lavoratori per motivi indipendenti dalla volontà degli stessi, i lavoratori interessati debbono essere informati in precedenza: della data o della data proposta del trasferimento; dei motivi del trasferimento; delle conseguenze giuridiche, economiche e sociali del trasferimento per i lavoratori; delle misure previste nei confronti dei lavoratori.

Inoltre, gli Stati membri introducono nelle loro normative nazionali i provvedimenti atti a consentire a tutti i lavoratori e ai loro rappresentanti che si ritengono lesi dall'inosservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, di tutelare i loro diritti con un'azione in giudizio dopo eventuali ricorsi ad altri organi competenti.

La «L. n. 428/1990», all'art. 47, ha determinato l'ingresso nell'ordinamento dell'obbligo d'informazione e consultazione sindacale nell'ipotesi di trasferimento d'azienda o di un suo ramo e ha comportato un rilevante rafforzamento della tutela collettiva a beneficio dei lavoratori coinvolti nel processo traslativo dell'azienda.

La normativa statale attribuisce ai soggetti collettivi un ruolo meramente "partecipativo", nel senso che vi dev'essere un confronto tra il datore di lavoro e le organizzazioni rappresentative dei lavoratori che non può mai giungere fino a incidere sulla libertà delle scelte imprenditoriali che hanno condotto all'operazione traslativa dell'azienda.

È assai conosciuta la partizione del contratto collettivo di lavoro nelle due componenti: da un lato la «parte normativa» che regola i diritti (oltre che i doveri) che regolano il rapporto individuale di lavoro, rivolta a disciplinare i rapporti tra i dipendenti e l'azienda; dall'altro la «parte obbligatoria» del CCNL, nella quale trova posto il complesso normativo che fissa le obbligazioni tra le parti del contratto di lavoro e dispone in merito agli obblighi e ai diritti reciproci per le associazioni

imprenditoriali e sindacali che hanno sottoscritto il CCNL ovvero per le componenti sindacali aziendali.

I diritti sindacali di informazione e di consultazione sono riconducibili alla «parte obbligatoria» del CCNL e hanno fatto molto discutere se la loro violazione o l'inadempimento aziendale ai suddetti diritti determini condotta antisindacale, contrastabile con la particolare procedura prevista dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori⁷⁰.

I suddetti diritti all'informazione e alla consultazione del sindacato e delle sue articolazioni interne all'azienda (R.S.A., Consiglio di fabbrica, delegati) si sono consolidati nel rinnovo del contratto di lavoro, passando da semplice diritto di «sapere», a diritto finalizzato al confronto sindacale, finalizzato a condizionare le scelte gestionali dell'azienda interessata.

Il comma 1, dell'art. 47, prevede che nel caso di trasferimento aziendale o di trasferimento di una parte dell'azienda «[...] il cedente ed il cessionario devono darne comunicazione per iscritto almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rispettive rappresentanze sindacali unitarie, ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali costituite, a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nelle unità produttive interessate, nonché ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato nelle imprese interessate al trasferimento [...]; mentre il comma 2, dispone che «[...] su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, il cedente e il cessionario sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si

⁷⁰ L. 20/05/1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*, pubblicata nella G. U. 27 maggio 1970, n. 131: «Qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore (*ora Tribunale in composizione monocratica ai sensi di quanto disposto dall'art. 244, D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, a far data dal 2 giugno 1999) del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti.

L'efficacia esecutiva del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il pretore (*ora Tribunale in composizione monocratica ai sensi di quanto disposto dall'art. 244, D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, a far data dal 2 giugno 1999) in funzione di giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato a norma del comma successivo.

Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al pretore (*ora Tribunale in composizione monocratica ai sensi di quanto disposto dall'art. 244, D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, a far data dal 2 giugno 1999) in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del Codice di procedura civile.

Il datore di lavoro che non ottempera al decreto, di cui al primo comma, o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

L'autorità giudiziaria ordina la pubblicazione della sentenza penale di condanna nei modi stabiliti dall'articolo 36 del codice penale».

intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo [...]», significando che il mancato rispetto, da parte del cedente o del cessionario, dei suddetti obblighi costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, così come dispone il comma 3.

Ne deriva che cedente e cessionario sono obbligati all'informazione prima del momento in cui si manifesta a livello documentale l'intenzione, avente natura vincolante del trasferimento del complesso aziendale; vale a significare il negozio giuridico attraverso il quale l'azienda è alienata o concessa in affitto oppure in usufrutto; il tutto perché si vuole garantire la posizione dei lavoratori direttamente o indirettamente coinvolti nella vicenda traslativa attraverso l'intervento delle parti sindacali già nel corso delle trattative, affinché esse possano valutare ogni elemento dell'operazione traslativa, incluse le conseguenze che la manovra di cessione aziendale genera sulle sorti dei lavoratori.

Secondo l'interpretazione prevalente, il *dies a quo* dal quale si iniziano a conteggiare a ritroso i venticinque giorni, è il giorno in cui è effettuata l'iscrizione del contratto di cessione nel registro delle imprese, in quanto con il suddetto atto si conferisce pubblicità ai terzi del trasferimento aziendale⁷¹.

Con riguardo alla determinazione dell'organico aziendale, l'art. 47, comma 1, prevede che la suddetta normativa si applica all'azienda nella quale sono complessivamente occupati più di quindici lavoratori anche qualora il trasferimento dovesse riguardare una parte di azienda.

Stante il tenore letterale della disposizione «complessivamente occupati», si osserva che il conteggio dei lavoratori si deve compiere riferendosi all'impresa cedente nella sua globalità e non della sua singola unità produttiva anche qualora il trasferimento dovesse riguardare soltanto un ramo aziendale.

Per la dimensione occupazionale, occorre fare riferimento al numero dei lavoratori riferito ad un adeguato periodo temporale antecedente al trasferimento dell'azienda. Ad avviso dei giudici di Cassazione (Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., 17-02-2012, n. 2315) «ai fini della operatività della tutela reale contro i licenziamenti individuali illegittimi, il computo dei dipendenti va accertato sulla base del criterio della normale occupazione, il quale implica il riferimento all'organigramma produttivo o, in mancanza, alle unità lavorative necessario, secondo la normale produttività dell'impresa, valutata con riguardo al periodo di tempo antecedente al licenziamento (v. fra le altre Cass. 4-9-2003 n. 12909, Cass. 27-3-1996 n. 2756)».

⁷¹ Cod. civ. art. 2556. *Imprese soggette a registrazione*: «Per le imprese soggette a registrazione [c.c. 2195, 2560] i contratti che hanno per oggetto il trasferimento della proprietà o il godimento dell'azienda [c.c. 2565, 2573] devono essere provati per iscritto [c.c. 2725], salva l'osservanza delle forme stabilite dalla legge per il trasferimento dei singoli beni che compongono l'azienda o per la particolare natura del contratto [c.c. 1350, 1543].

I contratti di cui al primo comma, in forma pubblica o per scrittura privata autenticata, devono essere depositati per l'iscrizione nel registro delle imprese, nel termine di trenta giorni, a cura del notaio rogante o autenticante».

Vanno invece esclusi dal computo i lavoratori a termine assunti in surrogazione dei lavoratori assenti che mantengono però il proprio posto di lavoro; gli apprendisti⁷²; i lavoratori a domicilio; i lavoratori somministrati.

Per quanto riguarda invece i prestatori di lavoro intermittente o *part time*, ai fini della determinazione della dimensione occupazionale, essi verranno conteggiati in proporzione dell'orario di lavoro effettivamente svolto.

Il contenuto dell'informazione da rendere ai sindacati è previsto sempre nella L. n. 428/1990, all'art. 47, comma 1, ultimo periodo e riguarda:

- a) la data o la data proposta del trasferimento;
- b) i motivi del programmato trasferimento d'azienda;
- c) le sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori;
- d) le eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi.

Uno degli aspetti su cui si è più dibattuto per quanto attiene il contenuto dell'informazione riguarda i motivi del trasferimento, in quanto la conoscenza delle ragioni economiche sottese alla riorganizzazione aziendale è necessaria al fine della concreta ed efficace partecipazione del sindacato nella successiva fase di consultazione finalizzata anche alla verifica delle ricadute che derivano dall'operazione di cessione dell'azienda; informazione sindacale che assume una posizione centrale, atteso che, come già visto *supra*, la violazione degli obblighi di informazione alle rappresentanze sindacali, così come previsto, si configura come condotta antisindacale, ai sensi dell'art. 28 della L. n. 300/1970.

Anche quando vi sia insufficienza dell'informativa, vi è un comportamento antisindacale, il cui accertamento deve essere seguito dall'ordine di cessazione del comportamento illegittimo e di rimozione degli effetti.

Alle rappresentanze sindacali destinatarie della comunicazione di cui sopra, è data facoltà di chiedere ai soggetti cedente e cessionario, di procedere all'esame congiunto dei contenuti inerenti all'informativa.

La suddetta fase, solo eventuale, è attivabile dalle parti sociali attraverso una richiesta scritta⁷³, da avanzare entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione iniziale, a seguito della quale nei confronti del cedente e del cessionario, nasce l'obbligo di iniziare un confronto con i soggetti sindacali che ne abbiano fatto domanda⁷⁴, nei sette giorni successivi.

Ciò significa che la richiesta di tenere l'esame congiunto, determina in capo ai soggetti interessati "solo" l'obbligo a trattare, non ammettendosi il vincolo di pervenire ad un accordo, atteso che la consultazione si esaurisce allorquando siano trascorsi dieci giorni dal suo inizio senza che sia stato concluso alcun accordo, con la conseguenza

⁷² V. art. 57, comma 2, del D. Lgs. n. 276/2003.

⁷³ Si ritiene che la mancanza della forma scritta non è motivo ostativo alla convocazione delle parti che abbiano richiesto l'esame congiunto, purché dalla richiesta (non scritta) si abbia modo di determinare, comunque, l'inizio della decorrenza dei sette giorni stabiliti per dare avvio alla consultazione.

⁷⁴ Non prendono parte all'esame «congiunto» con i soggetti sindacali richiedenti le parti sociali che non l'abbiano chiesto; ne deriva che la controparte del cedente e del cessionario è rappresentata dai soli soggetti «richiedenti».

che le imprese interessate potranno attuare il trasferimento, concretizzando le misure nei confronti dei lavoratori rese necessarie dall'operazione traslativa.

Solo nel caso si voglia ottenere la deroga o la disapplicazione dell'art. 2112 del Cod. civ., si può parlare di obbligo a contrarre da parte del datore di lavoro.

A tale proposito, la «L. n. 428/1990», all'art. 47, comma 5, dispone che «qualora il trasferimento riguardi o imprese nei confronti delle quali vi sia stata dichiarazione di fallimento, omologazione di concordato preventivo consistente nella cessione dei beni, emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, nel caso in cui la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata e nel corso della consultazione di cui ai precedenti commi sia stato raggiunto un accordo circa il mantenimento anche parziale dell'occupazione, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro continua con l'acquirente non trova applicazione l'articolo 2112 del codice civile, salvo che dall'accordo risultino condizioni di miglior favore. Il predetto accordo può altresì prevedere che il trasferimento non riguardi il personale eccedentario e che quest'ultimo continui a rimanere, in tutto o in parte, alle dipendenze dell'alienante⁷⁵.

3.6 L'impugnazione della cessione del contratto di lavoro

La «L. n. 183/2010»⁷⁶, all'art. 32, comma 1, dispone che il licenziamento deve essere impugnato, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale diretto ad impugnare il licenziamento stesso [...].».

Il termine decadenziale di sessanta giorni è stato previsto, dal comma 4, lettera c) della suddetta legge n. 183/2010 anche «alla cessione di contratto di lavoro avvenuta ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile con termine decorrente dalla data del trasferimento»; mentre la «L. n. 604/1966», all'art. 6, comma 2, dispone che «l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo

⁷⁵ L'accordo sindacale potrà consentire la deroga al principio della responsabilità solidale tra cedente e cessionario, o anche l'esenzione del cessionario dall'applicare i trattamenti economici e normativi posti in essere dal cedente prima della cessione aziendale, oppure la previsione che il personale eccedente possa rimanere alle dipendenze del cedente. Si osserva che la disapplicazione delle tutele previste dall'art. 2112 del Cod. civ. è consentita solamente nel caso in cui l'accordo collettivo sia rivolto a mantenere in vita, anche in modo parziale, i posti di lavoro.

⁷⁶ L. 04/11/2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*, pubblicata in G. U. 9 novembre 2010, n. 262, S.O.

di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formati dopo il deposito del ricorso. Qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro sessanta giorni dal rifiuto o dal mancato accordo».

Si ricorda che la cessione del contratto⁷⁷ di lavoro è prevista dall'art. 1406 del Cod. civ., il quale prevede che «ciascuna parte può sostituire a sé un terzo nei rapporti derivanti da un contratto con prestazioni corrispettive, se queste non sono state ancora eseguite, purché l'altra parte vi consenta [c.c. 1180, 1260, 1410, 1594, 1918, 2558]».

Ne consegue che la cessione del contratto determina la sostituzione di un altro soggetto (detto cessionario) ad uno dei contraenti nella situazione giuridica derivante dal contratto stesso; sostituzione che avviene non solo nel debito o nel credito, ma in tutte le posizioni attive o passive, principali e accessorie concernenti il rapporto giuridico ceduto, facendo ricorrere un'ipotesi di successione *inter vivos* a titolo particolare⁷⁸.

Occorre ribadire che la cessione del singolo contratto di lavoro è diversamente regolata dalla legge in base al fatto che essa sia, o meno, la risultante di una cessione di azienda o di un ramo d'azienda.

Nel caso si tratti di cessione d'azienda o di cessione di un ramo autonomo aziendale, la contestuale cessione dei relativi rapporti di lavoro sarebbe una conseguenza necessaria, automaticamente prevista dall'art. 2112 del Cod. civ.⁷⁹; mentre nel caso che non fossero ceduti beni strumentali o comunque i beni ceduti non fossero tali da costituire una azienda, la cessione del contratto di lavoro sfuggirebbe alla norma civilistica sopra citata e, dunque, non costituirebbe più una conseguenza automatica e necessaria.

Nel caso di cessione del singolo contratto di lavoro, il lavoratore può opporsi al trasferimento del proprio contratto di lavoro, a condizione però che manifesti il proprio dissenso in maniera esplicita (leggasi impugnazione), preferibilmente con opportuna tempestività.

L'impugnazione consiste in un atto scritto con il quale il lavoratore esprime la volontà di contestare la validità del licenziamento.

⁷⁷ La cessione può quindi essere a titolo oneroso (come è la regola) o gratuito, nel qual caso può anche integrare gli estremi di una liberalità.

⁷⁸ Secondo la dottrina (e la giurisprudenza: v. Cass. 5244/2004; 6157/2007) la cessione sarebbe un negozio trilaterale, poiché è necessario il consenso del contraente ceduto.

⁷⁹ Per configurare l'ipotesi prevista dall'art. 2112 del Cod. civ., è necessario che vi sia il trasferimento dell'insieme di beni che, organizzati dall'imprenditore, costituiscono l'azienda.

In tale caso, è sufficiente che il lavoratore manifesti per iscritto e in termini chiari al proprio datore di lavoro che intende opporsi al licenziamento (art. 6, Legge n. 604/1966, modificato dall'art. 32 della Legge n. 183/2010).

L'art. 32 della «L. n. 183/2010» (c.d. Collegato Lavoro) ha modificato modalità e termini per l'impugnazione del licenziamento, con la procedura che in estrema sintesi è sotto riportata:

1. entro 60 giorni dalla data della comunicazione scritta del licenziamento ovvero dalla successiva data di comunicazione scritta dei motivi, il lavoratore deve impugnare il licenziamento;
2. impugnato per tempo il licenziamento, il lavoratore ha 180 giorni (270 giorni per i licenziamenti intimati prima dell'entrata in vigore della riforma del 2012) per depositare il ricorso in tribunale oppure comunicare al datore di lavoro la richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato;
3. in questo secondo caso, se la richiesta di conciliazione o arbitrato viene rifiutata oppure non si raggiunge l'accordo, il lavoratore ha 60 giorni per depositare il ricorso in tribunale.

Si può porre il problema dei lavoratori esclusi dal trasferimento aziendale, su cui è intervenuta la Corte d'Appello di Palermo, con sentenza n. 993, del 28 dicembre 2016, concernente la questione dell'applicabilità o meno del termine decadenziale di sessanta giorni anche con riguardo ai suddetti lavoratori; termine di decadenza ritenuto dai giudici applicabile, relativamente alla rivendicazione del trasferimento presso il cessionario d'azienda da parte dei lavoratori illegittimamente esclusi dal perimetro della cessione, a differenza di ciò che avveniva in passato, allorché si escludeva l'applicazione del termine di decadenza nel caso in cui fosse il lavoratore rimasto in capo al cedente a contestare il mancato passaggio alle dipendenze del cessionario, sostenendo di essere addetto al ramo ceduto.

Ne consegue che il cessionario sarà tutelato dall'incertezza di contenziosi iniziati anche dopo anni dal trasferimento, pur dovendosi fare chiarezza sul termine di decadenza che decorre dalla data di trasferimento del ramo d'azienda, ponendosi per questo motivo l'esigenza pratica di come portarne a conoscenza i lavoratori esclusi.

La legge non richiede che vengano fatte comunicazioni nei loro confronti in occasione dei trasferimenti d'azienda, a differenza di quanto accade per i lavoratori trasferiti in base all'art. 2112 del Cod. civ., i quali ricevono comunicazione scritta del passaggio al cessionario, secondo quanto previsto dal D. Lgs. n. 152/1997.

Con l'obiettivo di fugare qualsiasi incertezza, la soluzione suggerita potrebbe essere quella di trasmettere un'informativa scritta riguardante la cessione di ramo d'azienda anche ai dipendenti che non siano trasferiti; comunicazione che ribadirà che i destinatari rimarranno alle dipendenze del soggetto cedente ed avrà l'effetto di fissare la data di conoscenza del trasferimento del ramo d'azienda da parte dei suddetti lavoratori.

3.7 La scissione e lo scorporo

La «scissione» ha riguardo alla disaggregazione patrimoniale della società scissa in più parti o in più quote e nel loro trasferimento a più società, sia di nuova costituzione, sia preesistenti (società beneficiarie o scissionarie), le cui quote di partecipazione o le cui azioni sono assegnate ai soci della società scissa.

Gli obiettivi che si vogliono raggiungere con la scissione sono molteplici:

1. Suddivisione dell'iniziale compagine sociale che determina per ogni socio della società scissa l'attribuzione delle azioni o quote della società beneficiaria della scissione;
2. Riordino della società scissa, con assegnazione non proporzionale o proporzionale delle azioni o quote delle società beneficiarie.

L'art. 2506, comma 1, del Cod. civ., dispone che «con la scissione una società assegna l'intero suo patrimonio a più società, preesistenti o di nuova costituzione, o parte del suo patrimonio, in tal caso anche ad una sola società, e le relative azioni o quote ai suoi soci».

Ciò significa che si può dare vita ad una duplice forma di scissione:

- ✓ Scissione totale o scissione integrale che determina la nascita di società di nuova costituzione oppure di beneficiarie preesistenti (scissione totale per incorporazione), con l'attribuzione delle azioni o quote delle società beneficiarie ai soci della società scissa che rimane in vita nell'ordinamento;
- ✓ Scissione parziale o scissione impropria che determina l'assegnazione delle azioni o delle quote delle società beneficiarie ai soci della società scissa che rimane in vita nell'ordinamento.

Occorre precisare che nella scissione totale il patrimonio della società scissa (società che si estingue) è totalmente suddiviso tra le società beneficiarie (sia di nuova costituzione, sia preesistenti) e può dare luogo alla suddivisione proporzionale oppure non proporzionale delle azioni o delle quote.

Si specifica, ulteriormente, che nella scissione totale vi deve essere più di una società beneficiaria poiché se si fosse soltanto una sola società beneficiaria già esistente, si verserebbe nel caso di una società per incorporazione; mentre nel caso di beneficiaria neocostituita si avrebbe una trasformazione della società scissa.

Si può avere una ripartizione proporzionale delle azioni o delle quote nel caso in cui ad ogni socio della società scissa fossero attribuite azioni o quote di ogni beneficiaria in proporzione alla propria quota di partecipazione societaria; mentre si avrebbe una ripartizione delle azioni o delle quote societarie non proporzionale negli altri casi.

A sua volta, la scissione parziale è quella nella quale soltanto una parte del patrimonio è trasferito ad una o più società beneficiarie e si realizza o con società neocostituite o preesistenti e con ripartizione proporzionale o non proporzionale delle azioni o delle quote.

Si aggiunge che è possibile, con il consenso unanime dei soci, che siano assegnate ad uno o più soci, azioni o quote della società scissa piuttosto che azioni o quote di una delle società beneficiarie, determinandosi in tale caso una scissione asimmetrica.

Infine, sono altresì consentite, tanto le scissioni omogenee, quanto le scissioni progressive o regressive, con il passaggio da società di persone a società di capitali e viceversa.

La scissione societaria è la conseguenza di un'attività procedimentalizzata, così come prevista dagli artt. 2506-2506-*quater* del Cod. civ., che prevede una pluralità di fasi prima di pervenire al suo risultato finale:

1. «Progetto di scissione», redatto dall'organo amministrativo delle società partecipanti (art. 2506-*bis*, Cod. civ.), dal quale devono risultare i dati indicati nel primo comma dell'articolo 2501-*ter* Cod. civ.⁸⁰ ed inoltre l'esatta descrizione degli elementi patrimoniali da assegnare a ciascuna delle società beneficiarie e dell'eventuale conguaglio in danaro.

Dal progetto di scissione devono risultare i criteri di distribuzione delle azioni o quote delle società beneficiarie. Qualora il progetto preveda una attribuzione delle partecipazioni ai soci non proporzionale alla loro quota di partecipazione originaria, il progetto medesimo deve prevedere il diritto dei soci che non approvino la scissione di far acquistare le proprie partecipazioni per un corrispettivo determinato alla stregua dei criteri previsti per il recesso, indicando coloro a cui carico è posto l'obbligo di acquisto;

2. «Redazione della situazione patrimoniale» da parte dell'organo amministrativo della società che ha il dovere di predisporre anche la relazione illustrativa in conformità agli articoli 2501-*quater* e 2501-*quinquies* del Cod. civ., la quale deve inoltre illustrare i criteri di distribuzione

⁸⁰ Cod. civ., art. 2501-*ter*, *Progetto di fusione*:

«L'organo amministrativo delle società partecipanti alla fusione redige un progetto di fusione, dal quale devono in ogni caso risultare:

- 1) il tipo, la denominazione o ragione sociale, la sede delle società partecipanti alla fusione [c.c. 2249, 2250];
- 2) l'atto costitutivo della nuova società risultante dalla fusione o di quella incorporante, con le eventuali modificazioni derivanti dalla fusione;
- 3) il rapporto di cambio delle azioni o quote, nonché l'eventuale conguaglio in danaro [c.c. 2436, 2440] ⁽²⁾;
- 4) le modalità di assegnazione delle azioni o delle quote della società che risulta dalla fusione o di quella incorporante;
- 5) la data dalla quale tali azioni o quote partecipano agli utili [c.c. 2350];
- 6) la data a decorrere dalla quale le operazioni delle società partecipanti alla fusione sono imputate al bilancio della società che risulta dalla fusione o di quella incorporante;
- 7) il trattamento eventualmente riservato a particolari categorie di soci e ai possessori di titoli diversi dalle azioni [c.c. 2348];
- 8) i vantaggi particolari eventualmente proposti a favore dei soggetti cui compete l'amministrazione delle società partecipanti alla fusione».

delle azioni o quote e deve indicare il valore effettivo del patrimonio netto assegnato alle società beneficiarie e di quello che eventualmente rimanga nella società scissa;

3. «Effetti della scissione», previsti dall'art. 2506-*quater* del Cod. civ., il quale dispone che «la scissione ha effetto dall'ultima delle iscrizioni dell'atto di scissione nell'ufficio del registro delle imprese in cui sono iscritte le società beneficiarie; può essere tuttavia stabilita una data successiva, tranne che nel caso di scissione mediante costituzione di società nuove. Per gli effetti a cui si riferisce l'articolo 2501-*ter*, numeri 5) e 6), possono essere stabilite date anche anteriori. Si applica il quarto comma dell'articolo 2504-*bis*.

Qualunque società beneficiaria può effettuare gli adempimenti pubblicitari relativi alla società scissa.

Ciascuna società è solidalmente responsabile, nei limiti del valore effettivo del patrimonio netto ad essa assegnato o rimasto, dei debiti della società scissa non soddisfatti dalla società cui fanno carico».

Per ciò che riguarda lo «scorporo», si dirà che le assegnazioni di azioni ai soci della scissa (come corrispettivo della cessione del patrimonio) sono utili a differenziare la scissione di azienda dallo cd. scorporo (o conferimento di azienda), dove, invece, l'assegnazione delle azioni/quote della beneficiaria sono attribuite alla società conferente e non ai suoi soci.

È quindi il conferimento diretto delle azioni/quote della società beneficiaria ai soci della scissa e non alla società che caratterizza l'istituto della scissione.

Lo scorporo è, invece, quell'operazione attraverso la quale una società attribuisce tutto o parte del suo patrimonio ad un'altra società, ricevendo (la società conferente) in cambio azioni/quote della beneficiaria.

Si ha scorporo *in senso ampio* se la beneficiaria è società preesistente, significando che in questa ipotesi si ha un vero e proprio conferimento della conferente nella beneficiaria e si applicheranno le norme relative ai conferimenti, mentre la società conferente diventerà socia della beneficiaria (molto spesso si caratterizza quindi per un conferimento di azienda).

Si ha scorporo *in senso ristretto*, quando la beneficiaria non esiste già e sarà costituita con l'assegnazione delle azioni o delle quote della conferente.

L'operazione ha natura di costituzione unilaterale di società di capitali, di cui se ne applicherà la disciplina.

Scissione e scorporo si differenziano, pertanto, sia per gli effetti della operazione, sia per la diversa disciplina applicabile (nel primo caso soci della beneficiaria saranno anche i soci della scissa, mentre nel secondo sarà solo la società socia della beneficiaria).

Mentre infatti la scissione ha una propria e tipica disciplina, solo allo scorporo sarà applicabile la disciplina del conferimento di azienda; soltanto a quest'ultimo si applicheranno le norme sui conferimenti (tra cui la relazione di stima e i divieti per le società per azioni) e non alla scissione che è e resta una modifica statutaria.

4. LA RIFORMA DEL LIVELLO COMUNALE IN EUROPA

4.1 Uno sguardo d'insieme su alcuni Paesi europei

A volere iniziare con una sintetica panoramica sul sistema territoriale di alcuni Paesi europei, si dirà che dal punto di vista demografico la Germania conta 80 milioni abitanti, seguita dalla Francia con 66 milioni, dall'Italia con 60.483.973 milioni al 1° gennaio 2018, dalla Spagna con 47 milioni; seguono l'Austria con 8 milioni e 488mila abitanti e la Svizzera con 8 milioni.

Il numero maggiore di comuni lo registra la Francia con 36mila e 600; la Germania con 12mila; la Spagna con 8mila e 100; l'Italia, a gennaio 2019, con 7.926; seguono poi l'Austria con 2mila e 400 e la Svizzera con 2mila e 300 Comuni.

A partire dagli anni '60, in Europa si sono registrati processi di razionalizzazione territoriale, mediante una significativa riduzione del numero dei comuni, attraverso processi di aggregazione degli enti locali territoriali.

Con l'eccezione della Francia che mantiene un alto numero di comuni, in numerosi Paesi europei è in atto un crescente attivismo istituzionale, teso a implementare il processo di fusione comunale.

Esaminando l'evoluzione del numero di comuni nei diversi Paesi europei dal 1992 al 2010, si può vedere come nel Regno Unito si sia passati da 2.028 comuni nel 1950 a 406 comuni nel 2010, con una riduzione di circa l'80% e con una densità comunale calcolata sul 2010 (numero di comuni/milioni di abitanti) di 6,5 comuni ogni milione di abitanti; in Danimarca da 1.387 a 98 comuni con una diminuzione del 92% e una densità comunale di 17,8; in Belgio da 2.669 a 589, comuni, con una diminuzione del 78% e una densità comunale di 54,5; in Italia da 7.781 a 8.094 comuni, con un aumento del 4% e una densità comunale di 134,2; in Francia da 38.814 a 36.682 comuni, con una riduzione di oltre il 5% e una densità comunale di 567,0; Spagna da 9.214 a 8.116 comuni, con una riduzione di circa il 12%, con una densità comunale di 174,5; l'Austria da 3.999 a 2.357 comuni, con una riduzione di oltre il 48%, con una densità comunale di 280,6.

Un discorso a parte va fatto per la Germania che il 3 ottobre 1990 incorporò i territori della Repubblica Democratica Tedesca (RDT) in quelli della Germania Ovest.

Nella Germania "riunificata" si passa da 24.272 a 12.104 comuni, con una riduzione di oltre il 50% e con una densità di 146,9.

Occorre ribadire che la densità media dell'Unione europea a 27 Stati è di 178,7 comuni per ogni milione di abitanti.

L'ordinamento giuridico tedesco presta, attraverso i *Länder*, particolare attenzione al riordino dei comuni e circondari, finalizzata alla riduzione del loro numero, attraverso incorporazioni e fusioni, per una gestione più razionale ed economicamente sostenibile degli ambiti territoriali.

In una prima fase, alcuni *Länder* hanno privilegiato le fusioni spontanee e volontarie, sulla base di accordi di diritto pubblico tra gli enti interessati, previsti da apposite leggi che preordinavano il percorso verso la fusione, anche attraverso nuove forme giuridiche di unioni di comuni o prevedendo particolari sovvenzioni e misure finanziarie premiali.

Laddove i *Länder* hanno riscontrato resistenze, oltre all'adozione di leggi che introducevano forti penalizzazioni finanziarie nei confronti degli enti restii al riordino, l'accorpamento è avvenuto per legge o, in casi di minore importanza, con decreto governativo a contenuto normativo.

La legittimità costituzionale dei processi di accorpamento territoriale, di fronte alle eccezioni di incostituzionalità mosse dagli enti interessati, è stata più volte affermata dal Tribunale costituzionale federale (ordinanza 27 novembre 1978), il quale ha precisato che «la garanzia costituzionale dell'autonomia comunale tutela il Comune come livello istituzionale necessario, ma non può impedire al legislatore di preordinare progetti di riordino territoriale che portino a fusioni o incorporazioni di comuni, per motivi di utilità generale, sentiti gli enti territoriali coinvolti».

La riduzione del numero dei comuni ha comportato un ridimensionamento del numero di amministratori degli enti locali che sono passati 216.248 a 128.191 (- 40,7 per cento).

Il processo di riordino territoriale ha conosciuto una florida stagione istituzionale dopo la riunificazione, tra il 1991 e il 1994, nel territorio dell'ex Germania Est, in considerazione dell'eccessiva parcellizzazione della popolazione in troppi piccoli comuni.

Non tutti i comuni coinvolti nell'operazione accolsero volentieri la novità del loro riordino; molti accettarono la fusione, ma solo in cambio di vantaggi finanziari; altri crearono a decise lotte per la loro conservazione, dovute anche alle resistenze opposte dai politici locali che temevano di perdere consensi.

Nel respingere i ricorsi di questi comuni, il Tribunale costituzionale federale ha chiarito che la Legge fondamentale offre ai comuni una "garanzia istituzionale".

Ciò significa che l'art. 28, comma 2, della Legge Fondamentale tedesca, garantisce la funzione dell'autogoverno comunale, ma non il diritto di ciascun singolo comune ad esistere.

Pertanto, lo scioglimento di comuni e la fusione di comuni, non limitano di per sé il nucleo essenziale, costituzionalmente garantito, dell'autonomia comunale; anzi

consentendo la creazione di comuni più grandi, si permetteva agli enti locali, una maggiore efficienza nella gestione dei servizi, in particolare di quelli più costosi come gli ospedali, ma in generale per l'intera attività amministrativa, specie di quella delegata e consentiva nel contempo di ridurre i controlli, per il minor numero di comuni e la presenza di una amministrazione dell'ente locale territoriale più professionale e specializzata; una più razionale delimitazione territoriale dei comuni rendeva, inoltre, possibile una migliore gestione urbanistica.

Evoluzione del numero di comuni in alcuni Paesi dell'Unione europea 1950-2010⁸¹

Paese	Numero di comuni 1950	Numero di comuni 1992	Evoluzione numero di comuni 1950-1992	Numero comuni 2010	Evoluzione numero di comuni 1992-2010	Densità comunale 2010 (numero comuni/mill. abitanti)	Popolazione media del comune Popolazione/ Numero comuni
Regno Unito	2.028	484	-1.544 (-76%)	406	-78 (-16%)	6,5	161.675
Danimarca	1.387	275	-1.122 (-80%)	98	-177 (-64%)	17,8	58.480
Paesi Bassi	1.015	647	-368 (-36%)	430	-217 (-33%)	25,9	39.535
Portogallo	303	305	+2 (+0,7%)	308	+3 (+0,1%)	29,1	33.506
Grecia	5.959	5.922	-37 (-0,6%)	325	-5.597 ⁸² (-94%)	28,8	33.077
Svezia	2.281	286	-1.995 (-87%)	290	+4 (+0,1%)	31,2	34.966
Bulgaria	2.178	255	-1.932 (-88%)	264	+9 (+3%)	35,7	27.000
Belgio	2.669	589	-2.080 (-78%)	589	-	54,5	19.287
Finlandia	547	460	-87 (-16%)	342	-118 (-26%)	63,3	10.067
Italia	7.781	8.100	+319 (+4%)	8.094	-6 (0,1%)	134,2	7.490
Germania	24.272	8.077 (16.195)	-16.195 (-67%) ⁸³	12.104	-3.991 (-25%)	146,9	6.830
Spagna	9.214	8.082	-1.132 (-12%)	8.116	+34 (+0,4%)	174,5	5.733
Media Ue27 178,7							
Lussemburgo	127	118	-9 (-7%)	105	-13 (-11%)	210,0	5.552
Austria	3.999	2.301	-1.698 (-42%)	2.357	+56 (+2%)	280,6	3.711
Francia	38.814	36.793	-2.051 (-5%)	36.682	-111 (-0,3%)	567,0	1.824
Repubblica Ceca	11.051	6.196	-4.855 (-44%)	6.250	+54 (+0,9%)	595,2	1.609
Media abitanti 5.474 dei comuni nei suddetti 16 Paesi							

⁸¹ I Paesi sono elencati in ordine crescente sulla base del numero di comuni per milione di abitanti al 2010 (ultima colonna).

⁸² La variazione è frutto di due successive riforme varate, rispettivamente nel 1998 e nel 2010.

⁸³ Per la Germania i dati del 1950, del 1992 e relativa variazione si riferiscono alla ex Germania Ovest. Per il 1992 tra parentesi il numero di comuni della Germania riunificata con cui è calcolata la variazione con quelli del 2010.

Fonte: Adattamento da Bolgherini e Messina [2014b, 19], p. 68.

5. LA FUSIONE DI COMUNI NELLA LEGISLAZIONE STATALE

5.1 La questione dell'aggregazione dei comuni nell'ordinamento italiano

Nel 2019 è ancora forte in molti l'idea che ogni comunità locale non possa fare a meno di avere il proprio comune e che di conseguenza sia del tutto arduo, se non addirittura impossibile, procedere nel senso del riordino territoriale, attraverso interventi di riduzione del numero dei comuni del nostro Paese.

L'istituto dell'aggregazione/fusione di comuni era già presente nel passato remoto della legislazione interna, se è vero che già nel 1860, il Ministro dell'interno del primo governo Cavour, Luigi Carlo Farini (21 gennaio 1860-21 marzo 1861), presentava in Parlamento un disegno di legge per l'istituzione della commissione legislativa per lo studio e la compilazione di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo del nuovo Regno, proponendo un progetto per accorpate i comuni con meno di 1.000 abitanti, nell'ambito di una generale riforma dell'ordinamento amministrativo; proposta che non ebbe però seguito⁸⁴

Un concreto ma, con ogni probabilità, oggi non condiviso progetto di riduzione del numero di comuni, fu poi realizzato in epoca fascista, con l'approvazione del R. D. L. n. 383/1927, attraverso il quale si addiveniva all'unione, soppressione o aggregazione coattiva di 2.184 piccoli comuni e si rendeva possibile la facoltà di accorpate i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, nel caso fossero mancati i mezzi per provvedere in maniera conveniente ai pubblici servizi.

In epoca successiva, il R. D. L. n. 383/1934⁸⁵, all'art. 30, prevedeva che: «i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche lo consentano, essere riuniti fra loro o aggregati ad altro comune. Può inoltre essere disposta la riunione di due o più comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni».

Le vicende storico-legislative del post ventennio fascista e l'avvento del periodo repubblicano, comportarono l'emanazione della «L. n. 71/1953»⁸⁶, articolo unico, dove si stabiliva che: «potrà essere disposto, ai sensi degli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, la ricostituzione di comuni soppressi dopo il 28

⁸⁴ Commissione legislativa temporanea per lo studio e la compilazione di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo del nuovo Regno, presentata dal Ministro dell'interno Farini alla Camera il 16 maggio 1860, al Senato il 12 giugno 1860 e istituita presso il Consiglio di Stato con legge il 24 giugno 1860. I lavori della Commissione si protrassero fino al 4 marzo 1861.

⁸⁵ Regio decreto legge 17 marzo 1927, n. 383, *Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*, in G.U. 17 marzo 1934, n. 65.

⁸⁶ L. 15 febbraio 1953, n. 71, *Ricostituzione di Comuni soppressi in regime fascista*, in G.U. 7 marzo n. 56.

ottobre 1922, ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3.000 abitanti, quando la ricostituzione sia chiesta da almeno tre quinti degli elettori»⁸⁷.

Ciò ha comportato che dopo il ventennio autoritario e dittatoriale, veniva restituita ai comuni, riuniti o soppressi in epoca fascista, la possibilità di ricostituirsi in comuni singoli, anche in assenza del requisito minimo demografico previsto e vanificata l'opera di accorpamento forzoso inaugurata dal regime mussoliniano, dando così inizio ad un percorso di segno opposto che conduceva alla creazione di nuovi municipi e che è continuato fino a poco tempo addietro.

In Italia, a partire dal 1861, a fronte di un aumento della popolazione, vi è stato un corrispondente incremento del numero dei comuni e della popolazione media in essi residente.

Nel 1861, anno in cui l'Italia abbandonava l'idea di essere una penisola formata da sette differenti Stati e diventava un Paese unitario riunito sotto un'unica bandiera, il nostro Paese contava 22.171.946 abitanti e 7.720 comuni, con una popolazione media per comune di 2.872 abitanti.

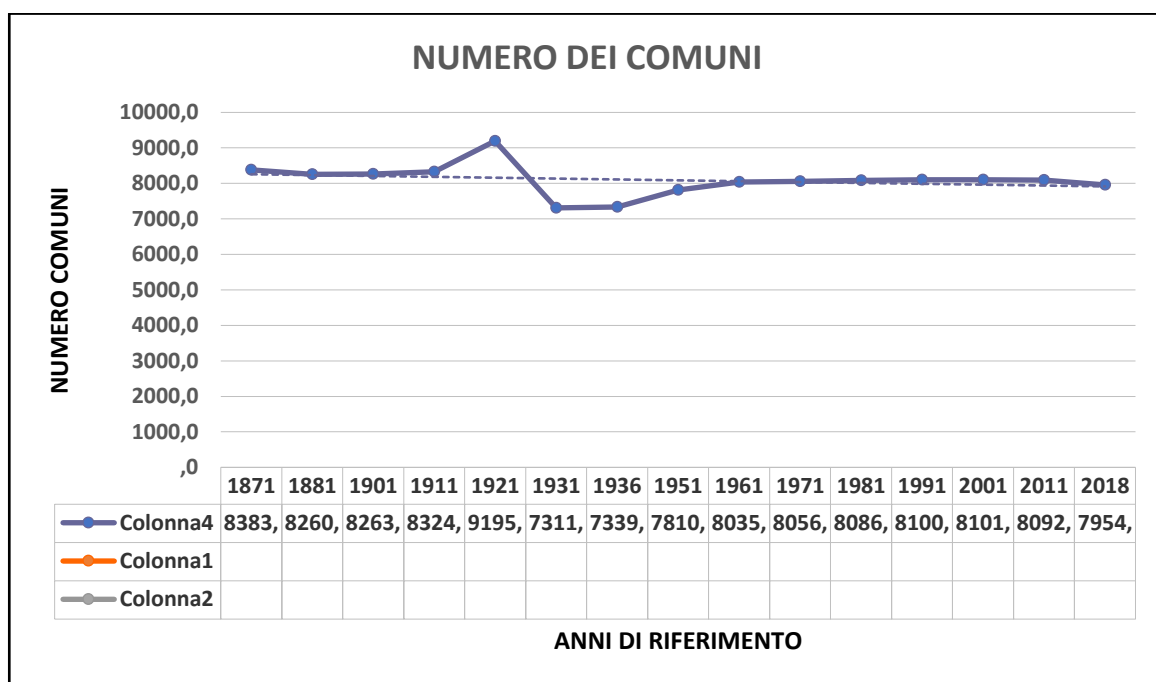
Dieci anni dopo, nel 1971, i comuni aumentavano di 663 unità, passando da 7.720 a 8.383 comuni; in uno con l'aumento della popolazione che era pari a 27.295.509 abitanti (popolazione media per comune 3.256 abitanti) e nel 1921 divenivano 9.195, registrando una popolazione di 39.396.757 abitanti (popolazione media per comune 4.285 abitanti).

Solo nel 2018 viene infranto il muro degli 8.100 comuni registrato nel 1991 (56.885.336 abitanti e popolazione media per comune di 7.023 abitanti), atteso che il loro numero decresce e passa nel 2018 a 7.954 comuni (60.589.445 abitanti e popolazione media per comune di 7.617 abitanti), facendo registrare nel periodo 1991 - 2017 una riduzione di 146 unità.

⁸⁷ Regio decreto legge 17 marzo 1927, n. 383, art. 33: «Le borgate o frazioni di Comuni, che abbiano popolazione non minore di 3.000 abitanti, mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi e che, per le condizioni dei luoghi, siano separate dal Capoluogo del Comune a cui appartengono, possono essere costituite in Comuni distinti, quando ne sia fatta domanda da un numero di cittadini, che rappresentino la maggioranza numerica [dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali applicati nelle dette borgate o frazioni]». La Corte Costituzionale, con sentenza 21 marzo 1969, n. 38, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 34 nelle parti in cui riconoscono il diritto d'iniziativa del procedimento di modificazione delle circoscrizioni territoriali ai cittadini che rappresentano la maggioranza numerica dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengono almeno la metà del carico dei tributi locali in esse applicati, anziché alla maggioranza dei cittadini elettori. Da tale principio non può prescindere la legislazione regionale in materia.

Anno	Numero Comuni	Popolazione*	Popolazione media per comune
1861	7.720	22.171.946	2.872
1871	8.383	27.295.509	3.256
1881	8.260	28.951.546	3.505
1901	8.263	32.963.316	3.989
1911	8.324	35.841.563	4.306
1921	9.195	39.396.757	4.285
1931	7.311	41.043.489	5.614
1936	7.339	42.398.489	5.777
1951	7.810	47.515.537	6.084
1961	8.035	50.623.569	6.300
1971	8.056	54.136.547	6.720
1981	8.086	56.556.911	6.994
1991	8.100	56.885.336	7.023
2001	8.101	56.995.744	7.036
2011	8.092	59.433.744	7.345
2018	7.954	60.589.445	7.617

Fonte: Comuniverso; elaborazione Ancitel su dati Istat (01/01/2017), in:
<http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=12>



Elaborazione su dati Istat (01/01/2017)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	1991	2001	2011	2013	2014	2015	2016	2017
NORD-OVEST	3.064	3.061	3.059	3.059	3.046	3.044	3.037	3.033
NORD-EST	1.481	1.480	1.480	1.479	1.469	1.461	1.420	1.418
CENTRO	1.001	1.003	996	996	986	985	985	975
SUD	1.789	1.790	1.790	1.789	1.789	1.789	1.789	1.785
ISOLE	765	767	767	767	767	767	767	767
ITALIA	8.100	8.101	8.092	8.090	8.057	8.046	7.798	7.978

Già a partire dal periodo risorgimentale, la questione della frammentazione dell'universo comunale del nostro Paese era all'attenzione di politici e intellettuali, divisi tra chi riteneva che l'eccessivo numero di comuni fosse un fattore positivo, in quanto la prossimità dell'ente locale avrebbe consentito di affrontare e risolvere al meglio i problemi che emergevano (questa posizione era espressa da Carlo Cattaneo) e chi pensava che occorresse orientarsi, invece, nel senso della riduzione del numero dei comuni, agendo attraverso un loro accorpamento generalizzato e facendo in modo che nessun comune avesse meno di 20.000 abitanti (questa era la posizione espressa da Giuseppe Mazzini).

Il dilemma se i piccoli comuni dovessero continuare ad esistere nella loro individualità oppure si dovesse lavorare in direzione di un loro superamento si è riproposto ai nostri giorni, trovando una sorta di compromesso, nel senso che era garantita la loro sopravvivenza (più formale che sostanziale però), a condizione che si addivenisse alla gestione associata delle funzioni comunali fondamentali.

Il punto di svolta è stato posto dal D. L. 31/05/2010, n. 78, avente ad oggetto "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", con il quale si ponevano in essere tutta una serie di interventi, tesi a conseguire economie di spesa e riqualificazione della stessa in numerosi ambiti della vita pubblica, ad iniziare dagli organi costituzionali, di governo e degli apparati pubblici, prevedendo una riduzione dei compensi dei componenti gli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria, militare e dei componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); disponendo nei confronti dei titolari di cariche elettive la riduzione dei compensi e delle indennità di funzione; prevedendo la soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici nonché la riduzione dei contributi a loro favore; facendo in modo che si conseguissero risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Anche le Regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti erano chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e avevano l'obiettivo del rispetto del Patto di stabilità interno che nato dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%), aveva fissato i confini in termini di programmazione, risultati e azioni di risanamento all'interno dei quali i Paesi membri possono muoversi autonomamente.

Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti; la razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Un punto importante del D. L. n. 78/2010 (ma vedi anche l'art. 19 del D. L. n. 95/2012) concerne il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni che riguardano:

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

ARTICOLO 19 DL 95/2012	Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	Organizzazione dei servizi pubblici di ambito comunale, compreso il trasporto pubblico comunale	Catasto
Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale	Protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi	Raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani	Progettazione e gestione dei servizi sociali ed erogazione delle prestazioni
Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	Polizia municipale e polizia amministrativa locale	Servizi anagrafici ed elettorali	Statistica comunale

Funzioni comunali fondamentali

La novità è ribadita nell'art. 14, comma 28, del D. L. n. 78/2010, dove è previsto che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia «esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi *software*, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica».

È specificato che i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa ed è precisato che la Regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, in base ai principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.

È compito della Regione individuare la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte

dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

Il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla Regione.

I comuni debbono avviare la gestione associata delle funzioni fondamentali secondo una precisa tempistica, più volte prorogata⁸⁸, fatto che ha impedito, almeno finora, la messa a regime dell'istituto associativo comunale.

Anche il «D. L. 06/07/2012, n. 95»⁸⁹, si muove nell'ottica della revisione della spesa pubblica, ribadendo all'art. 19 l'obbligo per i piccoli comuni dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e precisando che sono funzioni fondamentali dei comuni:

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

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

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

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

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

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

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

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

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

⁸⁸ Vedi il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", in G. U. u. 29 dicembre 2011, n. 302 S. O. e legge 24 febbraio 2012, n. 14, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative", in G. U. 27 febbraio 2012, n. 48 S. O. n. 36.

⁸⁹ D. L. 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, in G. U. 6 luglio 2012, n. 156, S. O.

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale⁹⁰;

l-bis) i servizi in materia statistica.

Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi *software*, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

Il limite demografico minimo delle Unioni di comuni è fissato in 10.000 abitanti⁹¹, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali.

Si evince che lo Stato, ai fini dell'implementazione delle politiche di riduzione della spesa pubblica, abbia puntato sulla gestione associata delle funzioni comunali fondamentali⁹²; non prevedendo, come nel passato, la conseguente obbligatorietà

⁹⁰ La funzione contrassegnata dalla lettera l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale è esclusa dall'obbligo di gestione associata.

⁹¹L.R. 23/12/2014, n. 52, *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2015 e bilancio pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia*, pubblicata nel B. U. Puglia 30 dicembre 2014, n. 176 supplemento, art. 10 *Modifiche all'articolo 4 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34*, «1. Al comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34 (*Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali*), le parole: "10 mila" sono sostituite dalle seguenti: "5 mila"».

⁹² Primo incontro questa mattina per il tavolo tecnico convocato per la scrittura delle nuove linee guida per la modifica del testo unico degli enti locali. All'ordine del giorno il superamento dell'obbligo, per alcune categorie di comuni, della gestione associata dei servizi.

Presenti, insieme al sottosegretario all'Interno Stefano Candiani - presidente del tavolo - il sottosegretario all'Economia Laura Castelli, il presidente dell'Unione delle Province Italiane (UPI) Achille Variati; per l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) il segretario generale Veronica Nicotra e il sindaco Mario Guerra, il vicecapo vicario del capo di Gabinetto del Viminale Emanuela Garroni, il capo del dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Elisabetta Belgiorno, con lo staff tecnico, il capo dell'ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, Salvatore Bilardo.

«Un buon inizio - ha commentato Candiani - e se il detto è vero siamo a metà dell'opera». «Ho visto una buona condivisione dei principi», ha continuato il sottosegretario, che si è detto convinto «che le regole di gestione associata obbligatoria viste in questi anni non hanno prodotto i risparmi sulla spesa stimati e sperati. Siamo tutti concordi nel bisogno di scrivere nuove regole basate su incentivi e sostegno alla gestione associata dei servizi comunali, passando dall'obbligo a una vera convenienza».

Quello di oggi è stato «un primo momento di confronto molto utile - ha ribadito - ho fiducia che il proseguimento dei lavori ci porterà nei prossimi mesi a definire le linee guida per la riscrittura del testo unico degli enti locali»; fonte: comunicato stampa del Ministero dell'Interno "Revisione testo unico degli enti locali, riunito al Viminale il tavolo tecnico", venerdì 11 Gennaio 2019, in <http://www.interno.gov.it/it/notizie/revisione-testo-unico-enti-locali-riunito-viminale-tavolo-tecnico>.

Ora, l'obbligatorietà dello svolgimento delle funzioni fondamentali comunali in forma associata, è stata superata dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 33/2019.

della fusione di comuni, rimanendo l'istituto aggregativo comunale facoltativo, benché fortemente incentivato sia finanziariamente, sia con altre norme di favore.

5.2 Le modifiche territoriali del comune

Secondo l'art. 114 della Costituzione, il comune è un elemento costitutivo della Repubblica ed è ente autonomo, dotato di un proprio statuto, di poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

In passato il comune era definito come ente autarchico⁹³ territoriale, formato da un insieme di persone ivi residenti o accomunate da specifici interessi, esercitabili in una definita porzione del territorio statale.

L'autarchia è un attributo del comune che può essere intesa in una duplicità di significati: come situazione di un soggetto capace di badare a sé stesso, alle proprie esigenze e come capacità di autogovernarsi.

L'autarchia esplicitata nella seconda accezione, indica il potere di emanazione di atti amministrativi che hanno la medesima natura e gli stessi effetti degli atti amministrativi statali.

Ora l'art. 5 Cost., dispone che: «[...] 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 ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Viene dunque riconosciuta e promossa l'autonomia locale, adeguati i principi e i metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento e riaffermato il carattere unitario della Repubblica e pertanto condivisa l'idea della profonda conciliabilità tra l'unità politica dello Stato e l'autonomia degli enti territoriali minori che implica non più relazioni di natura gerarchica tra Stato, Regioni, province e comuni, ma rapporti improntati al principio di leale collaborazione e cooperazione tra loro, superando in questo modo la condizione di autarchia che presupponeva la subordinazione degli enti territoriali minori allo Stato.

Il TUEL, di cui al d.lgs. n. 267/2000, all'art 3, rubricato *Autonomia dei Comuni e delle Province*, prevede che: «[...] le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome [...] i comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica [...]».

Il comune è innanzitutto un soggetto giuridico, appartenente al novero degli enti locali, al pari delle province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni, in base al disposto dell'art. 2 del TUEL, che si applica proprio

⁹³ STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2009, p. 14; Cfr. ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1955, vol. III, p. 119 ss.; GIANNINI M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1965, vol. I, p. 219 ss.

agli enti come sopra individuati oltre che ai Consorzi «cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali».

Il comune, ai sensi dell'art. 3 TUEL, «è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»; è un ente esponenziale dei suoi cittadini che operano su di un territorio, nei confronti dei quali rivolge la sua attenzione, curandone gli interessi e badando a promuovere lo sviluppo; è un ente naturale (che preesiste allo Stato) che costituisce l'elemento basilare della Repubblica, come previsto dall'art. 114 Cost.: «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato».

Si realizza con il nuovo art. 114 Cost. un rinnovato posizionamento del comune nell'ambito del sistema repubblicano, ponendo tale ente alla base della stessa Repubblica, invertendo così l'ordine costitutivo della stessa che in precedenza assegnava allo Stato il ruolo di zoccolo duro del sistema costituzionale repubblicano. Secondo autorevole dottrina, «comuni, province e città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Se [...] le funzioni sono sempre conferite con legge, la distinzione tra funzioni proprie e conferite finisce col risultare ardua»⁹⁴.

Ai sensi dell'art. 13 del TUEL: «1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. 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».

Il comune ha un proprio territorio ovvero una porzione di spazio geografico su cui ed entro la quale il comune esercita la sua sovranità, tanto sui beni, quanto sulle persone fisiche e giuridiche; il territorio, quindi, è il luogo all'interno del quale i gruppi sociali organizzati stanziano, svolgono le loro attività.

È inconcepibile pensare al comune senza riferirsi al territorio come suo elemento necessario e indefettibile, i cui confini possono essere anche oggetto di modificazioni.

Nel territorio di competenza possono distinguersi differenti articolazioni del comune:

- a) *capoluogo*: centro abitato che assegna il nome al comune e che può essere ritenuto il suo elemento più importante anche perché sede degli uffici pubblici;
- b) *quartiere*: elemento centrale della vita urbana, settore specifico all'interno della città⁹⁵;

⁹⁴ CASETTA E., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 264.

⁹⁵ Il TUEL parla di quartiere negli artt. 8, comma 1 e 54, comma 10, come porzione di territorio comunale, all'interno della quale il comune può valorizzare libere forme associative e promuovere organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale.

- c) *sobborgo*: [dal latino *suburbium*, da *sub* (sotto) e *urbs* (città)] nuovo quartiere cittadino, collegato con l'insieme della città secondo le esigenze della crescita urbana;
- d) *frazione*: parte del territorio comunale che corrisponde a un centro abitato staccato dal capoluogo⁹⁶;
- e) *circoscrizione*: è organo del comune dotato di autonomia, attraverso cui si esercita il decentramento, al fine dell'esercizio delle funzioni delegate dal comune e per consentire la partecipazione, la consultazione e la gestione dei servizi di base⁹⁷.

L'assetto territoriale di un comune può essere fatto oggetto di modificazioni, a seguito di fatti tutelati dall'ordinamento.

Può accadere, infatti, che vi sia distacco di una o di più frazioni da un comune, con contestuale aggregazione ad un altro comune contermino; oppure che vi sia un ampliamento territoriale di un comune, a discapito del territorio di un altro comune contermino.

Si ribadisce che ai sensi dell'art. 117 Cost., alle Regioni è conferita potestà legislativa esclusiva in tema di circoscrizioni comunali; mentre l'art. 133, comma 2, Cost., dispone che: «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»; mentre l'art. 133, comma 2 Cost., evidenzia due principi importanti concernenti l'istituzione di nuovi comuni: il primo, riguardante la riserva di legge regionale e non più semplici provvedimenti amministrativi come avveniva nel passato; il secondo, l'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate, finalizzata all'ottenimento del necessario consenso dei soggetti interessati.

La «L. n. 570/1960», art. 8, comma 2, lett. a), prevede che i consigli comunali si rinnovano integralmente quando, in conseguenza di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del comune.

Appare opportuno accennare alla materia concernente la determinazione, rettifica e contestazione dei confini, disciplinata dal T. U. n. 383/1934, art. 32, il quale disponeva che: «qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo a incertezze, ne può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica su domanda dei Podestà ovvero di ufficio. I confini fra due o più comuni possono essere rettificati per ragioni topografiche o per altre comprovate esigenze locali, quando i rispettivi Podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni».

⁹⁶ Ai sensi dell'art. 15, comma 4, del TUEL, la denominazione delle borgate e delle frazioni è attribuita ai Comuni.

⁹⁷ L'art. 17 del TUEL, prevede che i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, hanno facoltà di articolare il territorio in circoscrizioni, disciplinando la loro organizzazione e funzioni attraverso lo statuto e apposito regolamento, significando, altresì, che la popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti (vedi L. 23 dicembre 2009 n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*, in G. U. 30 dicembre 2009, n. 302, S. O., art. 2, comma 186, lett. b).

Di determinazione, rettifica e contestazione di confini, parla anche il D. P. R. n. 1/1972, all'art. 1, lett. d).

La determinazione di confini si rende necessaria quando il limite tra due o più comuni non sia definito da segni naturali che evitino qualunque incertezza in merito e si definisce apponendo i segni necessari su richiesta dei consigli comunali; la rettifica dei confini si ha nel caso sia necessario rivedere i confini di due comuni anche per ragioni locali inerenti, ad es., la costruzione di una infrastruttura pubblica, nel vicendevole interesse dei comuni contermini, su richiesta dei consigli comunali dei comuni interessati; la contestazione di confini si riscontra quando due comuni ritengano di avere entrambi un diritto sulla medesima parte di territorio e di conseguenza sia fondamentale, per dirimere la questione, appurare lo *status quo*.

La contestazione dei confini è disciplinata dall'art. 267, T. U. n. 283/1934, il quale dispone che: «i ricorsi per contestazioni di confini fra comuni e province sono decisi con decreto del Presidente della Repubblica, udito il Consiglio di Stato.

Contro il provvedimento, è ammesso il ricorso, anche in merito, al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, ovvero il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica». I ricorsi per contestazioni di confini fra comuni e province, sono decisi con decreto del Presidente della Repubblica, udito il Consiglio di Stato.

Contro il provvedimento è ammesso il ricorso, anche nel merito, al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, oppure il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la materia è di competenza della Regione che può delegare le province, come nel caso della Regione Lombardia (L. R. n. 52/1973) e della Regione Lazio (L. R. n. 70/1980); salvo il caso di contestazioni di confini tra comuni appartenenti a Regioni differenti, la cui competenza è dello Stato.

Non deve essere fatta confusione tra la modificazione delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni.

A tale proposito è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza del 9 febbraio 2018, n. 21, a seguito di ricorso proposto dal Presidente del consiglio dei ministri che aveva sollevato «questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della L. R. autonoma Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes), per violazione degli artt. 3 e 45 della L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione».

Il ricorrente aveva osservato che «la disposizione impugnata - la quale ridefinisce i confini tra i comuni di Magomadas e Tresnuraghes, operando una permuta di porzioni di territorio tra i due comuni, con conseguente incremento della popolazione residente in favore del comune di Tresnuraghes e decremento demografico nel comune di Magomadas - è stata approvata senza previa consultazione della popolazione interessata dalla variazione delle circoscrizioni comunali».

Il giudice delle «ha già in più occasioni affermato, con riferimento all'art. 133, secondo comma, Cost., che tale disposizione impone di sentire le popolazioni interessate

anche quando, come accaduto nella vicenda da cui origina la presente questione, la variazione circoscrizionale non è diretta conseguenza dell'istituzione di un nuovo comune».

«Le popolazioni interessate, quindi, devono essere sentite anche qualora si proceda alla mera variazione delle circoscrizioni di due comuni (sentenze n. 214 del 2010 e n. 279 del 1994, nonché, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, sentenza n. 453 del 1989). Peraltro, nella sentenza n. 214 del 2010 questa affermazione è stata svolta proprio in relazione all'ipotesi di permuta e/o cessione di terreni voluta da due amministrazioni comunali confinanti [...] la L. R. Sardegna n. 4 del 2017 si pone, quindi, in contrasto con l'art. 45 dello statuto speciale poiché ha determinato una sia pur limitata variazione delle circoscrizioni comunali, senza previamente e direttamente sentire le popolazioni interessate, violando altresì il principio, desumibile dall'art. 133, secondo comma, Cost., che garantisce in materia la loro autodeterminazione».

«Ne risulta che la legge regionale impugnata è costituzionalmente illegittima perché non è stata approvata alla luce del procedimento descritto, bensì, erroneamente, secondo la ben diversa procedura disciplinata al Titolo II della L. R. Sardegna n. 58 del 1986, nell'ambito del quale non è, invece, data la possibilità di indire una consultazione popolare. Tale procedimento si applica nei casi di "Determinazione dei confini" (art. 16), ossia "qualora il confine tra due o più comuni, anche se di province diverse, non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze", e di "Definizione dei confini" (art. 17), "quando due o più comuni, anche se di province diverse, rivendichino un diritto di supremazia su uno stesso territorio o i cui confini, comunque, siano contestati".

In tali ipotesi non è necessario sentire le popolazioni interessate, poiché - appunto - non si tratta di variare le circoscrizioni comunali, bensì di definire una situazione di incertezza. Questa stessa Corte ha messo in luce la differenza tra le due fattispecie (sentenze n. 55 del 1993 e n. 743 del 1988).

Nel caso ora in esame, alla luce della documentazione allegata alla legge impugnata e a quella prodotta dalla difesa regionale, risulta chiaro che non vi era alcuna incertezza sulla delimitazione dei confini dei due comuni e che la decisione di variarne le circoscrizioni è stata dettata da esigenze di razionalizzazione relative allo sviluppo urbanistico di determinate zone: esigenze che, in base allo statuto speciale e alla stessa L. R. Sardegna n. 58 del 1986, non possono escludere la consultazione delle popolazioni interessate».

5.3 L'evoluzione della normativa italiana in materia di fusioni di comuni

Dapprima che fosse introdotta nell'ordinamento la L. n. 142/1990, il D. P. R. n. 616/1977, all'art. 16, rubricato *circoscrizioni comunali*, comma 3, disponeva che: «fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Entrata in vigore la legge sull'ordinamento delle autonomie locali (L. n. 142/1990), la fusione di comuni veniva disciplinata dall'art. 11, rubricato *Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni*, il quale prevedeva che: «1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. Le Regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'articolo 26.

3. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

4. Al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazione superiore, oltre agli eventuali contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

5. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel caso di fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Se con il D. P. R. n. 616/1977 venivano frenate le velleità municipalistiche di numerose realtà territoriali che agivano nel senso della conquista della loro autonomia istituzionale, ponendo l'art. 16, comma 3, uno sbarramento di natura demografica di almeno 5.000 abitanti, con l'art. 11, della L. n. 142/1990, la soglia per poter far nascere nuovi comuni veniva innalzata a 10.000 abitanti, salvo che il nuovo comune fosse il prodotto di un processo di fusione intercomunale, nel qual caso veniva consentita la deroga al limite demografico dei 10.000 abitanti⁹⁸.

⁹⁸ Ai sensi del d.lgs. 27 aprile 1992, n. 282, *Armonizzazione delle disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142, con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta* (in G. U. 16 maggio 1992, n. 113), art. 3, comma 1: «in deroga a quanto disposto dall'art. 11 della legge n. 142 del 1990, la Regione Valle d'Aosta può istituire comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, ma non inferiore a 2.000 abitanti. In ogni caso, l'istituzione di un comune non può comportare che altri comuni scendano al di sotto di tale entità demografica».

La L. 142/1990⁹⁹ ha rappresentato il primo sforzo prodotto dalla politica in tempi recenti, di agire sulla *vexata quaestio* dell'eccessivo frazionamento del sistema amministrativo locale italiano.

La fusione di comuni era già prevista dall'art. 26 della suddetta legge sull'ordinamento degli enti locali, seppur con riferimento all'Unione di comuni, dove si disponeva che due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, potevano costituire un'Unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi, ma solo «in previsione di una loro fusione» e che «entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'art. 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta»; inoltre, nel caso in cui la Regione avesse erogato contributi aggiuntivi rispetto a quelli normalmente previsti per i singoli comuni, «dopo dieci anni dalla costituzione, l'Unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'Unione».

A sua volta, l'art. 26-*bis*, della L. n. 142/1990, per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, prevedeva che le Regioni dovevano provvedere a disciplinare, con proprie leggi le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.

A seguito della modificazione della L. n. 142/1990, operata dalla legge "Napolitano-Vigneri"¹⁰⁰, l'art. 6, ha modificato l'istituto dell'Unione di comuni, ritenendolo come fattispecie di gestione associata di funzioni e non più come modello organizzativo necessariamente prodromico alla fusione di Comuni.

Ciò vuole dire che dapprima le Unioni di comuni erano interessate al processo di fusione, poiché la L. n. 142/1990, all'art. 26, nel disciplinare le forme associative unionali, prevedeva che esse, entro dieci anni dalla loro costituzione, dovessero portare alla fusione degli enti coinvolti o allo scioglimento dell'Unione stessa; fatto che può essere considerato, a buona ragione, una delle cause dell'insuccesso delle Unioni di comuni, in quanto sullo sfondo di quest'ultime vi era un impegno irreversibile dei comuni partecipanti all'Unione, costituito, appunto, dalla fusione finale dei comuni interessati.

Le Regioni, inoltre, nella disciplina delle incentivazioni, dovevano favorire il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori, con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti, in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima

⁹⁹ L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, in G. U. 12 giugno 1990, n. 135, S. O.

¹⁰⁰ L. 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*

integrazione, oltre a prevedere, in ogni caso, una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di Unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale e promuovere le Unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo, comunque, ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

L'istituzione di un nuovo comune a seguito del processo di fusione, inteso quale risultato classico della soppressione di più comuni preesistenti o dell'incorporazione di un comune in un altro già esistente, è sottoposta dalla Costituzione a differente disciplina, in base all'appartenenza o meno dei comuni interessati alla medesima Regione.

a) Se i comuni che intendono fondersi appartengono a Regioni differenti, bisogna fare riferimento all'art. 132, comma 2 Cost., il quale dispone che: «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali, consentire che province e comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

b) La fusione di comuni appartenenti alla medesima Regione, ma che sono ricompresi in province differenti, rientra infine nel campo di applicazione dell'art. 133, comma 1 Cost. che assegna alla potestà legislativa statale l'istituzione e la determinazione delle circoscrizioni provinciali.

c) Nel caso di comuni che intendano fondersi, appartenenti ad una medesima Regione e provincia, si versa nella situazione prevista dall'art. 133, comma 2, il quale prevede che: «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». Se ne deduce che, in tale caso, il potere di istituire un nuovo comune appartenga alla Regione: «sentite le popolazioni interessate».

L'art. 117 Cost., dispone che alle Regioni è conferita potestà legislativa esclusiva in tema di circoscrizioni comunali; mentre l'art. 133, comma 2 Cost., evidenzia due principi importanti concernenti l'istituzione di nuovi Comuni: il primo, riguardante la riserva di legge regionale e non più semplici provvedimenti amministrativi, come avveniva nel passato; il secondo, l'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate finalizzata all'ottenimento del necessario consenso dei soggetti interessati.

Come visto, già il D. P. R. n. 616/1977¹⁰¹, all'art. 16, rubricato "circoscrizioni comunali", comma 3, disponeva che: «fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti»; mentre nel recente passato le modificazioni territoriali erano

¹⁰¹ D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382*, in G. U. 29 agosto 1977, n. 234, S. O.

disciplinate dall'art. 11, della L. n. 142/1990, rubricato "*Modificazioni territoriali, fusione ed istituzione di comuni*", il quale prevedeva che l'istituto della fusione era l'unico modo di istituire comuni che avessero la popolazione inferiore a 10.000 abitanti o che la cui costituzione comportasse, come conseguenza, che altri comuni scendessero sotto tale limite demografico, visto l'inciso presente nel medesimo art. 11 che faceva salvi i casi di fusione.

Le Regioni potevano modificare le circoscrizioni comunali dei comuni nelle forme previste dalla legge regionale «sentite le popolazioni interessate» ed avevano anche il dovere di predisporre un apposito programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e di aggiornarlo «ogni cinque anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'art. 26».

Alla legge regionale istitutiva di nuovi comuni mediante fusione era rimesso il compito di prevedere adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle comunità di origine o ad alcune di esse.

Veniva disciplinata la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni aventi popolazione superiore e quella di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel primo caso (fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni aventi popolazione superiore) lo Stato era tenuto ad erogare, oltre agli eventuali contributi della Regione, appositi contributi straordinari, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, parametrati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono; nel secondo caso (fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) i contributi straordinari venivano calcolati per ciascun comune.

Qualora avvenisse la fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari venivano calcolati solo per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e venivano iscritti nel bilancio del comune istituito a conclusione del procedimento di fusione, con l'obbligo di destinare non meno del 70 per cento per le spese concernenti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati all'interno del territorio dei comuni soppressi che avevano popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

A decorrere dal 6 maggio 2014, le modificazioni territoriali sono regolate dal novellato art. 15 del D. Lgs. n. 267/2000¹⁰², il quale dispone che: «1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come

¹⁰² D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, in G. U. n. 227 del 28 settembre 2000, S. O. n. 162.

conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite. 2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. 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. 3. 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 ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. 4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e dopo aver ribadito che: «a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale», dispone che: «salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite».



Esempio di fusione di comuni "ordinaria", art. 15 TUEL

5.4 La fusione di comuni nella legge “Delrio”

Con la legge cosiddetta “Delrio”¹⁰³, l’ordinamento giuridico degli enti locali territoriali si arricchisce di nuove disposizioni, sotto riportate:

a) per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo ente locale territoriale nato dal processo di fusione, cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e agli amministratori delle Unioni di comuni comprendenti comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconferibilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

b) in caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall’articolo 16 del TUEL, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano agli enti oggetto della fusione;

c) i comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell’istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l’istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo soggetto giuridico locale dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi;

d) al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le Unioni di comuni;

e) a decorrere dall’anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione di cui all’articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni o alla fusione per incorporazione, di cui all’articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l’anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro;

f) alle fusioni per incorporazione, ad eccezione di quanto per esse specificamente previsto, si applicano tutte le norme previste per le fusioni di cui all’articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni;

¹⁰³ Dal nome del Ministro del governo Renzi, Graziano Delrio; legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in G. U. n. 81 del 7 aprile 2014.

g) le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi;

h) con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno sono disciplinati le modalità e i termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni e alla fusione per incorporazione di cui ai commi 1 e 3.

A decorrere dall'anno 2013 sono conseguentemente soppresse le disposizioni del regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, di cui al decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, incompatibili con le disposizioni di cui ai commi 1, 3 e 4 del presente articolo;

i) i comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini d'indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente;

j) il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di Sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso;

k) gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale;

l) i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti;

m) le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1 aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo,

a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione;

n) tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori;

o) salva diversa disposizione della legge regionale:

1) tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune;

2) alla data d'istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica;

1) in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti;

p) il comune risultante da fusione:

✓ approva il bilancio di previsione entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno;

✓ ai fini dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti;

✓ approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno già provveduto;

q) la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti;

r) dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale, resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l'indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei comuni estinti;

s) l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali; mentre il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali;

t) nel nuovo comune istituito mediante fusione, possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei comuni preesistenti;

u) i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità dell'ente locale cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione, è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione;

v) le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione;

w) i comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo, non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa;

x) i comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore.

Inoltre, i comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

Per i comuni istituiti a seguito di fusione, l'obbligo di procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni di comuni ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, decorre dal terzo anno successivo a quello d'istituzione.

Inoltre, la legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015) a decorrere dal 2016 consente che i comuni sorti da processo di fusione possano assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente (fermi restando i vincoli generali sulla spesa del personale).

La legge di bilancio 2017 (L. n. 232/2016), relativamente ai vincoli di finanza pubblica assegna per gli anni 2017, 2018, 2019, spazi finanziari agli enti locali, nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui, di cui 300 milioni di euro per l'edilizia scolastica.

Gli spazi finanziari sono un beneficio che lo Stato concede alle Regioni che si riflette sugli enti locali.

In sostanza, lo Stato accorda un aiuto relativo agli obiettivi del patto di stabilità interno alla Regione e questa lo ripartisce tra i comuni e le province del territorio di propria competenza.

Con le suddette misure di flessibilità (c.d. patti di solidarietà fra enti territoriali) si è cercato di definire meccanismi di compensazione regionale e nazionale in grado di rendere più sostenibili gli obiettivi finanziari.

A tale proposito, sempre la legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), prevede che i comuni istituiti mediante fusione, pur non essendo esenti dai vincoli di finanza pubblica usufruiscono di corsie preferenziali nell'assegnazione degli "sconti" sul pareggio di bilancio¹⁰⁴.

5.5 La fusione di comuni «per incorporazione»

La fusione di comuni «per incorporazione» è un istituto previsto dalla suddetta L. n. 56/2014, all'art. 1, comma 130, nel quale è specificato che: «i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione».

¹⁰⁴ Cfr. SERGIO L., SERGIO S., *La fusione di Comuni in Puglia: istruzioni per l'uso, Manuale tecnico pratico per addetti ai lavori e non*, Tricase, Libellula, 2018, pp. 19-24.

L. n. 56/2014, sempre all'art. 1, comma 130, dopo avere previsto che l'incorporazione sarà disposta con legge regionale e previo referendum delle popolazioni interessate, stabilisce che «il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Ciò detto, ne deriva che il processo di fusione per incorporazione non determina l'istituzione di un nuovo comune, ma solo la modifica dei confini del comune incorporante, con la risultante che a quest'ultimo competono tutte le situazioni attive e passive del comune incorporato.

Ne scaturisce, pertanto, un'importante conseguenza; vale a dire che la situazione finanziaria dei due comuni, incorporante e incorporato, giocherà un ruolo importante nel processo di fusione per incorporazione, perché lo squilibrio finanziario di almeno uno dei due comuni fungerà da ragione impeditiva alla fusione, in quanto l'onere dell'eventuale riequilibrio finanziario sarà soprattutto a carico del comune più sano finanziariamente che di conseguenza sarà portato a frenare sul processo di fusione.

Occorre aggiungere che almeno fino alle prime elezioni comunali del dopo fusione, gli organi del comune risultante dall'aggregazione saranno solo quelli che sono espressione dell'ente incorporante, ai quali compete la gestione della delicata fase riorganizzativa, mentre gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.

Lo Statuto del comune incorporante, comunque, dovrà prevedere che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi; per questo fine è necessario che lo statuto sia integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.

Un aspetto importante riguarda il fatto che le popolazioni interessate vanno sentite, ai fini dell'articolo 133 della Costituzione, mediante referendum consultivo comunale «prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione».

L'anticipo dell'ascolto delle popolazioni interessate alla fusione per incorporazione, con ogni probabilità è dovuta al fatto che «l'incorporazione» di uno o più comuni in un altro (di solito quello più grande demograficamente) può ingenerare asimmetria politica tra comune incorporato e incorporante, in quanto il primo comune rinunciarebbe a gran parte della propria identità politica, vista la situazione non paritaria tra gli enti oggetto di fusione; di conseguenza, atteso che l'esito del referendum, nell'ipotesi di fusione per incorporazione, potrebbe essere certamente problematico proprio per tale fatto, il legislatore ha voluto saggiare l'umore della popolazione interessata dal processo di fusione «prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione».

Potrebbe giovare all'esito positivo del processo di fusione il cambio di denominazione del comune incorporante, ponendosi, tale possibilità, come fattore altamente paradigmatico di discontinuità, tale da favorire le comunità incorporate a sentirsi

come parte attiva e protagonista nella costruzione dell'ente locale territoriale frutto della fusione per incorporazione

Per ciò che attiene la prassi applicativa, le due tipologie di fusione divergono anche per un altro aspetto; vale a dire che la fusione tradizionale di solito si determina tra piccoli comuni o comunque generalmente investe due o più comuni che non hanno dimensioni demografiche assai differenti tra loro e dà luogo ad un nuovo ente locale territoriale che per territorio, economia, numero di abitanti, mette su di un piano di sostanziale uguaglianza e parità i comuni che si sono estinti; mentre la fusione che si realizza per il tramite di un processo d'incorporazione, si pone sempre (come del resto avviene con la fusione classica) l'obiettivo del riordino territoriale e della semplificazione della maglia amministrativa attraverso la riduzione del numero complessivo dei comuni del nostro Paese, ma realizza una posizione di superiorità dimensionale ed economica del comune incorporante, diversamente da quello che avviene nei confronti del comune incorporato che a sua volta si estingue per ingresso nel comune incorporante, il quale, mantiene la propria personalità, i propri organi e succede, come visto, a titolo universale al comune incorporato.

Solo a titolo d'esempio, si può aggiungere che la fusione per incorporazione potrebbe funzionare nel governo della città metropolitana, dove le piccole realtà comunali, generalmente escluse dal processo di rappresentanza, potrebbero trovare la loro ragione d'essere proprio tramite la fusione che renderebbe anche la città metropolitana soggetto giuridico meno pleorico, nel quale potrebbe essere più agevole l'assunzione delle decisioni d'assumere.

Ciò detto, svariate leggi regionali di riordino territoriale richiamano, già da tempo, la possibilità della fusione per incorporazione, tra le cause di modificazione delle circoscrizioni comunali.

Infatti, a tale proposito si può menzionare la L. R. n. 143/1973 della Regione Abruzzo, art. 8, «*Istituzione di nuovi comuni*», che prevede l'ipotesi di «incorporazione di uno o più comuni in altro comune contiguo», dove è stabilito che «l'incorporazione [...] è equiparata alla fusione di comuni, mediante l'istituzione di un comune nuovo»; la L. R. n. 54/1974 della Regione Campania, art. 3, nel quale ribadisce che «[...] l'incorporazione di un comune in un altro della medesima provincia è equiparata all'ipotesi contemplata alla lettera a) del precedente articolo 2 [vale a dire la fusione tra comuni tradizionale]»; la L. R. n. 25/1992 della Regione Veneto, che all'art. 3, dispone che: «la variazione delle circoscrizioni comunali può consistere: [...] nell'incorporazione di uno o più comuni all'interno di altro comune»; la L. R. n. 10/1995 della Regione Marche, la quale all'art. 3, precisa che: «il mutamento delle circoscrizioni comunali può aver luogo nei seguenti casi: a) incorporazione di un comune in un altro contermini; b) distacco di una frazione o borgata da un comune e sua incorporazione in un comune contermini; [inoltre] ai fini della presente legge, all'incorporazione di comune in altro comune contermini devono applicarsi le stesse disposizioni poste in materia di fusione di due o più comuni contermini»; la L. R. n.

24/1996 della Regione Emilia-Romagna, art. 20, che al comma 2 prevede che: «ai fini della presente legge, l'unificazione in un solo comune di più comuni preesistenti realizzata attraverso l'incorporazione di uno o più comuni in un altro contiguo, deve intendersi equiparata alla fusione di comuni operata mediante istituzione di un comune nuovo»; la L. R. n. 29/2006 della Regione Lombardia, la quale, all'art. 5, «*Mutamento circoscrizioni comunali*», parla di «aggregazione di un comune ad altro comune contiguo»; la L. R. n. 68/2011 della Regione Toscana, la quale all'art. 64 stabilisce che: «in caso di fusione o incorporazione di due o più comuni, se la legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione non stabilisce alcun contributo in favore del comune, è concesso un contributo pari a 150.000,00 euro per ogni comune originario per cinque anni fino ad un massimo di 600.000,00 euro per il nuovo comune a decorrere dall'anno successivo all'elezione del nuovo Consiglio comunale»; la L. R. n. 34/2014 della Regione Puglia che all'art. 6, comma 4, dispone che: «su richiesta dei comuni interessati alla fusione, che può avvenire anche per incorporazione, deliberata dai rispettivi consigli comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune».

Per ciò che attiene la Regione Calabria, la L. R. n. 15/2006¹⁰⁵ disciplina la fusione di comuni all'art. 5, nel quale non è specificamente prevista la fusione di comuni; anche se essa può implicitamente essere ritenuta vigente nell'ordinamento regionale, in quanto al comma 1 è disposto che: «fatte salve le disposizioni di cui al presente articolo, alle fusioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, le norme che disciplinano l'ordinamento dei comuni».

Nella fusione per «incorporazione» di uno o più comuni in un comune che deve essere sempre contiguo, la promozione di tale forma di aggregazione comunale compete sempre ai comuni interessati, fermo restando il procedimento previsto dall'art. 15, comma 1, del TUEL, vale a dire che è alla Regione che compete l'onere di modificazione delle circoscrizioni territoriali dei comuni coinvolti dal processo di fusione, a norma degli artt. 117 e 133 Cost., dopo che siano state «sentite le popolazioni interessate», con le modalità previste dalla legge regionale.

L'istituto della fusione di comuni, tanto nella sua versione ordinaria o classica, ex art. 15 del TUEL, quanto in quella per «incorporazione», ex art. 1, comma 130, della L. n. 56/2014, non è di facile applicazione, a causa della resistenza opposta in molti casi dalle amministrazioni comunali che spesso la osteggiano con motivazioni le più disparate o dell'opposizione riveniente dai cittadini, timorosi di perdere la propria identità socio-culturale, a causa dell'aggregazione di territori un tempo autonomi.

Proprio per superare alcune azioni di blocco alle politiche di cambiamento, ma soprattutto per sostenere nuovi modelli organizzativi, tramite i quali tentare di migliorare le prestazioni di servizi erogate ai cittadini e alle imprese da parte dei comuni, da tempo lo Stato incentiva finanziariamente quelle istituzioni comunali che

¹⁰⁵ L. R. 24/ novembre 2006, n. 15, *Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai comuni*, in B. U. Calabria primo dicembre 2006, n. 22, suppl. straord. 4 dicembre 2006, n. 1.

puntano sulle forme aggregative innovative che da un lato riducono la miriade di piccoli comuni e dall'altro tentano di percorrere la strada dell'efficienza, efficacia ed economicità nel governo locale del territorio.

Ciò detto, nelle svariate leggi regionali di riordino territoriale che richiamano, la possibilità della fusione per incorporazione, tra le cause di modificazione delle circoscrizioni comunali, è sempre necessario il preventivo parere delle popolazioni interessate alla fusione che può essere richiesto tramite referendum consultivo ovvero, così come disposto dall'art. 15 del TUEL, «nelle forme previste dalla legge regionale».

Per la Corte Costituzionale «[...] l'obbligo di sentire le popolazioni interessate, che l'art. 133, secondo comma, della Costituzione sancisce come presupposto della legge regionale modificativa di circoscrizioni e denominazioni dei comuni, è espressione di un «generale principio ricevuto dalla tradizione storica» che vuole la partecipazione delle comunità locali a «talune fondamentali decisioni che le riguardano». Tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia che essa assume a tutela dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni, al fine di «evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate»¹⁰⁶.

Occorre prestare attenzione a quanto sostenuto dalla giurisprudenza, in ordine al referendum consultivo, necessario per «sentire le popolazioni interessate» prima di addivenire alla fusione di comuni, in quanto la magistratura contabile ritiene che «[...] per quanto attiene alla materia oggetto di referendum consultivo locale - il Consiglio di Stato ha ritenuto rientranti nelle "materie di esclusiva competenza locale" quelle sulle quali l'ente locale disponga di potestà decisionale; valutando in sostanza il referendum consultivo quale strumento di supporto dell'attività provvedimentale degli organi dell'ente locale, il quale deve perciò disporre in materia di una competenza primaria a deliberare in via definitiva (C. d. S., Sez. I, pareri n. 2073/1992 e n. 3045/1996) [invece] la materia del referendum consultivo per la fusione di comuni rientra nelle competenze della Regione nell'ambito della complessa procedura di cui allo stesso titolo II, della legge regionale n. 12/1976, con spese [per lo svolgimento del referendum] a carico della Regione [...] giudica pertanto la Sezione che il referendum consultivo in materia di fusione di comuni indetto per il giorno [...] nel comune di [...] non possa rientrare in quelle "materie di esclusiva competenza locale", per le quali sole detto istituto (referendario) è previsto [...] sia la irregolarità della procedura, sia *a fortiori* l'evidente preventiva carenza di potere del comune all'espletamento di un referendum in materia rimessa normativamente alla competenza della Regione, consentono alla Sezione di ravvisare nel comportamento del sindaco concretatosi nell'atto di indizione del referendum, l'elemento soggettivo

¹⁰⁶ Corte Costituzionale, 15 settembre 1995, n. 433.

della colpa grave, per non avere impedito - attraverso il legittimo e generale potere di annullamento della procedura, in sede di esercizio del potere di autotutela - il verificarsi di un danno per le finanze comunali conseguente ad una consultazione che le richiamate norme allocano in ben altra procedura, intestata ad altra autonomia (la Regione)¹⁰⁷.

Ad avviso della Corte Costituzionale, la lettura del secondo comma dell'art. 133 Cost., è chiara ed univoca: la consultazione delle popolazioni interessate è richiesta sia per l'istituzione di nuovi comuni, sia per la modificazione delle loro circoscrizioni; in linea generale, quindi, popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita ad un nuovo comune, così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, "residua" del comune di origine; altrettanto può dirsi per i trasferimenti di popolazioni da un comune ad un altro in conseguenza di modificazioni delle circoscrizioni territoriali».

Ritornando alla «fusione per incorporazione» e alla «L. n. 56/2014», art. 1, comma 130, dopo avere previsto che l'incorporazione è disposta con legge regionale e previo referendum delle popolazioni interessate, è stabilito che «il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Da ciò ne deriva che al processo di fusione non corrisponde la creazione di un nuovo comune, ma solo la modifica dei confini del comune incorporante, con la risultante che a quest'ultimo ente competono tutte le situazioni attive e passive del comune incorporato.

Ne scaturisce un'importante conseguenza, proprio per quanto detto; vale a dire che la situazione finanziaria dei due comuni, incorporante e incorporato, giocherà un ruolo importante nel processo di fusione per incorporazione, perché lo squilibrio finanziario di almeno uno dei due comuni fungerà da ragione impeditiva alla fusione, in quanto l'onere dell'eventuale riequilibrio finanziario sarà soprattutto a carico del comune più sano finanziariamente che di conseguenza sarà portato a frenare sul processo di fusione.

Per ciò che attiene la rappresentatività, occorre aggiungere che almeno fino alle prime elezioni comunali del dopo fusione, emerge che gli organi del Comune risultante dall'aggregazione saranno solo quelli che sono espressione dell'ente incorporante, ai quali compete la gestione della delicata fase riorganizzativa, mentre gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.

Lo Statuto del comune incorporante, comunque, dovrà prevedere che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di

¹⁰⁷ Corte Conti reg., (Toscana), sez. giurisd., 01/07/2003, (ud. 01/07/2003, dep .01/07/2003), n. 527.

decentramento dei servizi; per questo fine è necessario che lo statuto sia integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Un aspetto rilevante riguarda il fatto che le popolazioni interessate vanno sentite, ai fini dell'articolo 133 della Costituzione, mediante referendum consultivo comunale «prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione».

Tale procedura, che anticipa l'ascolto delle popolazioni interessate alla fusione per incorporazione, con ogni probabilità è dovuta al fatto che «l'incorporazione» di uno o più comuni in un altro (di solito quello più grande demograficamente) può ingenerare asimmetria politica tra comune incorporato e incorporante, in quanto il primo ente locale territoriale rinunciarebbe a gran parte della propria identità politica, vista la situazione non paritaria tra gli enti oggetto di fusione; di conseguenza, atteso che l'esito del referendum nell'ipotesi di fusione per incorporazione potrebbe essere certamente problematico proprio per tale fatto, il legislatore ha voluto saggiare l'umore della popolazione interessata dal processo di fusione «prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione».

Potrebbe giovare all'esito positivo del processo di fusione il cambio di denominazione del comune incorporante, ponendosi tale possibilità come fattore altamente paradigmatico di discontinuità, tale da favorire le comunità incorporate a sentirsi come parte attiva e protagonista nella costruzione dell'ente locale territoriale frutto della fusione per incorporazione

Le due tipologie di fusione tra enti si riavvicinano, relativamente alla loro forma di sostegno finanziario da parte dello Stato e della regione, poiché la vigente normativa mette sullo stesso piano dei trasferimenti, sia la fusione tradizionale e sia quella per incorporazione¹⁰⁸.

5.6 I ricorsi giurisdizionali delle Regioni avverso la L. n. 56/2014 e la posizione della Corte Costituzionale in merito alla questione della fusione di comuni

In nostro, si sa, è il Paese dove il conflitto tra istituzioni è forte.

¹⁰⁸ D. L. 24/06/2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, in G. U. 24 giugno 2014, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 11 agosto 2014, n. 114. L'art. 23, comma 1, lett. f-ter), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge n. 114/2014), prevede che: «l'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è sostituito dal seguente: Art. 20. - (*Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*). - 1. A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, o alla fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro. 2. Alle fusioni per incorporazione, ad eccezione di quanto per esse specificamente previsto, si applicano tutte le norme previste per le fusioni di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni [...]

L'ordinamento costituzionale, all'art. 117, dopo aver precisato le competenze esclusive dello Stato, delinea le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

È facile, di conseguenza, che tra poteri centrali e territoriali insorgano "vedute differenti" per quanto attiene il soggetto titolare della competenza ad agire.

Sulla base di tale possibilità ordinamentale, è sorto l'interrogativo su quale sia il soggetto legittimato a normare la «fusione tradizionale» e la «fusione per incorporazione»; nel senso di esaminare se la competenza legislativa debba essere differentemente ammessa in capo alle Regioni, nell'ipotesi della fusione tradizionale, mentre debba essere posta in capo all'esclusiva mano statale, nell'ipotesi di fusione per incorporazione.

L'art. 117, comma 4 Cost., prevede che: «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»; e la materia dell'istituzione di un nuovo comune non la si ritrova nelle competenze statali previste nell'art. 117, comma 2, lettere da a) fino alla lettera s); inoltre, che la competenza nella fusione tradizionale sia della Regione emerge, *ad adiuvandum*, anche dall'art. 133, comma 2, Cost., nel punto in cui è disposto che: «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

A complicare le cose però è l'art. 117, comma 3, Cost., che disciplina le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni, nel punto in cui è prevista «l'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» che permette al legislatore statale la possibilità d'intervenire su puntuali aspetti dell'ordinamento degli enti locali e, dunque, anche nell'emanazione della legislazione sulla fusione di comuni.

A fronte di questi interrogativi, occorre riferirsi alla sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale che scaturisce in base ai ricorsi presentati dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia che hanno sollevato varie questioni di legittimità costituzionale della legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) che contrasterebbe con i parametri costituzionali.

La Regione Campania ha, per un verso, dedotto il supposto difetto del titolo di competenza in capo allo Stato, ravvisando la sussistenza della competenza regionale residuale in relazione al disposto dell'art. 117, comma 4, Cost., avuto riguardo al procedimento di fusione tra comuni (con specifico riferimento ai commi 22 e 130 dell'art. 1 della legge in questione) e ha denunciato la lesione degli artt. 123, comma 1 e 133, comma 2, Cost., sotto il profilo dell'asserita invasione della competenza regionale nella materia concernente l'istituzione di nuovi enti comunali nell'ambito del suo territorio (così come la modificazione delle inerenti circoscrizioni o delle relative denominazioni), da realizzarsi, oltretutto, garantendo la preventiva audizione delle popolazioni concretamente interessate e senza trascurare, altresì, la (ritenuta)

violazione della riserva statutaria regionale in ordine alla disciplina dei referendum riguardanti le leggi ed i provvedimenti di competenza, per l'appunto, regionale.

La Regione Puglia, dal suo canto, ha dedotto con riguardo alla disciplina della fusione di comuni l'illegittimità delle relative disposizioni sotto il profilo della ravvisata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., dovendosi, anche a suo avviso, a proposito di detta materia, ritenere operativa la competenza regionale residuale prevista dal medesimo art. 117 al quarto comma.

L'intervento del giudice delle leggi consacra una distinzione tra le due forme di fusione: quella "tradizionale" e quella "per incorporazione", non solo sul profilo del regime giuridico, ma anche su quello attinente alla competenza legislativa.

La Corte Costituzionale, nel "*Considerato in diritto*", punto 6.2, rileva che «[...] tali questioni sono non fondate»; e nel punto 6.2.2. ribadisce che «la disposizione (*sub* comma 130) relativa alla fusione di comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un comune esistente di un altro comune e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale comune e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. [ed inoltre] l'estinzione di un comune e la sua incorporazione in un altro comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile. Dal che la non fondatezza, anche in questo caso, della censura di violazione del titolo di competenza fatto valere dalle ricorrenti, in prospettiva applicativa del criterio residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Ad avviso della Corte Costituzionale, insussistente è, a sua volta, l'ulteriore violazione degli artt. 123 e 133, secondo comma, Cost. denunciata dalla Regione Campania, con riferimento al medesimo comma 130 (ed in correlazione con il precedente comma 22) dell'art. 1 della legge in esame, riguardante il procedimento di fusione per incorporazione di più comuni.

Infine, «il censurato comma 130 demanda[...] la disciplina del referendum consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) proprio alle specifiche legislazioni regionali, rimettendo, peraltro, alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni – di carattere evidentemente generale (e che rimandano, in ogni caso, alle discipline regionali) – contenute nella legge n. 56 del 2014 non siano, di per sé, esaustive. Per cui non risulta scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione».

In sintesi, secondo il ragionamento dei giudici della Corte Costituzionale, ne deriva che la competenza legislativa nel caso di fusione "tradizionale" rimane confermata in capo alle Regioni (poiché in tale caso si istituisce un nuovo comune); al contrario, la

fusione “per incorporazione” è da ricondursi alla potestà legislativa statale, poiché il processo di incorporazione (che non dà luogo alla nascita di un nuovo comune) rientrerebbe nella materia «ordinamento enti locali», e comunque incide su funzioni fondamentali e legislazione elettorale applicabile.

Una decisione più politica che giuridica quella assunta dal giudice delle leggi, in quanto il riferimento alla materia «ordinamento degli enti locali» non figura espressamente nell’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.; ragione per cui il fondamento giuridico sul quale la Corte Costituzionale basa la sua decisione, vale a dire il legame tra l’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e la materia «ordinamento degli enti locali», tradisce la mera volontà di avallo del complesso sistema della legge Delrio, n. 56/2014.

Una decisione, quella assunta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 50/2015, che contraddice una precedente posizione presa dallo stesso giudice delle leggi in materia di istituzione di comuni (Sentenza n. 261 del 3 ottobre 2011)¹⁰⁹.

Tale sentenza è stata emessa su *input* del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, che con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, aveva sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Piemonte, 2 dicembre 1992, n. 51 (*Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali*), nella parte in cui stabiliva, in violazione del disposto dell’art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti, il solo divieto di istituire comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

Secondo il Tribunale rimettente, una corretta esegesi del novellato art. 117 Cost. condurrebbe ad includere l’istituzione di nuovi comuni nell’ambito della previsione recata dalla lettera p) del comma 2, riferendo, dunque, la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Per altro verso, nella prospettazione del giudice *a quo*, il raccordo tra la disposizione citata ed il comma 2 dell’art. 133 Cost. (che prevede l’istituzione di nuovi comuni mediante leggi regionali) implicherebbe, per la materia *de qua*, una competenza concorrente di Stato e Regioni; di conseguenza sarebbe dunque riservata allo Stato l’enunciazione di principi fondamentali, tra i quali dovrebbe annoverarsi la fissazione di limiti minimi di consistenza demografica per i comuni di nuova istituzione.

Ad avviso della Corte Costituzionale, la questione sollevata in riferimento all’art. 117, comma 3, Cost. è inammissibile: a tal proposito il *punto 2* del *Considerato in diritto* evidenzia che «in seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «circoscrizioni comunali» non è stata inclusa nel nuovo testo dell’art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera p), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva

¹⁰⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 261 del 3 ottobre 2011, depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2011, disponibile all’URL: <http://www.giurcost.org/decisioni/2011/0261s-11.html>.

dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni [mentre] a differenza dell'art. 117 Cost., è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo dell'art. 133 Cost., nel cui secondo comma è stabilito: «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

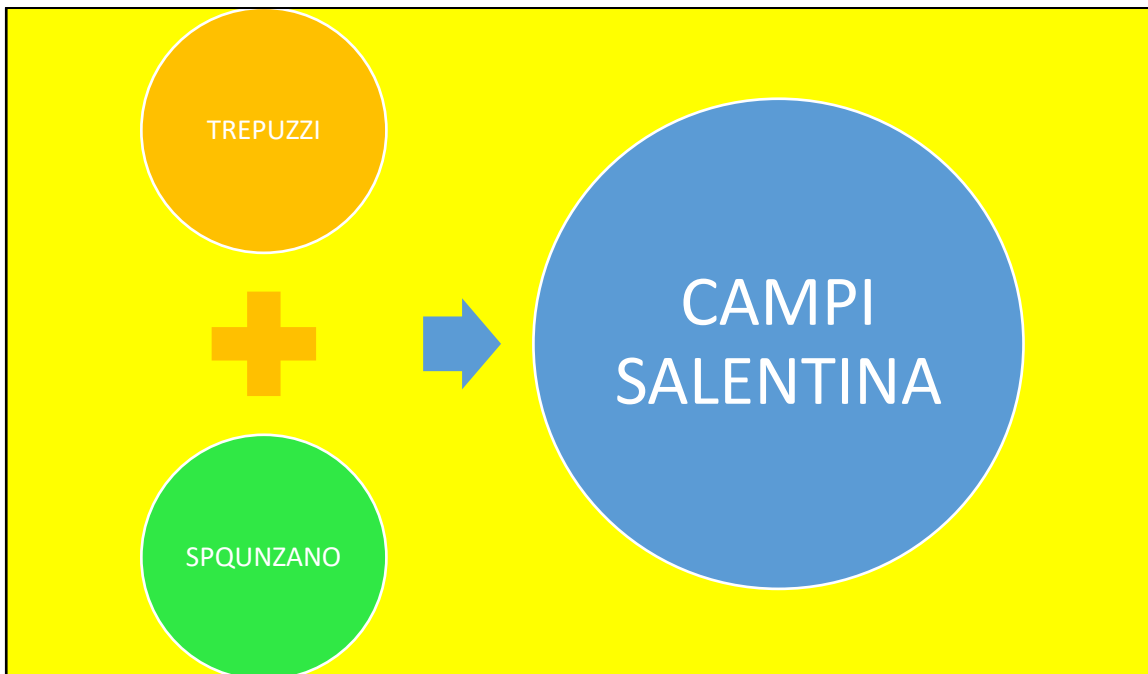
Il tribunale amministrativo rimettente afferma inizialmente che, con l'art. 117, secondo comma, lettera p), il legislatore costituzionale «ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita degli enti locali, principiando dal momento genetico, identificato nella "legislazione elettorale" [...]».

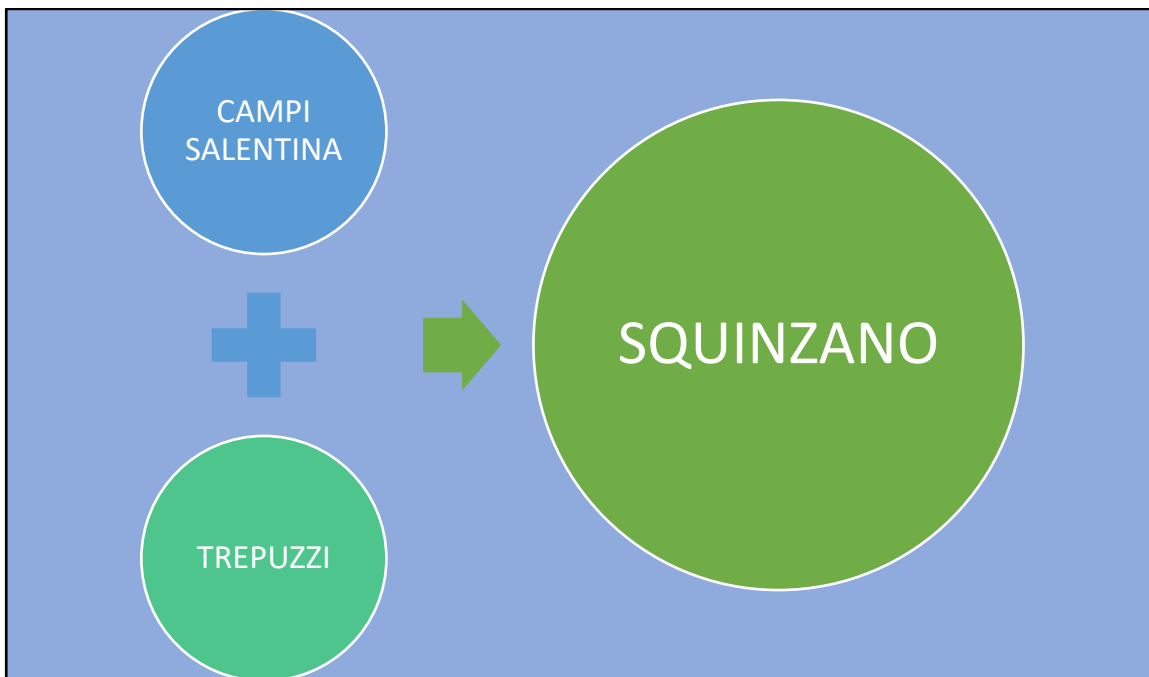
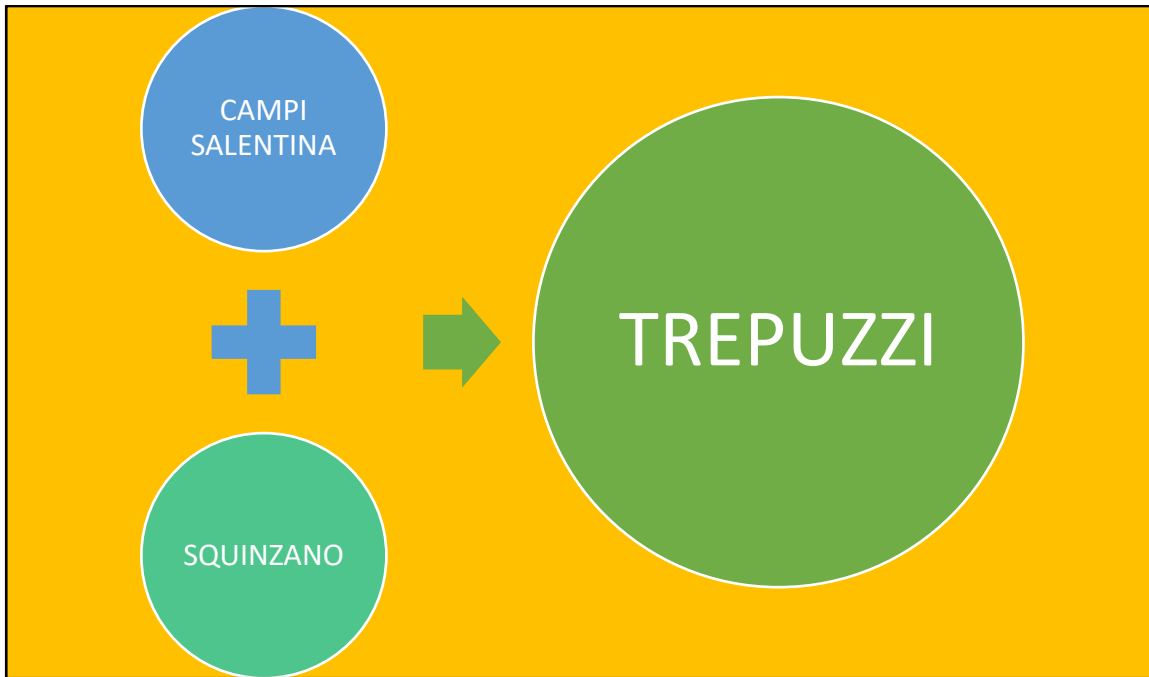
Su tale presupposto interpretativo, il giudice *a quo* afferma che «ogni momento della vita di un ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», con la conseguenza che «appare *in re ipsa* che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti». In definitiva sarebbe possibile affermare, secondo il rimettente, la «onnicomprensività dell'iscrizione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tutta la materia dell'ordinamento degli enti locali», derivante, a suo dire, dalla soppressione della materia «circoscrizioni comunali», «espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materie di legislazione concorrente».

I giudici costituzionali rilevano la contraddizione che il rimettente attribuisce alle norme costituzionali; «è agevole rilevare che una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali – dal rimettente definita «onnicomprensiva» ed esplicitamente riferita anche alle circoscrizioni comunali – non si concilia con una ritenuta competenza concorrente delle Regioni, che non solo non emerge dal testo del secondo comma dell'art. 133 Cost., ma non è neppure menzionata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. La trasformazione operata dal rimettente nel corso del suo ragionamento circa la natura della competenza legislativa dello Stato – da esclusiva, come affermato in apertura, a concorrente – non trova giustificazione in alcuna disposizione costituzionale. Essa si pone anzi in netto contrasto, logico e giuridico, con l'interpretazione data dal medesimo giudice a quo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che ingloberebbe, a suo dire, tutti gli aspetti della vita degli enti locali, a partire dalla loro istituzione, sino alla determinazione delle loro funzioni fondamentali».

Infine, il giudice delle leggi rileva che «se la costruzione ermeneutica del rimettente fosse plausibile, non si comprenderebbe perché lo stesso metta in rilievo una contraddizione nel dettato costituzionale, che, nella sua prospettiva, sarebbe invece

del tutto coerente. Delle due l'una: o lo Stato possiede una competenza legislativa esclusiva «onnicomprensiva» in materia di ordinamento degli enti locali, ed allora la previsione dell'art. 133 Cost. costituirebbe una deroga, un "ritaglio" di una parte di tale competenza in favore della potestà legislativa residuale delle Regioni, poiché non esiste alcun appiglio, né testuale né sistematico, per affermare l'esistenza di una potestà concorrente; oppure la potestà legislativa esclusiva dello Stato non è «onnicomprensiva», ma è limitata ai campi di disciplina espressamente menzionati nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ed allora dovrebbe configurarsi una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio fondamentale di riparto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., che contiene una elencazione di materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, con la conseguenza di far rifluire nella potestà residuale delle regioni quelle non esplicitamente previste».





Esempio di fusione di comuni "per incorporazione", art. 1, comma 130, legge n. 56/2014.

6. LA FUSIONE DEGLI ENTI LOCALI TERRITORIALI

6.1 La modificazione territoriale

Il territorio dei comuni può essere oggetto di modificazioni, a seguito di fatti tutelati dall'ordinamento giuridico.

La variazione dell'assetto territoriale comunale può essere conseguenza di *distacco* di una o di più frazioni da un comune e contestuale aggregazione ad un altro comune contermini; oppure di un *ampliamento territoriale* di un comune a svantaggio del territorio di un altro comune contermini.

Le modifiche territoriali possono avvenire, altresì, per *determinazione, rettifica e contestazione dei confini*; materia che era disciplinata dal T. U. n. 383/1934, art. 32, il quale disponeva che: «qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo a incertezze, ne può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica su domanda dei Podestà ovvero di ufficio. I confini fra due o più comuni possono essere rettificati per ragioni topografiche o per altre comprovate esigenze locali, quando i rispettivi Podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni».

La determinazione, rettifica e contestazione di confini è trattata anche dal D. P. R. n. 1/1972, art. 1, lett. d).

- a) La *determinazione di confini* è indispensabile allorché il limite tra due o più comuni non sia definito da segni naturali che permettano di eliminare qualunque incertezza in merito e consiste nell'apporre i segni territoriali necessari su richiesta dei Consigli comunali;
- b) la *rettifica dei confini* avviene nel caso sia necessario rivedere i confini di due comuni anche per ragioni locali inerenti, ad esempio, la costruzione di una infrastruttura pubblica, nel vicendevole interesse dei comuni contermini, su richiesta dei Consigli comunali dei comuni interessati;
- c) la *contestazione di confini* si riscontra nel caso che due comuni ritengano di vantare, entrambi, un diritto sulla medesima parte di territorio e di conseguenza sia fondamentale, per dirimere la questione, appurare lo *status quo*.

La *contestazione dei confini* è disciplinata dall'art. 267, T. U. n. 283/1934, il quale dispone che: «i ricorsi per contestazioni di confini fra comuni e province sono decisi con decreto del Presidente della Repubblica, udito il Consiglio di Stato.

Contro il provvedimento è ammesso il ricorso, anche in merito, al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, ovvero il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

I ricorsi per contestazioni di confini fra comuni e province sono decisi con decreto del Presidente della Repubblica, udito il Consiglio di Stato.

Contro il provvedimento è ammesso il ricorso, anche in merito, al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, oppure il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

e la materia è di competenza della Regione che può delegare le province, come nel caso della Regione Lombardia (L. R. n. 52/1973) e della Regione Lazio (L. R. n. 70/1980); salvo il caso di contestazioni di confini tra comuni appartenenti a Regioni differenti, la cui competenza è dello Stato.

6.2 La fusione di comuni

Con la L. n. 142/1990¹¹⁰ veniva stabilita una relazione diretta tra l'Unione di comuni e la fusione di comuni; nel senso che la forma associativa comunale era preordinata alla successiva fusione dei comuni partecipanti all'Unione e portava alla dissoluzione della medesima Unione, qualora entro i dieci anni successivi alla sua istituzione non si pervenisse alla fusione.

È dunque la «L. n. 142/1990» che determina l'ingresso nel recente universo del diritto degli enti locali dell'istituto della fusione di comuni; ma già nella Costituzione, con gli artt. 132, comma 2 e 133, comma 2, è presente la base fondamentale concernente la materia dell'aggregazione di comuni.

Premesso che ai sensi dell'art. 117 Cost., alle Regioni è conferita potestà legislativa esclusiva in tema di circoscrizioni comunali, l'istituzione di un nuovo comune a seguito del processo di fusione, inteso quale risultato della soppressione di più comuni preesistenti o dell'incorporazione di un comune in un altro già esistente, è sottoposta dalla Costituzione a differente disciplina, a seconda dell'appartenenza o meno dei comuni interessati alla medesima Regione.

Qualora i comuni che intendono fondersi facciano parte di una stessa Regione, si versa nella situazione prevista dall'art. 133, comma 2, il quale prevede che: «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

L'art. 133, comma 2 Cost., evidenzia così due principi importanti concernenti l'istituzione di nuovi comuni: il primo, riguardante la riserva di legge regionale e non più semplici provvedimenti amministrativi, come avveniva nel passato; il secondo, l'obbligo di consultazione delle «popolazioni interessate», finalizzata all'ottenimento del necessario consenso dei soggetti interessati.

La Corte Costituzionale, con sentenza 27 luglio 1989, n. 453, ha osservato che l'obbligo di consultazione debba riguardare la popolazione direttamente interessata; cioè solo la popolazione residente nel territorio destinato al trasferimento da un comune ad un altro, dovendo ritenersi esclusa l'intera popolazione coinvolta a causa della mancanza di «un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazioni che riguardano parti di territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento».

¹¹⁰ L. 08/06/1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, in G. U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.

Il giudice delle leggi, con sentenza del 6 luglio 1994, n. 279, è stato dell'avviso che: «l'obbligo di sentire le popolazioni interessate, che l'art. 133, secondo comma, della Costituzione sancisce come presupposto della legge regionale modificativa di circoscrizioni e denominazioni dei comuni, è espressione di un "generale principio ricevuto dalla tradizione storica" che vuole la partecipazione delle comunità locali a "talune fondamentali decisioni che le riguardano" [...] tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia che essa assume a tutela dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni, al fine di "evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate" (sentenza n. 453 del 1989)».

Con successiva sentenza, 15 settembre 1995 n. 433, il giudice delle leggi ha precisato (mutando il proprio punto di vista) che la regola generale direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, richiede la consultazione di tutta la popolazione del comune o dei comuni, le cui circoscrizioni devono subire modificazione e che solo in ipotesi particolari ed eccezionali, in base ad una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il *referendum* consultivo, può, con riguardo all'istituzione di un nuovo comune, prescindere dalla consultazione dell'intera popolazione del comune, da cui una o più frazioni chiedano di staccarsi.

Il disposto dell'art. 133, comma 2, e nell'ambito di questo la prescrizione dell'obbligo di «sentire le popolazioni interessate», costituisce naturalmente un vincolo nei confronti del legislatore regionale, al quale, però, spetta la competenza per definire, nel rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, il procedimento che conduce alla variazione e dunque anche i criteri di individuazione delle popolazioni interessate, la cui consultazione è in ogni caso obbligatoria.

Quali siano nelle differenti ipotesi d'istituzione di nuovi comuni o di modifica delle circoscrizioni di comuni esistenti, le «popolazioni interessate», l'art. 133 della Costituzione, infatti, non lo precisa.

È inevitabile, dunque, riconoscere in materia uno spazio al legislatore regionale oltre che, eventualmente, al legislatore statale in sede di determinazione dei principi fondamentali; uno spazio, naturalmente, limitato dalla *ratio* del precetto costituzionale che impone la consultazione.

Non è quindi di per sé illegittimo che la legge regionale detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, riguardo al loro essere «interessate» alla variazione.

I criteri, pertanto, dovranno essere tali da non comportare la possibilità di un'identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono a determinare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione.

Detti criteri non potranno essere tali da condurre a escludere dalla consultazione gruppi di popolazione, per i quali non possa, ragionevolmente, ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta.

Da questo punto di vista non potranno, in primo luogo, mai essere escluse dalla consultazione, com'è evidente, le popolazioni residenti nelle aree territoriali destinate a passare ad un comune diverso da quello di cui attualmente fanno parte; ed anzi, la posizione particolarmente qualificata di tali popolazioni direttamente interessate alla variazione è tale che la volontà da esse espressa deve, in ogni caso, avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle scelte eventualmente contrastanti emerse nella consultazione.

I criteri per identificare le altre popolazioni anch'esse interessate, quantunque in modo meno diretto e, dunque, da interpellare, nelle varie ipotesi di proposta di variazione territoriale, restano affidati alla determinazione del legislatore regionale. Quest'ultimo non può, però, come si è detto, adottare criteri tali da escludere *a priori*, in modo automatico, le popolazioni residenti nei comuni coinvolti dalla variazione (vuoi perché destinati a perdere territorio, vuoi perché destinati ad acquistarne), sulla base di elementi di per sé inidonei a comprovare ragionevolmente l'assenza di quell'interesse qualificato, al quale il principio dell'art. 133, comma 2, ricollega l'obbligo di consultazione.

Ed è indubbio – in ciò la Corte conferma l'orientamento generale espresso nella sentenza n. 433 del 1995 – che di regola anche le popolazioni dei comuni coinvolti, residenti in aree diverse da quelle destinate al trasferimento, possono avere un interesse rispetto alla variazione che va a incidere sulla dimensione e sulla conformazione territoriale del comune in cui esse insistono. Possono certamente configurarsi situazioni nelle quali l'esistenza di tale interesse può ragionevolmente escludersi: ma, appunto, l'esclusione deve fondarsi allora – tanto più quando sia sancita in astratto, senza riguardo alle singole proposte di variazione – su elementi sicuramente idonei a farne ritenere insussistente l'irragionevolezza.

Nel caso, invece, i comuni che vogliono fondersi appartengano a Regioni differenti, occorre fare riferimento all'art. 132, comma 2 Cost., il quale dispone che: «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che provincie e comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

In tale ipotesi, l'art. 132, comma 2 Cost., assegna alla legge statale «sentiti i Consigli regionali», la competenza a disciplinare il fenomeno del passaggio di comuni (o province) che ne facciano richiesta, da una Regione ad un'altra, con l'approvazione

«espressa mediante referendum» della maggioranza delle popolazioni del comune o dei comuni interessati.

La fusione di comuni appartenenti alla medesima Regione, ma che sono ricompresi in province differenti, rientra infine nel campo di applicazione dell'art. 133, comma 1, Cost., che assegna alla potestà legislativa statale l'istituzione e la determinazione delle circoscrizioni provinciali.

Nell'ordinamento degli enti locali, il passaggio dall'Unione di comuni alla fusione degli stessi, come visto, *supra*, è avvenuto con la L. n. 142/1990, art. 26, il quale, al comma 1, prevedeva che: «in previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti possono costituire un'Unione [...]»; mentre al comma 6 prevedeva che «entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'art. 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta».

Ai sensi del comma 6, qualora la Regione dovesse erogare contributi aggiuntivi rispetto a quelli normalmente previsti per i singoli comuni «dopo dieci anni dalla costituzione, l'Unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'Unione».

In passato il R. D. n. 383/1934¹¹¹, con gli artt. 33¹¹², 34¹¹³, 35¹¹⁴, emanava disposizioni concernenti il territorio comunale (borgate o frazioni di comuni; variazioni alla circoscrizione dei comuni e rettifiche di confine); mentre già prima che fosse approvata la L. n. 142/1990 vi era stato sul tema della modificazione territoriale del comune l'intervento della Corte Costituzionale¹¹⁵.

¹¹¹ R. D. 3 marzo 1934, n. 383, *Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*, in G.U. n. 65 del 17 marzo 1934, S.O. n. 65, entrato in vigore il 1° aprile 1934.

¹¹² «Le borgate o frazioni di comuni, che abbiano popolazione non minore di 3.000 abitanti, mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi e che, per le condizioni dei luoghi, siano separate dal capoluogo del comune al quale appartengono, possono essere costituite in comuni distinti, quando ne sia fatta domanda da un numero di cittadini, che rappresentino la maggioranza numerica dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali applicati nelle dette borgate o frazioni. Eguale facoltà è concessa al capoluogo di un comune che si trovi nelle condizioni suindicate, quando le sue frazioni siano naturalmente separate da esso, abbiano i requisiti per essere costituite in comune distinto e la domanda sia sottoscritta dalla maggioranza dei contribuenti del capoluogo a norma del comma precedente [...].

¹¹³ «Una borgata o frazione può essere distaccata dal comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro contermine quando la domanda sia fatta dai contribuenti a norma del primo comma del precedente articolo e concorra il voto favorevole del comune cui la borgata o frazione intende aggregarsi».

¹¹⁴ «Le variazioni alla circoscrizione dei comuni e le rettifiche di confine, previste negli articoli precedenti sono disposte con decreto Reale, sentito in ogni caso il parere dei Podestà dei comuni interessati, del rettorato provinciale e del Consiglio di Stato. Tutte le deliberazioni dei Podestà relative a variazioni alla circoscrizione dei comuni ed a rettifiche di confine sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio per la durata di quindici giorni. Qualsiasi contribuente ha facoltà di farvi opposizione nel termine di giorni venti a decorrere dall'ultimo giorno di affissione. Le eventuali opposizioni, insieme con gli atti debitamente istruiti, sono dal Prefetto trasmessi, con motivato parere, al Ministro dell'interno».

¹¹⁵ La L. n. 570/1960, art. 8, comma 2, lett. a), prevede che i Consigli comunali si rinnovano integralmente quando, in conseguenza di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del comune.

Il giudice delle leggi era intervenuto sulla delicata questione della modifica del territorio comunale nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 33, 34 e 35 del T. U. della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 e promosso con ordinanza emessa il 5 novembre 1966 dal Consiglio di Stato – Sezione V -, su ricorso da parte di alcuni Comuni, con la sentenza n. 38/1969¹¹⁶.

Nel giudizio davanti alla Corte Costituzionale, viene denunciato un contrasto tra gli artt. 33, 34 e 35 del T. U. della legge comunale n. 383/1934, nella parte in cui stabiliscono che le variazioni alle circoscrizioni dei comuni sono disposte con decreto del Capo dello Stato e gli artt. 117 e 133, comma secondo, della Costituzione i quali dispongono che alle suddette variazioni si provvede con legge regionale.

Ad avviso dei giudici costituzionali: «la censura non è fondata». Nel proporre l'ordinanza muove dall'inesatta premessa che la riserva di legge si riferisce anche al legislatore nazionale.

Il testo degli artt. 117 e 133 della Costituzione non lascia, per contro, dubbi di sorta che ci si trovi in presenza di una riserva di legge esclusivamente regionale, destinata, quindi, ad operare solo nel momento in cui gli organi legislativi della Regione verranno creati ed inizieranno a funzionare. Con le norme in esame il costituente ha inteso sottrarre alla competenza dello Stato e trasferire al nuovo ente Regione, innegabilmente più idoneo ad avvertire ed apprezzare la volontà e gli interessi locali dei cittadini, la materia concernente l'istituzione di nuovi comuni e le modifiche delle loro circoscrizioni e denominazioni. A garanzia delle autonomie locali e per assicurare la necessaria tutela del diritto alla integrità territoriale dei comuni, il costituente ha inoltre disposto che la potestà attribuita in materia alla Regione si manifesti sotto la forma di leggi e previa audizione delle popolazioni interessate.

Ora, poiché questa è l'esatta portata dei precetti costituzionali in esame, ne discende ovvia la conseguenza che essi non hanno immediata applicazione, rivolgendosi unicamente ad organi di un nuovo ente territoriale non ancora concretamente istituito. Durante l'attuale periodo transitorio ben potrà quindi lo Stato – nei cui riguardi i ripetuti precetti non hanno alcuna operatività – continuare ad esercitare le sue funzioni in materia nelle forme e nei limiti stabiliti dalla preesistente disciplina». I giudici della Corte Costituzionale dichiarano, pertanto: «l'illegittimità costituzionale degli artt. 33 e 34 del suddetto testo unico, limitatamente alle parti in cui riconoscono il diritto di iniziativa del procedimento di modificazione delle circoscrizioni territoriali ai cittadini che rappresentino la maggioranza numerica dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali in esse applicati, anziché alla maggioranza dei cittadini elettori; dichiarano, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 limitatamente alla parte in cui attribuisce a qualsiasi contribuente anziché a qualsiasi

¹¹⁶ Corte Costituzionale, Sentenza 13 marzo 1969, n. 38, depositata in cancelleria il 21 marzo 1969, in G.U. n. 78 del 26 marzo 1969.

elettore la facoltà di fare opposizione alle deliberazioni dei Consigli comunali relative a variazioni alla circoscrizione dei comuni»¹¹⁷.

Dapprima che fosse introdotta nell'ordinamento la L. n. 142/1990, il D. P. R. n. 616/1977, all'art. 16, rubricato *Circoscrizioni comunali*, comma 3, disponeva che: «fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Nel recente passato, le modificazioni territoriali erano disciplinate dall'art. 11, della L. n. 142/1990, rubricato *modificazioni territoriali, fusione ed istituzione di Comuni*¹¹⁸, il quale prevedeva che l'istituto della fusione tra più comuni era l'unico modo di istituire comuni che avevano la «popolazione inferiore a 10.000 abitanti o che la cui costituzione comportava, come conseguenza, che altri comuni scendessero sotto tale limite demografico, visto l'inciso presente nel medesimo art. 11 che faceva salvi i casi di fusione».

Le Regioni potevano modificare le circoscrizioni comunali dei comuni nelle forme previste dalla legge regionale «sentite le popolazioni interessate» ed avevano anche il dovere di predisporre un apposito programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e di aggiornarlo «ogni cinque anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'art. 26».

¹¹⁷ Corte Costituzionale, Sent. n. 38/1969: «Nei precedenti testi legislativi disciplinanti la materia (legge 20 marzo 1865, n. 2288, allegato A, art. 15; legge 30 dicembre 1888 n. 5865, art. 3; R. D. 4 maggio 1898, n. 164, art. 115; R. D. 21 maggio 1908, n. 229, art. 115 e R. D. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 120) l'iniziativa del procedimento di modificazione delle circoscrizioni comunali era stata sempre riconosciuta alla maggioranza degli elettori e tale criterio di individuazione dei soggetti interessati a tali modifiche, abbandonato dal testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, è stato ripristinato, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con la legge 15 febbraio 1953, n. 71, sulla ricostituzione dei comuni soppressi in regime fascista. Nel sistema delle fonti normative perciò la previsione degli articoli impugnati, che considera sufficiente l'intervento della maggioranza dei soli contribuenti, è del tutto eccezionale».

¹¹⁸ «1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le Circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. Le Regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le Unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'articolo.

3. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

4. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

5. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel caso di fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Alla legge regionale istitutiva di nuovi comuni mediante fusione era rimesso il compito di prevedere adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle comunità di origine o ad alcune di esse.

Veniva disciplinata la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni aventi popolazione superiore e quella di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel primo caso (fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni aventi popolazione superiore) lo Stato era tenuto ad erogare, oltre agli eventuali contributi della Regione, appositi contributi straordinari, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, parametrati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

Nel secondo caso (fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) i contributi straordinari venivano calcolati per ciascun comune.

Qualora avveniva la fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari venivano calcolati solo per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e venivano iscritti nel bilancio del comune istituito a conclusione del procedimento di fusione, con l'obbligo di destinare non meno del 70 per cento per le spese concernenti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati all'interno del territorio dei comuni soppressi che avevano popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Ora, le modificazioni territoriali sono regolate dal novellato art. 15 del D. Lgs. n. 267/2000¹¹⁹, il quale dispone che: «1. a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. 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.

3. 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 ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione dopo aver ribadito che: «a norma degli articoli 117

¹¹⁹ In vigore dal 6 maggio 2014

e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale» dispone che: «salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite».

Ciò detto, secondo l'art. 15, comma 1, secondo periodo del TUEL: «salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite»; è imposto, dunque, il limite all'istituzione di nuovi comuni, nel senso che non possono essere istituiti comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite; mentre nel caso di fusione di comuni non trova applicazione la soglia demografica indicata di 10.000 abitanti, proprio per favorire l'istituto della fusione in esame.

Nel caso di fusione tra due o più comuni, l'istituzione di un nuovo comune può aversi per fusione classica che dà luogo alla nascita di un nuovo comune e alla estinzione dei comuni preesistenti oppure si ha la fusione per incorporazione di uno o più comuni in altro comune contiguo, nel quale caso non si determina la nascita di un nuovo comune, ma solo l'ampliamento del comune incorporante.

In caso di fusione o quando ne ricorrono esigenze toponomastiche, storiche, culturali e turistiche che ne giustifichino il cambiamento, il comune può mutare denominazione¹²⁰.

6.3 Cenni sulla fusione di comuni in Italia

Le unità amministrative, in maniera particolare quelle a livello provinciale e comunale, possono essere soggette nel tempo a cambiamenti, i quali ne modificano: i limiti territoriali, intesi come scambio di territorio fra comuni contigui; la denominazione; il numero, mediante fenomeni di fusione/costituzione di nuovi comuni; ovvero il cambio di appartenenza di comuni da una provincia ad un'altra.

Il numero complessivo di unità amministrative è la conseguenza di numerose trasformazioni e variazioni avvenute dall'Unità d'Italia ad oggi.

Nell'ultimo ventennio, vale a dire dal censimento del 1991, alla data del 31 dicembre 2017, si sono verificati complessivamente 1.426 casi di variazione, di cui 806 casi dovuti ai cambi di appartenenza alla provincia, eventi intesi come trasferimenti di

¹²⁰ Il cambio di denominazione compete alla Regione di riferimento (art. 133 Cost. art. 1, lett. b), D. P. R. n. 1/1971; art. 16, comma 1, D. P. R. n. 616/1977). Pertanto, il comune ha solo il potere di proposta nei confronti della Regione per mutare il proprio nome; ai comuni, invece, compete la denominazione delle borgate o delle frazioni (art. 15, comma 4, TUEL).

competenza territoriale e amministrativa di un comune da una provincia a un'altra, come nei casi più frequenti di nascita di nuove province.

Tutto questo ha contrassegnato il 1992, con l'istituzione di otto province (Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone e Vibo Valentia); il 2001, anno in cui la regione Sardegna ha istituito quattro province, divenute operative nel 2005 (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio) e il 2009, con il passaggio di sette comuni dalla provincia marchigiana di Pesaro Urbino alla provincia di Rimini (in Emilia-Romagna) e l'istituzione di tre nuove province (Monza e della Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani) che hanno portato l'organizzazione provinciale a 110 unità, poi ridotte a 101 con l'entrata in vigore delle città metropolitane nel 2015.

Nel 2016 è approvato lo schema del nuovo assetto degli enti territoriali regionali, che sopprime le province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio ed istituisce la nuova provincia Sud Sardegna; mentre nel 2017 il comune di Sappada, distaccato dalla regione Veneto, è passato sotto la regione Friuli-Venezia Giulia.

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Cambio denominazione	Cessione territorio	Acquisizione territorio	Costituzione dei comuni	Estinzione dei comuni	Cambio di appartenenza provincia
Nord-ovest	11	59	54	21	52	366
Nord-est	10	51	50	43	113	28
Centro	1	6	7	19	38	47
Sud	4	20	20	3	7	87
Isole	3	13	13	2	0	278
Italia (a)	29	149	144	88	210	806

Variazioni amministrative e territoriali per ripartizione geografica Anni 1991-2017, variazioni in valore assoluto. Fonte: Istat, Variazioni territoriali, denominazione dei comuni, calcolo delle superfici comunali. Annuario statistico italiano 2018.

Altri eventi di variazione sono riconducibili ai cambi di denominazione (29 casi), a cessione e/o acquisizione di territorio tra comuni contigui di cui si contano rispettivamente 149 e 144 casi, alle soppressioni dei comuni con 210 eventi e alle costituzioni di nuovi comuni, con 88 casi¹²¹.

La nascita di nuovi comuni mediante fusione di due o più comuni contestualmente soppressi è stato, nel passato, un processo dai risultati piuttosto contenuti tanto che, tra il 1991 e il 2011, ha prodotto una riduzione di sole otto unità

¹²¹ La Costituzione (articoli 117 e 133) e il testo unico degli enti locali (articoli 15 e 16) dispongono che spetti esclusivamente alle regioni, sentite le popolazioni interessate, modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni e istituirne di nuove mediante fusione.

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	1991	2001	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nord-ovest	3.064	3.061	3.059	3.059	3.046	3.044	3.037	3.034	3.021
Nord-est	1.481	1.480	1.480	1.479	1.469	1.461	1.420	1.417	1.409
Centro	1.001	1.003	996	996	986	985	985	975	973
Sud	1.789	1.790	1.790	1.789	1.789	1.789	1.789	1.785	1.784
Isole	765	767	767	767	767	767	767	767	767
Italia	8.100	8.101	8.092	8.090	8.057	8.046	7.998	7.978	7.954

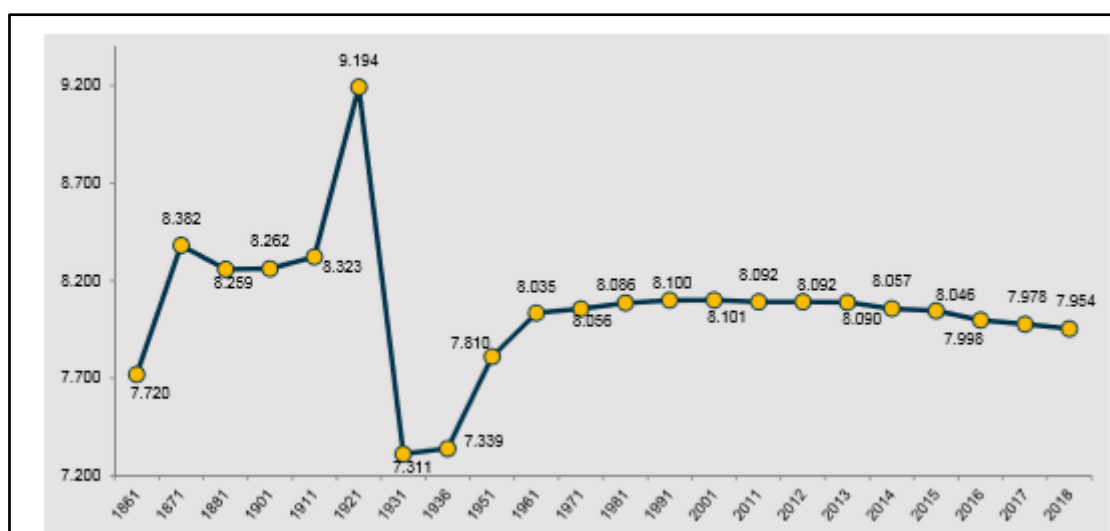
Comuni per ripartizione geografica, anni 1991, 2001, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018. Fonte: Istat, Variazioni territoriali, denominazione dei comuni, calcolo delle superfici comunali. I dati relativi agli anni 1991, 2001 e 2011 sono riferiti ai censimenti generali della popolazione, gli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 sono riferiti alla data del 31 dicembre; l'anno 2018 alla data del 31 marzo. Annuario statistico italiano 2018.

Negli anni più recenti, invece, le leggi di revisione della spesa pubblica¹²² hanno favorito un progressivo ridimensionamento del numero di comuni mediante l'istituto delle fusioni.

Dal 2013 al 2017 e dopo oltre 50 anni a partire dal censimento del 1961, la riduzione del numero dei comuni è stata tale da condurre le unità amministrative sotto la soglia degli 8 mila comuni (Figura A).

Al 31 marzo 2018 il numero dei comuni era di 7.954 unità:

- per l'incorporazione, al 1° gennaio 2018, del comune di Sabbia in quello di Varallo (VC) e la soppressione di 30 unità amministrative a fronte della costituzione di 13 nuovi comuni;
- per la soppressione, al 1° febbraio 2018, di 4 unità e l'istituzione dei comuni di Fiumicello Villa Vicentina e Treppo Ligosullo (UD), e, al 17 febbraio 2018, di 5 comuni e la costituzione di Barbarano Mossano (VI) e Borgo Veneto (PD);
- per l'istituzione, al 31 marzo 2018, del comune di Corigliano-Rossano mediante fusione di due comuni (CS).



¹²² Legge n. 94 del 2012, conversione del D. L. n. 52 del 2012 (c.d. Spending review 1); legge n. 135 del 2012, conversione del D. L. n. 95/2012 (c.d. Spending review 2); legge n. 56/2014.

Fig. A) Comuni italiani dall'Unità d'Italia a marzo 2018. Anni 1861-2018. Fonte: Istat, Censimenti generali della popolazione; Variazioni territoriali, denominazione dei comuni, calcolo delle superfici comunali. I dati relativi agli anni tra il 1861 e il 2011 sono riferiti ai censimenti generali della popolazione; gli anni 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 sono riferiti alla data del 31 dicembre, mentre l'anno 2018 alla data del 31 marzo. Annuario statistico italiano 2018.

Tra la fine del 2013 e la prima metà del 2018 sono stati 226 i comuni soppressi, a fronte dell'istituzione di 87 nuove unità.

La fusione dei comuni ha interessato prevalentemente le Regioni settentrionali (63 comuni soppressi nel Nord-ovest e 113 nel Nord-est); di meno il centro Italia, 41 comuni; in misura estremamente ridotta il sud, con la fusione di 9 soli comuni. Nessuna iniziativa di riduzione del numero dei comuni si registra, invece, nelle isole, dove il numero dei comuni, dal censimento del 2001, è di 767 unità.

I comuni di piccolissime e piccole dimensioni (rispettivamente fino a 10,00 e da 10,01 a 20,00 chilometri quadrati) sono i più numerosi: 3.687 unità, pari al 46,2 per cento del totale e sono collocati in prevalenza nel nord-ovest (Tavola 1 di cui sotto).

ANNI REGIONI	Classi di superficie territoriale (in km ²)										Totale	
	Fino a 10,00		10,01-20,00		20,01-60,00		60,01-200,00		Oltre 200,00		Comuni	Densità (a)
	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)		
2013	1.728	548	2.053	278	2.979	175	1.179	168	151	220	8.090	201
2014	1.717	551	2.039	277	2.967	175	1.183	168	151	220	8.057	201
2015	1.713	552	2.031	277	2.966	175	1.185	168	151	220	8.046	201
2016	1.687	558	2.014	278	2.961	175	1.183	168	153	217	7.998	201
2017 - PER REGIONE												
Piemonte	404	151	410	151	320	147	67	234	1	462	1.202	172
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	8	150	13	65	37	69	14	11	2	10	74	39
Liguria	58	333	86	200	78	199	12	92	1	2.414	235	287
Lombardia	728	716	463	404	283	265	46	550	3	20	1.523	421
Trentino-A. Adige/Südtirol	42	169	56	102	120	130	68	54	7	18	293	78
Bolzano/Bozen	9	263	14	127	49	178	38	36	6	17	116	71
Trento	33	151	42	93	71	93	30	80	1	27	177	87
Veneto	42	404	203	339	268	253	57	245	4	244	574	267
Friuli-Venezia Giulia	15	256	57	235	111	252	33	107	1	20	217	154
Emilia-Romagna	8	743	14	661	185	175	114	156	12	299	333	198
Toscana	5	829	21	475	101	197	133	161	16	83	276	163
Umbria	1	108	7	99	38	227	35	69	11	153	92	105
Marche	18	362	68	235	95	79	45	160	3	74	229	163
Lazio	27	162	100	214	176	156	67	189	8	1.045	378	342
Abruzzo	24	231	81	127	158	184	41	97	1	147	305	121
Molise	2	24	35	51	85	130	14	69	-	-	136	69
Campania	161	1.502	139	577	214	73	36	441	-	-	550	426
Puglia	26	441	40	356	97	240	72	201	23	168	258	207
Basilicata	-	-	6	45	57	261	61	54	7	69	131	56
Calabria	38	248	68	143	224	52	51	117	4	238	405	129
Sicilia	51	892	64	382	141	116	104	207	30	140	390	195
Sardegna	22	184	56	60	163	181	117	66	19	76	377	68
Nord-ovest	1.198	488	972	274	718	193	139	296	7	450	3.034	278
Nord-est	107	330	330	298	684	201	272	142	24	212	1.417	187
Centro	51	291	196	247	410	180	280	156	38	354	975	207
Sud	251	1.009	389	303	835	159	275	163	35	157	1.785	190
Isole	73	675	120	226	304	118	221	133	49	117	767	134
ITALIA	1.680	559	2.007	278	2.951	175	1.187	165	153	217	7.978	200

Tavola 1. Comuni e densità per classe di superficie territoriale e Regione. Anno 2017. Fonte: Istat, Movimento e calcolo della popolazione residente annuale; Variazioni territoriali, denominazione dei comuni, calcolo delle superfici comunali. Fonte: Annuario statistico italiano 2018, pag. 24. URL: <https://www.istat.it/it/files//2018/12/Asi-2018.pdf>

I comuni con dimensione territoriale piccolissima hanno in media una densità abitativa di 559 abitanti per chilometro quadrato, decisamente più alta rispetto al dato nazionale di 200 abitanti.

Il valore più elevato è quello del sud, con 1.009 abitanti, seguito dalle Isole con 675 abitanti per chilometro quadrato.

A livello regionale, valori ben al di sopra della media nazionale sono presenti in Campania con 1.502 abitanti per chilometro quadrato, in Sicilia con 892 abitanti e in Toscana Emilia-Romagna e Lombardia, con oltre 700 abitanti per chilometro quadrato.

Si riscontrano forti scostamenti rispetto alla densità media nazionale anche tra i comuni con una superficie di oltre 200 chilometri quadrati.

In particolare, la Liguria e il Lazio hanno rispettivamente 2.414 e 1.045 abitanti per chilometro quadrato.

Se si guarda alla dimensione demografica, il 69,8 per cento dei comuni italiani ha una popolazione pari o inferiore ai 5 mila abitanti (Tavola 2 di cui sotto).

ANNI REGIONI	Classi di ampiezza demografica											
	Piccoli - fino a 5.000 abitanti				Medi - da 5.001 a 250.000 abitanti				Grandi - oltre 250.000 abitanti			
	Comuni	Superficie (%)	Popolazione (%)	Densità (a)	Comuni	Superficie (%)	Popolazione (%)	Densità (a)	Comuni	Superficie (%)	Popolazione (%)	Densità (a)
2013	5.680	54,4	16,9	62	2.398	44,5	67,9	307	12	1,1	15,3	2.831
2014	5.638	54,2	16,6	62	2.407	44,7	68,1	307	12	1,1	15,3	2.835
2015	5.638	54,3	16,6	62	2.396	44,6	68,1	306	12	1,1	15,3	2.828
2016	5.591	54,2	16,6	61	2.395	44,7	68,1	306	12	1,1	15,3	2.828
2017 - PER REGIONE												
Piemonte	1.067	78,7	29,4	65	134	20,8	50,4	417	1	0,5	20,2	6.788
Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	73	99,3	73,0	28	1	0,7	27,0	1.593	-	-	-	-
Liguria	184	72,1	15,7	63	50	23,5	47,1	577	1	4,4	37,3	2.414
Lombardia	1.056	63,3	20,9	139	466	35,9	65,5	768	1	0,8	13,6	7.520
Trentino-Alto Adige/ Südtirol	253	76,3	41,3	43	40	23,7	58,7	194	-	-	-	-
Bolzano/Bozen	95	74,3	39,8	38	21	25,7	60,2	167	-	-	-	-
Trento	158	78,0	42,7	47	19	21,4	57,3	233	-	-	-	-
Veneto	302	41,9	15,4	99	270	54,7	74,0	361	2	3,4	10,6	844
Friuli-Venezia Giulia	156	70,4	23,5	51	61	29,6	76,5	398	-	-	-	-
Emilia-Romagna	140	38,2	8,1	42	192	61,2	83,1	270	1	0,6	8,7	2.764
Toscana	123	39,4	7,9	33	152	60,1	81,9	222	1	0,4	10,2	3.723
Umbria	61	39,4	14,8	39	31	60,6	85,2	147	-	-	-	-
Marche	163	53,5	20,9	64	66	46,5	79,1	277	-	-	-	-
Lazio	253	43,4	7,6	60	124	49,2	43,7	304	1	7,5	48,7	2.232
Abruzzo	250	70,7	26,2	45	55	29,3	73,8	306	-	-	-	-
Molise	125	81,9	47,9	41	11	18,1	52,1	199	-	-	-	-
Campania	338	60,0	11,8	84	211	39,1	71,6	780	1	0,9	16,6	8.117
Puglia	86	14,4	5,4	78	171	85,0	86,6	211	1	0,6	8,0	2.755
Basilicata	102	62,8	34,5	31	29	37,2	65,5	99	-	-	-	-
Calabria	319	65,7	31,4	61	86	34,3	68,6	257	-	-	-	-
Sicilia	207	33,7	9,9	57	181	65,0	70,6	212	2	1,3	19,5	2.853
Sardegna	314	70,0	31,0	30	63	30,0	69,0	157	-	-	-	-
Nord-ovest	2.380	72,9	23,1	88	651	26,1	59,3	631	3	1,0	17,6	5.125
Nord-est	851	51,7	15,9	57	563	47,1	76,3	303	3	1,2	7,8	1.201
Centro	600	42,9	9,9	48	373	54,7	63,1	239	2	2,4	27,0	2.341
Sud	1.220	52,4	15,7	57	563	47,3	75,1	302	2	0,3	9,2	5.455
Isole	521	51,2	15,1	40	244	48,1	70,2	195	2	0,7	14,7	2.853
ITALIA	5.572	54,2	16,5	61	2.394	44,8	68,2	305	12	1,1	15,3	2.826

Tavola2. Comuni, superficie territoriale, popolazione residente e densità per classe di ampiezza demografica e Regione Anno 2017. Fonte: Istat, Movimento e calcolo della popolazione residente annuale; Variazioni territoriali, denominazione dei comuni, calcolo delle superfici comunali. URL: <https://www.istat.it/it/files//2018/12/Asi-2018.pdf>

Questi comuni occupano il 54,2 per cento del territorio italiano e in essi risiede il 16,5 per cento della popolazione totale.

Il 42,7 per cento dei piccoli comuni si concentra nel nord-ovest, con il 23,1 per cento della popolazione.

Nel centro, invece, è presente la minor quota di popolazione residente nella classe dei piccoli comuni (9,9 per cento).

Se in Valle d'Aosta l'estensione territoriale dei comuni demograficamente piccoli rappresenta il 99,3 per cento della superficie regionale, valori superiori al 70 per cento si registrano in Molise (81,9 per cento), Piemonte (78,7 per cento), Trentino-Alto Adige (76,3 per cento), Liguria (72,1 per cento), Abruzzo (70,7 per cento) e Friuli-Venezia Giulia (70,4 per cento).

Di contro, le Regioni con la minor quota di superficie occupata da piccoli comuni sono la Puglia, con il 14,4 per cento e, a seguire, la Sicilia, l'Emilia-Romagna, l'Umbria e la Toscana, con quote comprese fra il 30 e il 40 per cento.

Questi comuni, con 61 abitanti per chilometro quadrato, sono quelli meno densamente abitati.

Lo stesso indicatore per i comuni di ampiezza media, ossia con popolazione compresa tra i 5.001 e 250 mila abitanti, è pari a 305 abitanti per chilometro quadrato, mentre nei grandi comuni, con popolazione superiore ai 250 mila abitanti, la densità passa dal valore minimo del Veneto (844) alla densità più elevata di 8.117 abitanti della Campania.

Ciò detto, si fornisce un elenco concernente i nuovi comuni dal 2009 al 2019.

Dal 2009 al 2011 sono state approvati 4 progetti di fusione di comuni, che hanno portato alla soppressione di 13 comuni, consentendo la riduzione del numero dei comuni di nove unità amministrative, passando da 8.101 a 8.092 comuni.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni sono state Friuli Venezia Giulia (1), Lombardia (1) e Trentino-Alto Adige (2).

La fusione di Ledro (TN), che ha fuso sei comuni è ancora oggi quella che ha coinvolto più enti comunali contemporaneamente.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al censim. 2001
Fusioni in Friuli Venezia Giulia 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	UD	Campolongo Tapogliano <i>Istituito il 1° gennaio 2009</i>	Campolongo al Torre	716
			Tapogliano	456
				1.172
Fusioni in Lombardia 1 fusione, 3 soppressi -2 comuni	CO	Gravedona ed Uniti <i>Istituito l'11 febbraio 2011</i>	Consiglio di Rumo	1.175
			Germasino	255
			Gravedona	2.611
				4.041
Fusioni in Trentino-Alto Adige 2 fusioni, 8 soppressi -6 comuni	TN	Comano Terme <i>Istituito il 1° gennaio 2010</i>	Bleggio Inferiore	1.084
			Lomaso	1.408
	TN	Ledro <i>Istituito il 1° gennaio 2010</i>	Bezzecca	591
			Concei	758
			Molina di Ledro	1.498
			Pieve di Ledro	585
			Tiarno di Sopra	976
			Tiarno di Sotto	690
				5.098

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-prima/>

Nel corso del 2013 sono stati istituiti 2 nuovi comuni mediante processi di fusione che hanno portato alla soppressione di 4 comuni consentendo che il numero complessivo dei comuni italiani si riduca di due unità passando da 8.092 a 8.090.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2013 sono state Campania (1) e Veneto (1).

Il 31 gennaio 2013 è stato istituito anche il comune di Mappano (TO) mediante lo scorporo di zone di territorio di altri comuni.

L'efficacia della legge istitutiva del nuovo comune è rimasta sospesa fino al 21 febbraio 2017, giorno in cui si è determinata la rinuncia al ricorso pendente dinanzi al T.A.R. Piemonte presentato dal comune di Settimo Torinese.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2012
Fusioni in Campania 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	AV	Montoro <i>Istituito il 3 dicembre 2013</i>	Montoro Inferiore	10.568
			Montoro Superiore	8.941
				19.509
Fusioni in Veneto 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	BL	Quero Vas <i>Istituito il 28 dicembre 2013</i>	Quero	2.550
			Vas	821
				3.371

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2013/>

Nel corso del 2014 sono stati istituiti 24 nuovi comuni mediante processi di fusione che hanno portato alla soppressione di 57 comuni, mentre il numero complessivo dei comuni italiani è diminuito di trentatré unità, passando da 8.090 a 8.057.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2014 sono state Emilia-Romagna (4), Friuli Venezia Giulia (1), Lombardia (9), Marche (2), Toscana (7) e Veneto (1).

È stato l'anno di svolta per le fusioni di comuni in Italia, nel corso del quale le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana sono state quelle che hanno maggiormente colto tale opportunità di ottimizzazione dei costi e dei servizi per i cittadini.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2013
Fusioni in Emilia-Romagna 4 fusioni, 12 soppressi -8 comuni	BO	Valsamoggia <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Bazzano	6.963
			Castello di Serravalle	4.962
			Crespellano	10.163
			Monteveglia	5.334
			Savigno	2.727
				30.149
	FE	Fiscaglia <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Massa Fiscaglia	3.572
			Migliarino	3.621
			Migliaro	2.216
				9.409
	PR	Sissa Trecasali <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Sissa	4.201
			Trecasali	3.741
				7.942
	RN	Poggio Torriana <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Poggio Berni	3.493
			Torriana	1.629
				5.122
Fusioni in Friuli Venezia Giulia 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	UD	Rivignano Teor <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Rivignano	4.430
			Teor	1.952
				6.382

Fusioni in Lombardia 9 fusioni, 22 soppressi -13 comuni	BG	Sant'Omobono Terme <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Sant'Omobono Terme Valsecca	3.545 436 3.981
	BG	Val Brembilla <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Brembilla Gerosa	4.103 374 4.477
	CO	Bellagio <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Bellagio Civenna	3.093 741 3.834
	CO	Colverde <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Drezzo Gironico Parè	1.296 2.219 1.887 5.402
	CO	Tremezzina <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Lenno Mezzegra Ossuccio Tremezzo	1.873 1.037 1.005 1.238 5.153
	LC	Verderio <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Verderio Inferiore Verderio Superiore	3.069 2.665 5.734
	MN	Borgo Virgilio <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Borgoforte Virgilio	3.467 11.255 14.722
	PV	Cornale e Bastida <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Bastida de' Dossi Cornale	173 712 885
	VA	Maccagno con Pino e Veddasca <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Maccagno Pino sulla Sponda del L.M. Veddasca	2.065 212 245 2.522

Fusioni in Marche 2 fusioni, 5 soppressi -3 comuni	AN Trecastelli <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Castel Colonna Monterado Ripe	1.058 2.192 4.413 <hr/> 7.663
	PU Vallefoglia <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Colbordolo Sant'Angelo in Lizzola	6.145 8.890 <hr/> 15.035
Fusioni in Toscana 7 fusioni, 14 soppressi -7 comuni	AR Castelfranco Piandiscò <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Castelfranco di Sopra Pian di Sco	3.098 6.526 <hr/> 9.624
	AR Pratovecchio Stia <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Pratovecchio Stia	3.092 2.856 <hr/> 5.948
	FI Figline e Incisa Valdarno <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Figline Valdarno Incisa in Val d'Arno	17.136 6.530 <hr/> 23.666
	FI Scarperia e San Piero <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	San Piero a Sieve Scarperia	4.302 7.835 <hr/> 12.137
	LU Fabbriche di Vergemoli <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Fabbriche di Vallico Vergemoli	501 317 <hr/> 818
	PI Casciana Terme Lari <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Casciana Terme Lari	3.593 8.943 <hr/> 12.536
	PI Crespina Lorenzana <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Crespina Lorenzana	4.254 1.194 <hr/> 5.448
Fusioni in Veneto 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	BL Longarone <i>Istituito il 22 febbraio 2014</i>	Castellavazzo Longarone	1.597 3.840 <hr/> 5.437

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2016
Fusioni in Calabria 1 fusione, 5 soppressi -4 comuni	CS	Casali del Manco <i>Istituito il 5 maggio 2017</i>	Casole Bruzio	2.562
			Pedace	1.906
			Serra Pedace	978
			Spezzano Piccolo	2.053
			Trenta	2.614
			10.113	
Fusioni in Emilia-Romagna 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	FE	Terre del Reno <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Mirabello	3.162
			Sant'Agostino	6.842
			10.004	
Fusioni in Lombardia 3 fusioni, 5 soppressi -4 comuni	CO	Alta Valle Intelvi <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Lanzo d'Intelvi	1.480
			Pellio Intelvi	966
			Ramponio Verna	465
				2.911
	CO	San Fermo della Battaglia <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)</i>	Cavallasca	3.001
			San Fermo della Battaglia	4.758
			7.759	
MN	Sermide e Felonica <i>Fusione per incorporazione (1° marzo 2017)</i>	Felonica	1.336	
		Sermide	6.089	
			7.425	
Fusioni in Marche 4 fusioni, 10 soppressi -7 comuni	MC	Fiastra <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)</i>	Acquacanina	122
			Fiastra	544
				666
	MC	Valfornace <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Fiordimonte	201
			Pievebovigliana	844
				1.045
	PU	Colli al Metauro <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Montemaggiore al Metauro	2.874
			Saltara	6.966
Serrungarina			2.560	
			12.400	
PU	Terre Roveresche <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Barchi	956	
		Orciano di Pesaro	2.006	
		Piagge	1.013	
		San Giorgio di Pesaro	1.360	
				5.335

Fusioni in Piemonte 1 fusione, 1 soppressi -1 comuni	BI	Pettinengo <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)</i>	Pettinengo Selve Marcone <hr/> 1.468 93 1.561
Fusioni in Toscana 3 fusioni, 6 soppressi -3 comuni	PT	Abetone Cutigliano <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Abetone Cutigliano <hr/> 629 1.455 2.084
	PT	San Marcello Piteglio <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Piteglio San Marcello Pistoiese <hr/> 1.664 6.370 8.034
	SI	Montalcino <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Montalcino San Giovanni d'Asso <hr/> 5.056 890 5.946
Fusioni in Veneto 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	VI	Val Liona <i>Istituito il 17 febbraio 2017</i>	Grancona San Germano dei Berici <hr/> 1.883 1.160 3.043

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2014/>

Nel corso del 2015 sono state approvate 7 fusioni di comuni, di cui una per incorporazione che hanno determinato un totale di 17 comuni soppressi e il passaggio del numero complessivo dei comuni italiani che diminuisce di undici unità passando da 8.057 a 8.046.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2015 sono state Friuli Venezia Giulia (1), Lombardia (2), Toscana (1) e Trentino-Alto Adige (3).

Il 25 novembre 2015 il comune di Menarola è stato aggregato al comune di Gordona (SO), dando il via alla prima fusione di comuni per incorporazione.

Fusioni in Friuli Venezia Giulia 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	PN	Valvasone Arzene <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Arzene Valvasone	1.819 2.180 3.999
Fusioni in Lombardia 2 fusioni, 3 soppressi -2 comuni	LC	La Valletta Brianza <i>Istituito il 30 gennaio 2015</i>	Perego Rovagnate	1.799 2.940 4.739
	SO	Gordona <i>Fusione per incorporazione (25 novembre 2015)</i>	Gordona Menarola	1.887 46 1.933
Fusioni in Toscana 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	LU	Sillano Giuncugnano <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Giuncugnano Sillano	471 638 1.109
Fusioni in Trentino-Alto Adige 3 fusioni, 10 soppressi -7 comuni	TN	Predaia <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Coredo Smarano Taio Tres Vervò	1.630 515 3.024 721 733 6.623
	TN	San Lorenzo Dorsino <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Dorsino San Lorenzo in Banale	438 1.154 1.592
	TN	Valdaone <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Bersone Daone Praso	293 575 328 1.196

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2015/>

Nel corso del 2016 sono state approvate 29 fusioni di comuni, di cui due per incorporazione, per un totale di 75 comuni soppressi, fatto che ha portato alla diminuzione del numero complessivo dei comuni italiani di quarantotto unità passando da 8.046 a 7.998.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2016 sono state Emilia-Romagna (4), Lombardia (2), Piemonte (3), Trentino-Alto Adige (18) e Veneto (2).

Finora unico caso di doppia fusione nello stesso anno, il comune di Castel Ivano è stato istituito il 1° gennaio ed è stato oggetto di una seconda fusione il 1° luglio con l'aggregazione di Ivano-Fracena.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2015
Fusioni in Emilia-Romagna 4 fusioni, 10 soppressi -6 comuni	BO	Alto Reno Terme <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Granaglione Porretta Terme	2.196 4.764 <hr/> 6.960
	PR	Polesine Zibello <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Polesine Parmense Zibello	1.414 1.818 <hr/> 3.232
	RE	Ventasso <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Busana Collagna Ligonchio Ramiseto	1.274 942 819 1.260 <hr/> 4.295
	RN	Montescudo-Monte Colombo <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Monte Colombo Montescudo	3.457 3.322 <hr/> 6.779
Fusioni in Lombardia 2 fusioni, 3 soppressi -2 comuni	BS	Bienno <i>Fusione per incorporazione (23 aprile 2016)</i>	Bienno Prestine	3.488 375 <hr/> 3.863
	PV	Corteolona e Genzone <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Corteolona Genzone	2.227 353 <hr/> 2.580
Fusioni in Piemonte 3 fusioni, 7 soppressi -4 comuni	BI	Campiglia Cervo <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Campiglia Cervo Quittengo San Paolo Cervo	161 208 136 <hr/> 505
	BI	Lessona <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Crosa Lessona	325 2.440 <hr/> 2.765
	VB	Borgomezzavalle <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Seppiana Viganella	155 163 <hr/> 318

Fusioni in
Trentino-Alto Adige
18 fusioni, 50 soppressi
-33 comuni

TN	Altavalle <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Faver Grauno Grumes Valda	849 144 438 217 <hr/> 1.648
TN	Altopiano della Vigolana <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Bosentino Centa San Nicolò Vattaro Vigolo Vattaro	827 624 1.202 2.289 <hr/> 4.942
TN	Amblar-Don <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Amblar Don	247 274 <hr/> 521
TN	Borgo Chiese <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Brione Cimego Condino	121 419 1.489 <hr/> 2.029
TN	Borgo Lares <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Bolbeno Zuclo	333 365 <hr/> 698
TN	Castel Ivano <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Spera Strigno Villa Agnedo	583 1.424 955 <hr/> 2.962
TN	Castel Ivano <i>Fusione per incorporazione (1° luglio 2016)</i>	Castel Ivano Ivano-Fracena	2.962 339 <hr/> 3.301
TN	Cembra Lisignago <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Cembra Lisignago	1.826 538 <hr/> 2.364
TN	Contà <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Cunevo Flavon Terres	602 532 320 <hr/> 1.454

TN	Dimaro Folgarida <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Dimaro Monclassico	1.298 910 2.208	
TN	Madruzzo <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Calavino Lasino	1.544 1.340 2.884	
TN	Pieve di Bono-Prezzo <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Pieve di Bono Prezzo	1.285 189 1.474	
TN	Porte di Rendena <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Darè Vigo Rendena Villa Rendena	282 512 1.002 1.796	
TN	Primiero San Martino di Castrozza <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Fiera di Primiero Siror Tonadico Transacqua	471 1.277 1.527 2.132 5.407	
TN	Sella Giudicarie <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Bondo Breguzzo Lardaro Roncone	701 569 228 1.445 2.943	
TN	Tre Ville <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Montagne Preore Ragoli	233 409 821 1.463	
TN	Vallelaghi <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Padergnone Terlago Vezzano	809 2.014 2.221 5.044	
TN	Ville d'Anaunia <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Nanno Tassullo Tuenno	591 1.868 2.425 4.884	
Fusioni in Veneto 2 fusioni, 5 soppressi -3 comuni	BL	Alpago <i>Istituito il 23 febbraio 2016</i>	Farra d'Alpago Pieve d'Alpago Puos d'Alpago	2.639 1.872 2.483 6.994
	BL	Val di Zoldo <i>Istituito il 23 febbraio 2016</i>	Forno di Zoldo Zoldo Alto	2.330 912 3.242

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2016/>

Nel corso del 2017 sono state approvate 14 fusioni di comuni, di cui quattro per incorporazione, per un totale di 31 comuni soppressi.

Il 21 febbraio 2017 è stato ritirato il ricorso che aveva portato alla sospensione dell'istituzione del comune di Mappano (TO).

Di conseguenza, il numero complessivo dei comuni italiani, considerando anche l'istituzione del nuovo comune di Mappano, è diminuito di venti unità passando da 7.998 a 7.978.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2017 sono state Calabria (1), Emilia-Romagna (1), Lombardia (3), Marche (4), Piemonte (1), Toscana (3) e Veneto (1).

Approvate le fusioni di Abetone Cutigliano, Casali del Manco e Colli al Metauro nonostante ai rispettivi referendum consultivi non abbia vinto il Sì in tutti i comuni interessati.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2016
Fusioni in Calabria 1 fusione, 5 soppressi -4 comuni	CS	Casali del Manco <i>Istituito il 5 maggio 2017</i>	Casole Bruzio Pedace Serra Pedace Spezzano Piccolo Trenta	2.562 1.906 978 2.053 2.614 <hr/> 10.113
Fusioni in Emilia-Romagna 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	FE	Terre del Reno <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Mirabello Sant'Agostino	3.162 6.842 <hr/> 10.004
Fusioni in Lombardia 3 fusioni, 5 soppressi -4 comuni	CO	Alta Valle Intelvi <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Lanzo d'Intelvi Pellio Intelvi Ramponio Verna	1.480 966 465 <hr/> 2.911
	CO	San Fermo della Battaglia <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)</i>	Cavallasca San Fermo della Battaglia	3.001 4.758 <hr/> 7.759
	MN	Sermide e Felonica <i>Fusione per incorporazione (1° marzo 2017)</i>	Felonica Sermide	1.336 6.089 <hr/> 7.425
Fusioni in Marche 4 fusioni, 10 soppressi -7 comuni	MC	Fiastra <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)</i>	Acquacanina Fiastra	122 544 <hr/> 666
	MC	Valfornace <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Fiordimonte Pievebovigliana	201 844 <hr/> 1.045
	PU	Colli al Metauro <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Montemaggiore al Metauro Saltara Serrungarina	2.874 6.966 2.560 <hr/> 12.400
	PU	Terre Roveresche <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Barchi Orciano di Pesaro Piagge San Giorgio di Pesaro	956 2.006 1.013 1.360 <hr/> 5.335

Fusioni in Piemonte 1 fusione, 1 soppressi -1 comuni	BI	Pettinengo <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)</i>	Pettinengo Selve Marcone <hr/> 1.561	1.468 93				
Fusioni in Toscana 3 fusioni, 6 soppressi -3 comuni	PT	Abetone Cutigliano <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Abetone Cutigliano <hr/> 2.084	629 1.455				
					PT	San Marcello Piteglio <i>Istituito il 1° gennaio 2017</i>	Piteglio San Marcello Pistoiese <hr/> 8.034	1.664 6.370
Fusioni in Veneto 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	VI	Val Liona <i>Istituito il 17 febbraio 2017</i>	Grancona San Germano dei Berici <hr/> 3.043	1.883 1.160				

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2017/>

Nel corso del 2018 sono state approvate 19 fusioni di comuni, di cui una per incorporazione, per un totale di 42 comuni soppressi, consentendo che il numero complessivo dei comuni italiani si riduca di ventiquattro unità passando da 7.978 a 7.954.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2018 sono state Calabria (1), Emilia-Romagna (1), Friuli Venezia Giulia (2), Liguria (1), Lombardia (4), Piemonte (5), Toscana (2), Trentino-Alto Adige (1) e Veneto (2).

Sono state approvate dai rispettivi Consigli regionali le fusioni di Cassano Spinola, Fiumicello Villa Vicentina, Treppo Ligosullo e Varallo nonostante non fosse risultata in tutti i comuni originari la vittoria del Sì referendario.

Con l'istituzione del comune di Montalto Carpasio si registra la prima fusione di comuni approvata in Liguria.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2017
Fusioni in Calabria 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	CS	Corigliano-Rossano <i>Istituito il 31 marzo 2018</i>	Corigliano Calabro	40.478
			Rossano	36.598
				77.076
Fusioni in Emilia-Romagna 1 fusione, 3 soppressi -2 comuni	PC	Alta Val Tidone <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Caminata	244
			Nibbiano	2.120
			Pecorara	688
				3.052
Fusioni in Friuli Venezia Giulia 2 fusioni, 4 soppressi -2 comuni	UD	Fiumicello Villa Vicentina <i>Istituito il 1° febbraio 2018</i>	Fiumicello	4.972
			Villa Vicentina	1.368
				6.340
	UD	Treppo Ligosullo <i>Istituito il 1° febbraio 2018</i>	Ligosullo	104
			Treppo Carnico	607
				711
Fusioni in Liguria 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	IM	Montalto Carpasio <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Carpasio	157
			Montalto Ligure	386
				543
Fusioni in Lombardia 4 fusioni, 11 soppressi -7 comuni	CO	Centro Valle Intelvi <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Casasco d'Intelvi	475
			Castiglione d'Intelvi	1.217
			San Fedele Intelvi	1.832
				3.524
LC	Valvarrone <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Introzzo	119	
		Tremenico	146	
		Vestreno	305	
			570	
LO	Castelgerundo <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Camairago	643	
		Cavacurta	848	
			1.491	
MN	Borgo Mantovano <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Pieve di Coriano	1.017	
		Revere	2.468	
		Villa Poma	1.997	
			5.482	

Fusioni in Piemonte 5 fusioni, 9 soppressi -5 comuni	AL	Alluvioni Pivera <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Alluvioni Cambiò Pivera	907 832 <hr/> 1.739
	AL	Cassano Spinola <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Cassano Spinola Gavazzana	1.679 173 <hr/> 1.852
	VC	Alto Sermenza <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Rima San Giuseppe Rimasco	58 101 <hr/> 159
	VC	Cellio con Breia <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Breia Cellio	183 824 <hr/> 1.007
	VC	Varallo <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2018)</i>	Sabbia Varallo	54 7.146 <hr/> 7.200
Fusioni in Toscana 2 fusioni, 4 soppressi -2 comuni	AR	Laterina Pergine Valdarno <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Laterina Pergine Valdarno	3.486 3.128 <hr/> 6.614
	LI	Rio <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Rio Marina Rio nell'Elba	2.211 1.083 <hr/> 3.294
Fusioni in Trentino-Alto Adige 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	TN	San Giovanni di Fassa <i>Istituito il 1° gennaio 2018</i>	Pozza di Fassa Vigo di Fassa	2.278 1.260 <hr/> 3.538
Fusioni in Veneto 2 fusioni, 5 soppressi -3 comuni	PD	Borgo Veneto <i>Istituito il 17 febbraio 2018</i>	Megliadino San Fidenzio Saletto Santa Margherita d'Adige	1.928 2.810 2.262 <hr/> 7.000
	VI	Barbarano Mossano <i>Istituito il 17 febbraio 2018</i>	Barbarano Vicentino Mossano	4.613 1.790 <hr/> 6.403

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2018/>

Nel 2019 sono state finora approvate 24 fusioni di comuni, di cui sei per incorporazione, per un totale di 48 comuni soppressi, consentendo che il numero complessivo dei comuni italiani, ad oggi, diminuisca di ventotto unità passando da 7.954 a 7.926.

Nel corso del 2019 diminuirà di ulteriori due unità arrivando a 7.924 comuni.

Le Regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2019 sono Emilia-Romagna (3), Lombardia (6), Marche (1), Piemonte (11), Puglia (1), Toscana (1) e Trentino-Alto Adige (1).

Prime fusioni di comuni approvate in Puglia, nella città metropolitana di Torino ed in provincia di Novara.

L'istituzione di Gattico-Veruno in Piemonte è il primo caso di approvazione di una fusione nonostante l'esito sfavorevole dei referendum consultivi in entrambi comuni interessati.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2017
Fusioni in Emilia-Romagna 3 fusioni, 6 soppressi -3 comuni	FE	Riva del Po <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Berra Ro	4.709 3.211 <hr/> 7.920
	FE	Tresignana <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Formignana Tresigallo	2.716 4.387 <hr/> 7.103
	PR	Sorbolo Mezzani <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Mezzani Sorbolo	3.218 9.563 <hr/> 12.781
Fusioni in Lombardia 6 fusioni, 11 soppressi -7 comuni	CO	Solbiate con Cagno <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Cagno Solbiate	2.057 2.605 <hr/> 4.662
	CR	Piadena Drizzona <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Drizzona Piadena	579 3.438 <hr/> 4.017
	CR	Torre de' Picenardi <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)</i>	Ca' d'Andrea Torre de' Picenardi	424 1.680 <hr/> 2.104
	MN	Borgocarbonara <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Borgofranco sul Po Carbonara di Po	759 1.259 <hr/> 2.018
	MN	San Giorgio Bigarello <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)</i>	Bigarello San Giorgio di Mantova	2.142 9.678 <hr/> 11.820
	PV	Colli Verdi <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Canevino Ruino Valverde	108 708 289 <hr/> 1.105

Fusioni in Marche 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	PU	Sassocorvaro Auditore <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Auditore	1.543	
			Sassocorvaro	3.437	
				4.980	
Fusioni in Piemonte 11 fusioni, 23 soppressi -16 comuni	AL	Lu e Cuccaro Monferrato <i>Sarà istituito il 1° febbraio 2019</i> <i>*in attesa della legge regionale</i>	Cuccaro Monferrato	323	
			Lu	1.103	
					1.426
	BI	Quaregna Cerreto <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Cerreto Castello	617	
			Quaregna	1.428	
					2.045
	BI	Valdilana <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Mosso	1.485	
			Soprana	690	
Trivero			5.582		
Valle Mosso			3.231		
				10.988	
CN	Busca <i>Fusione per incorporazione</i> <i>(1° gennaio 2019)</i>	Busca	10.110		
		Valmala	49		
				10.159	
CN	Saluzzo <i>Fusione per incorporazione</i> <i>(1° gennaio 2019)</i>	Castellar	300		
		Saluzzo	16.958		
				17.258	
CN	Santo Stefano Belbo <i>Fusione per incorporazione</i> <i>(1° gennaio 2019)</i>	Camo	189		
		Santo Stefano Belbo	3.913		
				4.102	
NO	Gattico-Veruno <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Gattico	3.377		
		Veruno	1.857		
				5.234	
TO	Val di Chy <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Alice Superiore	725		
		Lugnacco	353		
		Pecco	218		
				1.296	

	TO	Valchiusa <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Meugliano Trausella Vico Canavese	78 122 827 <hr/> 1.027
	VB	Valle Cannobina <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Cavaglio-Spocchia Cursolo-Orasso Falmenta	265 90 127 <hr/> 482
	VC	Alagna Valsesia <i>Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)</i>	Alagna Valsesia Riva Valdobbia	430 267 <hr/> 697
Fusioni in Puglia 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	LE	Presicce-Acquarica <i>Sarà istituito il 1° luglio 2019 *in attesa della legge regionale</i>	Acquarica del Capo Presicce	4.653 5.285 <hr/> 9.938
Fusioni in Toscana 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	FI	Barberino Tavarnelle <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Barberino Val d'Elsa Tavarnelle Val di Pesa	4.359 7.753 <hr/> 12.112
Fusioni in Trentino-Alto Adige 1 fusione, 2 soppressi -1 comuni	TN	Terre d'Adige <i>Istituito il 1° gennaio 2019</i>	Nave San Rocco Zambana	1.406 1.732 <hr/> 3.138

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2019/>

*Nella Regione Puglia, con L. R. n. 2/2019, è stato istituito il comune di Presicce-Acquarica, in provincia di Lecce.

La tabella di cui sotto riporta le fusioni di comuni approvate per i prossimi anni.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2017
Fusioni in Abruzzo 1 fusione, 3 soppressi -2 comuni	PE	Nuova Pescara Sarà istituito il 1° gennaio 2022 <i>*in attesa della legge regionale</i>	Montesilvano Pescara Spoltore	54.194 119.217 19.378 <hr/> 192.789
Fusioni in Trentino-Alto Adige 4 fusioni, 12 soppressi -9 comuni	TN	Alta Val di Non Sarà istituito il 1° gennaio 2020 <i>*in attesa della legge regionale</i>	Castelfondo Fondo Malosco	603 1.447 433 <hr/> 2.483
	TN	Novella Sarà istituito il 1° gennaio 2020	Brez Cagnò Cloz Revò Romallo	756 330 676 1.278 615 <hr/> 3.655
	TN	San Michele all'Adige Fusione per incorporazione (1° gennaio 2020)	Faedo San Michele all'Adige	648 3.151 <hr/> 3.799
	TN	Ville di Fiemme Sarà istituito il 1° gennaio 2020	Carano Daiano Varena	1.090 658 841 <hr/> 2.589

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2019/>

La tabella di cui sotto riporta le fusioni di comuni con esito favorevole al referendum consultivo e con data di istituzione non definita nel relativo progetto di legge.

Regione	Prov	Nuovo Comune o incorporante	Comuni originari	residenti al 31/12/2017
Fusioni in Lombardia 2 fusioni, 4 soppressi -2 comuni	MI	Vermezzo con Zelo <i>Referendum: 30 settembre 2018</i>	Vermezzo Zelo Surrigone	3.943 1.849 5.792
	VA	Cadrezzate con Osmate <i>Referendum: 28 ottobre 2018</i>	Cadrezzate Osmate	1.842 817 2.659
Fusioni in Veneto 5 fusioni, 13 soppressi -8 comuni	BL	Borgo Valbelluna <i>Referendum: 16 dicembre 2018</i>	Lentiai Mel Trichiana	2.959 5.968 4.820 13.747
	TV	Pieve del Grappa <i>Referendum: 16 dicembre 2018</i>	Crespano del Grappa Paderno del Grappa	4.511 2.195 6.706
	VI	Colceresa <i>Referendum: 16 dicembre 2018</i>	Mason Vicentino Molvena	3.501 2.560 6.061
	VI	Lusiana Conco <i>Referendum: 16 dicembre 2018</i>	Conco Lusiana	2.128 2.581 4.709
	VI	Valbrenta <i>Referendum: 16 dicembre 2018</i>	Campolongo sul Brenta Cismon del Grappa San Nazario Valstagna	805 925 1.665 1.791 5.186

Fonte: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2019/>

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	CAMBIO DI DENOMINAZIONE	CESSIONE TERRITORIALE	ACQUISIZIONE TERRITORIALE	COSTITUZIONE DI COMUNI	ESTINZIONE DI COMUNI	CAMBIO DI PROVINCIA
NORD-OVEST	8	57	50	19	46	366
NORD-EST	9	50	49	41	109	27
CENTRO	1	6	7	13	22	47
SUD	4	19	19	2	2	87
ISOLE	3	12	12	2	-	278
ITALIA	25	144	137	77	179	805

Variazioni amministrative e territoriali per ripartizione geografica. Anni 1991-2016, variazioni in valore assoluto.

Fonte: Istat. URL: <file:///C:/Users/utente/Documents/RIORDINO%20PUGLIA/Asi-2017.pdf>

L'ISTAT riporta le novità per l'anno 2019, relativamente al numero dei comuni¹²³

¹²³ <https://www.istat.it/it/files//2011/01/Novità-2019-2017.pdf>

Al 15 febbraio 2019 il numero dei comuni è di 7.917 unità. Istituito il comune di Cadrezzate con Osmate mediante fusione di Cadrezzate e Osmate, in provincia di Varese.

All' 8 febbraio 2019 istituito il comune di Vermezzo con Zelo mediante fusione di Vermezzo e Zelo Surrigone, nella città metropolitana di Milano. Il numero dei comuni passa da 7.919 a 7.918 unità.

Al 1° febbraio 2019 istituito il comune di Lu e Cuccaro Monferrato mediante fusione di Cuccaro Monferrato e Lu, in provincia di Alessandria. Il numero dei comuni passa da 7.920 a 7.919 unità.

Al 30 gennaio 2019 istituiti i comuni di Borgo Valbelluna (BL), Pieve del Grappa (TV) e Valbrenta (VI) mediante fusione di 9 comuni. Il numero dei comuni passa da 7.926 a 7.920 unità.

Al 1° gennaio 2019 i comuni di Riva Valdobbia (VC) Castellar (CN), Camo (CN), Valmala (CN), Ca' d'Andrea (CR) e Bigarello (MN) sono incorporati, rispettivamente, nei comuni di: Alagna Valsesia, Saluzzo, Santo Stefano Belbo, Busca, Torre de' Picenardi e San Giorgio di Mantova, la cui denominazione muta in San Giorgio Bigarello. A fronte della fusione di 38 unità amministrative sono istituiti 16 nuovi comuni: Gattico-Veruno (NO), Quaregna Cerreto (BI), Valdilana (BI), Val di Chy (TO), Valchiusa (TO), Valle Cannobina (VB), Solbiate con Cagno (CO), Colli Verdi (PV), Piacenza Drizzona (CR), Borgocarbonara (MN), Terre d'Adige (TN), Riva del Po (FE), Tresignana (FE), Sorbolo Mezzani (PR), Barberino Tavarnelle (FI) e Sassocorvaro Auditore (PU). Il numero dei comuni passa da 7.954 a 7.926 unità¹²⁴.

¹²⁴ «Negli ultimi anni l'assetto amministrativo nazionale ha subito numerosi cambiamenti, non solo in termini di numerosità di comuni, ma anche di organizzazione dei livelli gerarchici superiori (province, città metropolitane e liberi consorzi di comuni). Cambiamenti che si ripercuotono sul tema delle unità territoriali da utilizzare, sia per la produzione di statistiche, sia come dimensione per la diffusione dell'informazione al livello territoriale intermedio tra Regione e comune.

Pertanto, a fronte dei cambiamenti amministrativi intervenuti, l'Istat introduce, il termine di Unità territoriale sovracomunale ad indicare le diverse tipologie di enti intermedi di secondo livello (province, città metropolitane e liberi consorzi di comuni) in conseguenza delle leggi di riforma degli assetti territoriali. Restano invariati i loro codici statistici. L'Istat chiarisce, inoltre, che il termine di Unità territoriale sovracomunale ricomprende anche le "unità non amministrative", ossia le ex-province di Trieste, Gorizia, Pordenone e Udine, dopo la soppressione degli Enti locali intermedi nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

A seguito degli interventi legislativi di riforma del territorio, le 107 unità territoriali sovracomunali sono così composte: 14 città metropolitane, 83 province, 6 liberi consorzi di comuni e 4 unità non amministrative, corrispondenti alle ex province della Regione Friuli-Venezia Giulia». Fonte: <https://www.istat.it/it/files//2011/01/Novità-2019-2017.pdf>

Comuni italiani per Regione. Anni 1991 – 2019 (a)

REGIONI	1991	2001	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variazione % Anni 2019/2011
Piemonte	1.209	1.206	1.206	1.206	1.206	1.206	1.206	1.202	1.201	1.197	1.182	-2,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	0,0
Liguria	235	235	235	235	235	235	235	235	235	234	234	-0,4
Lombardia	1.546	1.546	1.544	1.544	1.544	1.544	1.531	1.528	1.524	1.516	1.509	-2,3
Trentino-Alto Adige	339	339	333	333	333	333	326	294	293	292	291	-12,6
Bolzano/Bozen	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	0,0
Trento	223	223	217	217	217	217	210	178	177	176	175	-19,4
Veneto	582	581	581	581	581	580	579	579	576	574	571	-1,7
Friuli-Venezia Giulia	219	219	218	218	218	217	216	216	216	217	215	-1,4
Emilia-Romagna	341	341	348	348	348	340	340	334	333	331	328	-5,7
Toscana	287	287	287	287	287	280	279	279	276	274	273	-4,9
Umbria	92	92	92	92	92	92	92	92	92	92	92	0,0
Marche	246	246	239	239	239	236	236	236	229	229	228	-4,6
Lazio	376	378	378	378	378	378	378	378	378	378	378	0,0
Abruzzo	305	305	305	305	305	305	305	305	305	305	305	0,0
Molise	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136	0,0
Campania	551	551	551	551	551	550	550	550	550	550	550	-0,2
Puglia	257	258	258	258	258	258	258	258	258	258	258	0,0
Basilicata	131	131	131	131	131	131	131	131	131	131	131	0,0
Calabria	409	409	409	409	409	409	409	409	409	405	404	-1,2
Sicilia	390	390	390	390	390	390	390	390	390	390	390	0,0
Sardegna	375	377	377	377	377	377	377	377	377	377	377	0,0
ITALIA	8.100	8.101	8.092	8.092	8.092	8.071	8.048	8.003	7.983	7.960	7.926	-2,1

(a) I dati relativi agli anni 1991, 2001 e 2011 sono riferiti ai censimenti generali della popolazione; gli anni ricompresi tra il 2012 e il 2019 sono riferiti alla data del 1° gennaio. Fonte: <https://www.istat.it/it/files//2011/01/Novità-2019-2017.pdf>

Ritornando al dato prettamente giuridico, si dirà che la L. n. 142/1990, all'art. 11, commi 4 e 5, prevedeva che al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazione superiore, oltre agli eventuali contributi della Regione, lo Stato erogasse, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari venivano calcolati per ciascun comune; mentre qualora c'era fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari venivano calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Successivamente, la modificazione apportata all'art. 11, dalla L. n. 265/1999 comportò che: «al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della

regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono».

Di conseguenza, i contributi della Regione ai comuni che si fondevano non erano più «eventuali», come prevedeva l'originario art. 11 della L. n. 142/1990, ma «obbligatorî».

Occorre, altresì, ricordare l'art. 33, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000, il quale prevede che: «al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le Regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) promuovono le Unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione».

6.4 La procedura per giungere alla fusione tra più comuni

La procedura per giungere alla fusione tra più comuni è lunga e complessa.

Non esiste un percorso di fusione unitario nelle diverse Regioni, le quali possono darsi una propria legislazione; ma pur nella differenza tra le Regioni, nel processo di fusione di comuni è necessario dapprima che i singoli comuni interessati deliberino il progetto di fusione dei singoli comuni in un unico comune, assumendo gli enti locali territoriali interessati, singoli provvedimenti amministrativi approvati dai rispettivi consigli comunali, ai sensi dell'art. 42 TUEL.

Le deliberazioni prodotte dai consigli comunali costituiscono soltanto la prima tappa di un ulteriore percorso, al termine del quale potrà prendere corpo l'idea della fusione intercomunale.

A seguito delle deliberazioni approvate dei singoli consigli comunali, si determinerà l'intervento della Regione che dovrà approvare una legge *ad hoc* che dispone l'effettiva fusione tra i comuni.

A tal proposito, la Giunta regionale trasmette all'assemblea legislativa una proposta di legge che dovrà essere sottoposta a referendum tra la popolazione coinvolta; significando che lo strumento di democrazia diretta è in tale caso solo obbligatorio, ma non vincolante nel risultato finale; nel senso che la mancata pronuncia favorevole sul referendum non comporta la necessaria decadenza della proposta di legge, essendo il consiglio regionale libero nelle decisioni da assumere.

In Puglia, l'approvazione della legge regionale per il varo della fusione intercomunale è preceduta dall'approvazione di un provvedimento di riordino territoriale complessivo, previsto dalla L. R. n. 34/2014¹²⁵.

Il piano di riordino territoriale, in linea di larga massima, contiene:

- a) gli indici generali di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, sulla base dei quali i comuni possono realizzare una gestione della funzione o del servizio in modo efficiente, efficace ed economico;
- b) la ricognizione degli ambiti territoriali per la gestione associata intercomunale di funzioni e servizi;
- c) la determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi annuali e straordinari.

Al termine dell'iter previsto, il Consiglio regionale approverà la legge istitutiva del nuovo comune nato dal processo di fusione dei comuni ad essa interessati.

La legge regionale istituirà il nuovo comune, provvedendo anche alla denominazione dello stesso, alla determinazione della nuova circoscrizione comunale e del *dies a quo* di operatività del nuovo ente locale territoriale e stabilirà la sede legale del comune, il capoluogo dello stesso e la successione nella titolarità dei beni e dei rapporti giuridici dei comuni singoli, l'eventuale istituzione dei municipi, quali organismi privi di personalità giuridica, aventi lo scopo di valorizzare le comunità locali; le regole concernenti la gestione del nuovo comune fino all'elezione degli organi comunali, il regime degli atti amministrativi; le norme concernenti la mobilità del personale dei comuni d'origine e le disposizioni riguardanti la prima elezione del Sindaco e del consiglio comunale.

L'istituzione di nuovi comuni si può verificare anche in altre ipotesi differenti dalla fusione tra comuni, come nel caso di *erezione in comune* del tutto autonomo di una o più frazioni che si distaccano dal comune preesistente e sopravvivate che può avvenire anche qualora vi sia distacco di una o più frazioni appartenenti a comuni diversi, ma facenti parte della medesima Provincia; oppure per *incorporazione* di uno

¹²⁵ Puglia, L. R. 01/08/2014, n. 34, *Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali*, in B. U. Puglia 4 agosto 2014, n. 105.

o più comuni in un altro comune che abbia il requisito della contiguità territoriale e dell'appartenenza alla stessa provincia anche se in quest'ultimo caso non si può parlare di una vera e propria istituzione di un nuovo comune.

Il nuovo ente sorto dal processo di fusione viene incentivato, sia finanziariamente dallo Stato, sia con tutta una serie di ulteriori situazioni giuridicamente favorevoli che vengono create attorno ad esso.

Tra queste occorre ricordare le modalità di affidamento di contratti pubblici attraverso le centrali di committenza.

4.4 La fusione di comuni e la centrale di committenza

Il D. Lgs. n. 163/2006, emanato in attuazione delle Direttive comunitarie 2004/18, art. 11 e 2004/17, all'art. 3, comma 34, prevedeva che per «centrale di committenza» doveva intendersi un'amministrazione aggiudicatrice che «acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori».

Il D. Lgs. n. 50/2016, all'art. 3, comma 1, lett. i), disponeva che «centrale di committenza» era un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie.

Ora il codice dei contratti pubblici è disciplinato dal D. Lgs. n. 50/2016¹²⁶, il quale all'art. 37, comma 1, prevede che «le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro¹²⁷, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a

¹²⁶ D. Lgs. 18/04/2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*, in G. U. 19 aprile 2016, n. 91, S.O.

¹²⁷ Importanti novità in tema di attività negoziali sono state introdotte con la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*.

Le novità sono state emanate con l'art. 1 comma 912, che si riporta integralmente di seguito: "Nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fino al 31 dicembre 2019, le stazioni appaltanti, in deroga all'articolo 36, comma 2, del medesimo codice, possono procedere all'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici e mediante le procedure di cui al comma 2, lettera b), del medesimo articolo 36 per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro".

Art 36, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 50/2016 il quale prevede che «[...] mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura negoziata previa consultazione di cui al periodo *precedente*. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati».

disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori. Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38»; mentre al comma 3 dispone che «se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, fermo restando quanto previsto al comma 1 e al primo periodo del comma 2, procede secondo una delle seguenti modalità:

- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56»; e al comma 7 prevede che «le centrali di committenza possono:
 - a) aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori;
 - b) stipulare accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti;
 - c) gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici».

La complessa vicenda della centrale di committenza aveva a che fare anche con la fusione di comuni; ciò significava che ai sensi dell'art. 33, comma 3-*bis*, l'obbligo di acquisizione di lavori, beni e servizi attraverso centrale di committenza, per i comuni istituiti a seguito di processo di fusione era differito nel tempo ovvero al terzo anno successivo a quello della fusione, consentendo così al nuovo comune di avere un ulteriore lasso di tempo per organizzarsi in merito alla centralizzazione dei processi di acquisizione di beni, servizi e lavori.

Ciò detto, il D. Lgs. n. 50/2016 relativo al Nuovo Codice degli Appalti, ha abrogato il precedente D. Lgs. n. 163/2006 in materia e, quindi, anche la norma che prevedeva, per i comuni istituiti a seguito di fusione, l'obbligo della centrale unica di committenza a decorrere dal terzo anno successivo a quello di istituzione.

Pertanto, i comuni istituiti a seguito di fusione, in ordine all'obbligo della centrale unica di committenza devono procedere secondo le modalità individuate dall'art. 37 del Nuovo Codice Appalti, approvato con D. Lgs. n. 50/2016 che detta disposizioni in materia di aggregazioni e centralizzazione delle committenze.

6.5 La legge L. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e la fusione di comuni

La legge di stabilità 2015¹²⁸ era improntata al contenimento della spesa pubblica per gli anni 2015-2018, al quale concorrono le misure riguardanti il comparto Regioni, province, città metropolitane e comuni (patto di stabilità interno).

Le misure di interesse per le autonomie locali territoriali erano volte, da un lato alla definizione del concorso finanziario del comparto Regioni, province, città metropolitane e comuni al contenimento della spesa pubblica per gli anni 2015-2018 e successivi e dall'altro alla ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno, ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasceva dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della U.E. verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%).

Il patto di stabilità interno per gli enti locali era disciplinato dall'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come successivamente modificato e integrato dall'articolo 1, commi 428-447, della legge di stabilità per il 2013 (Legge n. 228/2012).

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, negli anni dal 2009 al 2012, erano stati assoggettati alle regole del patto le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

A partire dal 2013 era prevista l'estensione dei vincoli del patto ad una platea più ampia di enti, vale a dire ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge n. 183/2011; alle aziende speciali e le istituzioni, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del D. L. 24 gennaio 2012, n. 1 ad eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie; agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 1, comma 436, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, fino ad allora sostanzialmente esclusi dalla disciplina, in quanto per essi l'applicazione del patto era rinviata a partire dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

Dal 2014, vennero assoggettate alle regole del patto anche le Unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti (in applicazione dell'articolo 16, comma 1, del D. L. 13 agosto 2011, n. 138), secondo le regole previste per i comuni aventi corrispondente popolazione.

L'obiettivo del patto di stabilità per gli enti locali consisteva nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario – calcolato quale differenza tra entrate e spese finali, comprese dunque le spese in conto capitale, con l'eccezione di alcune voci –

¹²⁸ L. 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2015), in G.U. 29 dicembre 2014, n. 300, S.O.

espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considerava le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita).

Per gli enti che non rispettavano gli obiettivi del patto di stabilità era previsto il taglio delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo degli enti locali, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (per i comuni, a seguito della soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale, ai sensi dell'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 e la riduzione delle risorse doveva intendersi riferita al Fondo di solidarietà comunale); ovvero, per le Regioni, il versamento all'entrata del bilancio dello Stato dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato e l'obiettivo prefissato¹²⁹.

Mentre la L. 12 novembre 2011 n. 183, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*, all'art. 31, comma 23, disponeva che: «gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima», la legge di stabilità 2015, all'art. 2, comma 194, aggiungeva al comma 23 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 e successive modificazioni, il seguente periodo: «i comuni istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile».

Con riguardo alla materia della spesa per il personale degli enti locali, il comma 557 dell'articolo unico della legge n. 296/2006 aveva previsto l'obbligo a carico degli enti locali di assicurare «la riduzione delle spese di personale [...] garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale [...] con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia [...] rivolte [...] ai seguenti ambiti: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti [...]; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative [...]; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa [...]»

Successivamente, l'obbligo di riduzione della spesa di personale recato dal comma 557, è stato gradualmente affiancato da ulteriori norme di legge, le quali hanno introdotto limiti sempre più specifici, alle facoltà di assunzione di personale e di spesa degli enti locali: limiti al *turn over* – bloccato al 40% – e limiti all'incidenza della spesa

¹²⁹ L'impianto sanzionatorio introdotto con l'articolo 77-bis del D. L. n. 112/2008 veniva sostanzialmente confermato, con alcuni inasprimenti e da ultimo ribadito dall'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che, nell'ambito delle misure attuative della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, recava la disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni.

di personale sulla spesa corrente – che deve essere non superiore al 50%¹³⁰; limiti sulle spese per contratti flessibili – da ridurre del 50% rispetto al 2009 – limiti alla contrattazione decentrata e al trattamento economico dei dipendenti – bloccati al 2010¹³¹.

L'altra novità per i Comuni istituiti a seguito di fusione, riveniva dalla legge di stabilità 2015 ed era prevista dall'art. 2, *Misure di razionalizzazione e riduzione della spesa e disposizioni in materia di enti territoriali*, comma 159, il quale stabiliva che: «al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata: ai comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato».

Appariva del tutto chiaro che nonostante la presenza di scelte politiche che andavano nella direzione della riduzione della spesa pubblica, il Parlamento era dell'avviso che doveva procedere sulla strada che conduceva alla fusione di comuni, ritenuta una via privilegiata della riqualificazione della spesa degli enti locali territoriali poiché consentiva il conseguimento di economie di scala possibili a seguito della scomparsa, con un processo democratico, delle piccole entità locali, delle quali non è più possibile ormai farsi carico a livello singolo.

Ricapitolando: per i comuni istituiti a seguito di procedimento di fusione la pregressa legislazione prevedeva:

Erogazione del contributo straordinario statale per 10 anni a decorrere dalla fusione;

Erogazione del contributo straordinario regionale;

Esclusione dall'applicazione delle regole del patto di stabilità interno per 5 anni;

Esclusione dall'applicazione delle regole in materia di acquisizione di lavori, beni e servizi (centrale di committenza) per 3 anni;

Esclusione dall'assoggettamento dell'obbligo associativo per i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000

¹³⁰ Cfr. art. 76 del D. L. n. 112/2008, come successivamente modificato.

¹³¹ Cfr. art. 9, commi 1, 2-bis e 28 del D. L. n. 78/2010.

abitanti o 2000 abitanti se appartenenti a Comunità montane per un mandato elettorale;

Previsione di forme premiali nelle misure di incentivazione regionale;

Esclusione nei primi 5 anni di specifici vincoli e limitazioni alle assunzioni e ai rapporti di lavoro a tempo determinato (applicabile ai comuni virtuosi con rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30%).

6.6 Fusione di comuni: le ulteriori norme di favore

La L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*¹³², introduce nell'ordinamento nuove regole concernenti la fusione di comuni, con l'art. 1, commi 109 ss. che integralmente vengono riportati sotto:

«109. Per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo comune nato dalla fusione di più comuni cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e agli amministratori delle unioni di comuni comprendenti comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

116. In caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.

117. L'articolo 15, comma 2, del testo unico è sostituito dal seguente:

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. 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.

118. Al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le Unioni di comuni.

118-bis. L'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è sostituito dal seguente:

Art. 20. – (*Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*). – 1. A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno

¹³² L. 07/04/2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in G. U. 7 aprile 2014, n. 81.

luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni o alla fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro¹³³.

2. Alle fusioni per incorporazione, ad eccezione di quanto per esse specificamente previsto, si applicano tutte le norme previste per le fusioni di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi.

4. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno sono disciplinati le modalità e i termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni e alla fusione per incorporazione di cui ai commi 1 e 3.

5. A decorrere dall'anno 2013 sono conseguentemente soppresse le disposizioni del regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, di cui al decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, incompatibili con le disposizioni di cui ai commi 1, 3 e 4 del presente articolo.

119. I comuni costituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente.

120. Il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di Sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso.

121. Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni costituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.

122. I consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo Comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.

¹³³ Ora il contributo statale per i comuni che si fondono, è commisurato al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura, comunque, non superiore a 2 milioni di euro.

123. Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Regioni e autonomie locali del 1 aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.

124. Salva diversa disposizione della legge regionale:

a) tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune;

b) alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica;

c) in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti.

125. Il comune risultante da fusione:

a) approva il bilancio di previsione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 151, comma 1, del testo unico, entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno;

b) ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del testo unico, per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti;

c) approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno già provveduto, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità¹³⁴ e delle dichiarazioni fiscali.

126. Ai fini di cui all'articolo 37, comma 4, del testo unico, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti.

127. Dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l'indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei comuni estinti.

128. L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali.

129. Nel nuovo comune istituito mediante fusione possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei comuni preesistenti.

130. I comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di

¹³⁴ Non esiste più il patto di stabilità; è stato introdotto nell'ordinamento il pareggio di bilancio.

incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione.

130-*bis*. Non si applica ai consorzi socioassistenziali quanto previsto dal comma 28 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni.

131. Le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le Unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima Regione.

132. I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi¹³⁵, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

133. I comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore.

134. Per l'anno 2014, è data priorità nell'accesso alle risorse di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ai progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione nonché a quelli presentati dalle Unioni di comuni».

Il codice dei contratti pubblici, di cui al D. Lgs. n. 163/2006, all'art. 33, comma 3-*bis*, disponeva che: «i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000 , n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip s. p. a. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma. *Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione*»¹³⁶.

¹³⁵ Ora il mantenimento di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune, non è più subordinato all'istituzione dei municipi.

¹³⁶ Comma aggiunto dall'art. 23, comma 4, D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214; per l'applicazione di tale disposizione, vedi l'art. 23, comma 5, del medesimo D. L. n. 201/2011. Successivamente il presente comma è stato modificato dall'art. 1, comma 4, D. L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, e dall'art. 1, comma 343, L. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e sostituito dall'art. 9, comma 4, D. L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89. Infine, il presente comma è stato così modificato dall'art. 23-*bis*, comma 1, D. L. 24 giugno 2014, n. 90,

Inoltre, in base alla L. n. 570/1960, art. 8, le elezioni si compiono entro tre mesi dall'effettuazione delle operazioni prescritte dall'art. 38 della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, oppure dal verificarsi delle condizioni di cui alla lettera b), il quale prevede che: «qualora per effetto di modificazioni intervenute nelle circoscrizioni comunali occorra procedere alla compilazione delle liste elettorali di un nuovo comune, questo è tenuto a provvedervi, non oltre novanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto col quale è costituito, mediante stralcio dei propri iscritti dalle liste del comune ex-capoluogo».

6.7 La fusione di comuni nella manovra finanziaria correttiva (D. L. 24 aprile 2017, n. 50, *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo* e nella legge di bilancio 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*)

Il D. L. 24 aprile 2017, n. 50, *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo* (convertito con L. 21 giugno 2017, n. 96), all'art. 21, *Disposizioni in favore delle fusioni di comuni*, al comma 1, prevede che: «1. Il contributo straordinario a favore dei comuni risultanti dalla fusione di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 o dalla fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56 è incrementato di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 [...]; mentre il comma 2-bis, modifica l'articolo 1, comma 450, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2015), nel quale è disposto che «al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata:

a) ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato».

Sempre l'art. 21, comma 2-ter, ha previsto una modifica dell'art. 1, comma 132, della legge "Delrio" e ha disposto che: «i comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti

convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114. Per l'entrata in vigore e l'applicabilità delle disposizioni del presente comma vedi l'art. 23-ter del medesimo D. L. n. 90/2014.

preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa».

La legge di stabilità 2018, all'art. 1, comma 37, lett. a), prevede modifiche all'art. 1, comma 26 della legge finanziaria 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208) e dispone che: «al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per gli anni 2016, 2017 e 2018, è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015. Per l'anno 2018 la sospensione di cui al primo periodo non si applica ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai sensi degli articoli 15 e 16 del testo unico, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote.

Di conseguenza si ha un'eccezione al blocco delle aliquote per i comuni istituiti a seguito di fusione ed è prevista per il 2018 una deroga alla proroga del blocco degli aumenti delle aliquote regionali e comunali a favore dei comuni istituiti a seguito di fusione, al fine di consentire, a parità di gettito, che le eventuali aliquote tributarie differenti tra i comuni interessati dal processo di fusione possano essere armonizzate. In base al suddetto art. 1, comma 37, lett. b), «per l'anno 2018, i comuni che hanno deliberato ai sensi del periodo precedente possono continuare a mantenere con espressa deliberazione del consiglio comunale la stessa maggiorazione [della TASI] confermata per gli anni 2016 e 2017.

Il disegno di legge concernente la legge di stabilità 2018, *ab origine*, aveva previsto che al comma 640, dell'articolo 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dovessero essere aggiunti i seguenti periodi: «a decorrere dall'anno 2018, ai comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché ai comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti è attribuito un contributo, nel complessivo importo di 10 milioni di euro annui e comunque per un importo per ciascun ente non superiore a 500.000 euro annui, da destinare al finanziamento di interventi diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive. Gli enti beneficiari, nonché i criteri di riparto e di attribuzione del contributo di cui al periodo precedente sono disciplinati con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 30 giugno 2018».

La nuova formulazione proposta dai deputati Borghi, Realacci, Misiani, Tino Iannuzzi, Braga, Bergonzi, Stella Bianchi, Carrescia, Cominelli, De Menech, Gadda, Ginoble, Manfredi, Mariani, Marroni, Massa, Mazzoli, Morassut, Giovanna Sanna, Valiante, Zardini, Latronico prevede, invece, che il «Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei Piccoli Comuni», di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, è incrementato di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018.

Con riferimento alla disciplina dell'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) per i terreni agricoli, in caso di fusione anche per incorporazione di Comuni, occorre prendere in considerazione l'ubicazione dei terreni, per verificare se questi rientrano o meno nelle porzioni di territorio delimitate secondo i principi contenuti nella Circolare del 14/06/1993 n. 9 - Min. Finanze - Dip. Entrate Fiscalità Locale Serv. I, ad oggetto: *Imposta comunale sugli immobili (ICI). Decreto legislativo n. 504 del 30/12/1992 - Esenzione di cui all'art. 7, lettera h) - Terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984* (Pubblicata in G.U. n. 141 del 18-6-1993 - Suppl. Ord. n. 53), indipendentemente dalla circostanza che i comuni originari si siano fusi in un comune anche di nuova denominazione e quindi non presente nella suddetta circolare.

Sulla base di tali considerazioni si ritiene che in caso di fusione di:

comuni totalmente esenti	i terreni ubicati nel nuovo comune sono totalmente esenti
un comune esente con uno non esente	beneficiano dell'agevolazione solo i terreni che erano ubicati nel territorio del comune esente prima della fusione
Un comune esente con uno parzialmente esente	godono dell'esenzione ai fini IMU solo i terreni ubicati nel territorio del comune precedentemente esente e quelli che risultavano esenti nel comune che prima della fusione era parzialmente delimitato;
due comuni parzialmente esenti	i terreni per i quali si ha diritto all'esenzione sono solo quelli che rientravano nei territori a tale fine delimitati dei comuni che hanno dato origine al nuovo comune

6.8 LA LEGGE DI BILANCIO 2019

La legge di bilancio 2019, «L. n. 145/20018»,¹³⁷ non contiene disposizioni direttamente ascrivibili alla fusione di comuni.

Tuttavia, si ritiene opportuno evidenziare alcune norme di sicuro impatto sui bilanci dei comuni e sulla vita delle comunità interessate e osservare come l'implementazione di quanto previsto nella suddetta legge di bilancio, possa essere affrontato in modo più efficiente ed efficace, ricorrendo all'istituto dell'aggregazione di comuni.

Quest'ultima, infatti, consente una più spiccata divisione del lavoro all'interno della struttura amministrativa che, di conseguenza, potrà operare con maggiore specializzazione nella gestione delle funzioni e dei servizi assegnati ai diversi settori in cui si suddivide la macrostruttura dell'ente locale interessato dal processo di fusione intercomunale.

Di conseguenza, le numerose disposizioni giuridiche aventi rilievo per il comune, potranno tradursi in progetti finalizzati a richiedere i benefici messi a disposizione, soltanto se le scelte politiche saranno assunte in modo tempestivo (ed è più agevole in una logica di sistema territoriale decidere in presenza di una catena di comando meno pletorica, come nel caso di fusione di comuni) e le scelte tecniche portate ad esecuzione in modo consono alla tempistica prevista dall'ordinamento, con lo scopo ultimo di riuscire ad ottenere i finanziamenti correnti o in conto capitale necessari a determinare una crescita socio-economica del territorio di riferimento.

Ciò detto, sembra opportuno riportare la premessa alla legge di bilancio 2019, riportata da ANCI e contenuta nel lavoro realizzato dall'ente rappresentativo dei comuni d'Italia: «Nota di lettura sulle norme di interesse degli enti locali», nella quale è sostenuto che «la valutazione complessiva dei comuni sulla legge di bilancio non può essere positiva, nonostante vi siano misure favorevoli e significative su alcuni versanti. Dopo alcuni anni di assenza di tagli alle risorse comunali, rammarica fortemente che si torni al passato con tagli diretti che sembrano riguardare solo i Comuni. La restituzione di agibilità alla leva fiscale territoriale è solo un dovuto ritorno alla normalità ordinamentale e costituzionale, a quella autonomia di entrata e di spesa assegnata dall'articolo 119 della Costituzione. Autonomia nell'esercizio dei poteri e delle prerogative costituzionali e responsabilità verso i cittadini sono un binomio inscindibile che deve ritrovare svolgimento ordinario e non continue interruzioni, anche nell'ambito di una revisione organica della finanza comunale».

La legge di bilancio 2019 contiene diverse disposizioni di interesse per la finanza e i tributi degli enti territoriali che in parte si riportano sotto.

¹³⁷ L. 30 dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, pubblicata nella G. U. 31 dicembre 2018, n. 302, S.O.

Autostrade ciclabili

Ai sensi dell'art. 1, comma 104: «Allo scopo di finanziare interventi finalizzati alla progettazione delle autostrade ciclabili, è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo per le autostrade ciclabili con uno stanziamento di 2 milioni di euro per l'anno 2019. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di erogazione delle risorse del predetto Fondo, nonché le modalità di verifica e controllo dell'effettivo utilizzo da parte degli enti territoriali delle risorse erogate per le finalità di cui al presente comma».

Contributi ai comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale

In base ai commi 107-114, è previsto che «per l'anno 2019, sono assegnati ai comuni contributi per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, nel limite complessivo di 400 milioni di euro. I contributi di cui al periodo precedente sono assegnati, entro il 10 gennaio 2019, con decreto del Ministero dell'interno, ai comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti nella misura di 40.000 euro ciascuno, ai comuni con popolazione tra 2.000 e 5.000 abitanti nella misura di 50.000 euro ciascuno, ai comuni con popolazione tra 5.001 e 10.000 abitanti nella misura di 70.000 euro ciascuno e ai comuni con popolazione tra 10.001 e 20.000 abitanti nella misura di 100.000 euro ciascuno».

Il comune beneficiario del contributo è tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 maggio 2019; mentre nel caso di mancato rispetto del termine di inizio dell'esecuzione dei lavori o di parziale utilizzo del contributo, il medesimo contributo è revocato, in tutto o in parte, entro il 15 giugno 2019, con decreto del Ministero dell'interno.

Fondo sicurezza territorio e strade

Nello stato di previsione del MEF è istituito un fondo finalizzato, nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade (comma 126).

Contributi alle Regioni per messa in sicurezza edifici e territorio

Ai sensi dei commi 134-138, sono assegnati alle Regioni a statuto ordinario contributi per investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli

edifici e del territorio, nel limite complessivo di 135 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 270 milioni di euro per l'anno 2026, di 315 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2032 e di 360 milioni di euro per l'anno 2033.

I contributi sono assegnati per almeno il 70 per cento, per ciascun anno, dalle Regioni a statuto ordinario ai comuni del proprio territorio entro il 30 ottobre dell'anno precedente al periodo di riferimento. Il contributo assegnato a ciascun comune è finalizzato a investimenti per:

- a) la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- b) la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti;
- c) la messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei comuni.

Contributi ai comuni per messa in sicurezza edifici e territorio

In base ai commi 139-148 sono assegnati ai comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 400 milioni di euro per l'anno 2026, di 450 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2031 e di 500 milioni di euro annui per gli anni 2032 e 2033. I contributi non sono assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti.

Per ciascun anno:

- a) la richiesta di contributo deve riferirsi a opere inserite in uno strumento programmatico;
- b) ciascun comune può inviare una richiesta, nel limite massimo di 1.000.000 di euro per i comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti, di 2.500.000 euro per i comuni con popolazione da 5.001 a 25.000 abitanti e di 5.000.000 di euro per i comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti;
- c) il contributo può essere richiesto per tipologie di investimenti che sono specificatamente individuate nel decreto del Ministero dell'interno con cui sono stabilite le modalità per la trasmissione delle domande.

Credito d'imposta per erogazioni liberali per interventi su edifici e terreni pubblici

In base ai commi 156-161, nei periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2018, possono essere effettuate erogazioni liberali in denaro per interventi su edifici e terreni pubblici, sulla base di progetti presentati dagli enti proprietari, ai fini della bonifica ambientale, compresa la rimozione dell'amianto dagli edifici, della prevenzione e del risanamento del dissesto idrogeologico, della realizzazione o della ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e del recupero di aree dismesse di proprietà pubblica, per i quali spetta un credito d'imposta, nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate.

Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici

Ai sensi dei commi 162-170, «al fine di favorire gli investimenti pubblici, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è individuata un'apposita struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri provvede, altresì, a indicarne la denominazione, l'allocazione, le modalità di organizzazione e le funzioni». La "struttura", su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, che ad essa possono rivolgersi previa convenzione e senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti, svolge le proprie funzioni, nei termini indicati dal DPCM.

Dismissione immobili: quote ai comuni

In base ai commi 422-426, «nel periodo 2019-2021 il Governo si impegna ad attuare, con la cooperazione dei soggetti istituzionali competenti e utilizzando tutti gli strumenti previsti dalla normativa di settore, un programma di dismissioni immobiliari volto a conseguire introiti per un importo non inferiore a 950 milioni di euro per l'anno 2019 e a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, al netto delle quote non destinate al Fondo per ammortamento dei titoli di Stato o alla riduzione del debito degli enti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 aprile 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è approvato un piano di cessione di immobili pubblici e sono disciplinati i criteri e le modalità di dismissione degli immobili da attuare negli anni 2019, 2020 e 2021. Con la medesima procedura si provvede almeno annualmente all'aggiornamento del piano, nell'arco del triennio. Il piano di cui al comma 422 ricomprende:

- a) immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, individuati con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia del demanio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, individuati con uno o più decreti del Ministro della difesa, sentita l'Agenzia del demanio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;
- c) immobili di proprietà dello Stato per i quali sia stata presentata richiesta di attribuzione ai sensi dell'articolo 56-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, accolta dall'Agenzia del demanio e per i quali l'ente non abbia adottato la prescritta delibera, salvo che non vi provveda entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

d) immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà di altre pubbliche amministrazioni, diverse dagli enti territoriali, come definite ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che i suddetti enti possono proporre ai fini dell'inserimento nel piano di cessione».

Gli enti territoriali destinano le somme ricevute alla riduzione del debito degli stessi e, in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento.

Credito d'imposta per erogazioni liberali per interventi su impianti sportivi

Ai sensi dei commi 621-627, «per le erogazioni liberali in denaro effettuate da privati nel corso dell'anno solare 2019 per interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici e per la realizzazione di nuove strutture sportive pubbliche spetta un credito d'imposta in misura pari al 65 per cento delle erogazioni effettuate, anche nel caso in cui le stesse siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari degli impianti medesimi [...] i soggetti beneficiari delle erogazioni liberali comunicano immediatamente all'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'ammontare delle somme ricevute e la loro destinazione, provvedendo contestualmente a darne adeguata pubblicità attraverso l'utilizzo di mezzi informatici. Entro il 30 giugno di ogni anno successivo a quello dell'erogazione e fino all'ultimazione dei lavori di manutenzione, restauro o realizzazione di nuove strutture, i soggetti beneficiari delle erogazioni comunicano altresì all'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri lo stato di avanzamento dei lavori, anche mediante una rendicontazione delle modalità di utilizzo delle somme erogate. L'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri provvede all'attuazione del presente comma nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato».

Fondo "Sport e periferie"

Il comma 640 prevede che le risorse previste per le opere segnalate dai comuni alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal 2 al 15 giugno 2014 (c.d. cantieri in comune), non assegnate o non utilizzate, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione, con delibera CIPE, allo stato di previsione del MEF, al Fondo "Sport e Periferie" di cui all'articolo 15 del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9. Alla suddetta assegnazione si provvede con delibera del CIPE.

Fondo mutui sport

In base al comma 653, «le risorse del fondo di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1957, n. 1295, sono incrementate, per la concessione di contributi in conto interessi sui mutui per finalità sportive, nella misura di euro 12.829.176,71 nell'anno 2019, a valere sulle disponibilità iscritte nel bilancio dell'Istituto per il credito sportivo ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 17 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 19 gennaio 2005».

Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Ai sensi del comma 769, è stata soppressa la previsione, introdotta dalla legge di conversione del D. L. n. 113 del 2018 (art. 12, comma 2, lett. h-bis), in materia di sicurezza ed immigrazione, in base alla quale è «comunque senza alcuna spesa o onere a carico del comune interessato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati» l'accesso al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MNSA), nel limite delle risorse del medesimo Fondo, da parte dei comuni che assicurano accoglienza ai MNSA per i quali vi sia una temporanea indisponibilità nelle strutture di prima accoglienza loro destinate o nello SPRAR. I comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo.

Semplificazione delle regole per la finanza degli enti territoriali

La suddetta semplificazione che riguarda la finanza degli enti locali territoriali è prevista dai commi 819-826, nei quali è disposto che ai fini della tutela economica della Repubblica, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Le autonomie speciali e gli enti locali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. Il rispetto di tale equilibrio viene desunto, per ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto di gestione.

Cessino di avere applicazione dall'anno 2019:

1) le disposizioni della L. n. 232 del 2016 relative:

- all'obbligo in capo agli enti territoriali di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica;
- alle modalità con cui è assicurato il pareggio di bilancio;
- agli adempimenti cui sono tenuti gli enti territoriali al fine del monitoraggio del rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio;
- alle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo di bilancio e alle modalità con cui viene effettuato tale accertamento;
- al sistema premiale in favore degli enti territoriali;
- alle iniziative attribuite al Ministro dell'economia qualora gli andamenti di spesa dei medesimi enti non siano coerenti con gli impegni assunti con l'unione europea;
- all'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali e alle regioni per investimenti, incluse le sanzioni per la mancata sottoscrizione di intese regionali, il non utilizzo degli spazi medesimi o il mancato rispetto di obblighi informativi;
- al contributo chiesto alla regione Sicilia per gli anni 2017 e 2018 ai sensi dell'Accordo in materia di finanza pubblica del 2016.

2) le disposizioni del D. L. n. 91 del 2017 volte ad agevolare il ricorso alle intese regionali a favore di spese per investimento.

Restano comunque fermi: 1) gli obblighi (e la relativa disciplina), per gli enti locali, di monitoraggio e di certificazione dell'equilibrio di bilancio (inteso come saldo non negativo) per l'anno 2018; 2) l'applicazione delle eventuali sanzioni in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio per l'anno 2017.

Non applicazione sanzione per Comuni con elezioni giugno 2018

Ai sensi del comma 827, le sanzioni previste dall'articolo 1, comma 475, lettera e), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, non si applicano per le amministrazioni comunali che hanno rinnovato i propri organismi nella tornata elettorale del giugno 2018; vale a dire che in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del suddetto articolo «nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto».

Fondo contenzioso enti locali

Il comma 764 dispone l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo, con una dotazione iniziale pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e a 7 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2022 e 2023, al fine di fare fronte agli oneri derivanti da contenziosi relativi all'attribuzione di pregressi contributi erariali conseguenti alla soppressione o alla rimodulazione di

imposte locali. La dotazione del fondo può essere incrementata con le risorse che si rendono disponibili nel corso dell'anno relative alle assegnazioni a qualunque titolo spettanti agli enti locali, corrisposte annualmente dal Ministero dell'interno.

In definitiva, si tratta dei contenziosi relativi all'applicazione dell'ICI agli immobili accatastati nella categoria D (opifici), a seguito del passaggio dal valore contabile alla rendita catastale quale base imponibile del tributo, che ha comportato la necessità di disporre trasferimenti erariali a compensazione della conseguente perdita di gettito.

Imposta comunale pubblicità e diritti pubbliche affissioni

La disciplina concernente l'imposta comunale pubblicità e diritti pubbliche affissioni è posta in essere nei commi 917 e 919, laddove è previsto che «in deroga alle norme vigenti e alle disposizioni regolamentari deliberate da ciascun comune a norma dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i rimborsi delle somme acquisite dai comuni a titolo di maggiorazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni per gli anni dal 2013 al 2018 possono essere effettuati in forma rateale entro cinque anni dalla data in cui la richiesta del contribuente è diventata definitiva [...] a decorrere dal 1° gennaio 2019, le tariffe e i diritti di cui al capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, possono essere aumentati dagli enti locali fino al 50 per cento per le superfici superiori al metro quadrato e le frazioni di esso si arrotondano a mezzo metro quadrato».

IMU/TARI: destinazione parte del gettito

In base al comma 1091, «ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 [*Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*], i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. La quota destinata al trattamento economico accessorio, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'amministrazione, è attribuita, mediante contrattazione

integrativa, al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248. Il beneficio attribuito non può superare il 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale. La presente disposizione non si applica qualora il servizio di accertamento sia affidato in concessione».

IMU/TASI: estesa l'agevolazione per le abitazioni in comodato

In base al comma 1092 viene stabilito che la riduzione del 50 per cento della base imponibile IMU e TASI, prevista dalla legge per gli immobili concessi in comodato d'uso a parenti in linea retta, si estende anche al coniuge del comodatario, in caso di morte di quest'ultimo in presenza di figli minori.

TARI: proroga commisurazione rifiuti

Ai sensi del comma 1093, è prorogata al 2019 la modalità di commisurazione della TARI da parte dei comuni sulla base di un criterio medio-ordinario (ovvero in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte) e non sull'effettiva quantità di rifiuti prodotti (c.d. metodo normalizzato, nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 14, direttiva n. 2008/98/CE). A tal fine è modificato il comma 652, art. 1, della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014).

Si ricorda che in base al comma 652, il comune, in alternativa ai criteri previsti dal metodo normalizzato, nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 14, direttiva n. 2008/98/CE relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

Prorogata la maggiorazione TASI

Con il comma 1133, lett. b) è consentito ai comuni di confermare, anche per l'anno 2019, la stessa maggiorazione della TASI già disposta per gli anni 2016-2018 con delibera del consiglio comunale, a tal fine modificando l'art. 1, comma 28 della legge di stabilità 2016.

È stabilito che all'art. 1, comma 28, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per l'anno 2019 i comuni che hanno deliberato ai sensi del periodo precedente possono continuare a mantenere con espressa deliberazione del consiglio comunale la stessa aliquota confermata per gli anni 2016, 2017 e 2018» (art. 1, comma 1133, lett. b).

Enti in dissesto: non applicazione sanzioni

In base ai commi 828-830, «le limitazioni amministrative previste dall'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, e dall'articolo 1, comma 723, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, relative, rispettivamente, al mancato rispetto del patto di stabilità interno e al mancato conseguimento del saldo non negativo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge n. 208 del 2015, non trovano applicazione nei confronti degli enti locali per i quali la violazione è stata accertata dalla Corte dei Conti e che, alla data del predetto accertamento, si trovano in dissesto finanziario o in piano di riequilibrio pluriennale, ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 244 e degli articoli 243-*bis* e seguenti del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Inoltre, per i comuni in stato di dissesto che hanno adottato la procedura semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti (di cui all'art. 258 del TUEL), non trova applicazione la sanzione consistente nel divieto di assumere personale a qualsiasi titolo (sanzione di cui all'art. 1, comma 475, lett. e) della L. n. 232 del 2016) nel caso in cui il mancato raggiungimento del saldo obiettivo è diretta conseguenza del pagamento dei debiti residui mediante utilizzo di una quota dell'avanzo accantonato (art. 1, comma 829).

Le limitazioni amministrative relative al mancato conseguimento per l'anno 2016 del saldo non negativo, non trovano applicazione nei confronti degli enti locali per i quali la violazione è stata accertata dalla Corte dei Conti e che, alla data del predetto accertamento, si trovano in dissesto finanziario o in piano di riequilibrio pluriennale.

Piccoli comuni: soppresso il bilancio consolidato

Il comma 831 che si riferisce al bilancio consolidato, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni e che è redatto secondo lo schema previsto dall'allegato n. 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni, prevede che «gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non predisporre il bilancio consolidato».

Finanza e investimenti delle Regioni a statuto ordinario

I commi 832-843 dispongono che «al fine di rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici, alle Regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo pari a 2.496,2 milioni di euro per l'anno 2019 [...] e che al fine di rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici, alle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo pari a 1.746,2 milioni di euro per l'anno 2020».

Le suddette risorse finanziarie sono rivolte a finanziare nuovi investimenti diretti e indiretti nei seguenti ambiti:

- a) opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici del territorio, ivi compresi l'adeguamento e il miglioramento sismico degli immobili;
- b) prevenzione del rischio idrogeologico e tutela ambientale;
- c) interventi nel settore della viabilità e dei trasporti;
- d) interventi di edilizia sanitaria e di edilizia pubblica residenziale;
- e) interventi in favore delle imprese, ivi comprese la ricerca e l'innovazione.

Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali per il pagamento di debiti

In base ai commi 849-856, «al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa depositi e prestiti Spa e le istituzioni finanziarie dell'Unione europea possono concedere ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle regioni e alle province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del servizio sanitario nazionale, anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. L'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento [...] le anticipazioni di cui al comma 849 sono concesse, per gli enti locali, entro il limite massimo di tre dodicesimi delle entrate accertate nell'anno 2017 afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio e, per le regioni e le province autonome, entro il limite massimo del 5 per cento delle entrate accertate nell'anno 2017 afferenti al primo titolo di entrata del bilancio».

Le anticipazioni agli enti locali che debbono essere assistite dalla delegazione di pagamento di cui all'articolo 206 del TUEL sono richieste agli istituti finanziari di cui al comma 849 [intermediari finanziari, Cassa depositi e prestiti Spa, istituzioni finanziarie dell'Unione europea] entro il termine del 28 febbraio 2019 ed sono corredate di un'apposita dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente richiedente, contenente l'elenco dei debiti da pagare con l'anticipazione.

Gli enti debitori effettuano il pagamento dei debiti per i quali hanno ottenuto l'anticipazione di liquidità entro quindici giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore; mentre per il pagamento dei debiti degli enti del

Servizio sanitario nazionale il termine è di trenta giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore.

Le anticipazioni di liquidità sono rimborsate entro il termine del 15 dicembre 2019 o anticipatamente in conseguenza del ripristino della normale gestione della liquidità, alle condizioni pattuite contrattualmente con gli istituti finanziatori.

In caso di mancato pagamento, gli istituti finanziatori possono chiedere, per il corrispondente importo, la restituzione dell'anticipazione, anche attivando le garanzie di cui al comma 852, vale a dire le delegazioni di pagamento.

Rispetto dei tempi di pagamento dei debiti

Ai sensi dei commi 857-872, sono previste tutta una serie di misure ulteriori per consentire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti.

Nell'anno 2020, le misure di cui ai commi 862, 864 e 865 sono raddoppiate nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854; ciò significa che sono raddoppiate, per l'anno 2020, le misure sanzionatorie previste dal comma 862 (l'ammontare degli importi che alimenteranno lo specifico "Fondo di garanzia debiti commerciali") per gli enti che non hanno fatto richiesta delle anticipazioni nei tempi previsti (28 febbraio 2019) o che non hanno effettuato il relativo pagamento nei termini di cui al comma 854 (per i comuni il termine è di 15 giorni dalla data di erogazione dell'anticipazione).

Appare quindi opportuno che tutti gli enti con pagamenti pregressi da regolare attivino il dispositivo fin qui descritto, almeno nella misura compatibile con i propri equilibri correnti.

Rimborso minor gettito TASI comuni

In base ai commi 892-895, per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033, a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI, è attribuito ai comuni interessati un contributo complessivo di 190 milioni di euro annui da destinare al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale.

Il contributo è ripartito, con decreto del Ministero dell'interno, da emanare entro il 20 gennaio 2019, in proporzione al peso del contributo di ciascun ente di cui alla tabella B allegata al D.P.C.M. (G.U. n. 123 del 29 maggio 2017).

Le spese finanziate con le risorse assegnate devono essere liquidate o liquidabili per le finalità indicate entro il 31 dicembre di ogni anno.

Il monitoraggio delle opere pubbliche è effettuato dai comuni beneficiari attraverso il sistema previsto dal D. Lgs. 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce «Contributo investimenti Legge di bilancio 2019».

Enti in disavanzo: utilizzo del risultato di amministrazione

I commi 897-900 riguardano l'utilizzo del risultato di amministrazione negli enti in disavanzo, laddove è previsto che la legge di bilancio 2019 consente l'utilizzo degli avanzi vincolati anche per gli enti che si trovano in una condizione di disavanzo complessivo oltre che a quelli in avanzo.

Di conseguenza, tutti gli enti sottoposti alle regole dell'armonizzazione contabile possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello derivante dal risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'anno precedente (risultante alla lettera A) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'allegato 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011, diminuito della quota accantonata minima obbligatoria del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazioni di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Spese per lavori pubblici urgenti degli enti locali

In base al comma 901, la Giunta di un ente locale può sottoporre alla deliberazione consiliare il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti dalle spese per lavori pubblici urgenti cagionati da eventi eccezionali e imprevedibili anche nell'ipotesi in cui non ricorra la circostanza della dimostrata insufficienza dei fondi specificamente previsti in bilancio per tali finalità.

Invio bilanci e rendiconti: semplificazione adempimenti

I commi 902-904 prevedono la semplificazione degli adempimenti contabili degli enti locali, i quali dispongono che l'invio dei bilanci alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) sostituisce la redazione e la trasmissione al Ministero dell'interno delle certificazioni sui principali dati del bilancio e del rendiconto, attualmente richieste dall'art. 161, del D. Lgs. n. 267 del 2000, che viene conseguentemente sostituito a decorrere dal 1° novembre 2019.

Specifiche certificazioni sui principali dati finanziari potranno tuttavia essere sempre richieste, in relazione a dati non presenti nella BDAP, dal Ministero dell'interno, secondo modalità stabilite con decreto del Ministero dell'interno, previo parere

dell'ANCI e dell'UPI. In ogni caso le certificazioni sono firmate dal solo responsabile del servizio finanziario.

In caso di mancato invio dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato alla BDAP entro 30 giorni dal termine stabilito per la loro approvazione (e non più «dalla loro approvazione»), è prevista la sanzione consistente nella sospensione dei pagamenti delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute agli enti locali dal Ministero dell'interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali), ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale e il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

In sede di prima applicazione, con riferimento al bilancio di previsione per il 2019, la sanzione si applica a decorrere dal 1° novembre 2019.

Comuni che approvano i bilanci entro i termini di legge: disapplicazione norme

Ai sensi del comma 905, sono introdotte nell'ordinamento alcune semplificazioni per i comuni (e le loro forme associative) condizionate all'approvazione dei bilanci entro i termini ordinari previsti dal TUEL, ossia il bilancio consuntivo entro il 30 aprile dell'anno successivo e il bilancio preventivo entro il 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento.

A decorrere dall'esercizio 2019, a tali enti non si applicano una serie di disposizioni che prevedono:

- l'obbligo di comunicazione al Garante delle telecomunicazioni delle spese pubblicitarie effettuate nel corso di ogni esercizio finanziario, con deposito di riepilogo analitico (di cui all'art. 5, commi 4 e 5, della L. n. 67 del 1987);
- l'obbligo di adozione, ai fini del contenimento delle spese di funzionamento, di piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, delle autovetture di servizio, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio (art. 2, comma 594, della L. n. 244 del 2007);
- l'obbligo di contenere le spese di missione (che non possono superare il 50% della spesa sostenuta nel 2009 e il 30% della spesa sostenuta nel 2011) e le spese per acquisto, manutenzione e noleggio di autovetture (che non possono superare l'80% della spesa sostenuta nel 2009) (art. 6, commi 12 e 14, del D. L. n. 78 del 2010 e art. 5, comma 2, del D. L. n. 95 del 2012);
- l'obbligo di attestare con idonea documentazione, da parte del responsabile del procedimento, che gli acquisti di immobili siano indispensabili e non dilazionabili (art. 12, comma 1-ter, del D. L. n. 98 del 2011);
- specifici obblighi volti a ridurre, anche attraverso il recesso contrattuale, le spese per locazione e manutenzione di immobili (art. 24, del D. L. n. 66 del 2014).

Anticipazioni di tesoreria

IL comma 906 dispone in merito all'anticipazione di tesoreria, nel senso che è aumentato il limite massimo di ricorso ad anticipazioni di tesoreria, da parte degli enti locali, da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti fino al 31 dicembre 2019, al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali da parte degli enti locali.

Comuni in dissesto: anticipazione di somme per pagamenti in sofferenza

Ai sensi del comma 907, è assegnata un'anticipazione di somme per pagamenti in sofferenza ai soli comuni che abbiano dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel secondo semestre 2016.

Tali enti possono richiedere, entro il 31 gennaio 2019, una richiesta motivata al Ministero dell'interno per ottenere l'anticipazione di somme da destinare ai pagamenti in sofferenza.

L'assegnazione è effettuata entro il limite massimo complessivo di 20 milioni di euro e di 300 euro per abitante e deve inoltre essere restituita nei tre esercizi successivi, in parti uguali, entro il 30 settembre di ciascun anno.

In caso di mancato versamento entro tale termine, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero nei confronti del comune inadempiente all'atto del pagamento allo stesso dell'imposta municipale propria (IMU).

Lo stesso comma 907 prevede anche che gli enti beneficiari, in caso di disavanzo, possono «applicare al bilancio la quota del risultato di amministrazione accantonato nel fondo anticipazioni per il rimborso triennale dell'anticipazione».

La copertura finanziaria della norma è assicurata dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'articolo 243-ter del TUEL.

Fondo pluriennale vincolato per i lavori pubblici

I commi 909-911 modificano il decreto istitutivo dell'armonizzazione contabile (art. 56 comma 4 del D. Lgs. n. 118 del 2011) e l'art. 183, comma 3 del TUEL, prevedendo che le economie delle spese di investimento per lavori pubblici concorrono alla determinazione del fondo pluriennale secondo le modalità definite con decreto interministeriale di modifica dei principi contabili, da adottarsi entro il 30 aprile 2019, su proposta della Commissione Arconet.

Nello specifico, il comma 911 modifica il comma 1-ter dell'articolo 200 del TUEL, prevedendo che per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa in scadenza su più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto, al momento dell'attivazione del primo impegno, di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento, anche se la forma di

copertura è stata già indicata nell'elenco annuale del programma triennale dei lavori pubblici previsto dall'articolo 21 del D. Lgs. n. 50 del 2016 (attualmente si fa invece riferimento al piano delle opere pubbliche di cui all'art. 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006).

Periferie urbane: programma straordinario

Ai sensi dei commi 913-916, le risorse finanziarie derivanti dalle eventuali economie di gestione o comunque realizzate in fase di appalto, o in corso d'opera, nonché quelle costituite dagli eventuali ulteriori residui relativi ai finanziamenti assegnati per la realizzazione dei progetti inseriti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia sono revocate e rimangono acquisite al fondo a tale scopo istituito nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri o, se finanziate, al Fondo per lo sviluppo e la coesione, per essere destinate, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, al finanziamento di spese di investimento dei comuni e delle città metropolitane.

Le convenzioni stipulate nell'ambito del programma producono effetti nel corso dell'anno 2019, ma unicamente con riguardo al rimborso delle spese sostenute e certificate dagli enti beneficiari in base al cronoprogramma.

Al rimborso delle spese sostenute e certificate si provvede mediante utilizzo dei residui iscritti sul Fondo di sviluppo e coesione per le medesime finalità.

Fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana

Il comma 920 prevede che per incrementare le risorse destinate al finanziamento di iniziative urgenti dei comuni in materia di sicurezza urbana, anche attraverso l'assunzione a tempo determinato di personale della polizia municipale, il Fondo per la sicurezza urbana istituito dall'art. 35-*quater*, del D. L. n. 113 del 2018 è incrementato di 25 milioni di euro per l'anno 2019, di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

Fondo di solidarietà comunale

Il comma 921 prevede che il Fondo di solidarietà comunale è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al D.P.C.M. 7 marzo 2018 (G. U. n. 83 del 10 aprile 2018, s. o. n.17), salve le operazioni aritmetiche relative ai nuovi comuni risultanti da procedure di fusione.

Rimangono confermate le modalità di erogazione degli importi da parte del Ministero dell'interno e le modalità di recupero da parte dell'Agenzia delle entrate degli importi dovuti a titolo di alimentazione del Fondo.

Rimane inoltre confermato l'accantonamento di 15 milioni di euro di cui all'art. 7 del predetto D.P.C.M. e il prioritario utilizzo dello stesso per le medesime finalità dell'anno 2018.

Il riparto del predetto accantonamento è effettuato con uno o più decreti del Ministro dell'interno.

Proventi impianti alimentati da fonti rinnovabili

Il comma 953 dispone che i proventi economici liberamente pattuiti dagli operatori del settore con gli enti locali, nel cui territorio insistono impianti alimentati da fonti rinnovabili, sulla base di accordi bilaterali sottoscritti prima del 3 ottobre 2010 restano acquisiti nei bilanci degli enti locali, mantenendo detti accordi piena efficacia.

Dalla data del 1° gennaio 2019, fatta salva la libertà negoziale delle parti, gli accordi medesimi sono rivisti alla luce del decreto del MISE 10 settembre 2010 (G. U. n. 219 del 18 settembre 2010), e segnatamente dei criteri contenuti nell'Allegato 2 [Ministero dello sviluppo economico, D. M. 10/09/2010, Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili pubblicato nella G. U. 18 settembre 2010, n. 219] al medesimo decreto.

Gli importi già erogati e da erogare in favore degli enti locali concorrono alla formazione del reddito d'impresa del titolare dell'impianto alimentato da fonti rinnovabili.

Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Ai sensi del comma 960, gli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario possono richiedere al Ministro dell'interno un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, nella misura massima del 50 per cento dell'anticipazione massima concedibile, da riassorbire in sede di concessione dell'anticipazione stessa a seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Le somme anticipate devono essere destinate al pagamento dei debiti fuori bilancio nei confronti delle imprese per beni, servizi e forniture, previo formale riconoscimento degli stessi, nonché a effettuare transazioni e accordi con i creditori. In caso di diniego del piano di riequilibrio finanziario da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, ovvero di mancata previsione nel predetto piano delle prescrizioni per l'accesso al Fondo di rotazione, le somme anticipate sono recuperate dal Ministero dell'interno.

Le somme recuperate sono versate alla contabilità speciale relativa al citato Fondo di rotazione.

Rinegoziazione mutui gestiti da Cassa depositi e prestiti S.p.a. per conto del MEF

In base ai commi 961-964, i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti Spa (CDP) a comuni, province e città metropolitane, trasferiti al MEF possono essere oggetto di operazioni di rinegoziazione che determinino una riduzione totale del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, ferma restando la data di scadenza prevista nei vigenti piani di ammortamento.

La gestione delle attività strumentali al perfezionamento delle operazioni di rinegoziazione è effettuata dalla CDP.

Possono essere oggetto di rinegoziazione i mutui che, alla data del 1° gennaio 2019, presentino le seguenti caratteristiche:

- a) interessi calcolati sulla base di un tasso fisso;
- b) oneri di rimborso a diretto carico dell'ente locale beneficiario dei mutui;
- c) scadenza dei prestiti successiva al 31 dicembre 2022;
- d) debito residuo da ammortizzare superiore a 10.000 euro;
- e) mancanza di rinegoziazione ai sensi del decreto del MEF (G. U. n. 144 del 24 giugno 2003);
- f) senza diritto di estinzione parziale anticipata alla pari;
- g) non oggetto di differimenti di pagamento delle rate di ammortamento autorizzati dalla normativa applicabile agli enti locali i cui territori sono stati colpiti da eventi sismici.

L'individuazione dei mutui che possono essere oggetto delle operazioni di rinegoziazione, nonché la definizione dei criteri e delle modalità di perfezionamento di tali operazioni è differita all'emanazione un decreto di natura non regolamentare del MEF, da emanarsi entro il 28 febbraio 2019.

Riduzione Fondo crediti di dubbia esigibilità enti locali

La problematica riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità enti locali è trattata nei commi 1015-1018, nei quali è previsto che gli enti locali, nel corso del 2019, possono variare il bilancio di previsione 2019-2021 per ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per l'esercizio 2019 nella missione «Fondi e Accantonamenti» ad un valore pari all'80 per cento dell'accantonamento quantificato nell'allegato al bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità, se sono verificate entrambe le seguenti condizioni:

- a) con riferimento all'esercizio 2018 l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali e le fatture ricevute e scadute nell'esercizio 2018 sono state pagate per un importo complessivo superiore al 75 per cento del totale ricevuto;

b) se il debito commerciale residuo rilevato alla fine del 2018 si è ridotto del 10 per cento rispetto a quello del 2017, o è nullo o costituito solo da debiti oggetto di contenzioso o contestazione.

La facoltà può essere esercitata anche dagli enti locali che, pur non soddisfacendo i criteri innanzi visti, rispettano entrambe le seguenti condizioni:

a) l'indicatore di tempestività dei pagamenti, al 30 giugno 2019 è rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali e le fatture ricevute e scadute nel semestre sono state pagate per un importo complessivo superiore al 75 per cento del totale ricevuto;

b) se il debito commerciale residuo si è ridotto del 5 per cento rispetto a quello al 31 dicembre 2018, o è nullo o costituito solo da debiti oggetto di contenzioso o contestazione.

Queste disposizioni non si applicano agli enti che, con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, non hanno pubblicato nel proprio sito internet, entro i termini previsti dalla legge, gli indicatori concernenti i tempi di pagamento ed il debito commerciale residuo e che, con riferimento ai mesi precedenti all'avvio di SIOPE+ non hanno trasmesso alla piattaforma elettronica dei crediti commerciali le comunicazioni relative al pagamento delle fatture.

Poteri sostitutivi del Prefetto in caso di mancata approvazione del bilancio degli enti locali

In base al comma 1132, lett. c), viene resa permanente l'applicazione della procedura che attribuisce al prefetto i poteri di impulso e sostitutivi relativi alla nomina del commissario *ad acta* incaricato di predisporre lo schema del bilancio di previsione degli enti locali, ovvero di provvedere all'approvazione del bilancio stesso, in caso di inadempimento dell'ente locale all'obbligo di approvazione del bilancio di previsione e dei provvedimenti necessari al riequilibrio di bilancio.

Proroga termini in materia di razionalizzazione del patrimonio pubblico

Il comma 1133, lett. c) estende all'anno 2019 il blocco dell'adeguamento automatico dei canoni di locazione passiva per gli immobili condotti dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT e utilizzati a fini istituzionali.

Proroga di termini in materia di edilizia scolastica

In base al comma 1138, lett. a) è prorogato (dal 31 dicembre 2018) al 31 dicembre 2019 il termine per i pagamenti da parte degli enti locali, secondo gli stati di

avanzamento dei lavori debitamente certificati, relativi alla riqualificazione e messa in sicurezza degli istituti scolastici statali.

4.9 L'ISTITUZIONE DEI MUNICIPI

Nel diritto romano i *municipia* «erano agglomerati urbani fuori Roma e con autonomia amministrativa [...] composti da cittadini romani»¹³⁸.

In modo più specifico il municipio era nel periodo più antico della Repubblica romana «ciascuna delle comunità cittadine che erano private della sovranità per essere annesse a Roma senza godere dei diritti politici, ricevendo in cambio soltanto alcune concessioni (come l'elezione di magistrati propri); con l'estendersi della cittadinanza romana ai soci italici (nel 90 a.C.), ciascuna delle città alleate che ebbero un ordinamento municipale, caratterizzato da una magistratura di duumviri con funzioni giurisdizionali affiancati da altri due con funzioni amministrative; in età imperiale, con l'estensione della cittadinanza a tutti gli abitanti dell'impero, che, con un'autonomia più apparente che sostanziale, ebbe un Senato e magistrati propri, limitati, però, alla registrazione degli atti, alla sorveglianza dell'amministrazione finanziaria, alla giurisdizione civile e criminale in cause di minore importanza»¹³⁹.

Esistevano i *municipia cum suffragio*, i cui cittadini avevano diritto di voto in Roma e *sine suffragio*, i cui cittadini erano privi di tale diritto.

Ai giorni nostri, una delle maggiori innovazioni che la L. n. 142/1990 aveva apportato nel sistema delle autonomie locali territoriali era quella dei municipi¹⁴⁰, previsti dall'art. 12, il quale aveva disposto che la legge regionale poteva prevedere l'istituzione nei territori delle comunità interessate, con il compito di gestire i servizi di base nonché altre funzioni delegate dal comune.

Lo statuto del comune doveva regolare l'elezione, contestualmente al consiglio comunale, di un prosindaco e di due consultori da parte dei cittadini residenti nel municipio, sulla base di liste concorrenti e tra candidati ivi residenti ed eleggibili a consigliere comunale.

Successivamente la L. n. 265/1999, con l'art. 6 era intervenuta sulla disciplina dei municipi ed aveva previsto che: «1. lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di cui all'articolo 11, comma 3 [ovvero delle comunità interessate dalla procedura d'istituzione di nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui].

Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione».

¹³⁸ MARRONE M., *Istituzioni di diritto romano*, Palermo, Palumbo, 1989, p. 369.

¹³⁹ BATTAGLIA B., *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino, UTET, 1981, vol. XI, p. 80.

¹⁴⁰ *Municipiūm*, voce dotto, lat. comp. da *munia* "doveri, oneri" e dal tema di *capere* "prendere, assumere".

Ora il D. Lgs. n. 267/2000 disciplina i municipi all'art. 16, il quale dispone che:
«1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione».

Come si può vedere, procedendo dalla L. n. 142/1990 al D. Lgs. n. 267/2000, si registra il passaggio della competenza ad istituire i municipi dalla Regione «art. 12 L. n. 142/1990, "la legge regionale di cui al comma 3 dell'articolo 11 può prevedere l'istituzione di municipi"», al conferimento della competenza allo statuto del nuovo comune «art. 16 D. Lgs. n. 267/2000, "nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse"».

Si supera così il *vulnus* presente nell'art. 12 della L. n. 142/1990, a causa della violazione del principio dell'autonomia comunale, poiché doveva essere lo statuto del nuovo comune (come poi si è verificato) a spostare il baricentro della questione "municipi" dalla Regione al comune, potendo ora lo statuto ed il regolamento comunale disciplinare «l'organizzazione e le funzioni dei municipi» e potendo prevedere «anche organi eletti a suffragio universale diretto».

6.9.1. La natura giuridica dei municipi

Con riguardo alla natura giuridica dei municipi, è opportuno partire dalla premessa che essi non sono classificabili come enti locali; infatti l'art. 2, comma 1, del TUEL prevede che «ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le Unioni di comuni».

Acclarato, dunque, che i municipi non sono enti locali, essi possono essere annoverati o tra gli enti di decentramento di funzioni e servizi comunali o di deconcentrazione.

Il principio del decentramento amministrativo è sancito dall'art. 5 Cost., in base al quale «la Repubblica [...] attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo [e] adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Il termine «decentramento è un fenomeno organizzativo che può assumere forme diverse: burocratico (il quale comporta soltanto il trasferimento di competenze da organi centrali a organi periferici di uno stesso ente), oppure autarchico (se comporta

l'affidamento, ad enti diversi dallo Stato, del compito di soddisfare la cura di alcuni bisogni pubblici)»¹⁴¹.

Perché sia possibile riconoscere la sussistenza dell'anzidetto modello organizzativo, è necessario che le funzioni trasferite agli organi periferici riguardino anche l'esercizio di attività decisoria e non semplicemente esecutiva, preparatoria o strumentale.

Se ciò non avviene, occorre discorrere di deconcentrazione, comprendendo con tale termine una figura organizzativa, nella quale i compiti sono ripartiti tra gli organi complessi di una medesima organizzazione, con la distribuzione delle funzioni che attiene ad attività non del tutto autonome, ma con compiti attribuiti agli uffici periferici esecutivi, persistendo in capo agli uffici centrali il potere di assumere la decisione finale.

I municipi non hanno, inoltre, natura di enti esponenziali; di conseguenza la rappresentatività, da un lato e il perseguimento degli interessi generali della popolazione del comune, dall'altro, rimangono nella competenza dell'ente locale territoriale nato dal processo di fusione, mentre i municipi gestiscono funzioni o servizi secondo le norme indicate dallo statuto.

I municipi non sono soggetti giuridici distinti dal comune, ragione per la quale, il giudizio elettorale concernente le operazioni elettorali del consiglio municipale, va introdotto attraverso notifica degli atti al solo comune (Cons. Stato, Sez. V, 22 ottobre 2002, n. 5792); e non hanno legittimazione processuale per la tutela degli interessi loro affidati, spettando tale tutela alla persona giuridica comune, di cui gli stessi sono parte (Cons. Stato, Sez. V, n. 5792/2002; TAR Firenze, n. 70/1988).

6.9.2 Gli organi

Per quanto riguarda gli organi del comune, l'art. 16, comma 2 del TUEL, prevede che nei comuni istituiti a seguito di procedimento di fusione, dev'essere lo statuto e il regolamento di funzionamento comunale a disciplinare l'organizzazione dei municipi, lasciando così intendere che all'interno del termine «organizzazioni» sia compresa anche la struttura degli organi che in base alle disposizioni statutarie possono essere «eletti a suffragio universale diretto».

Ciò significa che spetta al comune, sia l'individuazione degli organi del municipio, sia la modalità elettiva diretta o indiretta che si determina con la designazione da parte del consiglio comunale o del Sindaco¹⁴².

Con il vigente art. 16 del TUEL, l'elezione diretta degli organi municipali non è l'unica strada percorribile, essendovi anche l'individuazione diretta di tali organi sulla base di

¹⁴¹ CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 60.

¹⁴² Ai sensi dell'art. 50, comma 8, del D. LGS. n. 267/2000 «sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio, il Sindaco e il Presidente della Provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune e della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni».

una maggiore centralità che l'ordinamento assegna al comune rispetto al suffragio universale diretto; fatto che può trovare la sua *ratio* nella volontà di evitare possibili conflitti che possono insorgere tra organi pubblici, quando in un ente vi siano più soggetti giuridici che traggano la loro legittimazione direttamente dal corpo elettorale.

Ai sensi dell'art. 16, comma 2, del TUEL «si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione».

Ciò detto, è del tutto chiaro che il vigente art. 16 del TUEL, a differenza di quanto previsto nella pregressa normativa sui municipi, non specifica né gli organi degli stessi, né il metodo della loro nomina, conferendo, così, ai rappresentanti del comune, maggiore possibilità decisionale su tale tipologia di *governance*.

La disciplina giuridica previgente (art. 12, L. n. 142/1990) vincolava le norme statutarie a indicare quali organi necessari del municipio, il prosindaco e due consultori, eletti dai cittadini residenti nel territorio della comunità d'origine.

La legge ora non prevede più nulla con riguardo all'elettorato attivo e passivo o alle incompatibilità; è comunque da escludere che lo statuto comunale possa disporre nuove cause di incompatibilità o di ineleggibilità, essendo queste prerogative della vigente normativa¹⁴³.

6.9.3 Le funzioni

I municipi svolgono funzioni di partecipazione e di decentramento, mentre nella precedente normativa i municipi avevano «il compito di gestire i servizi di base nonché altre funzioni delegate dal comune».

In questo si avvicinano alle circoscrizioni di decentramento comunale, previste dall'art. 17 del TUEL, il quale, ai commi 1 e 2 prevede che «1. i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento».

Nei municipi, così come dispone l'art. 16, comma 2 del TUEL, «l'organizzazione e le funzioni dei municipi» sono disciplinate dallo statuto che potrà prevedere che essi abbiano compiti di gestione relativamente ai servizi di base e funzioni delegate, al pari delle circoscrizioni comunali o viceversa compiti solo partecipativi, come nel caso delle frazioni comunali.

¹⁴³ D. Lgs. n. 267/2000, artt. 55 ss.; L. 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*; D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

6.9.4 Rapporto tra municipi, frazioni e circoscrizioni

Ricapitolando, mentre i municipi sono figure di decentramento comunale che non costituiscono un nuovo ente locale e di conseguenza sono prive di personalità giuridica, la frazione è la parte del territorio comunale che corrisponde a un centro abitato staccato dal capoluogo¹⁴⁴ che in alcune Regioni non è soltanto suddivisione amministrativa di un comune, ma è anche soggetto di diritto pubblico che ha un proprio separato demanio, fatto che consente agli abitanti della frazione il beneficio di determinati usi civici.

A volte i demani gestiti a livello di frazione assumono il nome di «*comunelli*» che sono residui del periodo alto-medievale, nel corso del quale la proprietà collettiva era la regola.

La frazione è presa in considerazione anche ai fini dell'istituzione di uffici di stato civile e anagrafe differenziati, ai sensi dell'art. 4 della L. n. 1228/1954.

Le circoscrizioni, invece, sono organi del comune dotate di autonomia, attraverso cui si esercita il decentramento, al fine dell'esercizio delle funzioni delegate dal comune e per consentire la partecipazione, la consultazione e la gestione dei servizi di base.

L'art. 17 del TUEL prevede che i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, hanno facoltà di articolare il territorio in circoscrizioni, disciplinando la loro organizzazione e funzioni attraverso lo statuto e apposito regolamento, significando, altresì, che la popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti, in base alla L. n. 191/2009¹⁴⁵.

Nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo *status* dei membri e i relativi modi di elezione, nomina o designazione.

I modi di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei membri degli organi esecutivi, sono comunque disciplinati in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive, secondo le disposizioni dell'articolo 73, commi 1 e 3 e agli uffici pubblici.

¹⁴⁴ L'art. 9 della L. 24 dicembre 1954, n. 1228, *Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*, in G. U. 12 gennaio 1955, n. 8, prevede che: «il comune provvede all'individuazione e delimitazione delle località abitate, alla suddivisione del territorio comunale in frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate, ed alla esecuzione degli adempimenti connessi, che saranno prescritti dal regolamento. I limiti e i segni relativi agli adempimenti anzidetti saranno tracciati su carte topografiche concernenti il territorio comunale. Il piano topografico costituito dalle carte di cui al comma precedente sarà sottoposto, per l'esame e l'approvazione, all'Istituto centrale di statistica e sarà tenuto al corrente a cura del comune».

¹⁴⁵ L. 23 dicembre 2009 n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*, in G. U. 30 dicembre 2009, n. 302, S. O., art. 2, comma 186, lett. b).

Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.

Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.

Ciò detto, occorre che gli organi politici del comune nato dal processo di fusione valutino le interazioni che possono nascere tra i vari organismi di decentramento.

A seguito del procedimento di fusione comunale può verificarsi che le frazioni eventualmente preesistenti coesistano con i municipi oppure che il nuovo comune sorto dal processo di fusione non istituisca municipi e mantenga le frazioni.

Allo scopo di evitare eventuali contrasti tra i soggetti di decentramento comunale, è necessario che lo statuto e il regolamento del comune nato dalla fusione disciplinino i modi con cui i vari livelli di governo sub-comunali interagiscono tra loro e con il comune.

7. FUNZIONI FONDAMENTALI, LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, COSTO STORICO E FABBISOGNO STANDARD

7.1 Le funzioni amministrative comunali e i livelli essenziali delle prestazioni

Giunti a questo punto occorre soffermarsi, quindi, su due importanti categorie: quella delle «funzioni fondamentali» e quella dei «livelli essenziali delle prestazioni».

Il termine «funzione» è polisemico, vale a dire è portatore di una molteplicità di significati.

In primis, si potrebbe affermare che la «funzione» è l'attività compiuta un soggetto nell'interesse altrui ovvero l'attività di cura e di realizzazione concreta degli interessi della collettività da parte dei soggetti pubblici a ciò preposti, attraverso la quale sono implementate le previsioni legislative astratte.

Tradizionalmente si sostiene che la funzione è legata in modo inscindibile all'azione autoritativa dello Stato o di un ente pubblico, tant'è che essa (la funzione amministrativa) è la ragione sostanziale dell'amministrazione pubblica nei confronti della società e ha per oggetto specifico le attività che debbono essere compiute per soddisfare gli interessi concreti, attuali e futuri, dei cittadini e prodromicamente le scelte preliminari necessarie alla loro cura.

È del tutto evidente che la funzione amministrativa ha natura stabile e duratura; vale a dire che non è ristretta solo al raggiungimento di uno scopo puntuale; e contestualmente è il prodotto di una norma o di un complesso di norme giuridiche che rappresentano la fonte della funzione amministrativa stessa e che individuano il suo campo d'intervento, la materia che essa disciplina, il suo scopo, i soggetti destinatari della stessa.

Detto in altri termini «la funzione amministrativa può definirsi, pertanto, come l'attività che lo Stato e gli altri enti pubblici pongono in essere per provvedere alla cura degli interessi affidati loro, seppur nei limiti tracciati dalle norme legislative e regolamentari»¹⁴⁶.

Funzione amministrativa, dunque, come complesso sistematico di compiti, posti in essere in capo al potere esecutivo, con il fine ultimo del perseguimento degli obiettivi legislativi per il tramite dell'atto amministrativo.

La Costituzione all'art. 114, comma 2, dispone che «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» e nell'art. 118, comma 1, specifica che le «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; mentre al comma 2 prevede che «i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di

¹⁴⁶ MIRABELLE M., DI STEFANO M., ALTIERI A., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 703.

funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» e all'art. 119, dopo aver previsto che i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome; stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri; dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio; sono beneficiari di fondo perequativo istituito da parte dello Stato è disposto al comma 4 che le suddette risorse [...] consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Si è in presenza, dunque, di «funzioni amministrative» comunali «attribuite» (art. 118, comma 1, Cost. e art. 119, comma 4, Cost.); «proprie» e «conferite» (art. 118, comma 2, Cost.)¹⁴⁷, per significare come l'ordinamento costituzionale distingue all'interno della categoria di genere «funzioni amministrative» ulteriori categorie di specie aventi un proprio e specifico significato¹⁴⁸ che occorre indagare, al fine di una maggiore comprensione dei confini dell'azione amministrativa dei comuni.

La funzione amministrativa può essere definita come il prodotto dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione, visto che la pubblica amministrazione si avvale dell'apposito potere che le è stato attribuito per il conseguimento degli scopi indicati dalla legge e rappresenta l'applicazione concreta delle leggi, potendo essere considerata come una sorta di tecnica giuridica, per il tramite della quale si persegue uno fine ben precisato dalla legge¹⁴⁹.

Per ciò che riguarda le funzioni «proprie» e le funzioni «conferite», si dirà che esse sono cosa differente l'una dall'altra¹⁵⁰.

¹⁴⁷ La differente denominazione delle funzioni amministrative fa parlare la dottrina di «guazzabuglio» (BARTOLE S.-BIN R.- FALCON G. -TOSI R., *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 187; o «rovo» terminologico (BIN R., *La funzione amministrativa*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, p. 111, ora di «arcano costituzionale» (CAMERLENGO Q., Art. 118 Cost., in BIFULCO R.- CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 2337), ora di «dilemma qualificatorio» (A. CELOTTO-A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, , *Le funzioni amministrative*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie.*, p. 183), ora di «balletto delle qualificazioni» (A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2002, p. 308; ID., *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 36 ss.), ora, infine, di «rompicapo» (CORTESE F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del federalismo*), 2003, p. 847. Per quanto sopra, si fa rimando a NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 109.

¹⁴⁸ Corte costituzionale, 26 giugno 2007 n. 238, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la Regione Friuli Venezia-Giulia; «[...] la Corte osserva che le «funzioni proprie» possono identificarsi con quelle fondamentali, negandosi che possa distinguersi fra le «funzioni fondamentali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» degli Enti locali, di cui all'art. 118, secondo comma, Cost. [...]».

¹⁴⁹ Ai sensi dell'art. 357 cod. pen., la funzione amministrativa, disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, è caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

¹⁵⁰ «L'interpretazione che riconduce il richiamo alle funzioni *proprie* e *conferite* ad un'endiadi, di tal che l'uno aggettivo non sarebbe nient'altro che il mero complemento dell'altro, pur avendo il pregio di semplificare notevolmente il quadro desumibile dalle disposizioni in argomento, rischia di svalutare in maniera eccessiva il dato letterale: il secondo comma dell'art. 118 Cost., infatti, innanzitutto, non fa riferimento alle funzioni «*proprie* e *conferite*», bensì alla titolarità locale di funzioni amministrative *proprie* «e di quelle» *conferite* – dal che pare preferibile dedurne l'essere le seconde

Le funzioni «proprie» comunali sembrerebbero essere quelle funzioni amministrative ritenute dallo Stato o dalla Regione specifiche di un livello territoriale; quelle che sono a titolarità necessaria comunale; mentre le funzioni amministrative «conferite» ad un ente locale sembrerebbero doversi ricondurre a funzioni *ulteriori* rispetto a quelle «proprie»; in sostanza sarebbero funzioni amministrative che andrebbero ad aggiungersi a quest'ultime, la cui individuazione sarebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, tanto statale, quanto regionale, in sede di attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

Precisando ulteriormente in merito alle funzioni «conferite» ai diversi livelli di governo, si osserva che esse si configurano come «funzioni non proprie», non tipiche di un particolare ente locale territoriale, ma a ciascuno di essi attribuite sulla base di puntuali valutazioni del legislatore statale o regionale, poste in essere per l'implementazione del decentramento amministrativo tenuto conto delle esigenze unitarie relative alle diverse materie, banco di prova su cui verificare il rispetto da parte del legislatore del principio di sussidiarietà.

Per ciò che attiene all'allocazione delle funzioni amministrative, *proprie* e *conferite*, si dirà che essa è affidata allo Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. ed alle Regioni in quelle di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost..

Relativamente alle funzioni «attribuite», parte della dottrina rileva che «[...] potrebbe, in ipotesi, sostenersi che tra l'*attribuzione* ed il *conferimento* l'elemento distintivo vada ricercato nella «*spettanza in fatto ed in diritto*» di una determinata funzione ad un determinato ente territoriale, la quale sembrerebbe caratterizzare la prima piuttosto che il secondo: in altri termini, nell'*attribuzione* sembrerebbe risultare prevalente il profilo *sostanziale* dell'*appartenenza* di ciò che si attribuisce al soggetto cui si attribuisce, mentre nel *conferimento* sembrerebbe imporsi il profilo *formale* dell'*assegnazione*, della *concessione* di una determinata funzione ad un determinato ente territoriale, a prescindere, cioè, dall'essere o meno tale assegnazione in qualche modo «*doverosa*»[...]»¹⁵¹.

Relativamente alle funzioni «attribuite» si tende ad escludere che vi sia un significato particolare del termine «*attribuzione*» di funzioni amministrative, rilevando come il legislatore costituzionale abbia usato la suddetta disposizione, per indicare, in modo del tutto generico, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi enti territoriali, osservando che la locuzione «funzioni amministrative attribuite» rappresenta piuttosto «*un contenitore vuoto che si riempie, trovando specificazione, attraverso le funzioni proprie e conferite di cui all'art. 118, secondo comma Cost., comunque tutte attribuite dal legislatore statale o regionale*»¹⁵².

altre rispetto alle prime»; vedi NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 162-163.

¹⁵¹ NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 127.

¹⁵² NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 130.

Di «funzioni fondamentali», invece, “parla” l’art. 117, comma 2, lett. p) «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie [...] legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane»; mentre di solo di «funzioni» “parla” la Costituzione all’art. 118, comma 1 «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e 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».

La L. n. 42/2009, prevede le funzioni fondamentali all’art. 11, relativamente ai principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane e all’art. 21, comma 2, nel quale è disposto che l’articolazione del bilancio avvenga in funzioni e relativi servizi, così come prevede il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194; mentre l’art. 21, comma 3 avverte che «per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale».

Di funzioni fondamentali dei comuni si discorre anche nel D. L. n. 95/3012, art. 19, il quale introduce modificazioni all’articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni e dispone che: «sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica»¹⁵³.

Superata l'assimilazione delle funzioni fondamentali al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica, 31 gennaio 1996, n. 194¹⁵⁴, è ora utile riferire le funzioni fondamentali alle "missioni" del bilancio armonizzato, previsto dal D. Lgs. n. 118/2011¹⁵⁵.

Il D. Lgs. n. 118/2011, all'art. 13, *Definizione del contenuto di missione e programma*, prevede che: «1. La rappresentazione della spesa per missioni e programmi costituisce uno dei fondamentali principi contabili di cui all'articolo 3. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni di cui all'articolo 2 utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni».

¹⁵³ Per un approfondimento del quadro normativo sulle funzioni vedi:

Art. 21 Legge 42/2009 *"Delega la Governo in materia di federalismo fiscale"*; art. 14 del D. L. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010; art. 16 legge n. 148/2011; art. 30 TUEL *"Convenzioni"*; art. 32 TUEL *"Unioni di comuni"*; art. 33, comma 3-*bis* d. lgs. n. 163/2006 (Centrale unica di committenza); allegato 14 del d. lgs. n. 118/2011 prima e seconda parte; d. p. r. n. 160/2010 *"Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive"*; art 8 Legge n. 150/2000; decreto Ministero dell'interno 13 settembre 2013 *"Determinazione dei contenuti e delle modalità delle attestazioni dei Comuni comprovanti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata delle funzioni"*.

¹⁵⁴ D. P. R. 31 gennaio 1996, n. 194, *Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D. Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in Gazz. Uff. 13 aprile 1996, n. 87, S.O. Il suddetto D. P. R. n. 194/1996, nella denominazione delle unità elementari e degli aggregati di bilancio, prevedeva le «funzioni», come specificazioni dei Titoli e per i Comuni rilevava n. 12 «funzioni» che a loro volta si articolavano in servizi, così come previsto nel modello 2 del bilancio di previsione annuale dei comuni e delle Unioni di comuni.

¹⁵⁵ D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, in Gazz. Uff. del 26 luglio 2011, n. 172.

Inoltre, l'art. 45 del D. Lgs. n. 118/2011, dispone che: «1. Le previsioni di spesa del bilancio di previsione sono classificate secondo le modalità indicate all'art. 14 in:

a) missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate;
b) programmi, che rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto. I programmi sono ripartiti in titoli e sono raccordati alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), secondo le corrispondenze individuate nel glossario, di cui al comma 3-ter dell'art. 14, che costituisce parte integrante dell'allegato n. 14.

2. Ai fini della gestione, i programmi sono ripartiti in macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli. I macroaggregati di spesa delle regioni sono individuati dall'elenco di cui all'allegato n. 14. La Giunta, contestualmente alla proposta di bilancio, trasmette, a fini conoscitivi, la proposta di articolazione dei programmi in macroaggregati».

A sua volta il D. L. n. 95/2012¹⁵⁶, all'art. 19, che modifica a sua volta l'art. 14 del D. L. n. 78/2010 prevede che sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

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

¹⁵⁶ D. L. 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, in G. U. 6 luglio 2012, n. 156, S.O.

Di seguito è riportato l'elenco delle Missioni e dei Programmi e l'articolazione delle funzioni fondamentali abbinata alle missioni e ai programmi.

MISSIONE		01	<i>Servizi istituzionali, generali e di gestione</i>
0101	Programma	01	Organi istituzionali
0102	Programma	02	Segreteria generale
0103	Programma	03	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato
0104	Programma	04	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
0105	Programma	05	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali
0106	Programma	06	Ufficio tecnico
0107	Programma	07	Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile
0108	Programma	08	Statistica e sistemi informativi
0109	Programma	09	Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali
0110	Programma	10	Risorse umane
0111	Programma	11	Altri servizi generali
0112	Programma	12	Politica regionale unitaria per i servizi istituzionali, generali e di gestione <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		02	<i>Giustizia</i>
0201	Programma	01	Uffici giudiziari
0202	Programma	02	Casa circondariale e altri servizi
0203	Programma	03	Politica regionale unitaria per la giustizia <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		03	<i>Ordine pubblico e sicurezza</i>
0301	Programma	01	Polizia locale e amministrativa
0302	Programma	02	Sistema integrato di sicurezza urbana
0303	Programma	03	Politica regionale unitaria per la giustizia <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		04	<i>Istruzione e diritto allo studio</i>
0401	Programma	01	Istruzione prescolastica
0402	Programma	02	Altri ordini di istruzione
0403	Programma	03	Edilizia scolastica <i>(solo per le Regioni)</i>
0404	Programma	04	Istruzione universitaria
0405	Programma	05	Istruzione tecnica superiore
0406	Programma	06	Servizi ausiliari all'istruzione
0407	Programma	07	Diritto allo studio
0408	Programma	08	Politica regionale unitaria per l'istruzione e il diritto allo studio <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		05	<i>Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali</i>
0501	Programma	01	Valorizzazione dei beni di interesse storico

0502	Programma	02	Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale
0503	Programma	03	Politica regionale unitaria per la tutela dei beni e attività culturali <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		06	<i>Politiche giovanili, sport e tempo libero</i>
0601	Programma	01	Sport e tempo libero
0602	Programma	02	Giovani
0603	Programma	03	Politica regionale unitaria per i giovani, lo sport e il tempo libero <i>(solo per le Regioni)</i>

MISSIONE		07	Turismo
0701	Programma	01	Sviluppo e la valorizzazione del turismo
0702	Programma	02	Politica regionale unitaria per il turismo <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa
0801	Programma	01	Urbanistica e assetto del territorio
0802	Programma	02	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare
0803	Programma	03	Politica regionale unitaria per l'assetto del territorio e l'edilizia abitativa <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
0901	Programma	01	Difesa del suolo
0902	Programma	02	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale
0903	Programma	03	Rifiuti
0904	Programma	04	Servizio idrico integrato
0905	Programma	05	Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione
0906	Programma	06	Tutela e valorizzazione delle risorse idriche
0907	Programma	07	Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli Comuni
0908	Programma	08	Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento
0909	Programma	0909	Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		10	Trasporti e diritto alla mobilità
1001	Programma	01	Trasporto ferroviario
1002	Programma	02	Trasporto pubblico locale
1003	Programma	03	Trasporto per vie d'acqua
1004	Programma	04	Altre modalità di trasporto
1005	Programma	05	Viabilità e infrastrutture stradali
1006	Programma	06	Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		11	Soccorso civile
1101	Programma	01	Sistema di protezione civile
1102	Programma	02	Interventi a seguito di calamità naturali
1103	Programma	03	Politica regionale unitaria per il soccorso e la protezione civile <i>(solo per le Regioni)</i>
MISSIONE		12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
1201	Programma	01	Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido
1202	Programma	02	Interventi per la disabilità
1203	Programma	03	Interventi per gli anziani
1204	Programma	04	Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale
1205	Programma	05	Interventi per le famiglie

Come rileva autorevole dottrina, «[...] l'elenco contenuto nell'art. 19 del D. L. n. 95/2012 conferma una individuazione dei compiti fondamentali dei comuni per ambiti funzionali, piuttosto che per specifiche funzioni e servizi»¹⁵⁷.

¹⁵⁷ MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in *Federalismi*, 19 dicembre 2012

Il comma 1, modificando l'articolo 14 del D. L. n. 78/2010 (convertito in L. n. 122/2010), dispone che «i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi *software*, l'approvvigionamento di licenze per il *software*, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica».

L'elenco delle funzioni fondamentali indicate è valido per tutti i comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica e sostituisce il precedente elenco provvisorio di funzioni, contenuto nell'articolo 21, comma 3, della legge n. 42/2009 sul Federalismo fiscale.

Il D. L. n. 95/2012, all'art. 19, prevede che i comuni interessati assicurano l'attuazione dello svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali:

a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;

b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28 e che in caso di decorso dei termini, il Prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

Poi è stata dettata una nuova tempistica concernente il trasferimento delle funzioni fondamentali dei comuni alle forme associative, prevista dall'art. 14, comma 1-*ter* del D. L. n. 78/2010:

a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali;

b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali;

b-*bis*) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-*ter*, il Prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Tali termini sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, comma 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D. L. n. 210/2015, art. 4, comma 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D. L. 244/2016, art. 5, comma 6) e infine al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018).

Il D. L. n. 91/2018 cd. “Milleproroghe”, approvato in modo definitivo il 20 settembre 2018, ha disposto la proroga dell’obbligo dei piccoli comuni di esercizio associato delle funzioni fondamentali, tra cui il servizio rifiuti.

Il comma 2-*bis* dell’art. 1 del D. L. n. 91/2018, proroga al 30 giugno 2019 il termine entro il quale diviene obbligatoria la gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, D. L. n. 78/2010).

Tra le funzioni fondamentali il cui esercizio associato diviene obbligatorio c’è quello della raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi¹⁵⁸.

Con riguardo invece, ai livelli essenziali delle prestazioni, si dirà che il «livello essenziale delle prestazioni» è dato da un complesso d’indicatori che ineriscono al godimento dei diritti civili e sociali che è necessario siano posti in essere e garantiti sull’intero territorio del nostro Paese, al fine di garantire la sua unità economica e la sua coesione sociale e per eliminare gli squilibri economici e sociali (federalismo solidaristico) e offrire ogni utile indicazione programmatica alle Regioni e agli enti locali in occasione della predisposizione dei loro bilanci previsionali e nello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

I LEA (livelli essenziali d’assistenza) nel settore sanitario, dal punto di vista del diritto positivo sono rintracciabili nel D. Lgs. n. 502/1992¹⁵⁹, nel settore dei servizi sociali nella L. n. 328/2000¹⁶⁰, mentre la legge delega n. 42/2009¹⁶¹ sul federalismo fiscale prevede che il finanziamento del livello di spesa riguardante i livelli essenziali delle prestazioni sia commisurato ai fabbisogni, da quantificare facendo riferimento non più alla spesa storica della P. A., ma ai costi sopportati per l’erogazione dei servizi in modo efficiente e appropriato, avuto riguardo all’intero territorio nazionale e non alla spesa storica¹⁶².

¹⁵⁸ <http://www.reteambiente.it/news/32767/funzioni-fondamentali-piccoli-comuni-slitta-ancor/>.

Vedi ora sentenza Corte Cost. n. 33/2014 che esclude i Piccoli Comuni dall’obbligo di svolgimento associato delle funzioni fondamentali, a determinate condizioni, ivi previste.

¹⁵⁹ D. Lgs. 30/12/1992, n. 502, *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, pubblicato in G. U. 30 dicembre 1992, n. 305, S.O.

¹⁶⁰ L. 8/11/2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in G. U. 13 novembre 2000, n. 265, S.O.

¹⁶¹ L. 5/05/2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, in G. U. 6 maggio 2009, n. 103.

¹⁶² «[...] Costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione»; L. n. 42/2009, art. 2, comma 2, lett. f).

7.2. Il costo storico e il fabbisogno standard

Da anni i comuni sono oggetto di profondi mutamenti concernenti le risorse finanziarie statali che si sono sempre più ridotte, con inevitabili ripercussioni in tema di erogazione di servizi ai cittadini e al sistema delle imprese.

Sono in atto nei comuni continui “aggiornamenti” per ciò che riguarda i trasferimenti statali, in uno con la riqualificazione della spesa, sia in termini di quantità della stessa, sia in termini di qualità.

I principi generali in materia di finanza propria e derivata sono riportati nel D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL), art. 149, comma 4, nel quale è disposto che: «la finanza dei comuni e delle province è costituita da:

- a) imposte proprie;
- b) addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;
- c) tasse e diritti per servizi pubblici;
- d) trasferimenti erariali;
- e) trasferimenti regionali;
- f) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
- g) risorse per investimenti;
- h) altre entrate.

Sempre nel TUEL e nel medesimo art. 149, comma 5, è detto che: «i trasferimenti erariali sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale».

Fino al 1984 i contributi erariali venivano attribuiti attraverso il rimborso a piè di lista, fatto che ha determinato una erogazione svincolata da principi di distribuzione mirata; vale a dire che i contributi statali erano assegnati a copertura dell'intero fabbisogno documentato dagli enti, criterio questo che nelle erogazioni finanziarie statali ha creato notevoli differenze tra enti cui si è cercato di ovviare con una politica perequativa che tendeva ad eliminare valori massimi e minimi dei trasferimenti pro-capite agli enti locali attraverso un apposito fondo.

Fino al 2010 i trasferimenti statali ai comuni erano legati alla triade “contributo ordinario, contributo consolidato, contributo perequativo della fiscalità locale”, previsti dal D. Lgs. 30 dicembre 1992, *Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, il quale, all'art. 28, rubricato *Finanziamento delle amministrazioni provinciali dei comuni e delle comunità montane*, prevede che lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane con il fondo ordinario per la finanza locale determinato; fondo perequativo per la finanza locale; fondo consolidato; fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane.

Il fondo ordinario è costituito dal complesso delle dotazioni ordinarie e perequative e dei proventi dell'addizionale sui consumi dell'energia elettrica; il fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli enti locali è il fondo nel quale confluiscono i contributi erariali finalizzati da leggi speciali a specifici interventi; il fondo perequativo è uno strumento finanziario che intende mitigare le disuguaglianze tra i territori che presentano differenti capacità fiscali; ; il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane è il fondo per il finanziamento delle rate dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 504/1992.

Per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale, il D. Lgs. n. 504/1992 prevede i seguenti fondi:

- a) "Fondo nazionale ordinario per gli investimenti", destinato al finanziamento di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, a favore delle province, dei comuni e delle comunità montane;
- b) "Fondo nazionale speciale per gli investimenti", finanziato con i proventi di competenza dello Stato derivanti dalla casa da gioco di Campione d'Italia e destinato prioritariamente alla realizzazione di opere pubbliche degli enti in condizioni di degrado o degli enti i cui organi siano stati disciolti ai sensi delle norme sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso¹⁶³.

Successivamente, vale a dire nel 2010, sulla base della L. n. 42/2009, viene emanato il D. Lgs. n. 2016/2010¹⁶⁴, diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno

¹⁶³ Per quanto riguarda l'entità delle risorse erariali destinate agli enti locali, bisogna in ogni caso tener conto che, negli ultimi anni, il complesso dei trasferimenti ordinari correnti, confluenti sul Fondo ordinario ai sensi dell'articolo 36 del D. Lgs. n. 504/1992, è stato via via rideterminato sulla base delle norme di riordino della finanza locale che, come già detto, hanno comportato l'attribuzione agli enti locali di entrate di natura tributaria, con conseguente riduzione dei trasferimenti erariali.

La dotazione di base del Fondo ordinario, determinata ai sensi dell'art. 36 del D. Lgs. n. 504/1992, è stata quindi ricalcolata a partire dal 1999, in conseguenza dell'attribuzione alle province del gettito delle imposte RC Auto (imposta sulle assicurazioni, contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore) e IET (imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico), ai sensi dell'art. 61 e 60, co. 1, del D. Lgs. n. 446/1997, con conseguente definitiva riduzione dei trasferimenti erariali destinati a tali enti di un importo pari al gettito stimato di tali imposte (valutato in 3.417 miliardi di lire, di cui 2.467 miliardi relativi alla RC Auto e 950 miliardi relativi alla IET).

Il Fondo ordinario ha subito una successiva decurtazione, a partire dal 1° gennaio 2000, in conseguenza dell'attribuzione alle province e ai comuni del gettito dell'addizionale sul consumo di energia elettrica, ai sensi dell'art. 10, comma 9 e 11, della legge n. 133/1999 (c.d. collegato fiscale 1999), valutato in 586 miliardi di lire.

In sede di conguaglio, il Fondo ordinario è stato reintegrato di circa 82 milioni di euro annui, rispetto al taglio originariamente previsto.

Per l'anno 2000, la dotazione di base del Fondo ordinario per le province e i comuni è stata ulteriormente ridotta di 3.191 miliardi di lire in conseguenza del trasferimento del personale scolastico ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) degli enti locali alle dipendenze della Pubblica Istruzione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124/1999 (D.M. Interno del 16 ottobre 1999).

Peraltro, la soppressione della compartecipazione dei comuni e delle province al gettito IRAP (ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 56/2000), attribuita per il solo 1998, ha determinato, a decorrere dal 2001, un incremento compensativo del Fondo ordinario, per un importo pari a 2.892 miliardi di lire.

Vedi: http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap17_sch01.htm

¹⁶⁴ D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*, pubblicato nella G. U. 17 dicembre 2010, n. 294.

standard per comuni province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, «i fabbisogni standard determinati secondo le modalità stabilite dal presente decreto costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni fermo restando che [...] ai fini del finanziamento integrale, il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi».

La stretta collaborazione tra SOSE, IFEL e COPAFF¹⁶⁵ ha consentito di raccogliere informazioni molto dettagliate attraverso appositi questionari inviati a 6.702 comuni e 291 Unioni di comuni delle regioni a statuto ordinario.

In particolare, sono state raccolte informazioni di natura strutturale e informazioni di natura finanziaria.

Attraverso i fabbisogni standard e il livello standard dei servizi è possibile individuare «comuni virtuosi» e «comuni non virtuosi», sulla base di una mappa di posizionamento degli enti locali.

Nella mappa sottostante gli enti collocati nei due quadranti superiori sono denominati, rispettivamente, “virtuosi” (quadrante II) e “sopra livello” (quadrante I). I primi presentano una spesa storica inferiore al fabbisogno standard e un'erogazione dei servizi superiore allo standard; i secondi, invece, sono comuni che, pur erogando un livello di servizi superiore allo standard hanno una spesa storica maggiore del proprio fabbisogno standard.

Gli Enti “sottolivello”, simmetricamente a quelli “sopra livello”, erogano meno servizi rispetto allo standard, ma presentano una spesa storica inferiore al fabbisogno standard.

Infine, i comuni “non virtuosi”, a fronte di una spesa storica maggiore del fabbisogno standard, offrono servizi per un livello quantitativamente inferiore allo standard.

¹⁶⁵ Per informazioni sull'attività di SOSE (Soluzioni per il sistema economico S.p.A.); IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale - Fondazione ANCI); COPAFF (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale), vedi: <https://www.sose.it/>; <https://www.fondazioneifel.it/>; <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/index.html>.












Fonte: Ballanti, Dispotico, Porcelli, Vidoli (2014). "A Simple Four Quadrants Model to Monitor the Performance of Local Governments", Cesifo Working Paper N.. 5062 Category 1: Public Finance.

Le domande che ci poniamo in questa sede, pertanto, sono essenzialmente due: i singoli comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi che riflettono sull'opportunità di una fusione, allo stato attuale, dove sono posizionati all'interno della mappa sopra riportata?










Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
Popolazione al 31/12/2015 10.472	Popolazione al 31/12/2015 14.207	Popolazione al 31/12/2015 14.656
Spesa storica € 8.116.625	Spesa storica € 6.543.812	Spesa storica € 5.510.872
Fabbisogno € 5.537.383	Fabbisogno € 6.859.536	Fabbisogno € 7.225.043
Differenza € +2.579.242	Differenza € -315.724	Differenza € -1.714.171
Differenza % +46,58%	Differenza % -4,60%	Differenza % -23,73%
Livello della spesa (10,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa (5,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa (2,00) Livello su scala da 0 a 10
Livello dei servizi (1,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi (2,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi (2,00) Livello su scala da 0 a 10

Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Fabbisogno standard - euro	5.537.382,66	6.859.536,27	7.225.042,65
Fabbisogno standard - Euro per abitante	528,78	482,83	492,98
Motivo di non valutabilità per i servizi offerti			
Motivo di non valutabilità per la spesa			
Quantità di servizi offerti dal comune rispetto alla media di fascia di popolazione - %	-51,99	-38,51	-41,16
Spesa del comune rispetto al fabbisogno standard - %	46,58	-4,60	-23,73
Spesa storica - euro	8.116.624,53	6.543.812,43	5.510.871,70
Spesa storica - Euro per abitante	775,08	460,60	376,01










Fonte: I dati contenuti nelle tavole soprastanti e sottostanti sono stati tratti dall'url:
<https://www.opencivitas.it/confronta-comuni>

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 <p>Amministrazione</p> <p>Popolazione al 31/12/2015 10.472</p> <p>Spesa storica € 1.773.845</p> <p>Fabbisogno € 1.271.727</p> <p>Differenza € +502.118</p> <p>Differenza % +39,48%</p> <p>Livello della spesa  (9,00) Livello su scala da 0 a 10</p> <p>Livello dei servizi  (1,00) Livello su scala da 0 a 10</p>	 <p>Amministrazione</p> <p>Popolazione al 31/12/2015 14.207</p> <p>Spesa storica € 1.211.259</p> <p>Fabbisogno € 1.699.786</p> <p>Differenza € -488.527</p> <p>Differenza % -28,74%</p> <p>Livello della spesa  (2,00) Livello su scala da 0 a 10</p> <p>Livello dei servizi  (2,00) Livello su scala da 0 a 10</p>	 <p>Amministrazione</p> <p>Popolazione al 31/12/2015 14.656</p> <p>Spesa storica € 1.246.718</p> <p>Fabbisogno € 1.657.954</p> <p>Differenza € -411.236</p> <p>Differenza % -24,80%</p> <p>Livello della spesa  (2,00) Livello su scala da 0 a 10</p> <p>Livello dei servizi  (1,00) Livello su scala da 0 a 10</p>










Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Fabbisogno standard - Euro per abitante	121,44	119,64	113,12
Gestione associata degli altri servizi generali - SI/NO	No	No	No
Gestione associata del servizio di anagrafe - SI/NO	No	No	No
Gestione associata del servizio di entrate tributarie - SI/NO	No	No	Si
Gestione associata del servizio di ufficio tecnico - SI/NO	No	No	No
Immobili - n. medio occupanti per immobile	1,16	1,37	1,40

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 Polizia Locale	 Polizia Locale	 Polizia Locale
Popolazione al 31/12/2015 10.472	Popolazione al 31/12/2015 14.207	Popolazione al 31/12/2015 14.656
Spesa storica € 364.723	Spesa storica € 419.597	Spesa storica € 398.365
Fabbisogno € 359.164	Fabbisogno € 424.571	Fabbisogno € 428.213
Differenza € +5.559	Differenza € -4.974	Differenza € -29.848
Differenza % +1,55%	Differenza % -1,17%	Differenza % -6,97%
Livello della spesa  (6,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (5,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (5,00) Livello su scala da 0 a 10
Livello dei servizi  (5,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (2,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (3,00) Livello su scala da 0 a 10










Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Addetti settori manifestazioni, servizi alloggio e ristorazione -n. per 1.000 abitanti	8,48	11,51	9,91
Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti	4,01 Valore normalizzato	1,27	3,07
Comune litoraneo SI/NO	No	No	No
Costo del lavoro - Euro per abitante	27,05	27,00	26,36
Costo del lavoro - Euro per addetto	38.647,80	39.997,75	32.653,74
Costo locazioni immobiliari uso ufficio - euro mensile al mq	2,93	2,75	3,59
Costo uso dei veicoli (assicurazioni e carburante)		1.666,67	2.258,05
Densità abitativa - abitanti per Km ²	228,25	476,99	625,43

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 Istruzione	 Istruzione	 Istruzione
Popolazione al 31/12/2015 10.472	Popolazione al 31/12/2015 14.207	Popolazione al 31/12/2015 14.656
Spesa storica € 151.512	Spesa storica € 443.965	Spesa storica € 539.129
Fabbisogno € 438.008	Fabbisogno € 536.179	Fabbisogno € 725.867
Differenza € -286.495	Differenza € -92.214	Differenza € -186.737
Differenza % -65,41%	Differenza % -17,20%	Differenza % -25,73%
Livello della spesa  (1,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (4,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (4,00) Livello su scala da 0 a 10
Livello dei servizi  (3,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (4,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (7,00) Livello su scala da 0 a 10










Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Costo medio del lavoro - Euro per abitante	Valore oscurato per privacy	10,45	Valore oscurato per privacy
Costo medio del lavoro - Euro per addetto	Valore oscurato per privacy	34.521,99	Valore oscurato per privacy
Dipendenti - n. per 1.000 abitanti	Valore oscurato per privacy	0,30	Valore oscurato per privacy
Fabbisogno standard - euro	438.007,85	536.178,73	725.866,62
Fabbisogno standard - Euro per abitante	41,83	37,74	49,53
Gestione associata degli altri servizi istruzione pubblica - SI/NO	No	No	No

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 Viabilità e Territorio	 Viabilità e Territorio	 Viabilità e Territorio
Popolazione al 31/12/2015 10.472	Popolazione al 31/12/2015 14.207	Popolazione al 31/12/2015 14.656
Spesa storica € 624.180	Spesa storica € 878.904	Spesa storica € 1.002.675
Fabbisogno € 722.035	Fabbisogno € 918.335	Fabbisogno € 887.454
Differenza € -97.855	Differenza € -39.431	Differenza € +115.221
Differenza % -13,55%	Differenza % -4,29%	Differenza % +12,98%
Livello della spesa  (4,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (5,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (7,00) Livello su scala da 0 a 10
Livello dei servizi  (2,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (3,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (1,00) Livello su scala da 0 a 10








Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti	0,00	0,00	0,00
Collaudi - n. per 1000 abitanti	0,00	0,14	0,00
Comune litoraneo - SI/NO	No	No	No
Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti	0,00	0,00	0,00
Contratti - n. per 1000 abitanti	0,29	0,14	0,00
Costo medio del lavoro - Euro per abitante	0,00	9,43	6,08
Costo medio del lavoro - Euro per addetto	0,00 Valore anomalo	38.274,31	22.280,24
Dipendenti - n. per 1000 abitante	0,00	0,25	0,27

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 Rifiuti	 Rifiuti	 Rifiuti
Popolazione al 31/12/2015 10.472	Popolazione al 31/12/2015 14.207	Popolazione al 31/12/2015 14.656
Spesa storica € 2.356.839	Spesa storica € 2.174.529	Spesa storica € 1.758.307
Fabbisogno € 1.865.534	Fabbisogno € 2.109.482	Fabbisogno € 2.021.871
Differenza € +491.305	Differenza € +65.047	Differenza € -263.564
Differenza % +25,67%	Differenza % +2,54%	Differenza % -13,50%
Livello della spesa  (9,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (6,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (4,00) Livello su scala da 0 a 10
Livello dei servizi  (1,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (5,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (2,00) Livello su scala da 0 a 10

Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Distanza media dagli impianti di smaltimento - km	13,20	16,46	15,79
Fabbisogno standard - euro	1.865.533,94	2.109.482,35	2.021.870,50
Fabbisogno standard - Euro per abitante	178,14	148,48	137,96
Gestione associata del servizio smaltimento rifiuti - SI/NO	No	No	No
Kg di rifiuti per abitante	524,16	415,37	421,03
Motivo di non valutabilità per i servizi offerti			
Motivo di non valutabilità per la spesa			
Prezzo della benzina - Euro al litro	1,59	1,56	1,67

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 <p>Sociale</p> <p>Popolazione al 31/12/2015 10.472</p> <p>Spesa storica € 2.845.526</p> <p>Fabbisogno € 740.512</p> <p>Differenza € +2.105.014</p> <p>Differenza % +284,26%</p> <p>Livello della spesa  (10,00) Livello su scala da 0 a 10</p> <p>Livello dei servizi  (4,00) Livello su scala da 0 a 10</p>	 <p>Sociale</p> <p>Popolazione al 31/12/2015 14.207</p> <p>Spesa storica € 1.071.690</p> <p>Fabbisogno € 1.156.552</p> <p>Differenza € -84.862</p> <p>Differenza % -7,34%</p> <p>Livello della spesa  (5,00) Livello su scala da 0 a 10</p> <p>Livello dei servizi  (2,00) Livello su scala da 0 a 10</p>	 <p>Sociale</p> <p>Popolazione al 31/12/2015 14.656</p> <p>Spesa storica € 456.048</p> <p>Fabbisogno € 1.024.368</p> <p>Differenza € -568.320</p> <p>Differenza % -55,48%</p> <p>Livello della spesa  (2,00) Livello su scala da 0 a 10</p> <p>Livello dei servizi  (3,00) Livello su scala da 0 a 10</p>

Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Costo medio del lavoro - Euro per addetto	46.448,36	36.772,68	Valore oscurato per motivi di privacy
Dipendenti - n. per 1000 abitanti	0,50	0,36	Valore oscurato per motivi di privacy
Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - CONTRIBUTI ECONOMICI - n. per 1.000 abitanti	0,00	0,00	0,00
Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - INTERVENTI E SERVIZI - n. per 1.000 abitanti	0,00	Valore oscurato per motivi di privacy	0,00
Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - STRUTTURE - n. per 1.000 abitanti	0,00	Valore oscurato per motivi di privacy	0,00

Comune di Campi Salentina (Le)	Comune di Squinzano (Le)	Comune di Trepuzzi (Le)
 Asili Nido	 Asili Nido	 Asili Nido
Popolazione al 31/12/2015 10.472	Popolazione al 31/12/2015 14.207	Popolazione al 31/12/2015 14.656
Spesa storica € 0	Spesa storica € 343.868	Spesa storica € 109.629
Fabbisogno € 193.257	Fabbisogno € 106.364	Fabbisogno € 422.971
Differenza €	Differenza € +237.504	Differenza € -313.342
Differenza % %	Differenza % +223,29%	Differenza % -74,08%
Livello della spesa Spesa storica non misurabile	Livello della spesa  (10,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello della spesa  (2,00) Livello su scala da 0 a 10
Livello dei servizi Livello dei servizi non valutato in quanto spesa storica non misurabile	Livello dei servizi  (1,00) Livello su scala da 0 a 10	Livello dei servizi  (9,00) Livello su scala da 0 a 10

Indicatore	Comune di Campi Salentina (LE)	Comune di Squinzano (LE)	Comune di Trepuzzi (LE)
Gestione associata del servizio del servizio di Asilo Nido- SI/NO	No	No	No
Motivo di non valutabilità per i servizi offerti			
Motivo di non valutabilità per la spesa			
Numero di dipendenti - n. per 1000 abitanti	0,00	0,36	0,00
Popolazione residente con età compresa tra 0 e 2 anni % della popolazione residente	2,05	1,78	2,38
Quantità di servizi offerti dal comune rispetto alla media di fascia di popolazione - %		-69,61	56,06
Spesa del comune rispetto al fabbisogno standard - %		223,29	-74,08
Spesa storica - euro		343.867,83	109.629,05

Dalle tavole sopra riportate, può evincersi la situazione dei tre Comuni in riferimento a sette funzioni e lo stato complessivo relativo al costo standard e al fabbisogno standard riferiti all'anno 2015.

Ciò detto, il quadro d'insieme che emerge, riferibile ai dati di SOSE dell'anno 2015, ci consegna una situazione variegata, riportata sotto:

CAMPI SALENTINA	SQUINZANO	TREPUZZI
COMUNE NON VIRTUOSO COLLOCATO NEL QUADRANTE I IN QUANTO EROGA SERVIZI SUPERIORI ALLO STANDARD IN PRESENZA DI UNA SPESA STORICA SUPERIORE ALLO STANDARD	COMUNE SOTTO LIVELLO COLLOCATO NEL QUADRANTE III IN QUANTO EROGA SERVIZI INFERIORI ALLO STANDARD IN PRESENZA DI UNA SPESA STORICA INFERIORE ALLO STANDARD	COMUNE SOTTO LIVELLO COLLOCATO NEL QUADRANTE III IN QUANTO EROGA SERVIZI INFERIORI ALLO STANDARD IN PRESENZA DI UNA SPESA STORICA INFERIORE ALLO STANDARD

I dati sopra evidenziati ci inducono a ritenere che l'istituto della fusione di comuni converrebbe ai tre Comuni del nord Salento, in quanto da un lato esso produrrebbe economie di scala, economie di rete ed economie di scopo, dovute ad un differente modello organizzativo che riduce la spesa per l'erogazione dei servizi al cittadino e

dall'altro lato beneficia di consistenti contributi speciali messi a disposizione dello Stato e della Regione Puglia per i Comuni che si fondono.

7.3 Le economie di scala

È noto che allorquando si produce un bene oppure un servizio in condizioni di lungo periodo, la produzione è contraddistinta da economie di scala, se all'aumento della quantità prodotta, il costo medio di lungo periodo diminuisce¹⁶⁶.

La categoria delle economie di scala è rilevante nel processo istitutivo del Comune a seguito di fusione, in quanto esso avrebbe costi inferiori rispetto ai tre comuni che agiscono sul mercato della P. A. come enti locali territoriali singoli, grazie anche alle economie di scala che si produrrebbero con il Comune unico.

Nel fornire alcuni cenni sulle economie di scala, si dirà che una delle cause che le determinano (anche nel comune sorto dal processo di fusione) è data dall'indivisibilità di certi fattori riguardanti il processo produttivo; fattori indivisibili che un comune deve comunque possedere, almeno in minima parte, in modo indipendente dal livello di produzione di servizi erogati al cittadino.

La necessità di procurarsi risorse indivisibili¹⁶⁷ comporta «[...] il sostenimento di costi fissi che non variano, entro livelli di produzione compatibili con la capacità produttiva dei fattori indivisibili, al variare della produzione [e che] a crescere del volume di produzione i costi fissi dei fattori indivisibili si ripartiscono su un volume crescente di unità prodotte riducendo il costo medio e provocando il fenomeno delle economie di scala»¹⁶⁸.

In un comune istituito a seguito di fusione si possono determinare economie di scala anche grazie alla specializzazione delle risorse umane a disposizione ovvero perché il nuovo ente locale nato dal processo aggregativo può sviluppare al suo interno la divisione del lavoro.

L'espansione demografica e territoriale che fa seguito alla nascita del comune fuso impone anche un riordino dei processi amministrativi, prodromici alla gestione delle funzioni comunali fondamentali e all'erogazione dei servizi comunali ai cittadini e al

¹⁶⁶ Oltre all'economie di scala si possono registrare anche diseconomie di scala allorquando al crescere della quantità prodotta il costo medio di lungo periodo aumenta. Se poi al variare della produzione il costo medio di lungo periodo rimane costante, la produzione si caratterizza per la presenza di rendimenti costanti di scala. In tutte le suddette definizioni il termine «scala» è equivalente a quello di dimensione della capacità produttiva oppure di dimensione del processo produttivo, misurata in termini di output prodotti.

¹⁶⁷ Le risorse indivisibili in un Comune possono essere individuate, ad esempio, nel direttore generale; nel segretario generale; nell'abbonamento telefonico, ritenuti tutti fattori indivisibili poiché non è possibile immaginare di acquisire metà abbonamento telefonico oppure metà manager.

¹⁶⁸ È del tutto evidente che se l'ente locale territoriale (o l'impresa nel mondo commerciale) dovesse ingrandirsi oltre la capacità produttiva dei propri fattori indivisibili che ha a disposizione, si determina l'indispensabilità di acquisire nuovi fattori indivisibili, con la conseguenza dell'aumento dei costi medi e dell'esaurimento delle economie di scala, in BEGG D., VERNASCA G., FISCHER S., DORNBUSCH R., *Economia*, (Edizione italiana a cura di BESANA A.), Milano, McGraw-Hill Education, 2014, p. 114. V. anche FRANK R. H., BERNANKE B. S., *Principi di economia*, edizione italiana a cura di GIANNETTI M., MILANO, McGraw-Hill, 2012, p.p. 222-226.

sistema delle imprese locali poiché rispetto al comune di ridotte dimensioni generali l'ente locale più esteso ha la concreta possibilità tecnica e la convenienza economica di operare al suo interno con metodi basati sulla specializzazione delle proprie risorse umane conseguente alla divisione del lavoro che com'è intuibile genera maggiore efficienza nel processo produttivo¹⁶⁹.

Ma è bene ricordare che si possono generare anche diseconomie di scala, causate dai crescenti costi di controllo e di coordinamento, conseguenza dell'aumento della complessità organizzativa afferente al nuovo comune nato da processo di fusione oppure dai problemi che possono nascere a seguito della crescita della dimensione territoriale.

Il nuovo comune istituito a seguito di fusione può determinare anche economie di scopo, vale a dire vantaggi economici di costo ottenuti dall'aggregazione di più attività svolte congiuntamente anziché distintamente, come ad esempio può accadere nel caso di accentramento degli uffici di amministrazione precedentemente ubicati in luoghi differenti e successivamente concentrati in un'unica sede.

Se vi fossero più fusioni di comuni potrebbero determinarsi anche economie di rete o esternalità di rete (*network externality*) che si determinano allorché un beneficio che un individuo trae dall'utilizzo di un bene cresce al crescere del numero di utilizzatori di quel bene¹⁷⁰; il che vuol dire che più fusioni di comuni vi sono, meglio è per tutti quanti.

7.4 I trasferimenti erariali 2010-2019

È stato detto, *supra*, che in base all'art. 149, comma 4, lett. d) del TUEL, la finanza dei comuni e delle province è costituita anche dai trasferimenti erariali e che essi, ai sensi del comma 5 «sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socioeconomiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale». I trasferimenti erariali o statali hanno rappresentato una delle più importanti forme di entrata per gli enti locali, almeno fino all'emanazione del D. Lgs. n. 2016/2010, con il quale si è disciplinata la determinazione del fabbisogno standard per comuni province.

¹⁶⁹ Solo a titolo d'esempio, si rimarca come ne «*La ricchezza delle nazioni*», Adam Smith, al fine di rafforzare l'idea dell'utilità della divisione del lavoro indicava l'esempio della fabbricazione degli spilli ed evidenziava che un artigiano che doveva svolgere da solo tutte le fasi produttive poteva arrivare al massimo a realizzare giornalmente circa venti spilli, diversamente da quanto poteva essere realizzato organizzando il lavoro attraverso la specializzazione dei compiti, la quale comportava che la produzione giornaliera di spilli poteva essere di 4.800 unità.

¹⁷⁰ Talvolta l'uso di un certo prodotto diventa più conveniente se esistono già altri utenti di quel prodotto. Questo avviene in modo particolare per prodotti che consentono di trasmettere e ricevere informazioni, come nel caso del telefono; non vale la pena acquistare un telefono se quasi nessuno ha un telefono oppure nel caso della telematica, non vale la pena comprare un programma per scrivere documenti, se sono in pochi a potere leggere quei documenti perché quasi nessuno è in possesso di quel programma.

Fino al 1984 i trasferimenti da parte dello Stato avvenivano con rimborso a piè di lista, fatto che ha determinato una erogazione degli stessi libera dai principi di distribuzione mirata.

Dopo che il D. Lgs. n. 504/1992 aveva proceduto ad una parziale sistemazione della materia, il D. Lgs. 30 giugno 1997 n. 244 ha inserito nell'ordinamento una disciplina organica dei trasferimenti, avente il fine del riequilibrio e della perequazione delle somme attribuite, sulla base di un fabbisogno standardizzato di fondi per le Province e per i comuni, assumendo a base i servizi indispensabili e quelli maggiormente diffusi. A sua volta, la riforma concernente il federalismo fiscale municipale ha previsto la «riduzione dei trasferimenti erariali» già disposti in precedenza a favore dei comuni poiché a beneficio di essi si erano determinate maggiori entrate derivanti dalla compartecipazione ai gettiti di alcuni tributi statali gravanti sugli immobili nonché dalla compartecipazione all'IVA e quelle scaturenti dai gettiti di tributi devoluti ai comuni, oltre che del maggiore gettito ICI (sostituita nel 2012 dall'IMU).

La recente manovra finanziaria, approvata di recente dal Parlamento con la legge di bilancio 2019, crea nuove preoccupazioni, a causa del possibile aumento delle tasse susseguenti alla nuova riduzione dei trasferimenti dallo Stato ai comuni.

L'ANCI rileva che dal 2011 al 2017 lo Stato ha apportato riduzione alle risorse finanziarie comunali pari a 12,4 miliardi di euro e che nella legge di bilancio 2019 non si trova traccia dei 560 milioni di euro tagliati nel 2014 che dovevano essere restituiti ai comuni e che determinerà da parte di quest'ultimi la possibilità della riduzione dei servizi a favore dei cittadini o quella di aumentare i tributi locali, grazie al fatto che è ora consentito ai comuni lo sblocco dell'imposizione tributaria e del possibile aumento dell'IMU e delle addizionali.

Com'è noto, la L. n. 2018/2015¹⁷¹, all'art. 1, comma 26, aveva previsto che «al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per gli anni 2016, 2017 e 2018 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015. Per l'anno 2018 la sospensione di cui al primo periodo non si applica ai comuni istituiti a seguito di fusione ai sensi degli articoli 15 e 16 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote. Sono fatte salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 2, commi 79, 80, 83 e 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché la possibilità di

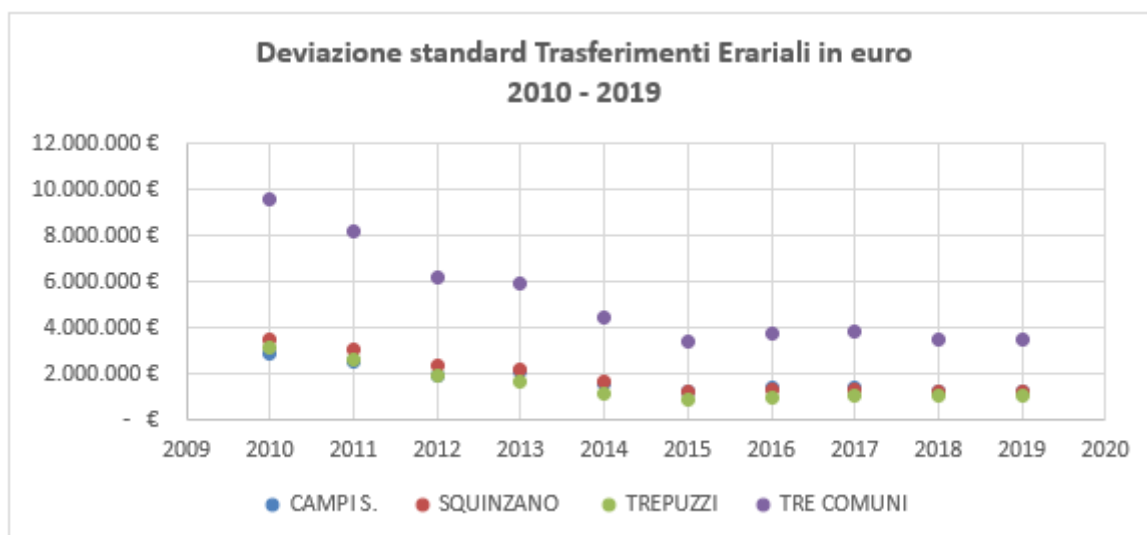
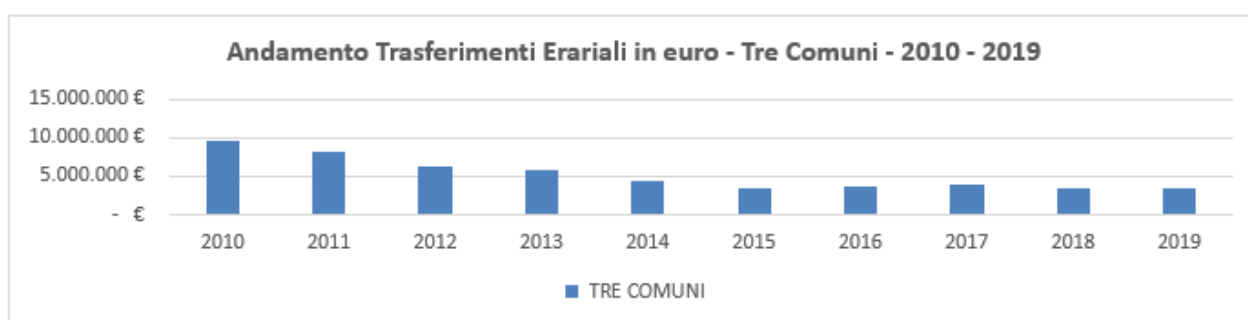
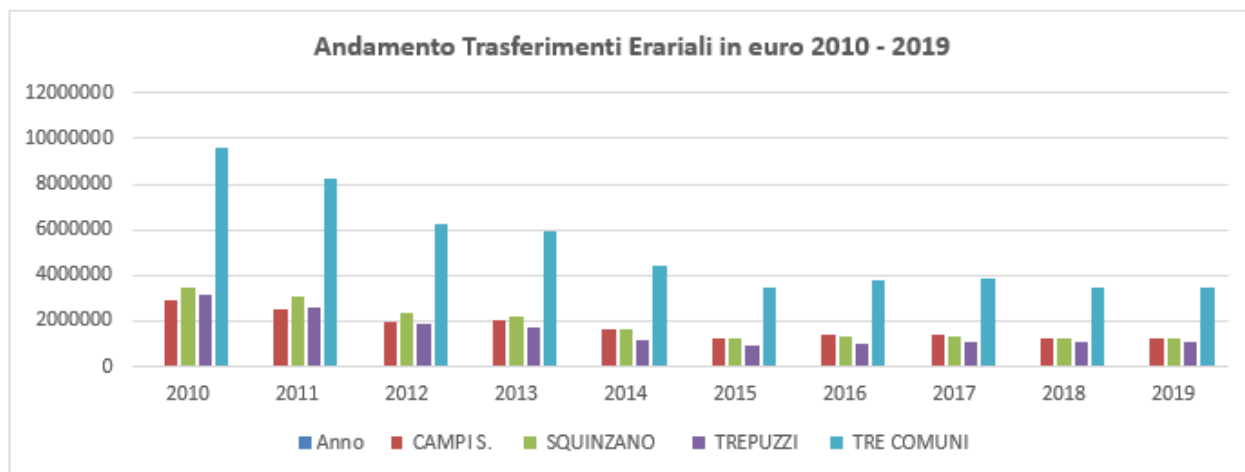
¹⁷¹ L. 28/12/2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, pubblicata in G. U. 30 dicembre 2015, n. 302, S.O.

effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti. La sospensione di cui al primo periodo non si applica alla tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e a decorrere dal 2017 al contributo di sbarco di cui all'articolo 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, né per gli enti locali che deliberano il predissesto, ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o il dissesto, ai sensi degli articoli 246 e seguenti del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

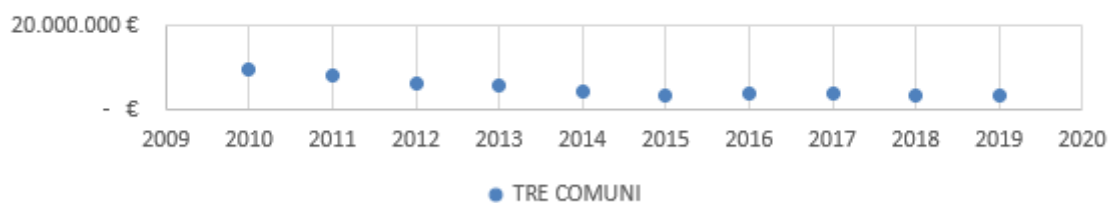
Con riguardo alla situazione dei trasferimenti erariali ai tre comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi oggetto di studio, nella tavola sottostante sono riportati i dati 2010-2019, concernenti i suddetti enti locali territoriali del nord Salento¹⁷².

Trasferimenti Erariali in euro 2010 - 2019 - Campi - Squinzano - Trepuzzi				
Anno	CAMPI S.	SQUINZANO	TREPUZZI	TRE COMUNI
2010	2.913.304 €	3.508.661 €	3.139.286 €	9.561.250 €
2011	2.514.753 €	3.088.131 €	2.611.620 €	8.214.503 €
2012	1.978.306 €	2.357.537 €	1.901.991 €	6.237.834 €
2013	2.068.248 €	2.172.038 €	1.692.889 €	5.933.175 €
2014	1.600.352 €	1.672.531 €	1.173.109 €	4.445.992 €
2015	1.240.741 €	1.272.863 €	919.723 €	3.433.328 €
2016	1.433.813 €	1.318.880 €	1.018.180 €	3.770.873 €
2017	1.409.962 €	1.356.466 €	1.084.375 €	3.850.802 €
2018	1.217.187 €	1.204.489 €	1.052.268 €	3.473.944 €
2019	1.217.187 €	1.204.489 €	1.052.268 €	3.473.944 €
Media	1.759.385 €	1.915.608 €	1.564.571 €	5.239.564 €
Dev. Standard	592.149 €	838.384 €	769.521 €	2.191.338 €
Totale	17.593.852 €	19.156.084 €	15.645.709 €	52.395.645 €
Valore max	2.913.304 €	3.508.661 €	3.139.286 €	9.561.250 €
Valore min	1.217.187 €	1.204.489 €	919.723 €	3.433.328 €
Differenza Valore max - Valore Min.	1.696.117 €	2.304.172 €	2.219.562 €	6.127.922 €

¹⁷² Le tavole e i grafici riportati sotto sono frutto del lavoro di SERGIO M., su dati del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, riportati all'URL: <https://finanzalocale.interno.gov.it/banchedati.html>



Deviazione standard Trasferimenti Erariali in euro 2010 - 2019



CAMPI S. - Andamento Trasferimenti Erariali in euro dal 2010 al 2019

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
€	2.913.304	2.514.753	1.978.306	2.068.248	1.600.352	1.240.741	1.433.813	1.409.962	1.217.187	1.217.187
Delta (anno n - (anno n-1))	-	- 398.551	- 536.447	89.942	- 467.896	- 359.611	193.072	- 23.851	- 192.775	-
Delta (anno n - (anno n-1)) %		-14%	-21%	5%	-23%	-22%	16%	-2%	-14%	0%
Delta 2019 - 2010		- 1.696.117								
Delta 2019 - 2010 %		-58%								

SQUINZANO - Andamento Trasferimenti Erariali in euro dal 2010 al 2019

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
€	3.508.661	3.088.131	2.357.537	2.172.038	1.672.531	1.272.863	1.318.880	1.356.466	1.204.489	1.217.187
Delta (anno n - (anno n-1))	-	- 420.530	- 730.594	- 185.499	- 499.507	- 399.668	46.016	37.586	- 151.977	12.698
Delta (anno n - (anno n-1)) %		-12%	-24%	-8%	-23%	-24%	4%	3%	-11%	1%
Delta 2019 - 2010		- 2.291.474								
Delta 2019 - 2010 %		-65%								

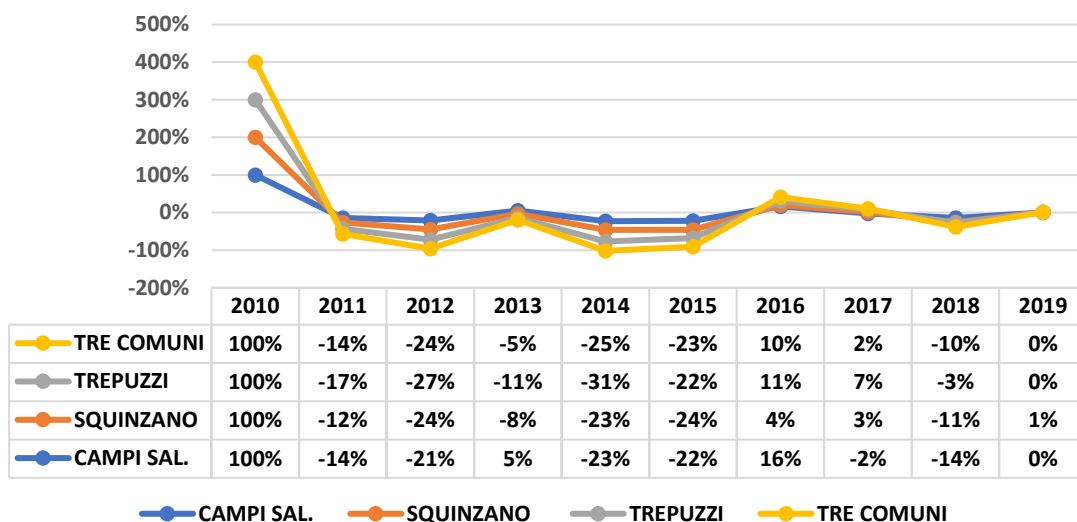
TREPUZZI - Andamento Trasferimenti Erariali in euro dal 2010 al 2019

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
€	3.139.286	2.611.620	1.901.991	1.692.889	1.173.109	919.723	1.018.180	1.084.375	1.052.268	1.052.268
Delta (anno n - (anno n-1))	-	- 527.666	- 709.628	- 209.102	- 519.780	- 253.386	98.457	66.194	- 32.107	-
Delta (anno n - (anno n-1)) %		-17%	-27%	-11%	-31%	-22%	11%	7%	-3%	0%
Delta 2019 - 2010		- 2.087.018								
Delta 2019 - 2010 %		-66%								

CAMPI S. + SQUINZANO + TREPUZZI - Andamento Trasferimenti Erariali in euro dal 2010 al 2019

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
€	9.561.250	8.214.503	6.237.834	5.933.175	4.445.992	3.433.328	3.770.873	3.850.802	3.473.944	3.473.944
Delta (anno n - (anno n-1))	-	- 1.346.747	- 1.976.669	- 304.659	- 1.487.183	- 1.012.664	337.545	79.929	- 376.859	-
Delta (anno n - (anno n-1)) %		-14%	-24%	-5%	-25%	-23%	10%	2%	-10%	0%
Delta 2019 - 2010		- 6.087.306								
Delta 2019 - 2010 %		-64%								

ANDAMENTO TRASFERIMENTI ERARIALI IN PERCENTUALE 2010-2019



I dati riportati *supra*, ci permettono di effettuare alcune considerazioni d'ordine finanziario, sia di natura disaggregata, sia di natura aggregata.

Il comune di Campi Salentina, negli anni 2010-2019, consegue trasferimenti erariali (per il 2019 il finanziamento statale inerisce al fondo di solidarietà comunale) pari a euro 17.593.852,00, con una media aritmetica pari a euro 1.759.385 e una deviazione standard¹⁷³ di euro 592.149.

Tali finanziamenti si riducono vistosamente negli anni, determinando nel periodo 2010-2019, una perdita secca del gettito erariale, di euro 1.696.117, pari a - 58%.

Il comune di Squinzano, negli anni 2010-2019, consegue trasferimenti erariali (per il 2019 il finanziamento statale inerisce al fondo di solidarietà comunale) pari a euro 19.156.084,00, con una media aritmetica pari a euro 1.915.608 e una deviazione standard di euro 838.384.

Tali finanziamenti si riducono vistosamente negli anni, determinando nel periodo 2010-2019, una perdita del gettito erariale, di euro 2.304.172, pari a - 65%.

Il comune di Trepuzzi, negli anni 2010-2019, consegue trasferimenti erariali (per il 2019 il finanziamento statale inerisce al fondo di solidarietà comunale) pari a euro 15.645.709, con una media aritmetica pari a euro 1.564.571 e una deviazione standard di euro 769.521.

Tali finanziamenti si riducono vistosamente negli anni, determinando nel periodo 2010-2019, una perdita del gettito erariale di euro 2.219.562, pari a - 66%.

Analizzando i dati in forma aggregata, si osserva che i tre comuni, considerati unitariamente negli anni 2010-2019, conseguono trasferimenti erariali (per il 2019 il

¹⁷³ Scarto quadratico medio o deviazione standard. «Lo scostamento quadratico medio dalla media aritmetica o deviazione standard, è la radice quadrata della media aritmetica dei quadrati degli scarti dalla media». È un indicatore di variabilità.

finanziamento statale inerisce al fondo di solidarietà comunale) pari a euro 53.395.645, con una media aritmetica pari a euro 5.239.564 e una deviazione standard di euro 2.191.338.

Tali finanziamenti si riducono vistosamente negli anni, determinando nel periodo 2010-2019, una perdita del gettito erariale di euro 6.127.922, pari a - 64%.

La situazione evidenziata nelle tavole e nei grafici riportati sopra, evidenzia la “pesante” condizione nella quale si trovano i comuni oggetto d’analisi che sono costretti, spesso, a pareggiare i propri bilanci, ricorrendo, da un lato alla rivisitazione della quantità e qualità dei servizi erogati al cittadino e dall’altro usando la leva dell’aumento dell’imposizione tributaria; salvo che essi non vogliano fare ricorso ad un profondo riordino territoriale basato sulla fusione dei tre comuni; fatto che comporta, anche, l’attribuzione di incentivi straordinari da parte dello Stato (e della propria Regione), aggiuntivi alle risorse finanziarie statali ordinarie che continuerebbero ad essere conseguite, come se i tre Comuni non si fossero mai fusi tra di loro.

7.5 Gli incentivi statali alle fusioni di comuni

Nel corso della XVII legislatura (dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018), a seguito delle innovazioni ordinamentali introdotte dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge «Delrio»), sono state emanate numerose disposizioni, tese all’incentivazione di natura finanziaria dei processi di riordino territoriale basato sulla fusione di comuni.

A decorrere dall’anno 2014, all’interno della dotazione del Fondo di solidarietà comunale¹⁷⁴, è stato costituito un accantonamento di risorse destinato in favore delle Unioni e delle fusioni di comuni, per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui, introdotto nell’ordinamento per il triennio 2014-2016 dall’articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) e poi consolidato dall’anno 2016 con la legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), L. n. 208/2015).

La norma mette a disposizione una quota non inferiore a 30 milioni di euro ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai fini dell’erogazione del contributo straordinario ad essi spettante, nei dieci anni successivi alla fusione, ai sensi dell’articolo 20 del D. L. 6 luglio 2012, n. 95.

¹⁷⁴ Il Fondo di solidarietà comunale rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione. La L. 24 dicembre 2012, n. 228, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)*, (12G0252) (G. U. Serie Generale n. 302 del 29-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 212), all’art. 1, comma 380, lett. b), dispone che «[...] è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’interno, il Fondo di solidarietà comunale che è alimentato con una quota dell’imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell’interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali [...]».

Le risorse finanziarie sopra riportate si sono aggiunte alle altre, di per sé assai limitate, che erano state stanziare dal 2007 (articolo 1, comma 164, L. n. 662/1996) per un importo pari a 1,5 milioni di euro, al fine dell'incentivazione, tanto delle fusioni, quanto delle Unioni di comuni, rilevando che poiché le fusioni tra comuni sono state, almeno fino a questi ultimi anni, di numero assai ridotto, buona parte di tali risorse è stata, nella sostanza, assegnata alle Unioni di comuni.

A partire dal 2014, a seguito dell'emanazione della legge n. 56/2014, si è sviluppato un notevole interesse da parte dei comuni nei confronti della "nuova" forma di riordino territoriale, tenuto conto anche del quadro politico-finanziario assai problematico per le casse comunali, in quanto i processi di accorpamento dei comuni incrementano le entrate degli enti locali territoriali interessati, grazie all'erogazione dei contributi straordinari spettanti ai comuni fusi che via via nel corso degli anni sono andati aumentando.

Con l'articolo 20 del D. L. n. 95/2012, il contributo straordinario era commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 - ultimo anno di assegnazione dei contributi erariali ordinari, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale - nel limite degli stanziamenti finanziari allora previsti; contributo che non riguarda gli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché gli enti locali appartenenti alle province autonome di Trento e Bolzano, poiché si tratta di territori dove è in vigore particolare disciplina per la concessione dei trasferimenti agli enti locali.

A sua volta, il D. L. n. 90/2014, estendeva il contributo straordinario alle fusioni per incorporazione e introduceva un limite massimo al contributo medesimo per ciascun beneficiario, che, pur commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, è stato fissato nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro, per le fusioni realizzate dal 2012.

La legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 17-18, L. n. 208/2015), per un verso aveva stabilizzato a regime la destinazione di risorse in favore delle Unioni e delle fusioni di comuni all'interno del Fondo di solidarietà comunale, per complessivi 60 milioni annui e per altro verso aveva elevato, tanto la percentuale del contributo spettante a ciascun comune dal 2016, fissata al 40 per cento dei trasferimenti attribuiti nel 2010 (in luogo del precedente 20%), quanto il limite massimo del contributo per ciascun beneficiario, fissato in 2 milioni di euro.

Successivamente la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010 è stata ulteriormente aumentata dalle ultime due leggi di bilancio, che, fissando il limite massimo del contributo per ogni beneficiario a 2 milioni di euro, era stata portata, prima, al 50 per cento per l'anno 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016) e poi al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

Di conseguenza, a partire dal 2018, ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione è assegnato un contributo annuo e per dieci anni pari al 60% dei

trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni per ciascun beneficiario, previsto dal comma 17, lettera b), della L. n. 208/2015.

Riassumendo, relativamente alle risorse finanziarie stanziare per la concessione del contributo straordinario alle fusioni nonché per le Unioni di comuni – iscritte sul capitolo 1316 (Fondo ordinario) dello stato di previsione del Ministero dell'interno – si precisa che esse sono state previste dalle seguenti disposizioni legislative:

1. «articolo 1, comma 164, L. n. 662/1996 (legge finanziaria per il 1997), per un importo pari a 1,5 milioni di euro annui per la fusione e l'unione di comuni;
2. articolo 1, comma 730, L. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) che ha stabilito la destinazione, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, di complessivi 60 milioni annui in favore del finanziamento delle Unioni e delle fusioni di comuni, di cui 30 milioni in favore delle fusioni e 30 milioni ad incremento del contributo spettante alle Unioni; contributi che sono stati consolidati a decorrere dal 2016, dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 17, lett. b), legge n. 208/2015);
3. ulteriori 5 milioni annui stanziati per aumentare il contributo straordinario in sede di ripartizione, con DPCM 10 marzo 2017, del «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare», istituito dall'art. 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017);
4. art. 14 del D. L. n. 50/2017 che ha incrementato le risorse finanziarie destinate alla concessione del contributo per i comuni che danno luogo alla fusione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Inoltre, sempre ad incremento delle risorse destinate al contributo straordinario, il D. L. n. 50/2017 ha disposto all'interno del Fondo di solidarietà comunale la costituzione di un accantonamento di 25 milioni di euro che a decorrere dal 2022 aumenterà le risorse destinate alla concessione del contributo straordinario previsto per i comuni che danno luogo alla fusione, o alla fusione per incorporazione (fino a tale data, l'accantonamento viene, invece, destinato ai comuni che, a seguito dell'applicazione dei criteri perequativi di ripartizione delle risorse del Fondo medesimo, presentino un differenziale negativo tra la dotazione netta delle risorse ad essi attribuite, rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento);

legge di bilancio per il 2018 che ha disposto un ulteriore aumento delle risorse finanziarie destinate all'erogazione dei contributi per le fusioni di comuni, di un importo pari a 10 milioni annui a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017)»¹⁷⁵.

Inoltre, la legge n. 158/2017 contiene misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede che possano beneficiare di tali misure, tra cui l'accesso al

¹⁷⁵ Fonte: Camera dei deputati.

Fondo per lo sviluppo strutturale ivi istituito anche i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

Nel corso della discussione della legge di bilancio 2019 (AC 1334) è stata presentata una proposta emendativa (n. 60.065) alla suddetta legge¹⁷⁶, tendente all'incremento delle risorse finanziarie per la fusione di comuni, la quale dopo l'articolo 60, aggiunge il seguente art. 60-*bis*.

«1. La dotazione finanziaria dei contributi straordinari, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [cioè per la fusione di comuni, n.d.r.] è incrementata, a decorrere dall'anno 2019, di 12 milioni di euro annui.

2. All'onere derivante dalla disposizione di cui al comma 1, pari a 12 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307»¹⁷⁷.

Nel corso della discussione della legge di bilancio 2019, avutasi alla Camera dei deputati (AC 1334), è stata presentata una proposta emendativa (n. 60.065) alla suddetta legge di bilancio (firmatari i Deputati del PD: Marattin Luigi, Boccia Francesco, Boschi Maria Elena, De Micheli Paola, Madia Maria Anna, Melilli Fabio, Navarra Pietro, Padoan Pietro Carlo), tendente all'incremento delle risorse finanziarie per la fusione di comuni, la quale dopo l'articolo 60, aggiunge il seguente art. 60-*bis*: «1. La dotazione finanziaria dei contributi straordinari, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [cioè per la fusione di comuni, n.d.r.] è incrementata, a decorrere dall'anno 2019, di 12 milioni di euro annui. 2. All'onere derivante dalla disposizione di cui al comma 1, pari a 12 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307».

7.6 Trasferimenti erariali erogati nell'anno 2010 ai comuni di Campi Salentina Squinzano Trepuzzi e calcolo del contributo per la fusione di comuni

Il TUEL, di cui al D. Lgs. n. 267/2000, all'art. 15, comma 3, dispone che «al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i

¹⁷⁶ Proposta emendativa, 60.065 alla legge di bilancio 2019, pubblicata nel bollettino delle giunte e commissioni del 21 novembre 2018, della Camera dei deputati, firmatari i Deputati del PD: Marattin Luigi, Boccia Francesco, Boschi Maria Elena, De Micheli Paola, Madia Maria Anna, Melilli Fabio, Navarra Pietro, Padoan Pietro Carlo.

¹⁷⁷ L'emendamento presentato è stato bocciato.

dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono»¹⁷⁸.

Relativamente al contributo straordinario assegnato alle fusioni di comuni, la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010 è stata ulteriormente aumentata passando dal 50 per cento, come era stato previsto nel 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016), al 60 per cento dei trasferimenti erariali assegnati per l'anno 2010 a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

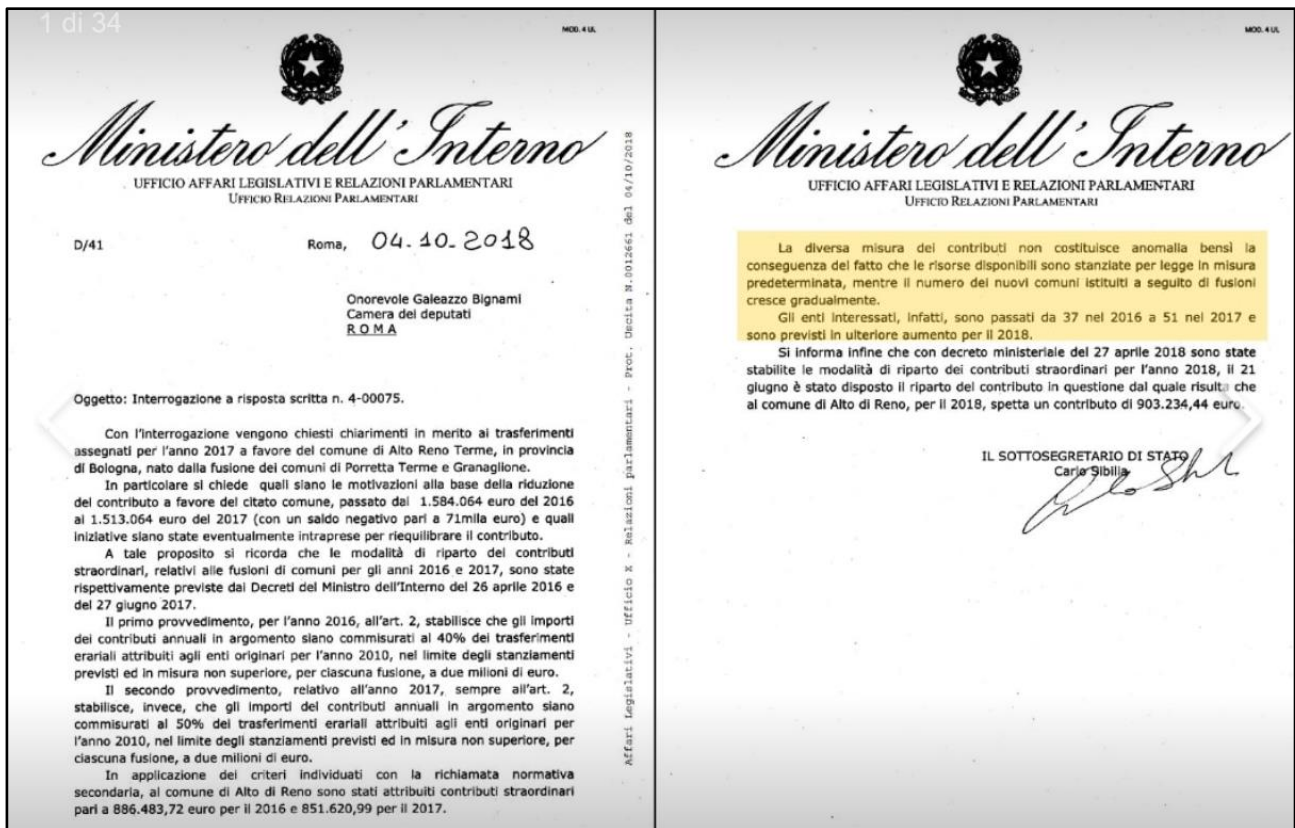
Di conseguenza, dall'anno 2018, ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione viene attribuito un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali concessi per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni di euro, così come disposto dal comma 17, lettera b), L. n. 208/2015 e come già sopra riportato.

ATTENZIONE

Trattasi di «**contributo statale massimo concesso**» poiché la sua effettiva attribuzione ai comuni oggetto di fusione, va vista in funzione del numero delle fusioni che effettivamente si sono realizzate nell'anno di riferimento, potendo esso, in linea teorica, diminuire o persino aumentare, favorendo all'inizio le fusioni più "vecchie".

¹⁷⁸ Comma così modificato dall'art. 12, comma 1, D. L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68.

Per il contributo straordinario ai comuni di cui al presente comma, vedi, anche, l'art. 20, commi 1 e 2, D. L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, l'art. 21, comma 1, D. L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 e, successivamente, l'art. 1, comma 869, L. 27 dicembre 2017, n. 205.



Come si evince dalla tavola di cui sopra che riporta l'interrogazione a risposta scritta presentata dall'Onorevole Galeazzo Bignami, relativa alla conoscenza dei motivi della riduzione del contributo statale spettante al comune di Alto Reno Terme (BO), istituito a seguito della fusione dei comuni di Porretta Terme e Granaglione, contributo passato da 1.584.064 di euro concesso nel 2016 a 1.513.064 di euro concesso nel 2017, che presenta un saldo negativo pari a 71.000 euro, il Sottosegretario di Stato, Carlo Sibilia, nella risposta scritta alla suddetta interrogazione, rileva che «la diversa misura dei contributi non costituisce anomalia bensì la conseguenza del fatto che le risorse disponibili sono stanziare per legge in misura predeterminata, mentre il numero dei nuovi comuni istituiti a seguito di fusioni cresce gradualmente. Gli enti interessati, infatti, sono passati da 37 nel 2016 a 51 nel 2017 e sono previsti in ulteriore aumento per il 2018».

Il Ministero dell'interno – Direzione centrale della Finanza locale, ha pubblicato il 17 maggio 2018 sul proprio sito istituzionale il Decreto 27 aprile 2018 che fissa le modalità ed i termini da applicare a decorrere dal 2018 per l'attribuzione dei contributi alle fusioni di comuni realizzate dal 2012 in poi.

Queste, in sintesi, le condizioni previste dal provvedimento.

Ai nuovi comuni istituiti attraverso la procedura della fusione è destinato, «per un massimo di 10 anni», un contributo straordinario pari al 60% (contro il precedente 50%) dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni facenti parte della fusione, nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti per legge e in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascuna fusione.

Il suddetto «D. M. 27 aprile 2018», prevede che, nell'ipotesi in cui il "Fondo" non sia sufficiente a coprire le richieste pervenute, le risorse disponibili siano ripartite dando priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità, assegnando un coefficiente di maggiorazione del 4% per le fusioni con anzianità di un anno, incrementato di un ulteriore 4% per ogni anno aggiuntivo.

Ove al contrario le richieste dovessero risultare inferiori rispetto al "Fondo" stanziato, le disponibilità eccedenti sarebbero ripartite a favore degli stessi Enti in base alla popolazione e al numero dei comuni originari.

Ai sensi dell'art. 3 del D. M. in commento, le Regioni nelle quali si realizzano le fusioni devono inviare, alla Direzione centrale della Finanza locale, entro il mese successivo al loro provvedimento, una copia della legge regionale istitutiva della fusione.

Per i provvedimenti pervenuti al Ministero dell'interno, il contributo erariale decennale è attribuito:

- a) nel medesimo anno di presentazione della domanda, nel caso di richieste pervenute nel mese di gennaio da fusioni costituite e decorrenti nello stesso anno della presentazione della medesima domanda;
- b) dall'anno successivo alla presentazione della domanda, nel caso di richieste pervenute dopo il mese di gennaio da fusioni costituite e decorrenti nello stesso anno della presentazione della medesima domanda;
- c) dall'anno di decorrenza della fusione, nel caso di richieste pervenute al Ministero dell'interno in qualsiasi mese dell'anno da fusione costituita nello stesso anno della presentazione della medesima domanda, ma decorrenti dall'anno successivo o seguenti.

La stessa procedura (invio entro un mese di una copia della Legge regionale secondo le modalità appena descritte) dev'essere adottata nel caso in cui altri enti si aggiungano, in un secondo momento, ad un Comune costituito tramite fusione.

In questi casi, infatti, il contributo assegnato viene rideterminato alla luce dell'avvenuto ampliamento, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Fonte: <https://www.entilocali-online.it/trasferimenti-erariali-definita-la-nuova-disciplina-dei-contributi-le-fusioni-comuni-ministero-dellinterno-direzione-centrale-della-finanza-locale-pubblicato-17/>
<https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-27-aprile-2018>
<http://www.regione.toscana.it/documents/10180/11485935/com210618all.pdf/97c2e875-7331-4544-9546-0ac63cf6f277>

Trasferimenti erariali e Attribuzioni di risorse

Anno: 2010	Ente selezionato: CAMPI SALENTINA (LE)
Tipo Ente: COMUNE	Codice Ente: 4160410100
Estrazione dati al 22/11/2018 11:34:23	

(gli importi sono espressi in Euro)

Contributi	Importo
CONTRIBUTO ORDINARIO	1.392.607,81
CONTRIBUTO CONSOLIDATO	348.281,66
CONTRIBUTO PEREQUATIVO FISCALITA' LOCALE	379.001,90
COMPARTECIPAZIONE IRPEF	279.281,65
ALTRI CONTRIBUTI GENERALI	423.997,26
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CORRENTE)	4.667,78
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CAPITALE)	1.800,57
CONTRIBUTO PER SVILUPPO INVESTIMENTI	83.664,89
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	2.913.303,52

Fonte:

https://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/spettanze/index/codice_ente/4160410860/anno/2010/cod/1/md/0

Trasferimenti erariali e Attribuzioni di risorse

Anno: 2010	Ente selezionato: SQUINZANO (LE)
Tipo Ente: COMUNE	Codice Ente: 4160410780
Estrazione dati al 22/11/2018 12:16:00	

(gli importi sono espressi in Euro)

Contributi	Importo
CONTRIBUTO ORDINARIO	1.578.895,57
CONTRIBUTO CONSOLIDATO	423.439,38
CONTRIBUTO PEREQUATIVO FISCALITA' LOCALE	638.773,15
COMPARTECIPAZIONE IRPEF	350.315,95
ALTRI CONTRIBUTI GENERALI	469.203,63
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CORRENTE)	6.403,95
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CAPITALE)	2.471,38
CONTRIBUTO PER SVILUPPO INVESTIMENTI	39.157,81
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	3.508.660,82

Fonte:

https://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/spettanze/index/codice_ente/4160410860/anno/2010/cod/1/md/0

Trasferimenti erariali e Attribuzioni di risorse

Anno: 2010	Ente selezionato: TREPUZZI (LE)
Tipo Ente: COMUNE	Codice Ente: 4160410860
Estrazione dati al 22/11/2018 12:16:49	

(gli importi sono espressi in Euro)

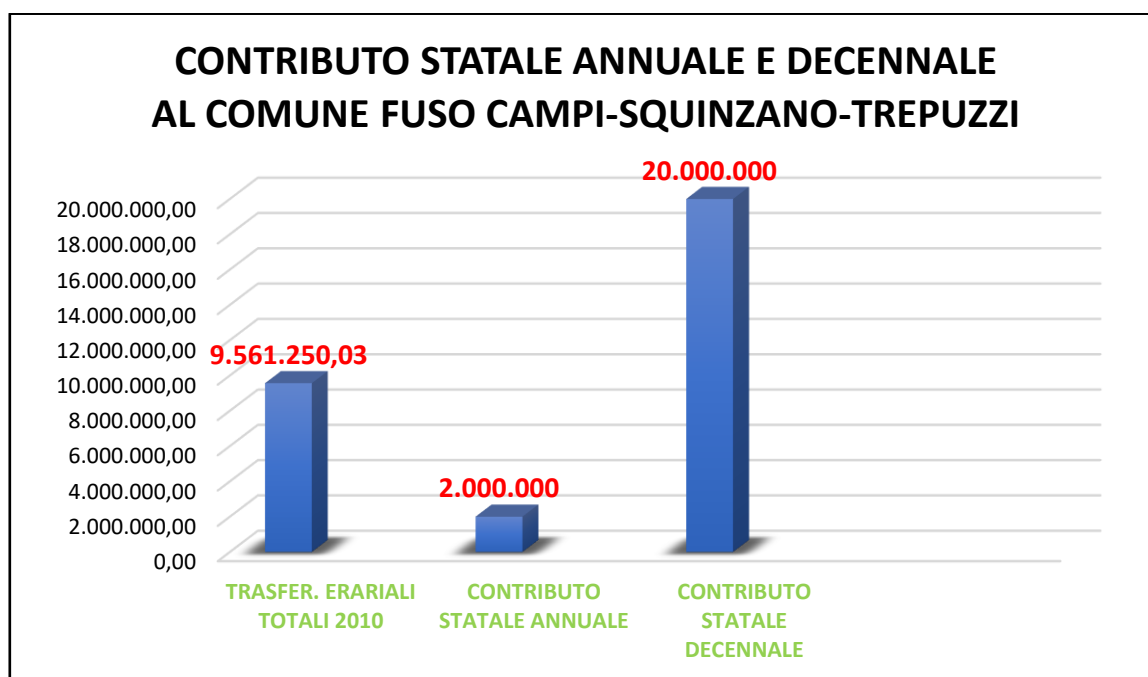
Contributi	Importo
CONTRIBUTO ORDINARIO	1.257.234,78
CONTRIBUTO CONSOLIDATO	334.814,19
CONTRIBUTO PEREQUATIVO FISCALITA' LOCALE	591.714,89
COMPARTECIPAZIONE IRPEF	314.593,48
ALTRI CONTRIBUTI GENERALI	533.453,29
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CORRENTE)	5.871,69
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CAPITALE)	2.265,13
CONTRIBUTO PER SVILUPPO INVESTIMENTI	99.338,24
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	3.139.285,69

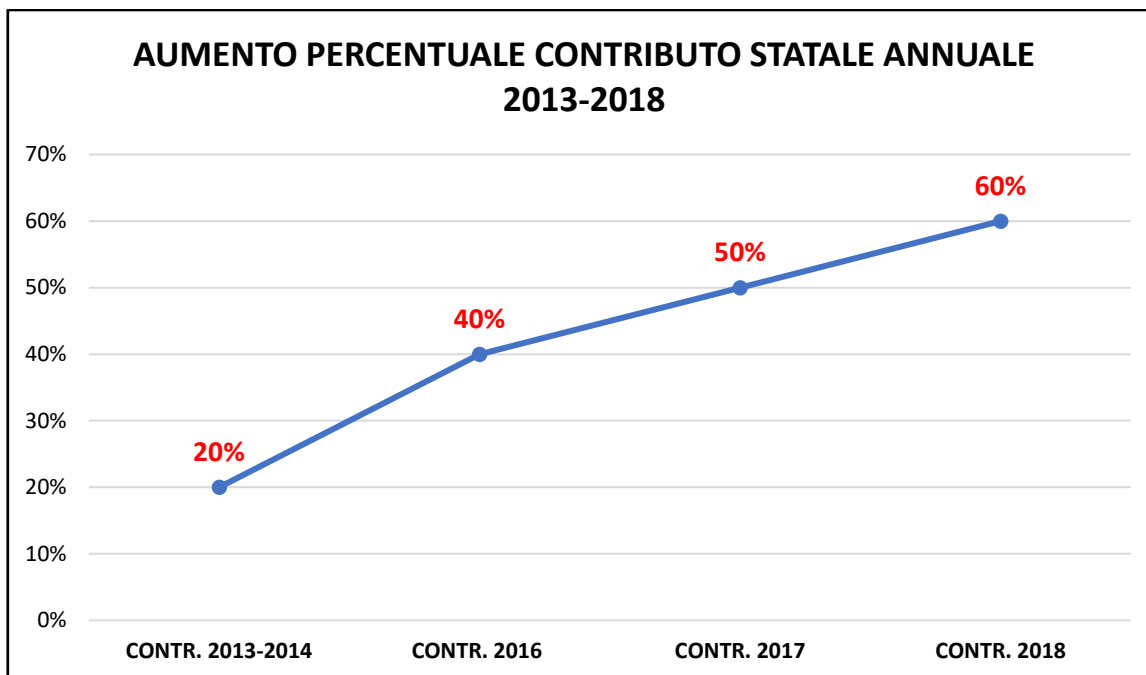
Fonte:

https://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/spettanze/index/codice_ente/4160410860/anno/2010/cod/1/m d/0

Ritornando ai tre comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi, si ha la sottostante situazione riportata in tabella:

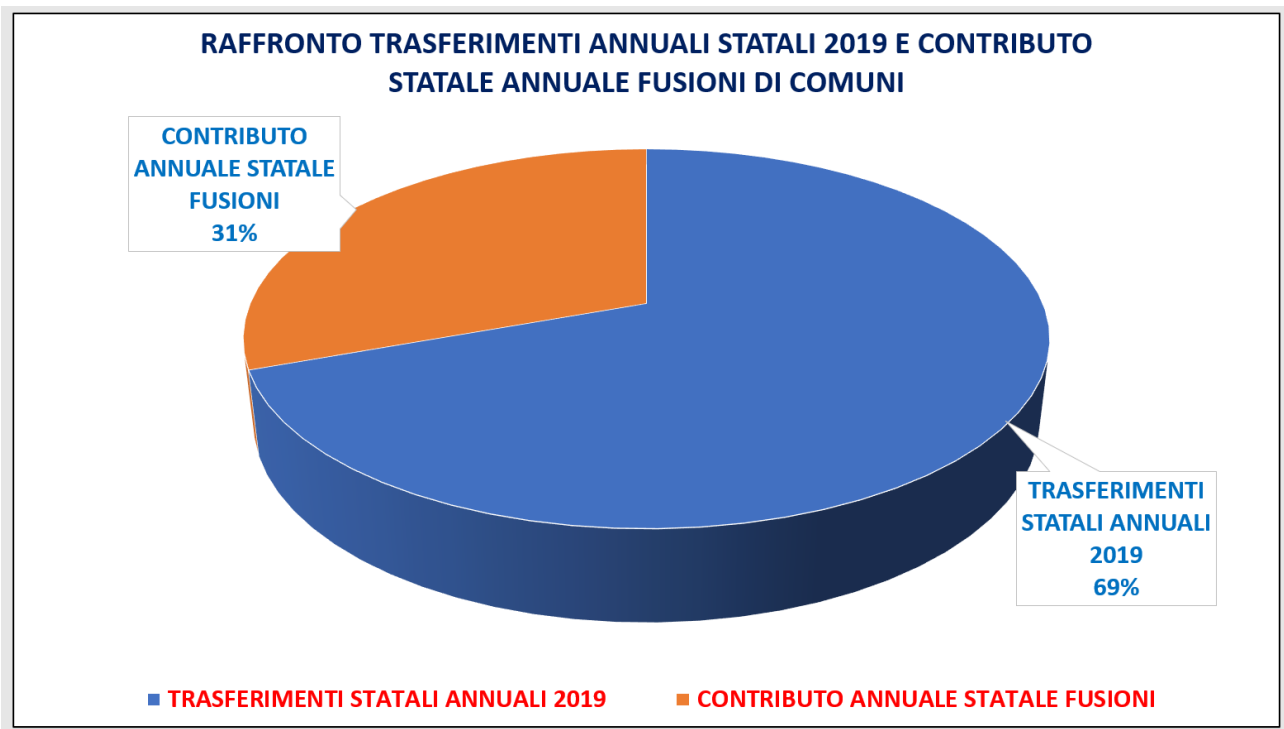
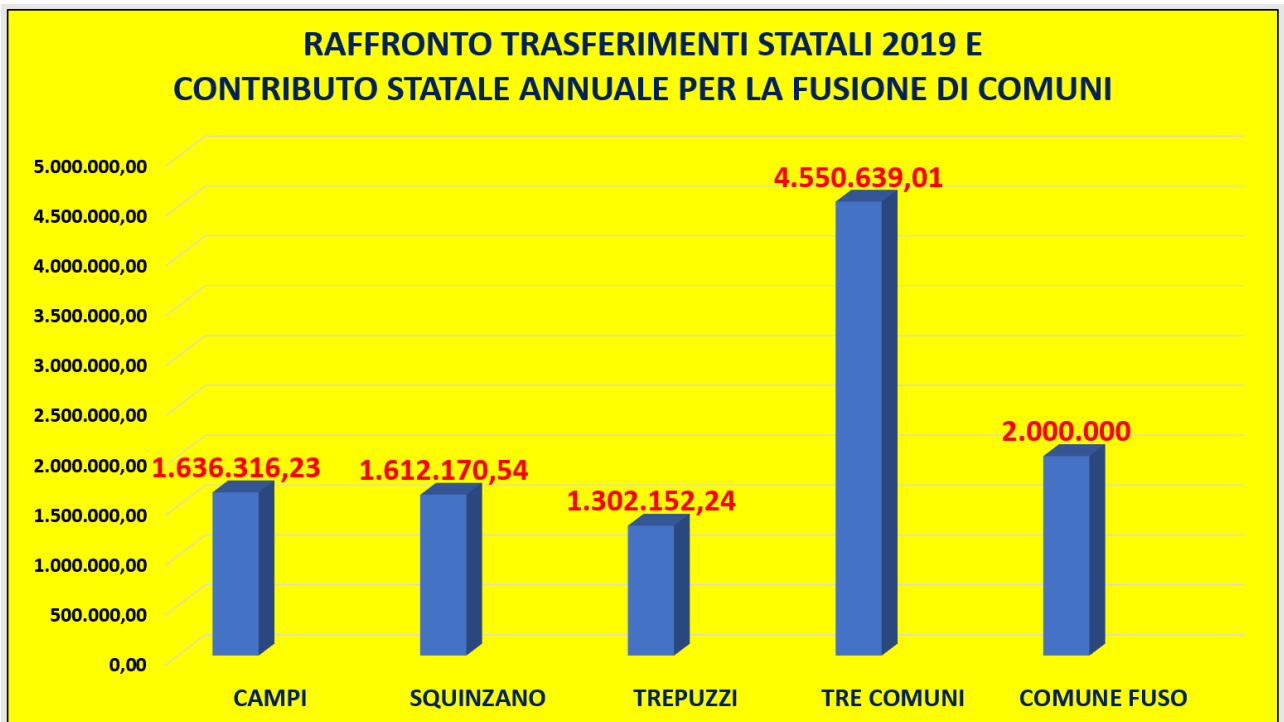
TRASFERIMENTI ERARIALI 2010		
CAMPI SALENTINA	SQUINZANO	TREPUZZI
€ 2.913.303,52	€ 3.508.660,82	€ 3.139.285,69
TOTALE TRASFERIMENTI ERARIALI EROGATI AI TRE COMUNI NELL'ANNO 2010		
€ 9.561.250,03		
PERCENTUALE (60%)		
€ 5.736.750,018		
LIMITE MASSIMO CONTRIBUTO STATALE ANNUALE ALLA FUSIONE DI COMUNI		
€ 2.000.000		
CONTRIBUTO STATALE ANNUALE MASSIMO CONCESSO AL COMUNE FUSO		
€ 2.000.000		
CONTRIBUTO STATALE DECENNALE MASSIMO CONCESSO AL COMUNE FUSO		
€ 20.000.000		





È importante precisare che il contributo statale a beneficio dei comuni che si fondono è aggiuntivo rispetto ai finanziamenti “ordinari” percepiti dai singoli comuni prima della loro fusione che continueranno ad essere incamerati, comunque, dal comune fuso.

Di conseguenza, l’eventuale comune fuso di Campi-Squinzano-Trepuzzi incasserebbe l’attuale trasferimento statale comunale aggregato “ordinario” e il contributo statale annuale e per un decennio, messo a disposizione esclusivamente dei comuni oggetto di fusione.



Si osserva che, per l'annualità 2019, il trasferimento statale espresso in forma aggregata ovvero considerando i tre comuni come se fossero un tutt'uno, ammonta a euro 4.550.639,01, pari al 69% delle entrate da parte dello Stato; mentre il contributo annuale erogato dallo Stato a beneficio dei tre comuni oggetto di fusione è di euro 2.000.000 che rappresenta ben il 31% delle entrate derivanti da contribuzione statale.

7. LA RAPPRESENTANZA ISTITUZIONALE E GLI ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE NELL'IPOTESI DI UN NUOVO COMUNE

8.1 L'istituzione del comune unico a seguito di processo di fusione

Il processo di fusione di comuni chiama in causa il tema della "creazione" di un nuovo ente locale territoriale e dei suoi organi di rappresentanza politica.

Quanto presentato nella sottostante tabella evidenzia come cambieranno gli organi di governo del territorio, sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello qualitativo.

Il TUEL, all'art. 156, colloca i comuni nelle seguenti classi demografiche:

FASCE DEMOGRAFICHE		
I	MENO DI 500	ABITANTI
II	500 - 999	ABITANTI
III	1.000 -1.999	ABITANTI
IV	2.000 – 2.999	ABITANTI
V	3.000 – 4.999	ABITANTI
VI	5.000 – 9.999	ABITANTI
VII	10.000 – 19.999	ABITANTI
VIII	20.000 – 59.999	ABITANTI
IX	60.000 – 99.999	ABITANTI
X	100.000 – 249.999	ABITANTI
XI	250.000 – 499.999	ABITANTI
XII	500.000 E OLTRE	ABITANTI

La tabella riportata, sotto, illustra l'attuale strutturazione quantitativa degli organi rappresentativi dei comuni, ai sensi del D. L. n. 138/2011 e ss.mm.

A sua volta l'«art. 47 TUEL, rubricato *Composizione delle Giunte*», dispone che: «la Giunta comunale è composta dal Sindaco che la presiede e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali computando a tale fine il Sindaco e comunque non superiore a dodici unità. Fino all'adozione delle norme statutarie la Giunta comunale è composta da un numero di assessori stabilito nella misura non superiore a 6 nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 100.000 abitanti».

In base all'art. 37 del TUEL, il consiglio comunale risultava composto dal Sindaco e:

- «a) da 60 membri nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
- b) da 50 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
- c) da 46 membri nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
- d) da 40 membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
- e) da 30 membri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
- f) da 20 membri nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- g) da 16 membri nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
- h) da 12 membri negli altri comuni».

Anche il numero dei consiglieri comunali è stato oggetto di numerosi interventi normativi nel corso degli ultimi anni.

In primo luogo, il loro numero stabilito dall'art. 37 del TUEL, è stato oggetto di riduzione del 20% con la legge n. 191/2011 per tutti i comuni; mentre un'ulteriore diminuzione si è avuta per i comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti con l'art. 16, comma 17, del D. L. n. 138/2011, convertito con L. n. 148/2011 che ha sostituito le due classi demografiche previste dall'art. 37 del TUEL con 4 classi di comuni:

1. sino a 1.000 abitanti, 6 consiglieri;
2. da 1.001 a 3.000, 6 consiglieri;
3. da 3.001 a 5.000 abitanti, 7 consiglieri;
4. da 5.001 a 10.000, 10 consiglieri.

La L. 56/2014 all'art. 1, comma 135, ha provveduto a modificare nuovamente la disciplina per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, prevedendo che dalle elezioni amministrative 2014 le fasce demografiche siano 2:

- a) i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, per i quali il consiglio comunale è composto, oltre che dal Sindaco, da dieci consiglieri;
- b) i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, per i quali il consiglio comunale è composto, oltre che dal Sindaco, da dodici consiglieri.

In sintesi, la situazione ad oggi è la seguente:

Riduzione del numero dei Consiglieri ed Assessori

<u>Popolazione legale</u>	Numero Consiglieri Comunali (escluso Sindaco)				Max Assessori Comunali			
	prima	dal 2011	dal 2012	dal 2014	prima	dal 2011	dal 2012	dal 2014
comuni >1.000.000 ab	60	48	48	48	12	12	12	12
comuni >500.000 ab	50	40	40	40	12	11	11	11
comuni >250.000 ab	46	36	36	36	12	10	10	10
comuni >100.000 ab o capoluogo di prov. con popolaz. inferiore	40	32	32	32	12	9	9	9

comuni >30.000 ab	30	24	24	24	10	7	7	7
comuni >10.000 ab	20	16	16	16	7	5	5	5
comuni >5.000 ab	16	12	10	12	6	4	4	4
comuni >3.000 ab	16	12	7	12	6	4	3	4
comuni >1.000 ab	12	9	6	10	4	3	2	2
comuni ≤1.000 ab	12	9	6	10	4	3	0	2

Fonte: https://www.tuttitalia.it/elezioni-italiane/elezioni-amministrative-2018/#note_1

Per i tre Comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi la situazione, attualmente, è la seguente:

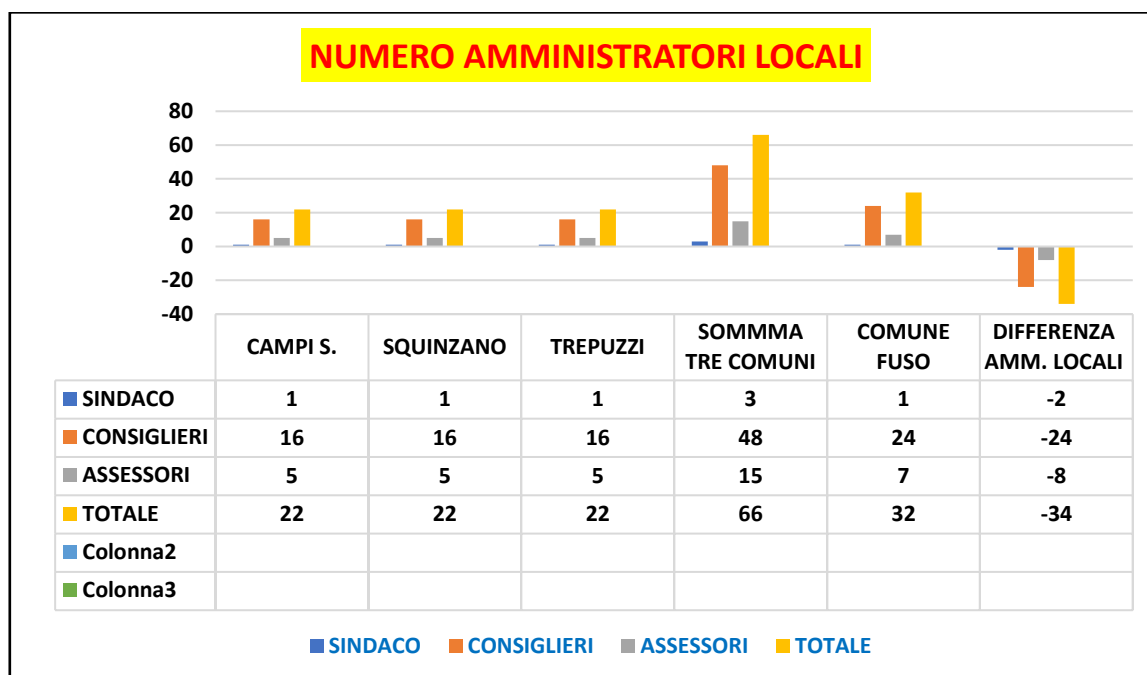
Fascia di popolazione	Comuni	Abitanti	Sindaco	Consiglieri	Assessori (numero max)	Amm. locali	Indice di rappresentanza
Fascia VII Da 10.000 a 19.999 abitanti	Campi Salentina	10.322	1	16	5	22	1/469,63
Fascia VII Da 10.000 a 19.999 abitanti	Squinzano	14.031	1	16	5	22	1/637,77
Fascia VII Da 10.000 a 19.999 abitanti	Trepuzzi	14.512	1	16	5	22	1/659,63
	Campi S. + Squinzano + Trepuzzi	38.865	3	48	15	66	xxxxxxxxxxx
Fascia VIII Da 20.000 a 59.999	Comune unico istituito con la fusione	38.865	1	24	7	32	1/1.214,53
	Differenza amministr. locali	38.865	-2	-24	-8	-34	xxxxxxxxxxx

Nel caso di fusione intercomunale, rispetto ai tre comuni singolarmente esaminati, muterebbe la composizione degli organi politico-amministrativi e cambierebbe, altresì, l'indice di rappresentanza, vale a dire il rapporto numerico tra amministratori comunali e cittadini.

Si può osservare che ogni singolo comune dei tre enti oggetto d'esame appartiene alla classe VII, vale a dire alla classe che va da 10.000 abitanti a 19.999 abitanti e che i singoli comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi hanno il medesimo numero di amministratori locali, cioè 22, così ripartiti: 1 Sindaco; 16 consiglieri comunali; 5 assessori comunali.

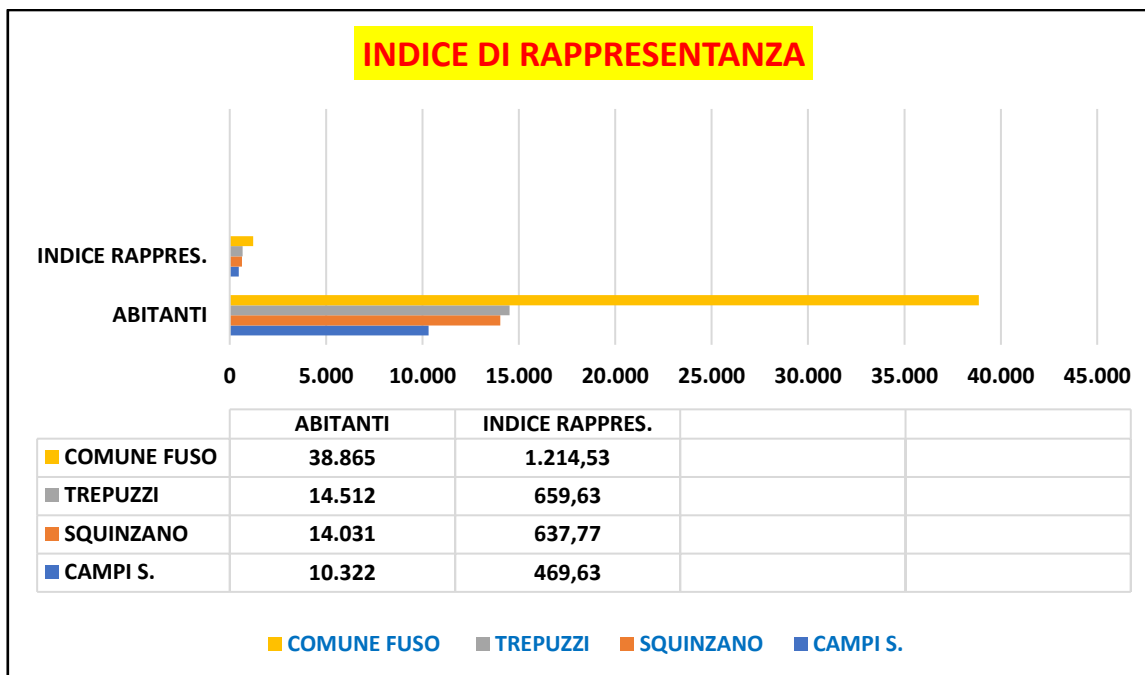
Il nuovo comune, istituito a seguito di eventuale fusione verrebbe collocato nella classe VIII, vale a dire in quella da 20.000 abitanti a 59.999 abitanti e registrerebbe complessivamente 32 amministratori locali, così ripartiti: 1 Sindaco; 24 consiglieri comunali; 7 assessori comunali.

Si avrebbe che il nuovo comune unico registrerebbe una riduzione del numero di amministratori locali complessivi pari a -34 unità, così ripartite: -2 Sindaci; -24 consiglieri comunali; -8 assessori comunali, fatto questo che si rifletterebbe anche sulla riduzione dei cosiddetti costi della politica.



È del tutto evidente che la differente composizione numerica degli amministratori comunali farebbe mutare anche il «rapporto di rappresentanza» che aumenterebbe nel caso di fusione comunale e passerebbe a 1/1.214,53; nel senso che ogni amministratore comunale rappresenterebbe 1.214,53 cittadini, a fronte di un rapporto più basso che attualmente registrano i singoli comuni ovvero 1/469,63 per Campi Salentina (1 amministratore locale per 469,63 abitanti); 1/637,77 per Squinzano (1 amministratore locale per 637,77 abitanti); 1/659,63 (1 amministratore locale per 659,63 abitanti).

Comuni	Abitanti	Amministratori comunali	Indice di rappresentanza
Campi Salentina	10.322	22	1/469,63
Squinzano	14.031	22	1/637,77
Trepuzzi	14.512	22	1/659,63
Comune unico a seguito di fusione	38.865	32	1/1.214,53



8.2 I «costi della politica» e la normativa sulle indennità di funzione degli amministratori comunali

È stato visto che il comune istituito a seguito di fusione dei tre comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi ha un numero inferiore di amministratori comunali, a causa della riduzione del numero dei Sindaci (da 3 a 1), dei consiglieri comunali (da 48 a 24); degli assessori comunali (da 15 a 7).

Ciò comporta anche la diminuzione delle spese sopportate dai singoli tre comuni per le indennità di carica dovute agli amministratori locali, per effetto della legge.

È del tutto palese che più sono gli amministratori locali e più sono le spese e i costi che sopporta il comune; di conseguenza la fusione di comuni, essendo l'istituto che consente anche la riduzione del numero degli organi di governo e di indirizzo, permette anche di abbassare i cosiddetti «costi della politica», direttamente connessi alle spese sopportate per le indennità di carica.

Nel merito della questione, si può aggiungere che l'importo della suddetta indennità di carica è dimezzato per gli amministratori lavoratori dipendenti i quali non siano stati collocati in aspettativa; mentre per i consiglieri comunali sono previsti gettoni di presenza, finalizzati alla partecipazione alle riunioni del consiglio e delle commissioni consiliari.

Si aggiunga che gli amministratori comunali hanno diritto a uno specifico trattamento previdenziale, differente per i lavoratori autonomi/liberi professionisti e per i lavoratori dipendenti e che il Sindaco ha diritto anche ad un'indennità di fine mandato.

Poiché gli amministratori locali hanno diritto a esercitare il proprio mandato, essi sono oggetto anche di particolari guarentigie, come il diritto di assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento oltre a quello di documentarsi sugli oggetti posti all'ordine del giorno degli organi collegiali, situazioni queste che si riflettono indirettamente sulle spese sopportate dalla P. A.

Agli amministratori locali che sono membri di organi esecutivi degli enti locali territoriali e ai presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali nonché ai presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è attribuito il diritto di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i Sindaci, Presidenti delle province, Sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti (art. 79, comma 4).

Si aggiunga che i lavoratori dipendenti hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili, se esse dovessero essere necessarie ai fini dell'espletamento del mandato amministrativo, ad esempio per prendere parte a convegni, incontri (art. 79, comma 5, TUEL).

Le assenze dal servizio, in base a quanto disposto dall'art. 79 del TUEL, commi 1, 2, 3 e 4, sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro.

Gli oneri per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche; in tale caso l'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, deve rimborsare quanto dallo stesso corrisposto per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore, significando che il rimborso dell'onere per i permessi retribuiti non è dovuto alle amministrazioni pubbliche, ma solo ai datori di lavoro privati o soggetti pubblici economici.

8.3 L'indennità di funzione e i gettoni di presenza

L'indennità di funzione e dei gettoni di presenza è disciplinata dagli artt. 82 e 83 del TUEL.

Dal 2007 al 2010 molte sono state le norme che hanno modificato il testo dell'art. 82 del TUEL.

Le leggi finanziarie annuali e le manovre finanziarie succedutesi nel tempo sono intervenute sulle suddette norme per ridurre i destinatari, sopprimere ogni possibile cumulo di indennità per cariche ed impegni diversi, sospendere l'obbligo di adeguamento triennale degli importi alle variazioni dell'indice del costo della vita, mai adempiuto.

Negli anni 2011 e 2012 sono stati adottati interventi per i comuni e per le province, il cui ordinamento è stato riformato, in particolare con il decreto-legge n. 95/2012,

affermando il generale divieto di cumulo delle indennità relative a cariche ricoperte in enti diversi dagli stessi titolari.

Ciò detto, l'art. 82 del TUEL, al comma 8, dispone che «la misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è determinata, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dell'interno [...]».

Il decreto ministeriale suddetto¹⁸⁰ determina una indennità di funzione, nei limiti fissati dal suddetto articolo, per il Sindaco, il Presidente della provincia, il Sindaco metropolitano, il Presidente della comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi esecutivi dei comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali.

Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa.

I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8.

Nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali ad eccezione dei consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo Presidente⁽²⁸⁰⁾.

In nessun caso gli oneri a carico dei predetti enti per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici possono mensilmente superare, per ciascun consigliere circoscrizionale, l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente.

Inoltre, agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione prevista dal presente capo non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne.

A sua volta l'art. 83 del TUEL stabilisce i divieti di cumulo dell'indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori locali con quelli previsti per cariche esterne all'ente.

La tabella "A" allegata al regolamento emanato con il decreto interministeriale 4 aprile 2000, n. 119, stabilisce gli importi, differenziati secondo le classi demografiche

¹⁸⁰ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del Tesoro n. 119/2000. Il predetto decreto ministeriale è rinnovato ogni tre anni ai fini dell'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni di presenza sulla base della media degli indici annuali dell'ISTAT di variazione del costo della vita applicando, alle misure stabilite per l'anno precedente, la variazione verificatasi nel biennio nell'indice dei prezzi al consumo rilevata dall'ISTAT e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale relativa al mese di luglio di inizio ed al mese di giugno di termine del biennio.

degli enti, delle indennità di funzione dei sindaci e dei presidenti della Provincia, insieme con quelli dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali e provinciali; mentre gli artt. 4, 5 e 6 determinano i parametri percentuali per la determinazione, in rapporto all'ammontare di quelle del sindaco e del presidente della Provincia, delle indennità di funzione dei vicesindaci e vicepresidenti, degli assessori e dei presidenti dei consigli comunali e provinciali, insieme con altre norme superate dalle modifiche legislative successivamente disposte.

Indennità di funzione del vicesindaco	
Comune	Indennità in euro del vicesindaco in rapporto percentuale con l'indennità del Sindaco
da 1.001 a 5.000 abitanti	20%
da 5.001 a 10.000 abitanti	50%
da 10.001 a 50.000 abitanti	55%
oltre 50.000 abitanti	75%

Indennità di funzione degli assessori comunali	
Comune	Indennità in euro degli assessori comunali in rapporto percentuale con l'indennità del Sindaco
da 1.001 a 5.000 abitanti	15%
da 5.001 a 50.000 abitanti	45%
da 50.001 a 250.000 abitanti	60%
oltre 250.000 abitanti	65%

Importi riguardanti i gettoni di presenza per i consiglieri comunali	
Comune	Gettone di presenza in euro
Fino a 1.000 abitanti	17,04
da 1.001 a 10.000 abitanti	18,08
da 10.001 a 30.000 abitanti	22,21
da 30.001 a 250.000 abitanti	36,15
da 250.001 a 50.000 abitanti	59,39
oltre 500.000 abitanti	103,29

Indennità mensili di funzione degli Amministratori comunali secondo le disposizioni del DM. 119/2000 e della L. 122/2010

Classe demografica Comunale (abitanti)	sindaco			vicesindaco			assessore			presidente del consiglio		
	Importo DM 119/00	Rid. % L. 122/10	Importo L. 122/10	% Ind. sindaco	Importo DM 119/00	Importo L. 122/10	% Ind. sindaco	Importo DM 119/00	Importo L. 122/10	% Ind. sindaco	Importo DM 119/00	Importo L. 122/10
Fino a 1000	1291,14	0,00	1291,14	15,00	193,67	193,67	10,00	129,11	129,11	5,00	64,56	64,56
da 1001 a 3000	1446,08	3,00	1402,70	20,00	289,22	280,54	15,00	216,91	210,40	10,00	144,61	140,27
da 3001 a 5000	2169,12	3,00	2104,05	20,00	433,82	420,81	15,00	325,37	315,61	10,00	216,91	210,40
da 5001 a 10.000	2788,87	3,00	2705,20	50,00	1394,43	1352,60	45,00	1254,99	1217,34	10,00	278,89	270,52
da 10.001 a 15.000	3098,74	3,00	3005,78	55,00	1704,31	1653,18	45,00	1394,43	1352,60	10,00	309,87	300,58
da 15.001 a 30.000	3098,74	7,00	3049,94	55,00	1704,31	1677,47	45,00	1394,43	1372,47	-	1394,43	1372,47
da 30.001 a 50.000	3460,26	7,00	3218,04	55,00	1903,14	1769,92	45,00	1557,12	1448,12	-	1557,12	1448,12
da 50.001 a 100.000 e capoluoghi di prov fino a 50.000	4131,66	7,00	3842,44	75,00	3098,74	2881,83	60,00	2478,99	2305,47	-	2478,99	2305,47
da 100.001 a 250.000 e capoluoghi di prov da 50.001 a 100.000	5009,63	7,00	4658,96	75,00	3757,22	3494,22	60,00	3005,78	2795,37	-	3005,78	2795,37
da 250.001 a 500.000 e capoluoghi di prov da 100.001 a 250.000	5784,32	10,00	5205,89	75,00	4338,24	3904,42	65,00	3759,81	3383,83	-	3759,81	3383,83
Oltre 500.000 comuni capoluogo di regione e comuni con oltre 250.000 abitanti	7798,50	10,00	7018,65	75,00	5848,87	5263,99	65,00	5069,02	4562,12	-	5069,02	4562,12

Fonte: GAROFONI C. (a cura di), CITTALIA, Fondazione ANCI Ricerche, ANCI Lazio, *Guida per gli Amministratori Locali*, aggiornata alla Legge Delrio, n. 56/2014. Anno 2015.

Ciò detto, si rappresenta la situazione riferibile ai tre comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi, singolarmente considerati, offrendo successivamente un raffronto con quanto accadrebbe, relativamente alle indennità di carica agli amministratori, in caso di fusione dei tre comuni del nord Salento.

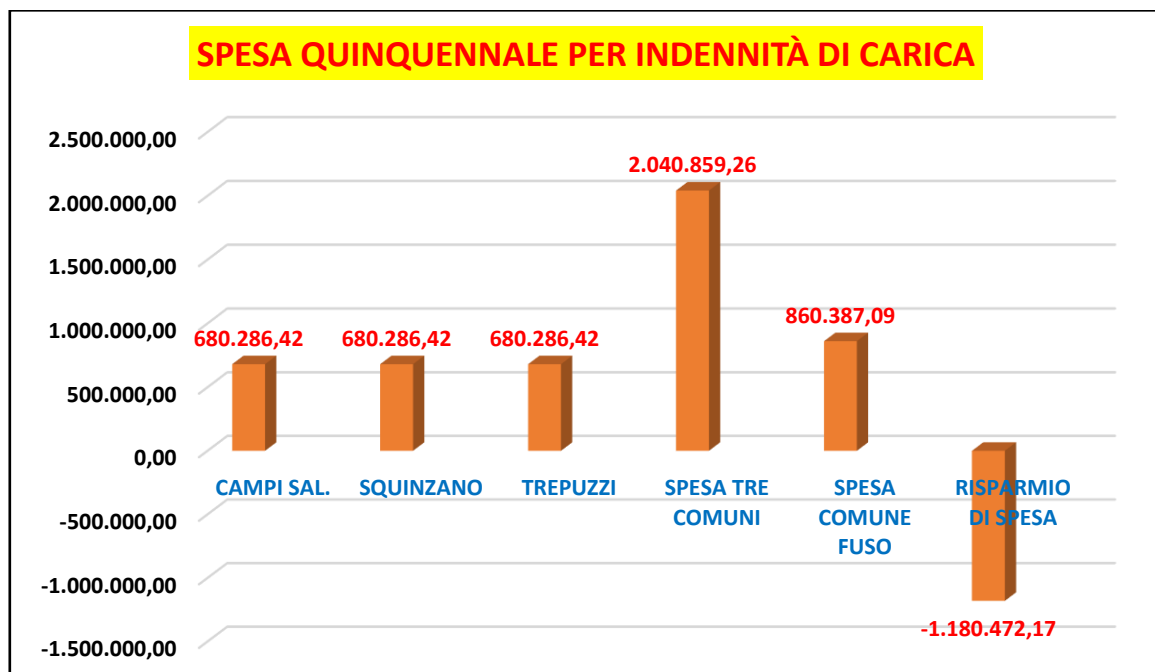
COMUNE DI CAMPI SALENTINA: (Classe demografica: da 10.001 a 15.000 abitanti)
SINDACO: € 3.005,78 x 12 mesi = € 36.069,36 x 5 anni = € 180.346,80
SINDACO INDENNITÀ DI FINE MANDATO: € 15.028,90
VICESINDACO: 55% INDENNITÀ SINDACO = € 1.653,18 x 12 mesi = € 19.838,16 x 5 anni = € 99.190,80
5 ASSESSORI: 45% Indennità Sindaco = € 1.352,60 x 12 mesi = € 16.231 x 5 = € 81.156 x 5 anni = € 405.780
1 PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: 10% INDENNITÀ SINDACO = € 308,58 x 12 mesi = € 3.606,96 x 5 anni = € 18.034,80
16 CONSIGLIERI: € 22,21 pro-capite x 12 mesi = € 266,52 x 16 = € 4.264,32 x 5 = € 21.321,60
TOTALE QUINQUENNALE = € 626.992,10 + 8,50% di IRAP (€ 53.294,32) = € 680.286,42

COMUNE DI SQUINZANO: (Classe demografica: da 10.001 a 15.000 abitanti)
SINDACO: € 3.005,78 x 12 mesi = € 36.069,36 x 5 anni = € 180.346,80
SINDACO INDENNITÀ DI FINE MANDATO: € 15.028,90
VICESINDACO: 55% INDENNITÀ SINDACO = € 1.653,18 x 12 mesi = € 19.838,16 x 5 anni = €

99.190,80
5 ASSESSORI: 45% Indennità Sindaco = € 1.352,60 x 12 mesi = € 16.231 x 5 = € 81.156 x 5 anni = € 405.780
1 PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: 10% INDENNITÀ SINDACO = € 308,58 x 12 mesi = € 3.606,96 x 5 anni = € 18.034,80
16 CONSIGLIERI: € 22,21 pro-capite x 12 mesi = € 266,52 x 16 = € 4.264,32 x 5 = € 21.321,60
TOTALE QUINQUENNALE = € 626.992,10 + 8,50% di IRAP (€ = 53.294,32) = € 680.286,42

COMUNE DI TREPUIZZI: (Classe demografica: da 10.001 a 15.000 abitanti)
SINDACO: € 3.005,78 x 12 mesi = € 36.069,36 x 5 anni = € 180.346,80
SINDACO INDENNITÀ DI FINE MANDATO: € 15.028,90
VICESINDACO: 55% INDENNITÀ SINDACO = € 1.653,18 x 12 mesi = € 19.838,16 x 5 anni = € 99.190,80
5 ASSESSORI: 45% Indennità Sindaco = € 1.352,60 x 12 mesi = € 16.231 x 5 = € 81.156 x 5 anni = € 405.780
1 PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: 10% INDENNITÀ SINDACO = € 308,58 x 12 mesi = € 3.606,96 x 5 anni = € 18.034,80
16 CONSIGLIERI: € 22,21 pro-capite x 12 mesi = € 266,52 x 16 = € 4.264,32 x 5 = € 21.321,60
TOTALE QUINQUENNALE = € 626.992,10 + 8,50% di IRAP (€ 53.294,32) = € 680.286,42

COMUNE UNICO A SEGUITO DI FUSIONE: (Classe demografica: da 15.000 a 30.000 abitanti)
SINDACO: € 3.049,94 x 12 MESI = € 36.599,28 x 5 anni = € 182.996,40
SINDACO INDENNITÀ DI FINE MANDATO: € 3.049,94 x 5 = € 15.249,70
VICESINDACO: 55% INDENNITÀ SINDACO = € 1.677,47 x 12 mesi = € 20.129,64 x 5 anni = € 100.648,20
5 ASSESSORI: 45% Indennità Sindaco = € 1.372,47 x 12 mesi = € 16.469,64 x 5 = € 82.348,20 x 5 = € 411.741
1 PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: € 1.372,47 x 12 mesi = € 16.469,64 x 5 anni = € 82.348,20
16 CONSIGLIERI: € 22,21 pro-capite x 12 mesi = € 266,52 x 16 = € 4.264,32 x 5 = € 21.321,60
TOTALE QUINQUENNALE = € 792.983,50 + 8,50% di IRAP (€ 67.403,59) = € 860.387,09



I dati e i grafici riportati sopra, ci fanno osservare che i singoli comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi poiché hanno sostanzialmente la stessa dimensione demografica, posseggono la medesima spesa per indennità di carica annuale e

quinquennale, riferita alle indennità dovute agli amministratori locali in base alle leggi vigenti; pertanto, essa può essere ritenuta spesa per indennità di carica potenziale, in quanto è possibile che essa nella realtà concreta possa essere inferiore nei comuni oggetto d'esame, a seguito di autonoma determinazione delle singole amministrazioni comunali che potrebbero deliberare indennità agli amministratori più basse di quelle previste dalla legge o a seguito autonoma rinuncia ad esse da parte dei singoli amministratori comunali.

Sta di fatto che il singolo comune tra quelli osservati, ha una spesa per indennità di carica più bassa dell'eventuale comune istituito a seguito di fusione.

Infatti, il comune di Campi Salentina ha una spesa quinquennale di euro 680.286,42 spesa, simile sia a quella del comune di Squinzano e sia a quella del comune di Trepuzzi; ma ciò nonostante, il comune istituito a seguito di fusione è più conveniente, se si considera che la spesa aggregata quinquennale per indennità di carica nei tre comuni è pari a euro 2.040.859,26, a fronte di una spesa per indennità di carica che si registra nel nuovo comune unico, di euro 860.387,09, determinandosi un risparmio di spesa quinquennale per le casse comunali, pari a euro 1.180.472,17.

A quanto detto sopra, si aggiunga che il comune fuso, visto il numero ridotto degli amministratori comunali rispetto ai singoli tre comuni di Campi Salentina, di Squinzano e di Trepuzzi, avrebbe anche spese inferiori per rimborsi per viaggi e missioni, ex art. 84 del TUEL.

Il suddetto art. 84 del TUEL prevede che «1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

2. La liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione.

3. Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate».

Agli amministratori degli enti locali in occasione di missioni per motivi istituzionali, effettuate fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza, spetta il rimborso delle spese di viaggio, entro i limiti stabiliti dall'art. 35 del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Regioni -

autonomie locali (C.C.N.L. dell'area della Dirigenza del comparto Regioni - Enti locali 1998-2001, stipulato il 23 dicembre 1999 e tuttora vigente).

Il suddetto art. 35 del C.C.N.L. dell'area della Dirigenza del comparto Regioni - Enti locali 1998-2001, articolo rubricato "trattamento di trasferta" dispone che:

«1. Il presente articolo si applica ai dirigenti comandati a prestare la propria attività lavorativa in località diversa dalla dimora abituale e distante più di 10 KM dalla ordinaria sede di servizio. Nel caso in cui il dirigente venga inviato in trasferta in luogo compreso tra la località sede di servizio e quella di dimora abituale, la distanza si computa dalla località più vicina a quella della trasferta. Ove la località della trasferta si trovi oltre la località di dimora abituale le distanze si computano da quest'ultima località.

2. Ai dirigenti di cui al comma 1, oltre alla normale retribuzione, compete:

a) una indennità di trasferta, avente natura non retributiva, pari a:

- L. 46.700 per ogni periodo di 24 ore di trasferta;
- L. 1945 per ogni ora di trasferta, in caso di trasferte di durata inferiore alle 24 ore o per le ore eccedenti le 24 ore, in caso di trasferte di durata superiore alle 24 ore;
- b) il rimborso delle spese effettivamente sostenute per i viaggi in ferrovia, aereo, nave ed altri mezzi di trasporto extraurbani, nel limite del costo del biglietto di prima classe o equiparate.

c) il rimborso delle spese per i taxi e per i mezzi di trasporto urbani nei casi e alle condizioni individuati dagli enti secondo la disciplina del comma 11.

3. Ai soli fini del comma 2, lettera a), nel computo delle ore di trasferta si considera anche il tempo occorrente per il viaggio.

4. Il dirigente inviato in trasferta può essere autorizzato ad utilizzare il proprio mezzo di trasporto. In tal caso si applica l'art. 38, commi 2 e ss., del presente CCNL e al dirigente spetta l'indennità di cui al comma 2, lettera a), eventualmente ridotta ai sensi del comma 7, il rimborso delle spese autostradali, di parcheggio e dell'eventuale custodia del mezzo ed una indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni Km.

5. Per le trasferte di durata superiore a 12 ore, al dirigente spetta il rimborso della spesa sostenuta per il pernottamento in albergo di categoria quattro stelle, secondo la disciplina dell'art. 1, comma 68, della L. 662 del 1996, e della spesa per uno o due pasti giornalieri, nel limite di L. 59.150 per il primo pasto e di complessive L. 118.300 per i due pasti.

Per le trasferte di durata non inferiore a 8 ore, compete solo il rimborso per il primo pasto.

Nei casi di trasferta continuativa nella medesima località di durata non inferiore a trenta giorni è consentito il rimborso della spesa per il pernottamento in residenza turistico alberghiera di categoria corrispondente a quella ammessa per l'albergo, sempreché risulti economicamente più conveniente rispetto al costo medio della categoria consentita nella medesima località.

6. Gli enti individuano, previo confronto con le Organizzazioni Sindacali, particolari figure dirigenziali alle quali, in considerazione della impossibilità di fruire, durante le trasferte, del pasto o del pernottamento per mancanza di strutture e servizi di ristorazione, viene corrisposta in luogo dei rimborsi di cui al comma 5 la somma forfettaria di L. 60.000 lorde.

Con la stessa procedura gli enti stabiliscono le condizioni per il rimborso delle spese relative al trasporto del materiale e degli strumenti occorrenti al dirigente per l'espletamento dell'incarico affidato.

7. Nel caso in cui il dirigente fruisca del rimborso di cui al comma 5, l'indennità di cui al comma 2 viene ridotta del 70%. Non è ammessa in nessun caso l'opzione per l'indennità di trasferta in misura intera.

8. L'indennità di trasferta non viene corrisposta in caso di trasferte di durata inferiore alle 4 ore.

9. L'indennità di trasferta cessa di essere corrisposta dopo i primi 240 giorni di trasferta continuativa nella medesima località.

10. Il dirigente inviato in trasferta ai sensi del presente articolo ha diritto ad una anticipazione non inferiore al 75% del trattamento complessivo presumibilmente spettante per la trasferta.

11. Gli enti stabiliscono, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti ed in funzione delle proprie esigenze organizzative, la disciplina della trasferta per gli aspetti di dettaglio o non regolati dal presente articolo, individuando, in particolare, la documentazione necessaria per i rimborsi e le relative modalità procedurali.

12. Le trasferte all'estero sono disciplinate dalle disposizioni del presente articolo con le seguenti modifiche:

• - l'indennità di trasferta di cui al comma 1, lettera a) ed i rimborsi dei pasti di cui al comma 5 sono incrementati del 30%.

13. Agli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo si fa fronte nei limiti delle risorse già previste nei bilanci dei singoli enti per tale specifica finalità».

Il rimborso delle spese per viaggi e missioni è regolato anche dal decreto emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, il 4 agosto 2011, pubblicato sulla G. U. n. 256 del 3 novembre 2011, il quale prevede che le disposizioni del decreto medesimo si applicano, secondo l'art. 1, agli amministratori degli Enti locali di cui all'art. 77, comma 2, del TUEL che, in ragione del proprio mandato, si recano fuori del capoluogo del Comune ove ha sede l'ente presso cui svolgono le funzioni pubbliche.

Ministero dell'interno - Decreto 4 agosto 2011, Intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, concernente la fissazione della misura del rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute dagli amministratori locali in occasione delle missioni istituzionali.

Art. 2 Rimborso delle spese di viaggio

1. In occasione di missioni istituzionali svolte fuori dal capoluogo del Comune ove ha sede l'ente di appartenenza, agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di viaggio entro i limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Regioni - autonomie locali.

Art. 3 Rimborso delle spese di soggiorno

1. In occasione delle missioni istituzionali di cui all'art. 2, agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di soggiorno in misura non superiore ai seguenti importi:

- a) euro 184,00 per giorno di missione fuori sede con pernottamento;
- b) euro 160,00 per missioni fuori sede che non superino 18 ore e che prevedano un pernottamento;
- c) euro 52,00 per missioni fuori sede di durata non inferiore a 6 ore;
- d) euro 28,00 per missioni di durata inferiore a 6 ore, in luoghi distanti almeno 60 Km dalla sede di appartenenza.

2. La durata della missione comprende i tempi occorrenti per il viaggio.

3. Il criterio della distanza chilometrica indicato al comma 1, lettera d), è derogato in presenza di apposita dichiarazione dell'amministratore locale con la quale si attesta l'avvenuta consumazione di un pasto. In tal caso la misura massima del rimborso è pari ad euro 58.

4. Le misure fissate ai sensi del comma 1 non sono cumulabili.

5. La liquidazione del rimborso delle spese di cui all'art. 2 e al presente articolo è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'amministratore, corredata della documentazione delle spese di viaggio e di soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e le finalità della missione.

6. Qualora dalla documentazione di cui al comma 5 risulti un importo inferiore a quello derivante dall'applicazione dell'art. 2 e del presente articolo, le spese liquidate sono quelle effettivamente sostenute e documentate.

Art. 4 Rinvio all'autonomia normativa degli enti locali

1. Ferme restando le tipologie di missioni previste dall'art. 3, comma 1, gli enti locali possono, nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, rideterminare in riduzione le misure dei rimborsi. Gli enti dissestati e gli enti in condizione deficitaria strutturale di cui all'art. 242 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, applicano una riduzione non inferiore al 5% agli importi dei rimborsi di cui all'art. 3.

Occorre precisare che anche la materia concernente il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno può essere oggetto di apposita regolamentazione, così come prevede il TUEL, il quale all'art. 7 dispone che: «1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il Comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni».

8.4 L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato

Il TUEL, all'art. 86, comma 5, prevede che «gli enti locali [...] senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:

- a) assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;
- b) presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;
- c) assenza di dolo o colpa grave».

È del tutto evidente che le spese che producono i consiglieri, gli assessori e i Sindaci, non sono soltanto quelle direttamente connesse alle indennità di carica, ma sono anche quelle, sempre possibili, collegate a una serie di fattispecie ulteriori, come l'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato amministrativo.

La suddetta assicurazione per i rischi di esercizio del mandato amministrativo, per essere considerata legittima deve rivolgersi a soggetti il cui incarico deriva da mandato elettorale, significando che restano fuori dalla copertura assicurativa:

i rappresentanti dell'ente locale nominati da questo negli organi di amministrazione di altri enti o organismi esterni, per i quali la legge o lo statuto prevedono la partecipazione di tali rappresentanti oppure i componenti esterni nominati nelle commissioni che operano all'interno dell'ente locale interessato.

La fusione di comuni è conveniente anche sotto questo profilo, atteso che la riduzione del numero degli amministratori locali può concorrere a diminuire la possibilità delle spese connesse, comunque ad essi.

8.5 L'organizzazione interna comunale: a) il segretario comunale

Il TUEL, all'art. 97, dispone in merito al ruolo e funzioni del segretario comunale e prevede che il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente che svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Egli sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il Sindaco e il Presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale; partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione; esprime il parere di cui all'articolo 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi; roga, su richiesta

dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritte private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente; esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti o conferitagli dal Sindaco o dal presidente della provincia; esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'articolo 108 comma 4.

La recente normativa ha attribuito ulteriori importanti compiti al segretario comunale.

Il «D. L. n. 174/2012, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate*» ha complessivamente rivisitato il sistema dei controlli interni, attribuendo numerosi compiti al segretario comunale, come il controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente (art. 147 bis, comma 2, TUEL); la L. n. 190/2012, al fine di prevenire fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione ha previsto che il segretario comunale sia il responsabile della prevenzione della corruzione, salva diversa e motivata determinazione (art. 1, comma 6); il D. Lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza amministrativa dispone che il responsabile per la prevenzione della corruzione, svolge, di norma, anche le funzioni di responsabile per la trasparenza (art. 43, comma 1), al quale è assegnata l'attività di controllo sull'adempimento da parte della P. A. degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Com'è possibile vedere, i compiti assegnati al segretario comunale sono di estrema rilevanza e di conseguenza anche sulla base delle responsabilità gravanti su questa figura professionale a tale soggetto è corrisposta una retribuzione di tutto rilievo.

A dire il vero, molti comuni, al fine di contenere i costi, stipulano apposite convenzioni per l'ufficio del segretario comunale, ai sensi dell'art. 30 del TUEL¹⁸¹, comunicandone l'avvenuta costituzione ai prefetti dei capoluoghi di Regione.

I compensi base dei segretari comunali sono fissati dal contratto nazionale di categoria che contempla più fasce retributive nelle quali si articola la carriera e determinate in funzione della popolazione residente in ogni comune.

La sottostante tabella chiarisce le corrispondenze:

Classe della sede	Popolazione residente	Fascia del segretario	Competenza
IV	fino a 3.000 abitanti	C	Regionale

¹⁸¹ Articolo 30 TUEL, Convenzioni: «1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti».

III	da 3.001 a 10.000	B	Regionale
II	da 10.001 a 65.000	B con abilitazione	Regionale
I B	da 65.001 a 25.00	A	Nazionale
I A	oltre 250.000, capoluoghi di provincia e province	A con abilitazione	Nazionale

Relativamente alle convenzioni di segreteria, la classe corrispondente sarà quella del comune di più elevata classificazione tra quelli facenti parte della convenzione e non più derivante dalla somma degli abitanti dei singoli comuni al 31 dicembre dell'anno precedente¹⁸².

In base all'art. 37 del C.C.N.L. del 16 maggio 2001 - quadriennio normativo 1998-2001, biennio economico 1998-1999 la struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali si compone delle seguenti voci:

- a) trattamento stipendiale;
- b) indennità integrativa speciale¹⁸³;
- c) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;
- d) retribuzione di posizione;
- e) maturato economico annuo, ove spettante;
- f) retribuzione di risultato
- g) diritti di segreteria¹⁸⁴
- h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate.

TOTALE RETRIBUZIONE LORDA ANNUA DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI A SEGUITO DELLA SOTTOSCRIZIONE DEL NUOVO C. C. N. L. SIGLATO IL 01.03.2011 CON DECORRENZA DAL 31.12.2009		
Livello A	1) Incarichi in enti metropolitani	Euro 83.168,85
	2) Incarichi in enti oltre 250.000 abitanti, in Comuni capoluogo di provincia, in amministrazioni provinciali	Euro 76.454,91
	3) Incarichi in enti fino a 250.000 abitanti	Euro 65.092,86
Livello B	1) Incarichi in enti superiori a 10.000 abitanti e fino a 65.000 abitanti	Euro 58.895,38
	2) Incarichi in enti tra 3.000 e 10.000 abitanti	Euro 51.148,52
Livello C	1) Incarichi in enti fino a 3.000 abitanti	Euro 41.980,99

Fonte:

<http://www.albosegretaricomunali.puglia.it/albo/Retribuz.%20annua%20Segretari%20post%20CCNL%2001.03.2011-%20Aggiornata%20Ottobre%202014.pdf>

¹⁸² Disposizioni modificate con la Circolare dell'Albo Nazionale prot. n. 485 E-P del 24 marzo 2015 sulla riclassificazione delle segreterie convenzionate. Alla corretta classificazione provvede la Sezione Regionale, in sede di costituzione della convenzione. Si precisa che il convenzionamento del servizio di segreteria è consentito solamente per i comuni e di conseguenza non è possibile per le Province, le Comunità Montane, le Unioni dei comuni e per altro Ente territoriale.

¹⁸³ C. C. N. L., L. 7 marzo 2008 - quadriennio normativo 2002-2005 - biennio economico 2002-2003.

¹⁸⁴ È necessario tenere in conto le disposizioni previste dall'art. 10 del D. L. n. 90/2014, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

Al Segretario comunale e provinciale è attribuito un ulteriore compenso annuale, vale a dire la retribuzione di risultato, collegato al raggiungimento di un complesso di obiettivi assegnati; compenso che non può eccedere il 10% del proprio monte salari¹⁸⁵
A queste cifre possono essere aggiunte le seguenti voci:

1) *Diritti di segreteria*: si tratta dei cosiddetti «diritti di rogito» che il segretario percepisce in percentuale sul valore dei contratti rogati che non possono superare 1/3 dello stipendio, valore peraltro raggiunto molto raramente e soltanto degli enti più grandi (solitamente il valore andava dal 2% al 10% della retribuzione); tale voce retributiva, cancellata con decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90; ma in sede di conversione in legge, la compartecipazione ai diritti di segreteria del segretario è stata reintrodotta, con abbassamento del limite soggettivo ad 1/5 dello stipendio.

2) *Scavalco*: i segretari che coprono più di una sede di segreteria percepiscono un'apposita maggiorazione, di importo variabile a seconda delle previsioni dei contratti decentrati integrativi regionali.

Al Segretario spetta un compenso nella misura del 15% sulla retribuzione complessiva di godimento per incarichi sino a 60 gg. e nella misura del 25% per gli incarichi di durata superiore¹⁸⁶.

3) *Galleggiamento*: qualora nel comune o nella provincia vi sia un dirigente che ha una retribuzione superiore a quella del segretario (può accadere nei comuni medio-grandi con riferimento alla retribuzione di posizione, essendo ormai quella tabellare stipendiale sostanzialmente equiparata), al segretario è attribuita una retribuzione individuale aggiuntiva che compensi la differenza, in quanto è la figura più elevata nell'organigramma comunale o provinciale.

4) *Indennità di direzione generale*: nei soli comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti al segretario possono essere conferite le funzioni aggiuntive di direttore generale, ai sensi dell'art. 108 del TUEL. Al segretario nell'Ente dove svolge le sue funzioni, è corrisposta in aggiunta alla retribuzione di posizione in godimento una specifica indennità, la cui misura è contrattata individualmente ed è determinata dall'Ente nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa¹⁸⁷.

5) Eventuali incentivi se svolge funzioni di responsabile unico del procedimento (RUP).

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione n. 131, del 6 dicembre 2018¹⁸⁸, ha fornito un interessante orientamento ad una istanza avanzata da un comune relativa al riconoscimento degli incentivi ad un Segretario

¹⁸⁵ Vedi, art. 42 del C.C.N.L. dei Segretari Comunali e Provinciali del 16 maggio 2001.

¹⁸⁶ Art.1 Accordo integrativo Nazionale Segretari Comunali del 13 gennaio 2009).

¹⁸⁷ Art. 44 del C.C.N.L. del Segretari Comunali e Provinciali del 16 maggio 2001.

¹⁸⁸ Corte dei Conti Liguria Sez. contr., Delib., (ud. 22/11/2018) 06-12-2018, n. 131

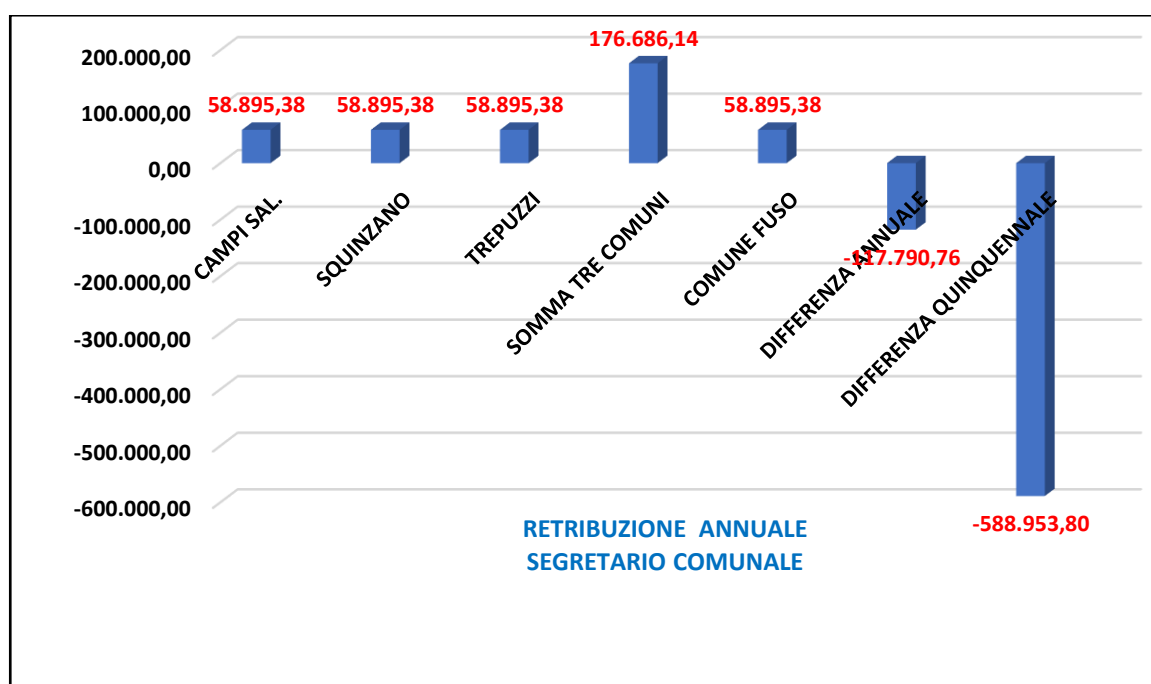
comunale che svolge funzioni di RUP, individuato quale responsabile dei servizi scolastici in un Ente locale privo di dirigenti.

L'Ente aveva chiesto se «il Segretario generale di questo Ente, sprovvisto di dirigenti in quanto con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, abbia diritto alla percezione degli incentivi di cui all'art. 113, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in qualità di RUP-Responsabile dei servizi scolastici del comune (...) o debba essere equiparato alla dirigenza, e quindi escluso dalla percezione degli incentivi così come previsto dal comma 3, ultimo capoverso, del suddetto art. 113».

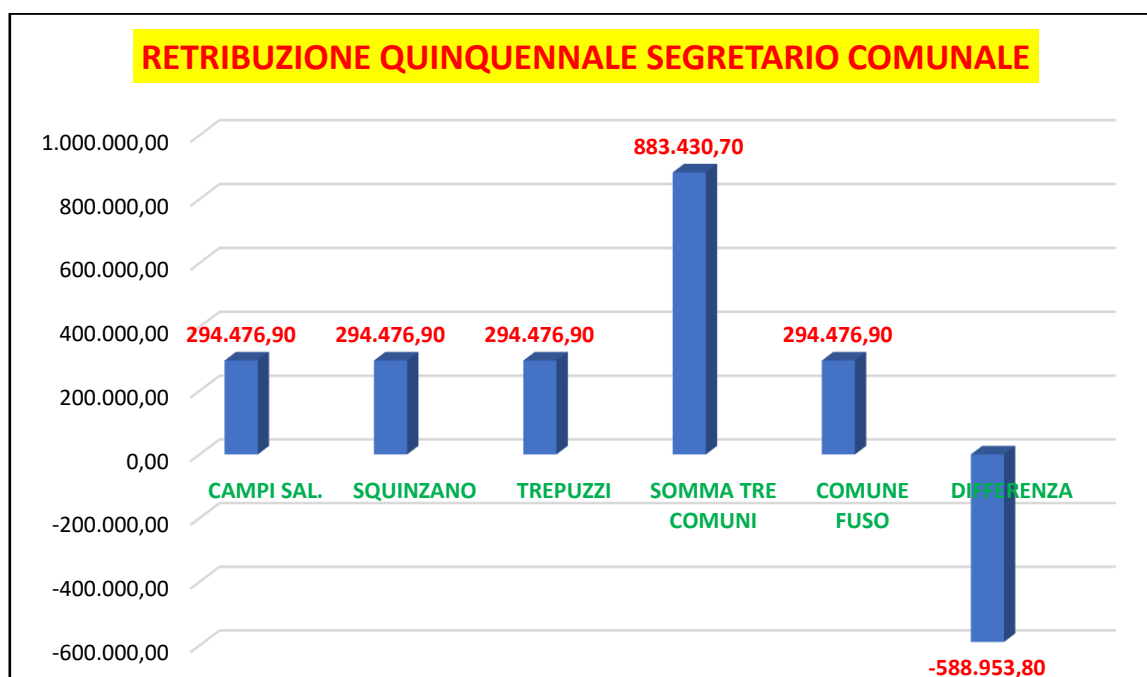
I giudici della Corte dei Conti osservano che, alla luce di quanto esaminato, è evidente che l'equiparazione del Segretario comunale al dirigente ai fini dell'erogazione dell'incentivo di cui all'art. 113, D. Lgs. n. 50 del 2016 presuppone la soluzione di complesse problematiche di stampo schiettamente giuslavoristico che, al pari dell'interpretazione del contratto collettivo di riferimento, sono sottratte alla cognizione della Corte dei Conti.

«Per le ragioni sopra esposte, la Sezione osserva che l'erogazione degli incentivi tecnici al Segretario generale che svolge le funzioni di RUP è possibile solo nella misura in cui venga esclusa l'equiparazione dello stesso, in considerazione della fascia professionale di appartenenza, al personale con qualifica dirigenziale».

Tutto ciò detto e premesso, assumendo come base di calcolo la tabella del totale della retribuzione lorda annua dei segretari comunali e provinciali, a seguito della sottoscrizione del nuovo C. C. N. L., siglato il 1° marzo 2011, con decorrenza dal 31 dicembre 2009, riportata sopra, si avrà la sottostante situazione concernente i tre Comuni oggetto d'analisi:



I dati riportati nella tabella di cui sopra, evidenziano come la fusione di comuni, limitatamente alla retribuzione del segretario comunale, comporti una considerevole riduzione della spesa annuale potenziale, ammontante a -117.790,76 euro e di conseguenza pari a -588.953,80 euro in cinque anni, in quanto il comune unico frutto della fusione, pur aumentando la dimensione demografica rispetto alla situazione dei tre comuni oggetto d'analisi singolarmente considerati, potendo contare ben 38.865 abitanti, rimane collocato nella classe II e di conseguenza consente la permanenza del segretario comunale nel livello retributivo B (incarichi in enti locali territoriali superiori a 10.000 abitanti e fino a 65.000 abitanti), senza che vi sia, quindi, aumento della sua retribuzione.



Dalla tavola sopra riportata si osserva che la fusione di comuni consentendo l'utilizzo soltanto di un segretario comunale consente risparmi di spesa sulla retribuzione pari ad euro 588.953,80 in un quinquennio.

8.6 L'organizzazione interna Comunale: B) I Revisori dei conti

Il TUEL, all'art. 234, dispone che i consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane eleggono con voto limitato a due componenti, un collegio di revisori composto da tre membri scegliendoli:

- a) uno tra gli iscritti al registro dei revisori contabili, il quale svolge le funzioni di presidente del collegio;
- b) uno tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti;
- c) uno tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri.

Invece, nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nelle Unioni dei comuni e nelle comunità montane, la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal consiglio comunale o dal consiglio dell'Unione di comuni o dall'assemblea della comunità montana a maggioranza assoluta dei membri e scelto tra i soggetti di cui al comma 2.

Nelle Unioni di comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei comuni che ne fanno parte, la revisione economico-finanziaria è svolta da un collegio di revisori composto da tre membri, che svolge le medesime funzioni anche per i comuni che fanno parte dell'Unione¹⁸⁹.

Le funzioni dell'organo di revisione sono previste nell'art. 239 del TUEL e consistono nell'attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento; nell'emanazione di pareri nelle materie economico-finanziarie; nella vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica del comune di riferimento; nell'estensione della relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto e della relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato e sullo schema di bilancio consolidato; nella predisposizione del referto all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione; nelle verifiche di cassa.

Ai sensi del TUEL, art. 235, comma 1, «l'organo di revisione contabile dura in carica tre anni a decorrere dalla data di esecutività della delibera o dalla data di immediata eseguibilità nell'ipotesi di cui all'articolo 134, comma 3, e i suoi componenti non possono svolgere l'incarico per più di due volte nello stesso ente locale».

I revisori dei conti degli enti locali, a norma dell'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, sono scelti mediante estrazione a sorte da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti nel Registro dei revisori legali, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Le estrazioni a sorte dei nominativi dall'elenco, per la successiva nomina dei revisori da parte del consiglio dell'ente locale, sono effettuate dalla Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo della provincia di appartenenza dell'ente locale interessato, in seduta pubblica e tramite sistema informatico.

In base alla L. n. 56/2014, art. 1, comma 124, lett. b), è previsto che «alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica».

¹⁸⁹ L'art. 238 del TUEL prevede che: «Salvo diversa disposizione del regolamento di contabilità dell'ente locale, ciascun revisore non può assumere complessivamente più di otto incarichi, tra i quali non più di quattro incarichi in comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non più di tre in comuni con popolazione compresa tra i 5.000 ed i 99.999 abitanti e non più di uno in comune con popolazione pari o superiore a 100.000 abitanti. Le province sono equiparate ai comuni con popolazione pari o superiore a 100.000 abitanti e le comunità montane ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Per ciò che attiene il compenso, disponeva il D. M. 31 ottobre 2001¹⁹⁰ che fissava i limiti massimi di quanto attribuire ai revisori dei conti, il quale veniva aggiornato con D. M. 20 maggio 2005¹⁹¹, prendendo in considerazione la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente, secondo i dati ISTAT nonché la variazione percentuale rilevata del tasso di inflazione.

Il limite massimo del compenso base annuo lordo spettante ad ogni componente degli organi di revisione economico-finanziaria dei comuni e delle province è pari, per ciascuna fascia demografica degli enti considerati, alla misura indicata nella tabella A, allegata al suddetto D. M. 20 maggio 2005 e dalla circolare interno finanza locale n. 5/2007, la quale prevede che «[...] per i comuni con popolazione da 5.000 a 14.999 abitanti possa essere utilizzato il limite attualmente previsto per i Comuni con popolazione pari a 4.999 abitanti».

TABELLA A D. M. 20 maggio 2005	
a) comuni con meno di 500 abitanti	euro 2.060
b) comuni da 550 a 999 abitanti	euro 2.640
c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	euro 3.450
d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	euro 5.010
e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	euro 5.900
f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	euro 6.490
g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti	euro 8.240
h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	euro 10.020
i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti	euro 11.770
l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti	euro 13.560
m) comuni da 250.000 a 499.999	euro 15.310
n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre	euro 17.680

Così come previsto dal D. M. 20 maggio 2005, art. 1, il limite massimo del compenso base annuo lordo spettante ad ogni componente è rettificato con le seguenti modalità:

- a) maggiorazione sino ad un massimo del 10 per cento per gli enti locali la cui spesa corrente annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, sia superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella B, allegata al presente decreto;
- b) maggiorazione sino ad un massimo del 10 per cento per gli enti locali la cui spesa per investimenti annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio

¹⁹⁰ Ministero dell'interno, D. M. 31 ottobre 2001, *Determinazione dei limiti massimi del compenso base annuo lordo spettante ai componenti degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali*, emanato dal Ministero dell'interno, in G. U. 20 novembre 2001, n. 270.

¹⁹¹ D. M. 20 maggio 2005, *Aggiornamento dei limiti massimi del compenso spettante ai revisori dei conti degli enti locali*, emanato dal Ministero dell'interno, in G. U. 4 giugno 2005, n. 128.

preventivo approvato, sia superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella C, allegata al presente decreto¹⁹².

SPESA CORRENTE ANNUALE PRO-CAPITE IN EURO	
a) comuni con meno di 500 abitanti	Euro 1.127
b) comuni da 500 a 999 abitanti	Euro 853
c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	Euro 729
d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	Euro 693
e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	Euro 664
f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	Euro 663
g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti	Euro 692
h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	Euro 724
i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti	Euro 851
l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti	Euro 979
m) comuni da 250.000 a 499.999 abitanti	Euro 1.271
n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre	Euro 1.347

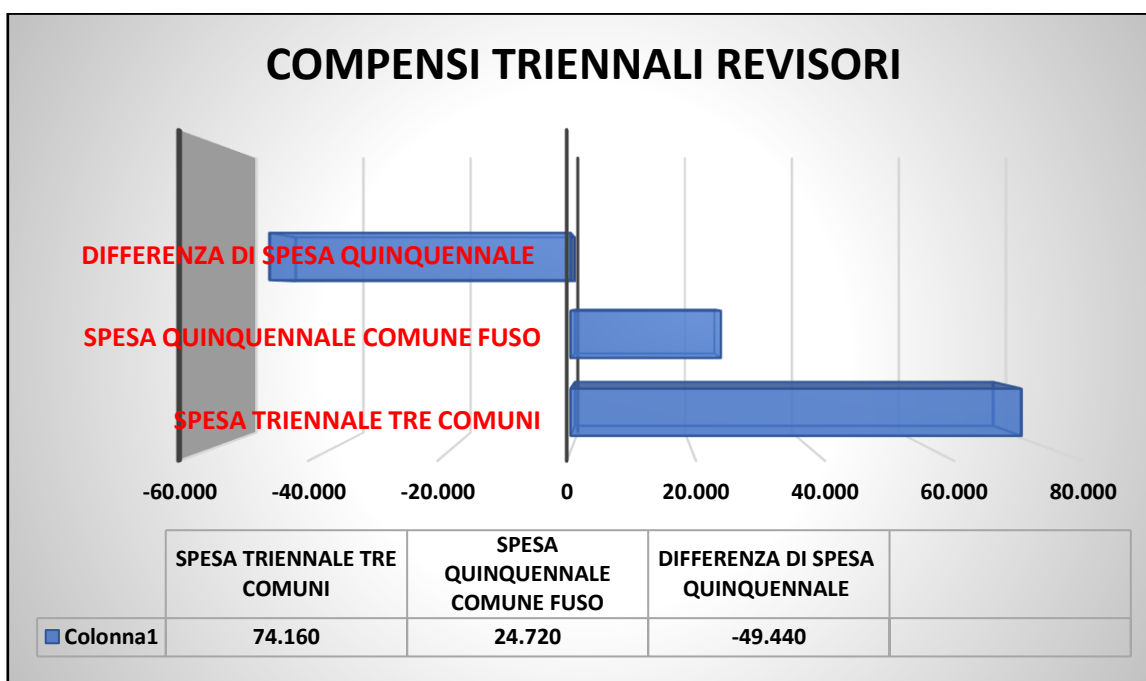
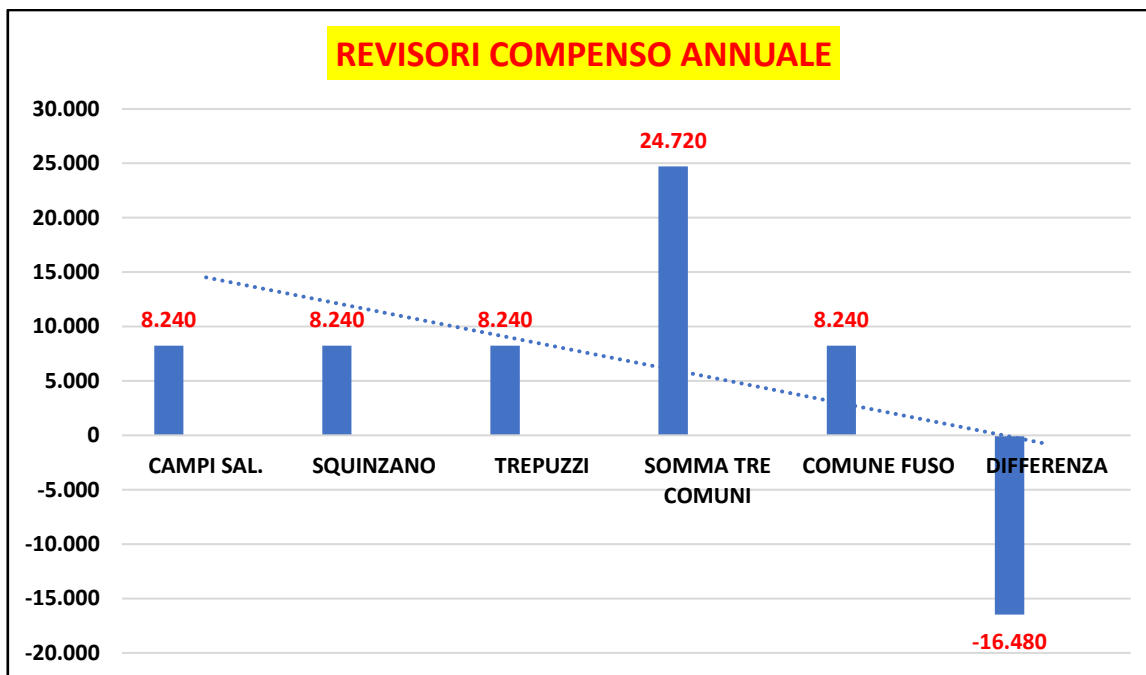
SPESA PER INVESTIMENTO ANNUALE PRO-CAPITE COMUNI	
a) comuni con meno di 500 abitanti	Euro 1.788
b) comuni da 500 a 999 abitanti	Euro 941
c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	Euro 682
d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	Euro 493
e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	Euro 456
f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	Euro 336
g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti	Euro 298
h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	Euro 297
i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti	Euro 309
l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti	Euro 399
m) comuni da 250.000 a 499.999 abitanti	Euro 528
n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre	Euro 1.368

In base all'art. 241, comma 2, del TUEL, il compenso base può essere aumentato dall'ente locale fino al limite massimo del 20 per cento, in relazione alle ulteriori funzioni assegnate rispetto a quelle indicate nell'articolo 239; mentre ai sensi del comma 3, il compenso base può essere aumentato dall'ente locale quando i revisori esercitano le proprie funzioni anche nei confronti delle istituzioni dell'ente sino al 10 per cento per ogni istituzione e per un massimo complessivo non superiore al 30 per cento¹⁹³.

Assumendo come base di calcolo solo i compensi contenuti di cui alla tabella A del D. M. 20 maggio 2005, senza le eventuali maggiorazioni previste nel punto a) e nel punto b) si potrà verificare la spesa dei singoli Comuni e compararla con quella risultante nel Comune oggetto di fusione.

¹⁹² Le maggiorazioni di cui alle lettere a) e b) sono cumulabili tra loro, ai sensi del D. M. 20 maggio 2005, art. 1, comma 2.

¹⁹³ Il compenso base così determinato non può superare i limiti massimi individuati, ai sensi dello stesso art. 241, dall'apposito decreto ministeriale (da ultimo si veda il D. M. 20 maggio 2005).



Dai grafici riportati sopra, emerge come i comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi, singolarmente presi, retribuiscono annualmente i loro revisori dei conti con euro 8.240 per ogni comune, per un totale annuo di euro 24.720 complessivamente, a fronte di una spesa annuale per compensi di soli euro 8.240 sopportata dal comune oggetto di fusione e con un risparmio annuale di spesa sui compensi di euro 16.480. La forbice tra il compenso dei singoli comuni e quello riferito al comune fuso si allarga ulteriormente, se si calcola la spesa per compensi su di un arco triennale.

In tale caso si ha che la spesa aggregata dei tre comuni ammonta a euro 74.160, mentre quella riferita al comune fuso è pari a euro 24.720, determinandosi un'economia sui compensi erogati in un triennio di euro 49.440¹⁹⁴.

I compensi dei revisori sono aggiornati in base al D. M. 21 dicembre 2018¹⁹⁵, a decorrere dal 1° gennaio 2019, fatto questo che produce un aumento delle indennità finora percepite dall'organo di controllo contabile interno.

Occorre premettere che nel suddetto decreto del ministro dell'interno si distinguono gli enti locali in due fasce di popolazione, vale a dire quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e, quelli con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Nei comuni più piccoli l'aumento dei compensi è "solo" del 20,3% per il tasso d'inflazione; nei comuni più grandi all'aumento del 20,3% per il tasso d'inflazione si aggiunge un ulteriore incremento del 30%, il tutto anche per tenere conto della legislazione della finanza pubblica che impone l'adeguamento dei compensi base, anche per rispettare i principi sull'equo compenso, di cui all'art. 13-*bis* della legge 31 dicembre 2012, n. 247¹⁹⁶, atteso che le funzioni del revisore contabile nell'ultimo decennio sono esponenzialmente aumentate alla luce della legislazione della finanza pubblica.

Ai sensi del D. M. 21 dicembre 2018 il limite massimo del compenso base annuo lordo spettante ad ogni componente degli organi di revisione economico-finanziaria dei comuni, delle province e delle città metropolitane è pari, per ciascuna fascia demografica degli enti considerati, alla misura indicata nella tabella A, allegata al suddetto decreto e sotto riportata, con le seguenti maggiorazioni:

¹⁹⁴ La magistratura contabile (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Delibera n. 76/2018/PAR) è dell'avviso che il consiglio comunale può in ogni caso deliberare compensi inferiori rispetto a quelli indicati nel D. M. del 2005, il quale – invero – fissa gli importi massimi che l'ente può riconoscere ai propri revisori. «Del resto, la Sezione delle Autonomie ha come noto affermato il principio per cui "... risulta palese che il legislatore non ha inteso stabilire un tetto minimo al compenso dei revisori, privilegiando, da un lato, l'interesse dell'ente ad una prestazione qualificata, garantita dalle modalità di scelta del revisore e, dall'altro, quello al contenimento della spesa pubblica mediante limiti massimi al corrispettivo; viceversa, l'interesse dei revisori ad evitare vulnus alla propria professionalità - derivanti da remunerazioni troppo contenute - e a scongiurare effetti distorsivi nonché potenziali disparità di trattamento, trova tutela nelle richiamate norme di carattere generale che stabiliscono criteri e principi di adeguatezza applicabili alla fattispecie in esame ed a cui l'ente deve attenersi". Inoltre, per valutare se il taglio del 10% dei compensi spettanti ai revisori, disposto dall'articolo 6, comma 3, del D. L. n. 78/2010 debba essere ancora applicato, a seguito dello spirare del termine fissato al 31 dicembre 2017 dall'art. 13, comma 1, del D. L. n. 244/2016, è necessario far riferimento alla volontà espressa dall'amministrazione nella delibera di nomina dell'Organo di revisione.

Pertanto, se dall'esame di tale delibera si evince in modo inequivocabile che la volontà dell'amministrazione deliberante era di fissare il compenso dell'organo di revisione nella misura prevista dal D. M. del 2005 per la fascia demografica del comune in esame, alla quale misura è stata successivamente applicata la riduzione prevista dal D. L. n. 78/2010, il venir meno delle prescrizioni normative previste dal D. L. n. 78/2010, così come da ultimo prorogate dal citato art. 13, comporterà la riespansione del compenso ai livelli precedenti alla riduzione *ex lege*.

¹⁹⁵ D. M. 21 dicembre 2018, *Aggiornamento dei limiti massimi del compenso base spettante ai revisori dei conti in relazione alla classe demografica e alle spese di funzionamento e di investimento degli enti locali*, pubblicato in G. U. 4 gennaio 2019, n. 3.

¹⁹⁶ L. 31/12/2012, n. 247, *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*, art. 13-*bis*: «Si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni di cui al comma 1 quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale [...]».

a) sino ad un massimo del 10 per cento per gli enti locali la cui spesa corrente annuale pro-capite desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, sia superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella B, allegata al presente decreto;

b) sino ad un massimo del 10 per cento per gli enti locali la cui spesa per investimenti annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, sia superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella C, allegata al presente decreto; maggiorazioni che sono cumulabili tra loro pur senza effetti retroattivi.

In base all'art. 3 «ai componenti dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente aventi la propria residenza al di fuori del comune ove ha sede l'ente, spetta il rimborso delle spese di viaggio, effettivamente sostenute, per la presenza necessaria o richiesta presso la sede dell'ente per lo svolgimento delle proprie funzioni, nel limite massimo pari al 50 per cento del compenso annuo attribuito al netto degli oneri fiscali e contributivi [...] ai componenti dell'organo di revisione spetta, ove ciò si renda necessario in ragione dell'incarico svolto, il rimborso delle spese effettivamente sostenute per il vitto e l'alloggio nella misura determinata per i componenti dell'organo esecutivo dell'ente.

Allegato A

Tabella A - Compenso base annuo lordo per ogni componente degli organi di revisione degli enti locali

Classi demografiche	Compenso annuo base
Comuni:	
a) comuni con meno di 500 abitanti	2.480,00
b) comuni da 500 a 999 abitanti	3.180,00
c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	4.150,00
d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	6.030,00
e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	7.100,00
f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	10.150,00
g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti	12.890,00
h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	15.670,00
i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti	18.410,00
l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti	21.210,00
m) comuni da 250.000 a 499.999 abitanti	23.940,00
n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre	27.650,00
Città metropolitane e Province	
a) Città metropolitane e Province sino a 400.000 abitanti	23.940,00
b) Città metropolitane e Province con oltre 400.000 abitanti	27.650,00

Tabella B - Spesa corrente annuale pro-capite in euro

Classi demografiche	Spesa corrente Media di classe 2017
Comuni:	
a) comuni con meno di 500 abitanti	1.440,00
b) comuni da 500 a 999 abitanti	1.110,00
c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	930,00
d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	790,00

e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	770,00
f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	710,00
g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti	710,00
h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	750,00
i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti	870,00
l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti	1.050,00
m) comuni da 250.000 a 499.999 abitanti	1.350,00
n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre	1.420,00
Città metropolitane e Province	
a) Città metropolitane e Province sino a 400.000 abitanti	150,00
b) Città metropolitane e Province con oltre 400.000 abitanti	120,00

Tabella C - Spesa per investimento annuale pro-capite in euro

Classi demografiche	Spesa investimenti Media di classe 2017
Comuni:	
a) comuni con meno di 500 abitanti	980,00
b) comuni da 500 a 999 abitanti	520,00
c) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	350,00
d) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	250,00
e) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	200,00
f) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	150,00
g) comuni da 10.000 a 19.999 abitanti	120,00
h) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	110,00
i) comuni da 60.000 a 99.999 abitanti	230,00
l) comuni da 100.000 a 249.999 abitanti	150,00
m) comuni da 250.000 a 499.999 abitanti	180,00
n) comuni da 500.000 abitanti ed oltre	150,00
Città metropolitane e Province	
a) Città metropolitane e Province sino a 400.000 abitanti	30,00
b) Città metropolitane e Province con oltre 400.000 abitanti	

8.7 L'organizzazione interna comunale: c) L'organismo indipendente di valutazione

Com'è noto, il D. Lgs n. 150/2009 ha profondamente innovato le modalità, i tempi e gli oggetti del sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni, introducendo nuove forme di valutative - quali la valutazione della performance organizzativa - e riformando i soggetti/attori del processo di valutazione.

Secondo il nuovo assetto disegnato dall'intervento riformatore, un ruolo centrale nel processo di misurazione e valutazione delle performance è svolto, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 2 lett. a) del sopra citato decreto legislativo dagli Organismi Indipendenti di Valutazione della performance (OIV), cui compete la misurazione e valutazione della prestazione di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti.

Ai sensi dell'art. 14 del suddetto D. Lgs. n. 150/2009 «ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance [...]

L'Organismo indipendente di valutazione è nominato, sentita la commissione di cui all'articolo 13, dall'organo di indirizzo politico- amministrativo per un periodo di tre anni.

L'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta [...] l'Organismo indipendente di valutazione è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da tre componenti [...].».

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è un soggetto che viene nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e che può essere costituito in forma collegiale con tre componenti o in forma monocratica. L'OIV monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e predisponde una relazione annuale sullo stato dello stesso anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Esso, inoltre, valida la *Relazione sulla performance*, a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali; garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi; propone, sulla base del sistema di misurazione e valutazione, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi.

L'OIV è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica; supporta l'amministrazione sul piano metodologico e verifica la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale: in particolare formula un parere vincolante sull'aggiornamento annuale del Sistema di misurazione e valutazione e promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti ai fini della valutazione della performance organizzativa¹⁹⁷.

Quanto ai compiti degli OIV in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione si rimanda all'art. 1 della L. n. 190/2012, così come modificato dal Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, nonché agli indirizzi espressi in materia da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Occorre aggiungere che per i compensi degli organismi indipendenti di valutazione si registra l'assenza di un oggettivo riferimento.

¹⁹⁷ Per quanto concerne i compiti degli OIV in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, si fa rinvio all'art. 1, della Legge 190/2012, così come modificato dal D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (FOIA) nonché agli indirizzi espressi in materia da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione.

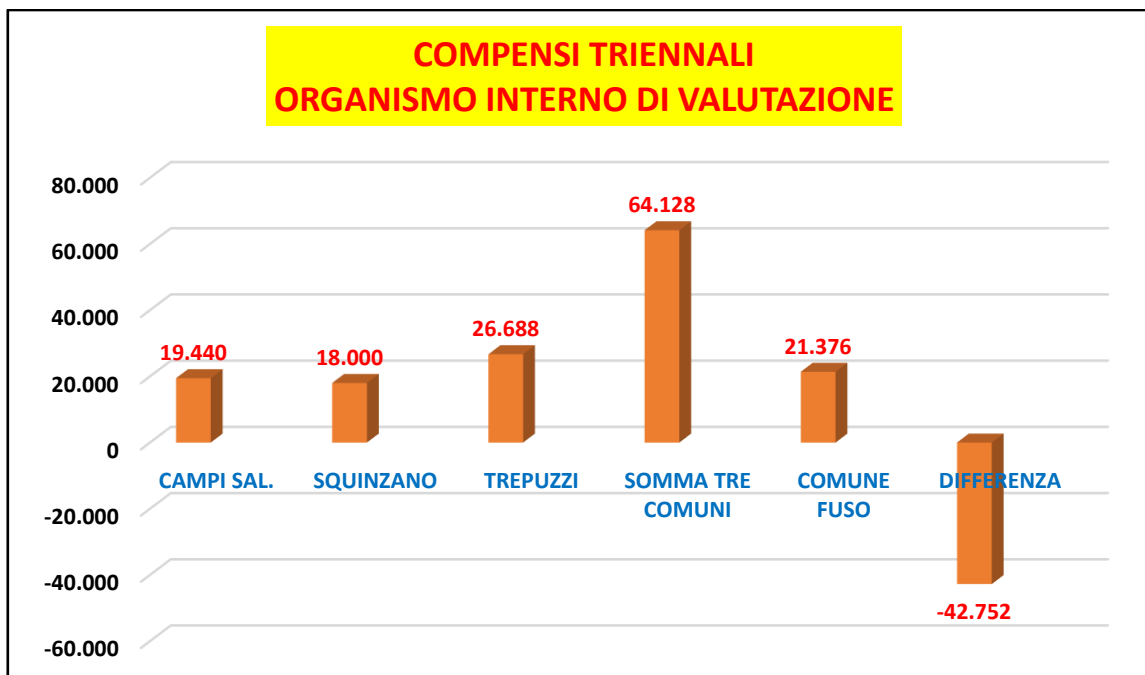
Ne consegue che allo stato attuale, la determinazione del compenso degli organismi di valutazione è rimessa alle autonome decisioni delle amministrazioni, nel rispetto del principio di economicità che ispira il D. Lgs. n. 150/2009.

In particolare, la delibera ex CIVIT n. 12/2013, ha previsto che dovranno essere stabiliti importi adeguati alle dimensioni e alla complessità organizzativa delle singole amministrazioni, salvaguardando al contempo il profilo dell'economicità della gestione e del costo-opportunità delle risorse, che assume particolare rilievo negli enti di piccole dimensioni.

Nella realtà dei fatti, l'assenza di una regolamentazione uniforme e di una definizione di criteri omogenei per la determinazione dei compensi ha condotto – nel tempo – all'attribuzione di importi molto diversi anche a parità di complessità organizzativa e di funzioni da svolgere da parte degli organismi di valutazione; importi sostanzialmente parametrati, da un lato, all'esperienza pregressa e alla cultura sviluppata da parte di ciascun ente in tema di valutazione e, dall'altro, alle risorse disponibili in bilanci

Ciò detto, si osserva che i compensi erogati all'organismo interno di valutazione dei singoli comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi muterebbero, nel caso vi fosse la fusione tra i tre suddetti Comuni del nord Salento e si determinerebbe un'ulteriore riduzione della spesa riguardante i controlli interni.



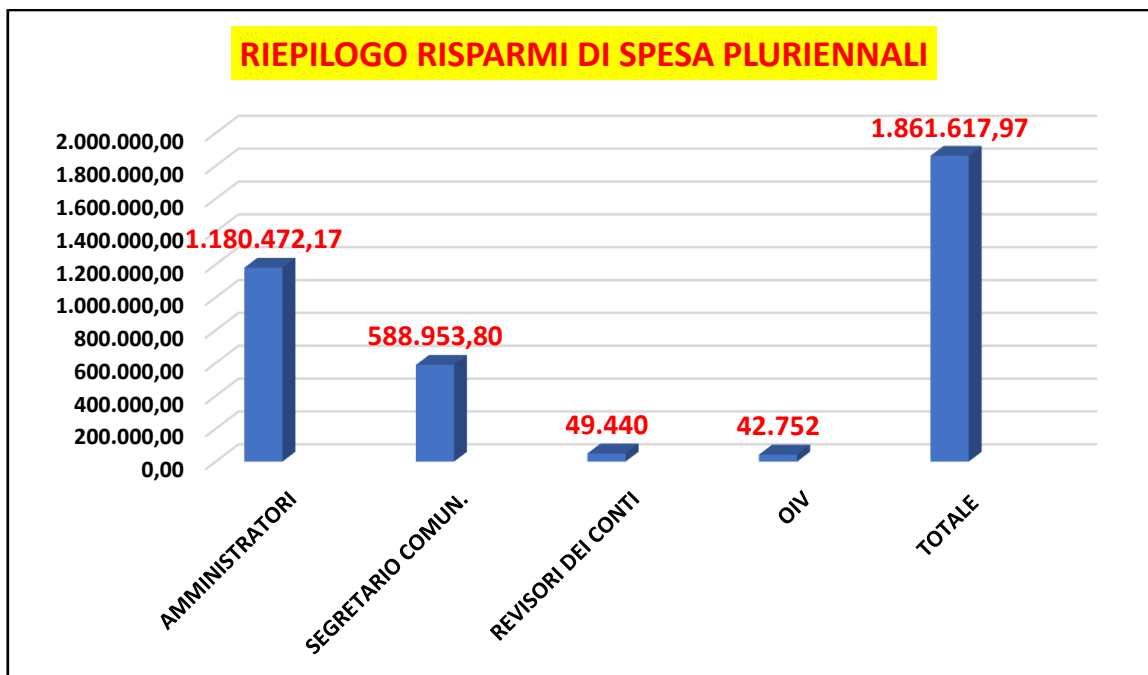


I due grafici sopra riportati evidenziano i compensi annuali attribuiti ai componenti dell'OIV dai singoli comuni; la loro spesa complessiva; quella che sopporterebbe il comune fuso; la differenza tra i compensi sommati nei tre comuni e il risparmio di spesa ottenuto dal comune fuso.

Lo stesso schema operativo è stato seguito calcolando la spesa per compensi sostenuta per un triennio.

Relativamente ai compensi all'Organismo interno di valutazione, si osserva che i tre comuni oggetto d'esame sopportano una spesa annuale complessiva pari a euro 21.376, di molto superiore a quella che sosterebbe il comune fuso ovvero euro 7.125, calcolato come spesa media dei compensi per l'organo di controllo interno.

Per quanto riguarda, invece, la spesa triennale per compensi ai componenti dell'OIV, si considera che nei tre comuni essa ammonta complessivamente a euro 64.128, mentre nel comune fuso assommerebbe a euro 21.376, producendo un risparmio di euro 42.752.



Dal sovrastante grafico si evincono i risparmi di spesa pluriennali per le categorie degli amministratori comunali, segretario comunale, revisori dei conti e organismo interno di valutazione, pari a euro 1.861.617,97.

9. LA FUSIONE DI COMUNI E LA SUA INCENTIVAZIONE FINANZIARIA NELLA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE PUGLIA

9.1 L'iniziativa legislativa

Le norme regionali che dispongono in merito al procedimento legislativo di fusioni di comuni discendono dall'art. 133 Cost. e dall'art. 15 del D. Lgs. n. 267/2000.

L'art. 133, comma 2 Cost., dispone che «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»; mentre l'art. 15, comma 1 del D. Lgs. n. 267/2000 prevede che «[...] le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale [...]».

A livello regionale si hanno in merito alla fusione di comuni almeno due distinte leggi: la legge che regola l'istituto del referendum consultivo territoriale e la legge che dispone la specifica fusione tra ben determinati comuni.

Per potere parlare di fusioni di comuni in Puglia, occorre prendere le mosse dallo Statuto della Regione, il quale all'art. 19, nella parte concernente il referendum consultivo, prevede che: «[...] sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali»; per continuare con l'art. 22, il quale assegna al consiglio regionale la competenza «all'istituzione di nuovi comuni, alla modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni a norma dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione».

Inoltre, la legge regionale n. 26/1973, rubricata *Norme in materia di circoscrizioni comunali*, all'art. 4, dispone in tema di *Riunioni di comuni contermini* e prevede che i «comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati ad un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni. La Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale».

La modificazione della circoscrizione territoriale può essere attivata pure nel caso che i comuni ad essa interessati abbiano il loro territorio insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei pubblici servizi, all'espansione degli abitanti e degli insediamenti industriali o alle esigenze dello sviluppo economico in generale.

In tale caso i comuni possono richiedere l'ampliamento della loro circoscrizione sul territorio dei comuni contermini; la Regione provvede con legge, previa consultazione delle popolazioni interessate.

Si può agire anche nel senso del mutamento della denominazione comunale, la quale può aversi su richiesta dei consigli dei comuni interessati, in seguito alla modificazione

delle circoscrizioni comunali o quando ricorrano esigenze toponomastiche, storiche culturali o turistiche.

In tale evenienza, la Regione provvede con legge, previa consultazione delle popolazioni interessate.

Ciò detto, fino al 2014, la Regione Puglia non si era data una propria e specifica legge sulle forme associative comunali e sulla fusione di comuni.

Il 1° agosto 2014 il consiglio regionale ha approvato la legge regionale n. 34¹⁹⁸, primi firmatari i consiglieri regionali Antonio Decaro, attuale Sindaco di Bari e Presidente nazionale dell'ANCI e Sergio Blasi, rubricata *Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali* che ha dettato le norme per l'attuazione della legislazione nazionale sull'esercizio associato delle funzioni comunali, con particolare riferimento alle funzioni fondamentali e sulla fusione di comuni, sul presupposto che la Regione concorre allo sviluppo delle autonomie locali secondo i principi di sussidiarietà, leale collaborazione, differenziazione, unicità e adeguatezza delle funzioni, in esecuzione dell'articolo 8 dello Statuto regionale.

Con la suddetta legge regionale, n. 34/2014, la Regione Puglia promuove il massimo grado d'integrazione tra i comuni e per questo favorisce, in particolare, la fusione di comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza comunale.

Poiché l'art. 15, comma 3, del TUEL dispone che «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 ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono», si ritiene che la Regione abbia l'obbligo e non la facoltà di incentivare finanziariamente l'istituto della fusione di comuni e svolga, pertanto, un ruolo assai importante dal punto di vista del riordino territoriale.

La suddetta legge regionale, n. 34/2014 avverte che la Regione Puglia disciplina il processo di riordino territoriale attraverso l'individuazione, previa concertazione con i comuni interessati nelle sedi istituzionali, della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica.

Con particolare riguardo alla fusione di comuni, l'art. 6 della L. R. n. 34/2014, prevede che i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino in accordo tra loro le condizioni e che la Regione, prima di

¹⁹⁸ L. R. 01/08/2014, n. 34, *Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali*, Pubblicata nel B.U. Puglia 4 agosto 2014, n. 105; L. R. 21/11/2016, n. 32, *Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34 (Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali)*, Pubblicata nel B.U. Puglia 22 novembre 2016, n. 134. Coautori delle suddette leggi regionali, dal punto di vista tecnico, sono stati i Proff. Luigino SERGIO e Sara SERGIO.

adottare il relativo provvedimento costitutivo, ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale.

Al fine di superare l'eventuale inerzia dei consigli comunali, spesso restii a deliberare la richiesta alla Regione d'indizione del referendum consultivo per la fusione di comuni, l'art. 1, comma 1, lettera a), della L. R. 21 novembre 2016, n. 32¹⁹⁹, ha disposto che la richiesta di referendum alla Regione per la fusione di comuni possa essere avanzata anche da «[...] almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali [...]», assegnando, in questo modo, centralità ai cittadini elettori.

La Regione svolge un ruolo di regista nel riordino del proprio territorio.

Infatti, la L. R. n. 34/2014 prevede che la Regione, «sentite le popolazioni interessate», può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni, modificare la denominazione e le circoscrizioni.

In linea con quanto previsto dalla legge "Delrio" (L. n. 56/2014), la legge regionale della Puglia ha previsto anche la fusione per incorporazione, la quale, al pari della fusione ordinaria, è attivata su richiesta dei comuni interessati alla fusione attraverso una deliberazione dei rispettivi consigli comunali o su richiesta di almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali.

A seguito della richiesta di cui sopra, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune.

Per addivenire alla fusione, l'art. 6, comma 4-bis, dispone che:

a) ciascun comune interessato indice il referendum consultivo comunale ivi previsto;

b) i comuni devono in ogni caso indire il referendum se ne fa richiesta, in ciascun comune, almeno un quinto degli aventi diritto al voto. Le relative firme devono essere raccolte nei sei mesi antecedenti il deposito della richiesta. I comuni verificano la regolarità della stessa richiesta entro trenta giorni dal deposito e indicano il referendum entro trenta giorni dal completamento della verifica;

c) il referendum è effettuato nella medesima data in ciascun comune;

d) hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati a eleggere il consiglio regionale;

e) il referendum è valido indipendentemente dal numero dei votanti. La proposta sottoposta a referendum è approvata se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi, conteggiati con scrutini separati per ciascun comune;

f) non può essere ripresentata la medesima richiesta di referendum se non sono trascorsi almeno cinque anni dalla data di pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione dei risultati del precedente referendum;

¹⁹⁹ Puglia, L. R. 21/11/2016, n. 32, *Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34 (Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali)*, in B. U. Puglia 22 novembre 2016, n. 134.

g) il dirigente della struttura organizzativa regionale competente in materia di enti locali predispose il modello della scheda di votazione e il modello degli atti relativi allo scrutinio e alla proclamazione del risultato;

h) gli uffici comunali preposti sovrintendono alle operazioni elettorali. La proclamazione dei risultati è effettuata entro venti giorni dalla data di svolgimento del referendum;

i) i consigli comunali interessati alla procedura di fusione per incorporazione trasmettono alla Giunta regionale la relativa richiesta entro trenta giorni dall'effettuazione del referendum. La richiesta è corredata dal verbale di proclamazione del risultato del referendum e contiene l'indicazione dell'eventuale sussistenza di contenziosi;

j) la Giunta regionale verifica la regolarità della richiesta entro venti giorni dal ricevimento della stessa e presenta la relativa proposta di legge all'Assemblea legislativa regionale entro trenta giorni dal completamento della verifica».

A sua volta, il comma 5, dispone che il progetto di legge regionale deve comprendere opportunamente:

«a) la descrizione dei confini dell'istituendo comune e di tutti i comuni interessati;

b) la cartografia in scala 1:10.000, o superiore, relativa ai suddetti confini;

c) le indicazioni di natura demografica e socioeconomica relative sia alla nuova realtà territoriale che agli enti locali coinvolti, nonché del loro stato patrimoniale a supporto dell'istituzione di un nuovo comune;

d) gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati;

e) una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i vantaggi;

f) le deliberazioni dei consigli comunali».

L'ulteriore procedura prevista dalla legge regionale dispone che la commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione prevista dal comma 5, esprima il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo, ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati, secondo le norme dei rispettivi statuti e regolamenti.

Il parere della commissione consiliare regionale a sua volta è trasmesso al consiglio regionale per il suo esame finalizzato all'indizione del referendum o alla presa d'atto della deliberazione, o della delibera che fa propri i risultati dei referendum effettuati dai comuni.

Effettuato il referendum e acquisiti i suoi risultati, la commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del referendum, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge e lo invia al consiglio regionale.

Un punto importante della L. R. n. 34/2014 riguarda la previsione della «Dimensione territoriale ottimale» e omogenea per area geografica, atta all'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni, secondo i principi di efficacia, di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, disposta dall'art. 5.

A volere esaminare la suddetta disposizione ricorrendo alla sola interpretazione letterale, parrebbe che la «Dimensione territoriale ottimale» faccia esclusivo riferimento all'Unione di comuni, atteso che al comma 1, si discorre di «esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni».

A ben vedere, però, il riferimento alla «contiguità territoriale degli enti interessati» e al fatto che le funzioni comunali fondamentali sono svolte sia dai soggetti pubblici associati sia da quelli aggregati ci induce a ritenere che la Regione «possa» o addirittura «debba» svolgere un'azione d'impulso sulle fusioni di comuni da realizzarsi sul proprio territorio; anche se c'è da rilevare che l'azione tendente all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali possa essere attivata dagli stessi enti locali territoriali, atteso che «le proposte di aggregazione [da parte dei comuni] rispondenti ai criteri di cui al comma 1, previa la concertazione in sede di cabina di regia ex articolo 8 della L. R. n. 36/2008, sono considerate Ambiti territoriali ottimali».

In altre realtà regionali, l'iniziativa legislativa oltre ad appartenere ad uno o più consigli comunali, è attribuita ad un determinato numero di elettori (5.000 in Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Toscana; 7.000 in Veneto; 8.000 in Piemonte; 10.000 nel Lazio); fatto questo che rende il procedimento per la fusione di comuni più agevole poiché l'iniziativa in questione può essere assunta anche dal basso, vale a dire da parte del corpo elettorale dei comuni oltre che dai singoli consigli comunali.

Viceversa, il fatto che la legge regionale n. 3/2014 della Puglia, non contempli l'iniziativa legislativa assunta da parte del corpo elettorale, rende questa più «blindata», dimostrandosi essa coerente con quanto disposto con precedente normativa regionale (L. R. n. 26/1973, art. 4), la quale, come già visto *supra*, prevede che «i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino in accordo tra loro le condizioni».

9.2 La procedura referendaria nella Regione Puglia

L'etimo *referendum* si riferisce all'espressione «*convocatio ad referendum*», vale a dire «convocazione per riferire».

Il *referendum* è il più diffuso istituto di democrazia diretta e consiste in una consultazione, «diretta» del corpo elettorale attraverso il voto, in termini di approvazione o di abrogazione di uno specifico atto normativo o di parere preventivo anche se non vincolante, rispetto a decisioni che la Regione deve assumere, con riguardo ad una determinata questione.

La Costituzione italiana non prevede il referendum consultivo nazionale; mentre l'istituto referendario consultivo obbligatorio trova una base costituzionale in ambito regionale, nei casi di modifiche territoriali (artt. 132 e 133 Cost.) e nell'ipotesi di cui all'art. 123 Cost., il quale prevede una forma facoltativa di consultazione popolare - la cui disciplina è demandata agli statuti regionali - che è volta a conoscere la posizione delle popolazioni interessate su alcune leggi e provvedimenti amministrativi della Regione.

Ai sensi della legge della Regione Puglia, n. 34/2014, art. 6, comma 6, la commissione consiliare regionale competente esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati.

Il parere della commissione consiliare regionale è quindi trasmesso al consiglio regionale per il suo esame, finalizzato all'indizione del referendum ovvero, come già detto, della presa d'atto della deliberazione che fa propri i risultati dei referendum effettuati dai comuni.

Acquisiti i risultati del referendum, la competente commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del referendum, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge istitutivo del nuovo Comune e lo invia al consiglio regionale.

Il referendum è previsto nello statuto della Regione Puglia nel Capo II, rubricato «Partecipazione popolare» e specificato nelle sue differenti tipologie, negli artt. 17 (Referendum statutario), 18 (Referendum abrogativo), 19 (Referendum consultivo).

Soffermandoci sul referendum consultivo, in quanto inerente al processo di fusione di comuni, l'art. 19 dello statuto regionale prevede che: «1. Il consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale.

2. Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

Ciò detto, in base allo statuto della Regione Puglia si hanno due differenti tipologie di referendum consultivi regionali: uno predisposto «per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale» e l'altro preordinato a «sentire le popolazioni interessate», come previsto dall'art. 133, comma 2, della Costituzione, rispetto alle «proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

A sua volta, in Puglia, il referendum consultivo è disciplinato anche nella L. R. n. 27/1973²⁰⁰; istituito, quello referendario, previsto per la nascita di nuovi comuni, per il mutamento di circoscrizione comunale, per i mutamenti di denominazione comunale.

L'art. 21, comma 1, della suddetta legge regionale, n. 27/1973, prevede che «sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate i progetti di legge concernenti le istituzioni di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

Se ne deduce che alla base del referendum consultivo regionale per l'istituzione di nuovi comuni attraverso il meccanismo della fusione vi è un progetto di legge predisposto dalla Giunta regionale e di conseguenza non è sufficiente la "semplice" richiesta referendaria riveniente dai consigli comunali interessati dal processo di fusione o l'altrettanto "semplice" richiesta di referendum consultivo ritualmente inoltrata alla Regione dal 20 per cento degli elettori interessati, per attivare la procedura istitutiva del nuovo comune; ma è indispensabile che alla richiesta avanzata alla Regione da parte dei soggetti legittimati faccia seguito la redazione di un apposito disegno di legge regionale, la cui approvazione o meno costituisce l'oggetto del quesito referendario.

La delibera d'effettuazione del referendum consultivo è di competenza del consiglio regionale, nel quale provvedimento amministrativo dev'essere precisato esattamente il quesito da sottoporre a referendum e indicato quale siano le «popolazioni interessate» da chiamare a consultazione nel caso d'istituzione di nuovi comuni, di mutamento di circoscrizione comunale; di mutamenti di denominazione comunale.

Dispone la L.R. della Puglia, n. 27/1973, all'art. 21, comma 4, che: «per popolazioni interessate si intendono, allorquando si tratta di istituzioni di nuovi comuni:

a) gli elettori della frazione o delle frazioni che devono essere erette in Comune autonomo;

b) nel caso di fusione di comuni contermini: gli elettori dei comuni interessati.

Allorquando si tratti di mutamento di circoscrizione comunale:

c) nel caso di incorporazione di un comune in un altro contermini: gli elettori del comune da incorporare;

d) nel caso di distacco di una parte del territorio comunale da un comune con aggregazione ad un comune contermini: gli elettori del territorio da distaccare;

e) nel caso di ampliamento del territorio di un comune al quale viene incorporata parte del territorio contermini di un altro comune: gli elettori insistenti sul territorio oggetto di trasferimento ovvero gli elettori del comune da spogliare qualora sul territorio da trasferire non insistano elettori;

²⁰⁰ Puglia, L. R. 20/12/1973, n. 27, *Norme sul referendum abrogativo e consultivo*, in B. U. Puglia 21 dicembre 1973, n. 33.

f) nel caso di permuta del territorio fra due o più comuni contermini gli elettori dei territori oggetto di permuta.

Qualora si tratta di mutamenti di denominazione comunale:

g) gli elettori del comune interessato.

Il Presidente della Giunta regionale indice con decreto il referendum consultivo, in seguito alla trasmissione della delibera consiliare da parte del Presidente del Consiglio regionale e stabilisce la data di effettuazione del referendum che è fissata, di norma, in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo alla data di esecutività del decreto.

L'art. 22 dispone, altresì, che i referendum consultivi possono effettuarsi «ordinariamente» nel periodo compreso tra il 1° marzo e il 30 giugno di ogni anno.

A sua volta, la data della consultazione è «ordinariamente» fissata in concomitanza a quella di referendum nazionali e/o regionali eventualmente già indetti o, in mancanza, a quella delle elezioni amministrative per almeno uno dei comuni interessati.

In tali ipotesi, per tutti gli adempimenti comuni, ivi compresi la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione e gli orari delle votazioni nonché per il riparto delle relative spese, si applicano le disposizioni in vigore per la consultazione alla quale il referendum consultivo è abbinato.

I referendum consultivi non possono aver luogo nell'anno solare di cessazione della legislatura; mentre per le operazioni preelettorali e quelle inerenti alla votazione e allo scrutinio si osservano le disposizioni di cui al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, emanato con «decreto del Presidente della Repubblica, 16 maggio 1960, n. 570» e successive modificazioni.

Si aggiunga che in base all'art. 23, il Presidente della Corte d'Appello di Bari, entro quaranta giorni dalla data del decreto che indice il referendum, designa una sezione della Corte che assume le funzioni di Ufficio centrale per il referendum popolare consultivo e che i verbali di scrutinio ed i relativi allegati sono trasmessi direttamente all'Ufficio centrale per il referendum dagli uffici di sezione dei comuni interessati.

Inoltre, «l'ufficio centrale per il referendum, appena pervenuti i verbali di cui al comma precedente, o comunque non oltre i dieci giorni dallo svolgimento del referendum, si riunisce in pubblica adunanza, facendosi assistere, per l'esecuzione materiale dei calcoli, da esperti nominati dal Presidente della Corte d'Appello. Le funzioni di segretario sono esercitate da un cancelliere della Corte d'Appello. Di tutte le operazioni è redatto verbale in tre esemplari, uno dei quali è depositato presso la cancelleria della Corte d'Appello, unitamente ai verbali e agli atti trasmessi dagli Uffici di sezione per il referendum. I rimanenti esemplari sono trasmessi rispettivamente al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del consiglio regionale».

L'art. 24 che di seguito si riporta, prevede che: «sulla base dei verbali di scrutinio ad esso trasmessi, l'ufficio centrale per il referendum consultivo, dopo aver provveduto

al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, procede all'accertamento del numero complessivo degli elettori aventi diritto, del numero complessivo dei votanti e alla somma dei voti favorevoli e di quelli contrari alla proposta sottoposta a referendum. L'ufficio centrale conclude le operazioni con la proclamazione dei risultati del referendum».

Gli artt. 25, 26, 27, prevedono che sulle proteste e sui reclami, relativi alle operazioni di voto e di scrutinio, eventualmente presentati all'ufficio centrale per il referendum consultivo, decide quest'ultimo, prima di procedere alle operazioni previste dall'articolo precedente; che il Presidente della Giunta regionale, non appena ricevuto il verbale di voto ordina la pubblicazione dei risultati sul Bollettino Ufficiale della Regione; che per tutto ciò che non è disciplinato nella presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati approvato con D. P. R. 30 marzo 1957, n. 361.

Relativamente alla propaganda elettorale referendaria è disposto che essa è consentita dal trentesimo giorno antecedente a quello della votazione e che ad essa si applicano le disposizioni contenute nella legge 4 aprile 1956, n. 212.

In ogni caso, dev'essere rivolta istanza alla Giunta municipale, entro il trentaquattresimo giorno antecedente alla data della votazione per l'assegnazione dei prescritti spazi.

L'art. 30 regola le spese per il referendum consultivo e prevede che esse sono a carico della Regione esclusivamente per le seguenti fattispecie:

- a) forniture degli stampati e delle schede;
- b) spese per i compensi al presidente e ai componenti dei seggi;
- c) spese per i componenti l'ufficio centrale per il referendum consultivo della competente Corte d'Appello.

Tutte le altre spese sono a carico dei comuni interessati alle modifiche territoriali; significando, altresì, che le spese di spettanza della Regione sono anticipate dai comuni e rimborsate dalla Regione, previa verifica della loro congruità.

Le ulteriori modalità d'esperimento del referendum regionale sono riferibili, come prevede la legge regionale, n. 27/1973, al referendum abrogativo anche se si ritiene possano applicarsi pure al referendum consultivo regionale.

Le schede per i referendum consultivi, di carta consistente, di tipo unico e di identico colore, sono fornite dalla Giunta regionale.

In esse è formulato il quesito da sottoporre alla consultazione popolare, mutuandolo integralmente dalla deliberazione del consiglio regionale, di cui al comma 2, dell'articolo 21, della L.R. n. 27/1973.

L'elettore vota tracciando con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta o, comunque, sullo spazio in cui essa è contenuta.

Nel caso di richiesta referendaria riveniente direttamente dagli elettori è previsto che per la raccolta delle firme devono essere usati moduli forniti e vidimati dalla Regione

da non oltre sei mesi, sui quali dev'essere indicato, a cura dei promotori, il quesito da sottoporre alla votazione popolare.

Ogni richiesta di referendum deve riguardare un unico oggetto.

La firma deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di qualunque ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto l'elettore, ovvero dal Giudice conciliatore, dal Sindaco o dal Segretario di detto Comune ovvero dal Segretario dell'Amministrazione provinciale.

L'autenticazione delle firme deve indicare la data in cui essa avviene; può essere unica per tutte le firme contenute in ciascun modulo, ma in questo caso deve indicare il numero di firme contenute nel modulo.

All'istanza devono essere allegati i certificati, anche collettivi, da rilasciarsi dai Sindaci dei comuni a cui appartengono i sottoscrittori, attestanti l'iscrizione dei medesimi nelle relative liste elettorali.

La richiesta di referendum, corredata dalla prescritta documentazione, va presentata all'ufficio di Presidenza del consiglio regionale da parte di almeno tre promotori.

La L. R. della Puglia, 21 novembre 2016, n. 32 *Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1 agosto 2014, n. 34 (Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali)*, all'art. 1, comma 1, lett. c) annuncia che: «al fine della fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*) e di quanto previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali):

a) ciascun comune interessato indice il referendum consultivo comunale ivi previsto;

b) i comuni devono in ogni caso indire il referendum se ne fa richiesta, in ciascun comune, almeno un quinto degli aventi diritto al voto. Le relative firme devono essere raccolte nei sei mesi antecedenti il deposito della richiesta. I comuni verificano la regolarità della stessa richiesta entro trenta giorni dal deposito e indicano il referendum entro trenta giorni dal completamento della verifica;

c) il referendum è effettuato nella medesima data in ciascun comune;

d) hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati a eleggere il consiglio regionale;

e) il referendum è valido indipendentemente dal numero dei votanti. La proposta sottoposta a referendum è approvata se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi, conteggiati con scrutini separati per ciascun comune;

f) non può essere ripresentata la medesima richiesta di referendum se non sono trascorsi almeno cinque anni dalla data di pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione dei risultati del precedente referendum;

- g) il dirigente della struttura organizzativa regionale competente in materia di enti locali predispone il modello della scheda di votazione, nonché degli atti relativi allo scrutinio e alla proclamazione del risultato;
- h) gli uffici comunali preposti sovrintendono alle operazioni elettorali. La proclamazione dei risultati è effettuata entro venti giorni dalla data di svolgimento del referendum;
- i) i consigli comunali interessati alla procedura di fusione per incorporazione trasmettono alla Giunta regionale la relativa richiesta entro trenta giorni dall'effettuazione del referendum. La richiesta è corredata dal verbale di proclamazione del risultato del referendum e contiene l'indicazione dell'eventuale sussistenza di contenziosi;
- j) la Giunta regionale verifica la regolarità della richiesta entro venti giorni dal ricevimento della stessa e presenta la relativa proposta di legge all'Assemblea legislativa regionale entro trenta giorni dal completamento della verifica».

9.2 ITER REFERENDUM CONSULTIVO REGIONALE PER LA FUSIONE DI COMUNI

L'articolo 21 della suddetta L. R. n. 27/1973 prevede che «sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate i progetti di legge concernenti le istituzioni di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

La commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione di cui al comma 5, esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo, ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati.

Il parere della commissione consiliare regionale è quindi trasmesso al consiglio regionale per il suo esame finalizzato all'indizione del referendum, ovvero della presa d'atto della deliberazione, ovvero della delibera che fa propri i risultati dei referendum effettuati dai comuni.

Il consiglio regionale, prima di procedere all'esame di ogni progetto di legge, delibera l'effettuazione del referendum consultivo, previa acquisizione degli accertamenti richiesti in via preliminare alla competente commissione consiliare.

La deliberazione del consiglio deve precisare esattamente il quesito da sottoporre a referendum e indicare le «popolazioni interessate» da chiamare a consultazione.

Per «popolazioni interessate» si intendono, nel caso di fusione di comuni contermini, gli elettori dei comuni interessati; mentre nel caso d'incorporazione di un comune in un altro contermine, gli elettori del comune da incorporare.

Il Presidente della Giunta regionale indice con decreto il referendum consultivo, in seguito alla trasmissione della delibera consiliare da parte del Presidente del consiglio regionale, la cui votazione si svolge a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto.

La data di effettuazione del referendum è fissata, di norma, in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo alla data di esecutività del decreto.

I referendum consultivi, come già visto, possono effettuarsi «ordinariamente» nel periodo compreso tra il 1° marzo e il 30 giugno di ogni anno e non possono aver luogo nell'anno solare di cessazione della legislatura; mentre per le operazioni preelettorali e quelle inerenti alla votazione e allo scrutinio si osservano, in quanto applicabili e non in contrasto con quelle disciplinate dal comma 4, le disposizioni di cui al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni.

Le schede per i referendum consultivi, di carta consistente, di tipo unico e di identico colore, sono fornite dalla Giunta regionale.

In esse è formulato il quesito da sottoporre alla consultazione popolare, mutuandolo integralmente dalla deliberazione del consiglio regionale, di cui al comma 2, dell'articolo 21 della L.R. n. 27/1973.

L'elettore vota tracciando con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta o, comunque, sullo spazio in cui essa è contenuta.

Per lo svolgimento dei referendum sono a carico della Regione esclusivamente le seguenti spese:

- a) forniture degli stampati e delle schede;
- b) spese per i compensi al presidente e ai componenti dei seggi;
- c) spese per i componenti l'Ufficio centrale per il referendum consultivo della competente Corte di appello.

Tutte le altre spese sono a carico dei comuni interessati alle modifiche territoriali.

Le spese di spettanza della Regione sono anticipate dai comuni e rimborsate dalla Regione, previa verifica della loro congruità.

Acquisiti i risultati del referendum, la commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del referendum, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge e lo invia al consiglio regionale.

Di conseguenza:

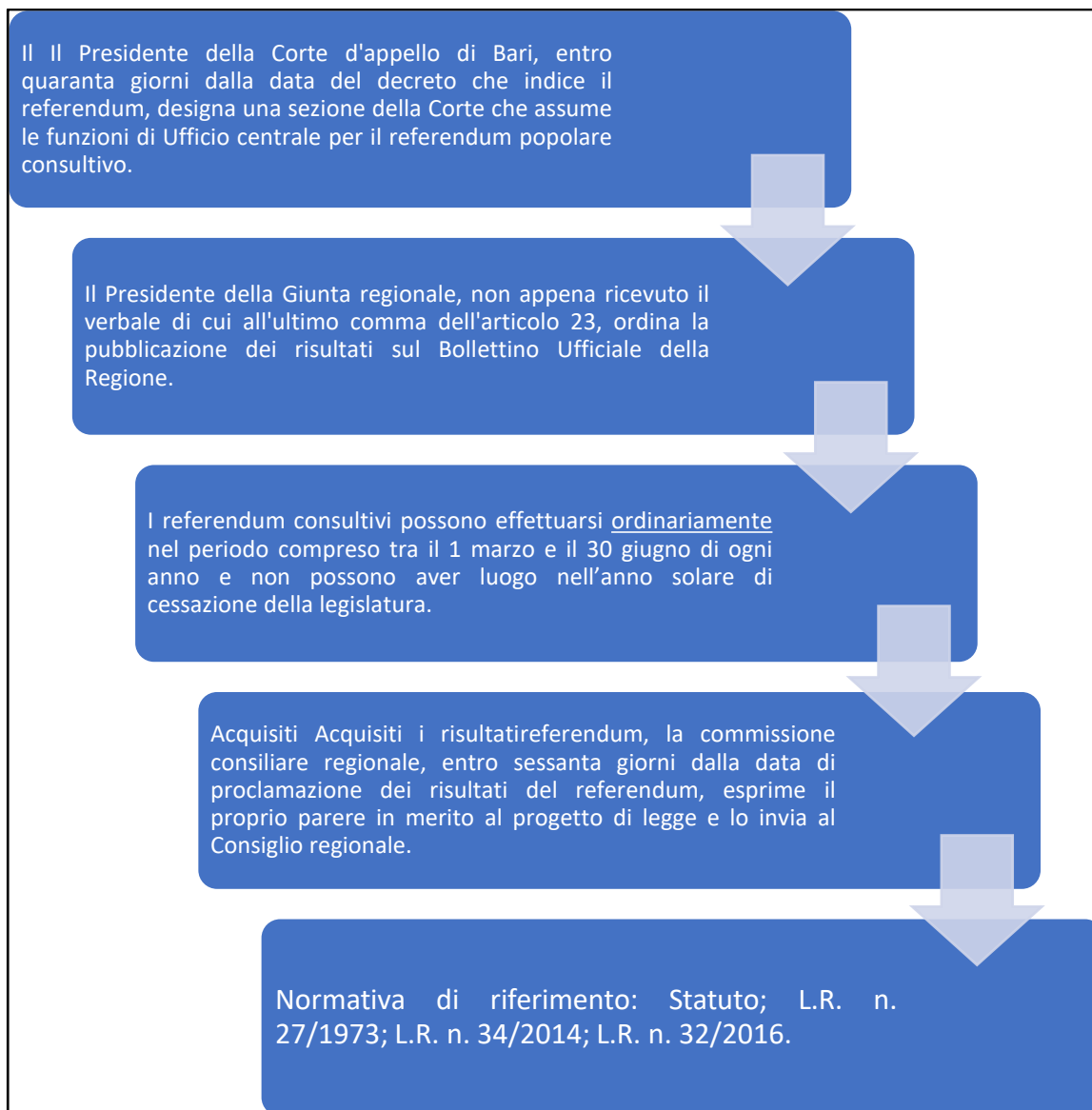
ITER REFERENDUM CONSULTIVO REGIONALE FUSIONE
DI COMUNI

ART. 21 L.R. N. 27/1973: OCCORRE INNANZITUTTO
PREDISPORRE LA LEGGE REGIONALE ISTITUTIVA DEL
NUOVO COMUNE. È LA PROPOSTA DI LEGGE CHE VA
SOTTOPOSTA A REFERENDUM

IL CONSIGLIO REGIONALE DELIBERA L'EFFETTUAZIONE
DEL REFERENDUM CONSULTIVO PRIMA DI PROCEDERE
ALL'ESAME DI OGNI PROGETTO DI LEGGE

IN SEGUITO ALLA TRASMISSIONE DELLA DELIBERA
CONSILIARE DA PARTE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
REGIONALE IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
INDICE CON DECRETO IL REFERENDUM CONSULTIVO

LA DATA DEL REFERENDUM È FISSATA DI NORMA IN
UNA DOMENICA COMPRESA TRA IL SESSANTESIMO E IL
NOVANTESIMO GIORNO SUCCESSIVO ALLA DATA DI
ESECUTIVITÀ DEL DECRETO.



Iter nel referendum consultivo per la fusione di comuni nella Regione Puglia

9.3 La procedura referendaria della Regione Puglia per la modifica dei confini territoriali: la questione della cessione del territorio di Casalabate ai comuni di Squinzano e Trepuzzi

Ad onore del vero, qualche tempo addietro è stata fatta un poco di confusione nella Regione Puglia, per ciò che attiene la corretta procedura referendaria da seguire in caso di modificazione territoriale.

Se si assumesse, come esempio, la modificazione delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano, tentata con L. R. 25 febbraio 2010, n. 26, si può vedere che la suddetta normativa regionale ha subito l'intervento della Corte Costituzionale, la quale con sentenza n. 36, del 9 febbraio 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni suoi articoli.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, a tale proposito, ha sollevato, in riferimento all'art. 133, comma 2 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della suddetta legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)», sulla base di un ricorso proposto all'autorità giudiziaria.

La legge regionale impugnata prevede, all'art. 1, che «le circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano sono modificate mediante l'aggregazione dei territori del comune di Lecce ai comuni di Squinzano e Trepuzzi», in conformità alla planimetria ad essa allegata.

Aggiunge il ricorrente che l'art. 4, con quale si conclude la legge censurata, interviene, modificandolo, sul secondo comma dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26, *Norme in materia di circoscrizioni comunali*, inserendo in esso, dopo il secondo periodo, un ulteriore periodo dal seguente tenore: «in caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ne rileva l'evidente contrasto con l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è consentito alle Regioni di istituire nel proprio territorio nuovi comuni e di modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate».

L'art. 1 della legge regionale censurata ed i correlati artt. 2 e 3 prevedono, infatti, l'aggregazione del territorio di un comune a quello di altri comuni in assenza di referendum popolare fra le popolazioni interessate o di altre forme di consultazione delle medesime.

L'art. 133 della Costituzione, viceversa, nell'attribuire al legislatore regionale la definizione del procedimento legislativo volto a realizzare variazioni territoriali nei comuni facenti parte della singola Regione, impone a questo il vincolo della consultazione popolare che, come affermato nella giurisprudenza della Corte, «è da ritenersi in ogni caso obbligatoria».

Il legislatore regionale non potrà mai escludere la consultazione di quanti non possono essere ragionevolmente ritenuti disinteressati alla variazione territoriale, né potrà non attribuire alla consultazione medesima una autonoma rilevanza nel procedimento, dovendo, anzi, tenere conto dei suoi esiti nell'adottare la propria determinazione.

Nel caso ora in esame, il legislatore regionale ha ommesso del tutto ogni forma di consultazione, sia, in generale, delle popolazioni dei comuni il cui territorio è oggetto di variazione, sia, in particolare, delle stesse popolazioni residenti nei territori interessati da questa.

Osserva, ancora, la parte ricorrente, che l'art. 1 della legge regionale in questione «contrasta con quanto stabilito dallo Statuto della Regione Puglia», cioè la legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), che, all'art. 19,

comma 2, prevede la consultazione delle popolazioni interessate alle variazioni territoriali dei comuni.

La censura governativa si estende anche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010, il quale modifica l'art. 5, comma 2, della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (*Norme in materia di circoscrizioni comunali*), prevedendo, a regime, il non espletamento della consultazione popolare ove la variazione territoriale consegua ad un accordo tra i comuni interessati.

Infatti, pur essendo riconosciuto, come detto, alla Regione un margine di discrezionalità nella conformazione delle modalità di espletamento della consultazione popolare, tuttavia i criteri adottati non potranno mai comportare a priori l'esclusione automatica delle popolazioni residenti nei comuni coinvolti nella variazione, né la esistenza di «accordi» fra questi ultimi può surrogare l'effettivo svolgimento della consultazione popolare.

Detto in altri termini, trattasi di violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione.

Questa si sarebbe realizzata, sia in quanto è stata operata la indicata variazione territoriale senza il preventivo espletamento della consultazione popolare prevista dalla disposizione costituzionale evocata, sia per il fatto, previsto nella normativa impugnata che potrebbe prescindere dall'espletamento della consultazione popolare là dove la variazione territoriale sia stata preceduta da un accordo fra i comuni interessati.

La Corte Costituzionale, già in passato (sentenza n. 47 del 2003) ebbe a precisare che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei comuni ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale (l'art. 133, comma 2, Cost., su cui si innesta l'operato della fonte regionale), costituita, nel caso che ora interessa, dalla legge della Regione Puglia, 20 dicembre 1973, n. 26 (*Norme in materia di circoscrizioni comunali*), nonché dalla successiva legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo) e dalla legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), il quale, all'art. 19, prevede che sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti, fra l'altro, i mutamenti delle circoscrizioni comunali.

In siffatto contesto normativo è stata approvata, invece, la legge regionale n. 6 del 2010, attraverso la quale si è provveduto, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, nel senso di modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano.

La predetta incompletezza procedimentale non viene ad essere solo una mera irregolarità formale, ma ha determinato una grave omissione che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi.

Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale si è costantemente affermato che l'adempimento con cui si «sentono» le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria che «deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento» (*ex multis*: sentenze n. 237 del 2004 e n. 47 del 2003).

La diversa procedura sopra indicata costituisce un'evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, comma 2 Cost., che determina la illegittimità costituzionale della norma che dispone la ricordata variazione territoriale.

Di conseguenza, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali).

Ma la storia dell'operato della Regione Puglia, che per quanto attiene le modifiche territoriali (tra le quali, lo si ribadisce, è inclusa la fattispecie della fusione di comuni) agisce in modo distonico rispetto alla legislazione costituzionale e ordinaria, non termina qui.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 214/2010, interviene di nuovo sul tema concernente la modificazione territoriale, in quanto con ordinanza depositata il 23 marzo 2009, il Tribunale amministrativo per la Puglia, Sezione di Lecce, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (*Norme in materia di circoscrizioni comunali*), nel testo aggiunto dall'art. 1 della legge della medesima Regione 30 settembre 1986, n. 28 (*Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali*), in riferimento all'art. 133 della Costituzione.

Il TAR rimettente premette di essere investito del ricorso proposto con riguardo alla destinazione urbanistica di un fondo originariamente sito presso il comune di Sogliano Cavour, ma entrato a far parte del contiguo comune di Galatina, per effetto del decreto del Presidente della Giunta regionale, n. 326 del 2004, che ha operato una variazione dei confini dei due comuni contermini.

Il predetto decreto, prosegue il rimettente, è stato adottato in applicazione della disposizione impugnata, secondo la quale «quando la modifica della circoscrizione territoriale ha luogo per effetto di permuta e/o di cessione di terreni fra comuni contermini che, d'accordo, ne regolino anche i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari, di cui al successivo art. 7, alle istanze dei comuni interessati provvede il Presidente della Giunta regionale con proprio decreto, su conforme deliberazione della Giunta medesima».

Pertanto, il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali interessate, preceduto nel caso di specie dall'accordo fra i comuni sulla permuta dei terreni, non è stato accompagnato dal *referendum* rivolto alle popolazioni interessate, né si è perfezionato per mezzo di una legge regionale, secondo quanto invece prescritto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione.

Pertanto, il TAR giudica rilevante la questione di costituzionalità della legge regionale impugnata, di cui il decreto del Presidente della Giunta (anch'esso censurato nel giudizio *a quo*) ha reso puntuale applicazione.

Ciò detto, ad avviso del giudice delle leggi, la norma impugnata introduce un procedimento semplificato, ai fini della modifica delle circoscrizioni comunali nella Regione Puglia, limitatamente al caso in cui essa derivi da permuta e/o da cessione di terreni voluta dalle due amministrazioni comunali confinanti, rendendo possibile che si proceda per la modifica territoriale di due o più comuni contigui in difetto di entrambi i requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma, Cost. ovvero la legge regionale ed il *referendum* consultivo.

Quanto a quest'ultimo, in particolare, la Corte Costituzionale ha già affermato, da ultimo nella sentenza n. 237 del 2004, che è principio consolidato della propria giurisprudenza quello «secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire «nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», prescrive di sentire le popolazioni interessate» [...] «comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante *referendum* (cfr. Sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)».

L'istituto referendario, infatti, garantisce «l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (Sentenza n. 279 del 1994) anche per la mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza n. 433 del 1995) e pertanto il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione, ed in particolare di stabilire gli eventuali criteri per la individuazione delle «popolazioni interessate» al procedimento referendario (Sentenza n. 94 del 2000).

Posto che l'art. 133, comma 2, Cost., impone l'osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l'effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo.

Nella propria legislazione ordinaria, a partire dal 1986, la Regione ha escluso sia la necessità della apposita legge regionale, sia la previa consultazione referendaria delle popolazioni interessate, nell'ipotesi, propria del giudizio *a quo*, in cui fra comuni contermini, in presenza di permuta e/o cessione di terreni, vi fosse un accordo fra le amministrazioni comunali interessate dalle modifiche territoriali; quando, invece, l'art. 133, comma 2, Cost., non consente, in nessun caso, di surrogare con altri elementi procedurali né la legge regionale, né il *referendum*.

Di conseguenza, l'art. 2 della legge regionale, 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27, concernente norme sul *referendum* abrogativo e consultivo) che ha introdotto nell'art. 21, comma 4, lettera f) della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), i criteri di individuazione delle popolazioni interessate al *referendum* nel caso di permuta del territorio fra due o più comuni contermini solo per l'eventualità che manchi l'accordo dei comuni interessati, postulando in tal modo in forma inequivoca

che, ove l'accordo sia raggiunto, il *referendum* possa non avere luogo e contemporaneamente l'art. 1, della legge regionale n. 28 del 1986, che ha introdotto il censurato comma 4, dell'art. 5, della legge regionale n. 26 del 1973 non sono affatto in linea con normativa costituzionale e ordinaria.

L'art. 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 6 (*Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali*) ha aggiunto espressamente al comma 2, dell'art. 5, della stessa legge regionale n. 26 del 1973, la previsione secondo la quale «in caso di accordo fra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», ogni qual volta si proceda alla modifica delle circoscrizioni territoriali: con tale ultima disposizione normativa la deroga apportata all'art. 133, secondo comma, Cost. assume quindi una portata ancora più ampia, sia pure per il solo profilo dell'obbligo della consultazione referendaria.

La disposizione impugnata, confermata dalla contemporanea modifica apportata alla legge regionale sul *referendum*, non può pertanto che essere interpretata (ad avviso della Corte Costituzionale) come elusiva della speciale procedura prescritta dal secondo comma dell'art. 133 Cost., a garanzia della partecipazione popolare al procedimento e della necessaria assunzione di responsabilità in questa materia da parte del massimo organo rappresentativo della Regione, mediante l'approvazione di un'apposita legge.

Per questi motivi la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (*Norme in materia di circoscrizioni comunali*), aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 28 (*Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali*); ha dichiarato, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, lettera f), della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 27 (*Norme sul referendum abrogativo e consultivo*), come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 26 (*Modifica alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 concernente norme sul referendum abrogativo e consultivo*), limitatamente alle parole: «quando manca l'accordo dei comuni interessati»; ha dichiarato, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 26 del 1973, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (*Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali*), limitatamente alle parole: «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

9.4. Esito referendario

Per la validità del referendum consultivo non è richiesto alcun *quorum* di partecipazione (cd. *quorum strutturale*) che è invece, presente in Puglia nel caso di referendum abrogativo; infatti lo statuto regionale pugliese, all'art. 18, comma 6, dispone che: «la proposta soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza degli elettori della regione e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

Di conseguenza, il referendum consultivo è valido a prescindere dal numero di elettori che si recano ai seggi per esprimere il loro voto.

Il quesito referendario è approvato quando la risposta affermativa (il «Sì» alla fusione) raggiunge la maggioranza dei voti validi espressi (cd. *quorum funzionale*).

L'esito negativo del referendum non preclude, però, l'esercizio dell'iniziativa legislativa della Giunta regionale e degli altri soggetti legittimati.

Questo sta a significare che l'iniziativa legislativa della Giunta regionale e degli altri soggetti legittimati, potrebbe continuare anche in caso di esito negativo del referendum.

La decisione passerà quindi in questo caso al consiglio regionale, che deciderà se approvare o meno la proposta di legge che dispone la fusione dei comuni.

In sintesi, il referendum ha natura meramente consultiva; ne deriva che l'esito dello stesso non vincola giuridicamente il legislatore regionale che è solo indirizzato nella scelta politica che lo stesso dovrà compiere, approvando, o meno, la legge regionale che dispone la fusione dei comuni interessati.

La disciplina referendaria pugliese ha comunque dei vincoli; vale a dire che espletato il referendum, nel caso di esito negativo di questo, deve trascorrere un determinato lasso di tempo, prima che il referendum consultivo possa essere riproposto per la medesima questione.

In Puglia vi è a tale riguardo una sostanziale differenza tra il referendum abrogativo e consultivo; nel senso che nella prima forma referendaria ovvero quelle abrogativa, lo statuto, all'art. 18, comma 7, prevede che: «qualora non sia stato raggiunto il *quorum* previsto per la validità del referendum la proposta abrogativa non può essere ripresentata nella stessa legislatura e comunque prima che siano trascorsi tre anni».

Nel caso, invece, di referendum consultivo, la legge regionale, n. 32/2016, all'art. 1, comma 1, lett. f), avverte che: «non può essere ripresentata la medesima richiesta di referendum se non sono trascorsi almeno cinque anni dalla data di pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione dei risultati del precedente referendum».

9.5. Gli incentivi nella legislazione della Regione Puglia

Nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale pugliese assegna i contributi finanziari previsti nel proprio bilancio, prima di tutto ai Comuni che si fondono, sulla base di quanto prevede l'art. 11 della legge regionale n. 34/2014.

I contributi finanziari correnti destinati alla fusione di comuni, avranno i limiti temporali di durata stabiliti dalla Giunta regionale, tenendo conto delle richieste pervenute da parte dei comuni e tale fatto (gli incerti limiti temporali) è senz'altro un punto di debolezza della normativa regionale che non dà certezze sulla durata nel tempo dei benefici finanziari regionali.

Per sapere ciò che il nuovo comune sorto dal processo di fusione potrà ottenere dalla Regione Puglia in termini di trasferimenti correnti e in conto capitale, occorre partire dalle risorse finanziarie messe a disposizione per le Unioni di comuni, per dedurre il procedimento erogatorio regionale a beneficio della fusione di comuni.

Per le Unioni di comuni pugliesi, i contributi correnti, entro i limiti della dotazione annua di bilancio, sono assegnati, in misura massima pari a euro 5 mila annui per ogni funzione comunale trasferita alla forma associativa, fino al limite massimo di euro 60 mila annui e in base al numero di comuni partecipanti alla medesima, pari a euro 4 mila annui per ogni partecipante alla forma associativa.

Tali contributi correnti vengono moltiplicati per 1,20 se l'esercizio associato avviene attraverso Unioni di comuni e per 2,00 nel caso di fusione o incorporazione di comuni e sono rideterminati ogni cinque anni.

La Giunta regionale, entro i limiti degli stanziamenti dei bilanci di previsione annuali e pluriennali, concede incentivi *una tantum* in conto capitale, sulla base delle richieste degli enti interessati.

Bisogna rimarcare che le istanze di contributo devono essere prodotte alla Regione Puglia da parte degli enti interessati, entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferiscono.

L'ente Regione concede contributi finanziari alla realizzazione di fusioni tra comuni anche a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione comunale, com'è poi avvenuto nel caso dei comuni di Acquarica del Capo e Presicce, in provincia di Lecce, prima fusione di comuni che si è realizzata con L. R. n. 2/2019; comuni quelli del basso Salento che sono stati beneficiari di un contributo finanziario regionale di euro 20.000,00 per la redazione dello studio di fattibilità concernente la loro fusione.

La Giunta regionale, al fine di sostenere l'avvio delle gestioni associate indicate dalla legge nonché delle fusioni di comuni, prevede da parte dei competenti servizi regionali, anche in collaborazione con gli organismi di rappresentanza degli enti locali, specifiche azioni dirette ad assicurare agli enti interessati:

a) assistenza giuridico amministrativa;

b) interventi formativi a favore di amministratori e dipendenti degli enti locali che prevedano, tra l'altro, la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze.

Non risulta che, allo stato, tali servizi siano stati mai attivati.

A sua volta, l'art. 19 della legge regionale della Puglia, n. 34/2014, dispone in merito alla dotazione finanziaria e prevede che «agli oneri finanziari correnti derivanti dall'attuazione della presente legge regionale si provvede, per gli esercizi finanziari a partire dal 2015, con previsioni a valere sulle leggi di bilancio annuali e pluriennali, mediante aumento di euro 500.000, in termini di competenza e cassa, della dotazione finanziaria della U.P.B. 08.02.01 e contestuale diminuzione della dotazione finanziaria della U.P.B. 08.01.01 di pari importo e istituzione del nuovo capitolo di spesa del bilancio autonomo denominato «Contributi ai comuni per l'esercizio associato di compiti e funzioni», con lo stanziamento di euro 800.000, di cui euro 300.000 rivenienti da minori spese della stessa U.P.B. di competenza».

Tali risorse finanziarie sono state replicate nel bilancio di previsione 2017 e 2018 e al momento sono in grande parte inutilizzate.

9.6 Provvedimenti Amministrativi Regionali

In merito al riparto concreto dei contributi per le forme associative e aggregative comunali, occorre menzionare la deliberazione della Giunta regionale della Puglia, n. 863/2016.

Nel suddetto provvedimento collegiale, contenente criteri e modalità per l'erogazione dei contributi previsti dai citati artt. 11 e 12 della legge regionale n. 34/2014 e delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo, si evidenzia, lo si ribadisce, come la Regione Puglia, almeno finora, non abbia annoverato tra le sue priorità la questione delle funzioni associate comunali e della fusione di comuni.

Infatti, nella sopraindicata deliberazione della Giunta regionale pugliese, n. 863/2016, si legge che con «l'intesa n. 873, del 28/07/2005, la Conferenza Unificata ha sancito che, a decorrere dall'anno 2006, le risorse finanziarie stanziato dallo Stato per il sostegno dell'associazionismo comunale, fatta salva la quota gestita direttamente dallo Stato per l'incentivazione di funzioni esercitate dai comuni di sua competenza esclusiva (anagrafe, stato civile, ecc.), sono trasferite alle sole Regioni che hanno adottato la relativa disciplina di incentivazione e che, secondo le rispettive discipline, provvedono alla concessione di contributi alle forme associative degli Enti locali».

Ciò significa che se la Regione Puglia non avesse legiferato in merito, seppur tardivamente e solo dal 2014, avrebbe continuato a penalizzare finanziariamente i comuni di riferimento, in quanto ad essi non sarebbero stati corrisposti i contributi finanziari statali.

Tale situazione di debolezza regionale è stata però superata con l'anzidetta legge regionale n. 34/2014, la cui disciplina risulta conforme ai criteri stabiliti dalla

successiva intesa n. 936/CU; ragione per cui la Regione Puglia partecipa ora a pieno titolo al riparto delle risorse statali per l'associazionismo comunale.

Nella suddetta deliberazione, n. 863/2016, è previsto che la durata temporale dei contributi a sostegno dei processi di fusione viene stabilita nel limite di un quinquennio e che:

a) il termine annuale di presentazione delle domande è fissato al 30 settembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferiscono, così come previsto dall'art. 11, comma 9, della legge regionale n. 34/2014;

b) per il solo anno 2016 il termine è fissato alla scadenza del trentesimo giorno dalla data di pubblicazione sul BURP della presente deliberazione;

c) la domanda dovrà essere inoltrata a mezzo posta elettronica certificata (PEC), entro il termine indicato, all'indirizzo: entilocali@pec.rupar.puglia.it.

Successivamente all'istruttoria delle istanze compiuta, il Responsabile del procedimento:

a) verifica le domande inammissibili;

b) determina la spesa ammessa a contributo e la quota di contributo regionale spettante;

c) richiede, se necessario, la documentazione d'integrazione istruttoria nei confronti dei soggetti ammessi a contribuzione;

d) predisporre la graduatoria delle domande ammesse a contributo.

Si premette che l'art. 12 della legge regionale della Puglia, n. 34/2014, riconosce la possibilità di accedere a contributi per il conferimento di incarichi professionali esterni, finalizzati alla predisposizione di progetti di riorganizzazione sovracomunale e affidati a soggetti detentori di partita IVA (iscrizione all'albo laddove previsto per l'esercizio della professione), con esclusione di ogni forma di collaborazione in condizione di subordinazione, i quali dovranno fornire, unitamente alla propria offerta (o al proprio preventivo di spesa), il cronoprogramma delle modalità di svolgimento dell'incarico nell'ambito dell'esercizio finanziario di ogni bando annuale.

9.7 Beneficiari

Beneficiari dei contributi sono i comuni che abbiano stipulato una convenzione per l'affidamento congiunto di un incarico professionale esterno per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione istituzionale in vista della fusione.

I progetti di riorganizzazione devono necessariamente contenere, a pena di inammissibilità, l'individuazione, sulla scorta di un'analisi economica di gestione, di proposte di nuove modalità organizzative per funzioni e servizi pubblici locali che saranno esercitati nel comune unificato che risulterebbe dalla fusione, con indicazione degli effetti (vantaggi/svantaggi) derivanti dalla riorganizzazione o fusione, segnalazione di criticità e proposta di soluzioni organizzative.

9.8 Tempistica

Le istanze con le quali si richiedono i contributi finanziari alla Regione Puglia, non più di una per ogni anno, devono essere presentate, sulla base dello schema di domanda allegato alla deliberazione n. 863/2016, dal Sindaco del comune capofila o dal Presidente dell'Unione o da uno dei Sindaci dei comuni interessati al progetto di fusione di comuni.

Le suddette istanze di contributo finanziario possono essere ripresentate dalle medesime aggregazioni di comuni che ne abbiano già in precedenza beneficiato, purché non contengano il medesimo oggetto; altrimenti sono dichiarate inammissibili.

I contributi finanziari possono essere concessi anche sui progetti già in corso di realizzazione, purché intrapresi nell'anno di finanziamento e non ancora conclusi e a condizione che comunque ne sia prevista la conclusione entro l'anno.

6.10. Misura del contributo regionale

Sono ammesse a contributo le spese, relative ai soli costi esterni, al lordo dell'I.V.A. di cui al preventivo per il progetto.

La quota di contributo regionale non potrà comunque superare le sottostanti somme:

Tipologia/Numero di Comuni	N. 2 Comuni	Fino a 3 Comuni	Oltre 3 Comuni
Fusione	20.000	23.000	25.000
Nuova Unione	20.000	23.000	25.000
Ampliamento Unione	20.000	23.000	25.000
Miglioramento e ampliamento servizi	20.000	23.000	25.000

I contributi finanziari regionali verranno concessi entro il 30 aprile di ciascun anno, prioritariamente per lo studio di fattibilità di una fusione di comuni e comunque fino alla concorrenza delle somme disponibili per ogni annualità nel bilancio regionale, seguendo rigorosamente l'ordine della graduatoria.

9.9 Liquidazione dei contributi

I contributi sono liquidati integralmente, previa trasmissione da parte del Sindaco del comune capofila o del Presidente dell'Unione o di uno dei Sindaci del costituendo

comune oggetto di fusione, di copia del progetto finale e della relativa documentazione dell'intera spesa sostenuta.

Il contributo liquidato sarà proporzionalmente ridotto in caso di importo finale inferiore a quello risultante dal preventivo; mentre non sarà in nessun caso aumentato in caso di importo finale superiore.

Alla liquidazione provvede il dirigente della sezione enti locali, con propria determinazione, entro sessanta giorni dalla trasmissione della esatta documentazione richiesta.

6.10 Rinuncia e decadenza dai contributi

I beneficiari, qualora intendano rinunciare al contributo, devono darne tempestiva comunicazione al Responsabile del procedimento.

I titolari del beneficio finanziario decadono, in ogni caso, dal contributo se non provvedono all'affidamento dell'incarico entro un mese dalla comunicazione della concessione, informandone tempestivamente la Regione e decadono, altresì, dal contributo se non provvedono a trasmettere alla Regione la documentazione necessaria per la liquidazione a saldo entro i termini stabiliti dal D. Lgs. n. 118/2011, cioè entro i 2 mesi successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario di competenza.

6.11 Fusione di Comuni. Iter attivato dai consigli comunali

In base alla L.R. Puglia, n. 34, 2014, art. 6, comma 1: «i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda [...] e ne fissino in accordo tra loro le condizioni [...]».

La legge regionale, n. 34/2014, richiama nel suddetto art. 6, sia l'art. 15 del TUEL, a norma del quale: «la Regione può modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale [...]», sia l'art. 4 della L.R. Puglia, 20 dicembre 1973, n. 26, *Norme in materia di circoscrizioni comunali*, ai sensi del quale: «comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati ad un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni. La Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale».

La legge regionale Puglia, n. 26/1973, è importante poiché essa fa comprendere, in modo capillare, l'istituto della fusione di comuni.

Occorre dire che la modificazione del territorio, della denominazione e del capoluogo del comune, la costituzione di nuovi comuni, la fusione di più comuni fra loro, la

modifica delle circoscrizioni comunali, del capoluogo e della denominazione del comune, si effettuano con legge regionale.

La suddetta legge regionale che per le modificazioni territoriali richiama anche l'art. 63 dello statuto regionale della Puglia che norma il referendum consultivo (vedi *supra*) dispone in merito:

- a) alla modificazione del territorio, della denominazione e del capoluogo del comune (art. 1);
- b) alla costituzione di nuovi comuni (art. 2);
- c) al distacco di frazioni (art. 3);
- d) alle riunioni di comuni contermini (art. 4);
- e) alla modifica della circoscrizione territoriale (art. 5);
- f) al mutamento della denominazione comunale (art. 5-bis);
- g) alla determinazione dei confini (art. 6);
- h) al regolamento dei rapporti patrimoniali ed economico finanziari (art. 7).

In relazione alla modifica del territorio, della denominazione e del capoluogo del comune (art. 1), è disposto che: «la costituzione di nuovi comuni, la fusione di più comuni fra loro, la modifica delle circoscrizioni comunali, del capoluogo e della denominazione del comune si effettuano, ai sensi dell'art. 63 dello Statuto, con legge regionale».

L'art. 2 della suddetta L.R. n. 26/1973 dispone in merito alla costituzione di nuovi comuni e prevede che: «1. Possono essere costituite in comune autonomo una o più frazioni che abbiano una popolazione complessiva residente non inferiore a 5.000 abitanti, dispongano di mezzi sufficienti per provvedere ai pubblici servizi e siano separate dal capoluogo del comune cui appartengono. È necessario altresì che la parte residua del comune da cui la frazione si distacca abbia anch'essa una popolazione residente non inferiore a 5.000 abitanti e dispongano di mezzi sufficienti per provvedere ai pubblici servizi. 2. Il provvedimento della Regione Puglia deve essere preceduto dalla consultazione della popolazione interessata nonché dal parere espresso, entro e non oltre i sessanta giorni, dal consiglio comunale»; [Comma 2 così sostituito dall'art. 20, L.R. 30 dicembre 2005, n. 20. Il testo originario era così formulato: «il provvedimento della Regione deve essere preceduto dalla consultazione della popolazione interessata nonché dal parere favorevole espresso dal consiglio comunale con maggioranza dei 3/4 dei consiglieri a questo assegnati»]. È evidente la discrasia con quanto è previsto dall'art. 15, comma 1 del TUEL, il quale prevede che: «a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite».

La questione sopra delineata richiama la categoria della successione delle fonti nel tempo.

È bene ribadire che qualora insorgano antinomie fra più fonti giuridiche, vale a dire conflitto tra disposizioni differenti che hanno la medesima forza giuridica, ma che sono state adottate in un arco temporale diverso, si pone il problema di quale norma debba applicarsi al caso di specie.

Il conflitto che potrebbe originarsi viene risolto attraverso la categoria dell'abrogazione della norma meno recente ad opera di quella successiva; istituto quello dell'abrogazione che consiste nella forza del nuovo atto-fonte di prendere il posto, in modo parziale o totale, della disciplina giuridica precedente.

La specie abrogativa causa l'inapplicabilità della norma temporalmente anteriore rispetto a quelle posteriori che attiene a nuovi fatti; mentre l'abrogazione della norma non produce effetti nei confronti di quelle situazioni giuridiche che si siano verificate anteriormente all'abrogazione.

Richiamando l'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale si ha che: «le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Pur potendo, pertanto, invocare l'istituto della successione delle leggi nel tempo e dunque l'abrogazione tacita della normativa regionale più datata, contrastante con quella statale più recente, sarebbe del tutto opportuno una rivisitazione complessiva della materia regionale pugliese in tema di modificazione territoriale, istituzione e fusione di comuni, per uniformarla alla legislazione dello Stato innovativa dell'ordinamento giuridico.

L'art. 3 della summenzionata L.R. n. 26/1973 regola il *distacco di frazioni* e dispone che: «una frazione può essere distaccata dal comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro comune contermini, quando sia presentata domanda da parte di almeno un terzo dei cittadini elettori residenti nella stessa frazione, sia eseguita la consultazione degli stessi e concorra il voto favorevole del consiglio del comune al quale la frazione intende aggregarsi e di quello dal quale intende distaccarsi, espresso con la maggioranza dei 3/4 dei consiglieri a questi assegnati, sempre che la parte residua del comune da cui la frazione si distacca, conservi autosufficienza necessaria per l'espletamento dei servizi».

La riunione di comuni contermini è disciplinata dall'art. 4, rubricato *Riunioni di comuni contermini*, nel quale è specificato che: «comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati ad un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni. La Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale».

L'art. 5 specifica la *Modifica della circoscrizione territoriale* e prevede che i «comuni il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al

miglioramento dei pubblici servizi, all'espansione degli abitanti e degli insediamenti industriali o alle esigenze dello sviluppo economico in generale, possono richiedere l'ampliamento della loro circoscrizione sul territorio dei comuni contermini.

La Regione provvede con legge, previa consultazione delle popolazioni interessate. [La Corte costituzionale, ha dichiarato, ai sensi dell'art. 27, L. 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale del presente comma, limitatamente alle parole: «in caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare»].

All'accertamento delle condizioni di cui al primo comma provvederà la competente commissione consiliare.

[Era previsto anche che quando la modifica della circoscrizione territoriale ha luogo per effetto di permuta e/o di cessione di terreni fra comuni contermini che, d'accordo, ne regolino anche i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari di cui al successivo art. 7, alle istanze dei comuni interessati provvede il Presidente della Giunta regionale con proprio decreto, su conforme deliberazione della Giunta medesima; ma la Corte costituzionale, con sentenza 9-17 giugno 2010, n. 214, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma].

Il *mutamento della denominazione comunale* è regolato dall'art. 5-bis, il quale, ad esempio, prevede che: «può aver luogo, su richiesta dei consigli dei comuni interessati, in seguito al mutamento delle circoscrizioni comunali o quando ricorrano esigenze toponomastiche, storiche culturali o turistiche.

La Regione provvede con legge, previa consultazione delle popolazioni interessate.

Le aggiunte di termini o locuzioni alla denominazione principale del comune sono disposte con decreto del Presidente della Giunta regionale, emesso su conforme deliberazione della Giunta regionale, previa richiesta del Sindaco, corredata della deliberazione del consiglio comunale, adottata con la maggioranza dei 2/3 dei consiglieri assegnati.

Per ciò che attiene *determinazione dei confini*, l'art. 6 dispone che: «qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, i consigli comunali possono deliberarne la determinazione e, se del caso, la rettifica fissandone d'accordo le condizioni.

La determinazione e la rettifica dei confini sono disposte con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima.

In caso di mancato accordo, la determinazione e la rettifica dei confini, compreso il regolamento dei rapporti patrimoniali, sono disposti dalla Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente».

L'art. 7 prevede il *regolamento dei rapporti patrimoniali ed economico finanziari* conseguenti alle modifiche di circoscrizioni comunali che sono disciplinati dai comuni interessati e che: «in caso di mancato accordo provvede d'ufficio la Giunta regionale sentita la commissione consiliare competente.

In ogni caso, nel provvedimento legislativo regionale che attiene a modifiche di circoscrizioni comunali, sono sempre stabiliti i rapporti patrimoniali tra gli enti interessati alle modifiche stesse».

Infine, l'art. 8 prevede che: «le modalità ed i termini della consultazione popolare di cui agli articoli precedenti sono determinati con legge regionale».

Per riassumere quanto scritto, il difficile percorso concernente la fusione di comuni, dunque, può essere avviato dai consigli comunali, poiché ai sensi delle LL.RR. nn. 34/2014 e 32/2016 della Puglia «i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda [...]».

Così come dispone la L. R. Puglia, n. 34/2014, all'art. 6: «la commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione di cui al comma 5, esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo, ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati [...] secondo le norme dei rispettivi statuti e regolamenti e rispondenti al dettato dell'articolo 133, ultimo comma, della Costituzione».

Il parere della commissione consiliare regionale è quindi trasmesso al consiglio regionale per il suo esame finalizzato all'indizione del referendum, ovvero della presa d'atto della deliberazione, ovvero della delibera che fa propri i risultati dei referendum effettuati dai comuni.

Acquisiti i risultati del referendum, la commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del referendum, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge e lo invia al consiglio regionale.

Pertanto, il *dominus* della sorte attinente alla fusione di comuni è il consiglio regionale, che in piena autonomia legifererà, consentendo così l'istituzione del nuovo comune; oppure non approverà la proposta di legge trasmessagli dalla competente commissione consiliare regionale, interrompendo ogni utile tentativo posto in essere, *ab origine*, dai consigli comunali degli enti locali territoriali interessati al processo di fusione comunale.

A sua volta, il comune di nuova istituzione o il comune la cui circoscrizione risulta ampliata, subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio e alle popolazioni sottratte al comune o ai comuni di origine e beneficia del trasferimento delle risorse strumentali, finanziarie e umane da parte dei comuni originari, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite.

Ma, c'è un ma in tutto questo; nel senso che l'anzidetta procedura che pone in capo esclusivamente ai consigli comunali la procedura per attivare il percorso alla fine del quale c'è l'obiettivo della fusione intercomunale ha un *vulnus*, ed esso è rappresentato proprio dal fatto che l'*input* alla fusione di comuni è appannaggio

esclusivo proprio dei soggetti che il processo di fusione e la conseguente fusione tende a ridimensionare.

Infatti, la fusione intercomunale conduce alla riduzione del numero dei consiglieri comunali; e tale situazione porrebbe in potenziale conflitto d'interesse quel soggetto giuridico (il consiglio comunale) con il processo di fusione di comuni, in quanto essa ridurrebbe il numero dei consiglieri comunali e il numero complessivo dei Consigli comunali, proprio a seguito di un atto di volontà riveniente da un organo che avrebbe tutto l'interesse (sempre potenziale) alla sua sopravvivenza.

Proprio tale situazione ha portato il consiglio regionale della Puglia ad approvare una modifica della L.R. n. 34/2014, avvenuta con L.R. 21 novembre 2016, n. 32, *Modifiche all'articolo 6 della legge regionale*, 1 agosto 2014, n. 34, *Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali*, la quale ha consentito che l'avvio del processo politico-amministrativo della fusione di comuni potesse essere avviato oltre che da parte dei consigli comunali anche dagli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali ovvero da una certa percentuale di elettori, fissata nel 20 per cento.

6.12.1 Fusione di comuni. Iter attivato dagli elettori

La L.R. 21 novembre 2016, n. 32, *Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1 agosto 2014, n. 34, Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali*, all'art. 6, comma 1, lett. a) prevede che: «[...] i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda, o almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali, e ne fissino in accordo tra loro le condizioni [...]».

È del tutto evidente come la sunnominata legge regionale, n. 32/2016, abbia apportato nell'ordinamento regionale un fondamentale cambiamento riguardante il processo di fusione che si sta esaminando, erodendo l'assoluta centralità del consiglio comunale ad opera dell'azione di parte del corpo elettorale di ogni singolo comune interessato alla fusione tra enti locali territoriali; corpo elettorale che ha la potestà di intervenire anche nella fase d'impulso al processo aggregativo comunale e non solamente in quella referendaria.

Fatto quest'ultimo che prima del varo della L.R. n. 32/2016 escludeva la spinta propulsiva riveniente dal basso, quindi da parte degli elettori che comunque la Regione «[...] ha l'obbligo di sentire [...] mediante consultazione elettorale [...]».

L'art. 1, *Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34*, comma 1, lett. b), della L.R. n. 32/2016 di cui *supra* prevede che: «su richiesta dei comuni interessati alla fusione, [...] deliberata dai rispettivi consigli comunali, o su richiesta di almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune [...]».

Come si arguisce, la nuova disposizione regionale intende superare l'eventuale inerzia o addirittura l'ostruzionismo da parte dei consigli comunali nei confronti

dell'istituto aggregativo regionale che potrebbe verificarsi per motivi differenti; solo a titolo di esempio: reale contrarietà da parte degli amministratori locali alla pratica della fusione intercomunale, difficoltà che hanno i Sindaci e i consiglieri comunali a recepire proposte di fusione, solo perché esse rivengono da parte della minoranza consiliare.

La novità apportata nel processo di fusione da parte della legge regionale della Puglia, n. 32/2016, è estremamente importante, perché ridà slancio alle pratiche riguardanti la fusione di comuni nel territorio pugliese, togliendo di mezzo, con un solo colpo, qualsiasi alibi, a giustificazione del freno al fenomeno aggregativo comunale.

Di conseguenza, con la sopra citata legge regionale, viene chiamata a maggiore responsabilità politica la duplice classe degli amministratori comunali e dei cittadini. Per quanto riguarda l'implementazione della procedura riguardante la fusione di comuni, si dirà che la raccolta delle firme di almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali per attivare il referendum consultivo, deve avvenire su moduli forniti e validati dalla Regione da non più di sei mesi, sui quali dev'essere indicato, a cura dei promotori, il quesito da sottoporre alla votazione popolare.

Le firme debbono essere autenticate da un notaio o da un cancelliere di qualunque ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto l'elettore ovvero dal Giudice conciliatore, dal Sindaco o dal Segretario di detto comune, ovvero dal Segretario dell'Amministrazione provinciale.

Alla proposta devono essere allegati i certificati, anche collettivi, da rilasciarsi dai Sindaci dei comuni a cui appartengono i sottoscrittori, attestanti l'iscrizione dei medesimi nelle relative liste elettorali.

La presentazione della richiesta di referendum (che si svolge a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto) deve avvenire da parte di almeno tre promotori, corredata dalla prescritta documentazione, all'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Entro dieci giorni dalla presentazione della richiesta di referendum, l'ufficio di Presidenza del consiglio regionale delibera alla unanimità sull'ammissibilità della richiesta stessa.

Qualora manchi l'unanimità, delibera il consiglio regionale nella prima seduta successiva alla riunione dell'ufficio di Presidenza.

Sulla base di quanto sopra detto, la Giunta regionale presenta alla commissione consiliare competente, un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune che deve comprendere gli elementi previsti dall'art. 6, comma 5, lett. da a) fino a f) della legge regionale n. 34/2014 e s.m.i.; vale a dire:

- a) la descrizione dei confini dell'istituendo comune e di tutti i comuni interessati;
- b) la cartografia in scala 1:10.000, o superiore, relativa ai suddetti confini;

- c) le indicazioni di natura demografica e socioeconomica relative sia alla nuova realtà territoriale che agli enti locali coinvolti, nonché del loro stato patrimoniale a supporto dell'istituzione di un nuovo comune;
- d) gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati;
- e) una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i vantaggi;
- f) le deliberazioni dei consigli comunali.

La commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione, esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati.

Il parere della commissione consiliare regionale è quindi trasmesso al consiglio regionale per il suo esame, finalizzato all'indizione del referendum ovvero alla presa d'atto dei risultati dei referendum effettuati dai comuni.

La deliberazione del consiglio regionale deve precisare, esattamente, il quesito da sottoporre a referendum e indicare le popolazioni interessate da chiamare a consultazione; vale a dire nel caso di fusione di comuni contermini, gli elettori dei comuni interessati; mentre nel caso d'incorporazione di un comune in un altro contermine, gli elettori del comune da incorporare.

Vi è poi l'indizione del referendum consultivo, con decreto del Presidente della Giunta regionale a seguito della trasmissione della delibera consiliare.

Ciò detto: *Tertium non datur?*

Non esiste una terza soluzione, una terza via, o possibilità per attivare il processo di fusione di comuni?

Sì, certo; sussistono altre modalità per innescare il processo che conduce alla fusione di comuni, come quella che vede come attori protagonisti i titolari dell'iniziativa legislativa.

6.12.2 Fusione di comuni. Iter attivato dai titolari dell'iniziativa legislativa

L'iniziativa legislativa può essere esercitata da ciascun consiglio provinciale, dal consiglio dell'area metropolitana, da ciascun consiglio di comune capoluogo di provincia e da almeno cinque consigli comunali.

I progetti di legge presentati all'ufficio di Presidenza, vengono assegnati per l'esame dal Presidente del consiglio alla commissione competente per materia.

Il testo della legge, licenziato dalla commissione, viene trasmesso al consiglio Regionale, con il relativo parere, per essere inserito nell'ordine del giorno, cioè nella lista degli argomenti che l'assemblea dovrà discutere.

In consiglio regionale il progetto di legge è discusso in modo approfondito e votato articolo per articolo e con votazione finale su tutto il testo.

Dopo l'approvazione dell'assemblea le leggi vengono trasmesse dal Presidente del consiglio al Presidente della Giunta Regionale per la successiva promulgazione e pubblicazione, passaggi che rendono efficace il provvedimento legislativo.

La legge è promulgata dal Presidente della Giunta Regionale.

L'iniziativa legislativa per la fusione di comuni può essere esercitata, come già visto, *supra*, oltre che da ciascun consiglio provinciale, dal consiglio dell'area metropolitana, da ciascun consiglio di comune capoluogo di provincia e da almeno cinque consigli comunali, anche dai consiglieri regionali e dalla Giunta regionale.

Il diritto di iniziativa legislativa rientra nei diritti del consigliere regionale, ai sensi dell'art. 39 dello statuto della Regione Puglia, il quale prevede che: «1. Il consigliere regionale esercita il diritto di iniziativa legislativa, di interrogazione, di interpellanza, di mozione, nonché ogni altra competenza attribuitagli dal presente Statuto, dalle leggi e dai regolamenti. L'esercizio di tali diritti è disciplinato dal regolamento interno».

Il diritto di iniziativa legislativa può essere esercitato anche dalla Giunta regionale, il cui procedimento legislativo, ai sensi del regolamento interno della Giunta regionale, *Disciplina del procedimento legislativo e regolamentare di iniziativa del Governo regionale*, approvato con deliberazione della Giunta regionale, n. 2484/2010 si articola nelle seguenti fasi:

- ✓ l'assessorato proponente trasmette al servizio *controlli regolarità amministrativa* lo schema di disegno di legge corredato, a pena di inammissibilità, della relazione introduttiva (comprendente la relazione illustrativa dei motivi che inducono a intervenire nella materia e la sintetica descrizione articolo per articolo del testo proposto). Nel caso in cui lo schema di disegno di legge comporti spese, minori entrate, esso dev'essere corredato del referto tecnico vistato dal servizio ragioneria. La nota di trasmissione specifica che lo schema di disegno di legge viene inviato per la presa d'atto da parte della Giunta Regionale;
- ✓ verificata la regolarità formale il *servizio controlli regolarità amministrativa* trasmette lo schema di disegno di legge al Segretario Generale della Giunta Regionale per l'iscrizione all'ordine del giorno;
- ✓ la Giunta Regionale prende atto dello schema di disegno di legge;
- ✓ il Segretario Generale della Giunta Regionale, dopo la presa d'atto, trasmette lo schema di disegno di legge al servizio legislativo della Giunta Regionale, al servizio bilancio e ragioneria, al servizio personale, al servizio attuazione del programma e all'assessorato proponente;
- ✓ il servizio legislativo della Giunta Regionale:
 - a. esamina lo schema di disegno di legge effettuando l'analisi tecnico normativa, consistente nell'analisi di legittimità, nell'analisi della struttura del testo, nell'analisi delle procedure;
 - b. effettua l'analisi del *drafting* normativo (tecniche di scrittura del testo);

- c. formula eventuali osservazioni sullo schema di disegno di legge all'assessorato proponente;
- d. riceve ed esamina le eventuali proposte formulate dagli altri assessorati;
- e. contatta le strutture interessate alle modifiche eventualmente da apportare;
- f. raggiunta l'intesa sul testo definitivo, trasmette relazione, articolato e referto tecnico al Segretario Generale della Giunta Regionale per l'iscrizione all'ordine del giorno della Giunta Regionale come disegno di legge;
- g. approvato dalla Giunta Regionale il disegno di legge viene trasmesso a cura del segretario generale della Giunta Regionale al Presidente del consiglio Regionale per l'ulteriore corso (Commissioni consiliari e aula)²⁰¹.

6.13 Approvazione da parte del Consiglio regionale della legge provvedimento che istituisce il nuovo comune nato dalla fusione

L'esito negativo del referendum consultivo per la fusione di comuni, formalmente non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte della Giunta regionale, poiché, lo si ribadisce, trattasi "solo" di consultazione popolare, obbligatoria, ma non vincolante nei confronti dell'organo legislativo regionale, il quale, potrebbe comunque procedere nel senso dell'approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo comune.

È del tutto evidente, però, che l'esito negativo del referendum consultivo ostacola, necessariamente, dal punto di vista dell'opportunità politica, l'operato "libero" dei consiglieri regionali che verrebbe di conseguenza fortemente condizionato e impedirebbe certamente che l'approvazione della legge istitutiva del nuovo comune. Fatto diverso, entro certi limiti, sarebbe l'esito negativo referendario in uno o più comuni, rispetto alla maggioranza degli enti locali territoriali, nei quali il corpo elettorale si sia espresso a favore della fusione intercomunale.

Fatte le opportune valutazioni di natura politica e posto che l'organo legislativo si fosse orientato, comunque, a favore della fusione di comuni, esso agisce in tale direzione approvando una "legge provvedimento".

L'espressione "legge-provvedimento" è comunemente usata per indicare una classe di leggi caratterizzate da un contenuto specifico e puntuale, prive dei contenuti di generalità e astrattezza, com'è nel caso della legge istitutiva di un nuovo comune.

²⁰¹ Per il procedimento legislativo di iniziativa del governo regionale, vedi l'URL: <http://old.regione.puglia.it/index.php?page=procedimenti&opz=show&id=63>.

Infatti, la legge che istituisce il nuovo comune non contiene norme generali ed astratte; anzi, all'opposto, include regole specifiche e puntuali, con l'obiettivo di istituire il nuovo comune.

La legge provvedimento regionale dà vita al comune sorto dal processo di fusione, stabilendo la data d'inizio del suo funzionamento, generalmente fissata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello del suo formale avvio e anche la sua denominazione.

La legge regionale può prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

In particolare, lo statuto del nuovo comune può consentire:

- ✓ l'istituzione di municipi;
- ✓ l'organizzazione delle funzioni comunali;
- ✓ la previsione di organi eletti a suffragio universale diretto.

Solo a titolo d'esempio, si può dire che può essere prevista la figura del prosindaco, coadiuvato da due consultori che svolgono funzioni consultive/deliberative su questioni che riguardano le comunità e i territori di origine.

La suddetta "legge regionale provvedimento" istitutiva del nuovo comune dispone in merito alla successione nei rapporti giuridici, finanziari e patrimoniali del nuovo ente locale territoriale e le norme di salvaguardia; ad esempio, quelle che non privano i territori dei comuni estinti dei benefici e degli interventi speciali stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali.

Una parte importante della summenzionata legge provvedimento è quella che si riferisce ai contributi regionali di natura finanziaria che la Regione può concedere al comune fuso (contributi finanziari che ovviamente variano da Regione a Regione, in base a proprie autonome scelte politiche) e nelle Regioni a statuto speciale quella che può consentire a favore del nuovo comune nato dalla fusione di comuni la previsione della composizione del consiglio comunale o della Giunta, differente da quella prevista in via generale dalla legge.

Questa possibilità è limitata ai primi due turni elettorali (complessivamente 10 anni) ed ha la finalità di assicurare la rappresentanza delle comunità di origine negli organi del nuovo ente.

La legge-provvedimento si chiude con le disposizioni transitorie che riguardano tutti gli adempimenti necessari fino all'elezione degli organi del comune di nuova istituzione e la possibile nascita di un organismo consultivo composto dai Sindaci dei preesistenti comuni di origine, con il compito di collaborare con il commissario governativo reggente provvisoriamente le sorti del nuovo comune.

Per ottenere l'attribuzione del contributo statale decennale statale, ai comuni istituiti a seguito di fusione, la Regione deve trasmettere, entro e non oltre il mese successivo al provvedimento di approvazione della fusione comunale, compresa quella per incorporazione, copia della legge regionale al Ministero dell'interno che con decreto 21 gennaio 2015, rubricato *Nuove modalità e termini per il riparto e l'attribuzione a decorrere dall'anno 2014, dei contributi spettanti ai comuni istituiti a seguito di*

procedure di fusione o fusione per incorporazione, all'art. 2, comma 3, ha disposto che: «ai fini dell'attribuzione del contributo erariale in argomento le Regioni devono inviare, entro e non oltre il mese successivo al loro provvedimento, copia della legge regionale istitutiva della fusione al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale, piazza del Viminale, 1-00184 Roma – Ufficio sportello Unioni all'indirizzo mail: *finanzalocale.prot@pec.interno.it*».

9.14 Il personale dipendente del nuovo comune

Il nuovo comune, vale a dire quell'ente nato dal processo di fusione, comporta necessariamente una riflessione sul personale dipendente di ruolo (e non) che prestava servizio nei comuni che si sono dovuti estinguere e che diviene ora lavoratore subordinato del nuovo ente locale territoriale.

La nascita del comune a seguito di fusione implica, dapprima, che il personale dipendente sia messo in mobilità e attraverso questo istituto passi, di conseguenza, alle dipendenze di un nuovo datore di lavoro, vale a dire del nuovo comune.

Il riferimento normativo è contemplato nel D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (pubblicato nella G. U. 9 maggio 2001, n. 106, S.O.) che all'articolo 31, rubricato *Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività* (art. 34 del D. Lgs. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 19 del D. Lgs. n. 80 del 1998) prevede che: «1. Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428».

L'articolo 2112 del Codice civile dispone che: «in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento.

Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro.

Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario.

L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello.

Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso, ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento.

Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica, nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda può rassegnare le proprie dimissioni, con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma.

«Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del suddetto articolo si applicano, altresì, al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento.

Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto, la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione, tra appaltante e appaltatore opera il regime di solidarietà di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

La L. 29/12/1990, n. 428, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1990)*, dispone in merito al trasferimento di azienda all'articolo 47, il quale, nei commi da 1 a 4, prevede che: «1. quando si intenda effettuare, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, un trasferimento d'azienda in cui sono complessivamente occupati più di quindici lavoratori, anche nel caso in cui il trasferimento riguardi una parte d'azienda, ai sensi del medesimo articolo 2112, il cedente ed il cessionario devono darne comunicazione per iscritto almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rispettive rappresentanze sindacali unitarie, ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali costituite, a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nelle unità produttive interessate, nonché ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato nelle imprese interessate al trasferimento. In mancanza delle predette rappresentanze aziendali, resta fermo l'obbligo di comunicazione nei confronti dei sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi e può essere assolto dal cedente e dal cessionario per il tramite dell'associazione sindacale alla quale aderiscono o conferiscono mandato.

L'informazione deve riguardare:

- a) la data o la data proposta del trasferimento;
- b) i motivi del programmato trasferimento d'azienda;
- c) le sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori;
- d) le eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi.

2. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, il cedente e il cessionario sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

3. Il mancato rispetto, da parte del cedente o del cessionario, degli obblighi previsti dai commi 1 e 2 costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

4. Gli obblighi d'informazione e di esame congiunto previsti dal presente articolo devono essere assolti anche nel caso in cui la decisione relativa al trasferimento sia stata assunta da altra impresa controllante. La mancata trasmissione da parte di quest'ultima delle informazioni necessarie non giustifica l'inadempimento dei predetti obblighi».

È utile rammentare anche il CCNL normativo 1998 – 2001, economico 1998 – 1999, del comparto Regioni e autonomie locali che all'articolo 7 prevede l'istituto dell'informazione dei soggetti sindacali «sugli atti di valenza generale, anche di carattere finanziario, concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane» e che all'articolo 8 prevede l'istituto della concertazione sindacale allorquando si tratti di materie concernenti:

- a) articolazione dell'orario di servizio;
- b) calendari delle attività delle istituzioni scolastiche e degli asili nido;
- c) criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e personale;
- d) andamento dei processi occupazionali;
- e) criteri generali per la mobilità interna;
- f) definizione dei criteri per la determinazione dei carichi di lavoro, limitatamente alle amministrazioni che ancora vi siano tenute ai sensi dell'art.6, comma 6, del D. Lgs. n. 29/1993».

L'art. 6 del CCNL Comparto Regioni e Autonomie Locali del 22 gennaio 2004, prevede che: «i criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzione e di personale», siano oggetto di concertazione con le organizzazioni sindacali.

Da tutto ciò ne deriva che il passaggio dei lavoratori alle dipendenze del cessionario si produce automaticamente, senza necessità che i lavoratori manifestino il proprio

consenso e che occorre predisporre e sottoscrivere un nuovo contratto individuale di lavoro/appendice contrattuale.

La nascita del nuovo comune comporta:

- a. la verifica e rideterminazione del numero dei soggetti disabili da assumere sulla base dei dipendenti in servizio, computati in base ai criteri fissati dalla L. 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*; e dal D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 151, *Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*;
- b. la comunicazione della cessazione della posizione assicurativa e che tutti i lavoratori sono trasferiti al nuovo comune;
- b. la rivisitazione dei regolamenti riguardanti il personale del comune fuso, vale a dire adozione regolamento degli uffici e dei servizi ai sensi dell'articolo 89 del D. Lgs. n. 267/2000;
- c. il varo del regolamento dei sistemi di valutazione della performance dell'ente, dei dirigenti, dei titolari di posizione organizzativa e dei dipendenti;
- d. l'approvazione del regolamento contenente i principi generali di disciplina dell'orario di lavoro dei dipendenti;
- e. l'adozione della dotazione organica provvisoria, nella quale trattandosi di un ente di dimensioni ben maggiori rispetto a quelli precedenti, possono essere introdotte nuove figure professionali, diverse e magari ulteriori rispetto a quelle già presenti;
- f. la programmazione fabbisogno del personale;
- g. la programmazione delle assunzioni a tempo determinato.

Un ragionamento particolare va fatto per le posizioni organizzative, previste dall'articolo 8 del CCNL 31/03/99 che richiedono:

- a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;
- b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;
- c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza.

L'articolo 11 del CCNL 31 marzo 1999 stabilisce che nei comuni privi di posizioni dirigenziali la disciplina delle posizioni organizzative si applica esclusivamente ai dipendenti cui sia attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi.

Occorre fare molta attenzione, perché la nascita del nuovo ente locale comporta una profonda modifica delle responsabilità che prima erano assegnate in ciascun comune.

Rispetto al precedente assetto organizzativo, è possibile che per la titolarità di una posizione organizzativa siano diversi i dipendenti potenzialmente interessati e in possesso dei requisiti necessari per la copertura del ruolo.

Si ribadisce che l'affidamento delle posizioni organizzative non ha carattere fiduciario e che di conseguenza debbano essere rispettati i principi generali dell'azione amministrativa in materia di imparzialità, trasparenza e adeguata motivazione, al fine di rendere possibile il controllo della scelta effettuata.

Di conseguenza, vista la pluralità dei dipendenti potenzialmente interessati all'attribuzione di una posizione organizzativa, è necessario che essa sia preceduta da un avviso interno rivolto a tutti i dipendenti inquadrati in categoria D, nel quale sono chiariti i criteri di scelta, al fine di evitare l'illegittimità dei provvedimenti emanati in merito.

Dopo che sia stata definita la dotazione organica, con riferimento ad ogni settore di attività, è necessario procedere all'assegnazione del personale già in servizio che deve mirare a valorizzare al meglio la professionalità e l'esperienza acquisita da ciascun lavoratore per garantire una gestione dei servizi più efficace ed efficiente.

È infatti prevedibile che proprio sul versante del personale si incontreranno le maggiori resistenze al cambiamento, manifeste o meno, che, occorre affrontare in modo adeguato, in quanto esse potrebbero comportare dei problemi sul piano organizzativo.

Un valido strumento che induce a motivare il personale e a renderlo partecipe del processo di cambiamento è dato dal *Piano di formazione del personale* che dovrebbe, almeno in prima battuta, riguardare:

- a) l'informazione e la condivisione del percorso che si intende perseguire e dei vantaggi o anche degli svantaggi che ne deriveranno per i cittadini, ma anche per gli operatori stessi in termini di maggiore qualità del lavoro;
- b) gli strumenti per affrontare il cambiamento senza che esso sia vissuto con ansia e stress, ma cogliendone le opportunità positive;
- c) la creazione di uno spirito di squadra tra persone che attualmente operano in contesti distinti e separati;
- d) il fare emergere dubbi e interrogativi che, se non affrontati apertamente e formalmente, rimangono comunque latenti e possono portare a difficoltà maggiori nelle fasi successive.

Formazione specifica dovrà essere prevista su base individuale, nel caso di riqualificazione del personale prima assegnato a mansioni completamente differenti. La legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di comuni* (Pubblicata nella Gazz. Uff. 7 aprile 2014, n. 81.), cd. legge "Delrio", all'art. 1, comma 123, prevede che: «le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al CCNL relativo al comparto Regioni e autonomie locali del 1 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a

decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione»; «unico fondo» non vuol dire (come nel comma 48, passaggio Province-Città metropolitane) che “il personale trasferito manterrà il trattamento economico in godimento.

Infine, il comune fuso, potrà avvalersi anche di personale a tempo parziale e in convenzione, in base all'articolo 14 del CCNL 22 gennaio 2004, il quale prevede che: «al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti, cui si applica il presente CCNL per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza [...] il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali, è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione [...] i lavoratori utilizzati a tempo parziale possono essere anche incaricati della responsabilità di una posizione organizzativa nell'ente di utilizzazione o nei servizi convenzionati [...]».

9.15 Elementi cartografici della fusione dei comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi

La cartografia sotto riportata consente l'evidenziazione di tutta una serie di ulteriori informazioni sui comuni della Puglia:

- a) numero comuni della Puglia 258;
- b) superficie totale della Puglia (ST = 19.333,20 Km²);
- c) comune con ST minore: Isole Tremiti (FG) 3,14 Km²;
- d) comune con ST maggiore: 589,08 Km²;
- e) superficie territoriale media del comune pugliese 74,93 Km²;
- f) deviazione standard distribuzione ST comunali 89,76 Km²;
- g) popolazione totale residente in Puglia (anno 2016) 4.048.242 abitanti;
- h) comune pugliese meno popoloso: Celle di San Vito (FG) 160 abitanti;
- i) comune pugliese più popoloso: Bari - 323.370 abitanti;
- j) popolazione media del comune pugliese: 15.690,86 abitanti;
- k) comune con densità abitativa minore, Volturara (FG), 7.74 abitanti/Km² - (D.A. espressa in abitanti/Km² ovvero popolazione residente /ST);
- l) comune con densità abitativa massima, Bari 2.771,65 - (D.A. espressa in abitanti/Km² ovvero popolazione residente /ST);
- m) comune con densità abitativa media 279,37 abitanti/Km² - (D.A.M. = media delle densità abitative comunali);

- n) deviazione standard della distribuzione delle densità abitative comunali 282,89 abitanti/Kmq;
- o) densità abitativa del territorio pugliese 209,39 abitanti/Kmq.

La superficie totale è articolata in 10 classi che vanno da un minimo di 3,14 Km² ad un massimo di 295 Km².

Ciò detto, si ha che:

- a) il comune di Campi Salentina si situa nella classe 5 ed ha 45,138257 Km²; 10.322 abitanti (al 1° gennaio 2018); D.A. (abitanti/Kmq - anno 2018) 228,68;
- b) il comune di Squinzano si situa nella classe 4 ed ha 30,867501 Km²; 14.031 abitanti (al 1° gennaio 2018); D.A. (abitanti/Kmq – anno 2018) 454,56;
- c) il comune di Trepuzzi si situa nella classe 3 ed ha 25,523315 Km²; 14,512 abitanti (al 1° gennaio 2018); D.A. (abitanti/Kmq – anno 2018) 616,92.

Relativamente alla dimensione demografica dei tre comuni del nord Salento e assumendo come riferimento i dati relativi ai censimenti della popolazione 1991, 2001, 2011, si può osservare come il comune di Campi Salentina registri un calo di popolazione nei suddetti tre periodi temporali considerati, vale a dire 1991 (11.603 abitanti); 2001 (11.242 abitanti); 2011 (10.760 abitanti).

Per ciò che riguarda il comune di Squinzano, dai censimenti della popolazione 1991, 2001, 2011, si rileva come il suddetto comune abbia nel 1991 una popolazione di 15.847 abitanti; di 15.335 abitanti nel 2001; di 14.482 abitanti nel 2011.

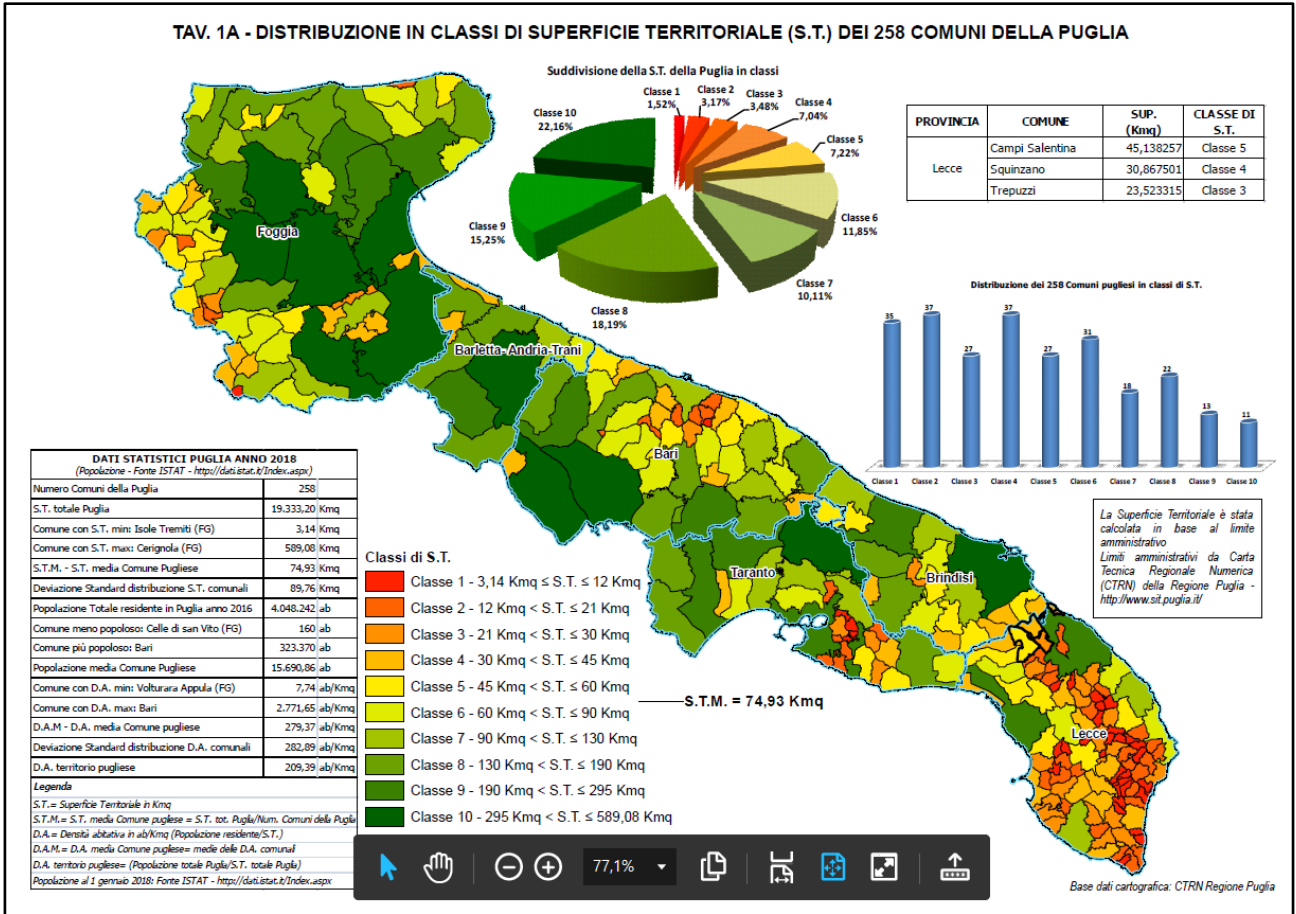
A sua volta, il comune di Trepuzzi nei periodi censuari anzidetti, fa registrare nel 1991, 14.381 abitanti; nel 2001, 14.147 abitanti; nel 2011, 14.277 abitanti.

Di conseguenza, la triade di comuni fa registrare una progressiva diminuzione della popolazione residente nei periodi di tempo considerati e impone una riflessione sul processo di graduale spopolamento territoriale e sugli indifferibili rimedi necessari ad arginare tale processo.

I dati contenuti nelle tavole sottostanti consentono ulteriori riflessioni sugli attuali singoli comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi e sul comune unico sorto dal processo di fusione.

Non è irrilevante mettere in evidenza che i comuni di Squinzano e di Trepuzzi hanno già messo in atto un processo di modificazione territoriale che ha comportato una trasformazione dei confini comunali in occasione dell'acquisizione di parte del territorio del comune di Lecce e di contestuale cessione al comune capoluogo di parte del territorio dei suddetti comuni di Squinzano e di Trepuzzi, finalizzato a determinare un più adeguato assetto territoriali alla marina di Casalabate, fatto che può ritenersi prodromico ad ulteriori modifiche del territorio dei tre comuni del nord Salento qualora andasse a buon fine il processo di fusione comunale in atto.

TAV. 1A - DISTRIBUZIONE IN CLASSI DI SUPERFICIE TERRITORIALE (S.T.) DEI 258 COMUNI DELLA PUGLIA

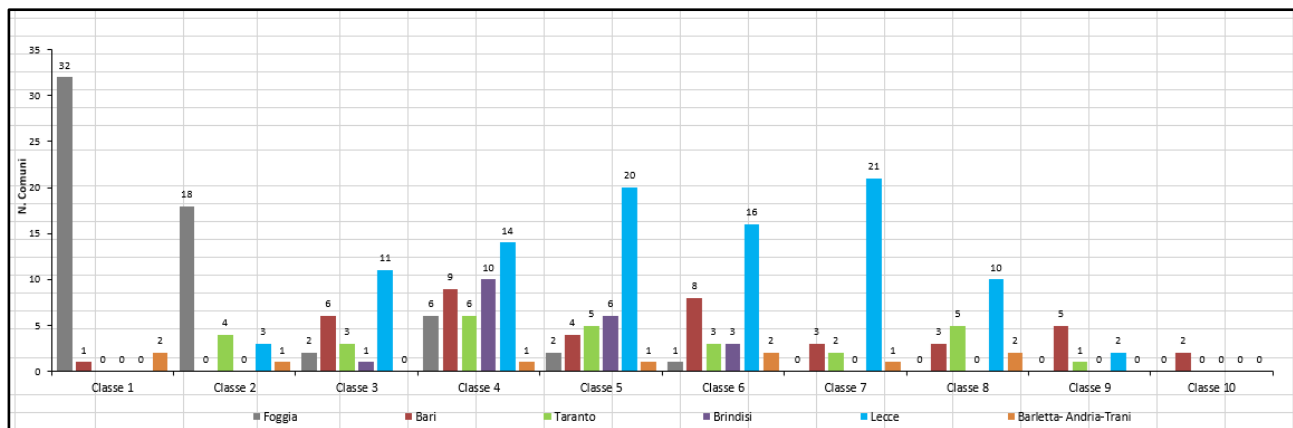


DISTRIBUZIONE COMUNI DELLE PROVINCE PUGLIESI PER CLASSI DI S.T.												TOT. COMUNI PROV.
Cod. Prov.	Provincia	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7	Classe 8	Classe 9	Classe 10	
71	Foggia	2	3	4	9	8	12	6	7	4	6	61
72	Bari	1	5	1	7	5	9	3	6	2	2	41
73	Taranto	4	5	3	2	2	3	3	3	3	1	29
74	Brindisi	0	0	1	5	5	2	3	2	1	1	20
75	Lecce	28	24	18	12	7	4	2	2	0	0	97
110	Barletta- Andria-Trani	0	0	0	2		1	1	4	1	1	10
Totali per Classe		35	37	27	37	27	31	18	24	11	11	258

S.T. TOTALE COMUNI DELLE PROVINCE PUGLIESI PER CLASSI DI S.T.												S.T. PROV.
Cod. Prov.	Provincia	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7	Classe 8	Classe 9	Classe 10	
71	Foggia	14,26	51,22	106,00	313,50	409,14	904,68	622,84	1.139,77	943,96	2.451,90	6.957,26
72	Bari	5,86	85,85	29,73	266,47	265,87	670,39	342,68	919,91	428,39	808,52	3.823,66
73	Taranto	29,40	89,26	72,80	87,35	94,77	217,14	338,92	525,34	670,81	295,35	2.421,14
74	Brindisi	0	0	26,21	181,95	265,72	149,87	356,88	305,59	223,82	329,16	1.839,18
75	Lecce	244,60	386,90	438,27	433,63	361,22	279,95	190,10	427,06	0	0	2.761,73
110	Barletta- Andria-Trani	0	0	0	78,07		68,56	102,36	626,57	255,12	399,54	1.530,22
Totali per Classe		294,12	613,22	673,00	1.360,98	1.396,73	2.290,58	1.953,78	3.944,25	2.522,09	4.284,46	19.333,20

PERCENTUALI DI S.T. PROVINCIALE DI OGNI CLASSE												S.T. PROV.
Cod. Prov.	Provincia	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7	Classe 8	Classe 9	Classe 10	
71	Foggia	0,20%	0,74%	1,52%	4,51%	5,88%	13,00%	8,95%	16,38%	13,57%	35,24%	100,00%
72	Bari	0,15%	2,25%	0,78%	6,97%	6,95%	17,53%	8,96%	24,06%	11,20%	21,15%	100,00%
73	Taranto	1,21%	3,69%	3,01%	3,61%	3,91%	8,97%	14,00%	21,70%	27,71%	12,20%	100,00%
74	Brindisi	0,00%	0,00%	1,42%	9,89%	14,45%	8,15%	19,40%	16,62%	12,17%	17,90%	100,00%
75	Lecce	8,86%	14,01%	15,87%	15,70%	13,08%	10,14%	6,88%	15,46%	0,00%	0,00%	100,00%
110	Barletta- Andria-Trani	0,00%	0,00%	0,00%	5,10%	0,00%	4,48%	6,69%	40,95%	16,67%	26,11%	100,00%

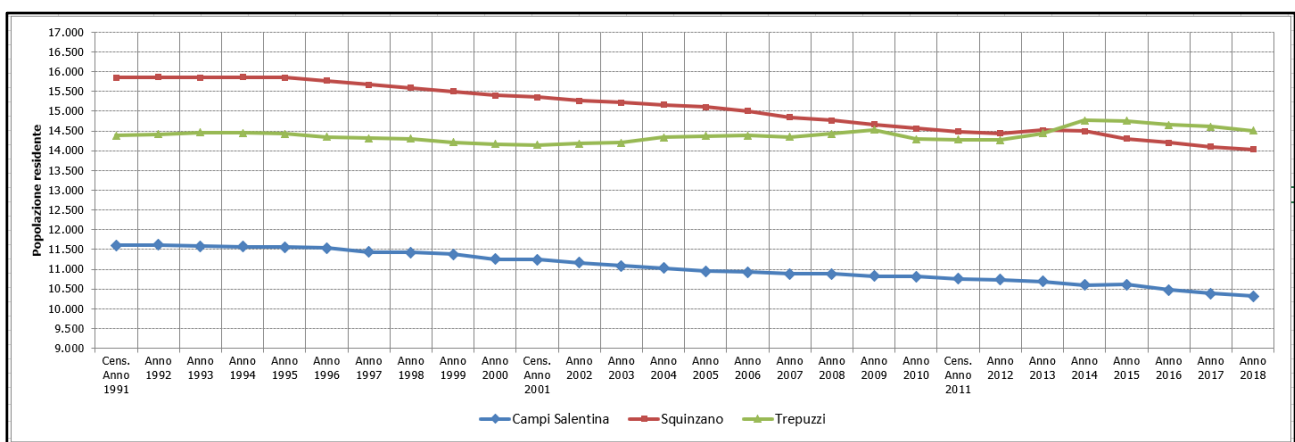
POPOLAZIONE TOTALE COMUNI DELLE PROVINCE PUGLIESI PER CLASSI DI D.A. (Anno 2016)												POP. PROV.
Cod. Prov.	Provincia	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7	Classe 8	Classe 9	Classe 10	
71	Foggia	77.237	218.726	28.397	139.232	10.347	151.372	0	0	0	0	625.311
72	Bari	1.502	0	126.487	200.788	78.669	234.744	72.866	54.565	137.349	350.550	1.257.520
73	Taranto	0	54.686	41.364	109.269	68.027	49.785	17.313	41.592	198.283	0	580.319
74	Brindisi	0	0	31.197	135.986	155.460	72.334	0	0	0	0	394.977
75	Lecce	0	11.232	56.589	87.867	99.333	115.389	311.538	99.393	17.550	0	798.891
110	Barletta- Andria-Trani	15.379	14.649	0	29.847	99.857	25.599	56.031	149.862	0	0	391.224
Totali per Classe		94.118	299.293	284.034	702.989	511.693	649.223	457.748	345.412	353.182	350.550	4.048.242
Percentuale pop. di ogni classe		2,32%	7,39%	7,02%	17,37%	12,64%	16,04%	11,31%	8,53%	8,72%	8,66%	100,00%



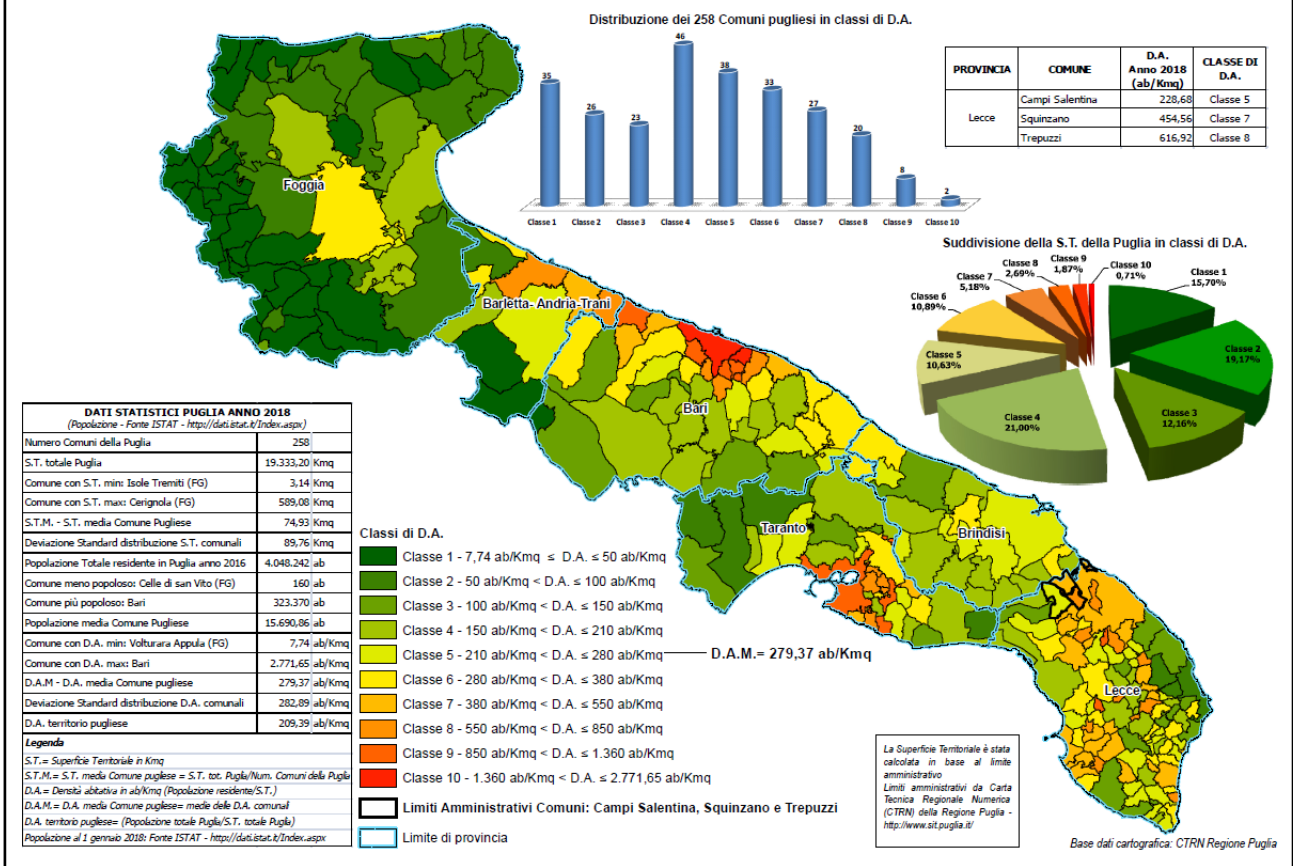
PROVINCIA	COMUNE	SUP. (Kmq)	Abitanti al 01/01/2018	D.A. Anno 2018 (ab/Kmq)
Lecce	Campi Salentina	45,138257	10.322	228,68
	Squinzano	30,867501	14.031	454,56
	Trepuzzi	23,523315	14.512	616,92
PROVINCIA	COMUNE	SUP. (Kmq)	CLASSE DI S.T.	
Lecce	Campi Salentina	45,138257	Classe 5	
	Squinzano	30,867501	Classe 4	
	Trepuzzi	23,523315	Classe 3	
PROVINCIA	COMUNE	D.A. Anno 2018 (ab/Kmq)	CLASSE DI D.A.	
Lecce	Campi Salentina	228,68	Classe 5	
	Squinzano	454,56	Classe 7	
	Trepuzzi	616,92	Classe 8	

PROVINCIA	COMUNE	CLASSE DI S.T.	S.T. (Kmq)	Classificazione D.A.	CLASSE DI D.A. anno 2018	D.A. Anno 2018 (ab/Kmq)	Classificazione D.A.	D.A. Anno 2011 (ab/Kmq)	D.A. Anno 2018 (ab/Kmq)
Lecce	Campi Salentina	Classe 5	45,138257	Comune con S.T. compresa tra la S.T. media del Comune della Provincia di Lecce e la S.T. media del Comune pugliese	Classe 5	232,00	Comuni con D.A. minore della D.A. media del Comune pugliese	238,38	-2,68%
	Squinzano	Classe 4	30,867501	Comune con S.T. compresa tra la S.T. media del Comune della Provincia di Lecce e la S.T. media del Comune pugliese	Classe 7	460,26	Comuni con D.A. maggiore della D.A. media del Comune della Provincia di Lecce	469,17	-1,90%
	Trepuzzi	Classe 3	23,523315	Comune con S.T. minore della S.T. media del Comune della Provincia di Lecce	Classe 8	623,04	Comuni con D.A. maggiore della D.A. media del Comune della Provincia di Lecce	606,93	2,65%

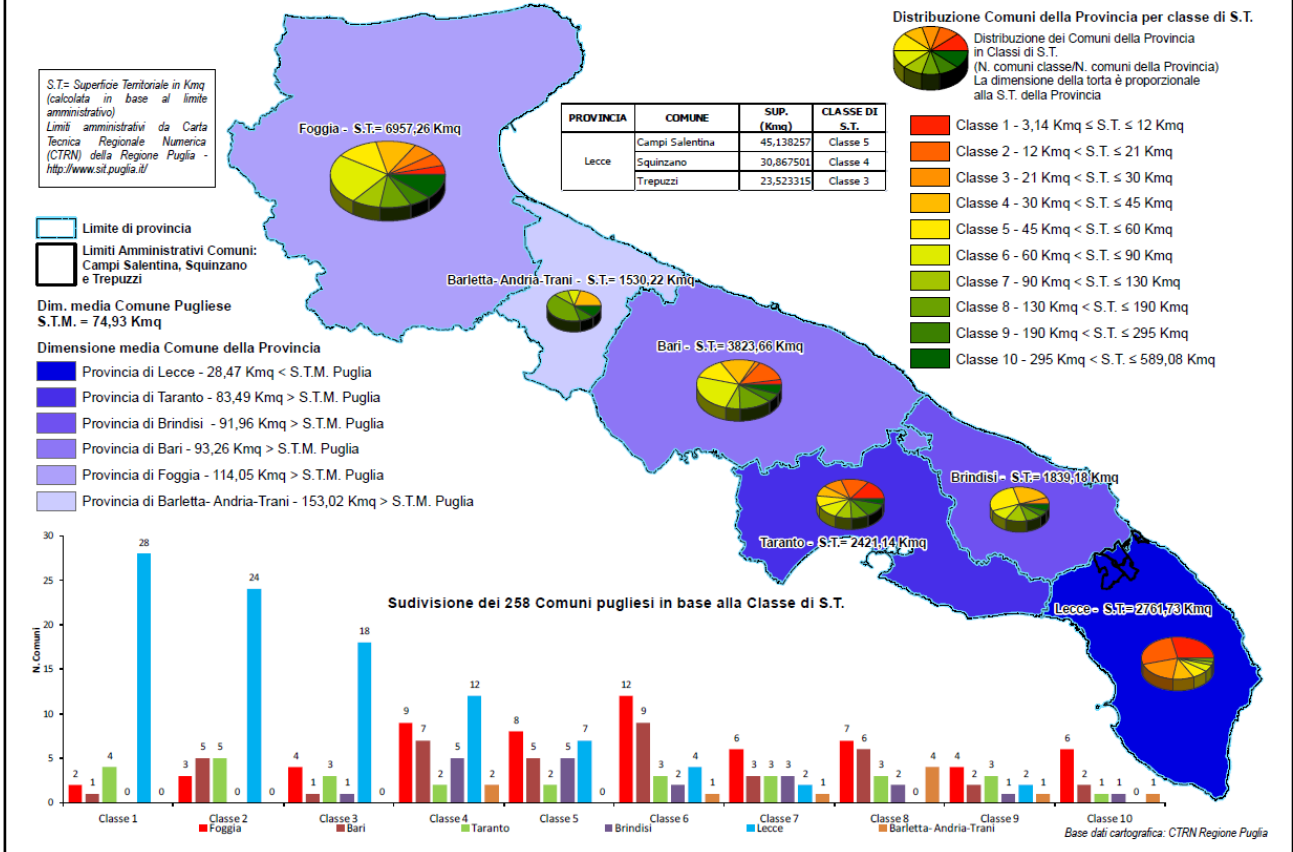
Cod. ISTAT	COMUNE	Cens. Anno 1991	Anno 1992	Anno 1993	Anno 1994	Anno 1995	Anno 1996	Anno 1997	Anno 1998	Anno 1999	Anno 2000	Cens. Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Cens. Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
075011	Campi Salentina	11.603	11.621	11.585	11.573	11.555	11.532	11.435	11.421	11.380	11.253	11.242	11.168	11.088	11.026	10.948	10.922	10.882	10.887	10.825	10.817	10.760	10.731	10.685	10.595	10.613	10.472	10.389	10.322
075079	Squinzano	15.847	15.863	15.848	15.864	15.852	15.771	15.668	15.596	15.504	15.395	15.355	15.261	15.215	15.160	15.105	15.007	14.846	14.771	14.667	14.566	14.482	14.440	14.518	14.493	14.308	14.207	14.100	14.031
075087	Trepuzzi	14.381	14.412	14.462	14.454	14.429	14.350	14.314	14.299	14.210	14.163	14.147	14.183	14.202	14.337	14.368	14.381	14.347	14.432	14.528	14.288	14.277	14.271	14.434	14.762	14.757	14.656	14.603	14.512
75	Provincia di Lecce	803.758	804.525	805.921	806.239	805.262	802.583	800.740	797.344	793.561	790.352	787.825	788.643	790.024	793.122	794.419	795.782	798.460	799.659	800.543	801.929	802.018	801.170	801.190	807.256	806.412	804.239	802.082	798.891
Differenze rispetto all'anno precedente	Campi Salentina		18	-36	-12	-18	-23	-97	-14	-41	-127	-11	-74	-80	-62	-78	-26	-40	5	-62	-8	-57	-29	-46	-90	18	-141	-83	-67
	Squinzano		16	-15	16	-12	-81	-103	-72	-92	-109	-40	-94	-46	-55	-55	-98	-161	-75	-104	-101	-84	-42	78	-25	-185	-101	-107	-69
	Trepuzzi		31	50	-8	-25	-79	-36	-15	-89	-47	-16	36	19	135	31	13	-34	85	96	-240	-11	-6	163	328	-5	-101	-53	-91
	Provincia di Lecce		767	1.396	318	-977	-2.679	-1.843	-3.396	-3.783	-3.209	-2.527	818	1.381	3.098	1.297	1.363	2.678	1.199	884	1.386	89	-848	20	6.066	-844	-2.173	-2.157	-3.191



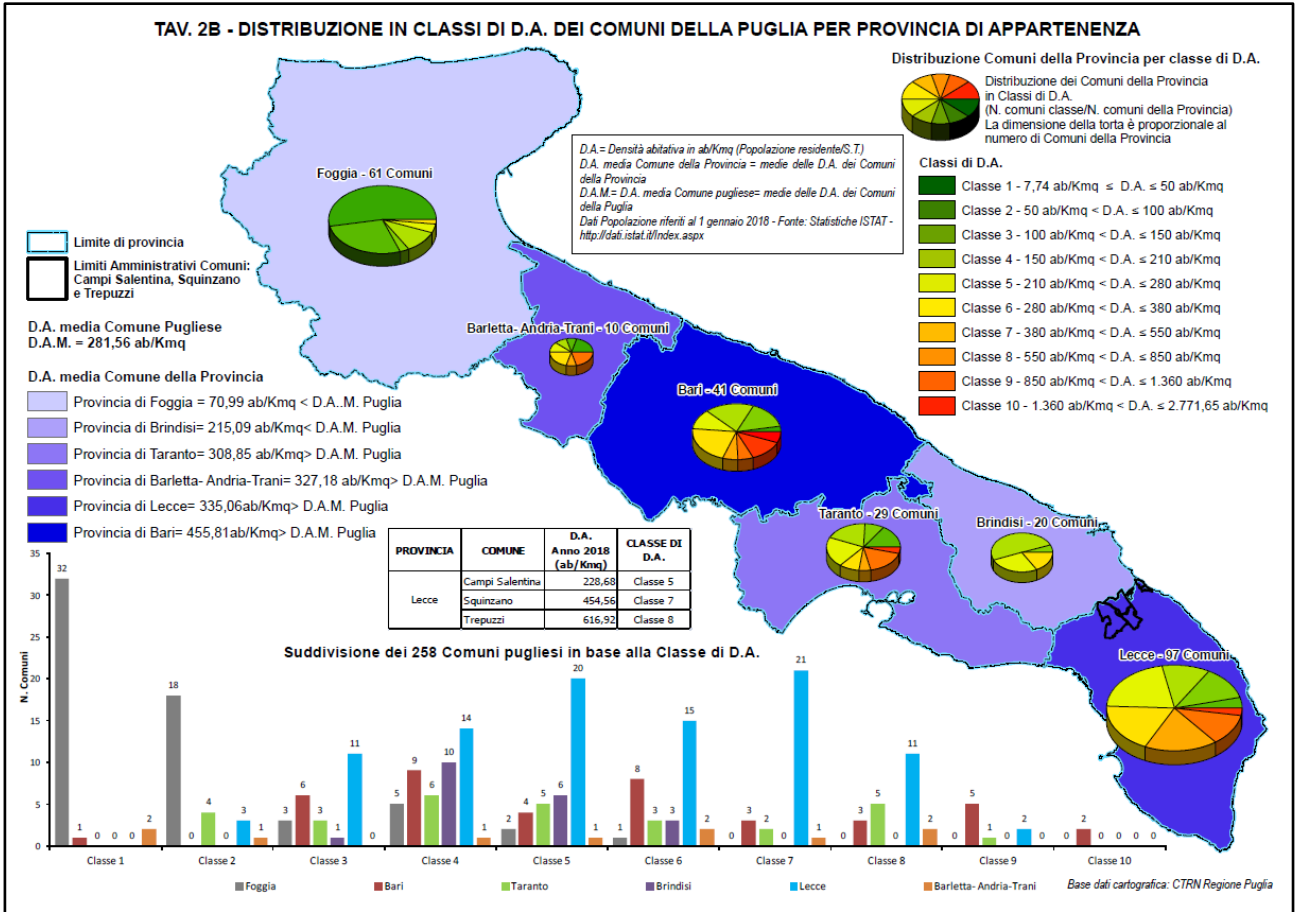
TAV. 1B - DISTRIBUZIONE IN CLASSI DI DENSITA' ABITATIVA (D.A.) DEI 258 COMUNI DELLA PUGLIA



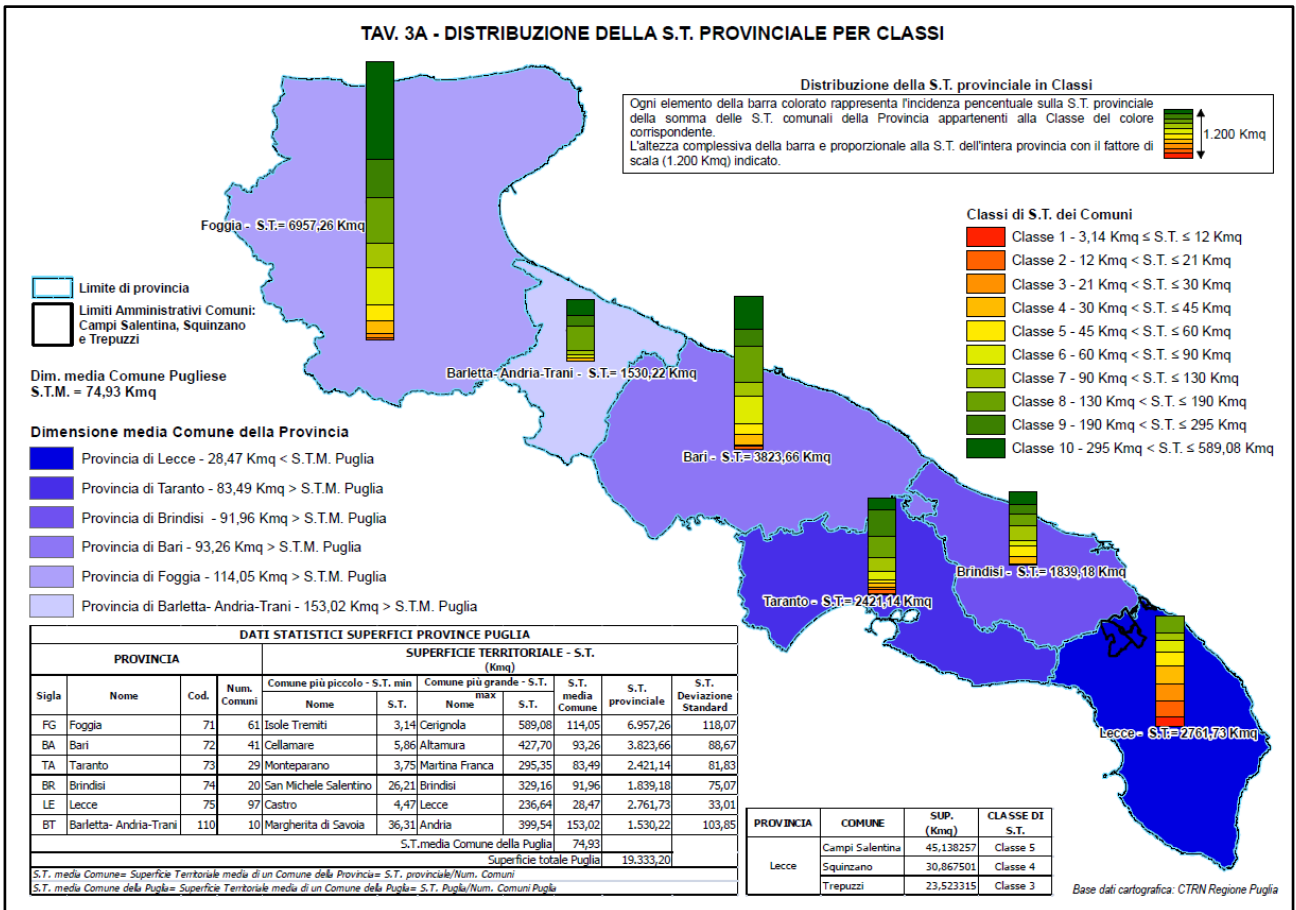
TAV. 2A - DISTRIBUZIONE IN CLASSI DI S.T. DEI COMUNI DELLA PUGLIA PER PROVINCIA DI APPARTENENZA



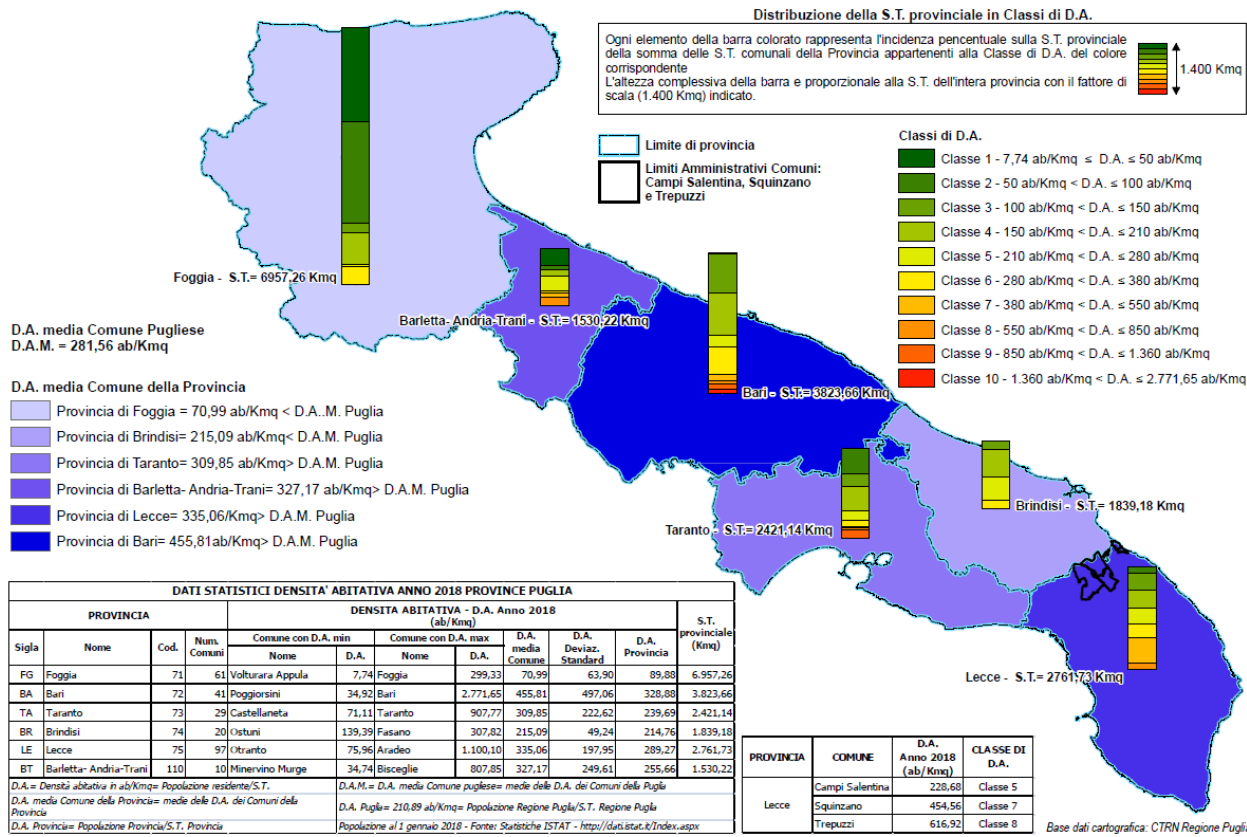
TAV. 2B - DISTRIBUZIONE IN CLASSI DI D.A. DEI COMUNI DELLA PUGLIA PER PROVINCIA DI APPARTENENZA



TAV. 3A - DISTRIBUZIONE DELLA S.T. PROVINCIALE PER CLASSI



TAV. 3B - DISTRIBUZIONE DELLA S.T. PROVINCIALE PER CLASSI DI D.A.



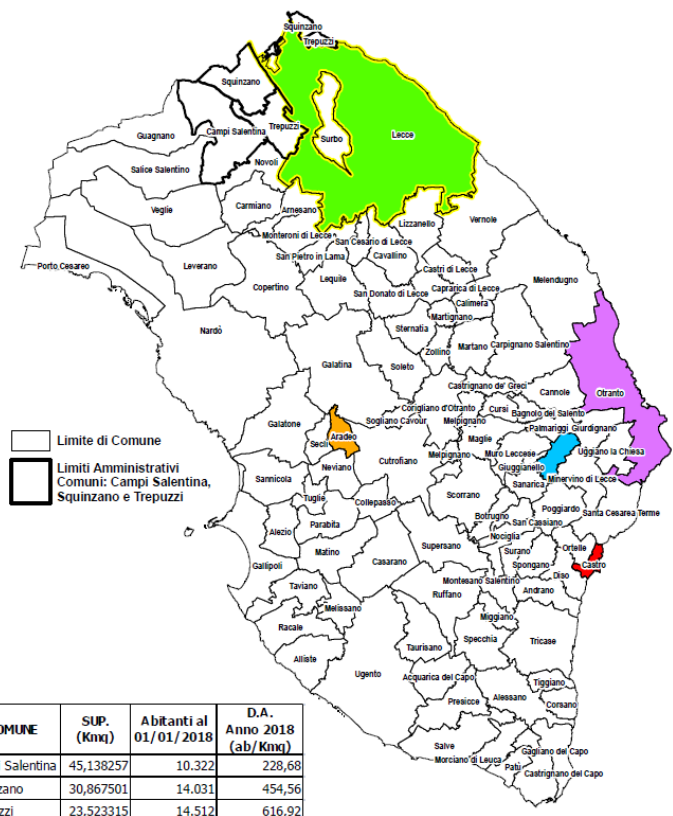
TAV. 4 - DATI GENERALI DELLA PROVINCIA DI LECCE

DATI STATISTICI PROVINCIA DI LECCE ANNO 2018
(Popolazione - Fonte ISTAT - <http://dati.istat.it/Index.aspx>)



Numero Comuni della Provincia	97
S.T. totale Provincia	2.761,73 Km ²
Comune con S.T. min: Castro	4,47 Km ²
Comune con S.T. max: Lecce	236,64 Km ²
S.T. media Comune della Provincia	28,47 Km ²
S.T.M. - S.T. media Comune Pugliese	74,93 Km ²
Deviazione Standard distribuzione S.T. comunali	33,01 Km ²
Popolazione totale residente nella Provincia di Lecce anno 2018	798.891 ab
Comune meno popoloso: Guggianello	1.196 ab
Comune più popoloso: Lecce	95.441 ab
Popolazione media Comune della Provincia	8.235,99 ab
Popolazione media Comune Pugliese	15.690,86 ab
Comune con D.A. min: Otranto	75,96 ab/Kmq
Comune con D.A. max: Aradeo	1.100,10 ab/Kmq
D.A. media Comune della Provincia	335,06 ab/Kmq
Deviazione Standard distribuzione D.A. comunali	197,95 ab/Kmq
D.A. territorio della Provincia	289,27 ab/Kmq
D.A. territorio pugliese	209,39 ab/Kmq

Legenda

S.T. = Superficie Territoriale in Km²
S.T. media Comune della Provincia = S.T. totale Provincia/Num. Comuni della Provincia
S.T.M. = S.T. media Comune pugliese = S.T. tot. Puglia/Num. Comuni della Puglia
D.A. = Densità abitativa in ab/Kmq (Popolazione residente/S.T.)
D.A. media Comune della Provincia = medie delle D.A. dei Comuni della Provincia
D.A. territorio della Provincia = (Popolazione Provincia/S.T. Provincia)
D.A. territorio pugliese = (Popolazione totale Puglia/S.T. totale Puglia)
Popolazione al 1 gennaio 2018 - Fonte: Statistiche ISTAT - <http://dati.istat.it/Index.aspx>

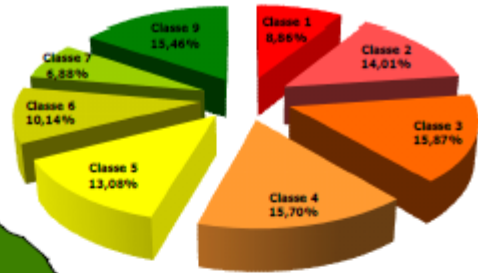


TAV. 5A - DISTRIBUZIONE IN CLASSI DI S.T. DEI 97 COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

-  Limite di Comune
-  Limiti Amministrativi Comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi

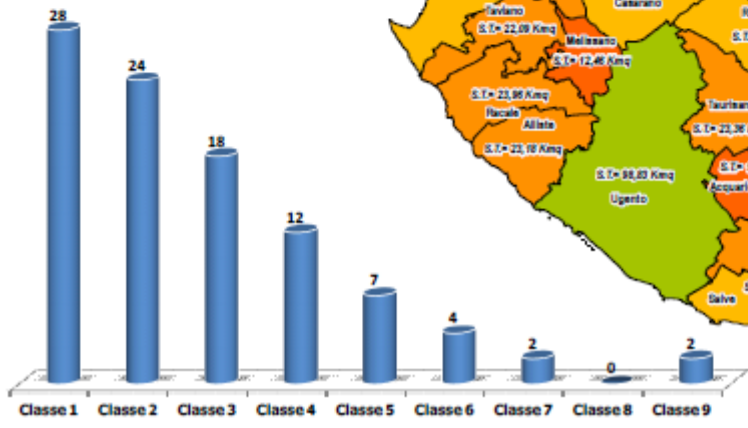
Dimensione media Comune della Provincia di Lecce = 28,47 Km²
 Dimensione media Comune pugliese - S.T.M. = 74,93 Km²

Ripartizione dei 97 comuni della Provincia in Classi di S.T.



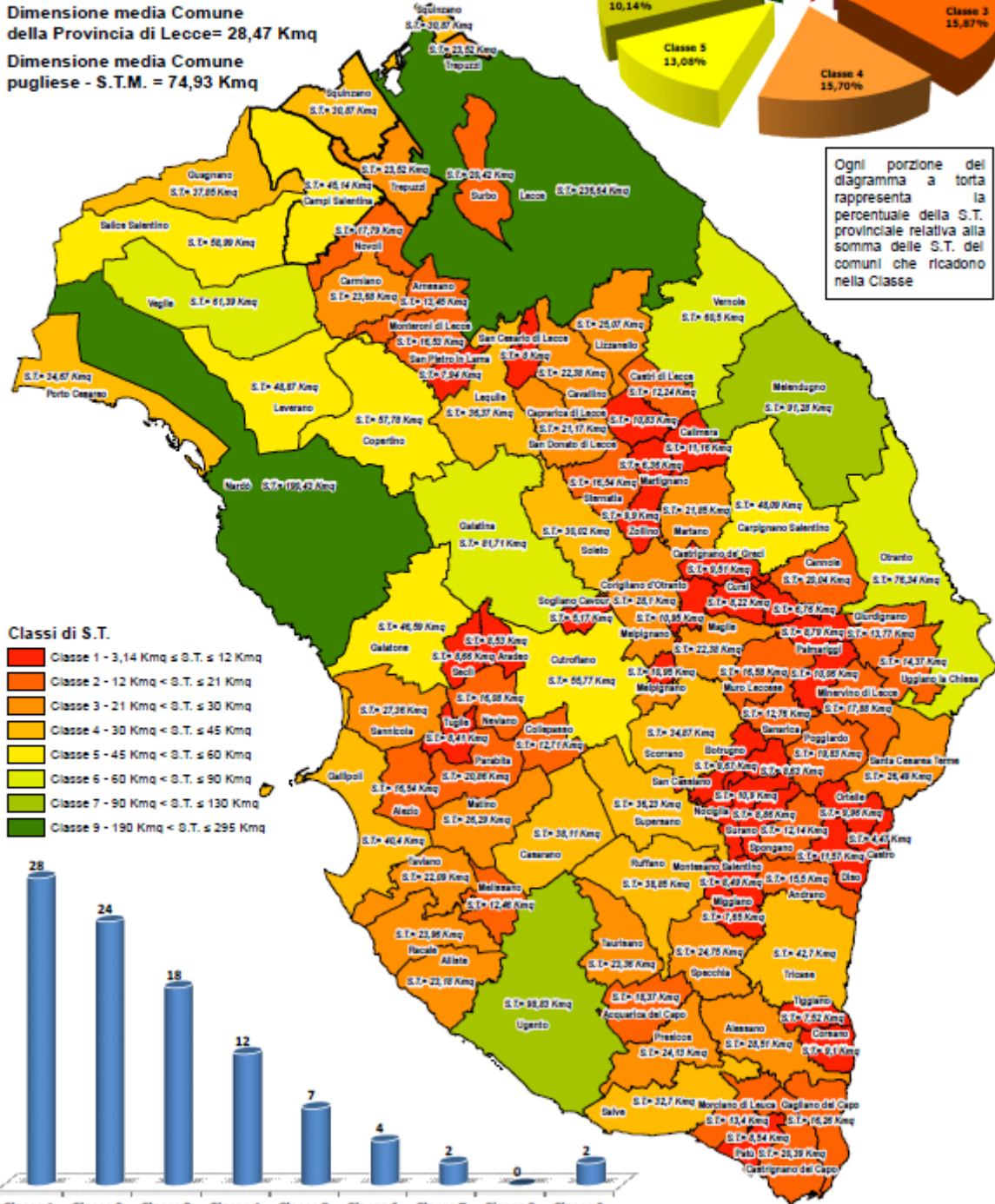
Ogni porzione del diagramma a torta rappresenta la percentuale della S.T. provinciale relativa alla somma delle S.T. dei comuni che ricadono nella Classe

- Classi di S.T.**
- Classe 1 - 3,14 Km² < S.T. ≤ 12 Km²
 - Classe 2 - 12 Km² < S.T. ≤ 21 Km²
 - Classe 3 - 21 Km² < S.T. ≤ 30 Km²
 - Classe 4 - 30 Km² < S.T. ≤ 45 Km²
 - Classe 5 - 45 Km² < S.T. ≤ 60 Km²
 - Classe 6 - 60 Km² < S.T. ≤ 90 Km²
 - Classe 7 - 90 Km² < S.T. ≤ 130 Km²
 - Classe 9 - 190 Km² < S.T. ≤ 295 Km²



Distribuzione dei 91 Comuni della Provincia di Lecce in Classi di S.T.



Base del cartografico: CTRN Regione Puglia



TAV. 5B - DISTRIBUZIONE IN CLASSI DI D.A. DEI 97 COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

Suddivisione della S.T. della Provincia di Lecce in classi di D.A.

D.A. media Comune Pugliese - D.A.M. = 279,37 ab/Kmq
 D.A. media Comune della Provincia di Lecce= 335,06 ab/Kmq

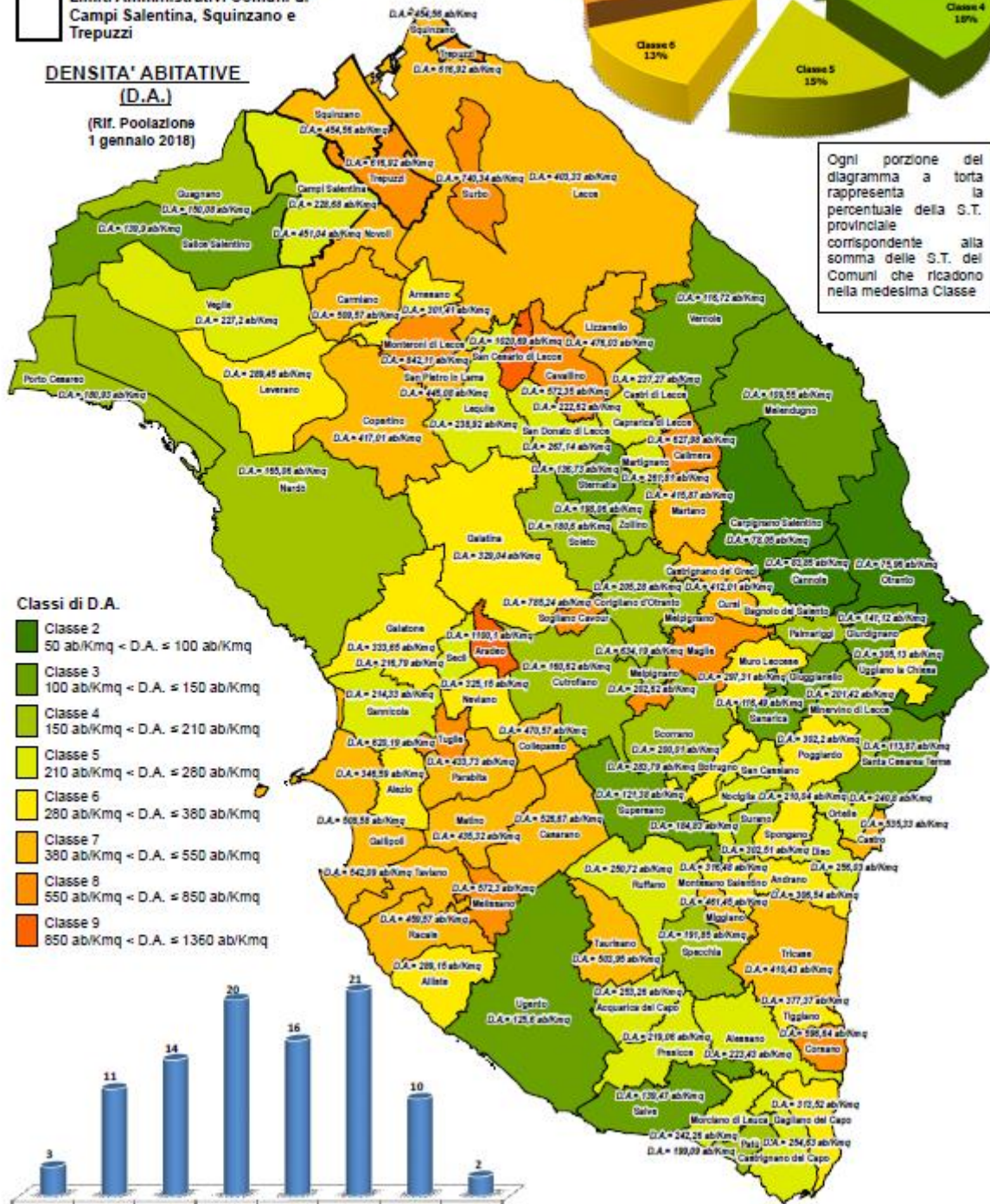
-  Limite di Comune
-  Limiti Amministrativi Comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi



Ogni porzione del diagramma a torta rappresenta la percentuale della S.T. provinciale corrispondente alla somma delle S.T. dei Comuni che ricadono nella medesima Classe

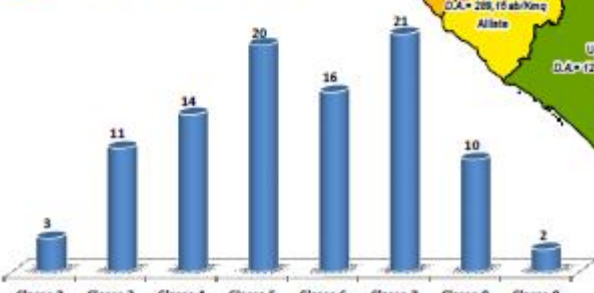
DENSITA' ABITATIVE (D.A.)

(Rif. Popolazione 1 gennaio 2018)



Classi di D.A.

-  Classe 2
50 ab/Kmq < D.A. ≤ 100 ab/Kmq
-  Classe 3
100 ab/Kmq < D.A. ≤ 150 ab/Kmq
-  Classe 4
150 ab/Kmq < D.A. ≤ 210 ab/Kmq
-  Classe 5
210 ab/Kmq < D.A. ≤ 280 ab/Kmq
-  Classe 6
280 ab/Kmq < D.A. ≤ 380 ab/Kmq
-  Classe 7
380 ab/Kmq < D.A. ≤ 550 ab/Kmq
-  Classe 8
550 ab/Kmq < D.A. ≤ 850 ab/Kmq
-  Classe 9
850 ab/Kmq < D.A. ≤ 1360 ab/Kmq



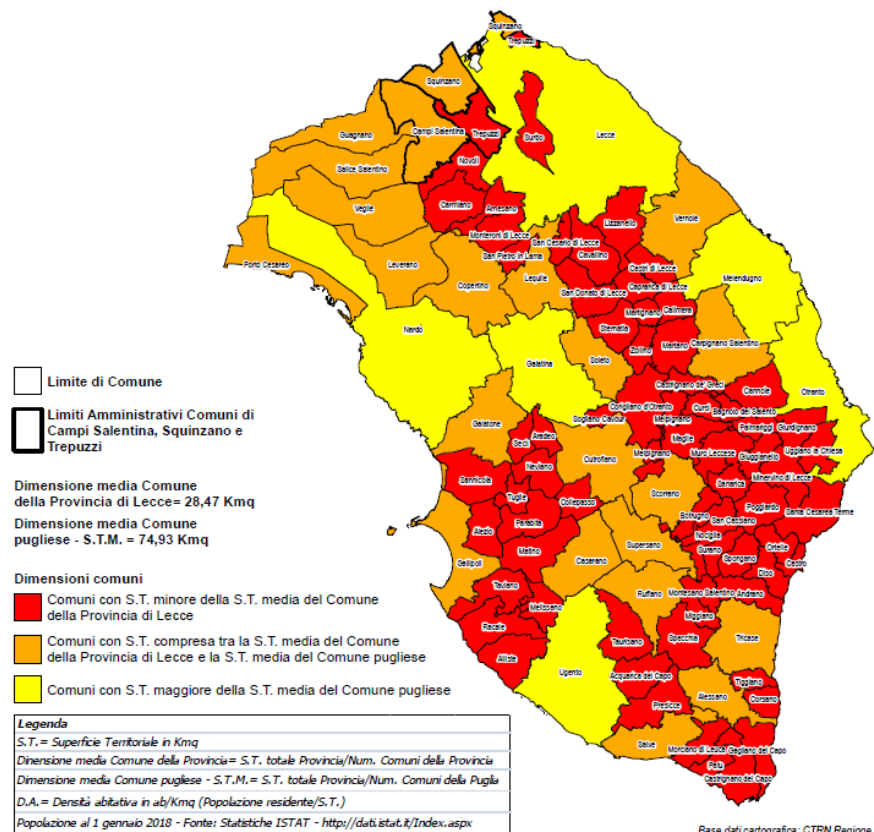
Distribuzione dei 91 Comuni della Provincia di Lecce in Classi di D.A.

Base del cartografico: CTRN Regione Puglia

TAV. 6A - ANALISI DELLA DIMENSIONE DEI 97 COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

COMUNI CON S.T. INFERIORE ALLA S.T. MEDIA DEL COMUNE DELLA PROVINCIA DI LECCE

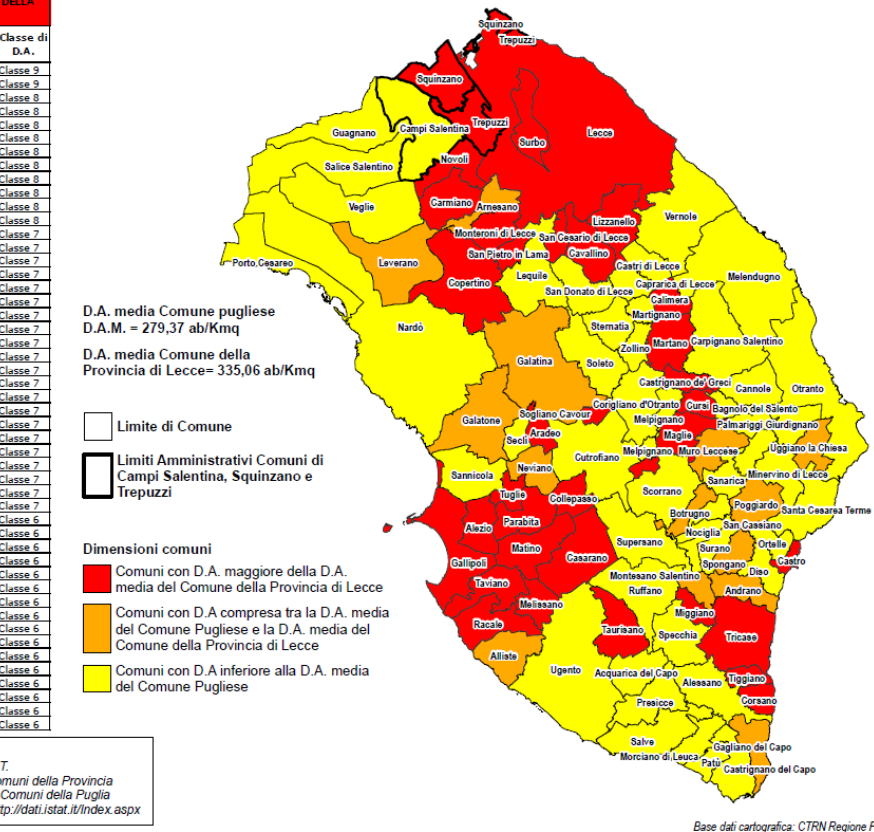
COMUNE	S.T. (Km ²)	Classe di S.T.	Pop. 2018 (ab)	D.A. (ab/Kmq)	Classe di D.A.
Castro	4,47	Classe 1	2.395	535,33	Classe 7
Sogliano Cavour	5,17	Classe 1	4.056	785,24	Classe 8
Martignano	6,36	Classe 1	1.624	254,41	Classe 5
Borchi del Salento	6,79	Classe 1	3.571	525,48	Classe 6
Ugento	7,57	Classe 1	7.592	1.003,17	Classe 9
Migliano	7,65	Classe 1	3.528	461,45	Classe 7
San Pietro in Lama	7,94	Classe 1	3.303	415,88	Classe 7
San Cesario di Lecce	8,00	Classe 1	8.169	1.020,69	Classe 9
Cursi	8,37	Classe 1	4.121	501,52	Classe 7
Tuglie	8,41	Classe 1	5.213	620,19	Classe 8
Montesano Salentino	8,49	Classe 1	7.487	881,49	Classe 9
Aradeo	8,53	Classe 1	9.381	1.100,10	Classe 9
Gali	8,61	Classe 1	1.700	199,09	Classe 4
San Cassiano	8,63	Classe 1	2.037	236,03	Classe 5
San	8,64	Classe 1	1.877	216,78	Classe 5
Palmeriggia	8,79	Classe 1	1.499	170,01	Classe 4
Curano	8,86	Classe 1	1.637	184,81	Classe 4
Corso	9,10	Classe 1	5.432	596,64	Classe 8
Castiglione de' Greci	9,20	Classe 1	3.918	425,21	Classe 7
Botrugno	9,67	Classe 1	2.745	283,79	Classe 6
Alimonte	9,90	Classe 1	1.964	198,06	Classe 4
Chialone	9,95	Classe 1	2.740	275,37	Classe 6
Guggiano	10,06	Classe 1	1.196	118,90	Classe 3
Caprarica di Lecce	10,83	Classe 1	2.411	222,62	Classe 5
Nociglia	10,90	Classe 1	2.289	210,04	Classe 5
Melpignano	10,95	Classe 1	2.740	250,63	Classe 6
Galimera	11,16	Classe 1	7.009	627,98	Classe 8
Diano	11,37	Classe 1	2.962	259,03	Classe 6
Squinzano	12,14	Classe 1	3.873	320,53	Classe 7
Castri di Lecce	12,24	Classe 2	2.904	237,27	Classe 6
Melissano	12,46	Classe 2	7.129	572,30	Classe 8
Collepasso	12,71	Classe 2	5.978	470,57	Classe 8
Sanicena	12,74	Classe 2	1.467	114,69	Classe 3
Morciano di Leuca	13,40	Classe 2	3.247	242,26	Classe 6
Arnesano	13,45	Classe 2	4.053	301,41	Classe 7
Guardignano	13,77	Classe 2	1.943	141,14	Classe 4
Uggiano la Chiesa	14,17	Classe 2	4.385	309,51	Classe 7
Andrano	15,50	Classe 2	4.750	306,54	Classe 7
Nevano	16,09	Classe 2	5.228	325,15	Classe 7
Gagliano del Capo	16,38	Classe 2	8.068	492,58	Classe 9
Monteroni di Lecce	16,53	Classe 2	13.923	842,11	Classe 9
Stornella	16,57	Classe 2	2.261	136,73	Classe 4
Alimonte	16,54	Classe 2	5.732	346,59	Classe 8
Muro Leccese	16,58	Classe 2	4.974	299,31	Classe 7
Novoli	17,79	Classe 2	8.024	451,04	Classe 8
Mirano di Lecce	17,88	Classe 2	3.602	201,42	Classe 5
Acquarica del Capo	18,37	Classe 2	4.853	264,36	Classe 6
Rossano	19,83	Classe 2	5.994	302,20	Classe 7
Cannole	20,04	Classe 2	1.680	83,85	Classe 2
Castiglione del Capo	20,39	Classe 2	15.193	745,34	Classe 9
Surbo	20,82	Classe 2	9.047	434,73	Classe 8
Parabita	20,82	Classe 2	9.047	434,73	Classe 8
San Dorato di Lecce	21,17	Classe 2	5.656	267,14	Classe 6
Marone	21,86	Classe 2	9.082	415,87	Classe 8
Lindano	22,38	Classe 2	12.923	577,59	Classe 9
Cavallino	22,38	Classe 2	12.923	577,59	Classe 9
Maglie	22,38	Classe 2	14.136	631,19	Classe 9
Milano	22,38	Classe 2	14.136	631,19	Classe 9
Taurisano	23,36	Classe 3	11.779	503,95	Classe 8
Trapani	23,52	Classe 3	14.532	616,92	Classe 9
Carmiano	23,69	Classe 3	12.068	509,57	Classe 8
Salice Salentino	24,13	Classe 3	11.028	457,01	Classe 8
Presice	24,13	Classe 3	5.289	219,06	Classe 5
Stornella	24,75	Classe 3	4.748	191,88	Classe 4
Lizzanello	25,07	Classe 3	11.934	476,03	Classe 8
Madano	26,76	Classe 3	11.444	427,37	Classe 8
Santa Cesarea Terme	26,49	Classe 3	3.017	113,87	Classe 3
Serrone	27,36	Classe 3	5.864	214,33	Classe 5
Corigliano d'Otranto	28,10	Classe 3	8.768	311,67	Classe 7



TAV. 6B - ANALISI DELLA DENSITA' ABITATIVE DEI 97 COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

COMUNI CON D.A. MAGGIORE DELLA D.A. MEDIA DEL COMUNE DELLA PROVINCIA DI LECCE

COMUNE	S.T. (Km ²)	Classe di S.T.	Pop. 2018 (ab)	D.A. (ab/Kmq)	Classe di D.A.
Aradeo	8,527424	Classe 1	9.381	1.100,10	Classe 9
San Cesario di Lecce	8,003436	Classe 1	8.169	1.020,69	Classe 9
Monteroni di Lecce	16,532421	Classe 2	13.923	842,11	Classe 8
Sogliano Cavour	5,165291	Classe 1	4.056	785,24	Classe 8
Surbo	20,416338	Classe 2	15.115	740,34	Classe 8
Maglie	22,384560	Classe 3	14.136	631,19	Classe 8
Galimera	11,161281	Classe 1	7.009	627,98	Classe 8
Tuglie	8,405503	Classe 1	5.213	620,19	Classe 8
Trepuzzi	23,523115	Classe 3	14.512	616,92	Classe 8
Corso	9,104322	Classe 1	5.432	596,64	Classe 8
Cavallino	22,377764	Classe 3	12.808	572,35	Classe 8
Melissano	12,456805	Classe 2	7.129	572,30	Classe 8
Taviano	22,089506	Classe 3	11.972	542,09	Classe 7
Castro	4,473205	Classe 1	2.395	535,33	Classe 7
Casarano	38,107328	Classe 4	20.070	526,67	Classe 7
Carmiano	23,682481	Classe 3	12.068	509,57	Classe 7
Gallipoli	40,396757	Classe 4	20.545	508,58	Classe 7
Taurisano	23,355698	Classe 3	11.779	503,95	Classe 7
Cursi	8,216968	Classe 1	4.121	501,52	Classe 7
Lizzanello	25,069910	Classe 3	11.934	476,03	Classe 7
Collepasso	12,705268	Classe 2	5.978	470,57	Classe 7
Migliano	7,645425	Classe 1	3.528	461,45	Classe 7
Squinzano	23,959352	Classe 3	11.011	459,57	Classe 7
Squinzano	30,867501	Classe 4	14.031	454,56	Classe 7
Novoli	17,790024	Classe 2	8.024	451,04	Classe 7
San Pietro in Lama	7,937842	Classe 1	3.333	445,08	Classe 7
Muro	16,268955	Classe 2	11.444	435,25	Classe 7
Parabita	20,858816	Classe 3	9.047	433,33	Classe 7
Copertino	57,778463	Classe 5	24.094	417,01	Classe 7
Martano	21,850397	Classe 3	9.087	415,87	Classe 7
Castiglione de' Greci	9,511913	Classe 1	3.919	412,01	Classe 7
Tricase	42,699634	Classe 4	17,525	410,43	Classe 7
Lecce	236,635118	Classe 9	95.441	403,33	Classe 7
Tigiano	7,523165	Classe 1	2.838	377,27	Classe 6
Alezio	16,538297	Classe 2	5.732	346,59	Classe 6
Galatone	46,588176	Classe 5	15.544	333,65	Classe 6
Galatone	81,714021	Classe 6	26.887	329,04	Classe 6
Nevano	16,078539	Classe 2	5.228	325,15	Classe 6
Montesano Salentino	8,490311	Classe 1	2.687	316,48	Classe 6
Gagliano del Capo	16,268452	Classe 2	5.098	313,52	Classe 6
Andrano	15,495311	Classe 2	4.750	306,54	Classe 6
Uggiano la Chiesa	14,370863	Classe 2	4.385	305,13	Classe 6
Spongano	12,141846	Classe 2	3.673	302,51	Classe 6
Poggiardo	19,827742	Classe 2	5.992	302,20	Classe 6
Arnesano	13,446926	Classe 2	4.053	301,41	Classe 6
Muro Leccese	16,578463	Classe 2	4.929	297,31	Classe 6
Leverano	48,867398	Classe 5	14.145	289,45	Classe 6
Alliste	23,178023	Classe 3	6.702	289,15	Classe 6
Botrugno	9,672648	Classe 1	2.745	283,79	Classe 6



TAV. 6C - ANALISI COMUNI DI PICCOLE DIMENSIONI E CON ALTE DENSITA' DI POPOLAZIONE

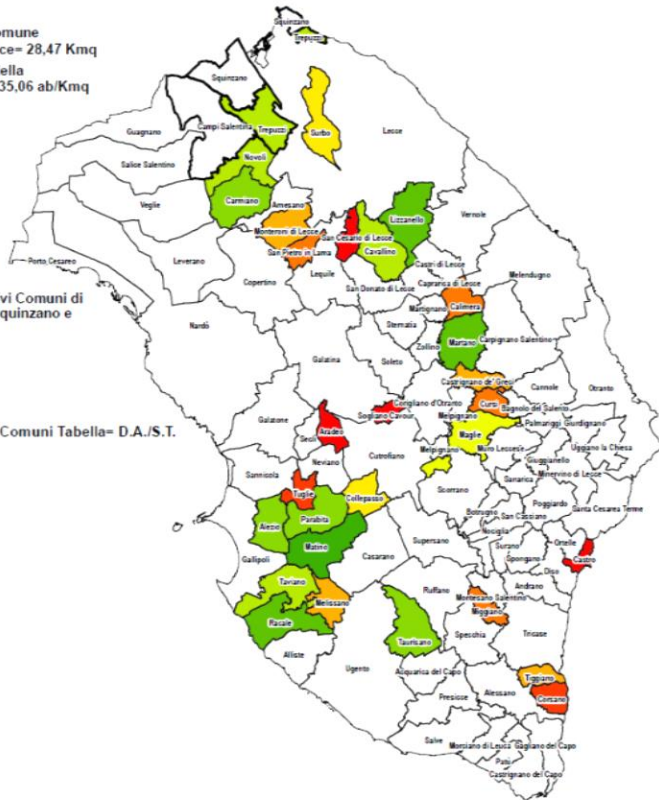
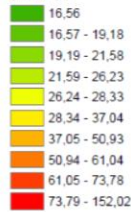
COMUNI CON S.T. MINORE DELLA S.T. MEDIA DEL COMUNE DELLA PROVINCIA DI LECCE E CON D.A. MAGGIORE DELLA D.A. MEDIA DEL COMUNE DELLA PROVINCIA DI LECCE

COMUNE	S.T. (Km ²)	Popolazione anno 2018	D.A. (ab/Km ²)	Indice affollamento
Sogliano Cavour	5,165291	4.056	785,24	152,02
Aradeo	6,527424	9.381	1100,10	129,01
San Cesario di Lecce	6,003436	8.169	1020,69	127,53
Castro	4,473905	2.395	535,33	119,66
Tuglie	8,405503	5.213	620,19	73,78
Corsano	9,104322	5.432	596,64	65,53
Cursi	8,216968	4.121	501,52	61,04
Migliano	7,645425	3.528	461,45	60,36
Callimera	11,161228	7.009	627,98	56,26
San Pietro in Lama	7,937843	3.533	445,08	56,07
Monteroni di Lecce	16,533421	13.923	842,11	50,93
Tiggiano	7,523165	2.839	377,37	50,16
Melissano	12,456805	7.129	572,30	45,94
Castignano de' Greci	9,511913	3.919	412,01	43,32
Collepasseo	12,705768	5.979	470,57	37,04
Surbo	20,416338	15.115	740,34	36,26
Maglie	22,384560	14.196	634,19	26,33
Trepuzzi	23,523315	14.512	616,92	26,23
Cavallino	22,377764	12.808	572,35	25,58
Novoli	17,790024	8.024	451,04	25,35
Taviano	22,085066	11.972	542,09	24,55
Taurisano	23,355698	11.770	503,95	21,58
Carmiano	23,682481	12.068	509,57	21,52
Alezio	16,538297	5.732	346,59	20,96
Parabita	20,858816	9.047	433,73	20,79
Racale	23,959352	11.011	459,57	19,18
Martano	21,850397	9.087	415,87	19,03
Lizzanello	25,069910	11.934	476,03	18,99
Matino	26,288955	11.444	435,32	16,56

Dimensione media Comune della Provincia di Lecce= 28,47 Km²
D.A. media Comune della Provincia di Lecce= 335,06 ab/Km²

□ Limite di Comune
□ Limiti Amministrativi Comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi

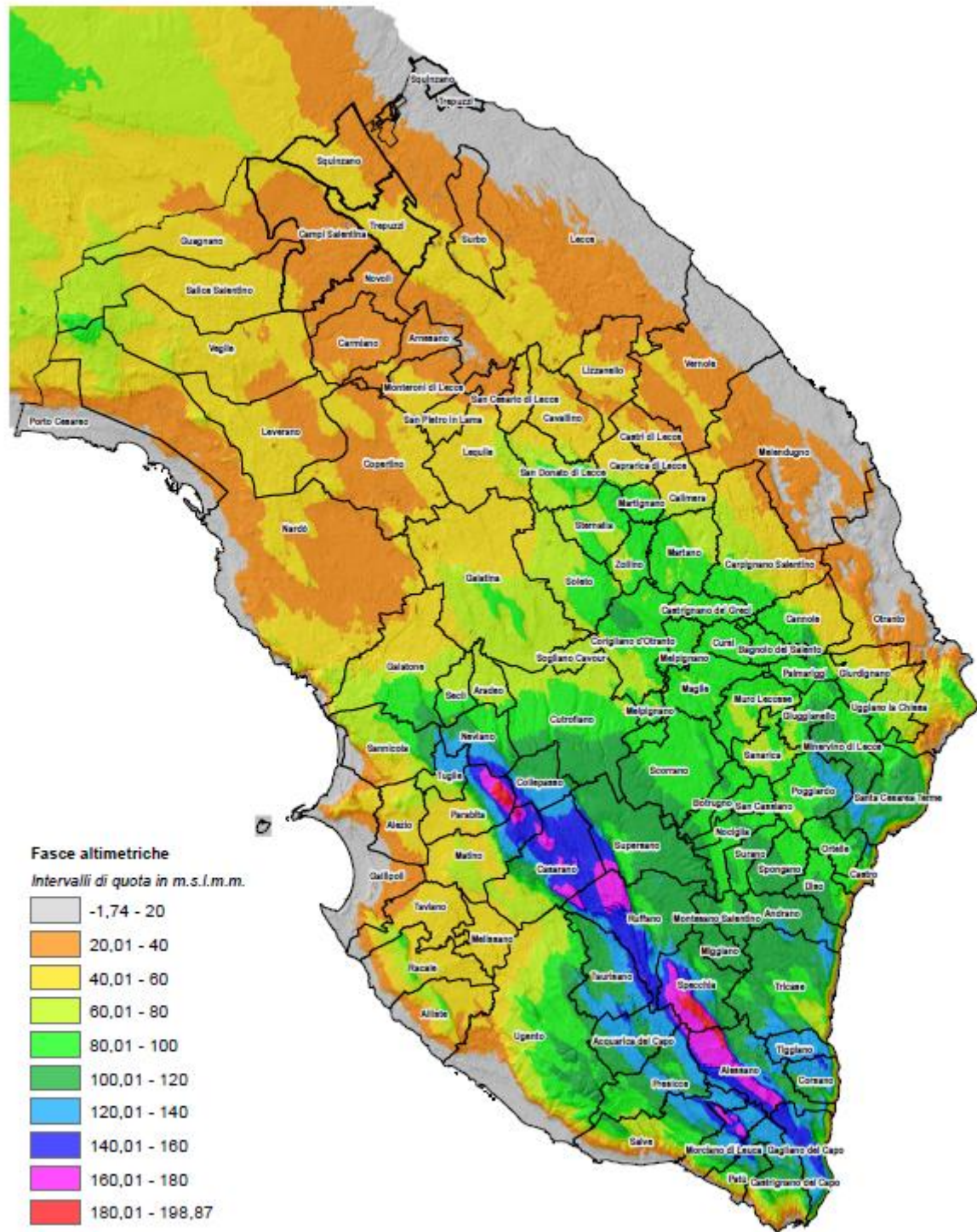
Indice di affollamento Comuni Tabella= D.A./S.T. (ab/Km²)



S.T. = Superficie Territoriale in Km²
D.A. = Densità abitativa in ab/Km² = Popolazione residente/S.T.
Dimensione media Comune della Provincia = S.T. provincia/Num. Comuni della Provincia
D.A. media Comune della Provincia = medie delle D.A. dei Comuni della Provincia
Popolazione al 1 gennaio 2018 - Fonte: Statistiche ISTAT - <http://dati.istat.it/Index.aspx>

Base dati cartografica: CTRN Regione Puglia

TAV. 7 - FASCE ALTIMETRICHE DELLA PROVINCIA DI LECCE

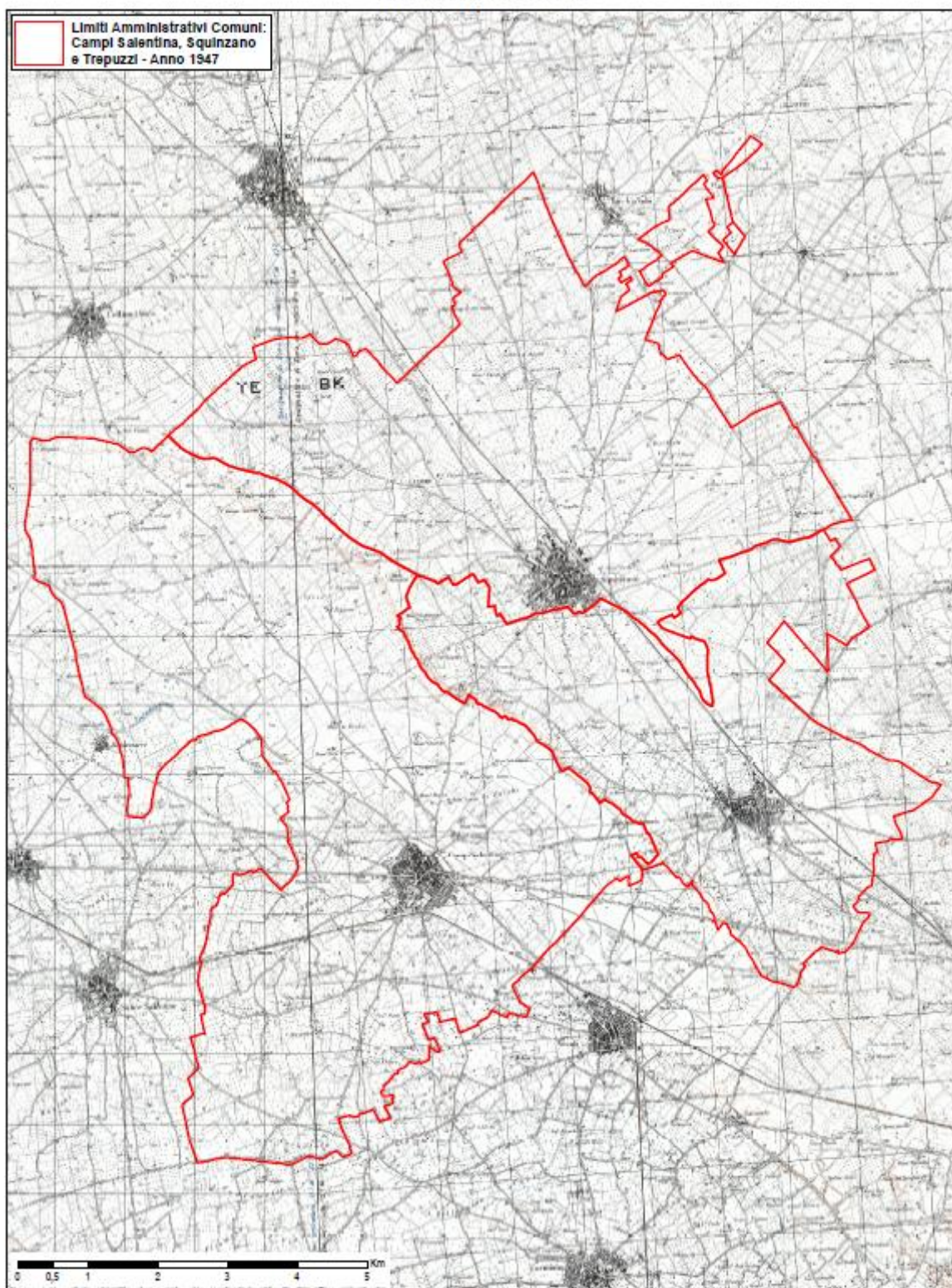


Limite di Comune
 Limiti Amministrativi Comuni di
 Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi

Base dei cartografici: CTRN Regione Puglia e DTM Regione Puglia

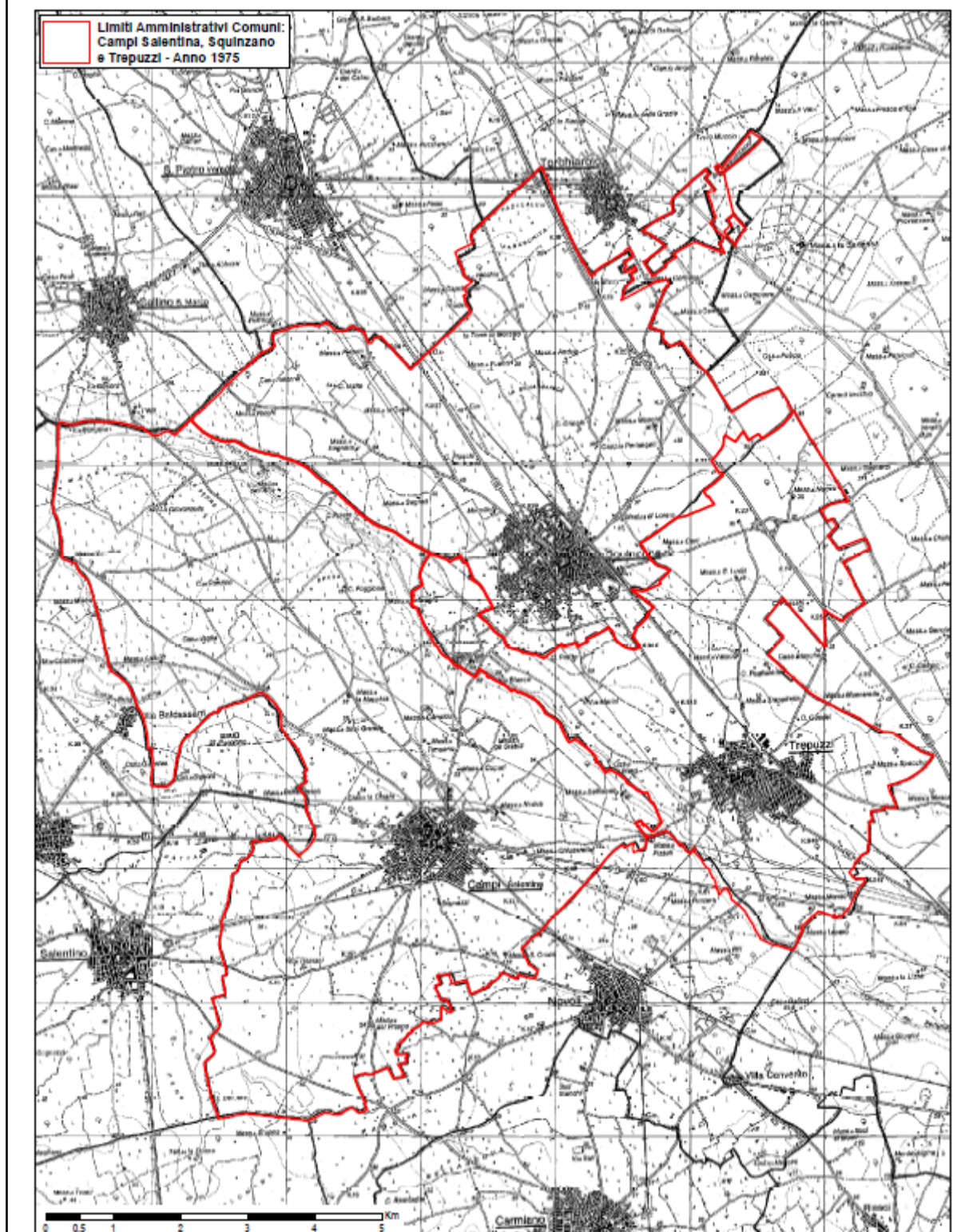
TAV. 8A.1 - I COMUNI DI CAMPI SALENTINA, SQUINZANO E TREPUIZZI
EVOLUZIONE DEI TERRITORI COMUNALI

CARTOGRAFIA IGM - ANNO 1947
(Scala nominale 1:25.000)



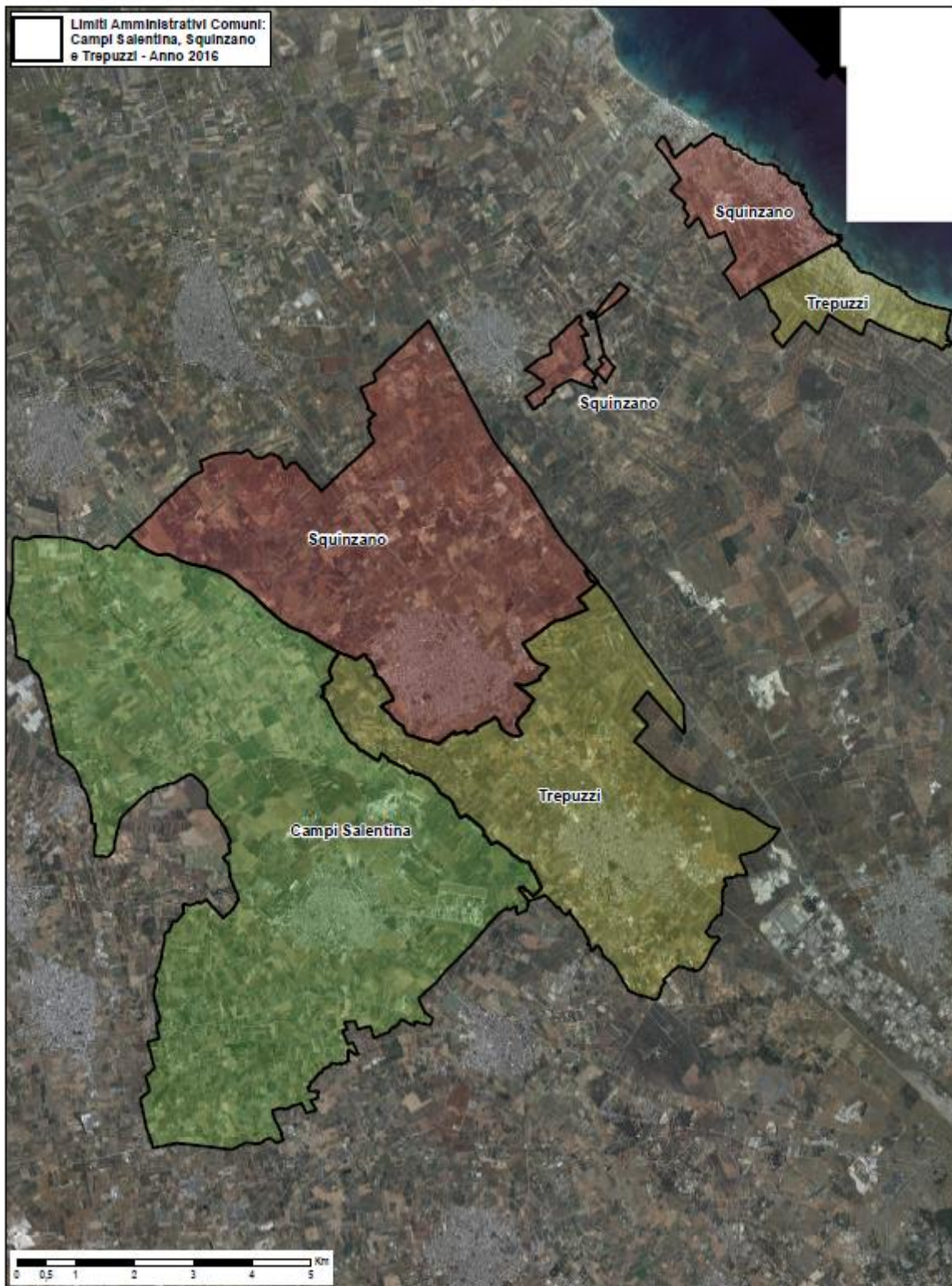
TAV. 8A.2 - I COMUNI DI CAMPI SALENTINA, SQUINZANO E TREPUIZZI
EVOLUZIONE DEI TERRITORI COMUNALI

CARTOGRAFIA IGM - ANNO 1975
(Scala nominale 1:50.000)



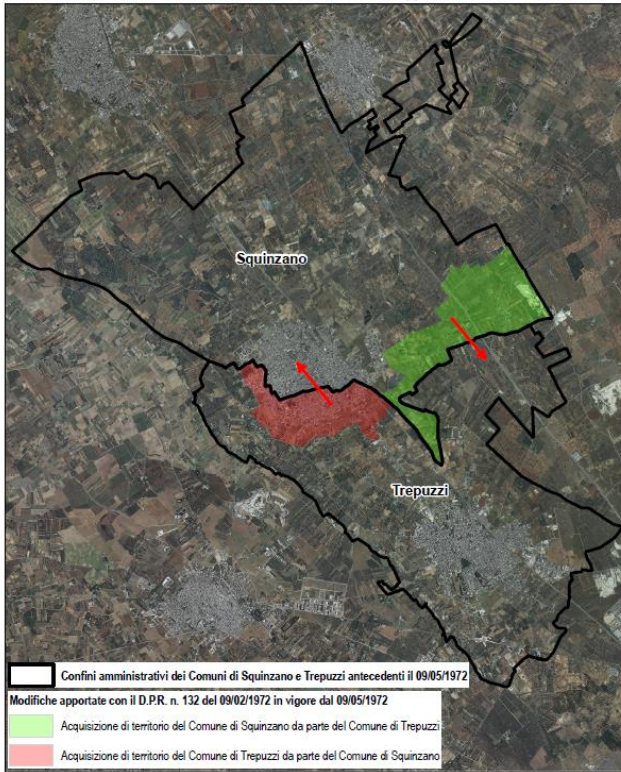
TAV. 8A.3 - I COMUNI DI CAMPI SALENTINA, SQUINZANO E TREPUIZZI
EVOLUZIONE DEI TERRITORI COMUNALI

ORTOFOTO DIGITALE A COLORI ANNO 2016
(Scala nominale 1:5.000)

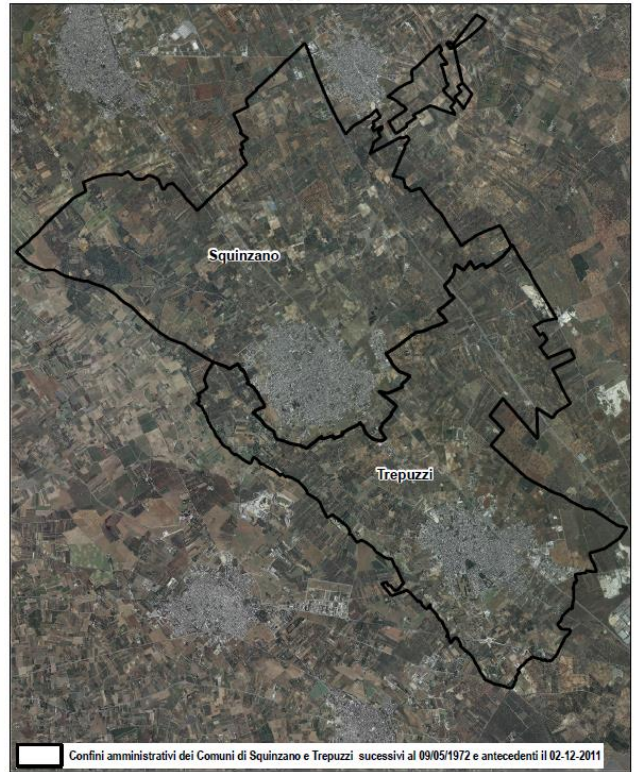


TAV. 8A.4 - I COMUNI DI SQUINZANO E TREPUIZZI - VARIAZIONI TERRITORIALI

CONFINI AMMINISTRATIVI DEI COMUNI DI TREPUIZZI E SQUINZANO
Situazione anteriore alla data del 09 maggio 1972

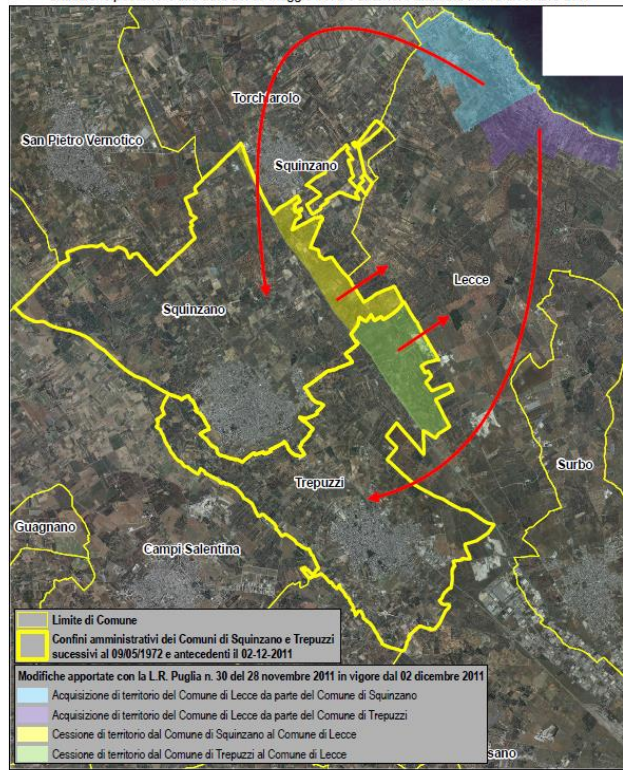


CONFINI AMMINISTRATIVI DEI COMUNI DI TREPUIZZI E SQUINZANO
Situazione posteriore alla data del 09 maggio 1972 e anteriore alla data del 02 dicembre 2011

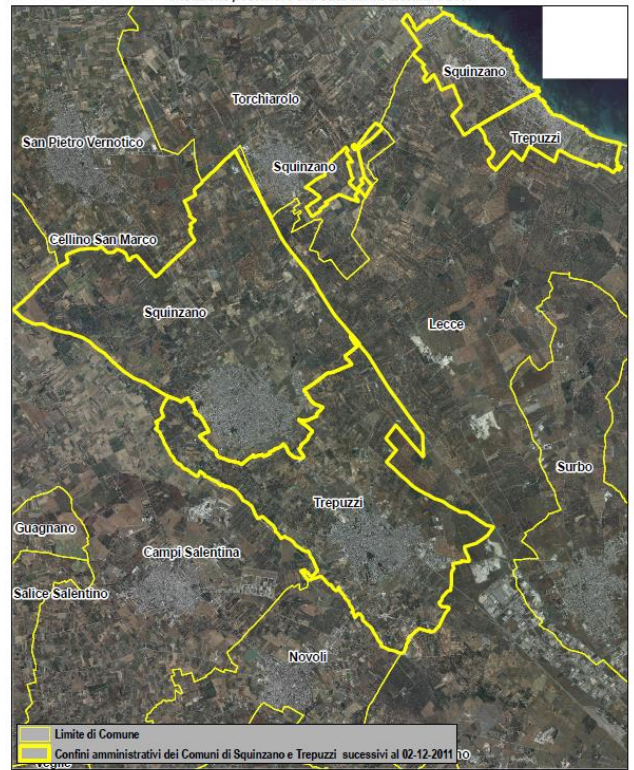


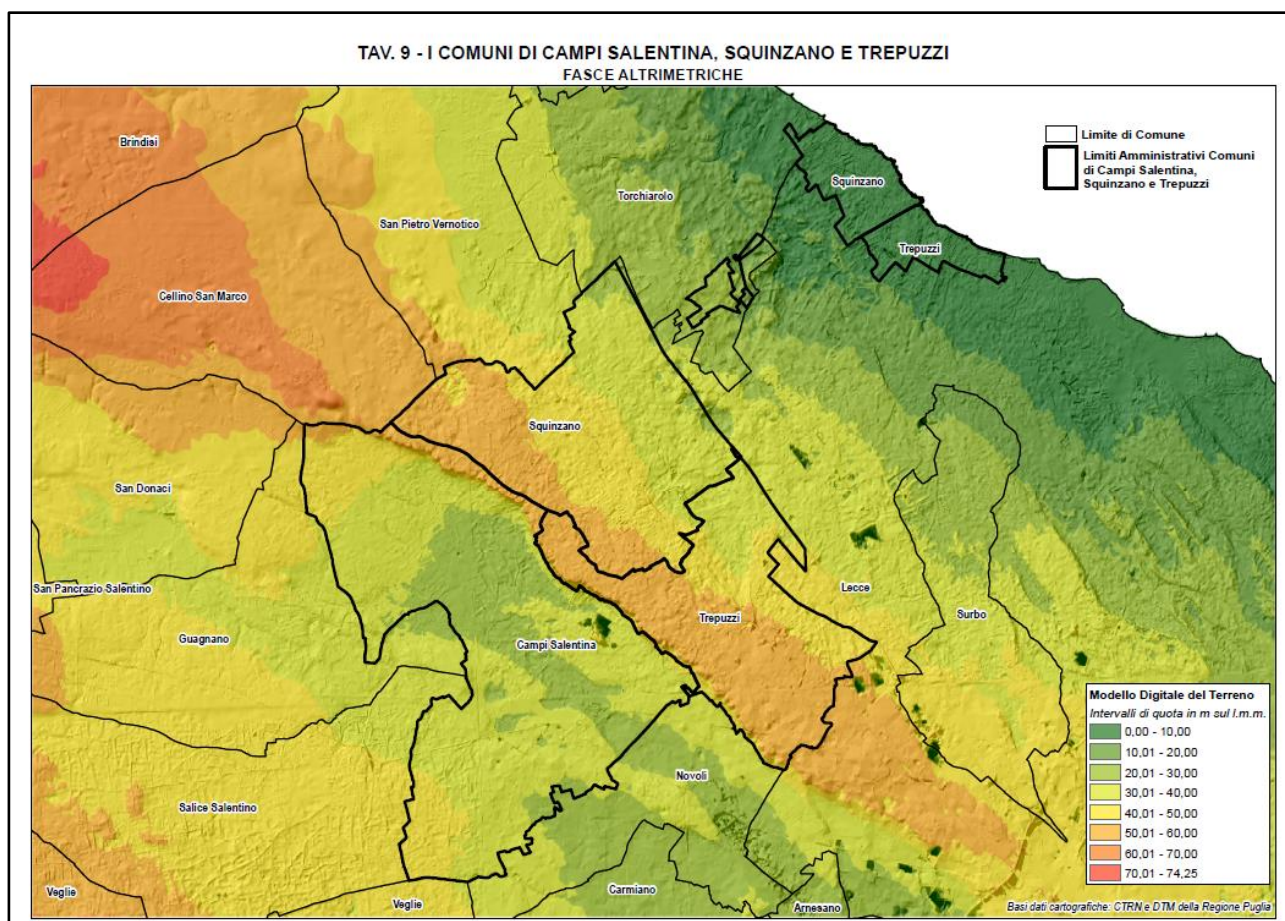
TAV. 8A.5 - I COMUNI DI SQUINZANO E TREPUIZZI - VARIAZIONI TERRITORIALI

CONFINI AMMINISTRATIVI DEI COMUNI DI TREPUIZZI E SQUINZANO
Situazione posteriore alla data del 09 maggio 1972 e anteriore alla data del 02 dicembre 2011



CONFINI AMMINISTRATIVI DEI COMUNI DI TREPUIZZI E SQUINZANO
Situazione posteriore alla data del 02 dicembre 2011





9.16 adempimenti amministrativi del comune nato dalla fusione

Istituito il nuovo comune mediante fusione di due o più comuni contigui preesistenti oppure tramite procedura d'incorporazione, è necessario porre in essere un complesso di adempimenti, finalizzati a rendere operativo il nuovo comune.

Occorre distinguere tra le azioni da attuarsi subito dopo l'entrata in vigore della legge-provvedimento istitutiva del nuovo comune, per consentire l'operatività del nuovo Ente locale territoriale ed altri, invece, che seguono alla sua nascita.

9.17 Il codice Istat

I comuni o uno dei comuni interessati richiede all'ufficio statistico della Regione di comunicare ad ISTAT la variazione amministrativa.

Tale comunicazione è condizione per avviare il procedimento di attribuzione del nuovo codice statistico.

La suddetta comunicazione, eventualmente anticipandola per *mail* a dciaq@istat.it, va inviata a: ISTAT, "DCIQ – direzione centrale per lo sviluppo dei sistemi informativi e dei prodotti integrati, la gestione del patrimonio informativo e la valutazione della qualità", via Balbo 16, 00184, Roma.

Il nuovo codice ISTAT è fattore assai importante e dunque dovrebbe essere richiesto anteriormente alla nascita del nuovo comune, in modo da averlo disponibile nel momento in cui il nuovo ente locale territoriale diventa effettivamente attivo.

9.18 Codice amministrativo (o catastale) – Agenzia delle Entrate

Il suddetto Codice amministrativo è necessario, al fine dei numerosi adempimenti tributari dei contribuenti (anagrafe tributaria, deposito, attribuzione codice fiscale dei nuovi nati, aggiornamento dei dati precedenti) ed è rilasciato dall'ufficio archivio anagrafico dell'Agenzia delle Entrate.

Per avere il nuovo Codice catastale occorre che sia la Regione a:

- 1) inviare una comunicazione contenente la richiesta della nuova combinazione alfanumerica del comune, ai fini degli adempimenti tributari dei contribuenti;
- 2) la legge regionale di fusione avvenuta;
- 3) i nomi dei precedenti comuni che si sono fusi;
- 4) la data di operatività del nuovo comune;
- 5) il Codice di avviamento postale dei comuni estinti.

La comunicazione, anche a mezzo *e-mail*:

dc.sac.archivioanagrafico@agenziaentrate.it, va inviata a: "Agenzia delle Entrate – DC Servizi ai contribuenti, Ufficio Archivio Anagrafico, Via Cristoforo Colombo, 426 c/d, 00145 Roma".

9.19 Partita Iva e Codice Fiscale. Altri adempimenti inerenti al profilo fiscale per Enti e P. A.

I comuni estinti a seguito della fusione o per incorporazione, devono indicare la cessazione dei precedenti codici fiscali e partite IVA; mentre il nuovo comune deve richiedere anche la nuova abilitazione a ENTRATEL.

Le informazioni sono reperibili all'URL:

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/home/iltuoprofilofiscale/enti>.

9.20 Servizio Tesoreria

Il servizio tesoreria che è obbligatorio per gli enti locali, è regolato dagli artt. 208 e ss. del TUEL.

È utile evidenziare che nel trapasso dai comuni estinti al nuovo ente sorto dalla fusione, venga assicurato senza alcuna interruzione, il servizio di tesoreria e cassa del nuovo ente.

9.21 Catasto

Una volta definiti i nuovi confini territoriali, i comuni in via di fusione devono procedere a effettuare una comunicazione formale sia all'ufficio provinciale competente (Agenzia delle Entrate – ufficio provinciale territorio), sia per conoscenza

all'agenzia delle entrate - Dir. Centrale Catasto e Cartografia, Largo Leopardi 5, Roma, con la quale richiedono la variazione catastale del territorio dei comuni, evidenziando la legge regionale di fusione e la data indicata dalla legge regionale di fusione.

9.22 Registro immobiliare. Conservatoria

È necessario che la Regione comunichi al suddetto ufficio:

- 1) la legge regionale di fusione;
- 2) i comuni che si fondono e il nuovo comune;
- 3) la data di operatività della fusione all'Agenzia delle Entrate – Territorio - Direzione Centrale Pubblicità Immobiliare e Affari Legali, Largo Leopardi, 5, Roma e per conoscenza alla SOGEI, Via Mario Carucci, 99, Roma.

9.23 Volturazione contratti utenze intestate al comune

È necessario procedere alla voltura dei contratti posti in essere dai preesistenti comuni e all'intestazione di essi al nuovo comune

9.24 Albo dei Presidenti di seggio e sezioni elettorali

Con riguardo alle attività elettorali, il primo adempimento è la creazione di un nuovo Albo dei Presidenti di seggio.

Ciò fatto e previa comunicazione preliminare al Presidente del Tribunale ad opera del commissario prefettizio, è necessaria la comunicazione dell'avvenuta creazione dell'Albo.

La normativa di riferimento è quella della L. 21 marzo 1990, n. 53, *Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale* (pubblicata nella Gazz. Uff. n. 68 del 22 marzo 1990).

9.25 Municipi

L'art. 16 del TUEL prevede che per i comuni nati da fusione, lo statuto comunale possa prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

La scelta su quali organi eleggere a suffragio (solo consiglio, solo Presidente oppure ambedue gli organi) è rimessa allo Statuto ed al Regolamento, come previsto dal TUEL (art. 16).

Con riguardo alla natura giuridica dei municipi è opportuno partire dalla premessa che essi non sono classificabili come enti locali; infatti l'art. 2, comma 1, del TUEL, prevede che: «ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le Unioni di comuni».

Acclarato, dunque, che i municipi non sono enti locali, essi possono essere annoverati o tra gli enti di decentramento di funzioni e servizi comunali o di deconcentrazione.

9.26 Nuova toponomastica

Il comune nato dalla fusione deve procedere alla ridenominazione delle strade che abbiano, a compimento del processo di fusione, il medesimo nome.

È importante che due strade non abbiano la stessa denominazione, ma è altrettanto rilevante che il nome precedente cambi il meno possibile.

È ragguardevole anche il fatto che, per quanto possibile, non si modifichino i numeri civici preesistenti; (Riferimento normativo: Regolamento Anagrafico, *D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente - pubblicato nella Gazz. Uff. n.132 del 8 giugno 1989*).

9.27 Comunicazioni per appalti e contratti

Qualora i comuni estinti aderissero a CONSIP (Consip, la cui denominazione sociale originariamente era CON.S.I.P., acronimo di Concessionaria Servizi Informativi Pubblici che viene costituita nel 1997 per gestire i servizi informatici dell'allora Ministero del tesoro; Consip è la centrale acquisti della pubblica amministrazione italiana. Essa opera nell'esclusivo interesse dello Stato ed il suo azionista unico è il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), del quale Consip è una società *in-house*) e fossero registrati alla piattaforma (o anche un solo comune di quelli che si fondono) è necessario che la Regione contatti il numero verde 800-906227 e comunichi che dal 1° gennaio non esisteranno più i "vecchi" comuni ma che esiste nell'ordinamento solo il nuovo comune al loro posto.

9.28 Istituzione del giorno del Santo patrono al fine della festività civica

Al fine di garantire la festività civile ai dipendenti comunali, occorre che la Giunta comunale approvi una deliberazione con la quale si regola la fattispecie oggetto d'esame.

Una soluzione possibile (ferma restando l'autonomia decisionale del comune), potrebbe essere quella di dichiarare, ai fini del godimento della sospensione lavorativa, come ricorrenza del Santo Patrono, la giornata lavorativa che si espleta nel territorio sede municipale dell'Ente presso cui il dipendente presta servizio.

9.29 Nuovo stemma comunale, bandiere, gonfalone, sigillo

Con i termini "emblemi araldici" ci si riferisce allo stemma, al gonfalone, alla bandiera, al sigillo.

La *bandiera* consiste in un drappo di seta, in misura di 100 x 150 centimetri (e comunque in rapporto di 2:3) che riporta una figurazione allegorica, o l'arme dell'Ente.

Lo *stemma* è composto da uno scudo e, nel caso di province e di comuni insigniti del titolo di città e di comuni, da una corona collocata al di sopra dello scudo stesso.

Oltre ad essere elemento di completezza dell'emblema, la corona indica con la sua forma il grado di appartenenza dell'Ente.

Il *gonfalone* consiste in un drappo rettangolare di cm. 90x180, del colore di uno o di tutti gli smalti dello stemma.

Il gonfalone ornato e frangiato è caricato, nel centro, dello stemma dell'ente, sormontato dall'iscrizione centrata (convessa verso l'alto) dell'ente medesimo.

Il *sigillo comunale* è dato da un punzone in duralluminio o altro metallo, riportante lo stemma del comune o una figurazione allegorica.

(Per i riferimenti normativi si veda il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 gennaio 2011, *Competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di onorificenze pontificie e araldica pubblica e semplificazione del linguaggio normativo*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 1° febbraio 2011, n. 25, Suppl. Ordinario n. 26).

Ai sensi dell'art. 3, del DPCM 28 gennaio 2011, *Competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di onorificenze pontificie e araldica pubblica e semplificazione del linguaggio normativo* (Pubblicato in Gazz. Uff. del 1° febbraio 2011, n. 25 - Suppl. Ordinario n. 26), la domanda di concessione di emblemi araldici dev'essere presentata, nel rispetto delle formalità di seguito indicate, a firma del Presidente della Regione, della provincia, del Sindaco, del Presidente o responsabile apicale delle comunità montane, delle comunità isolate, dei consorzi, delle Unioni di comuni, del rappresentante legale degli enti, dei vertici di Forza armata o del Corpo di cui all'articolo 2.

Il procedimento di concessione degli emblemi araldici si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

(Per eventuali informazioni: Onorificenze e araldica, tel. 06 67795470 - fax 06 67795469, e-mail: uoa@palazzochigi.it; PEC: uoa@mailbox.governo.it; http://www.governo.it/Presidenza/onorificenze_araldica/araldica/servizio_araldica.html).

9.30 Ministero dell'interno. Codice "ente"

Il codice ente del Ministero dell'interno (inserito anche nei certificati di bilancio ex art. 161 del D. lgs. n. 267 del 2000), composto da 10 caratteri, viene rilasciato dal Ministero dell'interno (Dipartimento Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale dei Servizi elettorali, Ufficio IV Servizi informatici elettorali, Sistema Unico Territoriale), a seguito di una nota trasmessa dalla Regione.

9.31 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - archivio centrale ced motorizzazione civile

La Regione provvede ad inviare una lettera al Centro Elaborazione Dati motorizzazione con la quale, segnalando le intervenute leggi regionali di fusione, si evidenzia l'esigenza dell'aggiornamento automatico d'ufficio, a cura del Centro di elaborazione dati motorizzazione, di tutti i dati contenuti negli archivi centrali e riferiti ai territori interessati dai processi di fusione (patenti, ecc.).

9.32 Trascrizioni – motorizzazione civile – ACI

Sono da effettuare le trascrizioni al PRA dei veicoli di proprietà comunale: i veicoli devono essere trasferiti al nuovo comune. Per ogni passaggio di veicoli dai preesistenti comuni al nuovo comune, occorre che quest'ultimo compili una nota di presentazione PRA Mod. NP3 (di cui al link <http://www.aci.it/i-servizi/guide-utili/guida-pratiche-auto/modulistica-pra.html>).

Tale operazione non comporta oneri fiscali, come affermato dalla L. n. 56/2014, art. 1, comma 128 »Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali«.

9.33 Ministero dell'economia e delle finanze

La Regione invia una nota al Ministero e, in particolare, alla Ragioneria Generale dello Stato, segnalando le intervenute leggi regionali di fusione, al fine dell'aggiornamento delle anagrafiche ministeriali.

9.34 Codice SIOPE

Il codice SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è rilasciato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base di una richiesta rivolta dai tesoreri/cassieri dei comuni alle Ragionerie territoriali dello Stato, per consentire la trasmissione telematica dei dati afferenti agli incassi e ai pagamenti effettuati dai tesoreri di tutte le amministrazioni pubbliche.

Di norma, la procedura è prevista in uno specifico decreto ministeriale finanze, reperibile nel sito internet www.siope.tesoro.it. Nelle esperienze concrete è stato finora possibile fare la richiesta anche prima della istituzione del nuovo comune, ma necessariamente disponendo già del codice fiscale.

9.35 Istituto Geografico Militare (IGM)

L'Istituto ha il compito di fornire supporto geo-topo-cartografico alle Unità e ai Comandi dell'Esercito italiano e svolge le funzioni di ente cartografico dello Stato ai sensi della legge n. 68/1960. La Regione trasmette una nota all'Istituto per dare informativa dell'intervenuta variazione territoriale, comunicando la legge di fusione, la decorrenza della stessa e i comuni coinvolti.

9.36 Posizione assicurativa territoriale e posizione contributiva

Nel novembre 2015, la Direzione regionale INPS ha diramato una nota nella quale si afferma che, ancor prima dell'insediamento del Commissario, uno dei Sindaci in carica comunica alla Direzione regionale INPS i 5 dati indispensabili per l'identificazione del nuovo ente:

- a) codice fiscale del nuovo comune;
- b) codice catastale;
- c) codice statistico;
- d) codice ente del Ministero dell'interno;
- e) codice di avviamento postale.

9.37 Camera di commercio

Riguardo alla posizione delle imprese nelle banche dati della Camera di Commercio, nelle precedenti esperienze di fusioni, alcune Camere di Commercio si impegnarono ad effettuare, direttamente e a proprie spese la volturazione automatica delle posizioni delle imprese, senza alcun onere per le medesime. È importante che il nuovo comune si attivi prendendo immediatamente contatti con la Camera di Commercio di riferimento, affinché, da un lato, sia valutata la situazione concreta delle posizioni sul territorio interessato dalla fusione e, dall'altro, venga concordato il percorso da seguire per il subentro del nuovo comune.

9.38 Regione - anagrafiche servizio sanitario regionale

La Regione provvede al proprio interno a dare comunicazione dell'intervenuta fusione alle competenti strutture, affinché vengano tempestivamente apportati gli aggiornamenti alle banche dati regionali (ad esempio in tema di medici di medicina generale, Sistema Sole, guardia medica).

9.39 Banche dati agricoltura - AGEA

La Regione deve dare comunicazione dell'intervenuta fusione all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA dalla quale prendono avvio le procedure per le erogazioni a livello regionale.

9.40 Servizio civile regionale

È necessario procedere all'adeguamento straordinario delle banche dati regionali. È quindi opportuno che il nuovo comune interessato al tema dell'accreditamento prenda contatti con il referente regionale, responsabile della gestione dell'Albo regionale del servizio civile e dell'istruttoria delle richieste d'accreditamento e d'adeguamento dell'iscrizione presentate dagli enti accreditati nell'Albo.

9.41 RSU

Per definire il passaggio dalle RSU dei preesistenti comuni a quelle del nuovo ente, si rendono necessari accordi tra RSU e sindacati territoriali, in quanto le RSU in carica di fatto decadono con la soppressione dei preesistenti comuni.

9.42 RegISTRAZIONI, abilitazioni del nuovo comune

Numerose altre registrazioni andranno effettuate direttamente dal nuovo comune, come ad esempio in tema di procedure relative agli appalti di lavori, forniture, per l'acquisto di beni e servizi (CONSIP, MEPA, ecc.) o codice SIOPE, codice IPA ed altro.

9.43 Ordini professionali

Comunicare agli ordini professionali l'istituzione del nuovo comune

9.44 PRA – Pubblico Registro Automobilistico

Per i veicoli intestati al PRA a nome dei comuni oggetto di fusione si dovrà procedere alla trascrizione di un trasferimento di proprietà.

Come titolo potrà essere utilizzato un atto del nuovo comune che, richiamando la legge regionale di fusione, contiene anche l'elenco dei veicoli interessati.

9.45 Ufficio scolastico regionale per la Puglia (USR) – Ufficio scolastico provinciale di Lecce (USP)

È necessario produrre una comunicazione formale all'ufficio provinciale, affinché esso possa acquisire questa informazione e valutare l'opportunità di riorganizzare i plessi scolastici e le direzioni didattiche.

9.46 Codice avviamento postale

Il Codice di Avviamento Postale viene aggiornato a seguito dell'insorgere di particolari esigenze organizzative e/o amministrative e comunque non prima di un anno.

Ogni sei mesi, inoltre, vengono pubblicati gli aggiornamenti relativi alla toponomastica (le nuove strade per le 41 città multiCAP, i nuovi comuni istituiti, le nuove frazioni, le variazioni delle denominazioni di comuni e frazioni e strade).

Se non si ravvisano particolari necessità, il CAP rimane quello già attivato precedentemente.

Il numero di CAP, anche se non modificato, dev'essere comunicato ad Agenzia delle Entrate al fine di essere associato alla nuova toponomastica.

9.47 Nuovi regolamenti

Tra gli adempimenti d'affrontare da parte del nuovo ente locale territoriale vi è l'approvazione:

- 1) del nuovo statuto del comune;

- 2) del regolamento sull'imposta pubblicità e diritto pubbliche affissioni e determinazione delle tariffe;
- 3) del regolamento comunale di contabilità;
- 4) del regolamento servizio di economato;
- 5) del regolamento dei contratti;
- 6) della nomina dell'organo di revisione dei conti;
- 7) del regolamento sulla concessione dei contributi;
- 8) del regolamento afferente al contributo del costo di costruzione e dei titoli abilitativi edilizi;
- 9) del provvedimento d'individuazione del «datore di lavoro» e la nomina del «medico competente», ai sensi del D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (Pubblicato nella Gazz. Uff. Generale n. 101, del 30 aprile 2008 - Suppl. Ordinario n. 108);
- 10) del regolamento sul funzionamento del consiglio comunale e della Giunta comunale;
- 10) dei criteri per l'attribuzione dei valori minimi delle aree fabbricabili, ai fini dell'art. 5, comma 5, del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, *Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.* (Pubblicato in Gazz. Uff. n. 305, del 30 dicembre 1992 - Suppl. Ord. n. 137);
- 11) del regolamento per la destinazione dei proventi sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada;
- 12) del regolamento per le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;
- 13) del programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- 14) del programma triennale lavori pubblici;
- 15) della determinazione dei nuovi orari di servizio del personale comunale;
- 16) del decreto del Sindaco di nomina del segretario comunale;
- 17) della regolamentazione e nomina commissione paesaggistica;
- 18) dell'unificazione degli strumenti urbanistici.

9.48 Ulteriori adempimenti

- 1) Partita iva e codice fiscale entrate;
- 2) Attivazione nuovo sito internet;
- 3) Consorzi di bonifica;
- 4) Associazioni di categoria; Servizi ASL – Sanitari e sociosanitari;
- 5) Sovrintendenze (tutela beni culturali, archeologici, ecc.);
- 6) Gestori pubblici servizi;
- 7) Catasto;

8) Albo Presidenti di seggio e sezioni elettorali.

Le frequently asked question (FAQ) ovvero le domande poste frequentemente

1. Quali sono i passaggi fondamentali del procedimento per la fusione tra comuni?

Nel procedimento di fusione tra comuni, in Puglia si evidenziano i seguenti passaggi fondamentali:

1. Avvio dell'iniziativa da parte dei soggetti che hanno facoltà (consigli comunali ed il 20% degli elettori di ogni comune interessato alla fusione);
2. Presentazione della Giunta regionale di un disegno di legge istitutivo del nuovo comune;
3. Esame del disegno di legge regionale da parte della VII commissione consiliare;
4. Indizione del referendum consultivo da parte del Presidente della Regione;
5. Svolgimento del referendum consultivo;
6. Riesame da parte della VII commissione consiliare del disegno di legge regionale istitutivo del nuovo comune;
7. Il consiglio regionale approva o meno la legge di fusione;
8. Istituzione da parte della Regione del nuovo comune, contestuale cessazione degli organi dei comuni preesistenti e nomina di commissario per la provvisoria amministrazione del nuovo comune;
9. Elezione degli organi del nuovo comune.

2. Chi sono i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa nella fusione di comuni?

In linea generale e in base allo Statuto della Regione Puglia l'iniziativa appartiene:

- 1) ai singoli consiglieri regionali; alla Giunta regionale;
- 2) a ciascun consiglio provinciale;
- 3) al consiglio dell'area metropolitana; a ciascun consiglio di comune capoluogo di provincia provinciali;
- 4) a cinque consigli comunali;
- 5) a dodicimila elettori che esercitano l'iniziativa popolare.

In linea particolare è la Giunta regionale che presenta apposito disegno di legge istitutivo del nuovo comune.

3. Quali sono i contenuti ulteriori che deve comprendere il progetto di legge regionale sulla fusione?

L'art. 6 della legge regionale n. 34/2014 dispone che il progetto di legge regionale deve comprendere opportunamente:

- a) la descrizione dei confini dell'istituendo comune e di tutti i comuni interessati;
- b) la cartografia in scala 1:10.000, o superiore, relativa ai suddetti confini;
- c) le indicazioni di natura demografica e socioeconomica relative sia alla nuova realtà territoriale che agli enti locali coinvolti, nonché del loro stato patrimoniale a supporto dell'istituzione di un nuovo comune;
- d) gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati;
- e) una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i vantaggi;
- f) le deliberazioni dei Consigli comunali;
- g) le firme autenticate di almeno il 20% degli elettori per ogni singolo comune interessato alla fusione.

3. L'esito del referendum consultivo è vincolante per l'assemblea legislativa regionale?

La consultazione delle popolazioni interessate è una fase obbligatoria all'interno del procedimento legislativo di fusione, per espressa previsione costituzionale ma il suo esito non è vincolante, avendo natura consultiva con l'obiettivo di rappresentare al legislatore regionale qual è la volontà delle popolazioni interessate prima che venga assunta la decisione finale sulla fusione.



Diversamente da alcune Regioni che hanno deciso di "autovincolarsi", stabilendo *quorum* e attribuendo effetti vincolanti agli esiti referendari, le disposizioni della legge regionale n. 27/1973 non prevedono alcun tipo di *quorum* o di vincolo agli esiti del referendum, per cui le conseguenti decisioni in merito alla fusione sono rimesse alla discrezionalità ed alla valutazione politica del consiglio regionale.

4. Il referendum consultivo è l'unico strumento possibile per "sentire" le «popolazioni interessate» alla fusione comunale?

Occorre premettere che lo statuto della Regione Puglia contempla due tipologie di referendum consultivi: un «referendum consultivo facoltativo» e un «referendum consultivo obbligatorio», entrambi disciplinati dall'art. 19 del suddetto statuto regionale pugliese.

Il «referendum consultivo facoltativo» è disciplinato dal comma 1, il quale prevede che: «Il consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale».

Da ciò se ne deduce che esso rientra nella esclusiva competenza del consiglio regionale «per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale».

Il referendum consultivo obbligatorio è disciplinato dal comma 2, il quale prevede che: «sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».



Tale tipologia referendaria non è prevista in maniera espressa dalla Costituzione nell'art. 133, comma 2, il quale prevede "solo" che la Regione possa istituire nel proprio territorio nuovi comuni «sentite le popolazioni interessate».



Ciò significa che è obbligatorio per la Regione «sentire» le «popolazioni interessate»; ma ciò non comporta affatto che lo strumento necessario sia per la Regione Puglia il referendum consultivo anche se su questo fatto bisogna riferirsi alle Sentenze della Corte Costituzionale, n. 279/1994, n. 107/1983, n. 204/1981, n. 433/1995, n. 94/2000, n. 241/2010, che sostanzialmente prevedono obbligatoriamente il ricorso allo strumento referendario, perché esso solo garantisce l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate anche per la semplice modificazione delle circoscrizioni comunali.

5. La fusione “tradizionale” e la fusione “per incorporazione”

Ai sensi della legge n. 56/2014, è possibile distinguere due tipologie di fusione tra comuni: una fusione “tradizionale” che produce, come effetto, l'estinzione giuridica dei comuni interessati dal processo aggregativo e la costituzione di un nuovo comune; una fusione «per incorporazione», con la quale si determina la soppressione di uno o più comuni contigui e con la sostanziale continuità giuridica del comune incorporante, benché la legge preveda la possibilità di una sua diversa denominazione.

In base alla legge «il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Da tutto ciò ne consegue che al processo di fusione «per incorporazione», non corrisponde la creazione di un nuovo comune, ma la modificazione dei confini del comune incorporante.

Le relative firme devono essere raccolte nei sei mesi antecedenti il deposito della richiesta. I comuni verificano la regolarità della stessa richiesta entro trenta giorni dal deposito e indicano il referendum entro trenta giorni dal completamento della verifica.

6. Fusione di comuni tradizionale e per incorporazione: le censure della Corte Costituzionale

Con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulle censure di legittimità sollevate dalle Regioni Lombardia, Campania, Veneto e Puglia nei confronti della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio).

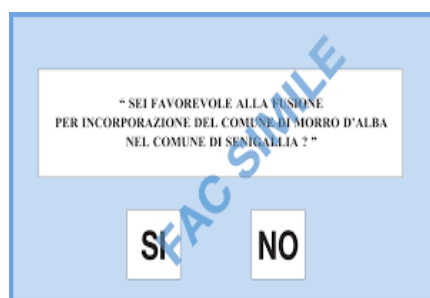
In riferimento alla fusione “tradizionale”, la giurisprudenza costituzionale, già prima della riforma costituzionale del 2001 riconosceva espressamente la competenza legislativa regionale, oggi riconducibile al comma 4 dell’art. 117 della Costituzione nell’istituzione di un nuovo comune.

Del resto, anche l’art. 133, comma 2 della Costituzione non pare lasciar dubbi su tale riconoscimento.



Per decidere sui ricorsi presentati dalle Regioni, la Corte Costituzionale è entrata nel merito del comma 130 della legge n. 56/2014, impugnato da due delle quattro ricorrenti (Campania e Puglia) in relazione alla prospettata violazione degli artt. 117, comma secondo, lett. p), e comma quarto, 123 e 133, comma 2 della Costituzione.

La Corte Costituzionale evidenzia una distinzione tra le due forme di fusione, quella “tradizionale” e quella “per incorporazione”, sia dal punto vista giuridico, sia da quello che riguarda la competenza legislativa sulle tipologie di fusione comunali.



La Corte Costituzionale a seguito di un complesso ragionamento rileva che la competenza legislativa nel caso di fusione “tradizionale” è confermata in capo alle Regioni (visto che in tal caso si istituisce un nuovo comune); diversamente, la fusione per incorporazione è da rapportarsi alla potestà legislativa statale poiché il procedimento d’incorporazione, attraverso il quale non nasce un nuovo comune,

rientra nella materia «ordinamento enti locali», perché interviene sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile.

7. Chi sono i soggetti che decidono il nuovo nome del comune nato dalla fusione?

Sono i soggetti che attivano il processo della fusione a scegliere il nome del nuovo comune.

Solitamente i comuni coinvolti nel processo di fusione, allorquando organizzano la consultazione popolare coinvolgono i cittadini anche nella scelta della nuova denominazione, attraverso un'apposita scheda elettorale nella quale vengono proposti alcuni nomi per il nuovo comune ai quali l'elettore può aggiungere anche degli altri.

Ogni elettore esprimerà la propria preferenza tracciando un simbolo sulla denominazione prescelta la cui scelta finale ricadrà su quella che avrà ottenuto il maggior consenso nel referendum.

8. È possibile che siano fusi comuni che fanno parte di Province diverse?

La risposta è affermativa se la proposta di fusione proviene dai consigli comunali dei comuni interessati che devono comunque essere contigui e debbono deliberarla a maggioranza assoluta; le deliberazioni consiliari devono indicare la Provincia di appartenenza del nuovo comune, mentre la verifica della regolarità delle delibere è effettuata dall'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale, che, prima di sottoporre al consiglio regionale stesso la proposta di deliberazione del referendum, deve anche acquisire i pareri delle Province interessate.



Il quesito referendario dovrà contenere anche l'indicazione della Provincia di appartenenza del nuovo comune.

9. Quali documenti debbono essere acclusi all'istanza d'indizione di referendum consultivo per la fusione dei comuni presentata dai consigli comunali?

Ogni comune interessato alla fusione deve presentare agli uffici dell'Amministrazione regionale la propria deliberazione del consiglio comunale di richiesta di indizione del referendum consultivo, nella quale deve essere dato atto del rispetto dei requisiti per la fusione previsti dalla normativa nazionale e regionale.



Nella delibera dev'essere allegata la planimetria del nuovo comune.

10. Che documentazione occorre allegare all'istanza d'indizione del referendum consultivo presentata dagli elettori?

Il referendum consultivo può essere richiesto alla Regione dal 20% degli elettori di ogni singolo comune interessato dalla fusione.

Gli elettori devono allegare all'istanza di indizione del referendum consultivo per la fusione dei comuni, predisposta su modelli messi a disposizione dalla Regione Puglia, i loro certificati elettorali.



L'istanza deve contenere le generalità dei richiedenti, il comune di iscrizione elettorale e deve essere firmata dagli interessati.

Le firme debbono essere autenticate.

11. Quale pubblico ufficiale può autenticare le firme dei promotori e dei sottoscrittori dell'iniziativa dei cittadini per la fusione dei comuni?

Nella Regione Puglia occorre prendere le mosse dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del consiglio Regionale, n. 18/2011, ad oggetto: *Direttive per la raccolta e l'autenticazione delle firme per l'esercizio degli istituti di partecipazione popolare previsti dal Capo II del Titolo III dello Statuto della regione Puglia.*



Nella deliberazione n. 18/2011 si legge che: «Con riferimento alle disposizioni dettate dalla L. R. n. 9/1973, art. 15, articolo 5 e dalla L. R. n. 27/1973, articolo 3, si emanano le seguenti direttive:

1. L'elettore appone la propria firma, in calce al progetto di legge o al quesito d sottoporre alla votazione popolare, su fogli appositamente vidimati;
2. Accanto ad ogni firma sono indicati, in modo chiaro e leggibile, il nome e cognome per esteso, il luogo e la data di nascita ed il comune della Regione nelle cui liste elettorali l'elettore è iscritto, nonché gli estremi del documento di riconoscimento;
3. Le firme possono essere autenticate da uno dei soggetti indicati dall'articolo 14, comma 1, della legge 21 marzo 1990, n. 53 *"Misure atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale"*, come modificato dall'articolo 4 della legge 30 aprile 1999, n. 120, *"Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale"*.
4. L'autenticazione è redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità d'identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio.
5. L'autenticazione può essere collettiva, foglio per foglio; in questo caso deve indicare il numero di firme contenute nel foglio.

6. Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impossibilitato ad apporre la propria firma.
7. L'iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Puglia è comprovata dai relativi certificati, anche collettivi, dei sottoscrittori rilasciati dai Sindaci dei comuni o loro delegati. Detta iscrizione può essere comprovata anche da dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'articolo 46 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" resa in calce ai fogli di raccolta delle firme; in questo caso si suggerisce ai promotori di utilizzare fogli separati per ciascun comune di iscrizione.



A sua volta, la L. 21 marzo 1990, n. 53, rubricata "*Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale*", all'articolo 14, prevede che: «1. Sono competenti ad eseguire le autenticazioni che non siano attribuite esclusivamente ai notai e che siano previste dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, dalla legge 8 marzo 1951, n. 122 , dal testo unico delle leggi recanti norme per la elezione alla Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni, dal testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 e successive modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 , dal decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161 , convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modificazioni, e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, nonché per le elezioni previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle Corti di appello, dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i Presidenti delle Province, i Sindaci, gli assessori comunali [...], i Presidenti dei consigli comunali e provinciali, i Presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal Sindaco e dal Presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente

comma i consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al Presidente della provincia e al Sindaco».

12. Chi può votare al referendum consultivo per la costituzione del nuovo comune tramite fusione?

I cittadini comunitari iscritti nelle liste elettorali per le elezioni comunali possono votare?

Possono votare al referendum consultivo tutti gli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni coinvolti nella fusione.

Sono elettori anche gli iscritti all'Anagrafe degli elettori residenti all'estero (A.I.R.E.), mentre non possono votare i cittadini comunitari iscritti nella lista aggiunta relativa alle elezioni comunali.

L'AIRE è l'anagrafe della popolazione italiana residente all'estero.

È stata istituita nel 1990 con la legge n. 470 del 27 ottobre 1988 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero) e del suo regolamento di esecuzione, D.P.R. n. 323 del 6 settembre 1989.

L'AIRE contiene i dati dei cittadini italiani che, ai sensi dell'art. 6 della citata Legge n. 470/1988, hanno dichiarato all'Ufficio consolare della circoscrizione di immigrazione, di voler trasferire la propria residenza all'estero per un periodo di tempo superiore ai dodici mesi o, per i quali, tale residenza è stata accertata d'ufficio.

L'ente competente alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente all'estero, è il comune.



È istituita, inoltre, presso il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, un'AIRE nazionale, costantemente aggiornata, che contiene i dati trasmessi da tutte le anagrafi comunali.

Oltre alle fondamentali notizie anagrafiche e di stato civile, l'AIRE rileva anche l'iscrizione nelle liste elettorali. (Fonte:

<http://servizidemografici.interno.it/it/Aire/Informazioni>.

13. Dove si esprime il voto e come si vota per il referendum consultivo?

In Puglia, come in buona parte delle altre Regioni, non c'è ancora il sistema elettorale elettronico, ragione per cui si continua a votare a tutt'oggi in modo tradizionale, vale a dire con la scheda cartacea.

Di conseguenza il voto si esprime presso le sezioni elettorali indicate sulla tessera elettorale di ciascun elettore, il quale è necessario che si presenti al seggio come per una qualunque consultazione elettorale.

Il quesito referendario recita così: «Volete che sia approvato il disegno di legge n.... del, istitutivo del nuovo comune di, previa estinzione dei comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi?».



Pertanto, chi è favorevole alla nascita del nuovo comune deve votare SI, mentre chi è contrario alla nascita del nuovo comune deve votare NO.

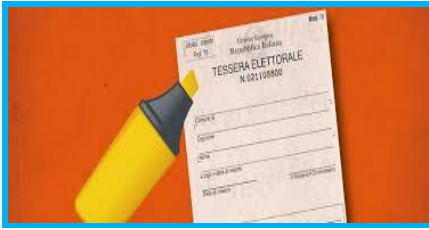
14. L'elettore può votare dall'estero per il referendum consultivo?

Per il referendum consultivo non è possibile votare dall'estero.

Gli eventuali elettori che risiedono all'estero, anche in modo temporaneo, dovranno fare ritorno nel comune d'iscrizione elettorale ed esprimere il proprio voto nella sezione elettorale di appartenenza.

15. Successivamente alla fusione di comuni i cittadini dovranno cambiare i loro documenti?

I documenti precedentemente in possesso dei cittadini rimangono validi fino alla loro naturale scadenza, senza bisogno di indicare la denominazione del nuovo comune.



Per la tessera elettorale, il nuovo comune invierà un talloncino da attaccare in caso di variazione di ubicazione della sezione elettorale.

16. I cittadini a seguito della fusione dei comuni dovranno cambiare il loro codice fiscale?

Un nuovo codice fiscale sarà rilasciato solo per i nuovi nati nel nuovo comune dopo la sua istituzione.



Per il resto, il codice fiscale dei cittadini non subisce nessuna variazione a seguito della nascita del nuovo comune, frutto del processo di fusione.

17. Quanto tempo occorre per completare l'iter della fusione di comuni?

Successivamente alla presentazione dello studio di fattibilità, si ritiene che occorranza 7-8 mesi decorrenti dalla presentazione dell'istanza di fusione da parte dei soggetti legittimati, sino all'approvazione della legge regionale di fusione; i tempi potrebbero, però, dilungarsi per peculiari vincoli legati alle procedure referendarie.

18. Se tutti i comuni interessati alla fusione appartengono ad un'Unione di comuni, quali sono le sorti dell'Unione stessa a fusione avvenuta?

Occorre premettere che ai sensi dell'articolo 32, comma 1, del TUEL, «l'Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi».

Ciò detto, nel caso tutti i comuni interessati alla fusione appartengano ad una medesima Unione di comuni, l'Unione medesima si scioglie, perché si viola la *ratio* del

suddetto articolo 32 del TUEL, poiché per l'esistenza di una Unione esso prevede che vi siano almeno due comuni.



Qualora, invece, nell'Unione di comuni vi siano anche altri enti locali territoriali oltre quelli che si sono fusi, il nuovo comune potrebbe chiedere di far parte della stessa Unione o di altra Unione, previa modificazione dello statuto unionale.

Va da sé che il nuovo comune nato dal processo di fusione deve farsi carico delle eventuali obbligazioni assunte dai comuni estinti all'interno dell'Unione della quale facevano parte.

19. Come incide il percorso di fusione rispetto all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali spettanti ai comuni

Ai sensi della L. 07/04/2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, cd. legge "Delrio", articolo 1, comma 121: «Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale».

Ora si deve tenere presente la sentenza della Corte Costituzionale, n. 33/2019.

20. I referendum consultivi possono tenersi in giorni differenti nei diversi comuni attori del processo di fusione?

Ai sensi della L. R. pugliese, n. 34/2014, articolo 6, comma 4-bis, lett.) c) «il referendum è effettuato nella medesima data in ciascun comune».

21. Che succede alle obbligazioni assunte dai comuni estinti dopo la loro fusione?

Premesso che l'obbligazione è un vincolo giuridico che si attua tra due o più soggetti, creditore e debitore, in base al quale il debitore s'impegna a compiere una prestazione a favore del creditore secondo le regole dell'ordinamento giuridico, occorre precisare che il comune di nuova istituzione o il comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio e alle popolazioni sottratte al comune o ai comuni di origine.



Al comune di nuova istituzione vanno trasferite le risorse strumentali, finanziarie e umane da parte dei comuni originari, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite.

22. Cos'è lo studio di fattibilità?

Lo studio di fattibilità è un mezzo di cui i comuni, pur non avendone l'obbligo, *possono* avvalersi, per acquisire dati ed elementi di valutazione sul territorio, la popolazione e l'assetto economico-produttivo, idoneo a sondare la fattibilità tecnico-organizzativa, economico-finanziaria e politico-istituzionale della fusione.

23. Chi può predisporre lo studio di fattibilità?

Lo studio di fattibilità può essere predisposto sia dagli uffici comunali (con l'eventuale supporto degli uffici regionali), sia essere affidato all'esterno.



In questo secondo caso, i comuni possono beneficiare anche di contributi regionali specifici, assegnati ai sensi della deliberazione della Giunta regionale, n. 863/2016,

nella quale sono definiti i criteri per l'assegnazione e gli importi che la Regione Puglia ha determinato.

24. Avviato il processo di fusione si possono aggiungere altri comuni?

Il processo di fusione si deve concludere soltanto rispetto ai comuni per i quali esso è stato avviato.

Nulla impedisce che vi possano essere successive adesioni di altri comuni.

In tale evenienza si deve riavviare un nuovo procedimento ed un nuovo progetto di legge di fusione, assieme ad un nuovo iter legislativo.

25. Istituito il nuovo comune, gli organi dei comuni fusi decadono?

Chi governa il nuovo ente sino allo svolgimento delle prime elezioni?

Concluso il procedimento di fusione e istituito il nuovo comune è nominato dalla Prefettura un commissario incaricato di gestire il nuovo ente sino alla elezione dei nuovi organi.

Il commissario è inoltre coadiuvato dal comitato dei Sindaci dei preesistenti comuni, organismo istituito senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

26. Cosa cambia per tutti gli enti a cui aderiscono i comuni preesistenti alla fusione?

Quando s'istituisce il nuovo comune, non si hanno modifiche automatiche alla situazione precedente; il nuovo comune subentra ai precedenti nell'adesione agli enti cui i medesimi già appartenevano.

È evidente però che potrebbero essere necessari adeguamenti statuari anche con riguardo alla composizione degli organi.

27. La fusione di comuni comporta la riduzione del numero e dei costi degli amministratori comunali?

Il completamento del processo di fusione comunale comporta come conseguenza che il nuovo comune unifica gli organi (Sindaco, Giunta e Consiglio) di ciascuno dei comuni fusi ed estinti, così come i relativi apparati amministrativi generali (segreteria, personale, bilancio, tecnico).

Il numero degli amministratori comunali dovrà essere rivisto in relazione all'eventuale nuova classe di ampiezza del nuovo comune.



L'entità della diminuzione varia nei singoli casi; l'esperienza pregressa ha evidenziato generalmente una riduzione del costo degli amministratori molto elevata, vale a dire, dai due terzi sino alla metà.

27. La fusione di comuni e il nuovo bilancio

I comuni sono tenuti a predisporre tanto il bilancio di previsione annuale quanto il bilancio di previsione pluriennale.



Concluso il procedimento di fusione e istituito il nuovo comune, esso potrà, in base all'art. 1, comma 125, della L. n. 56/2014, approvare il proprio bilancio di previsione (in deroga a quanto disposto dall'art. 151, comma 1 del TUEL) entro novanta giorni dall'istituzione (o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno).

29. La fusione di comuni è alternativa all'Unione o è con essa compatibile?

No, fusione ed Unione di comuni non sono tra loro alternative.

Solo qualora la fusione coincida integralmente con l'ambito dell'Unione, quest'ultima viene meno.

Qualora l'Unione comprenda altri comuni diversi da quello fuso, quest'ultimo, ove fosse persino obbligato a far parte di un'Unione di comuni, ben può appartenere ad una più ampia Unione subentrando ai comuni estinti.

30. Quali sono i soggetti che decidono il nome del nuovo comune?

La denominazione del nuovo comune deve essere indicata già all'atto della presentazione dell'iniziativa legislativa di fusione.

Sono quindi i soggetti che attivano il processo di fusione a dover proporre il nome del nuovo comune.

Nel caso in cui siano individuate diverse possibili denominazioni, la scelta è rimessa ai cittadini che possono pronunciarsi in occasione del referendum consultivo nel quale viene previsto un apposito quesito sulla scheda referendaria.

31. Quale sarà la sede del nuovo comune?

La sede del nuovo comune è indicata nello Statuto.

Qualora i preesistenti comuni non abbiano approvato lo Statuto del nuovo comune prima di cessare, la sede provvisoria può essere stabilita dalla legge di fusione; in mancanza, in base alla legge "Delrio", art. 1 comma 124, lettera c), applicandosi lo statuto del comune più popoloso, la sede sarà quella indicata in tale Statuto.



Nelle sedi dei preesistenti comuni potranno essere organizzati presidi decentrati per l'erogazione dei servizi ai cittadini (municipi).

32. Ai preesistenti comuni vengono garantite adeguate forme di rappresentanza nel nuovo comune?

Il TUEL dispone che lo Statuto del nuovo comune non solo preveda la possibilità che in tali territori vengano istituiti dei municipi (art.16), ma anche che per le comunità di origine, o per alcune di esse, siano previste adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (art.15, comma 2).

33. Chi definirà il nuovo Statuto, lo stemma comunale e la festa patronale?

Lo Statuto è approvato dal consiglio comunale del nuovo comune.

È però possibile che i consigli comunali dei preesistenti comuni adottino uno statuto provvisorio, il quale entra in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del Comune frutto della fusione.

In assenza di uno statuto provvisorio e sino a quando il consiglio comunale del nuovo comune non adotta un proprio statuto, si applica lo statuto del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti, come previsto dalla legge "Delrio", (L. n. 56/2014, art.1, comma 124, lett. c).



Lo stemma comunale e la festa del Santo Patrono saranno stabiliti dal consiglio comunale del nuovo comune.

33. I contributi per la fusione di comuni sono certi?

Ogni anno lo Stato destina un consistente budget per contributi finanziari ai comuni nati da fusione; entro il suddetto budget l'assegnazione dei contributi ad ogni singolo comune viene quantificata secondo le disposizioni contenute in un decreto del Ministero dell'interno.

I contributi erogati dalla Regione non sono a budget, ma sono stabiliti direttamente in ciascuna legge regionale di fusione; sono pertanto certi (anche se variabili da Regione a Regione) e saranno imputati di conseguenza nei bilanci annuali regionali.

34. È possibile costituire Municipi nei territori dei preesistenti comuni? In tal caso potranno essere mantenute tariffe differenziate?

Certamente sì!

Il TUEL permette che lo Statuto comunale possa prevederne la loro istituzione e disporre che lo statuto e il regolamento di funzionamento disciplinino l'organizzazione e le funzioni di tali organismi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

La legge n. 56/2014, cd. "Delrio", all'art. 1, comma 132, aggiunge che i comuni ove siano istituiti Municipi possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

34. La gestione dei servizi del comune

La fusione di comuni non incide nella gestione dei servizi e sportelli di altre Amministrazioni, che non sono di competenza comunale.



Non può escludersi, però, che le altre pubbliche amministrazioni, possano sviluppare azioni di razionalizzazione territoriali dei loro uffici.

36. Si dovranno cambiare i codici fiscali, le carte d'identità, le patenti e gli altri documenti?

I suddetti documenti restano validi fino alla loro naturale scadenza.

37. Cosa cambia per gli indirizzi?

Con riguardo agli indirizzi i cittadini potranno utilizzare i precedenti codici di avviamento postale (CAP), avvertendo che un nuovo CAP verrà assegnato dalle Poste al nuovo comune, e potrà talvolta coincidere con quello di uno dei preesistenti comuni.



Per le vie con lo stesso nome, non ci sarà bisogno di modifiche, ma basterà aggiungere il nome del precedente comune come “località”, oltre al nome del nuovo comune.

APPENDICE NORMATIVA

I testi normativi essenziali sotto pubblicati, sono stati redatti al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni normative concernenti la fusione di comuni.

Per approfondimenti in merito, si rinvia alla lettura completa degli atti legislativi richiamati.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA
PARTE II
ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA
TITOLO V
Le Regioni, le Province, i Comuni

Art. 114: «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.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

Art. 132: «Si può con legge costituzionale, sentiti i consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d’abitanti, quando ne facciano richiesta tanti

consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali, consentire che province e comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

Art. 133: «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziative 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».

STATUTO DELLA REGIONE PUGLIA
Approvato dal consiglio regionale, in prima lettura, ai sensi dell'articolo 123 della
Costituzione della Repubblica italiana, con deliberazione n. 152 del 31 luglio, 1 e 2
agosto e 11 settembre 2003

Art. 19, Referendum consultivo:

«1. Il consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale.

2. Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

Art. 22, commi 1 e 2, Attribuzioni del consiglio regionale:

«1. Il consiglio regionale rappresenta la comunità pugliese; esercita la potestà legislativa e svolge la funzione di indirizzo e di controllo dell'attività della Giunta regionale.

2. Il consiglio regionale:

- a) approva il piano di sviluppo generale e ne verifica periodicamente l'attuazione;
- b) approva il documento annuale di programmazione economica e finanziaria;
- c) approva con legge i principi e gli indirizzi della programmazione generale, intersettoriale e settoriale, la cui attuazione è disciplinata dai regolamenti di cui all'articolo 44;
- d) approva la legge finanziaria regionale annuale, il bilancio di previsione annuale e pluriennale, il rendiconto generale e l'esercizio provvisorio;
- e) esercita la potestà regolamentare in ordine alla propria organizzazione funzionale e contabile;
- f) delibera le nomine che gli sono attribuite espressamente dalla Costituzione, dal presente Statuto e dalle leggi;
- g) propone alle Camere, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, i progetti di legge che coinvolgono gli interessi della Regione e richiede lo svolgimento dei referendum nazionali previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione;

- h) esprime i pareri previsti dagli articoli 132 e 133 della Costituzione;
- i) provvede all'istituzione di nuovi comuni, alla modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni a norma dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione;
- j) ratifica con legge le intese previste al penultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione;
- k) esercita ogni altra potestà e funzione conferitagli dalla Costituzione, dal presente Statuto e dalle leggi».

D. Lgs. 18/08/2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Articolo 3, Autonomia dei comuni e delle province:

- «1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
- 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
- 3. La Provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.
- 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.
- 5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Articolo 15, Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni:

- «1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più Comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.
- 2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. 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.
- 3. 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 ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.
- 4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione».

Articolo 16, Municipi:

- «1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione».

Articolo 32, Unione di comuni:

«1. L'Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola Unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

3. Gli organi dell'Unione, Presidente, Giunta e Consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il Presidente è scelto tra i Sindaci dei comuni associati e la Giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

4. L'Unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'Unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'Unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'Unione.

5. All'Unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

5-bis. Previa apposita convenzione, i Sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

5-ter. Il Presidente dell'Unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'Unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle Unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle Unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni.

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle Unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo

R. D. 03/03/1934, n. 383, Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale.

Art. 32. «[Qualora il confine fra due e più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo a incertezze, né può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica su domanda dei podestà ovvero di ufficio.

I confini fra due o più comuni possono essere rettificati anche per ragioni topografiche o per altre comprovate esigenze locali, quando i rispettivi podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni]».*

* Il presente provvedimento è stato abrogato dall'art. 274, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

L'art. 275 dello stesso ha, inoltre, disposto che i riferimenti a disposizioni del presente decreto, contenuti in leggi, regolamenti, decreti o altre norme, s'intendano effettuati ai corrispondenti articoli del D. Lgs. n. 267/2000.

D.P.R. 14/01/1972, n. 1

Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale

«1. Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario tutte le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di circoscrizioni comunali. In particolare, le funzioni relative:

- a) alla istituzione di nuovi comuni e alla variazione di circoscrizioni comunali;
- b) alla denominazione dei comuni, delle frazioni e delle borgate;
- c) alla determinazione delle sedi municipali;
- d) alla determinazione, rettifica e contestazione di confini;
- e) alla separazione patrimoniale ed al riparto delle attività e passività nel caso di variazioni circoscrizionali;
- f) alla separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e di spese tra comuni riuniti od aggregati;
- g) alla separazione, o fusione, delle rendite patrimoniali, delle passività e di spese delle frazioni nei confronti dei comuni cui appartengono;
- h) ad ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi dello Stato in materia di circoscrizioni comunali».

Art. 1, comma 18, lett.) a:

«All'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. A decorrere dall'anno 2016, il contributo straordinario a favore degli enti di cui al comma 1 è commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono disciplinate le modalità di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei comuni originari».

Regione Puglia

L. R. 20/12/1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali.

Art. 4, Riunioni di comuni contermini:

«comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati ad un altro Comune, quando i rispettivi Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

La Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale».

Regione Puglia

L. R. 20/12/1973, n. 27, Norme sul referendum abrogativo e consultivo.

Art. 21:

«Sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate i progetti di legge concernenti le istituzioni di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

Il consiglio regionale, prima di procedere all'esame di ogni progetto di legge di cui al comma precedente, delibera la effettuazione del referendum consultivo previa acquisizione degli accertamenti richiesti in via preliminare alla competente commissione consiliare.

La deliberazione del consiglio deve precisare esattamente il quesito da sottoporre a referendum e indicare le popolazioni interessate da chiamare a consultazione.

Per popolazioni interessate si intendono:

Istituzioni di nuovi comuni:

a) nel caso di istituzione di nuovi comuni: gli elettori della frazione o delle frazioni che devono essere erette in comune autonomo;

b) nel caso di fusione di comuni contermini: gli elettori dei comuni interessati;

Mutamento di circoscrizione comunale:

c) nel caso di incorporazione di un comune in un altro contermini: gli elettori del comune da incorporare;

d) nel caso di distacco di una parte del territorio comunale da un comune con aggregazione ad un comune contermini: gli elettori del territorio da distaccare;

e) nel caso di ampliamento del territorio di un comune al quale viene incorporata parte del territorio contermini di un altro comune: gli elettori insistenti sul territorio oggetto di trasferimento ovvero gli elettori del comune da spogliare qualora sul territorio da trasferire non insistano elettori;

f) nel caso di permuta del territorio fra due o più comuni contermini [quando manca l'accordo dei comuni interessati]: gli elettori dei territori oggetto di permuta;

Mutamenti di denominazione comunale:

f) nel caso di mutamento di denominazione comunale; gli elettori del comune interessato».

Regione Puglia

L. R. 01/08/2014, n. 34, Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali; modificata dalla L. R. 21/11/2016, n. 32 Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34 (Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali).

Art. 6 Fusione di comuni:

«1. Ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi Consigli comunali ne facciano domanda, o almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali, e ne fissino in accordo tra loro le condizioni; la Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale.

2. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 133 della Costituzione, la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare la propria circoscrizione e denominazioni.

3. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 15 del D. Lgs. n. 267/2000, la Regione può modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale.

4. Su richiesta dei Comuni interessati alla fusione, che può avvenire anche per incorporazione, deliberata dai rispettivi Consigli comunali, o su richiesta di almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune.

4-bis. Al fine della fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di comuni) e di quanto previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti Locali):

a) ciascun comune interessato indice il referendum consultivo comunale ivi previsto;

b) i comuni devono in ogni caso indire il referendum se ne fa richiesta, in ciascun comune, almeno un quinto degli aventi diritto al voto. Le relative firme devono essere raccolte nei sei mesi antecedenti il deposito della richiesta. I comuni verificano la regolarità della stessa richiesta entro trenta giorni dal deposito e indicano il referendum entro trenta giorni dal completamento della verifica;

c) il referendum è effettuato nella medesima data in ciascun comune;

d) hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati a eleggere il consiglio regionale;

e) il referendum è valido indipendentemente dal numero dei votanti. La proposta sottoposta a referendum è approvata se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi, conteggiati con scrutini separati per ciascun comune;

f) non può essere ripresentata la medesima richiesta di referendum se non sono trascorsi almeno cinque anni dalla data di pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione dei risultati del precedente referendum;

g) il dirigente della struttura organizzativa regionale competente in materia di enti locali predispone il modello della scheda di votazione, nonché degli atti relativi allo scrutinio e alla proclamazione del risultato;

h) gli uffici comunali preposti sovrintendono alle operazioni elettorali. La proclamazione dei risultati è effettuata entro venti giorni dalla data di svolgimento del referendum;

i) i consigli comunali interessati alla procedura di fusione per incorporazione trasmettono alla Giunta regionale la relativa richiesta entro trenta giorni dall'effettuazione del referendum. La richiesta è corredata dal verbale di proclamazione del risultato del referendum e contiene l'indicazione dell'eventuale sussistenza di contenziosi;

j) la Giunta regionale verifica la regolarità della richiesta entro venti giorni dal ricevimento della stessa e presenta la relativa proposta di legge all'Assemblea legislativa regionale entro trenta giorni dal completamento della verifica.

5. Il progetto di legge regionale deve comprendere opportunamente:

a) la descrizione dei confini dell'istituendo comune e di tutti i comuni interessati;

b) la cartografia in scala 1:10.000, o superiore, relativa ai suddetti confini;

c) le indicazioni di natura demografica e socioeconomica relative sia alla nuova realtà territoriale che agli enti locali coinvolti, nonché del loro stato patrimoniale a supporto dell'istituzione di un nuovo comune;

d) gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati;

e) una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i vantaggi;

f) le deliberazioni dei Consigli comunali.

6. La commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione di cui al comma 5, esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo, ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati ai sensi del D. Lgs. n. 267/2000, secondo le norme dei rispettivi statuti e regolamenti e rispondenti al dettato dell'articolo 133, ultimo comma, della Costituzione.

7. Il parere della commissione consiliare regionale è quindi trasmesso al Consiglio regionale per il suo esame finalizzato all'indizione del referendum, ovvero della presa d'atto della deliberazione, ovvero della delibera che fa propri i risultati dei referendum effettuati dai comuni.

8. Acquisiti i risultati del referendum, la commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del referendum, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge e lo invia al consiglio regionale.

9. Il comune di nuova istituzione o il comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio e alle popolazioni sottratte al comune o ai comuni di origine.

10. Al Comune di nuova istituzione vanno trasferite le risorse strumentali, finanziarie e umane da parte dei comuni originari, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite».

Art. 11, Incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali:

«1. Nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale tiene conto, nell'ordine, dei seguenti criteri di preferenza:

a) fusioni di Comuni;

b) Unioni di comuni;

c) convenzioni;

d) ampliamento territoriale rispetto alle dimensioni ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale;

e) eventuali funzioni trasferite in aggiunta a quelle fondamentali;

f) numero di funzioni e servizi comunali con esercizio in forma associata;

g) numero di Comuni che partecipano a ognuna delle forme associative previste;

h) appartenenza dei comuni alle aree interne.

2. I contributi finanziari correnti destinati a fusioni di comuni e Unioni di comuni avranno i limiti temporali di durata stabiliti dalla Giunta regionale tenendo conto delle richieste pervenute da parte dei comuni. I contributi finanziari correnti per le convenzioni hanno la durata stessa di ogni singola convenzione, previa verifica a tre anni dalla sua costituzione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 8.

3. In caso di variazioni nella composizione della forma associativa o nella gestione associata delle funzioni o dei servizi, i contributi vengono modificati in proporzione al cambiamento avvenuto.

4. I contributi correnti successivi alla prima annualità sono decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente anche se, sulla base della documentazione finanziaria, non venga comprovata l'effettiva gestione associata delle funzioni e dei servizi finanziati o il raggiungimento dei risultati dichiarati sulla domanda di contributo.

5. I contributi correnti, entro i limiti della dotazione annua di bilancio, sono assegnati in misura massima pari a euro 5 mila annui per ogni funzione comunale trasferita alla forma associativa, fino al limite massimo di euro 60 mila annui e in base al numero di comuni partecipanti alla medesima, pari a euro 4 mila annui per ogni partecipante alla forma associativa.

6. Tali contributi correnti vengono moltiplicati per 1,20 se l'esercizio associato avviene attraverso Unioni di comuni e per 2, nel caso di fusione o incorporazione di comuni.

7. I contributi da assegnare vengono rideterminati ogni cinque anni o allorquando si determina una variazione del numero di comuni che costituiscono l'Unione.

8. La Giunta regionale, entro i limiti degli stanziamenti dei bilanci di previsione annuali e pluriennali, concede incentivi una tantum in conto capitale, sulla base di richieste degli enti interessati finalizzate all'organizzazione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali in forma associata.

9. Le istanze di contributo devono essere prodotte alla Regione Puglia, da parte degli enti interessati, entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferiscono».

Art. 12, Incentivi:

«1. La Giunta regionale concede gli incentivi specifici previsti dal comma 8 dell'articolo 11 finalizzandoli:

a) alla realizzazione di fusioni tra Comuni e Unioni di comuni, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione e per l'avviamento di forme di gestione associata comunale, dando priorità alla attuazione in forma associata dello sportello unico per le attività produttive (SUAP);

b) alla realizzazione delle forme associative di cui al comma 7 dell'articolo 10, per l'esercizio di funzioni in ambiti di area vasta conferite e/o delegate dalla Regione nelle materie di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti e all'organizzazione in associazione delle funzioni medesime per il conseguimento di significativi livelli di efficacia efficienza e riduzione dei costi del loro esercizio, fatti salvi gli ambiti individuati dalle leggi di settore per l'ottimale esercizio delle funzioni disciplinate dalle stesse;

c) alla realizzazione, nelle aree interne, di forme associative comunali per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti e all'organizzazione in associazione delle funzioni medesime per il conseguimento di significativi livelli di efficacia, efficienza e riduzione dei costi del loro esercizio.

2. Gli incentivi finanziari vengono concessi annualmente».

CENNI GIURISPRUDENZIALI SULLA FUSIONE DI COMUNI

«L'estinzione e conseguente fusione di due Comuni in un unico Ente territoriale non è causa di interruzione del processo»

T.A.R. Catanzaro, (Calabria) sez. II, 17/04/2018, n. 892

«[...] Osserva in via preliminare il Collegio che con L. R. 2 febbraio 2018, n. 2, il comune di Corigliano Calabro si è estinto -al pari del comune di Rossano- e a far data dal 31.03.2018 ad essi è subentrato il neo istituito comune di Corigliano-Rossano. La segnalata vicenda non incide tuttavia sul presente giudizio, atteso che l'estinzione e conseguente fusione di due distinti Comuni in un unico Ente territoriale determina -seconda consolidata giurisprudenza, da cui non vi è ragione di discostarsi- una successione nel *munus* tra i soggetti pubblici, con trasferimento della titolarità sia delle strutture burocratiche sia dei rapporti amministrativi pendenti ma senza soluzione di continuità idonea a cagionare un evento interruttivo del processo (Consiglio di Stato, Sez. VI, 11 settembre 2014, n. 4630; T.A.R. Firenze, Sez. I, 18 aprile

2017, n. 591). In mancanza, poi, di ulteriori atti processuali dell'Ente successore, rimane inoltre ferma l'originaria rappresentanza in giudizio con il difensore nominato dall'Ente estinto (T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II *bis*, 2 ottobre 2009, n. 9558).

Fonte: De Jure

Ricorso avverso il decreto relativo all'autorizzazione della consultazione referendaria sul progetto di variazione territoriale

T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. III, 15/11/2011, n. 2131

Un comune siciliano impugna il decreto dell'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie inerente all'autorizzazione della consultazione referendaria sul progetto di variazione territoriale proposta da un comune territorialmente contermina per l'acquisizione di territorio e di popolazione facenti parte del comune contermina ricorrente.

Il comune ricorrente si doleva soprattutto perché la popolazione da sentire sul progetto di fusione fosse stata limitata soltanto agli «elettori residenti nel territorio interessato allo scorporo».

Ciò detto, nella Regione Sicilia, l'art. 9 comma 1 lett. b), della L. R. 23 dicembre 2000 n. 30, va interpretato nel senso che, quando la variazione territoriale (quali: lo scorporo di parti del territorio di due o più comuni, l'incorporazione di uno o più comuni, la fusione di due o più comuni, l'aggregazione di parte del territorio e della popolazione di un diverso comune o di altri comuni) interessi due o più comuni, allora l'iniziativa potrà essere assunta soltanto sulla base di congiunte e conformi deliberazioni dei consigli di tutti i comuni interessati.

Fonte: De Jure

Competenza dello Stato o della Regione nell'istituzione di comuni?

Corte Costituzionale, 7 ottobre 2011, n. 261

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e

fusione di comuni, circoscrizioni provinciali)», nella parte in cui stabilisce – in violazione del disposto dell’art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti – il solo divieto di istituire comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

L’art. 3, comma 2 della L. R. n. 51/1992, prevede, infatti, che «non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite, salvo casi di fusione e di incorporazione tra più comuni, di cui all’articolo 11 della legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di Enti Locali)».

Ad avviso del Tribunale rimettente, una corretta esegesi del novellato art. 117 Cost. condurrebbe ad includere l’istituzione di nuovi comuni nell’ambito della previsione recata dalla lettera p) del secondo comma, riferendo dunque la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche se i giudici amministrativi osservano che il raccordo tra la disposizione citata ed il secondo comma dell’art. 133 Cost. (che prevede l’istituzione di nuovi comuni mediante leggi regionali) implicherebbe, per la materia *de qua*, una competenza concorrente di Stato e Regioni, con la conseguenza che sarebbe riservata allo Stato l’enunciazione di principi fondamentali, tra i quali dovrebbe annoverarsi la fissazione di limiti minimi di consistenza demografica per i comuni di nuova istituzione.

Inoltre, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1993, avrebbe già riconosciuto il valore di principio generale alla norma oggi trasposta nell’art. 15 del D. Lgs. n. 267/2000, ove è stabilito tra l’altro che le Regioni non possono istituire nuovi comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti, con la conseguenza che la disposizione regionale censurata, consentendo la creazione di comuni con un numero di abitanti inferiore, violerebbe il disposto del terzo comma dell’art. 117 Cost. e violerebbe anche l’art. 3 Cost., data la disparità della disciplina introdotta per il territorio piemontese rispetto alla normativa vigente per le porzioni restanti del territorio nazionale.

Il rimettente afferma inizialmente che, con l’art. 117, secondo comma, lettera p), il legislatore costituzionale «ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita degli enti locali, principiando dal momento genetico, identificato nella “legislazione elettorale” [...]».

Su tale presupposto interpretativo, il giudice *a quo* afferma che «ogni momento della vita di un ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», con la conseguenza che «appare in *re ipsa* che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti», anche sulla base del fatto che la materia

delle «circoscrizioni comunali» è stata «espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materie di legislazione concorrente».

Ad ulteriore chiarimento del suo pensiero, il giudice *a quo* ha affermato che «eliminando dal novero delle materie di legislazione concorrente quella delle circoscrizioni comunali ed abbracciando ogni settore della vita degli enti locali nel fuoco dell'art. 117, lettera p), il legislatore costituzionale ha palesato l'intento di riservare alla legislazione esclusiva dello Stato tutto il microsistema dell'ordinamento degli enti locali, in ossequio al superiore pregnante principio dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico».

Occorre però aggiungere che il tribunale rimettente rileva che di fronte al disposto del secondo comma dell'art. 133 Cost. – che, come segnalato prima, stabilisce la competenza regionale sull'istituzione di nuovi comuni, e sulle modificazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni – «un'intima contraddizione, interna allo stesso dettato costituzionale» poiché dopo aver ricordato che il quarto comma dell'art. 117 Cost., a seguito della riforma intervenuta nel 2001, ha attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni tutte le materie non espressamente riservate alla potestà legislativa dello Stato, conclude nel senso che «il micro settore dell'istituzione di nuovi comuni, rientrando nel perimetro della materia “ordinamento delle autonomie locali”, sia da ascrivere non certo alla potestà legislativa primaria o residuale [...], bensì, più correttamente, al quadro della competenza legislativa concorrente», significando che il legislatore costituzionale avrebbe «ritagliato a favore della potestà normativa regionale una sfera di competenza regionale ripartita o concorrente, concernente l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni».

Ma, ciò detto, ad avviso del giudice delle leggi il combinato disposto di due norme costituzionali, la prima delle quali – art. 117, secondo comma, lettera p) – configurerebbe, secondo il rimettente, una competenza esclusiva statale onnicomprensiva in materia di enti locali, mentre l'altra (art. 133, secondo comma) conferisce espressamente alle Regioni la potestà legislativa in materia di circoscrizioni comunali, non può dare origine ad una nuova materia di competenza legislativa concorrente, non prevista né dal terzo comma dell'art. 117 Cost. – assunto dal rimettente a parametro della presente questione di legittimità costituzionale – né dal secondo comma dell'art. 133.

Del resto, se la costruzione ermeneutica del rimettente fosse plausibile, non si comprenderebbe perché lo stesso metta in rilievo una contraddizione nel dettato costituzionale, che, nella sua prospettiva, sarebbe invece del tutto coerente. Delle due l'una: o lo Stato possiede una competenza legislativa esclusiva «onnicomprensiva» in materia di ordinamento degli enti locali, ed allora la previsione dell'art. 133 Cost. costituirebbe una deroga, un “ritaglio” di una parte di tale competenza in favore della potestà legislativa residuale delle Regioni, poiché non esiste alcun appiglio, né testuale né sistematico, per affermare l'esistenza di una

potestà concorrente; oppure la potestà legislativa esclusiva dello Stato non è «onnicomprensiva», ma è limitata ai campi di disciplina espressamente menzionati nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ed allora dovrebbe configurarsi una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio fondamentale di riparto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., che contiene una elencazione di materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, con la conseguenza di far rifluire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente previste.

Si pone, in conclusione, come illogica e contraddittoria l'individuazione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato, derivante dall'art. 117, secondo comma, lettera p), che risulterebbe "affievolita" in concorrente, per la contemporanea vigenza dell'art. 133, secondo comma, che attribuisce, senza porre limiti, la competenza legislativa, in materia di circoscrizioni comunali, alle Regioni.

Per le ragioni esposte, la questione relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., risulta motivata in termini contraddittori, e va dunque dichiarata inammissibile, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, di recente, ordinanze n. 31 del 2010 e n. 127 del 2009).

Parimenti inammissibile è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

Il rimettente non spiega come una diversità di disciplina – che deriva in modo naturale dalla ripartizione costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni – possa violare l'art. 3 Cost. Tale violazione, nella fattispecie, potrebbe ipotizzarsi in astratto (salva dunque la verifica nel merito) solo se la ricostruzione operata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. non fosse contraddittoria, come sopra si è invece dimostrato. La contraddittorietà delle argomentazioni riferite alle norme costituzionali sul riparto delle competenze legislative si riflette, pertanto, sulla censura che evoca l'art. 3 Cost. e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità.

Fonte: De Jure

Inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche n. 15/2014 e incompetenza del Consiglio di Stato di annullare dopo l'entrata in vigore della suddetta legge regionale Marche gli atti del procedimento referendario che ne costituisce il presupposto, con conseguente annullamento della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato n. 3678/2016

Corte Costituzionale, 12 gennaio 2018, n. 2

La Corte Costituzionale si è espressa sulla fusione per incorporazione del comune di Marotta nel comune di Mondolfo e sulla questione controversa se tra le «popolazioni interessate» di cui all'art. 133 Cost. potessero escludersi, in sede referendaria, gli abitanti di Fano (comune al quale apparteneva Marotta), in quanto non coinvolti nel processo di modificazione territoriale.

Al referendum consultivo, avevano partecipato solo gli abitanti della frazione di Marotta, i quali si sono espressi a favore dell'incorporazione nel comune di Mondolfo con la percentuale del 67,3%.

Il comune di Fano aveva deciso di ricorrere dapprima al TAR Marche e in seguito al Consiglio di Stato.

Da un lato aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale in relazione alla legge della Regione Marche che disponeva l'incorporazione di Marotta nel comune di Mondolfo, mentre dall'altro aveva annullato la delibera del consiglio regionale Marche riguardante l'indizione del referendum consultivo.

La Corte Costituzionale, con la sentenza in. 2/2018, ha rigettato le eccezioni di incostituzionalità sollevate dal Consiglio di Stato ed ha annullato la sentenza emanata da quest'ultimo che riteneva viziata la delibera di incorporazione, osservando che le argomentazioni del Giudice amministrativo di secondo grado fossero fondate su «premesse interpretative errate», che avrebbero condotto al travisamento del giusto rapporto tra sindacato del giudice amministrativo e controllo di legittimità costituzionale.

Il giudice delle leggi rilevava a seguito dell'approvazione della legge regionale n. 15/2014, i vizi dell'iter referendario evidenziati dal Consiglio di Stato che si sarebbero tradotti in vizi di legittimità costituzionale della legge, il cui sindacato è riservato in via esclusiva alla Corte Costituzionale.

Pertanto, il Consiglio di Stato, anziché annullare con sentenza la delibera di indizione del referendum e adire solo in un secondo momento la Corte Costituzionale, avrebbe dovuto subito sospendere il giudizio pendente, per poi affidare alla Consulta il controllo sul procedimento di formazione della legge.

Fonte: De Jure

Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite

Corte Costituzionale, 5/01/1993, n. 1

La suddetta sentenza della Corte Costituzionale è la conseguenza dell'impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri della legge della Regione Abruzzo, recante «Ricostituzione dei comuni di Arischia e Paganica», con la quale la Regione ha disposto la ricostituzione dei comuni di Arischia e di Paganica che furono soppressi durante il regime fascista (R. D. 29 luglio 1927 n. 1564) e che costituiscono attualmente due frazioni del comune de L'Aquila.

Tale statuizione viene fondata, tanto in base all'esito dei referendum consultivi svoltisi presso le popolazioni interessate il 10 giugno 1990, quanto sull'articolo unico,

comma 1, della legge 15 febbraio 1953 n. 71, nel quale è previsto che «potrà essere disposta, ai sensi degli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, la ricostituzione di comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922, ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3.000 abitanti, quando la ricostituzione sia chiesta da almeno tre quinti degli elettori».

Ad avviso del Presidente del Consiglio, la legge n. 71/1953 - dal momento che le due frazioni elevate a comuni non dispongono di una popolazione superiore ai 10.000 abitanti - si porrebbe in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, per aver previsto una disciplina in tema di circoscrizioni comunali contrastante con un principio fondamentale in tema di ordinamento dei comuni, quale quello indicato nell'art. 11, comma 2, della legge 8 giugno 1990 n. 142, dove si stabilisce che «salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite».

Contro la suddetta norma non potrebbe essere fatto valere - sempre ad avviso del ricorrente - il richiamo, operato dalla Regione, al carattere speciale della disciplina posta dalla legge n. 71/1953, poiché tale disciplina - dettata in relazione ad una particolare congiuntura storica ormai superata - si presenterebbe pur sempre incompatibile con i principi enunciati dalla legge n. 142/1990 e, di conseguenza, sarebbe stata da quest'ultima tacitamente abrogata.

Ad avviso del giudice della legge, la questione è fondata, in quanto la legge 8 giugno 1990 n. 142, ha formulato una nuova disciplina delle autonomie locali statuendo, ai sensi dell'art. 128 Cost., i principi relativi all'ordinamento dei comuni e delle province, con la conseguente determinazione delle funzioni agli stessi enti assegnate (art. 1, comma 1).

Al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali va ricondotta anche la previsione di cui all'art. 11, comma 1, della legge n. 142/1990, dove - proprio al fine di evitare la eccessiva "polverizzazione" delle circoscrizioni comunali e delle relative rappresentanze - viene posto in essere il divieto di istituire «nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite».

Ciò detto, la legge n. 142/1990 che ha disciplinato l'intera materia degli enti locali, nel cui ambito si veniva a collocare anche la legge n. 71/1953, ha comportato l'abrogazione di tutte le altre disposizioni incompatibili con la stessa legge del 1990.

Ne consegue che l'incompatibilità con il nuovo ordinamento comporta la conseguente abrogazione della disciplina posta dalla legge 15 febbraio 1953 n. 71 con riferimento ai comuni soppressi in regime fascista, la cui ricostituzione veniva dalla stessa legge svincolata dal limite minimo dei 3.000 abitanti, già fissato, ai fini della

costituzione di borgate o frazioni di comuni in comuni distinti, dall'art. 33 del R. D. 3 marzo 1934 n. 383.

Detta incompatibilità, suscettibile di condurre all'abrogazione della norma anteriore, non può essere, d'altro canto, superata né attraverso il richiamo alla specialità della normazione posta con la legge n. 71/1953, né attraverso la valorizzazione della distinzione concettuale tra "ricostituzione" di comuni soppressi durante il fascismo, di cui alla legge n. 71 del 1953, e "istituzione" di nuovi comuni, di cui all'art. 11 della legge n. 142 del 1990.

«La conclusione è dunque, nel senso che la legge della Regione Abruzzo che forma oggetto d'impugnativa ha assunto a proprio presupposto una disciplina quale quella posta dalla legge n. 71 del 1953 oggi non più operante, mentre ha trascurato di considerare il limite sanzionato dall'art. 11, primo comma, della legge n. 142 del 1990 come uno dei principi regolatori del nuovo ordinamento comunale. Dal che la conseguente violazione dell'art. 117 Cost. denunciata nel ricorso».

Fonte: De Jure

Istituzione di un nuovo comune mediante la fusione di comuni - funzioni di sindaco provvisorie - commissario straordinario nominato dalla Giunta provinciale

Corte Costituzionale - Sentenza n. 63 del 22 febbraio 2010

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*), *i*) e *p*), della Costituzione e all'art. 54, primo comma, numero 5), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), – dell'art. 6 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 13 marzo 2009, n. 1 (Istituzione del nuovo comune di Ledro mediante la fusione dei comuni che hanno costituito l'Unione dei comuni della Valle di Ledro). L'art. 6 della legge regionale citata dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2010 e fino all'elezione degli organi comunali gli organi dell'Unione dei comuni della Valle di Ledro provvedono alla gestione del nuovo comune, «intendendosi sostituiti al sindaco, alla giunta e al consiglio comunale rispettivamente il Presidente, la Giunta e il Consiglio dell'Unione».

In tal modo, la Regione avrebbe attribuito poteri *extra ordinem* agli organi dell'Unione incidendo su compiti e funzioni che riguardano i sindaci quali ufficiali di governo, sia in materia di ordine pubblico e sicurezza, sia in materia di cittadinanza, stato civile e anagrafe, nonché in materia di legislazione elettorale, con ciò violando la riserva esclusiva di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*), *i*) e *p*), Cost., contravvenendo alla normativa che prevede che le funzioni di ufficiale di governo devono essere esercitate dagli organi legittimamente eletti oppure, in loro

sostituzione, dagli organi straordinari previsti dalla normativa vigente, mentre, in altro modo, tutti gli atti posti in essere dal Presidente dell'unione, in sostituzione del sindaco, quale ufficiale di governo, possono essere considerati nulli o annullabili. Pertanto, la disposizione contenuta nell'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2009 risulta eccedere la competenza statutaria della Regione in quanto, con la sua ampia formulazione, devolve al Presidente dell'Unione anche le funzioni che la legislazione dello Stato attribuisce ai sindaci, per questa parte invadendo una competenza statale che non è stata attribuita alla Regione neanche da norme di attuazione.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in questo caso non può invocare neanche la clausola di favore per la maggiore autonomia che le viene riconosciuta dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Infatti, anche ipotizzando che la Regione abbia agito esercitando la propria potestà legislativa nella materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», non avrebbe comunque potuto prevedere deroghe alle competenze che i sindaci esercitano, quali ufficiali di governo, nelle materie «ordine pubblico e sicurezza», «cittadinanza, stato civile e anagrafe», «legislazione elettorale» che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere h), i) e p), Cost.;

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri propone un secondo motivo di censura della norma impugnata relativo alla violazione dell'art. 54 dello statuto speciale di autonomia, che, al numero 5) del primo comma, prevede la nomina da parte della Giunta provinciale di commissari straordinari, «quando le amministrazioni non siano in grado per qualsiasi motivo di funzionare», fatto per cui dovendo trovare diretta applicazione la disciplina statutaria, è costituzionalmente illegittima la legge regionale che, invece, attribuisce compiti e funzioni statali a Presidente, Giunta e consiglio dell'Unione di comuni.

Costituita in giudizio la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, conclude per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza del ricorso, in quanto esso sarebbe inammissibile perché fondato su motivazioni contraddittorie, in quanto da un lato si asserisce che la legge regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie ordine pubblico e sicurezza, cittadinanza, stato civile e anagrafe, legislazione elettorale, affidando le funzioni di sindaco del nuovo comune di Ledro al presidente della preesistente Unione dei comuni della Valle del Ledro, e dall'altro, invece, si lamenta la violazione dell'art. 54, numero 5), dello statuto di autonomia in quanto le citate funzioni avrebbero dovuto essere affidate ad un commissario straordinario nominato dalla provincia e perché affermare che le funzioni di sindaco (e in generale di amministrazione) del nuovo comune in attesa delle elezioni avrebbero dovuto essere affidate ad un commissario

nominato dalla Provincia, implica che, nella individuazione di tale organo straordinario da parte della Regione o Provincia autonoma, non vi sia invasione della competenza statale nelle materie sopra indicate e, pertanto, a parere della difesa regionale, il primo motivo di ricorso è logicamente incompatibile con il secondo; la Regione evidenzia, altresì, quale ulteriore motivo di inammissibilità, che l'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2009 non interferisce per nulla con le materie citate dal ricorrente, dato che si limita ad utilizzare temporaneamente gli organi dell'Unione per consentire il funzionamento del comune di Ledro, privo dei propri organi, disciplinando, in tal modo, la materia della organizzazione dei comuni e non le materie di competenza esclusiva statale evocate nel ricorso.

Sempre ad avviso della Regione, il ricorso sarebbe infondato perché la legge impugnata dà luogo ad una normale vicenda istituzionale, nella quale un'Unione di comuni sfocia – tramite la fusione – in un comune unico, in attuazione dell'art. 7 dello statuto speciale di autonomia e, dunque, si è in presenza di una successione tra enti e non del venir meno della regolare titolarità di organi essenziali per il funzionamento dell'ente, come nell'ipotesi prevista dalla norma statutaria richiamata; perché l'individuazione dell'organo deputato a svolgere temporaneamente «tutte» le funzioni del sindaco rientrerebbe nella competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, «rafforzata» – nel caso della fusione dei comuni – dalla competenza prevista specificamente dall'art. 7 dello statuto e in quanto l'art. 6 in esame non si sarebbe occupato affatto delle funzioni del sindaco quale ufficiale di governo, ma avrebbe regolato l'assetto istituzionale transitorio del nuovo comune nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, attribuendo la gestione di esso agli organi che, in quel territorio, già svolgevano la maggior parte delle funzioni.

Fatti per cui non solo la disposizione impugnata non violerebbe alcuna regola statutaria, costituzionale o di semplice legislazione statale (che comunque non vincolerebbe la potestà primaria della Regione), ma essa costituirebbe «il modo di assicurare nel periodo transitorio la legittimità democratica dell'azione del nuovo comune».

Successivamente l'Avvocatura generale dello Stato, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in considerazione dell'entrata in vigore della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 13 novembre 2009, n. 7 (Istituzione del nuovo comune di Comano Terme mediante la fusione dei comuni che hanno costituito l'Unione dei comuni di Bleggio Inferiore e Lomaso e modifica della legge regionale 13 marzo 2009, n. 1); legge regionale che comunque ha modificato l'impugnato art. 6, aggiungendovi il seguente comma 1-*bis*: «1-*bis*. Le funzioni del sindaco quale ufficiale del governo, per il periodo intercorrente dal 1° gennaio 2010 alla data di insediamento degli organi

dell'amministrazione comunale di Ledro che verranno eletti nel turno elettorale generale che sarà indetto in una domenica compresa tra il 1° maggio e il 15 giugno 2010, sono svolte da un commissario straordinario nominato dalla Giunta provinciale di Trento ai sensi dell'articolo 54, comma 1, punto 5, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670».

Alla luce della modificazione legislativa intervenuta la ricorrente ritiene il cambiamento apportato pienamente soddisfacente dei suoi motivi di impugnazione, ragione per la quale la difesa della Regione ha depositato atto di accettazione della rinuncia, con conseguente estinzione del processo.

Fonte: De Jure

Quando la variazione territoriale interessi due o più comuni, l'iniziativa potrà essere assunta soltanto sulla base di congiunte e conformi deliberazioni dei consigli di tutti i comuni interessati

T.A.R. sez. III , - Palermo, 15/11/2011, n. 2131

Il comune di Modica ha impugnato il decreto assessoriale, con cui è stato autorizzato lo svolgimento della consultazione referendaria sul progetto di variazione territoriale proposto dal comune di Pozzallo, riguardante l'acquisizione di parte di territorio e di popolazione facenti parte del comune contermini di Modica, limitatamente agli «elettori residenti nel territorio interessato allo scorporo» (art. 2 decreto n. 2509 del 30 luglio 2007).

I giudici accolgono la doglianza con cui il comune di Modica contesta l'esistenza, in capo al solo comune di Pozzallo, di un potere di iniziativa ai sensi del menzionato art. 9 della L.R. n. 30/2000, con relativa illegittimità del procedimento avviato dal competente Assessorato.

L'art. 9 della L. R. n. 30/2000, interpretato sistematicamente alla luce delle definizioni contenute nel precedente art. 8, attribuisce a diversi soggetti (enti e soggetti collettivi) il potere di iniziativa, qualora debba essere avviato un procedimento destinato a concludersi con una variazione territoriale (tra quelle elencate dall'art. 8), assegnando detta iniziativa «*a tre distinti attori istituzionali: I) alla Regione (lett. a) e, specificatamente, all'organo esecutivo; II) ai comuni (lett. b), ma attribuendo il relativo potere all'organo assembleare; III) al corpo elettorale (lett. c, d, e, f).*

Quanto, in particolare, all'iniziativa dei consigli comunali, è stato osservato che, sebbene «[...] il tenore letterale della lett. b) dell'art. 9 consentirebbe in astratto di ritenere che il procedimento, anche quando la variazione interessi il territorio di due o più comuni, possa essere avviato a seguito della deliberazione di un solo consiglio comunale (di uno dei comuni interessati), con la conseguenza di coinvolgere gli enti contermini (e le relative popolazioni), finanche contro la loro volontà, in un

procedimento di variazione eventualmente attivato a loro danno.[...] si devono distinguere le ipotesi in cui la variazione territoriale riguardi un solo comune dai casi in cui la variazione interessi due o più comuni. Insomma, la legittimazione attiva di carattere generale di cui all'art. 9, comma 1, lett. b), non spetta indifferentemente "al comune o ai comuni interessati", ma essa competerà al "comune" soltanto qualora un unico comune sia interessato alla variazione territoriale; per contro, l'iniziativa spetterà congiuntamente a tutti i "comuni interessati" ogniqualvolta la variazione territoriale, oggetto del procedimento, investa le circoscrizioni di due o più comuni [...].».

Conclude, quindi, il Giudice di appello che «l'art. 9, comma 1, lett. b), della L.R. n. 30/2000 va interpretato nel senso che, quando la variazione territoriale (quali: lo scorporo di parti del territorio di due o più comuni, l'incorporazione di uno o più comuni, la fusione di due o più comuni, l'aggregazione di parte del territorio e della popolazione di un diverso comune o di altri comuni) interessi due o più comuni, allora l'iniziativa potrà essere assunta soltanto sulla base di congiunte e conformi deliberazioni dei consigli di tutti i comuni interessati». (v. sentenza n. 359/2011 del Consiglio di Giustizia Amministrativa)

Fonte: De Jure

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia prende atto della nuova situazione finanziaria determinatasi per effetto della fusione tra i comuni di San Fedele Intelvi Casasco Intelvi e Castiglioni Intelvi che consente una nuova declinazione nella contabilità del nuovo Ente della situazione debitoria del comune soggetto alla fusione.

Corte dei Conti Lombardia/233/2018/PRSP

Il comune di San Fedele Intelvi (CO) ha dovuto attivare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, posto in essere soprattutto per le somme a debito dovute per alimentazione del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e ad una precaria condizione di equilibrio del bilancio comunale, dovuta all'importo ed alla durata temporale del ricorso all'anticipazione di cassa ex art. 222 del TUEL che l'Ente non è stato in grado di rimborsare integralmente.

Per l'esercizio 2016, detta anticipazione non rimborsata al termine dell'esercizio medesimo è risultata superiore al 5% rispetto alle entrate correnti, costituendo tale elemento uno dei parametri obiettivi di deficiarietà, ai sensi del Decreto Ministero Interno 18/02/2013 (G. U. n. 55 del 06/03/2013).

L'anticipazione non restituita al 31/12/2016 ammontava ad € 514.880,28 (anticipazione di cassa al 31.12.2016) – a fronte di € 550.000,00 (quale debito per alimentazione del FSC).

Inoltre, lo sforamento del pareggio di bilancio era pari ad € 720.000,00 che ha comportato l'applicazione di una sanzione di pari importo da versare al Ministero dell'interno.

Che per far fronte a tali oneri l'amministrazione comunale garantiva un'un'entrata di € 138.000,00 ed un aumento dell'aliquota IMU che garantiva un maggior importo in entrata sufficiente a coprire il disavanzo nell'arco temporale di anni 10.

Il Ministero dell'Interno, però, non ha rateizzato la sanzione in 10 anni, ma ha proceduto alla riscossione della stessa, già nel 2018.

Pertanto, il debito non rateizzato ha comportato così come espresso nella relazione del revisore la non attuabilità del piano, in quanto i presupposti su cui lo stesso si fondava (disavanzo da ripianare in 10 anni) non sono più presenti.

Tuttavia, il comune di San Fedele Intelvi, il comune di Castiglione Intelvi ed il comune di Casasco Intelvi hanno dato vita dal 1° gennaio 2018, tramite l'istituto della fusione, ad un nuovo comune denominato Centro Valle Intelvi ed il nuovo ente con deliberazione consiliare 30 del 23 agosto 2018 ha rilevato che:

“la Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia della Corte dei Conti ha approvato detto piano nell'adunanza del 20 dicembre 2017 (delibera n. 3/2018);

- che nel piano sopracitato erano ricomprese:

a) la sanzione di €. 720.000,00 per mancato rispetto del pareggio di bilancio anno 2016 da parte dell'ex comune di San Fedele Intelvi;

b) l'anticipazione di cassa anno 2016 pari a €. 514.880,28 non restituita al Tesoriere;

Dato atto che tale soluzione non è più praticabile in quanto il Ministero dell'interno ha dato disposizioni all'Agenzia dell'Entrate di provvedere al recupero dell'intera somma di €720.000,00 nel corso del corrente anno ai sensi dell'art. 1, comma 128 e 129 della Legge 24.12.2012, n. 228;

- che pertanto è di tutta evidenza che, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ex comune di San Fedele Intelvi 2017-2026 approvato ai sensi dell'art. 243-bis del D. Lgs. n. 267/2000 con deliberazione della Corte dei conti n. 3/2018, non risponde alla situazione reale che si è creata, (il piano non è più attuabile) in quanto il presupposto sui cui si fondava lo stesso, ovvero il ripiano in dieci anni del debito (sanzione) da versare allo Stato è risultato erroneo, in quanto il Ministero dell'interno incassa nel corrente anno la sanzione derivante dal mancato rispetto del pareggio di bilancio senza possibilità di rateizzazione;

- che il comune di San Fedele Intelvi confluito a seguito di fusione nel nuovo comune di Centro Valle Intelvi con la propria situazione finanziaria e patrimoniale compresa ovviamente quella debitoria postula (essa situazione) l'esigenza di una nuova declinazione (dell'esposizione debitoria) nella contabilità del nuovo Ente,

che è chiamato a valutare la necessità di rimodulare il piano ovvero di presentarne uno autonomo, ovvero di ricorrere, se possibile, alle forme ordinarie di ripiano. Atteso che le maggiori risorse ed economie di spesa derivanti dalla fusione, permettono al comune di Centro Valle Intelvi di fronteggiare la totale trattenuta da parte dell'Agenzia della somma di E. 720.000,00 nel corso del corrente esercizio finanziario, ma non la totale restituzione del debito derivante dall'anticipazione di cassa non restituita relativa al 2016 pari a euro 514.880,28, somma che nel consuntivo dell'ex comune di San Fedele Intelvi non viene neppure riportata come residuo passivo e che pertanto graverebbe sulla competenza 2018 come debito fuori bilancio;

ATTESO:

- che, inoltre, questo Ente è comunque in grado di restituire in tre annualità l'anticipazione di cassa di che trattasi a decorrere dall'anno 2018;
- che su tale proposta di dilazione il Tesoriere — Banca Popolare di Sondrio ha espresso il proprio assenso a condizione che tale soluzione sia legittima dal punto di vista contabile;
- che, infatti, il solo contributo per la fusione dei comuni ai sensi dell'art. 1 comma 380 ter Legge n. 228/2012, già assegnato e pari a euro 368.880,70 per l'annualità 2018 e presumibilmente di importo maggiore per i successivi anni permette di fronteggiare tale restituzione per gli anni 2019/2020 (vedi anche art. 15 comma 3 del decreto legislativo 267/2000);
- che occorre ricordare poi che il comune di San Fedele Intelvi per fronteggiare il disavanzo risultante dall'anticipazione di cassa non restituita e dalla sanzione per il mancato rispetto del pareggio di bilancio aveva istituito l'addizionale all'IRPEF Irpef che determina un introito di circa 138.000,00 euro annui ed aveva provveduto all'aumento dell'aliquota IMU che determina un maggior importo di euro 30.500,00 euro annui, per un importo complessivo di maggiori entrate tributarie di euro 168.500,00 annui (misure che hanno consentito l'approvazione del piano di riequilibrio);
- che, inoltre, la fusione ha comportato e comporterà minori spese per il personale: il segretario comunale sarà uno soltanto e non tre come avveniva prima della fusione con un risparmio solo per questa figura professionale di circa 30.000,00 euro; il revisore dei conti sarà uno soltanto e non tre come avveniva prima della fusione con un risparmio solo per questa figura professionale di circa 5.000,00 euro; per l'assistenza software e informatica: si avrà un risparmio di circa euro 30.000,00 per un unico incarico anziché tre distinti e perciò anche a voler tacere di altre economie che ora non rilevano ai fini del decidere, dal momento che le risorse richiamate, sono già sufficienti per disporre di quanto occorre ai fini dell'adozione del presente provvedimento;
- che, pertanto, le entrate per finanziare l'esposizione, derivante in ultima analisi dal disavanzo del comune di San Fedele Intelvi, anche a prescindere dal maggiore

contributo dello Stato che continuerà negli anni (art. 15 decreto legislativo 267/2000), ma le sole risorse dell'Ente appena indicate assicurano nel triennio il ripiano di quanto dovuto;

- che ai sensi dell'art. 188 del D. L.gs. n. 267/2000 la predetta esposizione debitoria può essere restituita in tre annualità, con il finanziamento delle risorse sopra indicate e con il consenso del creditore;

- che, dunque, non sussiste il presupposto oggettivo per avviare la procedura di riequilibrio finanziario ex art. 243 bis e seguenti del D. Lgs. n. 267/2000 in quanto il comune di Centro Valle Intelvi non versa in una situazione di squilibrio finanziario;

- che né d'altra parte sussiste il presupposto soggettivo per avviare una procedura di rimodulazione del piano di riequilibrio pendente in capo al non più esistente comune di San Fedele Intelvi.

In particolare, il comune di Centro Valle Intelvi è un nuovo soggetto giuridico la cui contabilità economico-finanziaria è rappresentata da nuove/diverse entrate e spese rispetto al già comune di San Fedele Intelvi;

- che inoltre questo Ente ha già dimostrato di disporre di notevoli risorse finanziarie tanto da poter sostenere in un solo anno l'onere della sanzione di 720.000,00 euro trattenuti dal Ministero dell'interno e che quindi, anche in virtù della maggiore contribuzione dello Stato a seguito della fusione, appare del tutto sostenibile il ripiano triennale tenuto anche conto delle maggiori entrate tributarie e delle economie di spesa di cui si è già detto;

Sulla scorta delle suddette motivazioni il comune ha deliberato di:

1) di dichiarare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale art. 243 *bis* D. Lgs. n. 267/2000 — ex comune di San Fedele Intelvi non più attuabile per i motivi espressi in premessa;

2) di ripianare il rimanente debito derivante dal piano di riequilibrio pluriennale di euro 514.880,28 relativo ad anticipazione di cassa non restituita anno 2016 con il Tesoriere Comunale — Banca Popolare di Sondrio — in tre annualità di seguito specificate [omissis];

3) di trasmettere alla Corte dei Conti. Sezione di controllo della Lombardia il presente provvedimento.

In virtù di quanto rappresentato, per effetto della Fusione dei tre comuni la situazione debitoria rappresentata dall'importo di 720.000,00 euro nei confronti del Ministero dell'interno viene estinta nel 2018, mentre il restante debito verso il tesoriere verrà estinto in tre annualità (2018-2020) senza perciò ricorrere all'istituto del piano di riequilibrio, sebbene in una nuova rimodulazione, ma utilizzando gli ordinari strumenti previsti dal TUEL per il ripiano di disavanzi o per la copertura di debiti fuori bilancio;

che tale soluzione è resa possibile dalla nuova situazione finanziaria determinatasi per effetto della fusione che ha creato una nuova situazione finanziaria e patrimoniale

che ha prodotto sopravvenienze attive in grado di superare il piano di riequilibrio a suo tempo approvato.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia prende atto della nuova situazione finanziaria determinatasi per effetto della fusione tra i comuni di San Fedele Intelvi Casasco Intelvi e Castiglioni Intelvi che consente di estinguere il debito di € 720.000 euro nei confronti del Ministero dell'interno nel 2018 ed il rimanente debito di € 514.880,28 euro in tre annualità dal 2018 -2020 con gli istituti ordinari e che pertanto il piano di riequilibrio approvato con deliberazione n. 3/2018 da questa Sezione non viene attuato in quanto il suo contenuto viene diversamente declinato nella contabilità del nuovo Ente nato in virtù della sopra richiamata fusione per i motivi indicati nella deliberazione consiliare [...].

Fonte: De Jure

I quesiti vertono sulle capacità assunzionali e i limiti di spesa di un comune nato per fusione in presenza di una Unione di comuni in liquidazione.

Le capacità assunzionali sono complessivamente generate dagli enti preesistenti, trasferendosi poi al comune nato per fusione e al comune superstite in via diretta e per accordo di ripartizione di capacità indivise tra i nuovi comuni.

Corte dei Conti Lombardia/215/2018/PAR

A partire dal 1° gennaio 2018, i comuni di Introzzo, Tremenico e Vestreno (LC) si sono fusi nel comune di Valvarrone; in passato, i tre comuni estinti, congiuntamente al comune di Sueglio dall'anno 2000, avevano fatto parte dell'Unione dei comuni della Valvarrone, in fase di liquidazione a decorrere dal 1° maggio 2018.

Nella prospettiva della riorganizzazione istituzionale, l'Unione non ha proceduto ad avviare procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, pur disponendo della capacità assunzionale derivante dalla cessazione di un rapporto avvenuta nel corso dell'anno 2017. Il Commissario prefettizio del comune di Valvarrone (LC) ha formulato una richiesta di parere, articolandola in tre quesiti:

1. se l'art. 14, comma 31-*quinquies*, D. L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 22/2010 (...) sia applicabile, ed eventualmente in quali termini, anche al caso di due comuni facenti parte alla data del 1° gennaio 2018 di un'Unione di comuni per la quale sia stata, successivamente a tale data, avviata la fase di liquidazione, e che non abbia utilizzato la capacità assunzionale maturata e divenuta utilizzabile a decorrere dalla stessa data.

2. se l'eventuale assunzione di personale in esito all'espletamento di procedura di mobilità in uscita da un'Unione di comuni in liquidazione possa ritenersi finanziariamente neutra, sussumendo il caso di specie all'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 47, L. n. 311/2004, e di conseguenza non intaccare la capacità assunzionale dell'ente destinatario.

3. se il comma 450 lettera a. dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (come modificato dall'art. 21, comma 2-bis, D. L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017) contempli tra le limitazioni anche quelle fissate in termini di c.d. "turn over" per i comuni istituiti a seguito di fusione dall'art. 1, comma 229, L. n. 208/2015 (ossia il "100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente").

[omissis]

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva.

La questione generale in materia di assunzioni contenuta nella richiesta del Comune di Valvarrone (BS) si riferisce alla complessiva prospettiva gestione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato.

Vale qui riassumere la normativa più rilevante attinente ai quesiti con attenzione alla fattispecie di comuni nati a seguito di fusione, in presenza di una preesistente unione di comuni successivamente posta in liquidazione:

a) Facoltà assunzionali (Quesito 1 e 3) L'art.1 comma 229 della legge 208 del 2015 prevede per i comuni nati a seguito di fusione e per le unioni di comuni, lo sblocco totale del turn over e quindi una più favorevole disciplina rispetto al più limitativo precedente comma 228 (riferito alle amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 - convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni): "A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le Unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento (e non già a quel 25 per cento imposto dal comma 228) della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente." In aggiunta, il richiamato art. 3 comma 5 del D. L. n. 90/2014 (così come successivamente modificato) consente "il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile"; e consente, altresì, "l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"; nel caso di specie, i residui nel triennio 2015-2017, ove esistenti.

b) Giova richiamare anche la pronuncia n. 25/SEZAUT/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie laddove, in particolare, dapprima rappresenta “la determinazione della capacità assunzionale come il contenuto legale tipico della facoltà assunzionale potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio.

Declinando tale capacità sul piano delle grandezze contabili la si può considerare come costitutiva di uno spazio finanziario di spesa contenuto nei limiti dei vincoli di finanza pubblica che regolano sia la stessa determinazione della capacità, ossia la percentuale di spesa riprogrammabile rispetto a quella cessata, sia il contenimento e la riduzione progressiva della spesa per il personale”; e poi enuncia i seguenti principi di diritto: “a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica; b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell’anno in cui si procede all’assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali; c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti *ratione temporis* dell’epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini”.

c) Limite di spesa (Quesito 1 e 3) L’art. 1 comma 450 della L. n. 190/2014, alla lettera a) (così come modificata dall’art. 16, comma 1-*quinquies*, legge n. 160 del 2016, poi dall’art. 21 della legge n. 96 del 2017), aggiunge elementi alla favorevole disciplina ai comuni istituiti a seguito di fusione, ma richiama esplicitamente divieti relativi a superamenti di limiti di spesa imposti, e il rispetto degli equilibri di bilancio: “fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato”.

L’eventuale disciplina di favore riguardo alla spesa è l’utilizzo senza limitazioni delle facoltà assunzionali acquisite, ma non si può arrivare allo svincolo da qualunque limite, in un periodo nel quale il Paese è fortemente impegnato sul fronte del contenimento e del risanamento della finanza pubblica.

d) Rapporti tra unioni di comuni e comuni (Quesito 1, 2 e 3) In questo ambito, ci si può riferire all’espressione di principi generali da parte di questa Sezione (SRCLOM/94/2014/PAR): “Per quanto riguarda l’ultimo punto, in particolare, giova rammentare che, come questa Sezione ha più volte sottolineato (cfr., ad esempio, Deliberazioni n. 138/2013/PAR, n. 539/2013/PAR) la disciplina vincolistica in materia

di spesa di personale va riferita non solo al singolo ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolare l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato), dotati di propria soggettività e competenze, su cui l'ente, tuttavia, mantiene il controllo gestionale dall'esterno, quali i consorzi e le unioni di comuni. (...) Ciò che deve essere evitato, in ultima analisi, è che, mediante l'adozione delle suddette forme organizzative, frutto dell'autonomia riconosciuta, anche a livello costituzionale, agli enti territoriali, vengano attuate operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore."

e) Personale dipendente da Unioni successivamente poste in liquidazione (Quesito 2) Si fa qui riferimento ai principi generali espressi nella deliberazione SRCLOM/213/2016/PAR: "Assolutamente dirimente appare, infatti, il discrimine tra personale originariamente dipendente dai comuni aderenti all'Unione e a quest'ultima trasferito e personale, di contro, autonomamente assunto dall'Unione stessa. Per quanto riguarda la prima fattispecie (...) il comune, che ha trasferito proprio personale all'Unione, in connessione al trasferimento di proprie funzioni, è legittimato a riassorbire, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso dalla stessa, tale personale, nel rispetto delle sole norme di finanza pubblica inerenti al contenimento della spesa di personale. Più sotto si ribadisce che questa prima fattispecie "mal si presta ad essere qualificata come nuova assunzione o come ordinaria forma di mobilità, in quanto strettamente e imprescindibilmente connessa al ritrasferimento delle funzioni conferite all'Unione (...)" e che qui non rileva "la normativa prevista per il riassorbimento del personale sovranumerario degli Enti di area vasta (art. 1, commi 424 e ss., L. n. 190/2014; art. 5 del D. L. n. 78/2015)". Si rammenta inoltre che "la possibilità (o obbligo a seconda della presenza o meno di apposita previsione statutaria) di ritrasferimento del personale originariamente comunale dall'Unione al comune - recedente o a seguito di scioglimento della prima" è soggetta unicamente alla condizione che "tale ritrasferimento non può determinare un incremento della suddetta spesa rispetto a quella risultante dalla somma della spesa sostenuta per il personale in servizio presso il comune e quella relativa alla quota di spesa per il personale in servizio presso l'Unione e gravante sul primo".

Nel secondo caso "(l'eventuale riassorbimento, da parte dei comuni aderenti, di personale direttamente assunto dall'Unione)", invece, "trova applicazione l'ordinario regime di mobilità con i vincoli ora ricordati e allo stato vigenti."

Sulla base di questi riferimenti normativi, questa Sezione ritiene che in riferimento al quesito 1, le capacità assunzionali siano complessivamente generate dai tre comuni successivamente fusi e il comune superstite e dall'unione di comuni, trasferendosi poi al comune nato per fusione e al comune superstite in via diretta e per accordo di ripartizione di capacità indivise tra i nuovi comuni; in riferimento al quesito 2, le indicazioni della SRCLOM/213/2016/PAR forniscano gli elementi di giudizio, anche in considerazione delle specifiche discipline contenute

nello Statuto dell'Unione o nelle convenzioni eventualmente adottate, che assumono carattere cogente per i comuni aderenti;

in riferimento al quesito 3, la normativa sopra descritta di maggior favore verso i comuni nati per fusione non possa prescindere dai limiti generali imposti sulla spesa per il personale.

Spetta al comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le singole fattispecie prospettate, al fine di addivenire ad una corretta applicazione del calcolo delle capacità assunzionali e dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta.

Fonte: De Jure

Non sono fondate, in riferimento agli art. 81, 97 e 119 cost., le q. l. c., sollevate degli art. 1, 2 e 3 L. R. Piemonte 25 gennaio 2013 n. 1 che - nell'istituire il comune di Mappano attraverso il distacco di porzioni di territorio di altri Comuni, a seguito di consultazione referendaria - non avrebbero previsto adeguata copertura finanziaria.

Corte Costituzionale, 11/06/2014, n. 171

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato - in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano).

Il comune di Settimo Torinese ricorre davanti al giudice amministrativo per la creazione del nuovo ente, la quale avrebbe ricadute pregiudizievoli sulla propria struttura economico-finanziaria, essendo stato privato di una significativa porzione di territorio.

L'esegesi degli artt. 81, 97 e 119 Cost. porterebbe alla conclusione che non sia possibile - come invece risulterebbe dalla legge impugnata - istituire un nuovo comune senza adeguata copertura finanziaria.

Tale assunto troverebbe indiretta conferma nell'originario art. 2 della proposta di legge - successivamente stralciato - il quale prevedeva contributi in favore del comune di Mappano e dei comuni scorporati, a titolo di compensazione della variazione territoriale.

La creazione di un nuovo ente locale porterebbe necessariamente con sé la necessità di regolamentare la successione nei rapporti giuridici relativi alle aree interessate dallo scorporo e nuovi costi, circostanza quest'ultima da ascrivere a fatti notori, dal momento che l'ente moltiplicherebbe le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio.

La mancata copertura del costo iniziale comporterebbe altresì un inevitabile vulnus all'autonomia finanziaria, presidiata dall'art. 119 Cost., dell'ente di nuova istituzione e dei comuni scorporati, poiché il ridimensionamento territoriale senza compensazioni finanziarie pregiudicherebbe i rispettivi equilibri di bilancio.

Il comune di Settimo Torinese ritiene fondata la questione di costituzionalità sollevata dal TAR Piemonte in riferimento all'art. 81 Cost.

Richiama in proposito le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prevede, in capo alle Regioni e Province autonome, l'obbligo di copertura delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri.

Il comune in questione sostiene, inoltre, che la Regione Piemonte non avrebbe interpretato l'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992 in modo costituzionalmente orientato, dal momento che la formulazione della norma renderebbe implicito l'obbligo di supportare economicamente le leggi istitutive di nuovi comuni in ragione delle nuove ed ingenti spese di organizzazione e di avvio.

Il principio per cui i comuni si finanzierebbero esclusivamente con le entrate proprie e con i trasferimenti erariali di competenza varrebbe solo per quelli ormai costituiti e perfettamente funzionanti, ma non per quelli in via di istituzione ed ancora da avviare. Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali - fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di *favor* - devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi.

Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali - fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di *favor* - devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi.

Lo stesso principio di scelta delle popolazioni locali, il quale ha dato luogo alla fattispecie legislativa in esame, trova nella sostenibilità economico-finanziaria il limite esterno al suo esercizio.

Le operazioni di scorporo, come quella in esame, non possono prescindere da una previa analisi di fattibilità economico-finanziaria dal momento che l'attuazione della volontà autonomistica non può gravare sulla fiscalità generale come avverrebbe nel caso in cui lo Stato o la Regione fossero tenuti a finanziare gli equilibri di tali operazioni.

Compatibile con i suddetti principi è l'impianto dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992, secondo cui «1. I rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi comuni o alla modificazione delle circoscrizioni comunali sono definiti dalla Provincia competente per territorio con deliberazione del consiglio, nell'ambito dei seguenti criteri generali: a) il comune di nuova istituzione o il comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al comune o ai comuni di origine; b) il trasferimento di beni e personale viene effettuato tenuto conto della dimensione territoriale e di popolazione trasferita, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite». Sul punto non è condivisibile l'assunto del giudice rimettente e dell'intervenuto comune di Settimo Torinese, i quali vorrebbero interpretare in senso additivo un precetto che invece è chiarissimo e conforme al principio di invarianza finanziaria delle operazioni di scorporo.

Quanto alla pretesa lesione degli equilibri di bilancio, del buon andamento dell'attività amministrativa e dell'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo, non ha fondamento l'assunto secondo cui la nascita di un nuovo ente pregiudicherebbe di per sé detti valori.

Fonte: De Jure

Divieto all'utilizzo di denominazioni toponomastiche espresse unicamente nell'idioma locale

Corte Costituzionale, 22/11/2018, n. 210

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich).

Il ricorrente lamenta che la denominazione del comune di nuova istituzione sia espressa soltanto in lingua ladina, anziché congiuntamente in lingua italiana e in lingua ladina: ciò renderebbe la disposizione impugnata in contrasto con l'art. 99 del D. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in base al quale la lingua ufficiale dello Stato è quella italiana, nonché con gli artt. 5 e 6 della Costituzione, i quali osterebbero «a previsioni discriminatorie della maggioranza linguistica italiana» e, quindi, all'utilizzo di denominazioni toponomastiche espresse unicamente nell'idioma locale.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha da tempo riconosciuto che la lingua italiana è l'«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) e che tale qualificazione «non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge

da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica» (sentenza n. 159 del 2009). Il primato della lingua italiana - si è anche detto ancor più di recente - «non solo è costituzionalmente indefettibile [ma è] decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé» (sentenza n. 42 del 2017).

Allo stesso tempo, la lingua non può non essere un «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sentenze n. 88 del 2011 e n. 15 del 1996), in quanto è «mezzo primario di trasmissione» (sentenza n. 62 del 1992) dei valori culturali che essa esprime. È in quest'ottica che la tutela delle minoranze linguistiche deve essere considerata «uno dei principi fondamentali» dell'ordinamento costituzionale, espressione di «un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo» (sentenza n. 15 del 1996) e diretto «alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente "minori"» (sentenza n. 170 del 2010).

L'incrocio dei due valori costituzionali - primazia della lingua italiana e tutela delle lingue minoritarie - si pone con particolare accento nell'ambito della toponomastica, dove viene in rilievo non solo una funzione pratica, volta ad assicurare la formale individuazione dei nomi di luogo, ma anche una funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni storiche del territorio e della comunità che in quei luoghi vive, garantendone la continuità del patrimonio culturale e linguistico.

È in questa prospettiva che, a livello internazionale, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, prevede che le Parti si impegnano a permettere o incoraggiare «l'uso o l'adozione, se del caso congiuntamente con l'adozione della denominazione nella(e) lingua(e) ufficiale(i), di forme tradizionali e corrette della toponomastica nelle lingue regionali o minoritarie» (art. 10, comma 2, lettera g). Nello stesso senso si muove, poi, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1995, ratificata ed eseguita in Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 302 (Ratifica ed esecuzione della convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995), il cui art. 11, comma 3, prevede che «[n]elle regioni tradizionalmente abitate da un numero rilevante di persone appartenenti ad una minoranza nazionale, le Parti, nel quadro del loro sistema legislativo, non esclusi, se del caso, accordi con altri Stati, si sforzeranno, tenendo

conto delle loro condizioni specifiche, di presentare le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche destinate al pubblico, anche nella lingua minoritaria, allorché vi sia una sufficiente domanda per tali indicazioni».

Il medesimo indirizzo, pur in assenza di un'organica normativa in materia di toponomastica, è seguito nel nostro ordinamento. La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), infatti, per un verso ribadisce che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano (art. 1, comma 1); per un altro, espressamente stabilisce - secondo un «equilibrato procedimento» (sentenza n. 159 del 2009) che valorizza le lingue e le culture minoritarie, contestualmente preservando il patrimonio linguistico e culturale dell'italiano - che, nei comuni in cui si applica il regime di tutela da essa previsto, «in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali» (art. 10).

L'art. 99 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige espressamente ribadisce che la lingua italiana «è la lingua ufficiale dello Stato», cui nella Regione è parificata la lingua tedesca, e che essa «fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali [dal medesimo] statuto è prevista la redazione bilingue».

Lo statuto speciale reca altresì disposizioni in tema di toponomastica le quali, dettando una disciplina che è profondamente influenzata dalle vicende storiche che hanno interessato la Regione nel corso della prima metà del secolo scorso, non apportano, tuttavia, alcuna deroga all'ufficialità della lingua italiana - la quale, dunque, deve essere necessariamente adoperata anche in tale ambito - ma si limitano a imporre, nei vari casi, l'utilizzo di denominazioni anche in lingua tedesca, ladina, mochena o cimbra: l'art. 7, primo comma, dello statuto, riprendendo quasi testualmente l'art. 133 Cost., stabilisce che «Con leggi della regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni»; l'art. 8, n. 2, attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà legislativa nella toponomastica cosiddetta minore, «fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano»; l'art. 101 prevede che «Nella Provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione»; l'art. 102, infine, stabilisce che le popolazioni ladine, mochene e cimbre hanno «diritto [...] al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse».

Per quel che concerne specificamente la lingua ladina, il suo impiego nella toponomastica, ma unitamente a quella italiana, è ribadito da disposizioni di attuazione dello statuto speciale: l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica

30 giugno 1951, n. 574 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), prevede espressamente che «nelle valli ladine [...] può essere usato nella toponomastica locale, oltre che la lingua italiana e la lingua tedesca, anche il ladino»; a conferma, l'art. 5 del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige concernenti disposizioni di tutela della popolazione ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento) individua, con il toponimo bilingue, sette località ladine, tra le quali i Comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich, la cui fusione ha originato il nuovo Comune di cui alla legge regionale impugnata.

Dal richiamato quadro normativo emerge, pertanto, che nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - oggi individuata con toponimo bilingue dall'art. 116 Cost., quale sostituito dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - devono essere utilizzati, per un verso, toponimi anche in lingua tedesca nella Provincia autonoma di Bolzano e, per un altro, al fine di rispettarne le tradizioni, toponimi anche in lingua - secondo i casi - ladina, cimbra o mochena, nei territori ove sono presenti le rispettive popolazioni. Prescrivendo la compresenza della lingua italiana e, a volta a volta, delle lingue minoritarie, viene apprestata una tutela alle minoranze linguistiche e al loro patrimonio culturale in tema di toponomastica, senza tuttavia far venire meno, neppure in tale ambito, la primazia della lingua ufficiale della Repubblica, espressamente riconosciuta dall'art. 99 dello statuto speciale.

Il legislatore regionale, con la disposizione censurata, ha bensì adoperato, per il comune di nuova istituzione, un toponimo bilingue - così mostrando di essere consapevole di dover utilizzare, nell'individuazione del *nomen* del nuovo ente locale, tanto la lingua italiana quanto quella ladina - ma ha fatto ricorso, nella prima parte di tale toponimo (Sèn Jan di Fassa), a una denominazione mistilingue che non può dirsi espressa in lingua italiana sol perché, come invece sostenuto dalla difesa della resistente, fa riferimento alla Valle di Fassa. La normativa statutaria, nel prescrivere il bilinguismo anche nella toponomastica, impone, al contrario, che il toponimo sia espresso, per una parte, interamente nella lingua italiana e, per un'altra, anche nella lingua minoritaria.

Né può ritenersi che l'utilizzo, nella denominazione del nuovo comune, delle parole italiane «San Giovanni» avrebbe determinato, come adombrato dalla difesa regionale, una forzosa italianizzazione di un toponimo storicamente e tradizionalmente radicato sul territorio. Va osservato, in primis, che il toponimo «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» - espressione d'una «scelta politica» (sentenza n. 2 del 2018) che, sentite le popolazioni interessate, il consiglio regionale ha compiuto con la legge impugnata - adopera il nome di un santo, ovviamente non sconosciuto alla lingua italiana, di modo che l'uso della locuzione «San Giovanni» non sarebbe stato il frutto

di una traduzione coatta di un toponimo in verità intraducibile. Deve rilevarsi, inoltre, che «San Giovanni» è toponimo che, come pianamente emerge dai lavori preparatori della legge regionale censurata, era già diffusamente presente nei territori ove sorge il nuovo comune, tanto che era utilizzato per denominare una frazione del preesistente comune di Vigo di Fassa-Vich.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2017, nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

La questione sollevata in riferimento all'art. 6 Cost. resta assorbita.

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle ulteriori disposizioni della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2017 (artt. 2, comma 1; 3, comma 1; 6, comma 1; 9, commi 2 e 3; 10, comma 1; 12; 13 e 14) che, al pari di quella censurata, utilizzano la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

Va da sé che dovrà essere coerentemente corretto anche il titolo della legge.

PQM

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 1, 6, comma 1, 9, commi 2 e 3, 10, comma 1, 12, 13 e 14 della legge reg. Trentino Alto-Adige, nella parte in cui utilizzano la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

Fonte: De Jure

La fusione di una pluralità di Comuni con popolazione singolarmente inferiore ai 1.000 abitanti, dando vita all'istituzione di un nuovo Ente con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, determina che il limite complessivo di spesa del personale dell'ente costituito non possa prescindere dal rispetto delle nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno. Il superamento da parte del nuovo Ente della soglia dei 1.000 abitanti

determina il rispetto del criterio del contenimento della spesa di personale nei limiti della spesa media di personale impegnata nel triennio 2011-2013.

Corte dei Conti Lombardia Delibera n. 1/2018/SRCPIE/PAR

La richiesta in esame mira a conoscere il limite di spesa personale al quale è soggetto un nuovo Comune costituito dalla fusione di Comuni preesistenti, tenendo presenti i vincoli di spesa che fanno riferimento ad una spesa "storica" o fondati su "base storica".

A tal riguardo, occorre premettere che ai sensi dell'art. 1 comma 557 quater della L. n. 296/06, introdotto dall'art. 3 comma 5-*bis* del D. L. n. 90/2014, così come convertito dalla L. n. 114/2014, "a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione". Pertanto, gli enti con popolazione superiore ai mille abitanti, già sottoposti al patto di stabilità interno, sono tenuti a contenere la spesa di personale nei limiti della spesa media di personale impegnata nel triennio 2011-2013.

Al contrario, per gli Enti con popolazione fino a 1.000 abitanti, sulla base della disposizione di cui all'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 e s.m.i., le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008, per cui il limite di spesa personale deve essere calcolato sulla base della spesa personale 2008.

Il comma 762 chiarisce quale è il nuovo regime di limitazioni delle spese di personale alla luce della cancellazione del patto di stabilità interno stabilendo che: "Le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno".

Nel caso in cui una pluralità di comuni con popolazione singolarmente inferiore ai 1.000 abitanti proceda, come nella fattispecie, ad una fusione, dando vita all'istituzione di un nuovo Ente con popolazione superiore - sia pur di poco (per la precisione per Cellio con Breia, n. 1.007 abitanti) - ai 1.000 abitanti, si pone il problema, oggetto del quesito, di stabilire il criterio da applicarsi per determinare il limite di spesa personale del nuovo Ente.

Osserva la Sezione che la disamina della situazione sottoposta alla valutazione del Collegio non può prescindere dal nuovo quadro definito dal legislatore con percorso normativo, avviato prima con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità

2016), la quale, all'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" in coerenza con gli impegni europei, ha previsto nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali ed i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario ([...] al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concorrono le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti. Ai predetti enti territoriali viene richiesto di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, v., articolo 1, comma 710), e che, successivamente, ha trovato attuazione nell'articolo 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017).

Nello specifico, a decorrere dal 2017, a tutela dell'unità economica della Repubblica, concorrono, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del citato articolo 1, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Anche gli enti di nuova istituzione e i comuni istituiti, come nella fattispecie, a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) previsti dalla legislazione vigente, che hanno concluso tali processi entro la data del 1° gennaio 2016, sono assoggettati all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi del decreto-legge n. 210 del 2015.

Ciò premesso, la Sezione rileva come in materia di limite della spesa del personale, stante l'immediata vigenza dei nuovi saldi di finanza pubblica, non sia più applicabile il disposto dell'art. 31, comma 23, L. n. 183/2011, e la conseguente "vacanza triennale", secondo cui «gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima» .

Nel contempo, trattandosi di problematica connessa con l'esigenza del contenimento della spesa degli enti locali interessati da processi di aggregazione, deve richiamarsi il disposto di cui all'art. 1, comma 450, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, come modificato dall'art.21, comma 2-bis, del D. L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, (ed in vigore dal 24 giugno 2017), per il quale con riferimento "[...] ai comuni istituiti a seguito di fusione", resta "fermo il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta

da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione”, e comunque “il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente”.

Ne consegue, ad avviso della Sezione che, in disparte il conseguimento dell’obiettivo del saldo di cui al precitato comma 466 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), vigente per tutti gli Enti contemplati, tra cui i comuni, a prescindere dal numero degli abitanti, in primo luogo, in relazione alle spese del personale, debba tenersi conto del fatto che la fusione ex se dovrebbe determinare, una volta che il nuovo Ente sia a regime, diminuzioni di spesa e più efficaci valorizzazioni ed impiego di risorse umane e finanziarie rispetto alla situazione antecedente alla fusione.

In secondo luogo, al fine del rispetto del limite di spesa complessivo, sulla base della legislazione vigente, ritiene la Sezione che il superamento da parte del nuovo Ente Cellio con Breia della soglia dei 1.000 abitanti determini, quale parametro di riferimento, il rispetto del criterio del contenimento della spesa di personale nei limiti della spesa media di personale impegnata nel triennio 2011-2013, di cui all’art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, criterio tutt’ora vigente. La disposizione di cui al menzionato art. 1, comma 557-*quater* della legge n. 296/2006 trova applicazione in forza del rinvio operato dal comma 762 della legge n. 208/2015, secondo cui “le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all’art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell’anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno”.

Più in particolare, la Sezione rileva che deve ritenersi esclusa l’applicazione del comma 562 della legge n. 296/2006, trattandosi di disposizione eccezionale che fa riferimento ad Enti che nel 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, presupposto che non ricorre nella fattispecie in scrutinio atteso che l’ente di nuova istituzione – Cellio con Breia – è stato istituito a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Fonte: De Jure

BIBLIOGRAFIA

ANCI-IFEL, *I comuni italiani*, S. Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2014

ANNA F., *Variazioni territoriali e identità locale*, Padova, CEDAM, 2013

ARRIGHETTI A., CURATOLO S., *Costi di coordinamento e vantaggi di aggregazione: esiti, morfologia, e processi di interazione in un mondo artificiale multi-agente*, Parma university, Departement of Ecomics, 2010

BALDI B., XILO G., *Dall’Unione alla fusione i comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in «Istituzioni del Federalismo», XXXIII, 1, 2012

BARTOLE S.-BIN R.- FALCON G. -TOSI R., *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005

BATTAGLIA B., *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino, UTET, 1981

BIN R., *La funzione amministrativa*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in Regioni, 2002

BOLGHERINI S., CASULA M. MAROTTA M., *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018

BOLGHERINI S., *Come le regioni diventano europee, Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006

BOLGHERINI S., DALLARA C., (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Fondazione Istituto Cattaneo, 2016

BOLGHERINI S., *Navigando a vista*, Bologna, Il Mulino, 2015

CAMERLENGO Q., Art. 118 Cost., in BIFULCO R.- CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006,

CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2014

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2016

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015

CASSESE A., in *Diritto internazionale*, a cura di FRULLI M., Bologna, Il Mulino, 2017

CASTRONOVO G., *L'accorpamento dei piccoli comuni*, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino, 2011

A. CELOTTO-A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2015

CORTESE A., *La riduzione del numero dei Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre, Roma, 2009

CORTESE F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del federalismo*

DALL'OGGIO E., *Il procedimento di fusione dei comuni: fase di avvio, fase regionale, legge di fusione, fasi successive e conseguenze, vantaggi della fusione*, Milano, Regione Lombardia, Milano, 2015

D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2002

D'ATENA A., *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005

DI CINTIO M., GIURANNO M., *Fusioni e Unioni di Comuni. Nuovi assetti organizzativi: i Casi dell'Unione Jonica Salentina e dell'Unione della Grecia Salentina*, Bologna, Esculapio, 2016

DI MARTINO A., *La cooperazione tra comuni in Germania*, (a cura di), *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, Roma, Luiss-Sspal, 2011

FRANK R. H., BERNANKE B. S., *Principi di economia*, edizione italiana a cura di GIANNETTI M., MILANO, McGraw-Hill, 2012

GIANNINI M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1965, vol. I, p. 219 ss.

MARRONE M., *Istituzioni di diritto romano*, Palermo, Palumbo, 1989,

MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO GIULIO M., *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2014

MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in *Federalismi*, 19 dicembre 2012

MIRABELLE M., DI STEFANO M., ALTIERI A., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009

NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011,

PACELLA, R., MILANETTI, G. E VERDE, G., *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica* Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale, Roma, 2015

PIRANI A., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni in Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici. Contributo: Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, p. 37-58, 2012

POLITI F., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo, Quaderni*, 2012

- SERGIO L., SERGIO S., *La fusione di Comuni in Puglia: istruzioni per l'uso. Manuale tecnico-pratico per addetti ai lavori e non*, Tricase (Le), Libellula, 2018
- SERGIO L., *Diritto degli enti locali. Saggi, appunti e riflessioni giuridiche*, Calimera (LE), Kurumuny, 2018
- SERGIO L., *L'Unione e la fusione di comuni: un modello per il cambiamento*, Tricase (Lecce), Libellula, 2015
- SERGIO L., *La fusione dei Comuni come opportunità di rilancio del sistema delle autonomie locali territoriali*, in <http://www.lexitalia.it/a/2015/65410>
- SERGIO L., *La fusione di comuni come opportunità di rilancio del sistema delle autonomie territoriali*, in DI CINTIO M., GIURANNO M., *Fusioni e Unioni di Comuni. Nuovi assetti organizzativi: i Casi dell'Unione Jonica Salentina e dell'Unione della Grecia Salentina*, Bologna, Esculapio, 2016
- SERGIO L., SERGIO S., *Diritto degli enti locali - Revisione della spesa pubblica e riforma delle autonomie locali territoriali*, Parte generale, capitoli III (*Il riordino delle province, dei comuni e delle loro funzioni*) e IV (*Gli organi di governo e di gestione del comune*); capitoli VI (*Le forme associative comunali in Europa*) e VII (*L'intercomunalità in Italia*), Parte speciale, Lecce, Manni, 2014
- SORACE F., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2014
- SPALLA F., *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di Sindaci*, in "Amministrare", n. 3, dic. 2002, pp. 434-464
- STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2009
- SUSIO B., BARBAGALLO E., RUMPIANESI D., *Da molti a uno. La fusione di comuni*, Milano, Feltrinelli, 2016
- VERNASCA G., FISCHER S., DORNBUSCH R., *Economia*, Edizione italiana a cura di BESANA A., Milano, McGraw-Hill Education, 2014
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1955, vol. III

Prof. Luigino SERGIO

10. IPOTESI DI FUSIONE DEI COMUNI DEL NORD SALENTO

ANALISI FINANZIARIA:

STATUS QUO E LUNGO PERIODO

10.1 INTRODUZIONE

Questa sezione presenta una analisi finanziaria dell'ipotesi di fusione tra i tre comuni oggetto dello studio. Lo scopo è quello di evidenziare le possibili dinamiche finanziarie di lungo periodo della fusione con particolare riferimento alle entrate e alle spese dell'ente fuso. Si cercherà, dunque, di capire in che misura le economie di scala potranno produrre una riduzione delle spesa comunale e in che misura l'aumento della scala amministrativa potrà potenziare l'offerta di beni e servizi comunali.

La relazione funzionale tra la spesa dei comuni italiani e la dimensione degli stessi è ampiamente nota. A livello nazionale i comuni italiani presentano una curva di spesa ad U con il minimo tra i 15.000 e i 20.000 abitanti circa. Sulla base dei dati aggregati a livello nazionale, la fusione dei tre comuni, conducendo alla nascita di un ente amministrativo di circa 38.800 abitanti, dovrebbe comportare un lieve aumento della spesa pro-capite complessiva. Questo aumento di spesa dovrebbe imputarsi ad una maggiore fornitura di beni e servizi e all'insorgere di eventuali diseconomie di scala. Tuttavia, il confronto tra la performance finanziaria aggregata dei tre comuni salentini con la media dei comuni italiani appartenenti alla fascia di popolazione corrispondente a quella prodotta dalla fusione potrebbe produrre risultati distorti a causa dell'eterogeneità del campione nazionale. Si pensi, per esempio, alla ridotta capacità fiscale dei comuni considerati rispetto al contesto nazionale. Per questi motivi, tenuto conto delle peculiarità dei comuni oggetto del presente studio, abbiamo ritenuto più adatta un'analisi che mirasse a paragonare i tre comuni aggregati con un benchmark, ottenuto considerando un campione di comuni le cui caratteristiche possono approssimare, in media, quelle del comune fuso. I risultati dimostrano la possibilità di realizzare risparmi riconducibili principalmente alla riduzione delle spese di funzionamento dell'ente fuso. Mentre, l'andamento della spesa prevedibile dopo la fusione sarebbe in alcuni missioni comunali più bassa, per

effetto di una maggiore efficienza organizzativa e, in altre più alta grazie alla maggiore capacità di spesa che caratterizza gli enti amministrativi più grandi.

In questa analisi, si focalizza l'attenzione sui dati contabili così come registrati nel rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2017.

In particolare, il primo paragrafo contiene un'analisi relativa alle spese impegnate sia per titolo che per missione. Inoltre, si determina il rapporto fra pagamenti ed impegni per evidenziare l'efficienza degli enti nel passare dalla fase giuridica a quella materiale della spesa e, conseguentemente, la capacità degli enti di realizzazione finanziaria delle proprie politiche. In ultimo, al fine di rendere confrontabili i valori di spesa per tutti e tre gli enti considerati, si determinano i valori di spesa pro capite.

Nel secondo paragrafo si effettua un'analisi analoga a quella relativa alle spesa, ma concentrandosi sui valori di entrata: pertanto, anche in questo caso si considerano i valori accertati, quelli incassati, il rapporto fra questi ultimi ed i primi e, infine, il valore delle entrate pro capite.

Il terzo paragrafo rappresenta un focus sulla situazione debitoria dei tre enti analizzati, considerando tale voce di bilancio come particolarmente delicata, specie in un processo di fusione.

Infine, nel quarto paragrafo si sviluppa un'analisi di benchmark in cui i comuni oggetto dello studio sono opportunamente paragonati ad un campione di comuni di riferimento.

10.2 SPESE

SPESE PER TITOLI

Di seguito sono evidenziate le spese impegnate e pagate dai tre enti presi in esame nel corso del 2017, sia in valore assoluto che in termini pro capite. Inoltre, si determina il rapporto fra i pagamenti e gli impegni. Tale indice evidenzia l'efficienza finanziaria dell'ente nella realizzazione delle politiche pubbliche. Maggiore è il valore assunto da questo rapporto, più avanzato è il grado di realizzazione delle politiche pubbliche da un punto di vista strettamente finanziario.

Campi Salentina	Popolazione 10.322	2017			
titoli	impegni	% composizione	impegni pro-capite	pagamenti	rapporto pag./imp.
1 - spese correnti	10.391.817,00	91,82%	1.006,76	7.474.884,00	71,93%
2 - spese in conto capitale	390.619,00	3,45%	37,84	211.626,00	54,18%
4 - rimborso prestiti	535.545,00	4,73%	51,88	535.545,00	100,00%
TOT	11.317.981,00	100%	1.096,49	8.222.055,00	72,65%

Squinzano	Popolazione 14.031	2017			
titoli	impegni	% composizione	impegni pro-capite	pagamenti	rapporto pag./imp.
1 - spese correnti	8.717.746,00	80,77%	621,32	6.275.259,00	71,98%
2 - spese in conto capitale	1.598.984,00	14,81%	113,96	623.677,00	39,00%
4 - rimborso prestiti	476.713,00	4,42%	33,98	476.713,00	100,00%
TOT	10.793.443,00	100%	769,26	7.375.649,00	68,33%

Trepuzzi	Popolazione 14.512	2017			
titoli	impegni	% composizione	impegni pro-capite	pagamenti	rapporto pag./imp.
1 - spese correnti	9.244.509,00	90,39%	637,03	5.981.447,00	64,70%
2 - spese in conto capitale	460.670,00	4,50%	31,74	363.433,00	78,89%
4 - rimborso prestiti	522.605,00	5,11%	36,01	522.605,00	100,00%
TOT	10.227.784,00	100%	704,78	6.867.485,00	67,15%

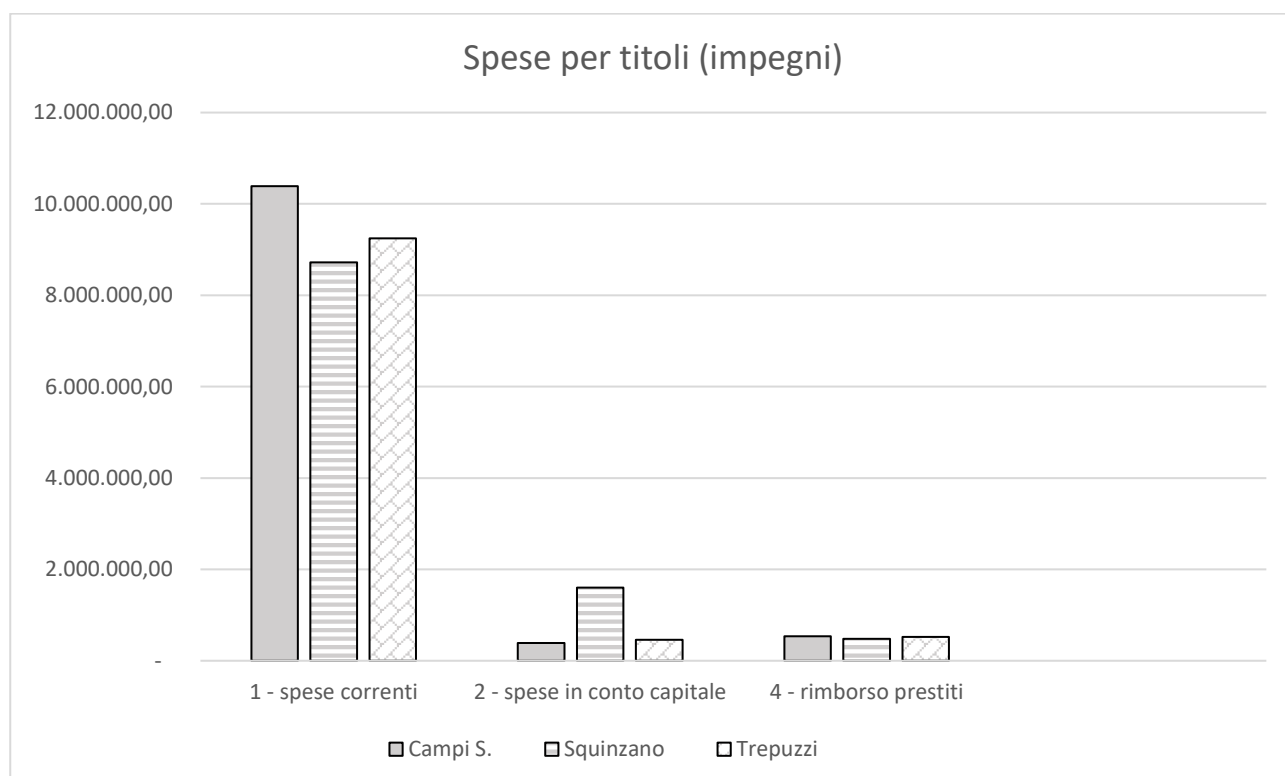
I dati relativi alle spese per titoli mettono in luce alcuni aspetti:

1. il Comune di Campi Salentina, pur essendo il più piccolo in termini di popolazione residente, evidenzia una spesa pro capite più elevata (€ 1.096 rispetto ad € 769 di Squinzano ed € 704 di Trepuzzi);
2. i tre enti sono pressoché allineati in termini di spese per rimborso prestiti;
3. il rapporto fra spese pagate e spese impegnate denota una maggiore efficienza nei pagamenti del Comune di Campi Salentina (circa 72%), rispetto a Squinzano (circa 68%) e Trepuzzi (circa 67%).

Di seguito si sintetizzano i soli dati relativi agli impegni di spesa per titoli per un confronto più diretto fra gli stessi.

	Campi Salentina	Squinzano	Trepuzzi
Titoli di spesa (impegni)			
1 - spese correnti	10.391.817,00	8.717.746,00	9.244.509,00
2 - spese in conto capitale	390.619,00	1.598.984,00	460.670,00
4 - rimborso prestiti	535.545,00	476.713,00	522.605,00

Il grafico seguente rappresenta i dati contenuti nella precedente tabella al fine di fornirne una visione più immediata.



SPESE PER MISSIONE

Di seguito, sono riportate le spese sostenute dai tre comuni analizzati suddivise per missione e considerandone i valori accertati al 31/12/2017. Tale analisi consente di delineare le scelte finanziarie derivanti dalle politiche intraprese da ciascuno dei tre enti presi in considerazione.

Campi Salentina	Popolazione 10.322	2017					
		Missioni	impegni	% composizione	impegni pro- capite	pagamenti	rapporto pag./imp.
		01 - Serv. Ist., generali e di gestione	2.082.504	18,40%	201,75	1.787.978	85,86%
		02 - Giustizia	7.656	0,07%	0,74	7.241	94,58%
		03 - Ordine pubblico e sicurezza	304.820	2,69%	29,53	241.488	79,22%
		04 - Istruzione e diritto allo studio	680.044	6,01%	65,88	365.620	53,76%
		05 - Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali	63.785	0,56%	6,18	46.939	73,59%
		06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	12.726	0,11%	1,23	11.526	90,57%
		07 - Turismo	8.324	0,07%	0,81	5.543	66,59%
		08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	157.446	1,39%	15,25	125.842	79,93%
		09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente	1.926.911	17,03%	186,68	1.478.440	76,73%
		10 - Trasporti e diritto alla mobilità	422.813	3,74%	40,96	379.531	89,76%
		11 - Soccorso civile	2.635	0,02%	0,26	620	23,53%
		12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4.679.989	41,35%	453,40	2.825.176	60,37%
		13 - Tutela della salute	-	-	-	-	-
		14 - Sviluppo economico e competitività	121.068	1,07%	11,73	115.251	95,20%
		15 - Pol. Per il lavoro e la formazione professionale	-	-	-	-	-
		16 - Agricoltura, pol. agroalimentari e pesca	28.100	0,25%	2,72	11.699	41,63%
		17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	-	-	-	-
		18 - Rel. con le altre autonomie territoriali e locali	-	-	-	-	-
		19 - Relazioni internazionali	-	-	-	-	-
		20 - Fondi e accantonamenti	-	-	-	-	-
		50 - Debito pubblico	819.161	7,24%	79,36	819.161	100,00%
		TOT	11.317.982	100%	1.096,49	8.222.055	72,65%

Il Comune di Campi Salentina indirizza gran parte delle proprie disponibilità finanziarie per spese correlate alle seguenti missioni:

- 01 - Serv. Ist., generali e di gestione (circa 2 mln di euro);
- 09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente (circa 1,9 mln di euro);
- 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (circa 4,6 mln di euro).

Squinzano	Popolazione 14.031	2017				
		impegni	% composizione	impegni pro- capite	pagamenti	rapporto pag./imp.
Missioni						
01 - Serv. Ist., generali e di gestione		2.376.547	22,02%	169,38	2.038.189	85,76%
02 - Giustizia		-	-	-	-	-
03 - Ordine pubblico e sicurezza		343.773	3,19%	24,50	317.885	92,47%
04 - Istruzione e diritto allo studio		1.183.997	10,97%	84,38	746.091	63,01%
05 - Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali		41.965	0,39%	2,99	15.530	37,01%
06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero		22.774	0,21%	1,62	9.942	43,66%
07 - Turismo		16.571	0,15%	1,18	2.460	14,85%
08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa		293.698	2,72%	20,93	219.473	74,73%
09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente		2.370.069	21,96%	168,92	1.244.138	52,49%
10 - Trasporti e diritto alla mobilità		1.430.322	13,25%	101,94	770.463	53,87%
11 - Soccorso civile		19.834	0,18%	1,41	16.805	84,73%
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia		1.607.584	14,89%	114,57	976.490	60,74%
13 - Tutela della salute		-	0,00%	-	-	-
14 - Sviluppo economico e competitività		62.704	0,58%	4,47	43.914	70,03%
15 - Pol. Per il lavoro e la formazione professionale		-	-	-	-	-
16 - Agricoltura, pol. agroalimentari e pesca		95	-	0,01	95	100,00%
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche		-	-	-	-	-
18 - Rel. con le altre autonomie territoriali e locali		-	-	-	-	-
19 - Relazioni internazionali		-	-	-	-	-
20 - Fondi e accantonamenti		-	-	-	-	-
50 - Debito pubblico		1.023.511	9,48%	72,95	974.174	95,18%
TOT		10.793.444	100%	769,26	7.375.649	68,33%

La tabella precedente mette in luce che Il comune di Squinzano utilizza la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili per spese che ricadono nelle seguenti missioni di bilancio:

- 01 - Serv. Ist., generali e di gestione (circa 2,3 mln di euro);
- 04 - Istruzione e diritto allo studio (circa 1,1 mln di euro);
- 09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente (circa 2,3 mln di euro);
- 10 - Trasporti e diritto alla mobilità (circa 1,4 mln di euro);
- 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (circa 1,6 mln di euro);
- 50 - Debito pubblico (circa 1 mln di euro).

Trepuzzi	Popolazione 14.512	2017				
		impegni	% composizione	impegni pro- capite	pagamenti	rapporto pag./imp.
Missioni						
01 - Serv. Ist., generali e di gestione		2.552.234	24,95%	175,87	1.675.300	65,64%
02 - Giustizia		-	0,00%	-	-	-
03 - Ordine pubblico e sicurezza		481.974	4,71%	33,21	449.832	93,33%
04 - Istruzione e diritto allo studio		581.666	5,69%	40,08	463.835	79,74%
05 - Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali		508.391	4,97%	35,03	126.962	24,97%
06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero		35.417	0,35%	2,44	27.834	78,59%
07 - Turismo		-	0,00%	-	-	-
08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa		288.121	2,82%	19,85	150.320	52,17%
09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente		3.000.623	29,34%	206,77	1.859.544	61,97%
10 - Trasporti e diritto alla mobilità		698.851	6,83%	48,16	482.719	69,07%
11 - Soccorso civile		26.100	0,26%	1,80	15.746	60,33%
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia		1.195.047	11,68%	82,35	789.123	66,03%
13 - Tutela della salute		-	0,00%	-	-	-
14 - Sviluppo economico e competitività		86.336	0,84%	5,95	54.896	63,58%
15 - Pol. Per il lavoro e la formazione professionale		-	-	-	-	-
16 - Agricoltura, pol. agroalimentari e pesca		-	-	-	-	-
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche		-	-	-	-	-
18 - Rel. con le altre autonomie territoriali e locali		-	-	-	-	-
19 - Relazioni internazionali		-	-	-	-	-
20 - Fondi e accantonamenti		-	-	-	-	-
50 - Debito pubblico		773.024	7,56%	53,27	771.374	99,79%
TOT		10.227.784	100%	704,78	6.867.485	67,15%

Con riferimento al Comune di Trepuzzi, le missioni di bilancio che assorbono la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili sono:

- 01 - Serv. Ist., generali e di gestione (circa 2,5 mln di euro);
- 09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente (circa 3 mln di euro);
- 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (circa 1,1 mln di euro).

I dati sopra riportati evidenziano come, in via generale, si possa riscontrare una certa uniformità nella destinazione delle risorse finanziarie per l'attuazione delle politiche comunali: risultano ricorrenti in tutti e tre gli enti considerati le spese per Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente (missione 9) e per Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (missione 12). La presenza di elevate spese per Servizi Istituzionali, generali e di gestione è, di fatto, un elemento comune a tutti gli enti locali, che impegnano ingenti risorse finanziarie in questa tipologia di spese legate al

funzionamento generale dell'ente (e non direttamente connesse all'erogazione di servizi alla collettività amministrata).

Campi Salentina	10.322 abitanti	2017			
titoli	accertamenti	% composizione	accertamenti pro-capite	riscossioni	rapporto risc./acc.
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5.450.390,00	48,99%	528,04	4.201.940,00	77,09%
2 - Trasferimenti correnti	3.880.366,00	34,88%	375,93	1.315.017,00	33,89%
3 - Entrate extratributarie	841.193,00	7,56%	81,50	535.456,00	63,65%
4 - Entrate in conto capitale	500.059,00	4,50%	48,45	498.439,00	99,68%
6 - Accensione prestiti	452.547,00	4,07%	43,84	136.372,00	30,13%
TOT	11.124.555,00	100%	1.077,75	6.687.224,00	60,11%

10.3 ENTRATE

Di seguito sono riepilogate, per ciascuno dei tre comuni analizzati, le entrate (accertate e riscosse) classificate per titoli e relative all'esercizio 2017.

Squinzano	14.031 abitanti	2017			
titoli	accertamenti	% composizione	accertamenti pro-capite	riscossioni	rapporto risc./acc.
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	7.534.872,00	67,73%	537,02	5.630.203,00	74,72%
2 - Trasferimenti correnti	1.582.630,00	14,23%	112,80	1.093.248,00	69,08%
3 - Entrate extratributarie	399.254,00	3,59%	28,46	196.011,00	49,09%
4 - Entrate in conto capitale	1.111.086,00	9,99%	79,19	543.442,00	48,91%
6 - Accensione prestiti	497.734,00	4,47%	35,47	3.428,00	0,69%
TOT	11.125.576,00	100%	792,93	7.466.332,00	67,11%

Trepuzzi	14.512 abitanti	2017			
titoli	accertamenti	% composizione	accertamenti pro-capite	riscossioni	rapporto risc./acc.
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	7.923.662,00	70,42%	546,01	5.273.155,00	66,55%
2 - Trasferimenti correnti	1.447.287,00	12,86%	99,73	878.528,00	60,70%
3 - Entrate extratributarie	870.272,00	7,73%	59,97	521.337,00	59,91%
4 - Entrate in conto capitale	510.194,00	4,53%	35,16	332.028,00	65,08%
6 - Accensione prestiti	500.000,00	4,44%	34,45	500.000,00	100,00%
TOT	11.251.415,00	100%	775,32	7.505.048,00	66,70%

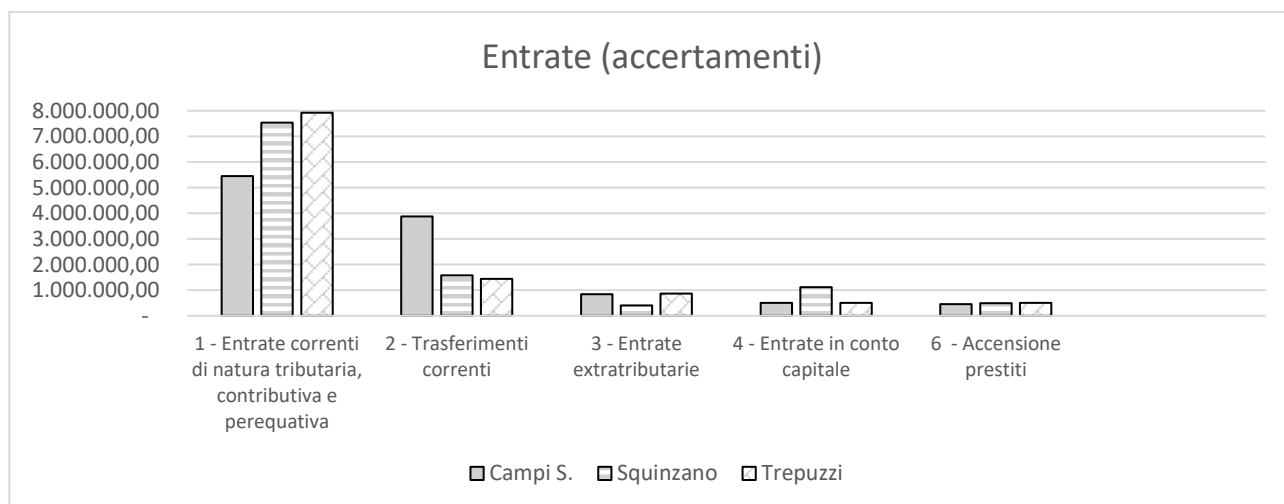
Per tutti e tre i comuni, risultano più elevate le entrate tributarie (titolo 1) e le entrate da trasferimenti correnti (titolo 2). Per il Comune di Campi Salentina e per il Comune di Trepuzzi seguono le entrate extratributarie (titolo 3), che invece sono più contenute (circa la metà) per il Comune di Squinzano. Al contrario, in quest'ultimo ente, sono più elevate le entrate da trasferimenti in conto capitale (circa il doppio). Il valore delle entrate da accensione prestiti (titolo 6) non presenta valori particolarmente diseguali nei tre comuni.

Da un punto di vista pro capite, le entrate sono più elevate nel Comune di Campi Salentina (circa € 1.077) e pressoché analoghe negli altri due enti (circa € 792 a Squinzano e circa € 775 a Trepuzzi).

Il valore del rapporto fra riscossioni e accertamenti (che rileva l'efficienza negli incassi) è analogo fra Trepuzzi e Squinzano (fra il 66% ed il 67%), mentre risulta più contenuto a Campi Salentina, dove si assesta a circa il 60%.

Una sintesi degli accertamenti è evidenziata nella seguente tabella e nel grafico successivo.

TITOLI (ACCERTAMENTI 2017)	Campi Salentina	Squinzano	Trepuzzi
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5.450.390,00	7.534.872,00	7.923.662,00
2 - Trasferimenti correnti	3.880.366,00	1.582.630,00	1.447.287,00
3 - Entrate extratributarie	841.193,00	399.254,00	870.272,00
4 - Entrate in conto capitale	500.059,00	1.111.086,00	510.194,00
6 - Accensione prestiti	452.547,00	497.734,00	500.000,00



7.1 SITUAZIONE DEBITORIA

E' utile evidenziare la situazione debitoria dei tre enti, come da voce di Stato Patrimoniale, al fine di conoscere l'esposizione all'indebitamento di ciascuno dei tre comuni.

	2016			2017		
	Popolazione	Debiti totali	Debiti pro capite	Popolazione	Debiti totali	Debiti pro capite
Campi Salentina	10.389	12.036.550	1.159	10.322	13.559.589	1.314
Squinzano	14.100	16.910.810	1.199	14.031	19.589.989	1.396
Trepuzzi	14.603	11.601.119	794	14.512	12.122.959	835

Tutti e tre gli enti evidenziano un aumento nel totale dei debiti fra il 2016 ed il 2017. Con specifico riferimento all'annualità più recente, il Comune di Squinzano risulta esposto al debito per oltre 19 mln di euro; il Comune di Campi Salentina per oltre 13 mln di euro; il Comune di Trepuzzi per oltre 12 mln di euro. Analoga è la situazione in termini di indebitamento pro capite, che vede, però, quasi un allineamento fra i due comuni maggiormente indebitati: Squinzano e Campi Salentina, infatti, evidenziano un debito pro capite pressoché allineato (la differenza è pari ad € 82 circa) a fronte di una differenza in valore assoluto di circa 6 mln di euro. Il comune di Trepuzzi presenta un indebitamento pro capite pari ad € 835.

7.2 ANALISI DI BENCHMARK

Al fine di studiare il potenziale impatto nel medio-lungo periodo della fusione dei comuni di Campi Salentina, Squinzano e Trepuzzi, di seguito si conduce un'analisi di benchmarking. Tale analisi confronta le spese e le entrate pro capite del comune che nascerebbe a seguito della fusione, con i medesimi valori di riferimento relativi ad un campione di comuni analoghi al comune post fusione per caratteristiche dimensionali quali, ad esempio, la popolazione residente, la superficie, ecc..

Al fine di poter confrontare fra di loro comuni di dimensioni e caratteristiche differenti, è stata considerata la spesa di ogni comune al netto della quota di spesa aggiuntiva, rispetto al valore di benchmark, riferibile a caratteri sociali prettamente specifici di ciascun comune considerato. In questo modo la spesa netta risulta maggiormente confrontabile ed essenzialmente attribuibile ad economie e

diseconomie di scala, escludendo fattori di contesto specifico. I dati utilizzati sono riferiti all'esercizio 2017.

Dai dati riportati nelle seguenti tabelle si evidenzia che, in caso di fusione, la riduzione delle entrate corrisponde ad una pressoché equivalente riduzione delle spese. Segue un dettaglio del confronto fra le spese per titoli aggregate per i tre enti analizzati (Aggregato) e le stesse per il Benchmark (valori di riferimento in caso di fusione).

Missioni di SPESA (IMPEGNI 2017)	Aggregato pro capite	Benchmark pro capite	Differenza pro capite
01 - Serv. Ist., generali e di gestione	180	167	- 14
02 - Giustizia	0	0	- 0
03 - Ordine pubblico e sicurezza	29	36	7
04 - Istruzione e diritto allo studio	63	59	- 4
05 - Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali	16	9	- 7
06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	2	9	8
07 - Turismo	1	7	7
08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	19	38	19
09 - Svil. sost. e tutela territorio e ambiente	188	194	6
10 - Trasporti e diritto alla mobilità	66	64	- 2
11 - Soccorso civile	1	1	- 0
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	92	92	0
13 - Tutela della salute	-	0	-
14 - Sviluppo economico e competitività	7	6	- 1
15 - Pol. Per il lavoro e la formazione professionale	-	0	-
16 - Agricoltura, pol. agroalimentari e pesca	1	1	0
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	0	-
18 - Rel. con le altre autonomie territoriali e locali	-	0	-
19 - Relazioni internazionali	-	0	-
20 - Fondi e accantonamenti	-	0	-
50 - Debito pubblico	67	22	- 45
TOT	732	706	- 26

Nella tabella successiva si riepilogano le entrate per titoli dell'Aggregato che vengono confrontate con quelle del Benchmark, evidenziandone le differenze.

Entrate per titoli (accertamenti 2017)	Aggregato pro capite	Benchmark pro capite	Differenza pro capite
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	538	542	4
2 - Trasferimenti correnti	78	89	11
3 - Entrate extratributarie	54	64,02	10
4 - Entrate in conto capitale	55	37,41	- 17
6 - Accensione prestiti	37	-	- 37
TOT	762	732	- 30

Con riferimento alla riduzione delle Spese, essa potrà produrre una maggiore efficienza nel funzionamento dell'Ente, soprattutto per quanto riguarda la missione 1 delle spese di bilancio (Servizi istituzionali e generali di gestione) in cui tali risparmi sono più evidenti.

Il confronto con il Benchmark suggerisce, inoltre, un potenziamento della capacità dell'ente fuso di fornire beni e servizi ai cittadini, come nel caso della missione 8 (Assetto del territorio ed edilizia abitativa).

In relazione alla riduzione delle entrate, come anticipato, essa ha un valore in linea con la riduzione delle spese. La riduzione delle entrate è principalmente ascrivibile a minori entrate da accensione prestiti: ciò lascia intendere che la fusione dovrebbe portare ad una minore esposizione debitoria.

L'analisi condotta, che ha matrice esclusivamente finanziaria, per sua natura non considera aspetti qualitativi, quale, ad esempio, la maggiore capacità nell'attrazione di fondi che il nuovo comune (generato dalla fusione) avrà rispetto ai singoli comuni: ciò a seguito della priorità che la normativa conferisce ai comuni derivanti da fusione nei bandi regionali.

Inoltre, ai dati contenuti nella precedente analisi finanziaria, vanno aggiunte le risorse che il nuovo comune avrà a disposizione proprio a seguito della procedura di fusione. Infatti, secondo la normativa nazionale vigente, il comune scaturito dalla fusione ha diritto a trasferimenti aggiuntivi fino a € 20.000.000 complessivi spalmati in un arco temporale pari a dieci anni a far data dalla fusione, più i contributi che la Regione Puglia deciderà di erogare.

11. FLUSSI TURISTICI

La seguente tabella riporta il dato relativo ai flussi turistici²⁰² dei tre comuni. Da quanto emerge, i flussi turistici risultano molto limitati, mentre il numero delle strutture ricettive registrate è piuttosto basso.

Regione PUGLIA							
REPORT MOVIMENTO TURISTICO ANNUALE PER COMUNE							
Dati numerici definitivi - ANNO 2017							
	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		STRUTTURE RICETTIVE**
Comune	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	
Campi S.*	250	450	120	210	370	660	19
Squinzano	264	806	168	827	432	1.633	10
Trepuzzi	310	1.147	28	128	338	1.275	0
*dati assenti nel Rapporto stimato dal Comune							
**dati relativi agli elenchi comunali							
Nota: l'Osservatorio regionale del turismo prospetta un aumento del 10% degli arrivi esteri e un calo del 2% di quelli nazionali nell'anno in corso							

I dati evidenziati nella tabella mostrano la necessità di un maggiore sviluppo turistico dei tre comuni con particolare riferimento alla Marina di Casalabate. Una gestione organica ed efficiente della Marina di Casalabate costituisce, infatti, una delle principali ragioni a sostegno della fusione dei comuni. La Marina è abitata dagli abitanti di tutti e tre i comuni e dipende, dal punto di vista amministrativo, dai comuni di Trepuzzi e di Squinzano. In caso di fusione, la gestione unitaria della Marina permetterebbe di attivare importanti iniziative pubbliche allo scopo di far crescere le attività turistiche che sono attualmente sottodimensionate.

²⁰² I dati sono stati raccolti da Roberto Girasoli.

