

Le fusioni di Comuni

Scheda di Aggiornamento a cura di Marco Orlando, con
uno Studio di Caso a cura di Luca Beccaria
06/03/2014

Azione Amministrativa: governance enti locali; democrazia locale.

Enti coinvolti: Comuni.

Riferimenti normativi: artt. 15 e 16 del d.lgs. n. 267/2000

Parte I

Le fusioni tra comuni: caratteristiche generali dell'istituto

La fusione tra comuni è un procedimento tecnico-amministrativo regolato dalla legge dello Stato, ed è utile a determinare con una legge regionale **una nuova circoscrizione territoriale che sia la risultante della somma di due o più precedenti circoscrizioni comunali.**

Naturalmente, oltre all'arida definizione giuridica, la fusione tra due o più comuni è ben di più, poiché movimentata e mette a confronto **aspetti identitari delle collettività, tradizioni plurisecolari, geni locorum, differenti disponibilità di risorse pubbliche, apparati burocratici, rapporti di familiarità e vicinato...**insomma: le persone e le comunità locali.

L'approccio di un comune alla fusione con uno, o più altri comuni deve, pertanto, considerare molteplici fattori di rischio/opportunità, tra i quali – ormai – spiccano senza dubbio quelli di carattere economico-finanziario collegati alla **possibilità di erogare ancora i servizi e le funzioni di spettanza comunale**, in un panorama che da molti anni rende incerte e aleatorie le risorse finanziarie dei comuni, sia di tipo proprio (IMU *docet*) e sia di tipo derivato dall'erario o dalla Regione. Alle opportunità di realizzare migliori sinergie al crescere della popolazione di riferimento, deve essere però bilanciato il rischio di una **perdita del senso identitario dei cittadini** che, come è noto, è molto ben radicato soprattutto nei piccoli comuni. Inoltre, il ragionamento intorno a un progetto di fusione deve considerare **l'asset di strutture pubbliche presenti nel territorio**, per evitare di creare (o di mantenere) sovrapposizioni nell'offerta di servizi, come ad esempio quelli scolastici, cercando d'altra parte di colmare eventuali lacune esistenti. Infine, andrà considerata attentamente anche **la futura organizzazione della macchina comunale**, che nel caso di fusione è soggetta a un notevole sforzo riorganizzativo.

Sebbene nell'immaginario collettivo la fusione tra comuni sia assimilata alle altre forme di *cooperazione intercomunale* come ad esempio l'unione dei comuni, essa non risponde a finalità di cooperazione, ma ad esigenze che si potrebbe definire opposte e contrarie. Essa è, in definitiva, uno strumento complesso e importante che corrisponde a una esigenza prioritaria rispetto ad altre: **ridurre la polverizzazione delle amministrazioni comunali e aumentarne, in questo modo, l'efficacia di governo e le capacità di competere sulle risorse. Non uno strumento di cooperazione, quindi, ma uno strumento di competizione territoriale.**⁽¹⁾

¹ Data la differente finalità della fusione rispetto all'unione, è bene ricordare che – quando questi istituti furono introdotti nell'ordinamento italiano – il legislatore commise l'errore di mescolarli l'uno con l'altro, prevedendo cioè che la fusione fosse l'esito obbligatorio di un decennio di unione. In questo modo si depotenziò in larga parte la finalità **“L'Arte di Amministrare” – Scuola del PD Piemontese - Partito Democratico del Piemonte –**
www.pdpiemonte.it

L'attuale disciplina legislativa nazionale e regionale

La fusione è attualmente disciplinata dal Testo Unico Enti Locali ⁽²⁾ e ha i suoi riferimenti costituzionali negli articoli 117 e 133 della Costituzione. Sia le disposizioni costituzionali e sia quelle di rango primario assegnano **alle Regioni il compito di provvedere alla modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni interessati dalla fusione**, e riservano un potere di espressione della **volontà popolare che si deve esprimere mediante un referendum avente valore consultivo.**

La legge dello Stato fissa per il caso delle fusioni **una deroga al limite minimo di 10.000 abitanti**, che è invece previsto per istituire nuovi comuni o - nel caso in cui il nuovo comune nasca per "scorporo" parziale di territori da comuni preesistenti - anche per i comuni superstiti a seguito della modifica della circoscrizione territoriale. **Per l'effetto, nell'ipotesi di fusione non c'è una soglia demografica minima per il comune risultante dalla fusione stessa.**

Qualora il comune risultante dalla fusione abbia una popolazione superiore a 100.000 abitanti, si applicano comunque le disposizioni del Testo Unico in materia di **circoscrizioni comunali**, che sono obbligatorie se la popolazione risultante supera i 250.000 abitanti, e che possono prevedere forme accentuate di autonomia organizzativa e funzionale nel caso in cui la popolazione sia superiore a 300.000 abitanti.

La Regione Piemonte ha dato attuazione al Testo Unico con **la legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 ⁽³⁾**, che rappresenta l'attuale disciplina del procedimento di fusione tra comuni piemontesi. La normativa regionale è stata oggetto di diverse modifiche, da ultimo operate con la **nella L.R. 28 settembre 2012, n. 11**, che contiene anche disposizioni relative all'**incentivazione finanziaria delle fusioni.**

Il procedimento di fusione

In merito al procedimento di fusione, l'originario art. 10 della L.R. 51/1992 prevedeva che la fusione dovesse essere richiesta dai comuni interessati, previa deliberazione a maggioranza qualificata (4/5) dei rispettivi consigli comunali. A seguito della richiesta, la Giunta Regionale avrebbe presentato il disegno di legge istitutivo. L'art. 11 della L.R. in parola prevedeva inoltre che la Regione predisponesse un programma quinquennale per la fusione dei piccoli comuni, anche tenendo conto delle unioni di comuni già costituite a quella data e delle comunità montane o delle altre forme associative tra enti locali, come ad esempio i consorzi. Nello spirito della legge dei primi anni Novanta, una simile combinazione di disposizioni intendeva bilanciare la potestà legislativa regionale in merito alla definizione delle circoscrizioni territoriali, con il necessario riconoscimento dell'autonomia comunale almeno nella fase dell'iniziativa del progetto di fusione.

Come detto, i due artt. 10-11 della L.R. 51/1992 sono stati abrogati dalla **L.R. 11/2012, la quale ha ricondotto l'intera disciplina della fusione a una normale vicenda di modifica della circoscrizione comunale, stabilendo tuttavia d'altro canto le opportune norme incentivanti sul piano economico-finanziario.**

Ora la richiesta di fusione deve essere deliberata con la maggioranza dei componenti dei consigli comunali interessati ⁽⁴⁾. Alla richiesta segue l'elaborazione del progetto di legge regionale, munito di una relazione di accompagnamento illustrativa delle caratteristiche geografiche, demografiche, finanziarie e organizzative del comune che risulterà dalla fusione ⁽⁵⁾. Anche su tali parametri, la Giunta Regionale valuterà (a seguito della legge di fusione) i criteri per l'erogazione dei relativi incentivi finanziari ⁽⁶⁾.

In via endoprocedimentale, è previsto che il **Consiglio provinciale** competente per territorio esprima un parere e che anche la Commissione del Consiglio Regionale esprima il proprio, anche sulla base di ulteriore documentazione acquisita.

cooperativa che è tipica dell'unione dei comuni, facendo sì che il ricorso a tale istituto fosse generalmente molto basso, a causa del timore di dover poi obbligatoriamente addivenire alla fusione. Ulteriore conseguenza di questa infelice scelta legislativa fu il proliferare di forme e strumenti alternativi all'unione dei comuni, cioè le "convenzioni di gestione associata", i "consorzi tra comuni" e le "aziende speciali". Nella maggior parte dei casi, cioè, il timore di dover obbligatoriamente fondere i comuni al termine del decennio di unione, portò a costituire nuovi enti o, comunque, soggetti giuridici "terzi" rispetto ai comuni, ai quali le funzioni vennero sostanzialmente esternalizzate. Il rapporto tra unioni e fusioni nelle diverse stagioni legislative è stato ampiamente indagato da B.BALDI E G. XILO, "Dall'unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme", 2012, in http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento1_12/Baldi.pdf

² D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 15-17

³ Artt. 3-5

⁴ Art. 11, comma 2, L.R. 11/2012

⁵ Art. 3, comma 3 della legge 51/1992

⁶ Art- 11, comma 4 L.R. 11/2012

Il parere della Commissione viene quindi trasmesso al Consiglio regionale per la **delibera di indizione del referendum consultivo**.

Il referendum consultivo

La disciplina del referendum consultivo è prevista, in via generale, dalla L.R. 16 gennaio 1973, n. 4 ⁽⁷⁾.

Come detto, al Consiglio Regionale spetta indire – con propria deliberazione, su proposta della competente Commissione – il referendum consultivo per l'istituzione del comune risultante dalla fusione. La deliberazione deve anzitutto individuare ed esprimere il **quesito da sottoporre a votazione**, nonché i comuni nei quali gli elettori sono chiamati a consultazione.

Il referendum viene poi indetto formalmente con un decreto del Presidente della Regione, e si può tenere in una domenica compresa tra il **15 aprile e il 15 giugno, oppure compresa tra il 1 ottobre e il 15 novembre**, a seconda che la deliberazione del Consiglio Regionale sia divenuta esecutiva entro il 31 gennaio o entro il 31 luglio ⁽⁸⁾.

Una volta notificato il decreto, spetta ai **Sindaci** informare le popolazioni interessate dalla consultazione entro i 45 giorni antecedenti al referendum.

Qualora nel frattempo vengano convocati i comizi elettorali per l'elezione del Consiglio Regionale, il referendum viene automaticamente **sospeso** e i termini riprendono dopo 365 giorni dalla data del rinnovo del Consiglio medesimo.

L'esito del referendum è positivo nel caso in cui la somma dei voti validi affermativi al quesito sia maggiore rispetto a quelli negativi; in caso contrario, esso si intende respinto ⁽⁹⁾. Se l'esito è favorevole, il Presidente della Regione è tenuto a proporre al Consiglio Regionale un disegno di legge istitutivo del nuovo comune entro i successivi **60 giorni**. Tuttavia, anche in caso di esito non favorevole della consultazione popolare, il Presidente della Regione ha facoltà di proporre al Consiglio regionale il disegno di legge.

L'incentivazione finanziaria della fusione.

Sia lo Stato che la Regione Piemonte ⁽¹⁰⁾ prevedono forme di incentivazione finanziaria delle fusioni tra comuni.

Il Testo Unico degli Enti Locali ⁽¹¹⁾ prevede che lo Stato eroghi, **per i dieci anni successivi** alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. A tale disposizione, la "spending review" 2012 del Governo Monti ha aggiunto una misura straordinaria di incentivazione, specificando che la quota dei trasferimenti spettanti al comune derivante dalla fusione fosse commisurata al 20 per cento dei trasferimenti erariali stabiliti per l'anno 2010, per le fusioni realizzate a partire dal 2012. La disposizione è stata poi attuata con il Decreto del Ministero dell'Interno 10 ottobre 2012, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale - Serie generale n.242 del 16 ottobre, che ha disciplinato le modalità e dei termini per l'attribuzione dei contributi ⁽¹²⁾.

I criteri per i contributi regionali sono invece stabiliti dalla Giunta regionale, nei limiti del bilancio regionale, sulla base della situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, nonché della fascia demografica di appartenenza dei comuni fusi e del loro numero. Gli incentivi sono erogati, per **almeno un quinquennio**, nella misura della media dei trasferimenti regionali continuativi, erogati nel triennio precedente la fusione, ai singoli comuni fusi, incrementata del cinquanta per cento.

⁷ Artt. 33 e seguenti, come modificati dalla L.R. 10/2009

⁸ Termine così modificato dalla L.R. 17/2009: prima era il 30 giugno

⁹ Norma così modificata ad opera della L.R. 10/2009: prima, essa prevedeva che il referendum avesse esito favorevole qualora il quesito avesse ricevuto voti validi e favorevoli dalla maggioranza (50%+1) degli elettori votanti per le elezioni regionali. Con la modifica è stato quindi soppresso il quorum di validità del quesito, che è rimasto solo per le ipotesi in cui la consultazione referendaria venga limitata a solo una parte della popolazione residente, per determinate e specifiche ragioni territoriali.

¹⁰ Art. 11 comma 3, L.R. 11/2012

¹¹ Art. 15, comma 3, del D.lgs. 267/2000, come modificato dal D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

¹² A decorrere dall'anno 2013 sono state conseguentemente sopresse le disposizioni del regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, approvato con decreto del Ministro dell'interno del 1° settembre 2000. Il testo del Decreto del Ministero dell'Interno 10 ottobre 2012 è reperibile all'indirizzo http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/parole_chiave/enti_locali/2012_10_17_decreto_contributi_fusione_comuni.html

Posto che l'incentivazione finanziaria dipende da diversi parametri (numero dei comuni, fascia demografica, situazione gestionale) è impossibile determinare un ammontare medio di tali misure; tuttavia, si tratta di incentivi comunque di notevole entità, spesso vicine al milione di euro/anno.

Le modifiche alla disciplina contenute nel disegno di legge 1212.

Il disegno di legge "Delrio" attualmente all'esame del Senato prevede un'ulteriore serie di misure innovative per le fusioni di comuni. In particolare, è previsto che i comuni possano, anche prima dell'approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo comune, approvare uno **statuto** dell'ente, con adeguate forme di partecipazione dei comuni antecedenti e di decentramento dei servizi. Inoltre, il disegno di legge prevede che nel caso di fusione tra comuni inferiori a 5.000 abitanti ciascuno, si applichino le norme di maggior favore previste per i piccoli comuni e per le unioni di comuni. I comuni istituiti con la fusione potranno inoltre utilizzare i **margini di indebitamento** consentiti dalle norme vincolistiche a uno o più dei comuni aderenti, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento per il nuovo comune. Quest'ultima misura, in particolare, è quindi utile a mantenere i vantaggi derivanti dalla **virtuosità** di cui dovesse eventualmente godere uno o più dei comuni che si fondono. Fino alle nuove elezioni, inoltre, è previsto che il commissario del comune derivante dalla fusione venga coadiuvato dai precedenti sindaci. Anche sul fronte della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali, il disegno di legge prevede che la legge regionale possa stabilirne una diversa decorrenza o contenuti; in mancanza di una disciplina regionale, i comuni che superino dopo la fusione i 3000 abitanti (2000 se in montagna) vengono esentati per legge dagli obblighi di gestione associata per cinque anni.

Parte II

Il decentramento interno dei comuni istituiti per fusione: un caso di studio (a cura di Luca Beccaria)

La **normativa del 1990** consentiva allo statuto dei comuni, istituiti per fusione, di prevedere per le comunità di origine o anche solo alcune di esse, adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, denominate **municipi** ⁽¹³⁾. **Essi hanno subito una variazione significativa.** Nella prima formulazione, il legislatore indicava un modello molto semplice, delineando due organi: il **prosindaco, monocratico e due consultori**, da ciascun municipio presente nel comune, demandando allo statuto comunale la regolazione della loro elezione e tutto quanto non previsto dalla legge. Tre erano le caratteristiche che lo contraddistinguevano:

1. l'obbligatorietà dell'elezione contestualmente al consiglio comunale;
2. il vincolo di residenza nel territorio del municipio dei candidati;
3. l'incompatibilità con la carica di consigliere comunale.

A partire, invece, dalla 265/1999 e poi dal TUEL, si possono contraddistinguere le seguenti modifiche, per cui viene meno:

1. la previsione di un numero fisso (e della stessa denominazione degli organi);
2. l'obbligatorietà dell'elezione contestuale al consiglio comunale, lasciando queste scelte allo statuto e ad un regolamento.

Quello che ci interessa maggiormente è il **mantenimento di un criterio di rimando generale alle norme previste per gli amministratori di comuni di pari dimensioni, anche per gli amministratori dei municipi.**

A oltre 23 anni dalla legge sull'Ordinamento delle autonomie locali, la quantità di nuovi enti, che potremmo definire di "post-fusione", è di appena nove unità⁽¹⁴⁾, in cui sono confluite 24 realtà precedenti.

¹³ Per una trattazione completa, si rimanda all'indirizzo <http://drasd.unipmn.it/index.php/osservatorio-sulle-autonomie-locali/newsletter-n-3-12-2013/item/233-le-fusioni-di-comuni-dal-1990-al-2013-una-rassegna-di-esperienze.html>

¹⁴ Lo studio è stato realizzato prendendo a riferimento il periodo fino all'estate 2013 e considera esclusivamente le fusioni portate a compimento.

Il caso che ha visto più enti fondersi in unico comune è senza dubbio quello di Ledro (TN).

I comuni di Bezzeca, Concei, Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto facevano già parte di un'unione di comuni, di cui l'esperienza viene richiamata nella Premessa del nuovo Statuto comunale, ma anche nella legge istitutiva il nuovo Ente. Le comunità preesistenti facevano parte – come del resto vi fa parte oggi il nuovo comune di Ledro – della Comunità di valle Alto Garda e Ledro. Gli elementi e le tipicità di tale esperienza di fusione, dovrebbero essere viste come un modello di partenza per quelle realtà comunali interessate, in primo luogo, dalla soppressione delle ex comunità montane o, più genericamente, da quelle che si sono viste fortemente depotenziate a livello di rappresentanza politico-istituzionale comunale in seno alle nuove unioni, in seguito all'approvazione dell'articolo 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n.135. In precedenza, infatti, nelle unioni di comuni, era possibile avere una rappresentanza fissa per ciascun ente, di solito composta dal sindaco, di diritto, e da due rappresentanti scelti dal consiglio comunale, di cui uno delle minoranze – politico-consiliari e, eventualmente, linguistiche – cui si aggiungeva un meccanismo di turnazione, in stile presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, a seconda del numero di sindaci presenti nell'unione. Tale modello di rappresentanza indiretta, aveva il vantaggio di garantire una pari presenza da parte di tutti gli enti comunali coinvolti., in ottica che potremmo riassumere nello slogan **“l'unione al servizio dei comuni”**.

Ma quali sono le funzioni di questi municipi? Lo Statuto del Comune di Ledro ci dice che essi provvedono alla gestione dei beni di uso civico ed esprimono parere obbligatorio ma non vincolante:

- a) sul piano strategico;**
- b) sui piani urbanistici generali, le relative varianti e piani di attuazione, sui piani di settore, non inserite nel bilancio di previsione;**
- c) sulla proposta di bilancio preventivo, di conto consuntivo e di piano pluriennale degli investimenti;**
- d) sui regolamenti individuati dal regolamento del decentramento;**
- e) sui provvedimenti di carattere generale attinenti alla gestione dei servizi di interesse municipale;**
- f) sulle proposte in materia di toponomastica, riguardanti il territorio del municipio.**

Resta ai comuni la possibilità di aggiungere una clausola di estensione dei pareri anche su altre materie, magari conferite ad hoc solo a certi municipi, e non a tutti.

Sull'elezione di questi organi, **il modello che generalmente va per la maggiore è quello dell'elezione diretta contestuale al consiglio comunale. Si vota un pro-sindaco**, con ruolo di coordinamento dei lavori del municipio e una serie di consultori/consiglieri di municipio, con meccanismo di lista. Essi sono generalmente incompatibili con il ruolo di sindaco o di consigliere comunale.

Rispetto alle unioni, di cui è prevista la gratuità per legge, i municipi possono prevedere gettoni e indennità per consultori e pro-sindaci, buon senso vorrebbe in misura minore rispetto a quelli previsti per i consiglieri comunali, magari inserendone la previsione nello statuto, con una indicazione percentuale rispetto a quello spettante per consiglieri e sindaci/assessori, così da evitare di scrivere cifre, cosa che risulterebbe assai precaria.

Circa le disponibilità finanziarie dei nuovi municipi, va detto che essi non hanno personalità giuridica, ma nulla vieta che lo Statuto possa prevedere una disponibilità di risorse derivanti da una percentuale (minima) del gettito proveniente dai territori degli ex comuni, sotto controllo dei municipi, magari per iniziative di promozione culturale, volontariato giovanile, ecc.