

12 FEBBRAIO 2025

“Questo matrimonio non s’ha da fare”... o sì? Il caso della fusione dei Comuni di Cosenza, Rende e Castrolibero

di Elenio Bolognese

Dottorando di ricerca in Diritto ed Economia
Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria

“Questo matrimonio non s’ha da fare”... o sì? Il caso della fusione dei Comuni di Cosenza, Rende e Castrolibero^{*}

di Elenio Bolognese

Dottorando di ricerca in Diritto ed Economia
Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria

Abstract [It]: Il fenomeno della “pulviscolarità” comunale è una delle ragioni a fondamento dell’inefficienza dell’azione amministrativa locale, poiché alla dimensione dell’interesse collettivo da soddisfare non corrisponde un’adeguata capacità di governo. Per ridimensionare tale patologia, il legislatore ha previsto l’istituto della fusione di Comuni, purtroppo poco valorizzato nella prassi. Un caso recente – senz’altro interessante e, forse, paradigmatico – riguarda l’istituzione della c.d. Città unica (Cosenza-Rende-Castrolibero), di cui si darà conto nel presente contributo.

Title: “This marriage is not to take place...” or yes? The case of the merger of the Municipalities of Cosenza, Rende and Castrolibero

Abstract [En]: The phenomenon of municipal “dustiness” is one of the reasons underlying the inefficiency of local administrative action, since the size of the collective interest that must be satisfied goes beyond an adequate governance. With a view to reducing this pathology, the legislator has implemented the merger of Municipalities, unfortunately little appreciated in practice. A recent case – perhaps interesting and paradigmatic – concerns the institution of the so-called “Città unica” (Cosenza-Rende-Castrolibero), which will be discussed in this paper.

Parole chiave: fusione, Comuni, enti locali, principio democratico, efficienza amministrativa

Keywords: merger, Municipalities, local authorities, democratic principle, administrative efficiency

Sommario: 1. La fusione di Comuni come antidoto alla “pulviscolarità” comunale: a) dalla situazione di fatto... 2. (*segue*): b) all’interpretazione dottrinale e giurisprudenziale del dato costituzionale e legislativo. 3. Le insolite problematiche relative alla c.d. Città unica: il caso di Cosenza-Rende-Castrolibero. 4. Conclusioni provvisorie: la necessità di un bilanciamento tra principi costituzionali (democratico/autonomistico e di efficienza amministrativa).

1. La fusione di Comuni come antidoto alla “pulviscolarità” comunale: a) dalla situazione di fatto...

Com’è noto, l’Italia ha una forte vocazione municipalista che, sviluppatasi nel corso dei secoli, ha causato la proliferazione dei Comuni, la maggioranza dei quali è limitata per dimensioni e popolazione¹. Tale fenomeno patologico di “pulviscolarità” comunale è una delle ragioni a fondamento dell’inefficienza dell’azione amministrativa locale, poiché alla dimensione dell’interesse collettivo da soddisfare non corrisponde un’adeguata capacità di governo, a maggior ragione dopo l’attribuzione delle funzioni

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Attualmente, i Comuni italiani sono 7896, di cui i cc.dd. Comuni piccoli rappresentano il 69,9% (5.521). Ai fini dell’individuazione di un Comune “piccolo” va considerata la popolazione residente (fino a 5.000 abitanti), *ex art.* 1, c. 2, l. n. 158/2017. Per approfondire, v. elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, 2024.

amministrative ai Comuni *ex art. 118 Cost.*² A ciò si lega altresì il problema ricorrente delle condizioni finanziarie dei Comuni: basti pensare che tra il 1989 e il 2024 sono state attivate 1.341 procedure finanziarie (777 dissesti e 564 riequilibri finanziari pluriennali), delle quali il 55.9% ha riguardato i piccoli Comuni, mentre solo l'1% ha riguardato i Comuni con più di 100 mila abitanti³; senza contare la diminuzione dei trasferimenti correnti dello Stato verso i Comuni, i quali – com'è noto – per salvare i propri bilanci sono costretti ad aumentare la pressione fiscale sui cittadini⁴.

Di fronte a tali patologie ormai cronicizzate, allo scopo di «rafforzare la capacità sistemica dei governi locali, diminuire la parcellizzazione delle politiche territoriali perseguite singolarmente nei vari ambiti comunali e realizzare economie di scala»⁵, il legislatore è intervenuto con la l. n. 56/2014 (c.d. Delrio, art. 1, cc. 116-132) per disciplinare nuovamente la fusione di Comuni (dopo i precedenti tentativi⁶), prendendo le mosse dall'art. 133, c. 2, Cost e dall'art. 15 TUEL.

Invero, prima di approfondire le disposizioni testé menzionate, è prodromico evidenziare che la *ratio* a fondamento della fusione di Comuni sia diversa a seconda della dimensione (demografica e territoriale) dei Comuni “di partenza” e dell'obiettivo da perseguire: se, spesso, i piccoli Comuni percorrono questa strada per raggiungere la c.d. soglia di sopravvivenza, cioè un'estensione territoriale congrua all'erogazione di adeguati servizi alla popolazione, all'opposto i Comuni di medio-grandi dimensioni (ad es. le aree urbane non metropolitane) intendono costituire un ambito spaziale che risulti maggiormente attrattivo per investimenti economici, a volte anche dando veste giuridica a realtà di fatto, cioè la presenza

² In sostanza, i “confini” dell'interesse da soddisfare sono più ampi dei confini dell'ente locale che dovrebbe provvedere. Cfr. M. S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1971, p. 457 ss.; V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI - L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli, Bagno a Ripoli, 2008, p. 43 ss. V. anche F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2012, p. 10 ss. e F. MANGANARO, *Il Comune nella Costituzione e nell'ordinamento delle autonomie locali*, in *federalismi.it*, n. 1, 2025, p. 29 ss.

³ Inoltre, le procedure hanno riguardato il 25.9% dei Comuni tra 5000 e 15000 abitanti, l'8,4% i Comuni di 15-30 mila abitanti, l'8,9% quelli di 30-100 mila. Calabria (24,4%), Campania (21%) e Sicilia (18%) sono le Regioni con più Comuni che hanno dichiarato il dissesto o il c.d. predissesto. Per il dato normativo, v. art. 244, c. 1, TUEL (dissesto), art 243 bis, c. 1, TUEL (predissesto).

⁴ In un anno si è passati da 746,6 a 795,9 euro per cittadino. Sul punto, v. *I Comuni italiani 2024 - Numeri in tasca*, dossier elaborato dall'Istituto per la finanza locale (ANCI); ulteriormente, A. BASSI, *Comuni, sale il prelievo 796 euro per cittadino. Il Lazio al quarto posto*, in *www.ilmessaggero.it*, 19 novembre 2024, p. 13.

⁵ Così B. CELATI, *Il Paese dei mille campanili. Le fusioni di Comuni tra intenti funzionalisti e limiti della razionalizzazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2023, p. 838.

⁶ Inizialmente, l'art. 11, l. n. 142/1990 (oggi art. 15 TUEL) disciplinava le fusioni di Comuni, mentre l'art. 26 prevedeva che le Unioni di Comuni fossero prodromiche alla fusione, da realizzare entro dieci anni (norma abrogata dall'art. 6, c. 5, l. n. 265/1999). L'eliminazione dell'obbligatorietà della trasformazione dell'Unione in fusione ha prodotto un aumento di quest'ultime: cfr. G. MARINUZZI - W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrare*, n. 1, 2014, p. 149 ss. e M. DE DONNO - C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, p. 299 ss. Sul rapporto tra Unione e fusioni di Comuni v. A. POGGI, *La direzione di marcia: l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni come attuazione dell'art. 118 primo comma Costituzione*, in F. FABRIZZI e G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 108. Con l'art. 1, c. 130, legge Delrio, invece, è stata per la prima volta disciplinata la fusione per incorporazione (assorbimento di un Comune in uno contiguo).

egemonica e trainante del Comune medio rispetto a Comuni contermini di dimensioni più contenute⁷. Quest'ultimo sembra essere il caso della fusione tra Cosenza, Rende e Castrolibero, volta a istituire *ex novo* un unico ente (la c.d. Città unica), tema che sarà approfondito nel prosieguo del presente contributo.

2. (segue): b) ...all'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale del dato costituzionale e legislativo

La Costituzione, al richiamato art. 133, c. 2, 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*»: in tal modo, legando le variazioni territoriali comunali al principio democratico e di partecipazione popolare⁸ – al contempo assegnandole alla potestà legislativa regionale – è stato operato un taglio netto con il precedente regime, durante il quale le sorti dei Comuni erano nelle mani dell'esecutivo nazionale⁹. La disposizione costituzionale, anche per la varietà di discipline modificative del territorio degli enti territoriali (cfr. spec. art. 132, cc. 1 e 2), ha dato luogo a diversi dubbi interpretativi che una giurisprudenza costituzionale oscillante ha contribuito ad alimentare¹⁰. Tre, allora, le questioni cui accennare: la *natura* del referendum, il concetto di *popolazioni interessate* e la conformità a Costituzione dell'eventuale previsione di un *quorum*.

In primo luogo, sembra abbastanza chiaro che, attesa la formulazione testuale della disposizione, il referendum *ex art. 133, c. 2, Cost.* debba intendersi quale *consultivo*, in particolare *preventivo, obbligatorio e non vincolante*¹¹. Pertanto, *prima* dell'adozione della legge regionale che istituisca un nuovo Comune (in ciò

⁷ Sul punto v. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2016, pp. 864-865.

⁸ Cfr. G. MENEGUS - R. BIN, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei Comuni. Il caso veneziano non è affatto banale*, in *laCostituzione.info*, 10 ottobre 2020 e E. DI CARPEGNA BRIVIO, *I referendum previsti dagli artt. 132 e 133 Cost.*, relazione al Convegno annuale 2024 dell'Associazione Gruppo di Pisa, www.gruppodipisa.it, p. 1. Per la distinzione tra partecipazione amministrativa e politica v. S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 11, 2016, p. 3.

⁹ V., prima della Repubblica, artt. 30 - 37, r.d. n. 383/1934. Altrove sono stati realizzati processi di fusione c.d. coatta: ad es. in Danimarca (v. K. HANSEN, *Towards a new municipality? On the status and role of the municipality in the Danish system of governance*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg, 1996, p. 6, e J. BLOM-HANSEN, *Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007*, in *Scandinavian Political Studies*, n. 1, 2010, p. 51 ss.). Per una panoramica europea v. M. FEDELE - G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2006, p. 72 e G. POLA, *Frammentazione comunale: cinquant'anni di soluzioni europee (ed extraeuropee)*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1, 2013, p. 4.

¹⁰ Rispetto all'art. 132, cc. 1 (*fusione di Regioni o creazione di nuove Regioni*) e 2 (*distacco/ aggregazione di Province/ Comuni da una Regione ad un'altra*), nell'art. 133 c. 2 (*fusione di Comuni o modifica del loro territorio*) non solo non si menziona il referendum (ormai ritenuto mezzo volto alla consultazione in oggetto per giurisprudenza consolidata, cfr. sentt. costt. nn. 204/1981, 107/1983, 279/1994, 214/2010), ma non si dice neanche che l'approvazione della proposta debba avvenire "a maggioranza" delle popolazioni. Sulle differenze tra le procedure v. T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005, p. 418 ss.

¹¹ Autorevole dottrina ha sottolineato il differente peso delle popolazioni interessate ai sensi dell'art. 132, c. 1 rispetto agli artt. 132 c. 2 e 133 c. 2: nel primo caso «alla manifestazione di volontà del c.e. che sia stata contraria alla creazione di una nuova Regione ed alla fusione di Regioni esistenti si è voluto collegare in via diretta ed immediata un effetto preclusivo dell'ulteriore svolgersi del procedimento: la volontà popolare appare, pertanto, decisiva allorché non approvi

sta la *preventività*) e ai fini della validità del procedimento¹², è *necessario* che si sviluppi il sub-procedimento referendario (in ciò sta l'*obbligatorietà*), *senza che il risultato limiti* la decisione finale del legislatore (in ciò sta la *non vincolatività*), potendo quest'ultimo procedere qualunque sia la risposta (positiva/negativa) delle popolazioni interessate, prevalendo in sede legislativa altre valutazioni (anche di natura tecnica)¹³. Tant'è che la legge provvedimento regionale istitutiva del nuovo Comune – atipica e rinforzata perché adottata «all'esito di un procedimento specifico, che ne costituisce presupposto di validità e parametro di ragionevolezza»¹⁴ – non può essere intesa quale *legge in senso meramente formale*, cioè tutta appiattita sul risultato referendario senza possibilità di diversa valutazione politica¹⁵. Invero, pur essendo il referendum consultivo una manifestazione di giudizio e non di volontà¹⁶ – e quindi, a differenza di quello deliberativo, non essendo espressione *stricto sensu* della sovranità popolare¹⁷ – il decisore politico potrebbe dare maggior rilievo al risultato referendario qualora la partecipazione delle popolazioni interessate sia stata medio-alta. Tale aspetto potrebbe anche assumere un'importanza maggiore o minore in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa, cioè se esercitata dalla Regione o dai Comuni interessati. Quasi tutto dipende, quindi, dalla sensibilità politica del legislatore.

In secondo luogo, è il concetto di “popolazioni interessate” ad aver ingenerato i maggiori dubbi interpretativi, sia nella dottrina che nella giurisprudenza costituzionale. Secondo una tesi estensiva, non potendosi distinguere le popolazioni direttamente e indirettamente interessate, bisognerebbe consultare tutti coloro i quali «per effetto della modificazione, si verrebbero a trovare in un Comune non più coincidente, per territorio e popolazione, con quello cui appartenevano prima»¹⁸; d'altro canto, però, c'è chi ha ritenuto che potessero essere consultate anche singole “porzioni” di popolazione, cioè quelle

la richiesta avanzata dai Consigli comunali»: così T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Giuffrè, Milano, 1960, in T. MARTINES, *Opere. Vol. 2: Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 312. Cfr. anche M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, I, 1979 e II, 1991.

¹² Ad es., la Corte cost. ha dichiarato illegittima la l. reg. Sard. n. 4/2017 (ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes), perché adottata senza previa consultazione delle popolazioni interessate. Appare evidente che il referendum «non costituisce oggetto e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, ma suo presupposto procedimentale» (sent. cost. n. 2/2018, punto 8 *cons. in dir.*).

¹³ Cfr. ancora T. MARTINES, *op. cit.*, p. 312 ss. V. anche M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1972, p. 49; M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, p. 1398; G. BOGGERO, *Un referendum consultivo con effetti vincolanti? A margine della l.r. 26/2022 sulle variazioni territoriali dei Comuni in Piemonte*, in *Le Regioni*, n. 5, 2022, p. 1076. Di contro, parla di “natura decisionale interdittiva” dei suddetti referendum E. BETTINELLI, *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Le Regioni*, n. 4, 2001, p. 647 ss.; più risalente nel tempo, F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 432, per il quale addirittura la consultazione avrebbe effetti vincolanti.

¹⁴ Così C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018, p. 525.

¹⁵ Cfr. F. GUELLA, *La discrezionalità “tecnica” della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell'individuazione delle “popolazioni interessate” al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1, 2020, pp. 276-277.

¹⁶ Cfr. M. SCUDIERO, *Il referendum, cit.*, p. 14.

¹⁷ Cfr. T. MARTINES, *Il referendum, cit.*, p. 312 ss.

¹⁸ Cfr. E. ROTELLI, *Articolo 133*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1990, p. 212.

realmente interessate dalla variazione territoriale¹⁹. Conformemente, la Corte costituzionale, con la sent. n. 453/1989, ha ritenuto che l'obbligo di consultazione gravante sulla Regione riguardasse soltanto le popolazioni *direttamente* interessate, non quelle «cui non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento»²⁰. Peraltro, l'interesse qualificato si illuminerebbe alla luce della «duplice garanzia della riserva di legge (regionale) e del rispetto, sia pure in forma non vincolante, del principio dell'autodeterminazione, o più propriamente, trattandosi di forme di consultazione peraltro non vincolanti, del principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano (...) che (...) è diretto a garantire (...) l'autonomia degli enti minori nei confronti delle stesse Regioni per 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»²¹. In seguito, con la sent. n. 433/1995, il Giudice delle leggi ha altresì aggiunto che, posta la necessaria «consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazioni, o per la istituzione di nuovi Comuni», esistono «ipotesi particolari ed eccezionali che non inficiano la regola generale» che consentirebbero delle deroghe²². Ancora, con la sent. n. 94/2000, la Corte ha affermato che «si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei Comuni coinvolti nella variazione», poiché il legislatore regionale ha la «competenza per definire (...) il procedimento che conduce alla variazione, e dunque anche i criteri di individuazione delle popolazioni interessate», dal momento che l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione si riferisce direttamente alle popolazioni, non già agli enti territoriali. Comunque, non sarebbe possibile escludere «a priori, in modo automatico, popolazioni residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione, sulla base di elementi di per sé inidonei a comprovare ragionevolmente l'assenza di quell'interesse qualificato al quale il principio di cui all'art. 133, 2° co., Cost. ricollega l'obbligo di consultazione»²³. In definitiva, sarebbe difficile riuscire a stabilire criteri univoci, validi una volta e per

¹⁹ Cfr. T. MARTINES, *Il referendum*, cit., p. 290.

²⁰ V. punto 5 *cons. in dir.* Sul punto, v. M. LUCIANI, *I referendum regionali*, cit., p. 1393 ss.; cfr. anche sentt. costt. nn. 38/1969 e 62/1975.

²¹ V. punto 4.1. *cons. in dir.* Invero, discorrere di principio dell'«autodeterminazione» delle popolazioni interessate sembra essere azzardato, quasi tendendo ad evocare l'esistenza di diversi «popoli». Sarebbe stato preferibile fare ricorso al principio autonomistico (*sub specie*: autogoverno). La problematica dell'evocazione dell'«autodeterminazione» si è posta, *mutatis mutandis*, con la sent. cost. n. 334/2004, che aveva ad oggetto la richiesta di *referendum* per il distacco del Comune di San Michele al Tagliamento dal Veneto e per la sua aggregazione al Friuli-Venezia Giulia. Sul punto, valgono le riflessioni di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *I referendum previsti dagli artt. 132 e 133 Cost.*, cit., p. 11.

²² V. punto 5 *cons. in dir.*

²³ V. punto 5 *cons. in dir.* Cfr. I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2000, p. 4377, e M. LUCIANI, *I referendum regionali*, cit., p. 1396, che evidenzia come la Corte abbia «omesso l'indicazione di validi principi guida per il legislatore regionale».

tutte, che consentano l'individuazione delle popolazioni interessate²⁴. Comunque, tali criteri per l'individuazione dei destinatari del referendum, pur se rimessi alla valutazione del legislatore regionale, sarebbero scrutinabili sotto il profilo della ragionevolezza da parte della Corte stessa²⁵.

In terzo luogo, la dottrina si è interrogata sulla compatibilità di un *quorum* – soprattutto strutturale, ma anche funzionale – con l'art. 133, c. 2, Cost.: in altre parole, in relazione al primo, se sia consentito alle Regioni prevedere che il referendum consultivo di variazione territoriale sia valido soltanto qualora abbia votato una frazione (una percentuale o la maggioranza) degli aventi diritto. Se ciò fosse possibile, il mancato raggiungimento del *quorum strutturale* imporrebbe l'interruzione dell'*iter legis*? Alcune Regioni ordinarie hanno previsto sia il *quorum* strutturale che quello funzionale (Basilicata, Liguria, Molise, Umbria, Veneto)²⁶, altre hanno previsto soltanto quest'ultimo o utilizzano la formula “indipendentemente dal numero degli elettori che vi hanno partecipato” (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Toscana)²⁷. In effetti – attesa la natura consultiva (non vincolante) del referendum in parola – potrebbe sembrare che la previsione di un *quorum* strutturale possa costituire un'autolimitazione eccessiva che, ingessando l'esito del procedimento legislativo (in caso di mancato raggiungimento del *quorum*), giungerebbe forse a vincolare il legislatore regionale alla sola espressione popolare, che invece dovrebbe rappresentare soltanto uno dei parametri (non già l'unico) in virtù dei quali valutare la fattibilità di una fusione di Comuni²⁸. Seguendo questo ragionamento, si potrebbe credere che, siccome il mancato raggiungimento del *quorum* interrompe l'*iter legis*, una volta soddisfatto il *quorum strutturale*, in caso di esito positivo (*quorum funzionale*) la Regione sia obbligata a dar corso alla fusione²⁹. Ma se fosse così, il rischio della trasformazione del “parere” popolare in “decisione” vincolante non sarebbe inverosimile, forse contrastando con la *ratio* della disposizione costituzionale, che non intende «consegnare esclusivamente alla volontà delle popolazioni interessate la decisione sulle

²⁴ La preferenza per una valutazione “caso per caso” emerge anche dalla più recente sent. cost. n. 214/2019. Sul punto, v. G. MENEGUS, *Le “popolazioni interessate” nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, p. 410 ss., che altresì mette in luce la scomparsa della distinzione tra popolazioni direttamente e indirettamente interessate, riportata in auge dalla sent. n. 94 e risalente alla sent. n. 453.

²⁵ Cfr. sent. cost. n. 47/2003 e v. T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate”*, cit., p. 429.

²⁶ Artt. 6 e 9, l. reg. Bas. n. 42/1993; art. 14, l. reg. Mol. n. 35/1975; art. 48, c. 1, l. reg. Umbr. n. 14/2010; art. 6, c. 5, l. reg. Ven. n. 25/1992. La Liguria ha previsto il *quorum* strutturale al 30% degli aventi diritto in ciascuno dei Comuni: art. 52, l. reg. Lig. n. 12/2020.

²⁷ Art. 30, l. reg. Abr. n. 44/2007; art. 44, c. 2, l. reg. Cal. n. 13/1983; art. 29, c. 3, l. reg. Camp. n. 25/1975; art. 12, c. 9, l. reg. E-R n. 24/1996; art. 7, c. 3, l. reg. Laz. n. 19/1980; art. 9-ter, c. 6, l. reg. Lomb. n. 29/2006; art. 24, l. reg. Pugl. n. 27/1973; art. 67, c. 1, l. reg. Tosc. n. 62/2007. Il Piemonte considera “accolta” la proposta quando sia stata raggiunta la maggioranza dei voti validi in ciascun Comune, essendo invece respinta quando l'esito sia sfavorevole in uno soltanto degli enti coinvolti (v. artt. 36, c. 3 e 38, c. 2, l. reg. n. 4/1973). Similmente accade nelle Marche (esito valutato su base comunale), ma senza le conseguenze procedimentali dovute al rigetto della proposta: v. art. 10, c. 4, l. reg. n. 10/1995.

²⁸ Per E. BETTINELLI, *Testo, contesto, pretesto*, cit., p. 650, la presenza di discipline regionali che prevedono il *quorum* strutturale rappresenta la conferma implicita che «anche i referendum consultivi non possono non vincolare la conseguente attività degli organi politici che hanno provveduto alla loro indizione».

²⁹ Cfr. G. MENEGUS - R. BIN, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei Comuni*, cit.

modifiche territoriali, dovendosi tener conto anche di altri elementi, non ultime ragioni di efficienza e funzionalità dell'amministrazione comunale»³⁰. Allora, poiché la Costituzione, laddove ha ritenuto opportuno legare le variazioni territoriali alla previsione di un *quorum*, lo ha fatto espressamente (cfr. art. 132, cc. 1-2)³¹, dal silenzio sul punto nel caso dei Comuni se ne è dedotta l'illegittimità di una disposizione regionale (statutaria o legislativa) che introducesse un *quorum*.

Ma non pare che l'argomento regga sul piano logico, perché – anche laddove la Regione non fissi alcun *quorum* – affinché possa poi decidere liberamente, comunque è del tutto sufficiente il semplice fatto che essa abbia indetto il referendum consultivo (mero presupposto procedurale). Infatti, la Costituzione nulla dice circa la necessità di un *quorum* (quale che sia) nel caso del referendum per i Comuni e quindi lascia libere le Regioni di decidere se introdurlo o meno. Dunque, l'adozione di un *quorum* (strutturale e/o funzionale) da parte del legislatore regionale assume certamente un rilevante valore *politico*, ma non è in grado di incidere minimamente sulla scelta *giuridica* finale della Regione, scelta che – come già detto, dal punto di vista giuridico – non dipende, non può dipendere, dal “tipo” di procedura prevista per la celebrazione del referendum, se è vero che questo è e “rimane” sempre consultivo. Sarebbe sufficiente, allora, che la Regione dimostrasse di aver comunque assolto all'obbligo di procedere alla consultazione³². In definitiva, la Regione *si auto-vincola soltanto al rispetto della procedura da sé stessa prevista (con o senza quorum) non certo all'“esito” del referendum*.

Conclusa l'analisi della disposizione costituzionale, dal punto di vista legislativo l'art. 15 TUEL – dopo aver riportato il contenuto dell'art. 133, c. 2, Cost. (c. 1), al contempo escludendo che per le fusioni valga il limite demografico dei 10 mila abitanti previsto per l'istituzione di nuovi Comuni – stabilisce utilmente che i Comuni che hanno avviato la fusione possano dotarsi di uno Statuto “provvisorio”, approvato dai Consigli comunali degli enti coinvolti, in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e fino alle modifiche approvate da parte degli organi del nuovo ente (c. 2)³³.

Per quanto riguarda la *materia finanziaria*, bisogna ricordare il meccanismo incentivante previsto dall'art. 15, c. 3, TUEL, laddove – *a latere* dei trasferimenti regionali³⁴ – stabilisce che «lo Stato eroga, per i dieci

³⁰ Così G. MENEGUS - R. BIN, *op. cit.* Cfr. anche G. BOGGERO, *Un referendum consultivo con effetti vincolanti?*, *cit.*, p. 1080.

³¹ Cfr. G. MENEGUS - R. BIN, *op. cit.*

³² Cfr., ad es., art. 14, c. 3 l. reg. Mol. n. 35/1975: «Qualora al referendum non partecipi la maggioranza degli aventi diritto, l'obbligo della consultazione delle popolazioni interessate si intende assolto».

³³ «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». Comunque, *ex art.* 1, c. 124, lett. *c*, l. Delrio, in assenza di uno Statuto provvisorio si applica quello del Comune di maggiore dimensione demografica.

³⁴ Cfr. art. 1, c. 131, l. Delrio.

anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono»³⁵. Inoltre, la legge Delrio prevede che il nuovo Comune possa «utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino spazi di indebitamento» (art.1, c. 119). Ulteriormente, i bilanci dei Comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore degli atti corrispondenti del Commissario o degli organi del nuovo Comune (art. 1, c. 124, lett. *a*) e il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo Consiglio comunale (art. 1, c. 125, lett. *a*)³⁶. Comunque, ai fini dell'esercizio provvisorio si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziata nei bilanci approvati dai Comuni estinti nell'anno precedente (art. 1, c. 125, lett. *b*). In ultimo, «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» (art. 1, c. 132).

Sul versante del *decentramento politico*, invece, l'art. 16 TUEL prevede che il nuovo Statuto comunale possa disciplinare l'istituzione di municipi nel caso di fusione di due o più Comuni contigui, anche prevedendo organi eletti a suffragio universale diretto. Inoltre, il c. 2 del già citato art. 15 TUEL – modificato dall' art. 1, c. 117, l. Delrio – prevede altresì che lo statuto del Comune istituendo provveda ad assicurare alle comunità interessate dalla fusione «adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi», di fatto consentendo la sperimentazione di soluzioni innovative di rappresentanza politica delle popolazioni interessate. Tali ipotesi, forse non adeguatamente sfruttate finora, potrebbero rappresentare un ulteriore incentivo alla fusione, giacché riuscirebbero a “mitigare” la perdita dell'identità da parte delle singole comunità³⁷.

³⁵ V. art. 20, c. 1-ter, D. L. n. 95/2012: «A decorrere dall'anno 2024 il contributo straordinario (...) è commisurato al 60 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 in caso di enti con popolazione complessivamente inferiore a 100.000 abitanti e in misura non superiore a 10 milioni di euro in caso di enti non derivanti da incorporazioni con popolazione complessivamente superiore a 100.000 abitanti. 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».

³⁶ Sullo schema di bilancio esprime un parere il comitato consultivo (formato dai Sindaci dei Comuni partecipanti alla fusione), che coadiuva il Commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione fino all'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale del nuovo Comune), cfr. art. 1, c. 120, l. Delrio.

³⁷ L'art. 1, c. 116, l. Delrio, che parla di «forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni oggetto della fusione». Cfr. v. D. RUMPIANESI, *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2012, p. 465 ss.

3. Le insolte problematiche relative alla c.d. Città unica: il caso di Cosenza-Rende-Castrolibero

La Calabria – con una superficie di 15.222 km² e appena 1.833.953 abitanti – è la quinta Regione italiana per numero di Comuni (404), di cui l'80% (324) sono cc.dd. piccoli Comuni: la maggior parte di questi ultimi si trova nella Provincia di Cosenza³⁸, mentre soltanto il Comune di Reggio Calabria attualmente supera i 100 mila abitanti³⁹. Di fronte ad un fenomeno così evidente di “pulviscolarità” comunale, che pure dovrebbe indurre il legislatore regionale a riflessioni approfondite, la Calabria non ha dato corso a numerose operazioni di razionalizzazione/riordino degli enti locali: basti pensare che, a parte l'ormai remoto caso di Lamezia Terme (CZ)⁴⁰, dalla vigenza del TUEL in poi sono state realizzate soltanto due fusioni, ovvero Casali del Manco (CS)⁴¹ e Corigliano-Rossano (CS)⁴². Né la Regione può dirsi particolarmente virtuosa per le forme associative, dal momento che sono soltanto dodici le Unioni di Comuni, che pure potrebbero rappresentare un primo passo verso la fusione⁴³.

Più di recente è stata presentata la proposta di legge regionale n. 177/XII leg. – rubricata “*Istituzione del nuovo Comune derivante dalla fusione dei Comuni di Cosenza, Rende e Castrolibero*”⁴⁴ – sulla quale, domenica 1 dicembre 2024, si è celebrato il referendum consultivo: il parere negativo è risultato prevalente, sia complessivamente (contrari: 58,23%, favorevoli: 41,02%)⁴⁵, che – come prevedibile – nei due Comuni più piccoli (Rende e Castrolibero), i quali altrimenti sarebbero stati “fagocitati” dal più grande (Cosenza), nel quale non a caso i favorevoli sono stati il 69,48% (7406 elettori)⁴⁶; tuttavia, il dato più rilevante è stato quello dell'astensionismo: infatti, si è espresso soltanto il 26% degli aventi diritto complessivi (sul punto v. meglio *infra*).

³⁸ I 404 Comuni calabresi sono così divisi: 150 nella Prov. di CS, 97 nella C.M. di RC, 80 nella Prov. di CZ, 50 nella Prov. di VV; 27 nella Prov. KR. Per quanto riguarda i cc.dd. piccoli Comuni, il 36,4% insiste nella Prov. di CS, il 23,5% nella C.M. di RC, il 21% nella Prov. di CZ, il 13,6% in quella di VV; e il 5,5% in quella di KR.

³⁹ Nello specifico, Reggio Calabria conta 169.795 ab., seguita da Catanzaro (84.115 ab.), Corigliano-Rossano (Prov. di CS, 74.091 ab.), Lamezia Terme (Prov. di CZ, 67.211 ab.) e Cosenza (63.693 ab.). Dovrebbe essere indicativo che, tra i cinque centri cittadini più popolosi, due (Lamezia Terme e Corigliano-Rossano) siano frutto di fusioni.

⁴⁰ Nato dalla fusione dei Comuni di Nicastro, Sambiase e Sant'Eufemia Lamezia, con l. n. 6/1968.

⁴¹ Nato dalla fusione dei Comuni di Casole Bruzio (2.562 ab.), Pedace (1.906 ab.), Serra Pedace (978 ab.), Spezzano Piccolo (2.053 ab.) e Trenta (2.614 ab.), con la l. reg. Cal. 11/2017.

⁴² Nato dalla fusione dei Comuni di Corigliano Calabro (40.478 ab.) e Rossano (36.598 ab.), con la l. reg. Cal. 2/2018.

⁴³ Le Unioni nella Prov. di CZ sono cinque: Monte Contessa, Monti Ma.re. da Temesa a Terina, Pre Sila Catanzarese, del Versante Ionico e dell'Istmo. Nella Prov. di CS sono sei: Aree interne Alto Jonio, Brettia, CO.RO. Pnrr, Marano, Soleo e dell'Alto Ionio-la Via del Mare. Nella C.M. di RC è una sola: della Valle del Torbido. Per un approfondimento sull'esercizio associato di funzioni v. M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, n. 2, 2013, pp. 253-292.

⁴⁴ Su iniziativa dei consiglieri regionali Caputo, Gentile, De Francesco, Mannarino, Molinaro, Straface, Graziano e Gallo. L'iniziativa legislativa, anche nel caso di fusione di Comuni, spetta ai soggetti *ex art. 39 St. Calabria*, cioè Giunta, ogni Consigliere, ogni Consiglio provinciale, ogni Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, tre Consigli comunali che abbiano complessivamente più diecimila abitanti, cinquemila elettori e Consiglio delle Autonomie locali.

⁴⁵ Complessivamente hanno espresso voto contrario 14.539 elettori, mentre voto favorevole 10.241.

⁴⁶ A Rende i contrari sono stati l'81,43% (8674) e i favorevoli il 18,12% (1930); a Castrolibero i contrari il 74,54% (2726) e i favorevoli il 24,75% (905). Soltanto a Cosenza ha vinto il sì, mentre i contrari sono stati il 29,45% (3139).

Per comprendere nel merito la proposta di istituzione della c.d. Città unica, è necessario analizzare: *a)* il quadro normativo calabrese (statutario e legislativo) sulle fusioni; *b)* la situazione finanziaria del Comune di Cosenza; *c)* il contesto politico-istituzionale.

Con riferimento al punto *sub a)*, la fusione di Comuni è rintracciabile a livello statutario all'art. 46, c. 5 St. Cal., che prevede espressamente che «la Regione favorisce la gestione coordinata e associata delle funzioni da parte dei Comuni, promovendone la fusione e attribuendo alle Province un ruolo di coordinamento sul territorio nelle materie di loro competenza». Invece, per quanto riguarda il relativo sub-procedimento referendario, lo Statuto calabrese – pur disciplinando nel Tit. II (*la partecipazione popolare*) il referendum abrogativo (art. 11), quello consultivo (art. 12)⁴⁷ e rinviando alla legge per la disciplina in senso stretto (art. 13) – non presenta alcuna disposizione che disciplini *espressamente* il referendum consultivo di variazione territoriale *ex* art. 133, c. 2, Cost, a differenza di quanto avviene in altre undici Regioni ordinarie e a differenza di quanto avveniva nello Statuto previgente⁴⁸.

A questo punto, è necessario chiedersi se, stante il suddetto silenzio, a tale tipologia di referendum possa essere applicato l'art. 12 St. Cal., che disciplina il referendum consultivo (*sub specie*: «su questioni di interesse regionale»), vista l'indubbia natura consultiva del referendum di variazione territoriale e attesa l'ampiezza della suddetta formulazione linguistica. Tre le possibili interpretazioni: 1) la risposta è negativa: di conseguenza, una porzione di materia referendaria (quella di variazione territoriale) non viene disciplinata dallo Statuto, in tensione con l'art. 123 Cost. che fa rientrare nel c.d. contenuto necessario degli Statuti regionali la materia del «referendum su leggi e provvedimenti amministrativi»⁴⁹; 2) la risposta è positiva: in questo modo, però, non soltanto la proposta referendaria deve provenire dal 40% dei Consiglieri regionali, ma il referendum richiede un quorum strutturale (30% degli aventi diritto), integrando quanto previsto dall'art. 44, c. 2, l. reg. Cal. n. 13/1983 che stabilisce il solo *quorum* funzionale⁵⁰;

⁴⁷ «È indetto referendum consultivo su questioni di interesse regionale allorché ne faccia richiesta il quaranta per cento dei Consiglieri regionali ovvero il dieci per cento del corpo elettorale. Il referendum è valido se vi ha partecipato il trenta per cento degli aventi diritto. Se il quorum di cui al comma precedente è raggiunto, il Consiglio regionale è obbligato a pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro centoventi giorni dal suo svolgimento».

⁴⁸ Gli Statuti regionali menzionano questa espressa tipologia di referendum – assieme al referendum consultivo oppure in modo autonomo – a volte disciplinando in parte la materia, altre volte riservando il compito specifico alla legge: cfr. art. 9, c. 3 St. Lig.; art. 53 St. Lomb.; art. 27, c. 4 St. Ven.; art. 21, c. 4 St. E-R; art. 77, c. 2 St. Tosc.; art. 44, c. 1 St. Mar.; art. 23, c. 4 St. Umbr.; art. 64, c. 2 St. Laz.; art. 78, c. 1 St. Abr.; art. 14, c. 2 St. Camp.; art. 19, c. 2 St. Pugl. Lo Statuto calabrese previgente (l. n. 519/1971) all'art. 46, c. 2 stabiliva che «L'istituzione di nuovi Comuni ed i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali hanno luogo con legge regionale, sentiti i consigli comunali e previa consultazione mediante referendum delle popolazioni interessate».

⁴⁹ A meno che non si ritenga che l'art. 123 Cost. richiami esclusivamente un tipo specifico di referendum (es. abrogativo) e non in via generale la materia referendaria (es. consultivo, di variazione territoriale, propositivo, ecc.).

⁵⁰ Invero, l'art. 12 sembra essere destinato ad altre tipologie di consultazioni referendarie (facoltative e non obbligatorie), non già alle variazioni territoriali, anche alla luce della scansione logica-cronologica riportata nell'ultimo comma. Sembra che la procedura non si attagli alle peculiarità del procedimento di fusione.

3) la risposta è negativa, ma l'assenza di una norma statutaria non confligge con l'art. 123 Cost.: di conseguenza la legge regionale può disciplinare liberamente la materia⁵¹.

In effetti, appare quantomeno singolare che lo Statuto vigente non preveda alcun riferimento alla materia *de qua*, benché lo Statuto previgente ne facesse menzione, nella misura in cui l'art. 123 Cost., già nella formulazione precedente la Riforma del Tit. V Cost., faceva rientrare nel contenuto necessario degli Statuti regionali il «referendum su leggi e provvedimenti amministrativi». Insomma: o il referendum di «variazione territoriale» è diverso dagli altri regionali e quindi rientra nel c.d. contenuto eventuale dello Statuto regionale, cosicché il legislatore statutario della «seconda stagione» ha ritenuto opportuno espungerlo dal nuovo testo, oppure rientrava già prima nel contenuto necessario e l'assenza di una disciplina specifica nel testo statutario calabrese odierno non pare avere alcuna spiegazione ragionevole⁵². Sarebbe stato giuridicamente corretto disciplinare ancora il referendum in questione a livello statutario, quantomeno nelle linee generali, «in armonia con la Costituzione»⁵³. Purtroppo, la totale assenza di un organo di controllo interno al Consiglio regionale calabrese (c.d. Consulta statutaria) calabrese non aiuta⁵⁴. Comunque, pare che la Regione abbia preferito la terza interpretazione, lasciando la disciplina del referendum sulle variazioni territoriali solo al legislatore.

Rebus sic stantibus, è necessario analizzare le scarse disposizioni legislative, a partire dall'art. 5, l. reg. n. 15/2006 (*Fusione di Comuni*) e dagli artt. 40 ss. della richiamata l. reg. n. 13/1983.

In primo luogo, il suddetto art. 5 prevede che la fusione tra più Comuni contermini possa avvenire sia all'esito della sperimentazione di forme di associazionismo comunale che indipendentemente da queste ultime (c. 2), dovendo comunque «essere preceduta da un referendum *consultivo* svolto secondo le vigenti

⁵¹ Tale tesi potrebbe essere sostenuta facendo riferimento al TUEL – che, invero, è pur sempre legge ordinaria, quindi fonte separata rispetto a quelle regionali – che nell'art. 15 prevede che la variazione territoriale spetta alle Regioni «nelle forme previste dalla legge regionale». Invero, anche lo Statuto è legge regionale (approvata con procedura aggravata).

⁵² Sul concetto di contenuto “eventuale” e “necessario” degli Statuti regionali cfr., fra gli altri, spec. A. SPADARO, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI - G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 78 ss. e in *Politica del diritto*, n. 2, 2001, p. 289 ss.

⁵³ Tant'è che, attuando il previgente Statuto, l'art. 40, c. 1, l. n. 13/1983 recitava: «Prima di procedere all'approvazione di ogni progetto di legge che comporti l'istituzione di nuovi Comuni ovvero mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, il Consiglio regionale delibera l'effettuazione del referendum consultivo obbligatorio previsto dall'art. 46 dello Statuto». Solo con la l. reg. n. 17/2012 è stato eliminato il rinvio alla norma statutaria abrogata. Sull'armonia con la Costituzione degli Statuti regionali v. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 453 ss.; ID, *Ancora sul limite dell'«armonia con la Costituzione»: un vincolo forte (di fatto, giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)*, in L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 201 ss.

⁵⁴ Com'è noto, l'organo è stato inopinatamente soppresso alcuni anni addietro, addirittura abrogando l'art. 57 St. Cal. con la l. reg. n. 3/2010 (ma paradossalmente senza l'abrogazione della connessa legge di attuazione, che resta... sulla carta). Sul punto e sulle Consulte in genere, per tutti, v. A. SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006, p. 1059 ss.; ID, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p. 465 ss.; e ora spec. L. PANZERI, *Contributo allo studio degli organi di garanzia statutaria regionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 1 ss.

disposizioni legislative regionali» (c. 3, c.vo aggiunto). Orbene, quest'ultima disposizione è stata oggetto di recente intervento legislativo, poiché la l. reg. n. 24/2023 ha soppresso la dicitura “sulle delibere consiliari di fusione”, introducendo il lemma “consultivo”. In precedenza, infatti, i Consigli comunali erano chiamati ad esprimersi favorevolmente alla fusione con una delibera che, nonostante rendesse il procedimento più complesso, non rappresentava un mero “duplicato” della consultazione referendaria, in quanto la prima costituiva la concretizzazione della *rappresentanza politica (democrazia rappresentativa)*, mentre la seconda va ricondotta nell'alveo della *partecipazione popolare (democrazia partecipativa)*⁵⁵. Si potrebbe obiettare che la Costituzione non preveda un adempimento del genere ma che, come nel caso del *quorum*, si tratti di un'autolimitazione del legislatore regionale. È vero; tuttavia, l'intervento dei Consigli comunali non era del tutto illogico, dal momento che la proposta di fusione potrebbe non provenire “dal basso” (cioè, per iniziativa di più Consigli comunali: come nel caso della Città unica) ma per impulso dell'Assemblea regionale. Pertanto, un intervento dei Consigli comunali avrebbe potuto conferire legittimazione ulteriore alla proposta di fusione, considerando che viene in rilievo «la necessaria tutela del diritto all'integrità territoriale dei Comuni»⁵⁶. Peraltro, in assenza dell'intervento abrogativo testé ricordato, l'istituzione della Città unica avrebbe conosciuto un ostacolo ulteriore, poiché il Comune di Rende è attualmente commissariato: quindi, non avrebbe avuto un Consiglio comunale che potesse deliberare⁵⁷.

In secondo luogo, l'art. 40, l. n. 13 – dopo aver specificato che «prima di procedere all'approvazione di ogni progetto di legge che comporti l'istituzione di nuovi Comuni (...) il Consiglio regionale delibera l'effettuazione del referendum consultivo obbligatorio (c. 1)⁵⁸ – statuisce che «la deliberazione del Consiglio regionale indica il quesito da sottoporre a votazione» (c. 3) alla quale parteciperanno «nel caso di istituzione di nuovi Comuni, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla variazione territoriale» (c. 4, lett. a). Successivamente, «con proprio decreto da emanarsi entro 10 giorni dall'esecutività delle deliberazioni del Consiglio regionale» (art. 41, c. 1), il Presidente, sentita la Giunta, indice il referendum. A questo punto, «la proposta referendaria si intende *accolta* nel caso in cui *la*

⁵⁵ Dalla relazione illustrativa del progetto di legge si legge che «l'attuale formulazione (...) nel prevedere che l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di uno o più Comuni debba essere preceduta da un referendum “sulle delibere consiliari di fusione” appare ambigua e suscettibile di molteplici interpretazioni». Sul punto, cfr. Cfr. G. CASILLI, *La Regione Calabria interviene sulla disciplina della fusione dei Comuni con la l.r. 26 maggio 2023, n. 24 (2/2023)*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2023.

⁵⁶ Cfr. sent. cost. n. 38/1969.

⁵⁷ Il Consiglio comunale di Rende è stato sciolto con DPR 28 giugno 2023, (23A04294), (GU Serie Generale n. 178 del 01/08/2023) a causa di «forme di ingerenza della criminalità organizzata che hanno esposto l'amministrazione a pressanti condizionamenti, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività comunale».

⁵⁸ Tranne se si tratti di «delimitazione di confini tra due o più Comuni non facilmente riconoscibili o, comunque incerti» (c. 2). Anche questa disposizione è quantomeno “criptica”.



maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole alla medesima, anche qualora non abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto» (art. 44, c. 2, c.vo aggiunto).

Quest'ultima disposizione non sembra chiara, dal momento che non si comprende se la maggioranza dei voti validamente espressi vada computata nel complesso – cioè sommando i voti favorevoli espressi in tutti i Comuni interessati dalla fusione – oppure per ogni singolo Comune. È chiaro che, per quanto si tratti di un parere non vincolante, non è di poco momento la differenza tra le due opzioni interpretative: infatti, privilegiando la prima, c'è il serio rischio di disperdere il giudizio espresso dagli abitanti del singolo Comune nel totale complessivo dei votanti, a maggior ragione qualora i Comuni interessati dalla fusione siano di dimensioni demografiche sensibilmente diverse. Nel caso di specie, Cosenza è un Comune medio, a fronte dei meno popolosi Rende e Castrolibero⁵⁹: così, sarebbe bastato il solo voto favorevole di tutti i cosentini per considerare “accolta” la proposta referendaria, dando rilievo determinante ad una disparità numerica di partenza. In realtà, forse sarebbe possibile individuare correttamente la norma avendo riguardo al testo previgente, modificato con la l. n. 43/2016, che ha soppresso la dicitura “complessivi dell'intero bacino elettorale”, la quale – se fosse stata applicata – avrebbe senz'altro condotto al risultato poc'anzi paventato⁶⁰. Allora, dando giusto rilievo all'abrogazione appena ricordata – che non potrebbe lasciare inalterato il significato della norma – l'art. 44, c. 2, andrebbe letto seguendo la seconda interpretazione prospettata, ovvero computando i voti validamente espressi per *ogni singolo* Comune. Se così non fosse, non soltanto l'abrogazione sarebbe stata ininfluenza sul significato della disposizione – che continuerebbe ad esprimere il “bacino elettorale unico”, sebbene sotto mentite spoglie – ma si produrrebbe la lesione di alcuni principi costituzionali: democratico, autonomistico (cioè autogoverno delle popolazioni interessate) e di uguaglianza del voto. Ciò avverrebbe in duplice misura: da un lato, le popolazioni interessate non potrebbero fare emergere *individualmente* la propria posizione rispetto al progetto di fusione, essendo già considerate come un’“unica entità”; dall'altro, il voto favorevole di una minoranza all'interno della relativa popolazione interessata che, a maggioranza, si sia espressa in modo contrario (e viceversa), se sommato ai voti espressi dalle altre popolazioni interessate, potrebbe concorrere al raggiungimento della maggioranza complessiva (favorevole/contraria) di segno opposto rispetto alla popolazione di appartenenza: in altre parole, si evidenzerebbe un problema di uguaglianza del voto (“in uscita”), dal momento che quest'ultimo “peserebbe” di più per alcuni cittadini (la minoranza

⁵⁹ Rende conta 36.703 ab., di cui 32082 aventi diritto, mentre Castrolibero conta 9.141 ab., di cui 8167 aventi diritto. Cosenza, invece, conta 63.693 ab., di cui 55716 aventi diritto.

⁶⁰ Cfr. E. JORIO, *Le fusioni di Comuni: tra obblighi e oneri ineludibili*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2017, p. 7.

che consente il raggiungimento della maggioranza complessiva) rispetto ad altri, con effetti distorsivi simili a quelli causati dai premi di maggioranza nei sistemi elettorali proporzionali⁶¹.

Ad ogni modo, probabilmente la Regione con molta difficoltà potrebbe procedere alla fusione “parziale” di alcuni dei Comuni inizialmente interessati, escludendo quello/quelli la/le cui popolazione/i abbia/abbiano espresso parere negativo: ciò perché tutte le popolazioni interessate (al momento della consultazione) hanno espresso la propria adesione alla proposta sulla base dei quesiti formulati, relativi a tutti i Comuni e non solo a una parte di essi. Del resto, non è detto che, se il quesito fosse stato diverso (ad es., coinvolgendo un numero inferiore di Comuni), i cittadini avrebbero votato allo stesso modo. Dunque, di fronte al parere negativo di alcune delle popolazioni interessate, procedere alla fusione rispetto ad alcuni dei Comuni coinvolti vorrebbe dire mettere a dura prova i principi costituzionali summenzionati forse in misura ancora maggiore, in quanto non solo non verrebbe dato alcun rilievo al giudizio della/e popolazione/i contraria/e, ma anche il parere favorevole espresso dalle altre popolazioni interessate sarebbe stato indotto da un quesito diverso rispetto alla fusione operata successivamente⁶².

Si potrebbe obiettare che tutte queste siano questioni di minore rilevanza, dal momento che – come già ribadito – il Consiglio regionale potrebbe comunque procedere alla fusione nonostante il parere contrario/favorevole sia di uno o più Comuni coinvolti, che della stessa maggioranza delle popolazioni interessate, non essendo in alcun modo vincolato dall’esito della consultazione referendaria. Tuttavia, almeno sul piano *politico*, non può essere totalmente ininfluenza il parere delle popolazioni interessate: se il Consiglio regionale calabrese intenderà proseguire nel procedimento dovrà assumersene quindi la non trascurabile responsabilità politica, anche motivando le ragioni a fondamento della propria scelta (ad es., la ricerca di maggiore efficienza), con possibili conseguenze *giuridiche* sulla tenuta della Giunta e quindi del Consiglio regionale⁶³. È bene tenere a mente che discrezionalità politica non è arbitrio⁶⁴.

Per quanto riguarda il punto *sub b)*, ovvero la situazione finanziaria del Comune di Cosenza, è utile rammentare che l’art. 5, c. 5, l. n. 15/2006, stabilisce che «la Regione eroga, per dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari nella misura prevista dal Programma regionale di riordino

⁶¹ Cfr., per tutti, A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 47 ss. e D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. Profili costituzionali*, in *Rivista Il Gruppo di Pisa*, n. 1, 2019, p. 91 ss.

⁶² Un’operazione siffatta è avvenuta in Veneto. Cfr. C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale*, *op. cit.*, p. 528, nt. 17.

⁶³ Tale onere motivazionale potrebbe essere legato all’obbligo, gravante sul Consiglio regionale, di deliberare «relativamente al progetto di legge o di provvedimento sottoposto a referendum consultivo entro 60 giorni dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale dei risultati del referendum» (art. 45, l. n. 13). Per un caso simile del Piemonte, cfr. R. MEDDA, *Il procedimento di fusione tra Comuni nell’esperienza piemontese: problematiche e prospettive*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2019, p. 128 ss. e G. BOGGERO, *Un referendum consultivo con effetti vincolanti?*, *op. cit.*, p. 1078, oltre che T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, Sent. n. 1228/2018.

⁶⁴ V. anche A. CHIAPPETTA, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2018, p. 1 ss.

territoriale di cui all'articolo 20 della presente legge»⁶⁵. La disposizione costituisce un vero e proprio obbligo in capo alla Regione che, assieme alla disposizione statale del medesimo tenore vista *supra* (cfr. nt. 35), potrebbe aver rappresentato la “molla” politica sottostante il procedimento di fusione. Orbene, il Comune di Cosenza è attualmente in “dissesto attivo”: infatti, qualche anno fa, l'ente ha dichiarato il dissesto finanziario, per poi di recente tentare il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, approvando un piano di riequilibrio di durata ventennale (dal 2022 e fino al 2041) – per il ripiano della massa passiva (148.135.320,37 euro complessivi) – dichiarato inammissibile dalla Corte dei Conti (Sez. reg. di controllo) con delibera n. 102/2023/PRSP⁶⁶. Dunque, è sensato domandarsi se ci fosse (e ci sia) il rischio che i cittadini dei Comuni di Castrolibero e Rende debbano “sopportare” il peso del dissesto finanziario del Comune di Cosenza. In altre parole, bisogna verificare quale possa essere il rapporto tra le vicende finanziarie pregresse di quest'ultimo e il futuro bilancio del nuovo ente. Proprio la necessità di costituire il nuovo bilancio «impone di coordinare i dati in uscita degli enti locali che si estinguono»⁶⁷. Il nodo principale è rappresentato dalla successione dei debiti e dei contratti di durata, poiché non è possibile «l'immediato consolidamento dei bilanci di tutti i Comuni interessati in quello di fusione»⁶⁸, per via dell'intervento di approvazione del piano d'estinzione riservato ad un decreto del Ministro dell'Interno *ex art. 256 TUEL*, che dovrà indicare i valori finali della procedura di liquidazione «“assemblabili” (...) nel bilancio di fusione»⁶⁹. A quanto detto, si aggiunge che, finora, la massa attiva «si

⁶⁵ Art. 20, c. 3: «Il Programma prevede: a) l'erogazione di un contributo finanziario straordinario, una tantum, al momento della fusione dei Comuni (...)».

⁶⁶ Il dissesto finanziario era stato dichiarato con deliberazione del Consiglio comunale n. 51, 11 novembre 2019, mentre il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con deliberazione n. 30, 18 ottobre 2022 e il Piano di riequilibrio approvato con deliberazione n. 3, 17 gennaio 2023. La Corte dei Conti ha chiarito che «secondo la normativa vigente (art. 245 TUEL) soggetti del risanamento sono, da un lato, l'organo straordinario di liquidazione che procede al ripiano dell'indebitamento pregresso e dall'altro gli organi istituzionali dell'ente il cui compito è quello di assicurare “condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto”. Il risanamento (...) deve essere conseguito entro il termine di cinque anni decorrenti da quello in cui viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato». Pertanto, «l'interpretazione sistematica delle norme del titolo VIII del d.lgs. n.267/2000 non consente, in pendenza di una procedura “straordinaria” di dissesto, il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale per far fronte a nuovi disavanzi né di assorbire, in tutto o in parte lo squilibrio che è già oggetto di una procedura di dissesto (...). Vi è una sola ipotesi in cui il ricorso al piano di riequilibrio è consentito a un ente in stato di “dissesto attivo” (...) Si intende fare riferimento all'art. 256, comma 12 TUEL, che prevede la possibilità per l'ente dissestato di ricorrere al piano di riequilibrio quando la gestione dell'OSL presenta “un'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, tale da compromettere il risanamento dell'ente”. Tale previsione (...) costituisce uno dei “rimedi straordinari” attivabili in caso di insufficienza della massa attiva della gestione liquidatoria non altrimenti rimediabile. Non può, invece, riferirsi alla gestione del bilancio riequilibrato che (...) dopo la dichiarazione di dissesto, è separata da quella affidata all'organo straordinario di liquidazione».

⁶⁷ Così E. JORIO, *Fusioni e dissesti, l'ipotesi di un intervento regionale*, in *NT+ Enti Locali & Edilizia - Il Sole 24 ORE*, 26 novembre 2024.

⁶⁸ E. JORIO, *La fusione dei Comuni: un istituto che pone innumerevoli interrogativi*, in *Astrid Rassegna*, n. 17, 2024, pp. 3-4. L'A. (pp. 4-5) suggerisce altresì una soluzione alternativa con il coinvolgimento attivo della Regione.

⁶⁹ E. JORIO, *La fusione dei Comuni*, *cit.*, p. 4. Cfr. sent. n. 4/2023 SS.RR., per la quale (pt. 16.4 – 16.6): «il bilancio dell'ente territoriale si separa in due tronchi, entrambi vincolati al risultato finale dell'art. 265 comma 1 TUEL. Segnatamente: (a) il bilancio *in bonis*, gestito dall'amministrazione in carica, deve essere raggiungere il pareggio sulla base dello schema “stabilmente riequilibrato” (art. 259 TUEL) e non produrre nuovi disavanzi (art. 268); (b) la gestione del bilancio

è rivelata insufficiente a coprire i debiti pregressi⁷⁰, tant'è che, con la deliberazione n. 1043/2024, la Commissione straordinaria di liquidazione «ha approvato il ricorso a un mutuo statale ventennale per quasi 30 milioni di euro, destinati a coprire i debiti da dissesto accumulati prima del 2001»⁷¹. Di conseguenza, sembra possibile che parte dei debiti derivanti dalla procedura di dissesto giunga a carico del nuovo ente, a seguito della fusione. È pur vero che, come già detto *supra*, la pressione fiscale sui cittadini nel nuovo costituendo Comune di “Città unica” potrebbe essere differenziata (in base ai territori degli enti estinti) per almeno cinque esercizi finanziari (art. 1, c. 132, l. Delrio).

Per quanto riguarda il punto *sub c)*, ovvero la situazione politico-istituzionale, bisogna dar conto di almeno due diverse problematiche: da un lato, il commissariamento del Comune di Rende; dall'altro, l'impatto dell'esito referendario sulla prosecuzione del procedimento di fusione.

In primo luogo, in un momento in cui la presenza degli organi di indirizzo politico e amministrativo avrebbe potuto rappresentare un'ulteriore garanzia per lo svolgimento di un corretto procedimento di fusione, il commissariamento del Comune di Rende è stato prorogato per altri sei mesi⁷². Dunque, anche qualora il procedimento di fusione continuasse, il potere di impulso e partecipazione dei Commissari prefettizi sarebbe – nei fatti – ridotto. Basti pensare al Comitato consultivo dei sindaci – che, come visto *supra*, svolge funzioni non trascurabili di natura politica (ad es., emissione del parere sul bilancio di previsione) – al quale spetta il compito di coadiuvare il Commissario nominato per la transizione al nuovo ente: *rebus sic stantibus* chi, dotato di rappresentanza politica, siederebbe in quel consesso? Verosimilmente, ragioni di opportunità dovrebbero indurre ad una rimeditazione delle tempistiche della fusione, per

dissestato, di competenza dell'OSL, deve condurre ad un saldo finale, espresso nel rendiconto di cui all'art. 256, co. 11, TUEL, di pareggio sostanziale o al massimo, con un disavanzo residuo ed effettivo che, confluendo nel risultato di amministrazione del bilancio *in bonis*, non generi la necessità di vincoli o accantonamenti tali da provocare un nuovo dissesto (...). Al termine del dissesto, infatti, il saldo disponibile del bilancio riunificato, deve risultare rispettoso del principio della competenza finanziaria rinforzata (...) e deve basarsi su coperture che assicurino la “sostenibilità finanziaria”, ossia su flussi di cassa propria, sufficienti a sostenere i pagamenti (...). Ove ciò non sia possibile, e la gestione dell'OSL impedisca all'ente di raggiungere un “reale risanamento finanziario, il Ministro dell'interno, d'intesa con il sindaco dell'ente locale interessato, dispone con proprio decreto, sentito il parere della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, la prosecuzione della procedura del dissesto”».

⁷⁰ Così M. MERCURI, *Cenni sulla fusione tra Cosenza, Rende e Castrolibero: approfondimento sulla situazione finanziaria del Comune di Cosenza*, in *opencalabria.com*, 15 novembre 2024: «mentre i debiti anteriori al 2001 possono beneficiare di una copertura parziale tramite mutui statali, i debiti successivi non godono dello stesso sostegno», dato che la l. cost. n. 3/2001 ha «limitato il concorso statale al finanziamento delle passività pregresse, richiedendo che eventuali risorse aggiuntive siano reperite a livello comunale o tramite interventi straordinari regionali». Per un'utile analisi sulla “sostenibilità” della fusione, a partire da spese ed entrate correnti, v. ID., *Cenni sulla fusione tra Cosenza, Rende e Castrolibero: aspetti economico-finanziari*, in *opencalabria.com*, 6 novembre 2024.

⁷¹ Così M. MERCURI, *Cenni sulla fusione tra Cosenza, Rende e Castrolibero: approfondimento sulla situazione finanziaria*, cit.

⁷² Consiglio dei Ministri n. 97, 27 settembre 2024.

consentire alla comunità rendese democraticamente rappresentata (dunque non dal suo Commissario) di dotarsi nuovamente di organi di indirizzo politico e amministrativo nel pieno delle loro funzioni⁷³.

In secondo luogo, se è vero – come già visto *supra* – che il risultato referendario ha visto prevalere chiaramente il “No” sia nella somma dei voti (riesumando il “bacino elettorale unico”), che in due Comuni su tre (Rende e Castrolibero: quelli più piccoli), è altrettanto vero che i dati elettorali precedentemente riportati assumono un rilievo politico e sociologico parziale (se non modesto), a causa della ricordata altissima percentuale di astensione (26% degli aventi diritto complessivi: insomma, ha votato una minoranza del tutto esigua)⁷⁴. In ogni caso, nonostante la scarsa partecipazione popolare, difficilmente il Consiglio regionale potrebbe disinteressarsi dell’esito del referendum, pur solo consultivo. Intanto, perché *giuridicamente*, a mente dell’art. 44, c. 2, l. n. 13/1983, la proposta referendaria si intende “accolta” qualora abbia ottenuto “la maggioranza dei voti validi” (comunque si computino), cosa che non è avvenuta. Poi, perché *politicamente* la Regione, ove decidesse di realizzare comunque la fusione, potrebbe dare l’impressione di dar vita ad un atto autoritario, in quanto *contrario* al parere espresso dalla “maggioranza” dei cittadini – *rectius*: dalla minoranza attiva – ma soprattutto *in assenza* di una chiara indicazione da parte di un numero rilevante di interessati. Infatti, la stragrande maggioranza degli interessati (il 74 % degli aventi diritto) non ha votato, manifestando quantomeno indifferenza alla proposta.

4. Conclusioni provvisorie: la necessità di un bilanciamento tra principi costituzionali (democratico/autonomistico e di efficienza amministrativa)

La fusione di Comuni può davvero essere l’antidoto alla estrema “pulviscolarità” comunale, soprattutto per una Regione come la Calabria: attraverso la ricerca di una porzione territoriale adeguata all’erogazione dei servizi è possibile non soltanto migliorare la qualità di questi ultimi⁷⁵, al contempo garantendo un

⁷³ Peraltro, proprio allo scopo di differire le tempistiche, la relativa Commissione permanente sarebbe stata “impegnata” dal *plenum* all’approvazione di un emendamento che differisca la data di entrata in vigore della legge di istituzione del nuovo Comune dal 1° febbraio 2025 al 1° febbraio 2027.

⁷⁴ Su base comunale, il dato dell’affluenza più alto è stato registrato a Castrolibero, con il 44,7% degli aventi diritto; meno bene a Rende, con il 33,2%. Cosenza ineffabile: si è espresso soltanto il 19,12% degli elettori. È abbastanza chiaro che il dato sull’affluenza risenta della non vincolatività dell’esito referendario, orientando così il comportamento degli elettori (sul punto, cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali*, cit., p. 1399). Comunque, *politologicamente*, il risultato di Cosenza – alla luce del 30% di No, percentuale minoritaria ma significativa – dovrebbe indurre ad ulteriori riflessioni. A ciò si aggiunga anche la questione relativa alla denominazione che vedeva in due casi su tre la totale espunzione dei riferimenti ai Comuni di Rende e Castrolibero, sembrando quasi un’incorporazione (v. secondo quesito referendario).

⁷⁵ Cfr. S. IOMMI, *I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1, 2013, p. 1; v. anche W. NOCITO, *Lo Stato regionale alla luce di un ventennio di riforme e nel prisma dell’esperienza e della riflessione dottrinale: un modello aperto che richiede un approccio di realismo critico*, in *La cittadinanza europea*, n. 1, 2021, p. 287 ss.

risparmio economico – per mezzo di economie di scala e riducendo i cc.dd. costi espliciti e i cc.dd. costi impliciti⁷⁶ – senza che ciò “attenti” all’identità delle popolazioni interessate.

Provando a dar conto di quanto affermato, è necessario chiarire però che, per perseguire tale finalità non è possibile, da un lato, sacrificare il principio democratico e quello autonomistico sull’altare dell’efficienza amministrativa, così come, da un altro lato e specularmente non è possibile mettere totalmente da parte la giusta esigenza di efficienza amministrativa (economie di scala, agevolazioni fiscali, possibilità di nuove assunzioni, ecc.) in nome di un astratto principio democratico, nemmeno confermato da una reale partecipazione maggioritaria degli interessati che, talvolta, cela persino un becero campanilismo (e desideri di conservazione di poltrone/cariche: consiglieri comunali, assessori, sindaci).

Per un verso è giusto che la Regione persegua l’efficienza amministrativa per mezzo del riordino dei Comuni, in modo tale da dare veste giuridica a trasformazioni della realtà (aree urbane non metropolitane, conurbazioni) che ormai riflettono l’incongruenza tra confini comunali e dimensione degli interessi da soddisfare. Anzi, è grave che in un ventennio siano state realizzate soltanto due fusioni, avvenute quantomeno nella Provincia di Cosenza che, più delle altre (vista l’estensione e il numero di Comuni), necessita di processi di riordino territoriale. Invero analoghi problemi si riscontrano nella Città metropolitana di Reggio Calabria, dove sono assenti iniziative di fusione che precipuamente spetterebbe a tale ente promuovere. Infatti, la Regione – assieme agli enti di area vasta – dovrebbe non soltanto incentivare maggiormente le fusioni, ma sostenere le Unioni quale momento prodromico ad una futura fusione⁷⁷. *Rebus sic stantibus* è noto che la fusione “ideale” riguardi territori (*rectius*: Comuni) con una collaborazione amministrativa pregressa – *id est*: omogeneizzazione degli atti amministrativi generali (regolamenti, piani, finanche prassi) – e che, senza avere situazioni finanziarie complesse, «presentino già un certo livello di omogeneità nelle scelte di politica fiscale»⁷⁸.

Per un altro verso è altrettanto giusto che i procedimenti di fusione, anche se non “nati dal basso” – che, invero, sarebbe la condizione preferibile – siano sostenuti/condivisi dalle popolazioni interessate, proprio al fine di garantire il rispetto dei principi democratico e autonomistico: di fronte ad una risposta fortemente negativa da parte delle popolazioni interessate, la Regione dovrebbe astenersi dal proseguire

⁷⁶ V. ISTITUTO IRPET, *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, in www.irpet.it, 2014, p. 9 ss.: i costi espliciti (...) trovano cioè una corrispondente voce di spesa nei bilanci comunali, in particolare nella spesa per funzioni generali di amministrazione, e i costi nascosti (...) assimilati a esternalità negative a carico della collettività, che assumono la forma di costi di transazione, mancata attivazione di servizi pubblici specializzati, perdita di attrattività nei confronti di nuove famiglie e imprese (...).

⁷⁷ Sulla necessità di un generale riordino del sistema delle autonomie locali v. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, n. 1, 2015, p. 2 ss.; ID., *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2017, p. 899 ss.; ID., *Per un generale “riordino territoriale” dell’Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2021, p. 127 ss.

⁷⁸ Cfr. M. DE DONNO - C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento*, cit., p. 303 ss.

nel procedimento, piuttosto “procedimentalizzando il dissenso” attraverso il coinvolgimento degli interessati in ulteriori fasi istruttorie⁷⁹.

Comunque, due potrebbero essere gli accorgimenti giuridico-politici per una fusione ottimale. Per garantire il perseguimento della massima efficienza amministrativa possibile, dovrebbe essere valorizzato il momento di predisposizione dello *studio di fattibilità*, la cui precipua funzione conoscitiva permetterebbe di orientare in modo più chiaro le scelte del decisore politico. Tale studio consentirebbe il confronto tra l'organizzazione e i costi del Comune nascente (per fusione) rispetto ad un Comune di pari popolazione già esistente, allo scopo di individuare eventuali economie di scala muovendo da una ricognizione delle condizioni strutturali degli enti interessati alla fusione⁸⁰. Chiaramente, non è un'analisi da “Nostradamus”, avendo anch'essa sia *possibili incognite*, tra le quali il ruolo dei rappresentanti politici e l'impatto del sostegno popolare sul procedimento di fusione, che *limiti strutturali*, tra i quali non soltanto «la diversa estensione territoriale, dati ed informazioni che, soprattutto per i dati di natura finanziaria, non sempre sono direttamente comparabili, specifiche vocazioni territoriali che modificano l'allocazione delle risorse pubbliche su alcune politiche pubbliche piuttosto che su altre». Perciò, lo studio di fattibilità, non solo quale ausilio tecnico alla decisione politica, può essere un valido strumento anche per la futura istituzione della c.d. Città unica che, consentendo la ponderazione di vantaggi e svantaggi, permetta al dibattito pubblico (quindi, soprattutto alle popolazioni interessate) di formarsi un'opinione consapevole, che non sia basata soltanto su elementi identitari. È plausibile, infatti, che l'elemento identitario, assieme alla diminuzione dei “luoghi” della democrazia e della rappresentanza politica, abbiano un ruolo determinante nel far arenare le fusioni di Comuni⁸¹. Basti pensare che, a seguito della fusione, la “Città unica” cui qui si è accennato conterebbe oltre 100mila abitanti, avendo diritto a 40 consiglieri comunali (art. 37, c. 1, lett. d, TUEL); attualmente, invece, i tre Comuni esprimono in totale 86 consiglieri comunali (Cosenza 40, Rende 30 e Castrolibero 16, ex art. 37, c. 1, TUEL). Che sia questo uno dei motivi del voto negativo... Per scongiurare il rischio summenzionato e garantire il principio autonomistico (decentramento amministrativo e autogoverno), si potrebbe applicare l'art. 5, c. 3, l. reg. n. 15/2006, che non soltanto ribadisce che il nuovo Comune debba «assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi nell'ambito dei territori coincidenti con le preesistenti istituzioni comunali», ma anche che la via per garantire tali forme di partecipazione e decentramento possa consistere nell'istituzione dei

⁷⁹ Cfr. R. MEDDA, *Il procedimento di fusione tra Comuni nell'esperienza piemontese*, cit., p. 136 ss.

⁸⁰ Così G. XILO, *Lo studio di fattibilità nel processo di fusione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2012, p. 63 ss., per il quale alcune dimensioni analizzabili dal piano di fattibilità potrebbero riguardare il territorio, la popolazione e l'economia, la rappresentanza e la partecipazione, il bilancio e le risorse finanziarie, l'organizzazione dei Comuni e dei servizi pubblici locali, le relazioni con gli Ato (ambiti territoriali ottimali), la normativa vigente e le opinioni degli stakeholders. Per un'ampia prospettiva sugli studi di fattibilità v. anche F. VENTURA – F. RAVAIOLI, *La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2012, p. 71 ss.

⁸¹ Cfr. G. CAMPANA, *L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2012, p. 86 ss.

Municipi (c. 4), eventualmente con organi eletti a suffragio universale diretto (art. 16 TUEL)⁸². In base al diverso rapporto tra “centro” (Comune nato da fusione) e “periferia” (territori dei precedenti Comuni), da un punto di vista teorico è stato possibile individuare tre modelli di decentramento municipale, ovvero *informativo*, *consultivo* e *partecipativo-federativo*, i quali si collocano in punti diversi dello spettro della partecipazione politica e del decentramento amministrativo.

Il modello *informativo*, quello più blando, «tiene in considerazione la necessaria informazione dei Municipi rispetto alle scelte assunte centralmente, ma senza potere di intervento degli stessi su tali scelte, anche laddove interessino direttamente il proprio territorio»⁸³.

Il modello *consultivo*, invece, riconosce uno spazio di intervento maggiore ai Municipi, in quanto possono «intervenire nel processo decisionale sia *ex ante*, nella definizione delle politiche, sia *ex post* nella loro implementazione concreta»⁸⁴: così, è possibile incidere sulle scelte di governo, al contempo riconoscendo correttamente l’“ultima parola” al Comune.

L’ultimo modello, quello *partecipativo-federativo*, prevede una condivisione del potere decisionale tra i Municipi e il nuovo Comune: «quest’ultimo potrà effettuare delle scelte solo dopo aver consultato gli organi territoriali (...) che potrebbero prevedere anche una ampia partecipazione popolare»; tuttavia, l’adozione di questo modello, soprattutto nel caso di fusioni poco condivise, potrebbe comportare il rischio di una forte contrapposizione tra gli organi di indirizzo politico, aggravate dai possibili personalismi derivanti dall’elezione diretta degli stessi.

Dunque, l’istituzione dei Municipi potrebbe essere adottata anche da Cosenza, Rende e Castrolibero qualora decidessero di proseguire nel progetto di fusione: già in sede di predisposizione anticipata dello Statuto “provvisorio” dell’ente, infatti, sarebbe possibile delineare i rapporti tra “centro” e “periferia”, scegliendo il modello più adeguato tra quelli testé riportati. Forse, l’adozione del modello consultivo, attraverso il coinvolgimento procedimentalizzato delle popolazioni dei Comuni “fusi”, potrebbe allontanare l’idea di una “predatoria annessione” nel Comune più grande di quelli più piccoli e rappresentare il giusto compromesso tra istanze efficientistiche e identitarie⁸⁵.

⁸² Per un approfondimento sui municipi elettivi, v. D. RUMPIANESI, *La fusione dei Comuni Valsamoggia*, cit., p. 465 ss.

⁸³ G. CAMPANA, *L’analisi del riassetto istituzionale*, cit., p. 91.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 91.

⁸⁵ Sulla “mutevolezza” delle identità territoriali v. S. IOMMI, *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, in *lavoce.info*, 20 gennaio 2014.