



Assessorato Organizzazione
Risorse Umane

Quaderno n.5

LA FUSIONE DEI COMUNI Approfondimenti alla luce della Legge Regionale 26 maggio 2023 , n. 24

a cura di DOMENICO PRIMERANO



POR Calabria

2014-2020

Fesr-Fse

il futuro è un lavoro quotidiano



LA FUSIONE DI COMUNI

Negli ultimi anni il tema della fusione dei comuni è progressivamente riaffiorato nel discorso pubblico, anche a livello regionale, in quanto l'istituto della fusione è concepito come uno strumento per consentire ai comuni:

- una più funzionale gestione delle risorse pubbliche ed una reale efficacia delle prestazioni erogate a vantaggio delle proprie comunità;
- un'opportunità per poter assicurare anche in futuro ai cittadini servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati e realizzare le opere che servono al territorio, riducendo le spese strutturali e consentendo una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, mantenendo il decentramento nell'erogazione dei servizi attraverso sportelli polifunzionali;
- l'opzione più valida per potere adempiere all'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali previsto dall'art. 14 comma 28 D.L. 78/2010 e s.m.i., per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

LA FUSIONE DI COMUNI (2)

Oltre agli evidenti vantaggi che produce in termini di economie di scala nella riorganizzazione unitaria dell'amministrazione, rappresenta altresì un formidabile strumento per accedere a numerose opportunità e vantaggi , ad esempio in materia di mancato o ridotto assoggettamento a vincoli assunzionali e di finanza pubblica, e ad altri vincoli previsti dalla normativa vigente, ad esempio in materia di centrale unica di committenza etc.

In tale contesto, il legislatore regionale ha recentemente introdotto degli strumenti finalizzati a facilitare i percorsi di fusione.

In particolare, CON LA LEGGE REGIONALE 26/05/2023 è stata modificata la legge regionale 24 NOVEMBRE 2006, N. 15

CONCILIARE L'AUTONOMIA CON LE NUOVE SFIDE DI **AGENDA2030**

QUELLO DELLE FUSIONI DEI COMUNI E' UNO DEI TEMI SU CUI SI STANNO CONFRONTANDO A LIVELLO NAZIONALE AMMINISTRATORI ED ESPERTI , PER DARE AI CITTADINI SERVIZI MIGLIORI ED EFFICIENTI, NEL MASSIMO RISPETTO DELLE AUTONOMIE LOCALI.

- Massimo rispetto per le scelte dei territori e nessuna volontà di imporre alcunchè;
- I sindaci e le comunità sono e devono essere al centro delle scelte
- Non si può ignorare che fare le cose insieme, unire le forze, fondere le esperienze rappresentano oggi una strada per ridurre i costi, razionalizzare le spese, offrire ai cittadini servizi migliori ed efficienti.
- Tutto questo vale soprattutto per i piccoli comuni, che sono realtà fondamentali del nostro tessuto sociale ed economico.

LIMITAZIONI POSTE DALLA COSTITUZIONE

- L'art. 133, secondo comma, della Costituzione dispone che “la regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”. La Corte costituzionale ha costantemente affermato che spetta alle leggi regionali disciplinare il procedimento di fusione di più comuni, il quale in ogni caso deve prevedere la consultazione delle popolazioni interessate agli stessi appartenenti, mediante referendum consultivo (sent. Corte Costituzionale n. 36/2011)
- Con la riserva della legge regionale, è stato precisato che spetta alla Regione emanare la legge con cui si dispone concretamente la modifica territoriale, secondo i criteri fissati dall'ordinamento statale;
- al fine di impedire che la modifica territoriale possa essere imposta dall'alto in contrasto con le preferenze dei cittadini, la costituzione impone «la consultazione delle popolazioni interessate»

MISURE AGEVOLATIVE PER LA FUSIONE

Con la legge n. 56/2014 (legge Del Rio), sono state previste delle misure agevolative e soprattutto, con l'applicazione concreta dei nuovi obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minore dimensione demografica, le fusioni hanno avuto una rinnovata attenzione sia da parte dei comuni – spinti alla decisione di fondersi, alcuni, dalla difficoltà di rispettare i nuovi obblighi, altri, dalla volontà di portare, invece, a compimento percorsi già avviati di diffusa gestione associata – sia da parte del legislatore, che le ha ulteriormente incoraggiate, considerandole quale efficace strumento per il conseguimento di rilevanti risparmi di spesa .

Ai commi 116 e seguenti si stabilisce che nei comuni sorti a seguito della fusione di più comuni, lo Statuto del nuovo comune possa prevedere “forme particolari di collegamento” tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (c. 116). **Si rammenta che l'art. 15, c. 1, del Tuel dispone che “nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo Statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse”.**

MISURE ACCELERATIVE PER LA FUSIONE

Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello Statuto prevede che i comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, definirne lo Statuto, che deve essere approvato in un testo conforme da tutti i consigli comunali; tale statuto "provvisorio" entra in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del comune frutto della fusione. Inoltre, si prevede che sia lo Statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate ad assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (c. 117)

ULTERIORI MISURE ACCELERATIVE

Le norme di maggior favore previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti (c. 118);

- il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento (c. 119)
- l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. (C. 121)
- l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'unione europea e dalle leggi statali in loro favore; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (c. 128).

ULTERIORI MISURE ACCELERATIVE

- i sindaci dei comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (c. 120);
- gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (c. 122);
- le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (c. 123);
- tutti gli atti, compresi bilanci, dei comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (c. 124, lett. a);

ULTERIORI MISURE ACCELERATIVE

- i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel comune più popoloso (c. 124, lett. b);
- al nuovo comune si applicano le disposizioni dello Statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo Statuto (c. 124, lett. 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 (c.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 (c. 125 , lett. b);

ULTERIORI MISURE ACCELERATIVE

- 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 (c. 125, lett. c);
 - ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (c. 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 (c. 127);
- i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (c. 129)

LA FUSIONE PER INCORPORAZIONE

La legge n. 56 del 2014 , ha previsto una nuova modalità di fusione dei comuni, ovvero la fusione per incorporazione , da parte di un comune incorporante , di un comune « contiguo» incorporato.

Fermo restando quanto previsto dall'art. 15 del Testo unico delle Autonomie Locali, (l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a referendum tra le popolazioni interessate).

Il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato. A tutela di quest'ultimo si prevede che lo Statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento (c. 130);

I commi 131-134 prevedono ulteriori misure incentivanti per le fusioni e, in parte, anche per le unioni di comuni .

CONTRIBUTI STRAORDINARI PER LE FUSIONI

AL FINE DI PORRE FINE ALL'ECCESSIVA FRAMMENTAZIONE DEI COMUNI, IL NUOVO ORDINAMENTO PREVEDE DIVERSE INCENTIVAZIONI PER FAVORIRE L'ACCORPAMENTO.

- l'art 15 comma 3 del T.U.E.L. 18 agosto 2000 n 267 prevede che lo Stato eroghi appositi contributi straordinari per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, commisurati a una quota percentuale dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. (con il D.L. n. 90/1994 il contributo è esteso anche alle fusioni per incorporazione.
- Riguardo all'entità del contributo , l'art. 20 del D.L.95/2012 – più volte modificato, stabilisce che dal 2018 il contributo spettante ai comuni risultanti dalla fusione o da fusione per incorporazione è commisurato al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti agli stessi enti per l'anno 2010, in misura non superiore a 2 milioni per ciascuna fusione , a sua volta modificato per le fusioni sup. a 100.000 abitanti:
- Il Ministero dell'interno ha comunicato che gli enti beneficiari del contributo, nel 2023 risultano essere 103 per un totale di 83 milioni di euro.

I CONTRIBUTI ALLE FUSIONI IN CALABRIA

	D. Min. 10/10/2012 e Legge Stabilità 2022 (60% trasferimenti erariali del 2010 per 10 anni max 2 milioni a comune risultante da fusione)	L.R. ()	Premiali tà regional e	Totale
Comune Casali del Manco	1.878.816,70			
Comune Corigliano Rossano	1.895.951,41			
Contributo totale in dieci anni Comune unico				
Contributi totali pro capite				
Contributo annuale Comune unico primi 5 anni				
Contributo annuale Comune unico ultimi 5 anni				

IL CONTESTO URBANO

Perché le aggregazioni di comuni potrebbero garantire un migliore assetto del governo decentrato?

Perché potrebbero migliorare:

- L'EFFICIENZA
(grazie alle economie dimensionali)
- L'EFFICACIA
(superando le soglie minime tecnologiche, gestionali, politiche,...)
- L'EQUITA'
(riducendo gli effetti di traboccamento fra Comuni e avvicinando area di beneficio ed area di contribuzione)



**COSTO UNITARIO
DESCRESCENTE
SOGLIE MINIME ,
TECNOLOGICHE
PROFESSIONALI-
PRODUTTIVE**

**PRINCIPIO DI
CORRISPONDENZA**

VANTAGGI E SVANTAGGI DALLE FUSIONI ???

VANTAGGI

- ▶ Contributi dello stato per 10 anni
- ▶ Riduzioni dei costi della politica
- ▶ Riduzione spesa pro capite della funzione relativa all'amministrazione generale; migliori servizi
- ▶ Pianta organica più ampia = maggiore efficienza e specializzazione;
- ▶ Programmazione urbanistica ed economica più ampia ;
- ▶ Maggior "peso" politico dell'ente;

SVANTAGGI

- ▶ Lungo percorso di realizzazione;
- ▶ Difficoltà di lasciare le proprie radici

LE ESPERIENZE DEI COMUNI GIÀ FUSI

- ▶ Tempistica – Coinvolgimento;
- ▶ Confermate le economie di scala “teorizzate”;
- ▶ Miglior impiego dei contributi: spesa investimenti

LA FUSIONE DI COMUNI

PERCORSO PARTECIPATIVO
SULL'IPOTESI DI FUSIONE
(Superamento Campanilismi)

LA FUSIONE DI COMUNI: UNA GOVERNANCE CONDIVISA

- ▶ la via maestra per coniugare riduzione delle risorse e risposte a una domanda crescente di servizi, consiste in una governance condivisa con i territori.
- ▶ occorre convergere su una lettura strategica condivisa del proprio contesto e lavorare insieme
- ▶ i comuni che funzionano sono quelli che fanno Sistema.

PERTANTO E' NECESSARIO

LA FUSIONE DI COMUNI: COSA È NECESSARIO ?

- ▶ Attivare una discussione pubblica sull'ipotesi di fusione tra i Comuni interessati, attraverso una ricognizione delle opinioni, dei bisogni e delle aspettative delle comunità interessate rispetto al scenario;
- ▶ Coinvolgere i diversi settori dell'Amministrazione;
- ▶ Confrontarsi con i portatori d'interesse;
- ▶ Valutare i possibili scenari della fusione anche attraverso uno studio di fattibilità.

LA FUSIONE COSA NON DEVE ESSERE

Una campagna a favore o contro il referendum

**Un percorso di partecipazione
per decidere se andare al referendum.**

LA PROCEDURA DI FUSIONE

ITER DI FUSIONE

A grandi linee, nei procedimenti di fusione tra comuni possiamo si ribadiscono i seguenti passaggi fondamentali:

1. Avvio dell'iniziativa da parte dei soggetti che ne hanno facoltà
2. Esame dell'iniziativa da parte degli uffici del Consiglio regionale o dell'Amministrazione regionale
3. Il Consiglio regionale delibera il referendum, definendo quesito e ambito territoriale
4. Il Presidente della Regione indice il referendum
5. Svolgimento del referendum consultivo
6. Presentazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge di fusione
7. Il Consiglio regionale approva la legge di fusione
8. Istituzione del nuovo Comune, cessazione degli organi dei comuni preesistenti e nomina di commissario e vicecommissario per la provvisoria amministrazione del nuovo Comune
9. Elezione degli organi del nuovo Comune

LA FUSIONE DI COMUNI (LA NORMATIVA)

Il quadro normativo

- ▶ Art 117 e Art. 133 della Costituzione;
- ▶ Art 15 del T.U.E.L. 18/8/2000, n. 267;
- ▶ Legge 7/4/2014 n, 95
- ▶ Artt 1, commi da 116 a 133 della legge 7/4/2014 , n. 56
- ▶ d.m. 25/2019
- ▶ d.l. 44/2023 convertito in legge 74/2023;
- ▶ art 39 e 46 dello Statuto Regione Calabria;
- ▶ L.R. 5/4/1983 n. 13
- ▶ L.R. 24/11/2006, n. 15 come modificata dalla legge 26/5/2023

LA FUSIONE DEI COMUNI

(Le novità e la mancanza di una legge organica)

LA REGIONE HA MODIFICATO LA DISCIPLINA DELLA FUSIONE DEI COMUNI CON LA LEGGE 26 MAGGIO 2023 N. 24

- La nuova norma prevede un referendum consultivo, eliminando il riferimento alle delibere di fusione dei consigli comunali.
- Si registra l'assenza di una legge regionale organica in materia e proprio tale frammentazione genera non poche incertezze sul piano della disciplina dei processi di fusione dei comuni.

A TAL FINE

- I capigruppo hanno richiesto al dirigente del "Settore Assistenza Giuridica" del Consiglio Regionale, una puntuale comparazione delle leggi vigenti in tutte le Regioni italiane circa la fusione dei Comuni".

IL NUOVO ART 5 DELLA LR 24/11/2006 N. 15 SUL RIORDINO TERRITORIALE

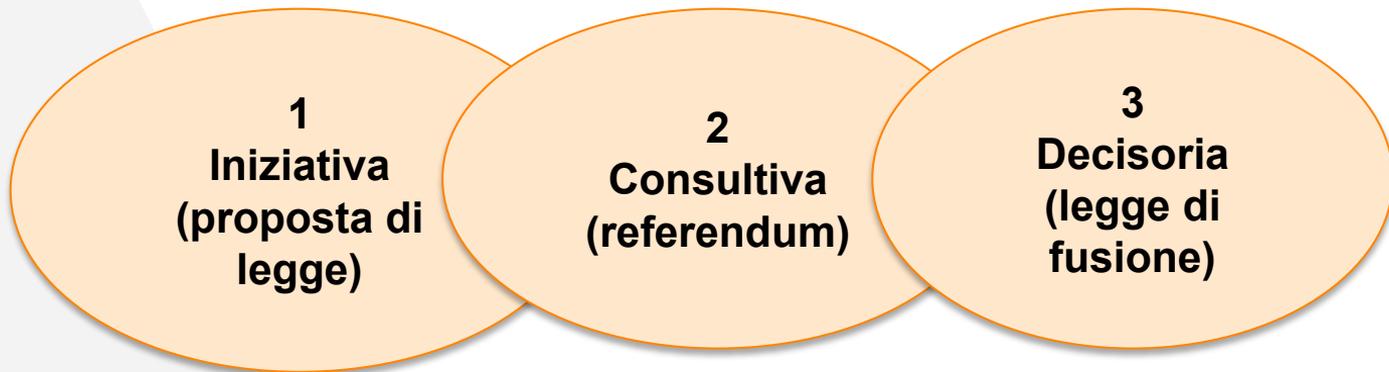
Art. 5 Fusione di Comuni.

1. Fatte salve le disposizioni di cui al presente articolo, alle fusioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, le norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni.
2. Più Comuni contermini possono procedere alla fusione in un unico Comune sia a seguito di un processo di collaborazione istituzionale svolto nelle forme del Comprensorio comunale e delle associazioni dei Comuni, sia in assenza di precedenti forme collaborative intercomunali.
3. L'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di uno o più comuni contermini deve essere preceduta da un referendum **CONSULTIVO** svolto secondo le vigenti disposizioni legislative regionali. Esso deve altresì assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi nell'ambito dei territori coincidenti con le preesistenti istituzioni comunali.
4. Ai fini di cui al comma 3, lo statuto del nuovo Comune può prevedere l'istituzione di Municipi. Agli amministratori di tali articolazioni infracomunali si applicano, in quanto compatibili, le norme che disciplinano lo status degli amministratori dei Comuni con pari popolazione.
5. Fatte salve le contribuzioni per le fusioni dei Comuni previste dalla normativa statale, la Regione eroga, per dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari nella misura prevista dal Programma regionale di riordino territoriale di cui all'art. 20 della presente legge.

L'ITER LEGISLATIVO

LE TRE FASI DEL PROCESSO DECISIONALE

«La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». (art.133 – Costituzione)



L'INIZIATIVA PER LA FUSIONE

L'avvio del procedimento per la fusione tra due o più comuni può provenire, da parte di tutti i titolari dell'iniziativa legislativa di cui all'art. 39 dello Statuto:

- dalla Giunta regionale;
- da ciascun Consigliere regionale;
- da ciascun Consiglio provinciale;
- da ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia;
- dai Consigli comunali in numero non inferiore a tre e con popolazione complessiva di almeno diecimila elettori;
- da almeno cinquemila elettori;
- dal Consiglio delle Autonomie Locali.

Le modalità relative all'iniziativa degli enti comunali o provinciali sono disciplinate dall'art. 13 della l.r. n. 13/1983.

ITER PROCEDIMENTALE

- La proposta di legge in Consiglio Regionale
- Ammissione e Assegnazione alla commissione competente .
- La commissione entro 45 gg. , se ritiene la proposta meritevole la trasmette al Consiglio regionale;
- Il Consiglio Regionale delibera il quesito da sottoporre a Referendum ;
- Il Presidente del Consiglio trasmette la delibera al Presidente della Regione, per l'indizione del referendum;
- Il PGR entro 90 gg. indice il referendum;
- Svolgimento del referendum tra il secondo e sesto mese dalla data di pubblicazione del decreto;
- Pubblicazione risultati- ripresa in esame in Commissione .il consiglio regionale Approvazione legge che istituisce il nuovo comune nato dalla fusione.

PRESUPPOSTI E REQUISITI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- ▶ proposta di legge redatta in articoli
- ▶ relazione illustrativa della proposta
- ▶ relazione piano industriale e/o relazione tecnico finanziaria

CON LE MOTIVAZIONI SUL:

- ▶ contesto socio culturale
- ▶ assetto urbanistico
- ▶ contesto usi costumi tradizioni
- ▶ attività economiche e servizi pubblici
- ▶ spese connesse alla indizione e all'organizzazione del referendum

IL CONSIGLIO REGIONALE

DELIBERA

- PREVIO PARERE DELLA PRIMA COMMISSIONE CONSILIARE,
- DI PROCEDERE ALL'EFFETTUAZIONE DEL REFERENDUM CONSULTIVO
 - PLANIMETRIA
 - NOME DEL NUOVO COMUNE
 - INVIA AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE PER L'INDIZIONE DEL REFERENDUM
 - IL PGR, SENTITA LA GIUNTA, INDICE IL REFERENDUM

ESITO DEL REFERENDUM

- ▶ Il Presidente della Corte di appello nomina l'ufficio regionale per il referendum;
- ▶ Terminato lo scrutinio in seguito al ricevimento dei verbali di sezione, verifica i voti e proclama il risultato;
- ▶ Il PGR con proprio decreto, dispone la pubblicazione dei risultati sul BUR;
- ▶ Il Presidente del Consiglio trasmette a sua volta i risultati alla commissione AA.GG e alla commissione Bilancio;
- ▶ Sulla base di quanto sopra, Il Consiglio Regionale, qualunque sia l'esito del referendum (trattandosi infatti di referendum consultivo) dovrà discutere e votare la proposta di legge, approvando definitivamente la legge regionale di istituzione del nuovo comune;
- ▶ La legge regionale viene pubblicata sul BUR

LA LEGGE ISTITUTIVA DEL NUOVO COMUNE

La Legge prevede:

- ▶ L'istituzione del nuovo comune , come risultante dalla planimetria, con decadenza dei sindaci, giunte e Consigli Comunali
- ▶ Successione nella titolarità dei beni e dei rapporti giuridici
- ▶ La nomina di un Commissario fino all'insediamento dei nuovi organi a seguito delle elezioni
- ▶ Organizzazione amministrativa provvisoria
- ▶ Vigenza degli atti
- ▶ Statuto e regolamento del consiglio comunale,
- ▶ Municipi
- ▶ Disposizioni finali
- ▶ Entrata in vigore