

## **Dati informativi concernenti la legge regionale 24 gennaio 2019, n. 3**

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 Giunta regionale, su proposta del Vice Presidente Gianluca Forcolin, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 31 luglio 2018, n. 29/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 1 agosto 2018, dove ha acquisito il n. 387 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 9 gennaio 2019;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Nicola Ignazio Finco, e su relazione di minoranza della Prima commissione consiliare, relatore il consigliere Stefano Fracasso, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 15 gennaio 2019, n. 3.

### **2. Relazione al Consiglio regionale**

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Nicola Ignazio Finco, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

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

La legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 “Norme in materia di variazioni provinciali e comunali” disciplina, per quanto di competenza regionale, le variazioni delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province, nonché il mutamento della denominazione dei Comuni.

Le variazioni delle circoscrizioni comunali possono consistere anche nella fusione di due o più Comuni in uno nuovo. Tali variazioni possono essere conseguenti al processo istituzionale avviato mediante l’Unione di Comuni.

Ai sensi dell’articolo 4, comma 3, della suddetta legge regionale, quando uno o più Comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscono titolo all’esercizio del potere di iniziativa legislativa per le variazioni delle circoscrizioni comunali, previsto dall’articolo 20 dello Statuto, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro 60 giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge o respinge la richiesta, dandone comunicazione motivata alla competente commissione consiliare.

Alla luce della normativa sopraindicata, i Sindaci dei Comuni di Cismon del Grappa, Valstagna, San Nazario, Campolongo sul Brenta e Solagna della Provincia di Vicenza, con lettere protocollate in data 15 giugno 2018, hanno chiesto alla Giunta regionale di rendersi promotrice di un disegno di legge di fusione dei suddetti comuni e costituzione del nuovo Comune denominato “Valbrenta”, trasmettendo le seguenti deliberazioni:

- n. 6 del 16 maggio 2018, del Consiglio comunale di Cismon del Grappa;
- n. 11 del 18 maggio 2018, del Consiglio comunale di Valstagna;
- n. 12 del 16 maggio 2018, del Consiglio comunale di San Nazario;
- n. 10 del 14 maggio 2018, del Consiglio comunale di Campolongo sul Brenta;
- n. 16 del 14 maggio 2018, del Consiglio comunale di Solagna.

Tali deliberazioni, esecutive ai sensi, sono state pubblicate a norma dell’articolo 7 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25.

Avverso quella del Consiglio comunale di Solagna sono state presentate, tra l’11 e il 12 giugno, osservazioni e/o opposizioni da parte di otto cittadini.

I cinque Consigli comunali, valutate le ragioni storiche, geografiche, politiche ed economiche, hanno deciso di avviare tutte le procedure burocratiche ed amministrative per ottenere la fusione in un unico ente.

Al fine di rafforzare tale decisione, hanno adottato un documento politico-programmatico, chiedendo nel contempo alla Regione del Veneto di dare avvio all’iter previsto dalla citata l.r. 25/1992, dopo aver sentito il parere delle popolazioni tramite referendum, per poter pervenire alla fusione.

I rispettivi Consigli comunali hanno deliberato di condividere tale percorso, previa adeguata e preventiva informazione e consultazione delle forze associative, economiche e sociali presenti sul territorio.

La loro fusione rappresentava, quindi, la logica conseguenza della presa d'atto di una situazione di perfetta integrazione tra popolazioni che già si trovano a vivere in armonica simbiosi.

La Giunta regionale aveva di conseguenza assunto la relativa iniziativa legislativa con il disegno di legge relativo a "Istituzione del nuovo Comune denominato "Valbrenta" mediante fusione dei comuni di Cison del Grappa, Valstagna, San Nazario, Campolongo sul Brenta e Solagna della Provincia di Vicenza" (deliberazione della Giunta regionale n. 29/DDL del 31 luglio 2018).

Ne è conseguito il proseguimento del relativo iter, secondo la seguente scansione temporale:

- in data 7 agosto 2018 il provvedimento, che ha assunto il numero 387 tra i progetti di legge, è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- l'8 agosto il Presidente della medesima ha chiesto al Consiglio provinciale di Vicenza di esprimere, entro 30 giorni, il parere sul progetto di legge previsto dall'articolo 5 della l.r. 25/1992;
- il 5 settembre i Sindaci dei Comuni di Cison del Grappa, Valstagna, San Nazario, Campolongo sul Brenta e Solagna hanno esposto alla Prima Commissione le motivazioni a sostegno della fusione contemplata dal progetto di legge;
- l'11 settembre i Capigruppo nel Consiglio comunale di Solagna delle liste "Solagna Viva", "Vivere Solagna" e "Movimento 5 stelle" e la rappresentante del "Comitato Salviamo Solagna" hanno esposto alla Prima Commissione le motivazioni della loro contrarietà al progetto di fusione;
- nella seduta del 26 settembre la Prima Commissione, preso atto di non aver acquisito il parere del Consiglio provinciale di Vicenza e dopo attento esame, ha espresso all'unanimità parere favorevole sulla meritevolezza del progetto di legge n. 387";
- il 2 ottobre il Consiglio regionale ha acquisito la deliberazione n. 32 del 26 settembre con la quale il suddetto Consiglio provinciale ha espresso parere favorevole sul progetto di fusione; nella stessa data, con deliberazione n. 132, l'Assemblea regionale ha ritenuto meritevole di prosecuzione l'iter legislativo del progetto di legge n. 387;
- il 16 dicembre si è tenuto il referendum tra le popolazioni interessate dei cinque comuni;
- il 21 dicembre è stato acquisito il verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte d'Appello di Venezia.

La consultazione della popolazione interessata, peraltro, ha dato i seguenti risultati:

| COMUNE                | Elettori aventi diritto al voto | Votanti | Voti validamente espressi | Voti favorevoli | Voti contrari |
|-----------------------|---------------------------------|---------|---------------------------|-----------------|---------------|
| Cison del Grappa      | 1.293                           | 484     | 479                       | 285             | 194           |
| Valstagna             | 2.210                           | 880     | 872                       | 554             | 318           |
| San Nazario           | 2.074                           | 765     | 761                       | 520             | 241           |
| Campolongo sul Brenta | 835                             | 416     | 411                       | 207             | 204           |
| Solagna               | 1.718                           | 866     | 858                       | 317             | 541           |
| totale                | 8.130                           | 3.411   | 3.381                     | 1.883           | 1.498         |

In esito a questi risultati, nella seduta del 9 gennaio 2019 la Prima Commissione consiliare, supportata dai competenti uffici, ha operato una ricognizione e lettura della normativa vigente in materia di fusioni di comuni, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, al fine di pervenire ad una ricostruzione dei principi fondamentali in tema di istituzione di nuovi comuni, individuandoli nella riserva di legge regionale e nell'obbligo della consultazione delle popolazioni interessate.

Ha quindi ricostruito le determinazioni di competenza regionale in tema di ridefinizione di circoscrizioni comunali, in termini di "legge provvedimento rinforzata" (caratterizzata da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale - l'art. 133, secondo comma, della Costituzione - e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale) ed il rispetto della procedura, come declinata nella legislazione regionale attuativa e comprensiva della consultazione delle popolazioni interessate quale parametro di riferimento per la valutazione della legittimità del provvedere del legislatore regionale.

Ha considerato la disciplina regionale di riferimento - legge regionale n. 25 del 1992 - ed il quadro normativo che ne risulta:

- a) l'individuazione dell'istituto del referendum consultivo che (articolo 6) "Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) dell'articolo 3, deve in ogni caso riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati" (articolo 6, comma 2);
- b) la significatività dei relativi risultati (articolo 6, comma 5 bis) che rilevano "indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato", ovvero rilevano prescindendo dal conseguimento del quorum che era definito, fino alla modifica introdotta con l'inserimento del comma 5 bis all'articolo 6 della legge regionale n. 25 del 1992, nella partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto (e ciò per effetto del rinvio che era operato all'articolo 20 comma 4 della legge regionale n. 1 del 1973);

- c) la valutazione degli esiti referendari (articolo 6 comma 3) “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”.

Ha passato in rassegna la giurisprudenza della Corte costituzionale che evidenzia come la volontà espressa in sede di referendum consultivo “deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione”.

Ha ricordato come la stessa Corte ha recentemente ribadito ed evidenziato che “la legge di variazione circoscrizionale ex art. 133, secondo comma, Cost. non è in alcun modo paragonabile a una legge di mera approvazione di un atto amministrativo. Non si è, infatti, in presenza di una legge-provvedimento di ratifica dell’esito del referendum, ma, come si evince dalla natura consultiva del referendum medesimo, si è al cospetto di una scelta politica del Consiglio regionale, il quale deve tenere conto della volontà espressa dalle popolazioni interessate, «componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione». Non solo: “La consultazione referendaria, ai sensi dell’art. 133, secondo comma, Cost., o meglio il suo esito, non costituisce, dunque, il contenuto della legge di variazione circoscrizionale; lo svolgimento del referendum è, invece, un aggravamento del procedimento di formazione della legge di variazione”; in altri termini: “Il referendum consultivo non costituisce oggetto e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, ma suo presupposto procedimentale”.

Ne è conseguita quindi l’individuazione della discrezionalità del legislatore circa la valutazione degli esiti referendari e la composizione, nella propria conclusiva determinazione, degli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione, quale criterio sotteso alle determinazioni nella disponibilità del legislatore: e, quindi, tra queste, quale espressione di un esercizio di discrezionalità legislativa, conforme a ragionevolezza, anche dell’ipotesi di ridefinizione dell’ambito territoriale oggetto della iniziativa legislativa di fusione, che conduca alla composizione, e nel contempo alla valorizzazione - anche alla luce del quadro normativo statale e regionale di riferimento che esprime un favor per i processi di fusione - degli esiti favorevoli ai processi medesimi, come emersi dalla consultazione referendaria, con la ridefinizione conseguente dell’oggetto e quindi dell’ambito territoriale della fusione.

Nel corso dell’ampio dibattito e confronto fra i componenti della Commissione, in occasione del quale sono emerse le diverse scelte di policy regionale in materia di variazione delle circoscrizioni comunali, con particolare riferimento alla fattispecie della fusione di comuni con la costituzione di nuovo comune, è emersa la proposta, risultata poi ampiamente condivisa, di procedere alla fusione dei quattro comuni di Cison del Grappa, Valstagna, San Nazario e Campolongo sul Brenta, che hanno espresso, anche in sede di referendum, consenso alla proposta di fusione, nel nuovo comune denominato “Valbrenta”.

Si riportano di seguito alcuni dati statistici che saranno alla base del nuovo comune

| COMUNE                   | SUPERFICIE<br>KMq | POPOLAZIONE<br>RESIDENTE | Abitante/KMq |
|--------------------------|-------------------|--------------------------|--------------|
| CISMON DEL<br>GRAPPA     | 34,68             | 925                      | 26,67        |
| VALSTAGNA                | 25,45             | 1.791                    | 70,37        |
| SAN NAZARIO              | 23,17             | 1.665                    | 71,86        |
| CAMPOLONGO<br>SUL BRENTA | 9,67              | 805                      | 83,24        |
| VALBRENTA                | 92,97             | 5.186                    | 55,78        |

Si evidenzia che trattasi altresì di quattro comuni territorialmente contigui, già obbligati alla gestione associata in quanto aventi dimensione demografica inferiore ai 5.000 abitanti.

Il nuovo Ente che nascerebbe dalla fusione avrebbe 5.186 abitanti ed un’estensione territoriale di 92,97 kmq.

Con l’articolo 1 del progetto di legge si istituisce, dunque, il nuovo Comune denominato “Valbrenta” mediante la fusione dei Comuni di Cison del Grappa, Valstagna, San Nazario e Campolongo sul Brenta, della Provincia di Vicenza, sulla base delle risultanze della consultazione referendaria della popolazione interessata.

L’articolo 2 contiene delle disposizioni finali transitorie indispensabili per assicurare la continuità amministrativa ed il governo del territorio dei Comuni originari, nonché un corretto e graduale avvio del processo di organizzazione del nuovo Comune.

L’articolo 3 riguarda la clausola di neutralità finanziaria.

L’articolo 4, infine, riguarda la disciplina della entrata in vigore, prevista per il giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

La Prima commissione consiliare, nella seduta del 9 gennaio 2019, ha concluso i propri lavori in ordine al progetto di legge oggi in esame e lo ha approvato a maggioranza apportando modifiche al titolo ed al testo. Hanno espresso voto favorevole i rap-

presentanti dei gruppi consiliari Liga Veneta-Lega Nord, Zaia Presidente, Fratelli d'Italia-Movimento per la cultura rurale, Siamo Veneto, Alessandra Moretti Presidente, Centro destra Veneto-Autonomia e libertà, Veneto Cuore Autonomo, Movimento 5 Stelle, il rappresentante della componente politica "Liberi E Uguali" del Gruppo Misto, i consiglieri Azzalin (con delega Zottis) e Salemi del gruppo consiliare Partito Democratico. Si è astenuto il consigliere Sinigaglia (con delega Fracasso) del gruppo consiliare Partito Democratico.”

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

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

la mia prima considerazione riguarda i referendum. Non sono d'accordo con chi sostiene che l'esito negativo di una consultazione corrisponde ad uno spreco di soldi: un referendum è un referendum e se è prevista la consultazione, questa va fatta. Bisogna piuttosto capire se vogliamo esercitare responsabilmente la nostra autonomia politica e legislativa oppure se vogliamo limitarci a ratificare gli esiti dei referendum, col risultato che oltre a non metterci la faccia nei territori, come diceva il collega Finco, non ce la mettiamo neppure in quest'Aula. Questo, secondo me, è il caso da manuale di fronte al quale dovremmo prenderci la responsabilità e quindi esercitare fino in fondo quell'autonomia che chiediamo a Roma ma che non esercitiamo a Venezia. In questo caso infatti la valutazione complessiva del risultato è a favore della fusione.

E anche per quanto concerne Solagna, dove è prevalso il voto contrario, vale la pena fare due conti: i votanti sono stati 866 con 541 contrari e 317 favorevoli. Gli aventi diritto erano 1.718, quindi meno della metà dei cittadini si sono recati alle urne. Complessivamente la differenza tra favorevoli e contrari è attorno ai 200 voti. 200 cittadini di Solagna hanno deciso per l'intera comunità, con precise e conseguenti ricadute. Infatti gli altri 4 Comuni limitrofi a Solagna, procedendo alla fusione, diventeranno un Comune con più di 5 mila abitanti. Teoricamente, per legge, non saranno più tenuti a esercitare le funzioni associate con il Comune che è rimasto fuori, il quale dovrà riprendersi quel personale conferito con gli altri nell'esercizio associato, col risultato che adesso gli altri Comuni andranno sopra soglia e questo farà fare 100 passi indietro. Seconda questione: le stime dicono che il fatto che uno dei 5 Comuni non abbia avuto un referendum dall'esito positivo e non partecipi alla fusione, provocherà minori trasferimenti di un paio di milioni di euro, non solo per i cittadini di Solagna, ma per i cittadini del nuovo Comune. Terzo: uno di questi Comuni è di confine con la Provincia autonoma di Trento, quindi gode dei benefici, dei fondi ODI, che il nostro Presidente del Consiglio conosce bene, avendo frequentato queste misure di compensazione. A seguito del voto di qualche centinaio di cittadini di Solagna ci saranno minori benefici non solo in termini di trasferimenti statali e regionali ma anche sul fronte dei trasferimenti addizionali che vengono dai fondi di confine. Non vi sto poi ad elencare tutti quei servizi che già oggi sono gestiti nella dimensione dell'Area Vasta: dall'Istituto comprensivo alla possibilità di attivare alcuni servizi sociali.

Insomma, in questa vicenda più che in altre ci sono tutti gli elementi che devono spingerci ad esercitare, come Consiglio, la nostra autonomia di valutazione rispetto all'esito del referendum. Anche perché i Comuni in questione non si sono improvvisati ieri con un progetto di fusione, ma vengono da una storia di collaborazione, di gestione associata, di politiche condivise, di relazioni storiche. Sono Comuni che hanno tutto il diritto di andare avanti con le loro gambe e con i loro progetti. La rinuncia ad esercitare questa nostra autonomia politica di valutazione rende peraltro difficile il rivendicare la necessità di una seria legge di riforma degli Enti Locali. Noi oggi possiamo fare quello che vorremmo facesse il Parlamento, perché i benefici di questo progetto di fusione per tutti quei Comuni, compreso il Comune di Solagna dove l'esito del referendum è stato negativo, sono sicuramente maggiori di tutte le criticità, molte delle quali sono certamente di carattere pratico, concreto e quotidiano ma non guardano ad una prospettiva. Stando all'interno di un Comune più grande, anche i cittadini di Solagna, anche quelli che si sono espressi con voto contrario avrebbero, sicuramente, maggiori benefici, in termini di qualità e quantità dei servizi, di peso complessivo in varie sedi, dalla Conferenza dell'ULSS all'Assemblea della società dei servizi della raccolta dei rifiuti o della depurazione e, infine, - e qui sono pienamente d'accordo con il collega Finco - se non c'è un minimo di dimensione non si può esercitare neppure una dialettica democratica e si finisce per far morire la democrazia affidando tutto ad un amministratore, sempre a patto lo si trovi. Un Comune un po' più grande, nel quale ci sono più teste, più diversità e qualche bastian contrario in più, mantiene il sale della democrazia.

Ecco perché in questa vicenda dovremmo esercitare fino in fondo la nostra prerogativa di dire che abbiamo preso atto dell'esito, ma che non siamo tenuti a ratificarlo e possiamo scegliere diversamente da come è stato proposto.”

### **3. Note agli articoli**

#### ***Nota all'articolo 2***

- Il testo dell'art. 17 della legge regionale n. 25/1992, è il seguente:

“Art. 17 (Successione di comuni).

1. I rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi comuni e ai mutamenti delle circoscrizioni comunali sono definiti dalla provincia competente per territorio, per delega della Regione, tenuto conto dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche e in armonia con la legge regionale di cui all'art. 8.”

### **4. Struttura di riferimento**

Direzione enti locali e servizi elettorali