

Dati informativi concernenti la legge regionale 27 gennaio 2017, n. 2

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La proposta di legge è stata presentata al Consiglio regionale in data 16 dicembre 2015, dove ha acquisito il n. 102 del registro dei progetti di legge su iniziativa dei Consiglieri Barison, Giorgetti, Donazzan, Riccardo Barbisan, Finco, Finozzi, Montagnoli, Brescacin, Michieletto, Rizzotto e Sandonà;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 4 maggio 2016;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Massimiliano Barison, e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Stefano Fracasso, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 24 gennaio 2017, n. 2.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Massimiliano BARISON, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

la legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 detta le “Norme in materia di variazioni provinciali e comunali”. La citata norma definisce quindi i vari aspetti della materia, dalle finalità alla competenza dell’iniziativa, dalle procedure agli atti (delibere comunali e Leggi), fino all’iter dei procedimenti legislativi.

A proposito dei procedimenti, l’articolo 2 - comma 1, chiarisce che “la variazione delle circoscrizioni o il mutamento delle denominazioni dei comuni all’interno di una provincia avviene con legge regionale, previo referendum consultivo e secondo i procedimenti previsti al capo II”.

Con riguardo ai referendum consultivi, l’articolo 6 definisce le “Procedure per l’individuazione delle popolazioni interessate al referendum”. Vale ricordare che l’articolo è stato oggetto di una recente integrazione, con l’introduzione del comma 5 bis con legge regionale 24 settembre 2013, n. 22, allo scopo di eliminare il quorum previsto per il referendum consultivo delle popolazioni interessate alla fusione. È evidente, in questo comma 5 bis, l’intenzione del legislatore di favorire al massimo i processi di fusione e di evitare i fallimenti di tali progetti, anche a fronte di una “limitata” partecipazione popolare alla consultazione.

Come detto più sopra la legge regionale 25/1992 definisce ogni fase e procedura. Vi è però un evidente vuoto normativo relativamente ai limiti per lo svolgimento della consultazione referendaria. Ci si riferisce in particolare al termine ultimo per fissare il referendum nel caso in cui uno o più comuni, interessati dalla fusione, siano prossimi alla fine del mandato amministrativo.

Varrà la pena ricordare che molte altre regioni hanno invece legiferato sul punto come, a solo titolo d’esempio, la Regione Emilia Romagna. Quest’ultima, al comma 5 dell’articolo 12 della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni”, dispone “il rinvio di 6 mesi” nel caso di “elezioni per il rinnovo del Consiglio dei Comuni interessati”.

MOTIVAZIONI

Il progetto di fusione, per avere successo nella fase referendaria, necessita di ampia condivisione tra tutte le forze politiche, economiche e sociali del territorio e quindi di relativi tempi di ordine medio-lunghi. Per tutte le componenti sociali che sono parte del processo, e principalmente per i cittadini che saranno chiamati ad esprimersi nel referendum consultivo, è quindi necessario assicurare i tempi e modi necessari per comprenderne e assimilare tutte le ragioni formali, civiche, economiche o di opportunità storica, culturale, sociale che ne stanno alla base.

Senza questa attenzione il processo è destinato inesorabilmente a fallire con un doppio danno. Innanzitutto di tipo economico, con risorse sprecate in studi, progetti e nella stessa consultazione referendaria. Ma un danno derivante anche dal fatto che il processo non potrà essere più ripreso a breve ma si dovrà anzi attendere che siano trascorsi almeno cinque anni, come previsto dallo Statuto articolo 26 comma 6.

Vale la pena rilevare che in Veneto vi sono state diverse esperienze di referendum consultivi in tema di fusioni.

Alcuni, piuttosto datati nel tempo, hanno avuto successo dando vita a nuovi Comuni: Porto Viro a Rovigo nel 1994, Due Carrare a Padova nel 1995. Più recentemente a Belluno, Quero Vas nel 2013 e Longarone nel 2014.

Diversi, specialmente in tempi assai prossimi a noi, sono stati i casi fallimentari. Per la costituzione del nuovo Comune denominato Lia Piave a Treviso era stato indetto il referendum nel gennaio 2014 nei comuni di Ormelle e San Polo di Piave; per Civitanova

Polesine a Rovigo, nel febbraio 2014, sono andati a referendum i comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana, Villanova del Ghebbo. E ancora, per la costituzione del nuovo comune di Terralta Veneta a Treviso, nel marzo 2014, si è svolto il referendum nei comuni di Povegliano e Villorba.

Anche alla luce di queste esperienze è quindi doveroso considerare prioritarie le condizioni citate più sopra per una effettiva riuscita del processo: ampia condivisione e partecipazione, coinvolgimento di tutte le parti politiche, sociali ed economiche e tempi adeguati. Tutti questi sono quindi elementi essenziali non accessori.

Dette condizioni non possono certo trovare il migliore terreno per svilupparsi nell'approssimarsi di scadenze amministrative, quando naturalmente il dibattito si accende e le differenze si marciano. Non possiamo certo sostenere quindi che un referendum tanto delicato, come dimostrano le passate esperienze, possa aver successo quando si sia giunti alle porte di una campagna per le elezioni amministrative.

Non si deve inoltre trascurare il fatto che anche il Consiglio regionale, per la ristrettezza dei tempi, si potrebbe trovare nelle condizioni di non svolgere con la dovuta perizia e serenità tutte le fasi istruttorie per esprimere "il giudizio di meritevolezza" di cui all'articolo 5 della legge regionale 25/1992.

Si dovrà inoltre evidenziare che, nel caso in cui il referendum consultivo per la "fusione di due o più comuni in uno nuovo" si svolga in un tempo troppo prossimo alla naturale scadenza amministrativa, può portare, a una certa "incertezza". Potrebbe verificarsi infatti la condizione, in caso di successo della consultazione, che, ai sensi della legge del 7 giugno 1991, n. 182, venga nominato un commissario prefettizio per l'impossibilità di far svolgere le elezioni alla naturale scadenza.

CONTENUTO

La presente proposta di legge mira quindi a favorire le condizioni perché i referendum si svolgano nelle migliori condizioni di serenità e obiettività delle comunità locali. I processi di fusione vanno infatti sostenuti in ogni fase e aspetto, non solo quindi nelle pur utili forme di sostegno economico di cui alla legge regionale 27 aprile 2012, n. 18.

Per questi motivi, con l'introduzione del comma 5 ter all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali", nei casi in cui nel progetto di fusione siano interessati uno o più comuni prossimi alla naturale scadenza amministrativa, si consente lo svolgimento dei referendum entro il 31 dicembre dell'anno antecedente quello di scadenza naturale dell'amministrazione. Tenuto conto che "le elezioni dei consigli comunali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno", come previsto dall'articolo 1, comma 1 della legge 182/1991, significa anche assicurare il tempo minimo di novanta giorni per l'organizzazione delle elezioni amministrative.

Nel corso dei lavori in Commissione, inoltre, è emersa la necessità, cui si è dato seguito introducendo un nuovo articolo, ora numerato come 1, di fissare anche un termine iniziale per le iniziative legislative in parola, al fine di poter garantire un'effettiva possibilità di conclusione del procedimento, in ottemperanza ai principi di economicità dell'azione amministrativa.

La Prima Commissione nella seduta n. 43 del 4 maggio 2016 ha approvato il provvedimento a maggioranza con il voto favorevole dei rappresentanti dei gruppi consiliari Liga Veneta-Lega Nord, Zaia Presidente, Forza Italia, Fratelli d'Italia-AN-Movimento per la cultura rurale, Siamo Veneto, il voto di astensione dei rappresentanti dei gruppi consiliari Partito Democratico, Alessandra Moretti Presidente, Lista Tosi per il Veneto, Il Veneto del Fare-Lista Tosi e il Movimento Cinque Stelle.;

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Stefano FRACASSO, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il tema delle fusioni dei Comuni in Veneto è stato oggetto di dibattito numerose volte, tuttavia quest'Aula, e in particolare la maggioranza, ha di fatto interferito, attraverso tutta una serie di rinvii sia in Prima Commissione che in Aula, con le libere determinazioni che i Consigli comunali avevano assunto legittimamente.

Noi ovviamente condividiamo che vengano fissati dei termini sia per le deliberazioni delle proposte di fusione dei Comuni sia per lo svolgimento dei referendum, in modo che non si accavallino con il rinnovo delle Amministrazioni e, quindi, che non possano essere oggetto in qualche misura del dibattito elettorale che poi si svolge in quei Comuni.

Però, aggiungiamo che dobbiamo anche essere chiari sui doveri che spettano a questo Consiglio, perché il giudizio di meritevolezza non può entrare nel merito delle scelte che quelle Amministrazioni e quei Consigli comunali hanno fatto. I termini che poniamo possono essere: entro il 30 giugno deve essere presentata la proposta. Se fosse stato possibile avremmo eliminato anche il giudizio di meritevolezza del Consiglio, assegnando alla Giunta una valutazione meramente formale del procedimento fatto da questi Comuni. In altre parole, se il procedimento è stato realizzato secondo i termini stabiliti per legge non c'è motivo per cui il Consiglio regionale debba mettersi a discutere se è opportuno o meno che il Comune A si fonda col B, o il B con il C.

Purtroppo non si può eliminare questo giudizio di meritevolezza perché la Costituzione stessa prevede che l'istituzione del nuovo Comune sia fatta attraverso un atto di legge regionale, quindi bisogna passare per il Consiglio.

Se poniamo come termine il 30 giugno vuol dire che anche il Consiglio regionale deve impegnarsi a dare i suoi pareri in tempi certi, perché se lo si presenta il 15 di giugno e poi si deve attendere il parere della Provincia, l'audizione del Comitato del No, l'audizione del Comitato del Sì, ecc., prima di avere il parere della Commissione possono passare tre mesi; infine si arriva in Aula e qualche Collega pone un ulteriore dubbio e viene chiesto un rinvio; si arriva al termine per indire il referendum e, non per causa dei tempi delle scelte del Comune ma per causa dei tempi del Consiglio, è quest'istituzione a far saltare il rispetto dei termini che vogliamo introdurre nella legge, misura che, ricordiamo, viene inserita soprattutto per fare in modo che le amministrazioni comunali non utilizzino questi passaggi di fusione in termini elettorali.

Quindi, noi condividiamo il principio per cui una volta scritti dei termini è anche utile per le Amministrazioni perché sanno che se vogliono intraprendere quei percorsi devono rispettare delle tempistiche precise e si devono necessariamente organizzare; d'altro canto, questo procedimento deve in definitiva togliere ogni alibi al fatto che due Comuni, o tre o quattro che siano, abbiano deliberato nei loro Consigli comunali la loro fusione entro il termine stabilito dalla modifica di questa legge. In tal caso non ci sarebbero più scuse per questo Consiglio e per la Commissione competente di allungare i tempi: se i Comuni presenteranno la documentazione entro il 30 giugno, nel giro di un paio di mesi il Consiglio regionale dovrà dare il parere di meritevolezza in modo che poi l'indizione e lo svolgimento del referendum sia rispettoso del termine che noi stiamo introducendo nella legge.

In questo senso, noi abbiamo presentato quattro emendamenti per cercare di stringere questa procedura il più possibile nell'interesse che questo Consiglio si dia un'autoregolamentazione, in modo tale che anche i nostri tempi siano ragionevoli nell'espressione dei nostri pareri.

Ci sono diverse iniziative di fusione, nell'ultima seduta di Prima Commissione abbiamo sentito la richiesta di Tonezza e Arsiero, Falcade e un altro Comune o, ancora, due Comuni del veronese; ovviamente le motivazioni sono principalmente legate alle difficoltà di gestione di questi Comuni, dovute al numero di dipendenti oppure ai bilanci molto ristretti, spesso ingessati dalle norme sul Patto di stabilità. Dunque i Comuni vedono nella fusione non solo una crescita dimensionale e organizzativa che permette loro di fornire servizi più efficienti, ma anche in termini di organizzazione del personale. Un esempio di quanto affermato può essere il caso del comune di Tonezza, che dispone di 4 dipendenti, le cui funzioni variano dall'anagrafe allo stato civile o al Bilancio, e magari devono utilizzare lo spazzaneve in caso di necessità, come è capitato al Sindaco del Comune limitrofo non molto tempo fa.

Quindi, sussistono motivi organizzativi, di crescita dimensionale e di migliore efficienza nell'erogazione dei servizi; basti pensare a cosa vuol dire in termini di servizi sociali nei piccoli Comuni, dove spesso non c'è nemmeno un assistente sociale neanche part-time che possa valutare effettivamente quali sono i bisogni della popolazione e quindi erogare un servizio funzionante, oltre al più ampio tema di svincolo delle norme del Patto di stabilità.

Purtroppo si deve ammettere che la maggior parte delle proposte di fusione riguardano due o tre piccoli Comuni, cioè non riscontriamo quel salto di qualità sperabile e augurabile che veda protagonisti di questi processi i Comuni di medie dimensioni; non si intendono i capoluoghi naturalmente, ma i Comuni di dimensioni intermedie che potrebbero fare da aggreganti dei piccoli Comuni attorno. Infatti, il Comune che conta tra i 10.000 e i 20.000 abitanti è un Comune strutturato, che generalmente ha una dotazione di personale con alcune figure di competenza elevata e quindi in grado di affrontare anche la complessità di procedimenti amministrativi, i rapporti con gli Enti sovracomunali, le politiche di area vasta. Al contrario, il processo di aggregazione di due piccoli Comuni, dove uno conta 700 abitanti e l'altro 1.500, rappresenta pur sempre un passo ma è ancora insufficiente in rapporto al raggiungimento di quella efficienza amministrativa e quella possibilità di mettere in campo anche delle politiche di sviluppo che davvero produrrebbero un cambiamento significativo nel territorio.

Pensiamo alle aree montane: mettere in campo politiche di sviluppo è già di per sé difficile, se i Comuni sono piccoli è difficile due volte, ma se si unificano due piccoli Comuni non si fa quel salto di qualità per affrontare il genere di modifiche strutturali che davvero permetterebbe alla montagna di recuperare lo svantaggio.

Quindi guardiamo con favore la proposta in discussione e, se il relatore lo ritiene, magari alla fine della discussione generale ci si potrebbe soffermare un momento sugli emendamenti che, come già accennato, sono finalizzati a rendere ancora più stringenti i termini per il processo di risoluzione del Consiglio regionale, in modo che se si chiede ai Comuni di rispettare dei tempi, anche quelli che si stabiliscono per il lavoro della Commissione pertinente e dell'Aula siano rispettati.”;

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 1

- Il testo dell'articolo 4 della legge regionale n. 25/1992, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

“Art. 4 (L'iniziativa legislativa).

1. L'iniziativa legislativa per la variazione delle circoscrizioni comunali, di cui all'art. 3, spetta ai soggetti di cui all'art. 38 dello Statuto, anche in difformità dal programma regionale disciplinato alla sezione III del presente capo.

2. Quando, ai fini della aggregazione di parte del territorio di un comune a favore di altro, l'iniziativa legislativa popolare non possa aver luogo per mancanza del numero legale delle sottoscrizioni, pur rappresentando le stesse almeno un quinto dei cittadini elettori del territorio da aggregare, il comune d'origine, previo accertamento del numero e della regolarità delle sottoscrizioni anche in conformità all'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, è tenuto a far propria o a respingere la richiesta popolare entro sessanta giorni. Nel primo caso, la richiesta è presentata alla Giunta regionale secondo le modalità previste al comma 3; nel secondo caso, il procedimento è interrotto.

3. Quando uno o più comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscano titolo all'esercizio del potere di iniziativa legislativa comunale, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro sessanta giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge o respinge la richiesta, dandone comunicazione motivata alla competente commissione consiliare.

4. Nei casi di interruzione del procedimento di cui ai commi 2 e 3, l'iniziativa popolare o comunale non può essere rinnovata prima del decorso di tre anni.

5. Per quanto concerne le circoscrizioni, la relazione illustrativa dei progetti di legge, di cui al presente articolo, se presentati in esecuzione del programma regionale, deve indicare tale conformità; negli altri casi, deve indicare la corrispondenza comunque esistente fra la variazione proposta e i criteri generali indicati all'art. 12, motivando le ragioni di urgenza e/o di merito, di norma sopravvenute, che giustificano la difformità dalle indicazioni del programma regionale.

6. Per quanto concerne la denominazione dei comuni, l'iniziativa legislativa spetta ai soggetti indicati dall'art. 38 dello Statuto e, in caso di impossibilità per un comune ad esercitarla, si applicano le norme previste al comma 3; la relazione illustrativa dei progetti di legge deve indicare le ragioni toponomastiche, storiche, culturali, artistiche, sociali ed economiche che sono alla base della proposta.

6 bis. Le iniziative legislative e le richieste afferenti variazioni di circoscrizioni comunali di cui al comma 1 e al comma 3 dell'articolo 3, devono essere presentate alla regione entro e non oltre il termine del 30 giugno dell'anno precedente a quello di rinnovo per scadenza del mandato amministrativo dei comuni interessati."

Nota all'articolo 2

- Il testo dell'art. 5 della legge regionale n. 25/1995, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

“Art. 5 (Il giudizio di meritevolezza).

1. Quando il progetto di legge presentato al Consiglio regionale è conforme al programma regionale, la Giunta regionale delibera il referendum consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito, previa individuazione delle popolazioni stesse ai sensi dell'articolo 6.

2. In caso diverso, il provvedimento è deliberato dopo un preliminare giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo.

3. Per il fine di cui al comma 2, la competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei consigli comunali e provinciali interessati e svolgere ogni altro atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della variazione proposta, motivando specificamente le ragioni di urgenza e/o di merito che giustifichino la difformità dalle indicazioni del programma.

3bis. Qualora i Consigli comunali e provinciali non esprimano il parere entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta, si prescinde dallo stesso.

4. Il voto negativo del Consiglio comporta gli effetti previsti dall'art. 47 del regolamento del Consiglio regionale.

5. In tema di mutamento delle denominazioni comunali, l'indizione del referendum consultivo è deliberata dalla Giunta regionale con le modalità di cui al comma 2. Si prescinde dal referendum, qualora la popolazione del comune interessato, si sia già espressa nell'anno precedente, sullo stesso quesito, secondo le modalità consultive stabilite dallo Statuto comunale.”.

Nota all'articolo 3

- Il testo dell'art. 6 della legge regionale n. 25/1995, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

“Art. 6 - Procedure per l'individuazione delle popolazioni interessate al referendum.

1. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali, di cui alle lettere a), b), e c) dell'articolo 3, l'individuazione delle popolazioni interessate dalla consultazione referendaria, è deliberata dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale. La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione del comune di origine e di quello di destinazione, salvo casi particolari da individuarsi anche con riferimento alla caratterizzazione distintiva dell'area interessata al mutamento territoriale, nonché alla mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale.

2. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) dell'articolo 3, il referendum deve in ogni caso riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati.

3. I risultati dei referendum sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata e nel caso di variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 3, anche sulla base della partecipazione alla consultazione referendaria.

4. Il referendum consultivo per il mutamento di denominazione dei comuni, di cui all'articolo 3, comma 3, deve riguardare la popolazione dell'intero comune.

5. Ai referendum consultivi si applicano le norme della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1, “Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali” e successive modificazioni, salvo quanto espressamente disposto dalla presente legge.

5 bis. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 o della variazione della denominazione dei comuni ai sensi dell'articolo 3, comma 3, indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

5 ter. I referendum consultivi per la variazione delle circoscrizioni comunali, ai sensi delle lettere a), b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 3, o della variazione della denominazione di comuni, ai sensi del comma 3 dell'articolo 3, nel caso in cui uno o più comuni interessati sia prossimo alla fine del mandato amministrativo, devono svolgersi entro il 31 dicembre dell'anno antecedente quello di scadenza naturale dell'amministrazione.”.

4. Struttura di riferimento

Direzione enti locali e strumentali