

Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale

Cosimo Tommasi

La fusione per incorporazione, introdotta dal comma 130 della legge n. 56 del 2014, si qualifica come strumento potenzialmente rilevante per la riorganizzazione del territorio comunale in termini di adeguatezza dimensionale, organizzativa e funzionale. Tuttavia, l'impatto concreto che l'istituto riuscirà a produrre sul riassetto della mappa municipale appare negativamente condizionato dalle forti resistenze identitarie e dall'orientamento interpretativo della Corte costituzionale. Con sentenza n. 50 del 2015, la Corte riconduce la fusione per incorporazione nella competenza legislativa esclusiva statale, riducendo così le prospettive di differenziazione su base regionale e creando un ingiustificato distinguo tra fusione "tradizionale" e fusione per incorporazione.

1. I processi di fusione nell'evoluzione attuativa della legge Delrio

Con la legge 7 aprile 2014, n. 56, il legislatore statale ha inteso fissare le basi normative su cui fondare la realizzazione di un ambizioso processo di riforma delle autonomie locali ispirato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione¹.

A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge, definita come «un nuovo patto per la Repubblica», il processo attuativo ancora in atto, e con esiti tutt'altro che scontati, pone dei seri dubbi sulla direzione intrapresa e sull'inquadramento dei principi che concretamente ispirano il percorso stesso.

La possibilità di confermare il giudizio espresso da alcuni, già nell'immediata entrata in vigore della legge, in termini di «svolta epocale», pare

(1) Per una disamina approfondita della legge 56/2014: L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014; F. FABRIZZI, G. SALERNO, (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Napoli, Jovene, 2014.

oggi dipendere dall'impatto che avranno gli stringenti vincoli di bilancio – imposti dalla legge 190/2014 – su alcuni rilevanti passaggi attuativi della riforma² e, in misura di certo non meno importante, dalla capacità di coesione e cooperazione tra i vari livelli di governo coinvolti nella realizzazione del nuovo disegno istituzionale.

In relazione a quest'ultimo aspetto, un punto di prima rottura è già emerso nel giugno del 2014 con i ricorsi di legittimità costituzionale presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) avverso 58 commi dell'unico articolo della legge 56/2014³.

Le censure delle Regioni ricorrenti, concentrate soprattutto sul riparto competenziale *ex art.* 117, comma secondo, lett. *p*), e comma quarto, Cost., sono state respinte *in toto* dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50/2015.

La decisione, che ha sollevato non poche critiche con riguardo all'*iter* logico-argomentativo seguito⁴, affronta le questioni relative alle doglianze regionali suddividendole per quattro categorie: disciplina delle Città metropolitane; ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province; procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province; disposizioni su Unioni e fusioni di Comuni.

In sostanza, il giudizio di legittimità costituzionale ha interessato tutti i pilastri fondamentali della legge 56/2014. Pertanto, il totale rigetto delle questioni sollevate dalle ricorrenti assume particolare importanza nel consolidare l'impianto riformatore della legge, avviandolo – «in attesa della riforma del Titolo V»⁵ – ad una piena attuazione.

(2) G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7, 2015, p. 5.

(3) Ricorso Regione Puglia n. 44, depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014; ricorso Regione Campania n. 43, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014; ricorso Regione Veneto n. 42, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014; ricorso Regione Lombardia n. 39, depositato in Cancelleria il 6 giugno 2014.

(4) In questa direzione A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio, Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Aic*, 2, 2015.

(5) La stessa formula viene utilizzata dalla legge 56/2014, in particolare ai commi 5 e 51. Inol-

Occorre premettere che in questa sede preme focalizzare l'attenzione sulla disciplina delle fusioni di Comuni, ed in particolare sul procedimento di fusione per incorporazione disciplinato dal comma 130 della legge 56/2014 ed oggetto, anch'esso, di valutazione da parte della Consulta. La questione, che a tratti può apparire in secondo piano rispetto alle altre disposizioni impugnate, assume un rilievo decisivo per valutare – nei confini tracciati dalla giurisprudenza costituzionale – l'evolversi degli equilibri istituzionali tra i livelli di governo coinvolti nel processo di riordino territoriale in termini di buon andamento (art. 97 Cost.) ed adeguatezza funzionale (art. 118 Cost.).

D'altronde il profilo attinente al riordino strutturale della mappa municipale è interdipendente con i restanti obiettivi della riforma, che coinvolge tutti i livelli di governo locale.

Così appare evidente che l'effettiva riallocazione delle funzioni provinciali “non fondamentali” – prevista dal comma 89 della legge 56/2014 ed oggetto di recenti interventi legislativi regionali⁶ – sia strettamente legata alla concreta capacità amministrativa dei Comuni. La possibilità di ridistribuire “verso il basso” le funzioni amministrative spettanti in passato alle Province, scongiurando così un incondizionato riaccentramento regionale, dipende anche dal raggiungimento di livelli dimensionali e funzionali adeguati degli enti comunali, attraverso processi di riordino in senso associativo ma anche strutturale⁷.

Valutare quindi la posizione della giurisprudenza costituzionale rispetto alla potestà legislativa intesa a governare un importante segmento

tre, il riferimento alla prospettata riforma costituzionale appare anche nella sentenza n. 50/2015 Corte cost., punto 3.4.2. del Considerato in diritto, in cui la Corte osserva come la c.d. legge Delrio abbia «solo determinato l'avvio della nuova articolazione degli Enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale».

(6) L'attuazione del riordino funzionale ha trovato sinora riscontro solo in quattro leggi regionali. In particolare: l.r. 22/2015, Regione Toscana; l.r. 10/2015, Regione Umbria; l.r. 15/2015, Regione Liguria; l.r. 13/2015, Regione Marche. Per un'analisi approfondita dei processi legislativi regionali in corso: S. NERI, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”*, in *federalismi.it*, 11, 2015.

(7) Cfr. G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 786 ss.; C. TUBERTINI, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale. Le norme in materia di Unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 794 ss.

del riordino territoriale, com'è quello dei processi di fusione, è un passaggio fondamentale per comprendere se una buona parte dell'orientamento attuativo della c.d. legge Delrio si diriga verso modelli di uniformità o differenziazione cooperativa su base regionale.

2. La distinzione legislativa e fattuale tra fusione di Comuni ed incorporazione

In base alla disciplina introdotta dalla legge 56/2014 è possibile distinguere, a livello legislativo, due tipologie di fusione tra Comuni: una fusione "tradizionale" che produce, come primo effetto, l'estinzione giuridica dei Comuni interessati dal processo aggregativo e la costituzione di un nuovo Comune⁸; una fusione per incorporazione, in cui la soppressione di uno o più Comuni agisce in corrispondenza della sostanziale continuità giuridica del Comune incorporante, benché la legge preveda la possibilità di una sua diversa denominazione⁹.

La prima tipologia di fusione, pur essendo oggetto della disciplina statale già dal 1990, solo negli ultimi anni ha registrato un deciso riscontro applicativo¹⁰, ancorché la frammentazione comunale rimanga un fenomeno ancora non superato all'interno della mappa amministrativa italiana¹¹. La fusione per incorporazione acquisisce una prima definizione normativa a livello statale con la legge 56/2014, tuttavia alcune discipline regionali di riordino territoriale menzionano, già da tempo, tale ipotesi tra quelle di mutamento delle circoscrizioni comunali¹².

(8) Tale tipologia di fusione è disciplinata dall'art. 15 TUEL, così come modificato dal comma 117 della legge 56/2014.

(9) Vedi comma 130, legge 56/2014.

(10) Tra il 1995 e il 2011 si sono realizzate solo 9 fusioni che hanno coinvolto 24 Comuni. Tra il dicembre 2013 e il febbraio 2014 si sono registrate 26 fusioni che hanno coinvolto 61 Comuni. Dal 1° gennaio 2015 si sono realizzate già 3 fusioni. Dati contenuti in: *Atlante dei Piccoli Comuni 2014*, realizzato dal Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani ANCI-IFEL, p. 271 ss.

(11) Nei dati relativi al 2014, i piccoli Comuni italiani (cioè i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) costituivano il 70,0% delle 8.057 realtà comunali presenti sul territorio nazionale.

(12) In questa direzione si possono citare le seguenti discipline regionali: l.r. 143/1973 Regione Abruzzo, art. 8, «Istituzione di nuovi Comuni», prevede l'ipotesi di «incorporazione di uno o più Comuni in altro Comune contiguo», precisando che «l'incorporazione, ai fini della presente legge, è equiparata alla fusione di Comuni, mediante l'istituzione di un Comune nuovo»; l.r. 54/1974 Re-

Dal punto di vista fenomenico, l'incorporazione, come «vicenda per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva»¹³, ha avuto una pratica esplicazione già dopo la legge n. 2248 del 1865 sull'unificazione amministrativa e soprattutto durante le politiche autoritarie di matrice fascista¹⁴. Occorre notare, però, che, se negli anni successivi al 1865, e sino alla metà del secolo scorso, la pratica incorporativa ha avuto un sensibile impatto sull'ordine locale¹⁵, viceversa, delle 38 fusioni realizzate tra il 1995 ed il 2014 nessuna può definirsi tecnicamente come fusione per

gione Campania, art. 3, afferma che «Ai fini della disciplina di cui alla presente legge regionale: l'incorporazione di un Comune in un altro della medesima Provincia è equiparata all'ipotesi contemplata alla lettera *a*) del precedente articolo 2 [cioè la fusione tra Comuni]»; l.r. 25/1992 Regione Veneto, art. 3, puntualizza: «La variazione delle circoscrizioni comunali può consistere: [...] nella incorporazione di uno o più Comuni all'interno di altro Comune»; l.r. 10/1995 Regione Marche, art. 3, «Mutamento delle circoscrizioni comunali», specifica che «Il mutamento delle circoscrizioni comunali può aver luogo nei seguenti casi: *a*) incorporazione di un Comune in un altro contermini; *b*) distacco di una frazione o borgata da un Comune e sua incorporazione in un Comune contermini; [...] Ai fini della presente legge, all'incorporazione di Comune in altro Comune contermini devono applicarsi le stesse disposizioni poste in materia di fusione di due o più Comuni contermini»; l.r. 24/1996 Regione Emilia-Romagna, art. 20, «Norme interpretative», al comma 2 stabilisce che «Ai fini della presente legge, l'unificazione in un solo Comune di più Comuni preesistenti realizzata attraverso l'incorporazione di uno o più Comuni in un altro contiguo deve intendersi equiparata alla fusione di Comuni operata mediante istituzione di un Comune nuovo»; l.r. 29/2006 Regione Lombardia, la quale, pur non facendo espressamente riferimento all'incorporazione, nell'art. 5, «Mutamento circoscrizioni comunali», parla di «aggregazione di un Comune ad altro Comune contiguo»; l.r. 68/2011 Regione Toscana, art. 64, «Contributi per fusioni ed incorporazioni», stabilisce che «In caso di fusione o incorporazione di due o più Comuni, se la legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione non stabilisce alcun contributo in favore del Comune, è concesso un contributo pari a 150.000,00 euro per ogni Comune originario per cinque anni fino ad un massimo di 600.000,00 euro per il nuovo Comune a decorrere dall'anno successivo all'elezione del nuovo Consiglio comunale»; l.r. 34/2014 Regione Puglia, art. 6, «Fusione di Comuni», comma 4, specifica che «Su richiesta dei Comuni interessati alla fusione, che può avvenire anche per incorporazione, deliberata dai rispettivi Consigli comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo Comune».

(13) La formula è la stessa richiamata dalla Corte cost. in sent. n. 50/2015, Considerato in diritto, par. 6.2.2.

(14) Per una completa disamina dell'assetto locale nel periodo in considerazione: G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro, Meridiana Libri, 1999.

(15) A mo' di esempio: in Emilia-Romagna, il Comune di Mortizza aggregato al Comune di Piacenza con regio decreto 8 luglio 1923, n. 1729; in Liguria, il Comune di Poggi incorporato nel Comune di Imperia con regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2360; in Campania, i Comuni di Soccavo, Pianura, Secondigliano incorporati nel Comune di Napoli con regio decreto 3 giugno 1926, n. 1002; in Trentino-Alto Adige, che tra il 1923 e il 1931 ha contato 96 incorporazioni nella sola Provincia di Bolzano, i Comuni di Maia Alta e Maia Bassa incorporati nel 1923 nel Comune di Merano.

incorporazione. Infatti, in questi ultimi casi, in linea con la legislazione statale precedente alla legge 56/2014, si è sempre proceduto all'estinzione di tutte le realtà comunali coinvolte nel processo aggregativo in funzione della creazione di un nuovo Comune.

Per comprendere se in futuro l'incorporazione potrà avere un concreto risvolto applicativo, occorre partire dall'analisi delle due forme di fusione tra Comuni (quella "tradizionale" e quella "per incorporazione"), distinguendo, *in primis*, il loro diverso configurarsi sia sul piano legislativo che su quello applicativo-strategico.

Dal punto di vista legislativo, la disciplina del comma 130 da un lato richiama il procedimento previsto dal comma 1 dell'art. 15 TUEL, per cui l'incorporazione sarà disposta con legge regionale e previo *referendum* delle popolazioni interessate; dall'altro lato pone, per la "nuova" fusione, degli elementi caratterizzanti.

In questa direzione, in primo luogo, il legislatore statale si preoccupa di definire le conseguenze del nuovo processo aggregativo, stabilendo che «il Comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Come prima ed immediata considerazione, si deduce che al processo di fusione non corrisponde la creazione di un nuovo Comune, bensì la modifica dei confini del Comune incorporante. Tale conseguenza porta con sé importanti ricadute sia sul profilo finanziario che rappresentativo.

Sul versante finanziario, appare evidente che il Comune incorporante dovrà farsi carico di tutte le situazioni attive e passive del Comune incorporato. È intuibile quindi che la volontà politica di portare a termine il processo aggregativo dipenderà, in parte, dall'omogenea situazione finanziaria dei Comuni interessati dal processo.

Sul versante rappresentativo emerge che, quantomeno sino alle prime elezioni comunali *post*-fusione, gli organi del Comune risultante dall'aggregazione saranno solo quelli espressione dell'ente incorporante. Saranno tali organi a dover gestire la delicata fase riorganizzativa, attuando, tra l'altro, la parte garantistica del comma 130 per le comunità incorporate (sprovviste quindi di propri rappresentanti) in forza della

quale: «lo Statuto del Comune incorporante prevede che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo Statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Infine, la norma testé richiamata stabilisce due specificazioni in merito al percorso procedurale di fusione. In questo senso: da un lato, impone che il *referendum* consultivo *ex art. 133 Cost.*, in base alle discipline regionali, debba svolgersi «prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione»; dall'altro, riconosce la possibilità di «modificare la denominazione del Comune [incorporante]».

Entrambe le previsioni possono leggersi in un'ottica indirizzata a considerare le dinamiche socio-culturali sottese alla fusione. Come già osservato in dottrina¹⁶, l'anticipazione della consultazione referendaria potrebbe trovare una *ratio* nel tentativo di fronteggiare la probabile resistenza delle popolazioni interessate e quindi servirebbe ad avviare un progetto di incorporazione da sottoporre al vaglio elettorale già prima della proposta di fusione vera e propria.

In effetti il frenante impulso identitario, insito nelle realtà locali, si pone potenzialmente in termini più forti nel processo di fusione per incorporazione. In questi casi il Comune incorporato dovrebbe rinunciare alla propria identità politico-istituzionale, sociale e culturale con uno sforzo maggiore rispetto alla fusione "tradizionale" in cui tutti i Comuni fusi partecipano in posizione astrattamente paritaria al processo aggregativo.

In questa prospettiva, il cambio di denominazione del Comune incorporante si pone come carattere simbolico di discontinuità tale da favorire le comunità incorporate a sentirsi nuova parte costitutiva dell'ente. Infine, un aspetto normativo che unisce le due modalità di fusione è quello che attiene ai contributi statali volti ad incentivare i processi aggregativi. Infatti con l'art. 23, comma 1, lett. *f-ter*), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 114/2014), si estende anche

(16) C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale, Le norme in materia di Unioni e fusioni*, cit., p. 803.

alle fusioni per incorporazione la concessione del contributo straordinario *ex art. 15, comma 3, TUEL*¹⁷.

Le divergenze tra la fusione “tradizionale” e la fusione per incorporazione non si limitano al piano normativo, ma possono estendersi anche all'inquadramento sistematico e strategico dei due istituti.

Dal punto di vista applicativo, occorre osservare che i due processi di fusione rispecchiano un disegno strategico di riordino territoriale identico nella finalità ma parzialmente divergente nella modalità esplicativa. Nel primo caso, quello della fusione “tradizionale”, si avvia un processo volto alla realizzazione di livelli dimensionali ottimali, per la gestione delle funzioni comunali, attraverso l'aggregazione di più Comuni che, rinunciando alla propria identità, si concentrano in un unico nuovo ente.

La prassi applicativa dell'istituto dimostra come, nella maggior parte dei casi, questo tipo di fusione abbia interessato piccoli Comuni di dimensione più o meno omogenea, ed anzi la simile grandezza territoriale ed economica dei Comuni coinvolti nella fusione è stata spesso un requisito fondamentale per la buona riuscita del processo stesso¹⁸.

Il secondo caso, quello della fusione per incorporazione, condivide con il primo il fine ultimo del riordino territoriale, ma il percorso delineato pare distinguersi da quello poc'anzi esposto. Invero, nella fusione per incorporazione pare implicito il fatto che il Comune incorporante si ponga in una posizione di superiorità dimensionale ed economica rispetto al Comune incorporato, che, stando al comma 130 della legge 56/2014, si estingue per subentrare nel Comune incorporante, il quale, a sua volta, mantiene la propria personalità, i propri organi e succede a titolo universale al Comune incorporato.

Il riordino della mappa comunale in termini di adeguatezza si pone, quindi, in una prospettiva strategica parzialmente differente all'interno delle

(17) Tale contributo, dal 2013, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010. Il decreto legge 90/2014 ha fissato la soglia massima pari a 1,5 milioni di euro per ciascuna fusione.

(18) Sul problema della rappresentanza delle comunità d'origine all'interno del nuovo Comune, in caso di divergenze demografiche dei Comuni partecipanti alla fusione, cfr. G. CAMPANA, *L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in questa Rivista, 1, 2012, p. 85 ss.

due tipologie di fusione. L'ipotesi che un Comune di dimensioni medio-grandi possa inglobare al suo interno uno o più "Comuni satellite" limitrofi apre ad un possibile scenario aggregativo di più ampia dimensione rispetto a quello definitosi nelle fusioni realizzate dal 1995 ad oggi¹⁹. Tale possibilità potrebbe acquisire un peso rilevante anche all'interno delle aree metropolitane dove il graduale processo integrativo tra i piccoli Comuni ricompresi nell'area vasta potrebbe spingere gli stessi ad avviare processi aggregativi, anche di tipo incorporativo, per supplire al *deficit* di rappresentatività che pare emergere dalla composizione del Consiglio metropolitano²⁰.

3. L'ingiustificata distinzione della competenza legislativa

Occorre chiedersi se vi siano ragioni per sostenere che la competenza legislativa sulle due forme di fusione tra Comuni debba essere distintamente riconosciuta in capo alle Regioni, nell'ipotesi della fusione "tradizionale", ed in capo all'esclusiva mano statale, nell'ipotesi di fusione per incorporazione.

In riferimento alla fusione "tradizionale", la giurisprudenza costituzionale, già prima della riforma costituzionale del 2001 ed invero già prima dell'istituzione delle Regioni ordinarie (1970), riconosceva espressamente la competenza legislativa regionale – oggi riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. – nell'istituzione di un nuovo Comune²¹.

D'altro canto anche l'art. 133, secondo comma Cost. non pare lasciar dubbi nello stabilire che: «La Regione, sentite le popolazioni interessate,

(19) Tuttavia, occorre notare che, attualmente, non è possibile riscontrare la presenza di processi di incorporazione in atto. L'unico caso che – di fatto – avrebbe potuto avvicinarsi all'incorporazione, in relazione alla sostanziale differenza dimensionale ed economica dei Comuni coinvolti, è quello abruzzese dei Comuni di Pescara (117.166 ab.), Montesilvano (50.413 ab.), Spoltore (18.566 ab.). Tuttavia, anche in questo caso, il processo aggregativo in corso (la consultazione referendaria è stata svolta il 25 maggio 2014, ma la fusione non è stata ancora perfezionata) segue la disciplina della fusione "tradizionale".

(20) Vedi commi 20 e ss., legge 56/2014, che nel fissare composizione ed elezione del Consiglio metropolitano di fatto escludono la presenza dei rappresentanti di tutti i Comuni ricompresi nell'area metropolitana.

(21) Si fa riferimento, specificamente, a Corte cost., sentt. n. 261 del 2011 e n. 38 del 1969.

può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»²².

È evidente come i reali confini di tale competenza siano tracciabili solo tenendo conto dell'incisività del «coordinamento della finanza pubblica», materia di competenza concorrente, che consente al legislatore statale di intervenire anche su puntuali aspetti dell'ordinamento degli enti locali²³.

Per ciò che invece riguarda la fusione per incorporazione, a seguito della quale, come visto, non si dà spazio alla formale istituzione di un nuovo ente comunale, il primo orientamento giurisprudenziale formatosi in merito alla competenza legislativa riguarda appunto la sentenza n. 50/2015.

Chiamata a decidere sui ricorsi presentati dalle Regioni, la Corte costituzionale è entrata nell'analisi del comma 130 della legge 56/2014, impugnato da due delle quattro ricorrenti (Campania e Puglia) in relazione alla prospettata violazione degli artt. 117, comma secondo, lett. *p*), e comma quarto, 123 e 133, comma secondo, Cost.

Il breve ragionamento, formulato dalla Corte, consacra una distinzione tra le due forme di fusione, quella “tradizionale” e quella “per incorporazione”, non solo sul profilo del regime giuridico ma anche su quello attinente alla competenza legislativa.

Stando alla ricostruzione della Corte, al punto 6.2.2 del Considerato in diritto: «Allo stesso modo la disposizione (*sub* comma 130) relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale), bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.».

(22) Sul punto cfr. Corte cost. sent. n. 47 del 2003.

(23) Sull'interpretazione della materia «coordinamento della finanza pubblica» e sui relativi risvolti applicativi vedi: Corte cost., sentt. n. 22 e n. 44 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009. Cfr. G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, p. 618 ss.

Inoltre, la Corte chiarisce: « ... l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile. Dal che la non fondatezza, anche in questo caso, della censura di violazioni del titolo di competenza fatto valere dalle ricorrenti, in prospettiva del criterio residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Se ne deduce che la competenza legislativa nel caso di fusione "tradizionale" rimane confermata in capo alle Regioni (visto che in tal caso si istituisce un nuovo Comune); viceversa, la fusione per incorporazione è da ricondursi alla potestà legislativa statale, in quanto il processo di incorporazione – da cui non nasce un nuovo Comune – rientrerebbe nella materia «ordinamento enti locali», e comunque incide su funzioni fondamentali e legislazione elettorale applicabile.

Il ragionamento basato sul discrimine riconnesso all'istituzione del nuovo ente desta perplessità se non altro in relazione al fatto che è lo stesso dettato costituzionale, art. 133, comma secondo, Cost., a richiamare, nell'ambito di competenza regionale, non solo l'istituzione del nuovo Comune ma anche la modificazione della relativa circoscrizione e denominazione. Ipotesi quest'ultime che trovano certo riscontro nella fusione per incorporazione.

Ancor più perplessità lascia il fondamento giuridico sul quale la Corte basa la sua decisione. Il legame che la Consulta riconosce tra l'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. e la materia «ordinamento degli enti locali» tradisce non solo l'interpretazione letterale della stessa disposizione²⁴, ma finanche la precedente interpretazione che la stessa Corte aveva fornito alla disposizione in considerazione²⁵.

(24) Cfr. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2015, p. 3.

(25) Corte cost., sent. n. 261 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto: «Occorre premettere, al proposito, una ricostruzione del quadro normativo costituzionale e della sua evoluzione. L'art. 117 Cost., nel testo antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione), includeva la materia "circoscrizioni comunali" tra quelle di competenza concorrente delle Regioni, le quali dovevano rispettare, nell'esercizio della loro competenza legislativa, i "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" (primo comma del medesimo art. 117, nel testo originario). In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia "circoscrizioni comunali" non è stata inclusa nel nuovo

Il riferimento alla materia «ordinamento degli enti locali» non figura espressamente nell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), che tuttora rimane di portata ben più limitata nello stabilire gli ambiti di competenza statale. L'inciso appena richiamato si ritrova – in parte – nel d.d.l. di riforma costituzionale²⁶ al vaglio parlamentare, il quale evidentemente non è, ad oggi, fornito di alcuna valenza prescrittiva.

Tuttavia la Corte pare poggiare proprio sul probabile nuovo testo costituzionale la legittimazione giuridica del suo ragionamento²⁷, che pertanto non appare condivisibile. Ciò non solo in relazione al raffronto tra i parametri di legittimità costituzionale citati dalle ricorrenti ed il contenuto del comma 130, che in verità rinvia alla legge regionale sebbene condizionandone il contenuto, ma soprattutto in considerazione della risultante demarcazione tra i due metodi di fusione quale frutto del risultato interpretativo della Consulta.

Tale distinzione non trova fondamento né sull'interpretazione letterale dell'art. 117, comma secondo, lett. *p*), da cui anzi la Corte si discosta fortemente, né sulla necessità di dar spazio ad esigenze finanziarie di carattere efficientistico riconducibili al «coordinamento della finanza pubblica», materia concorrente non richiamata nel ragionamento della Corte.

L'unica motivazione che sorregge la scelta della Corte pare essere una sorta di anticipazione forzata del probabile nuovo disposto costituzionale oggetto di discussione in Parlamento.

Il risultato di tale interpretazione – che va nella direzione di una rilettura

testo dell'art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera *p*), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. A differenza dell'art. 117 Cost., è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo dell'art. 133 Cost., nel cui secondo comma è stabilito: «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

(26) Così la nuova formulazione, contenuta nel d.d.l. costituzionale (A.C. 2613), dell'art. 117, comma secondo, lett. *p*): «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

(27) Sul punto cfr. M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 7, 2015, p. 21 ss.

in senso neo-centralistico della Costituzione quanto piuttosto nell'allineamento ai canoni di «efficienza-funzionalità»²⁸ già presenti nella giurisprudenza costituzionale – si riverbera sulla logica distinzione di competenze legislative creando un insensato distinguo tra i due processi di fusione.

La Corte, infatti, pone su piani diversi due istituti che, in realtà, sono fortemente legati nella loro finalità e che appaiono entrambi riconducibili alla competenza residuale regionale *ex* art. 117, quarto comma, Cost. Pertanto entrambi i processi aggregativi dovrebbero essere governati, *in primis*, da un'esigenza di concreta differenziazione, quale primo ed immediato corollario dell'autonomia locale, ed unica strada percorribile verso un riordino territoriale legato alla valorizzazione delle effettive esigenze locali²⁹.

Il processo di fusione per incorporazione si pone in una prospettiva strategica positivamente rilevante rispetto alla realizzazione di un assetto locale adeguato alle nuove esigenze dell'azione amministrativa. La possibilità di realizzare fusioni tra Comuni che abbiano come risultante un ente di dimensione superiore a quella sinora riscontrata all'esito dei processi strutturali portati a compimento (raramente superanti la soglia dei 10.000 abitanti) potrebbe dar spazio ad importanti sfide di riorganizzazione del territorio in termini di efficienza ed adeguatezza.

I limiti che incontra tale scenario, tuttavia, sembrano ripercorrere elementi fattuali e giuridici già conosciuti nel nostro ordinamento sin dagli anni successivi alla legge sull'unificazione amministrativa. Da un lato le resistenze identitarie, dall'altro un tendente impulso, anche giurisprudenziale, verso forme di neo-centralismo statale, appaiono, anche per i processi aggregativi tra Comuni, i possibili elementi legittimanti di un immobilismo consapevole o peggio di un federalismo a passo di gambero consapevolmente occultato.

(28) Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., p. 12.

(29) Sul rapporto tra autonomia, differenziazione ed uniformità: E. CARLONI, *Lo Stato differenziato, contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 10 ss.

