

LEGGE REGIONALE 24 settembre 2013, n. 22

**Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali" e successive modificazioni.**

Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta regionale

promulga

la seguente legge regionale:

**Art. 1**

**Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25  
"Norme in materia di variazioni provinciali e comunali" e successive modificazioni**

1. Dopo il comma 5 dell'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 21 "Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali" e successive modifiche ed integrazioni" è inserito il seguente:

*"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."*

2. Al comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 21 "Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali" e successive modifiche ed integrazioni" sono aggiunte in fine le seguenti parole: *"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"*.

**Art. 2**

**Entrata in vigore**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione veneta. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione veneta.

Venezia, 24 settembre 2013

Luca Zaia

**INDICE**

Art. 1 - Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali"

Art. 2 - Entrata in vigore

## **Dati informativi concernenti la legge regionale 24 settembre 2012, n. 22**

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 dell'Assessore Roberto Ciambetti, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 18 giugno 2013, n. 11/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 26 giugno 2013, dove ha acquisito il n. 363 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 11 settembre 2013;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Costantino Toniolo e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Piero Ruzzante, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 18 settembre 2013, n. 22.

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

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Costantino Toniolo, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

con la legge 142/1990 il legislatore statale aveva previsto apposite incentivazioni finanziarie per favorire le fusioni dei comuni, con particolare attenzione ai comuni inferiori ai 5.000 abitanti. Il testo unico degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 267/2000 ha sostanzialmente riconfermato all'articolo 15 l'attenzione e il favore del legislatore per i processi di fusione dei comuni, con la previsione di appositi contributi straordinari statali.

Di recente, l'articolo 20 della legge 135/2012 (la cosiddetta "spending review") ha dettato disposizioni attuative per favorire le fusioni di comuni.

Per quanto riguarda il legislatore regionale, si evidenzia che la legge regionale 18/2012 è finalizzata a promuovere l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, nonché le fusioni, ed ha previsto criteri di preferenza nel riparto delle risorse regionali per le fusioni di comuni.

Le norme statali e regionali che incentivano e promuovono le fusioni hanno sollecitato l'attuazione di numerose iniziative da parte dei comuni. Alcune di queste, come quella che coinvolge i Comuni di Quero e Vas della Provincia di Belluno, hanno già superato il giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale, cui seguirà a breve l'indizione del referendum consultivo delle

popolazioni interessate.

Il buon esito delle iniziative dei comuni è tuttavia collegato alla procedura referendaria disciplinata dalla legge regionale 25/1992. In particolare, l'articolo 6 della citata legge regionale 25/1992 prevede che ai referendum consultivi si applicano le norme della legge regionale 1/1973 "Norme sull'iniziativa popolare per le leggi e i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali".

Per lo svolgimento delle operazioni relative al referendum consultivo, l'articolo 26 della legge regionale 1/1973 prevede che si debbano applicare le norme per il referendum abrogativo (articolo 15, commi 2 bis, 2 ter, 2 quater, articoli 17, 18, 19 e 20); in particolare l'articolo 20, comma 4, stabilisce che "la proposta sottoposta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

In sostanza, il quorum per la validità della consultazione referendaria consultiva è equiparato al quorum previsto per il referendum abrogativo, risultando particolarmente penalizzante per i procedimenti di fusione dei comuni. Il quorum di validità di cui sopra appare eccessivamente elevato, se rapportato, per esempio, alle norme per analoghi referendum consultivi delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, che non prevedono alcun quorum per la validità del referendum consultivo per i comuni che intendono fondersi.

Non è trascurabile che le iniziative di fusione interessino soprattutto piccoli comuni in cui parte degli elettori, risiedono all'estero e possono trovare difficoltà a partecipare alle consultazioni referendarie in argomento.

Con il presente disegno di legge si intende eliminare il quorum di validità, ritenendo che l'eliminazione della soglia possa agevolare le iniziative comunali di fusione e dare ulteriore impulso ai processi diretti a rafforzare la governance delle istituzioni locali.

Si evidenzia che viene perseguito il fine di agevolare le fusioni dei comuni del Veneto, la maggior parte dei quali di ridotte dimensioni demografiche, prevedendo la modifica dell'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 di cui viene sostituito il comma 5 e disponendo, esclusivamente per i referendum consultivi relativi ai progetti di legge di istituzione di nuovi comuni mediante fusione di due o più comuni, che la proposta sia approvata indipendentemente dal numero degli elettori che vi ha preso parte al raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi.

Il disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale consta della presente relazione con la quale vengono illustrate le ragioni per le quali viene modificata la legge regionale 25/1992 e di due articoli.

Con l'articolo 1 si modifica l'articolo 6 della legge regionale 25/1992 inserendo il comma 5 bis senza prevedere un quorum per la validità dei referendum consultivi sui progetti di legge di istituzione di nuovi comuni mediante fusione. Si evidenzia che la formulazione che si propone all'esame del Consiglio regionale è frutto di ampio dibattito svolto in sede di Prima Commissione dove è maturata la volontà di eliminare l'originaria previsione del disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale del quorum del 30 per cento dando di fatto priorità all'esigenza di assecondare il processo di fusione dei comuni.

L'articolo 2 riguarda la previsione di entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

La Prima Commissione consiliare nella seduta n. 118 del 23 luglio 2013 ha concluso i propri lavori in ordine all'argomento oggi in esame approvandolo a maggioranza con i voti favorevoli dei rappresentanti dei gruppi consiliari LV-LN-P, PDL, Futuro popolare, IDV e con l'astensione dei rappresentanti del gruppo consiliare PDV.";

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

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il Gruppo PDV ha condiviso e proposto in Commissione l'emendamento che prevede la cancellazione del quorum per il referendum riguardante la fusione dei Comuni. L'emendamento ha cambiato il progetto di legge della Giunta regionale che stabiliva la riduzione del quorum dal 50 per cento al 30 per cento. La scelta del voto di astensione in Commissione sul provvedimento è derivata dalla necessità di individuare eventuali altri casi sui quali estendere la prevista cancellazione del quorum.

I percorsi di fusione tra i Comuni nascono dalle deliberazioni di uno o più Consigli comunali che molto spesso decidono favorevolmente all'unanimità. Attualmente i contrari alla fusione hanno due opportunità: una di vincere il referendum con il no

e l'altra di far mancare il previsto quorum non partecipando al voto e sommando i voti contrari al numero di coloro che abitualmente non partecipano alle elezioni: è il caso dei piccoli comuni montani dove una buona parte della popolazione risulta emigrata e molto difficilmente rientra dall'estero per votare in occasione delle elezioni politiche e amministrative e figuriamoci per un referendum.

Altre Regioni hanno già previsto la cancellazione del quorum per il referendum di fusione dei Comuni.

Anche nell'ordinamento italiano si prevede il superamento del quorum per questioni istituzionali ben più rilevanti come ad esempio per il referendum confermativo sulle riforme costituzionali. Nel 2006 fu indetto un referendum confermativo di una riforma costituzionale votata dall'allora Parlamento. In tale occasione vinsero i contrari a quella riforma: si superò la quota del 50 per cento, ma anche se non si fosse superata il referendum sarebbe stato considerato valido.

Se da un punto di vista istituzionale il costituente e il legislatore hanno ritenuto che per questioni importanti relative alle riforme costituzionali si possa prescindere dal raggiungimento del quorum del 50 per cento, a maggior ragione ciò dovrebbe riguardare anche il referendum relativo alle fusioni dei comuni. Del resto anche in occasione delle elezioni politiche o amministrative il numero dei partecipanti può arrivare di poco sopra il 50 per cento (talvolta anche sotto).

Dal 1992, anno in cui è stata approvata la legge regionale relativa a "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali", il livello di partecipazione alle tornate elettorali ha subito un forte cambiamento. Negli anni '70 la percentuale di votanti alle elezioni politiche si attestava tra il 92 per cento e il 94 per cento. Nella tornata elettorale di quest'anno si è raggiunto il 75 per cento mentre nelle ultime elezioni amministrative in alcuni Comuni veneti non è stata superata la soglia del 50 per cento dei votanti.

L'articolo 12 dello Statuto del Veneto è perfettamente in linea con il senso e il significato di questa proposta di legge. Esso prevede infatti che: "al fine di favorire la migliore funzionalità dell'esercizio e i compiti comunali e più elevati livelli di qualità e di efficienza nell'erogazione di servizi, di realizzare dinamiche di sviluppo armonico dei territori, conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di ottenere migliori risultati della programmazione finanziaria e di bilancio, la legge regionale promuove e disciplina forme di esercizio associato delle funzioni". Non solo la legge regionale promuove e disciplina le forme associate delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, in particolare quelli di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate, ma aggiunge anche "incentivando in via prioritaria le fusioni".

Lo Statuto regionale prevede un atto di indirizzo per incentivare e sostenere (anche nel senso di dare le necessarie risorse) la fusione dei comuni e come indicato nella relazione del Presidente della Prima Commissione "dobbiamo favorire i comuni che si fondono".

Considerato che nei piccoli comuni la partecipazione al voto non è molto elevata si dovrebbe evitare che nel caso di mancato raggiungimento del quorum alcuni comuni montani, come ad esempio quelli bellunesi di Vas e di Quero, non riescano a fondersi. La stessa difficoltà potrebbero averla anche sei comuni della provincia di Rovigo. Tutte queste amministrazioni comunali si sono espresse all'unanimità per la fusione.

Infine abbiamo sottoscritto un emendamento presentato dal relatore di maggioranza Presidente Toniolo che prevede la possibilità di estendere il diritto di cancellazione del quorum anche nel caso in cui un comune come ad esempio quello di Brenzone (VR) intenda modificare la sua denominazione in "Brenzone sul Garda". Appare assolutamente illogico mantenere il quorum del 50 per cento per i referendum di modifica della denominazione di un comune e prevederne la cancellazione per la richiesta di fusione. Auspichiamo pertanto che l'Aula risponda positivamente non solo al significato della proposta di legge in esame, che fonda le sue basi giuridiche sullo Statuto regionale, ma anche alla richiesta di estendere la prevista normativa per i comuni che intendono semplicemente variare la propria denominazione."

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

#### ***Nota all'articolo 1***

- Il testo dell'art. 6 della legge regionale n. 25/1992, 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."*

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

Direzione enti locali, persone giuridiche e controllo atti