



*Consiglio regionale della Calabria*

### **Proposta di legge recante:**

### **Modifiche ed integrazioni alla legge 5 aprile 1983, n. 13**

di iniziativa dei consiglieri regionali

Antonio Maria Lo Schiavo

Davide Tavernise

### **Relazione illustrativa**

L'attuale momento storico, in cui il Paese viene fuori da una fase drammatica legata alla pandemia da Covid, impone una seria riflessione sulla gestione delle spesa pubblica, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse statali, provinciali, regionali e locali onde assicurare il principio di cui all'art. 97 della Costituzione di buon andamento dell'azione amministrativa e garantire la sostenibilità del debito pubblico.

In tale contesto, trova grande attualità l'istituto della "Fusione di Comuni" che viene ipotizzato come strumento finalizzato ad attuare i principi di efficienza, economicità e continuità amministrativa, nella gestione dei riordini territoriali ed implementare l'ottimizzazione della gestione finanziaria degli enti locali.

Tuttavia, le necessità di bilancio e l'ottimizzazione delle risorse non possono precludere la garanzia dei principi democratici che sono sanciti nella nostra carta costituzionale.

Da qui lo scopo della presente Proposta di legge, con la quale si intende assicurare il principio di democraticità e di rispetto anche dei territori demograficamente più piccoli.

L'articolo 114 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V del 2001, parifica la posizione di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ed ha sancito la fine della sovranità statale e la sua trasformazione in autonomia comunitaria di ogni singolo soggetto. L'autonomia politica

dei Comuni è costituzionalmente garantita, ed anche i rapporti istituzionali tra i vari livelli di amministrazione sono improntati a principi di leale collaborazione.

Nel nostro modello di autonomia locale è preponderante il concetto di comunità, inteso come collettività che partecipa all'organizzazione politica dell'ente, rispetto all'idea di un Comune considerato solo come Ente erogatore di servizi.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (cd. legge Delrio), con l'art. 1, dal comma 104 al comma 141, disciplina un riordino delle competenze delle amministrazioni locali, introducendo alcune disposizioni che accentuano il carattere obbligatorio dell'associazione delle funzioni.

Il fulcro della disciplina consiste nel riconoscere ai Comuni un ruolo di assoluta centralità nel sistema dei poteri locali, mediante l'introduzione di misure volte a salvaguardare l'autonomia dei piccoli Comuni, con un rafforzamento dei fenomeni associativi tra enti locali che potenziano le risorse disponibili ed incrementano – ove possibile – le partecipazioni statali per effetto della crescita dimensionale del nuovo ente.

Tale impostazione nasce e trova la sua giustificazione da una lettura della Costituzione (art. 118, comma 1) che attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative, salvo quelle che per esigenze di esercizio unitario debbano essere conferite alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

In Italia, dal 2009 ad oggi sono state approvate **139 fusioni di Comuni**, di queste 138 sono già operative e una lo sarà nei prossimi anni. Complessivamente, considerando tutte le operazioni di fusione, si conteranno **326 Comuni soppressi**, mentre il numero dei Comuni d'Italia sarà diminuito di 204 unità, con le ovvie conseguenze in termini di spending review.

La disciplina delle fusioni, attualmente contenuta nel T.U.E.L. agli artt. 15 e 16, ha attribuito alle Regioni, a norma degli articoli 117 e 133 della Cost., la possibilità di modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate e nelle forme previste dalle leggi regionali; norme poi integrate dall'art. 1, commi 116 ss., della legge n. 56/2014.

Per avviare i procedimenti di fusione, la competenza è ripartita tra l'ente regionale e l'ente comunale, a seconda della tipologia di fusione che i singoli comuni vanno ad attuare.

La fusione di Comuni è normata, dunque, da una legge regionale specifica, emanata nel rispetto della legge regionale generale sul procedimento, e preceduta dalla consultazione (referendum) delle popolazioni interessate che, a sua volta, è disciplinata dalla normativa regionale appositamente prevista.

Per la trasformazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni, è necessario che ogni comune interessato effettui sondaggi preliminari al fine di valutare il grado di consenso delle popolazioni, delle parti economiche, produttive, sociali e sindacali, secondo principi e modalità stabiliti dalla Giunta regionale, anche con riferimento alla trasmissione degli esiti dei sondaggi stessi, e per l'attuazione pratica del principio sopra menzionato di democraticità.

A livello regionale si possono quindi menzionare tre diversi ambiti di intervento: a) leggi regionali di disciplina generale del procedimento di formazione delle singole leggi istitutive di nuovi Comuni; b) leggi regionali di disciplina dello speciale *referendum* consultivo territoriale; c) leggi regionali provvedimentali che concretamente dispongono e regolano la singola fusione.

Per quanto concerne la Calabria la legge regionale generale di riferimento sul procedimento legislativo di fusione è la L.R. Calabria n. 15/2006, mentre la legge regionale n. 13 del 1983 riguarda la disciplina del *referendum*.

La presente proposta di legge mira a regolamentare la disciplina regionale sul referendum consultivo obbligatorio attraverso una modifica dell'art. 44 della legge 13 del 1983 e l'introduzione dell'art. 44 bis e dell'art. 44 ter.

La ratio della norma proposta consiste nel definire in modo più chiaro l'esito referendario, che si intende accolto solo qualora la maggioranza dei voti validamente espressi in ciascun comune interessato alla proposta referendaria sia favorevole alla stessa. L'attuale normativa regionale consente, infatti, tenuto conto dei risultati del referendum, di concludere il procedimento legislativo di fusione, approvando definitivamente la legge regionale ricomprendente tutti i Comuni interessati, anche con un esito referendario in uno o più di essi sfavorevole alla fusione.

In altre parole, questa norma ben si concilia con l'esigenza di garantire il principio democratico in una eventuale fusione di comuni, modificando l'effetto dell'attuale normativa referendaria delle fusioni di Comuni.

Con la normativa vigente, il risultato referendario è condizionato dal bacino elettorale di tutti i comuni interessati i cui voti calcolati complessivamente determinano o meno l'approvazione della proposta referendaria. La norma in vigore, infatti, dispone che l'esito referendario è connesso alla maggioranza dei voti validamente espressi complessivamente nei comuni interessati, mentre con la presente proposta di legge si specifica che l'esito deve essere favorevole in ciascun comune della fusione.

L'altro elemento di novità della proposta di legge consiste nel rendere obbligatoria, in caso di proposta di fusione di iniziativa del consiglio regionale, la richiesta di parere sulla stessa agli organi comunali competenti, che la esprimono entro sessanta giorni dalla richiesta.

La finalità della proposta di legge è anche quella di assicurare il riconoscimento normativo indicato all'articolo 3 del T.U.E.L. del Comune come *"ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo"*, messo in discussione in occasione delle fusioni dei Comuni di iniziativa consiliare.

Non vi è dubbio che le fusioni, a fronte di alcuni vantaggi, contengono elementi di criticità che di fatto ne rendono difficoltosa l'attuazione. Tra i tanti quello principale è il timore da parte dei cittadini di perdere l'identità territoriale e le occasioni di partecipazione democratica che vengono sicuramente messe in discussione e ridotte dalla natura intrinseca della fusione.

Per queste ragioni la ratio della proposta di legge è anche quella di evitare che procedure di fusione si trasformino in annessione di comuni più piccoli demograficamente o deboli politicamente in favore di comuni più grandi.

Quando si pensa alla fusione di comuni molto diversi per dimensione demografica è necessario introdurre un elemento di tutela democratica per quelli più piccoli, al fine, appunto, di garantire i principi democratici garantiti dalla Costituzione.

Le motivazioni della fusione, i vantaggi e l'esame delle caratteristiche demografiche, economiche e territoriali dovrebbero essere oggetto di una valutazione preliminare da parte del soggetto promotore dell'iniziativa legislativa e – soprattutto – da parte delle

amministrazioni comunali interessate, allo scopo di adottare una decisione consapevole e matura prima di avviare il percorso legislativo di fusione e attuare una valutazione di adeguatezza degli enti locali interessati alla fusione.

L'elaborazione di un'analisi preliminare attraverso uno studio di fattibilità, da discutere nella Commissione consiliare competente del consiglio regionale, dovrebbe essere prodromica ad ogni iniziativa legislativa di fusione di iniziativa consiliare.

Per questa ragione con la presente Proposta di legge la commissione consiliare competente incarica gli uffici del Consiglio regionale della realizzazione di uno studio di fattibilità tecnico-economica. Tale studio rappresenta un fondamentale strumento conoscitivo che introduce la fase istruttoria del procedimento legislativo di fusione, e consente alla competente commissione consiliare regionale di definire un giudizio sulla base di parametri tecnico-economici adeguati. È necessario, inoltre, acquisire il parere dei Consigli comunali interessati al fine di valutare in maniera compiuta l'esistenza dei requisiti formali, le ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, di funzionalità istituzionale, nonché di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della fusione proposta.

**L'articolo 1** della presente proposta di legge sostituisce il comma 2 dell'articolo 44 della l. r. n. 13/1983. In caso di referendum consultivo obbligatorio la proposta referendaria si intende accolta solo nel caso in cui la maggioranza dei voti validamente espressi in ciascuno dei comuni interessati alla proposta referendaria sia favorevole alla medesima.

**L'articolo 2** della proposta di legge introduce l'obbligo di consultazione dei comuni interessati dalle fusioni di iniziativa consiliare e ne disciplina le modalità.

**L'articolo 3** della proposta di legge dispone la realizzazione di uno studio di fattibilità in caso di proposte di legge di fusioni di comuni.

**L'articolo 4** della proposta di legge dispone che dall'attuazione della legge medesima non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Infine, **l'articolo 5** della proposta di legge regionale dispone l'entrata in vigore della stessa il giorno successivo a quello della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

## RELAZIONE TECNICO – FINANZIARIA

La presente legge reca disposizioni di natura ordinamentale che non comportano riflessi finanziari a valere sul bilancio della Regione Calabria in termini di nuove o maggiori spese.

### Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

#### Titolo: Modifiche ed integrazioni alla legge 5 aprile 1983 n. 13

La **tabella 1** è utilizzata per individuare e classificare le spese indotte dall'attuazione del provvedimento.

*Nella colonna 1* va indicato l'articolo del testo che produce un impatto finanziario in termini di spesa o minore entrata

*Nella colonna 2* si descrive con precisione la spesa

*Nella colonna 3* si specifica la natura economica della spesa: C "spesa corrente", I "spesa d'investimento"

*Nella colonna 4* si individua il carattere temporale della spesa: A "annuale", P "pluriennale".

*Nella colonna 5* si indica l'ammontare previsto della spesa corrispondente.

**Tab. 1 – Oneri finanziari:**

Articolo	Descrizione spese	Tipologia I o C	Carattere temporale A o P	Importo
1	Norma a carattere ordinamentale Modifica art.44 legge 13/85	/ /	//	/ /
2	Norma a carattere ordinamentale Aggiunta art. 44 bis legge 13/83	/ /	//	/ /
3	Norma a carattere ordinamentale Aggiunta art. 44 ter legge 13/83			
4	Norma a carattere ordinamentale Clausola di invarianza finanziaria	/ /	//	/ /
5	Norma a carattere ordinamentale Entrata in vigore	/ /	//	/ /

### **Art. 1**

*(Modifiche all'articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983 n. 13)*

1. Il comma 2 dell'articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983 n. 13 (Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum) è sostituito dal seguente:

- a) "2. Nelle ipotesi di referendum consultivo obbligatorio disciplinate dall'articolo 40, la proposta referendaria si intende accolta nel caso in cui la maggioranza dei voti validamente espressi in ciascun comune sia favorevole alla medesima".

### **Art. 2**

*(Aggiunta dell'art. 44 bis alla legge regionale 5 aprile 1983 n. 13)*

1. Dopo l'articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13 febbraio 1986, è inserito il seguente:

"Art. 44 bis  
*(Consultazione dei comuni)*

1. Nel caso in cui una proposta di legge sia di iniziativa consiliare, la commissione richiede il parere, sulla stessa agli organi comunali competenti, che lo esprimono entro sessanta giorni dalla richiesta. A tal fine il termine di cui al comma 1, è prorogato del tempo strettamente necessario all'acquisizione dell'ultimo dei pareri. Decorso inutilmente il termine per l'espressione dei pareri, la commissione procede ugualmente agli adempimenti di cui al comma 1.
2. La consultazione è rivolta:
  - a) in caso di fusione di comuni, ai comuni oggetto della fusione;
  - b) in caso di incorporazione di un comune in un altro già esistente, ai due comuni;
  - c) in caso di modifica delle circoscrizioni, ai comuni interessati dalla modifica anche a seguito di istituzione di nuovi comuni;
  - d) in caso di modifica della denominazione, al comune interessato."

### **Art. 3**

*(Aggiunta dell'art. 44 ter alla legge regionale 5 aprile 1983 n. 13)*

1. Dopo l'articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13 febbraio 1986, è inserito il seguente:

"Art. 44 ter  
*(Studio di fattibilità)*

1. Nel caso di proposte di legge di fusione di comuni, la commissione consiliare competente incarica gli uffici regionali della realizzazione di uno studio di fattibilità tecnico-economico.

**Art. 4**

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

**Art. 5**

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

