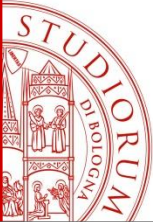


Verso l'applicazione concreta del principio di adeguatezza:

le dinamiche aggregative locali
e l'impatto della nuova disciplina statale sulle fusioni

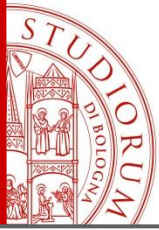
Claudia Tubertini

Bologna, 25 marzo 2015



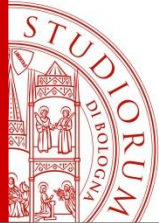
Alcuni dati sulle fusioni

- Nel periodo **1995-2011** (anni per i quali l'Istat diffonde i dati ufficiali relativi alle variazioni amministrative dei comuni italiani) si sono registrate solo **9 fusioni tra 24 comuni**
- Dal 2011, anno in cui mediante fusione è stato creato il comune di Gravedona ed Uniti, si è assistito ad un periodo di latenza di tale istituto, conclusosi nel dicembre 2013 con la costituzione di due nuovi comuni (In Trentino)
- **In soli due mesi, ossia tra la fine di dicembre 2013 e febbraio 2014 sono ricorsi alla fusione 61 comuni, che a loro volta hanno dato vita a 26 nuove amministrazioni comunali**
- **Dal 1° gennaio 2015 sono stati istituiti 3 nuovi comuni mediante fusione, tutti nella Provincia Autonoma di Trento**
- **Un informale censimento dei procedimenti in corso mostra che nell'anno 2015 potrebbero essere portate a termine una ulteriore ventina di fusioni (comprendendo anche le regioni a statuto speciale)**



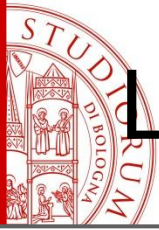
Le fusioni del primo periodo: entità e distribuzione sul territorio

- esclusivamente di comuni settentrionali (Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto)
- Nella quasi totalità dei casi, le fusioni hanno riguardato comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti
- Processi di natura episodica, convidenti con processi di istituzione di nuovi comuni
- Fusione non in grado di invertire il trend di crescita del numero complessivo dei comuni



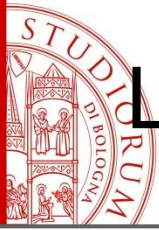
Le fusioni del secondo periodo: entità e distribuzione sul territorio

- **Il fenomeno sembra riguardare, al momento, ancora soprattutto i piccoli comuni, situati prevalentemente nelle zone montane, con l'eccezione di qualche significativa esperienza di Unioni di lungo corso che hanno completato il processo di unificazione, coinvolgendo anche comuni di medie dimensioni**
- Grande «fermento» in molte parti del paese, con differenze sensibili tra:
 - a) aree nelle quali si nota **l'effetto «trainante» della regione**
 - b) aree nelle quali prevale lo **spontaneismo locale**
 - c) Regioni a statuto speciale
- la natura **sostanzialmente volontaria dei processi di fusione** ha determinato e continuerà probabilmente a determinare **effetti variegati sul territorio** (si veda la diversa situazione regioni a statuto speciale)
- La percentuale di popolazione interessata resta comunque limitata



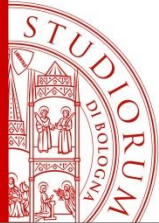
Le fusioni tra legge statale e regionale

- Il legislatore statale ha preferito disegnare per le Regioni (a statuto ordinario) un ruolo soprattutto di **supporto ed incentivazione**, **attenuando via via la portata vincolante degli strumenti di intervento autoritativo inizialmente previsti (salva la potestà legislativa di modifica dei confini comunali ex art. 133 Cost.)**
- legge n. 265 del 1999: abrogata la previsione che riconosceva alle Regioni la possibilità di procedere alla fusione dei comuni, dopo dieci anni dalla istituzione di una unione, qualora quest'ultima avesse ricevuto contributi regionali (possibilità che, peraltro era sempre stata interpretata come non automatica); il **programma regionale di riordino territoriale**, inizialmente contenente, ai sensi dell'art. 11 della l. 142/1990, anche le proposte di fusione, è stato destinato prioritariamente all'individuazione degli **ambiti per la gestione associata** delle funzioni e dei servizi comunali ed alla disciplina degli incentivi alla progressiva unificazione



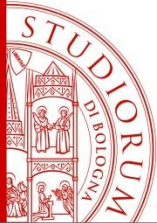
Le linee di tendenza del legislatore statale

- Fino al 2010: prevale la tendenza a conferire rilievo autonomo agli interventi volti a favorire le forme di cooperazione intercomunale, quale via per il raggiungimento di livelli di adeguatezza ed efficienza, **sganciate o comunque non necessariamente dipendenti da interventi di riordino territoriale**
- Con l'introduzione, da parte del d.l. 78/2010, dei nuovi **obblighi di gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni di minore dimensione demografica**, e, soprattutto, con la loro progressiva entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2013, **l'opzione della fusione è divenuta, per molti comuni, uno dei possibili rimedi alla propria strutturale inadeguatezza**
- Il legislatore statale comincia a vedere la fusione quale utile strumento (alternativo o successivo alla gestione associata) per il perseguimento di un significativo **miglioramento nella qualità dei servizi e nel tasso di effettività di esercizio delle funzioni da parte dei comuni minori**



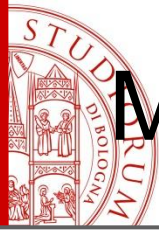
Misure di incentivazione diretta

- Art. 20, comma 1 del d.l. 95/2012: ai comuni istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi spetta, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di **dieci anni**, un **contributo straordinario statale commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni stessi** (sia pure nel limite degli stanziamenti finanziari disponibili).
- legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del d.l. 90/2014: a parziale modifica dell'art. 20 del d.l. 95/2012, il contributo previsto per i comuni che si fondono (**anche mediante la procedura di incorporazione**) **non può comunque superare gli 1,5 milioni di euro complessivi: la previsione si applica per le fusioni avvenute a partire dal 2012.**
- DM Interno 21 gennaio 2015: I dieci anni decorrono dalla data della fusione determinata dall'atto con cui la regione istituisce il nuovo ente, che deve essere comunicato al Ministero entro un mese. In caso di ampliamento della fusione, il contributo decennale viene rideterminato dal 1 gennaio succ.



Gli stanziamenti statali

- legge di stabilità per il 2014: una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, è destinata agli incentivi ai comuni istituiti a seguito di fusione
- Il contributo straordinario annuo statale complessivamente attribuito alle fusioni per il 2014 è pari a 9,53 milioni di euro.
- Per il 2015, l'importo sale a 9,87 milioni di euro
- Dal 2006 al 2013, gli stanziamenti di risorse statali a favore dell'associazionismo degli enti locali (unioni e fusioni) erano stati complessivamente di circa 32 milioni di euro



Misure derogatorie e di maggior favore

- La Legge di Stabilità 2012 dispone che la disciplina del patto di stabilità interno per gli enti di nuova istituzione trovi applicazione dal terzo anno successivo a quello della loro costituzione (art. 31, comma 23, l. n. 183/2011; cfr. Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 febbraio 2013, n. 5). Il termine viene esteso a 5 anni dalla legge di stabilità 2015.
- Molte altre misure derogatorie e di maggior favore sono introdotte nella legge 56, che riprende e sviluppa questo ambito di legislazione, e poi nella legge di stabilità 2015 (norme di favore in materia di facoltà assunzionali per i comuni oggetto di fusione)



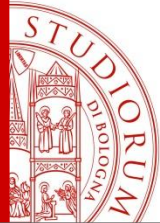
Legge 56: fusioni come obiettivo strategico

- L'ottica, ancora una volta, è quella di incoraggiare soprattutto i piccoli o piccolissimi comuni a raggiungere una **dimensione adeguata, attraverso incentivi e misure di favore per la associazione intercomunale e la fusione; ma non solo.**
- **l'obiettivo delle fusioni diviene una nuova priorità strategica** (v.il riferimento alle fusioni nel titolo stesso della legge) poiché il legislatore punta sul **rafforzamento del tessuto comunale, attraverso l'intercomunalità e la spontanea aggregazione, a compensazione del venir meno di un livello di rappresentanza diretta di ambito provinciale e per predisporre le condizioni per un possibile decentramento di funzioni provinciali**
- **Collegamento tra i tre assi della legge 56: riordino degli enti intermedi mediante razionalizzazione (province) e specializzazione funzionale (città metropolitane); riordino delle funzioni di area vasta; «irrobustimento» del livello comunale**



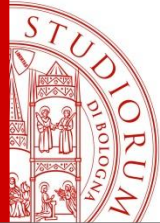
Le nuove norme in materia di fusioni: oggetti

- ✓ Ulteriori misure di incentivazione indiretta
- ✓ Nuove disposizioni derogatorie e di maggior favore per i comuni nati da fusione
- ✓ Disciplina della fase successiva
- ✓ Regime giuridico del comune nato da fusione
- ✓ Tutela delle comunità di origine
- ✓ Regole relative al procedimento di fusione (e incorporazione)



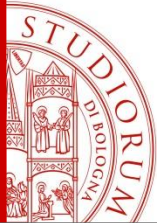
Le misure di incentivazione indiretta

- i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione (insieme a quelli presentati dalle unioni di comuni) hanno la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma c.d. «6.000 campanili» (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).
- I comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare **i margini di indebitamento** consentiti dalle norme vincolistiche in materia **a uno o più dei comuni originari** e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente (comma 119);
- **le Regioni**, nella definizione del patto di stabilità interno verticale, possono individuare, a favore dei comuni nati da fusione, **specifiche ed ulteriori misure di incentivazione** (comma 131).
- Il nuovo comune **subentra nei benefici**, stabiliti dall'Unione europea o da leggi statali, di cui godevano i comuni estinti, nonché nel subentro della **titolarità dei relativi beni mobili e immobili senza oneri fiscali** (comma 128).



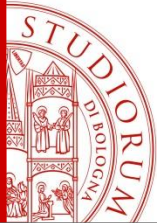
Nuove disposizioni derogatorie e di maggior favore per i comuni nati da fusione

- Sino l'ultimo esercizio finanziario del **primo mandato amministrativo** il nuovo comune può mantenere **tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione** (purché siano stati istituiti municipi);
- i comuni sorti da fusione hanno **tre anni per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione**
- Ai comuni interessati da fusione si estendono **tutte le norme favorevoli, siano esse di natura derogatoria, di incentivazione o di semplificazione, dettate a beneficio dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e per le Unioni**. L'estensione richiede come condizione che tutti i comuni partecipanti alla fusione abbiano meno di 5000 abitanti.



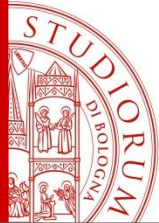
Fusioni e obblighi di gestione associata

- La **legge regionale** può di fissare, per tutti i comuni nati da fusione, una **diversa decorrenza o una diversa modulazione** (a seconda, quindi, del tipo di funzioni) per adempiere agli **obblighi di gestione associata** che riguardano, ai sensi della attuale disciplina statale, tutti i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti (3000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane).
- **Per tutti i comuni nascenti da fusione aventi una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti** (che si abbassano a 2000 in caso di comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane), è invece il legislatore statale a prevedere direttamente – salva diversa disciplina regionale – la possibilità di avviare le gestioni associate obbligatorie **all'avvio del secondo mandato dei rispettivi organi**



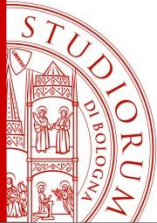
Incentivi e dimensioni

- Un favor particolarmente accentuato riguarda le fusioni nate da comuni di piccole dimensioni: scelta perfettamente giustificata, se guardata dal punto di vista dell'obiettivo generale di ridimensionamento del numero dei comuni, ma che forse avrebbe dovuto accompagnarsi alla previsione di una dimensione minima da realizzare attraverso le fusioni stesse.
- Già la legge 142 del 1990 aveva escluso, nel caso di fusione, che la legge regionale fosse vincolata a rispettare il limite minimo dei 10.000 abitanti, dettato dalla stessa legge per le altre ipotesi di revisione dei confini comunali.
- L'estrema varietà del tessuto comunale nelle diverse regioni porta a ritenere che la soluzione ottimale sarebbe proprio quella di **differenziare tale soglia minima** in ragione dei **diversi contesti regionali**



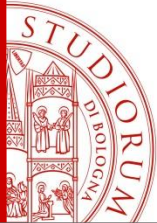
Disciplina fase successiva: statuto

- qualora la fusione nasca dell'iniziativa dei comuni gli stessi possano già approvare, con conformi delibere, lo statuto del nuovo ente nelle more della sua effettiva costituzione, secondo una modalità simile a quella adottata nel procedimento per l'istituzione di una Unione;
- Tale statuto è destinato comunque ad applicarsi al nuovo Comune e a rimanere in vigore solo fino a che non sia eventualmente modificato dal nuovo consiglio comunale



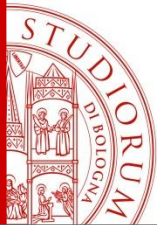
Disciplina fase successiva: organi

- **Il commissario nominato per la gestione del comune sino all'insediamento dei nuovi organi** è coadiuvato dagli ex sindaci, riuniti in un apposito **comitato consultivo** (istituito senz'oneri); il quale deve anche corrispondere all'esigenza di assicurare, in questa fase transitoria, una **adeguata tutela delle rispettive comunità**, secondo il criterio di necessaria partecipazione delle comunità stesse ai processi decisionali del nuovo comune, prevista, a regime, dal nuovo comma 2 dell'art. 15 tuel, come modificato dal comma 117 della legge n. 56.
- Il comitato deve essere obbligatoriamente sentito sia sullo schema di bilancio, sia in caso di eventuale variazione degli strumenti urbanistici, e periodicamente convocato e informato
- Di queste disposizioni, dalla natura cogente, dovranno tener conto i comuni che assumano l'iniziativa di fusione, qualora intendano avvalersi della facoltà, a loro riconosciuta dal comma 117, di approvare lo statuto dell'Unione



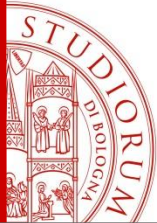
Disciplina fase successiva: altre disposizioni

- nella determinazione della popolazione legale (nelle more delle nuove rilevazioni statistiche) la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma di quella dei comuni estinti (comma 126);
- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (comma 127);
- i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (comma 129).



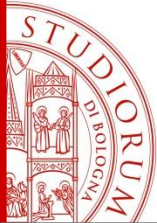
Regime giuridico del comune nato da fusione: atti normativi e programmi

- salva diversa disciplina regionale, tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore – nonostante la decadenza dei rispettivi consigli – con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (comma 124, lett. a)
- qualora i comuni non abbiano optato per la facoltà, prevista dal comma 121, di approvare uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica



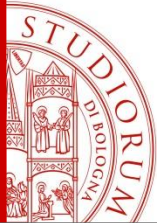
Regime giuridico del comune nato da fusione: ordinamento contabile

- i revisori dei conti dei comuni decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune, ma fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile, quello in carica nel comune più popoloso svolge tale funzione in via provvisoria per il nuovo comune (comma 124, lett. b) e c)
- il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (comma 125, lett. a)
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lett. b);
- il nuovo comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lett. c))



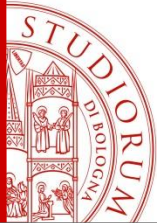
Tutela delle comunità di origine

- «**forme particolari di collegamento**» tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai preesistenti comuni possono essere oggetto di disciplina statutaria; le quali – pur nell’inusitata formulazione prescelta dal legislatore – non sembrano presentare una vocazione gestionale, né necessariamente essere strutturate in organi o uffici, e non sembrano certamente assurgere, a differenza dei municipi, al rango di vere e proprie articolazioni territoriali inframunicipali.
- Differenza tra la nuova previsione ed il riferimento, operato dall’art. 16 del Tuel, alla «organizzazione», alle «funzioni» e agli «organi» (che possono anche essere eletti a suffragio universale e diretto) dei **municipi**
- Allo statuto comunale spetta comunque l’introduzione di misure per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione **adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi**



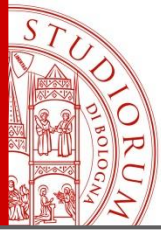
Le norme sull'incorporazione

- L'obiettivo: prevedere una forma di successione tra enti che eviti la nascita di una nuova entità (con tutti gli effetti che ne conseguono in termini successori, come sopra visto), lasciando in vita uno dei comuni preesistenti, i cui confini vengono modificati al fine di incorporare uno o più comuni contigui
- il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi e succede a titolo universale al comune (o ai comuni) incorporati, i cui organi, invece, decadono
- lo statuto del comune incorporante deve contenere adeguate misure di partecipazione e di decentramento, mediante apposita revisione da effettuarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione;
- la legge di incorporazione può anche modificare la denominazione del comune, evidentemente, per dare un segno tangibile della incorporazione nel suo territorio di una nuova comunità



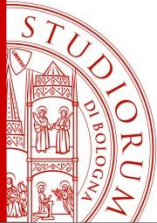
Incorporazione e referendum

- La legge prevede che il referendum per la consultazione delle popolazioni interessate, necessario ai sensi dell'art. 133 Cost., debba svolgersi prima che i consigli comunali «deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione».
- Il senso della disposizione non appare del tutto chiaro, ma sembra presupporre che i consigli comunali approvino una prima proposta di incorporazione da sottoporre successivamente a referendum e che, solo ad esito (favorevole) di quest'ultimo, sottopongano alla regione una vera e propria proposta di incorporazione
- Possibili problemi di compatibilità con le attuali discipline regionali



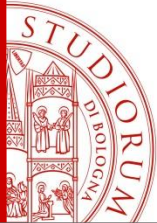
Il disegno complessivo della legge Delrio sulle fusioni: punti di forza

- ✓ Attenzione alle fusioni sin dal titolo della legge
- ✓ Incremento degli incentivi finanziari e delle misure derogatorie e di maggior favore
- ✓ «legificazione» di importanti aspetti successori e relativi al primo avvio del comune nato da fusione
- ✓ Attenzione al tema cruciale della tutela delle comunità originarie



Il disegno complessivo della legge Delrio sulle fusioni: punti di debolezza

- **Connessione debole (o meglio solo implicita) con la disciplina dell'esercizio associato obbligatorio (fusione come «alternativa» piuttosto che come naturale esito di una preventiva sperimentazione di modelli aggregativi di natura funzionale o strutturale)**
- **Mancata connessione tra processi di fusione e individuazione regionale degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni comunali**
- **Mancata previsione di una soglia minima dimensionale (almeno in via suppletiva in mancanza di diversa previsione regionale) per i nuovi comuni nati da fusione**



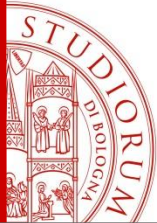
Ruolo delle Regioni

- Il ruolo di supporto (amministrativo e progettuale) e finanziario (incentivi e misure derogatorie e di maggior favore) appare cruciale ma tuttora condizionato da:
 - Problematiche relative allo scarso «spazio» della legislazione regionale in materia di forme associative
 - Problematiche relative allo «spazio» (ormai residuale!) della legislazione regionale in materia di ordinamento locale
 - Problematiche di ordine finanziario (scarsità di risorse) e/o debolezza delle politiche istituzionali (relazioni con il sistema delle autonomie)



Il caso delle regioni a statuto speciale

- Laddove la funzione di «regia» regionale è in grado di esplicarsi con maggiore decisione, i processi di fusione stanno procedendo a maggiore velocità
- Trentino: concentrazione dei contributi sulle sole fusioni; fissazione di termini perentori per presentazione proposte;
- Friuli Venezia Giulia: «programma» annuale di fusioni



In conclusione

- ✓ Affinchè la fusione dei comuni divenga una vera politica strategica occorre un **maggiore coordinamento tra legislazione statale e regionale**
- ✓ Necessaria l'istituzione di sedi e meccanismi stabili di coordinamento e supporto Stato-Regioni ai processi di fusione e ai comuni nati da fusione
- ✓ Possibile un ripensamento almeno parziale dell'approccio essenzialmente spontaneo ed episodico delle proposte di fusione? (iniziative «guidate»??)
- ✓ Possibile una semplificazione del procedimento mediante l'introduzione di forme di consultazione alternative al referendum (e-democracy, tavoli, etc..)?