

Le innovazioni in materia di unioni e fusioni di comuni

La legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a istituire le città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle province, ha modificato sensibilmente anche la disciplina sulle unioni e sulle fusioni di comuni.

Nel dettaglio, il comma 4 e i commi da 104 a 115 dell'articolo 1 della legge 56 del 2014 dettano disposizioni in materia di unioni di comuni, mentre i commi da 116 a 134 riguardano le fusioni di comuni. I commi 131 e 134 si applicano anche alle unioni. Una disposizione per favorire la fusione di comuni è stata successivamente introdotta con il decreto-legge 90 del 2014.

L'istituto dell'unione di comuni viene semplificata con l'abolizione di una forma speciale di unione, ossia l'unione per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni comunali. Altre disposizioni intervengono poi in materia di organizzazione interna, di status degli amministrazioni locali e di funzioni delle unioni di comuni.

Sono, inoltre, stabilite diverse misure agevolative e organizzative per la fusione di comuni volte, da un lato, a tutelare la specificità dei comuni che si sono fusi e dall'altro a mantenere anche nel nuovo comune le eventuali norme di maggior favore e gli incentivi di cui beneficiano i comuni oggetto della fusione. Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

Viene introdotto un nuovo procedimento di fusione di comuni per incorporazione: si prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre

decadono gli organi del comune incorporato.

Anche il disegno di legge di stabilità 2015 (A.C. 2679-bis) introduce alcune disposizioni in favore delle unioni e fusioni di comuni prevedendo che:

ai comuni istituiti a seguito di fusioni che abbiano un rapporto della spesa personale sulla spesa corrente inferiore al 30 per cento non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione mediante contratti a tempo determinato, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci;

per i comuni che esercitano in forma associata le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate “in maniera cumulata” tra i comuni medesimi mediante “forme di compensazione” tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva;

il contributo di 5 milioni stabilito dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 120/2013 – che ha stabilito per l'anno 2013, una integrazione della quota spettante a ciascun comune del Fondo di solidarietà comunale per un importo complessivo di 125 milioni di euro, di cui 5 milioni destinati ai comuni ad incremento di un trasferimento già riconosciuto agli enti locali da una precedente disposizione (art.53, comma 10 L.388/2000) – deve intendersi attribuito alle unioni di comuni per l'esercizio associato delle funzioni.

Unioni di comuni

In materia di unioni di comuni, rileva, in primo luogo, l'abrogazione da parte della legge 56/2014 dell'unione speciale, ossia dell'unione dei comuni fino a 1.000 abitanti l'esercizio associato di tutte le funzioni amministrative, i servizi pubblici e altre funzioni, quali la programmazione

economico-finanziaria, la potestà impositiva e patrimoniale (comma 104).

Si tratta di una particolare forma di unione di comuni, alternativa a quella per l'esercizio delle funzioni fondamentali e disciplinata in deroga all'art. 32 del TUEL, introdotta dall'art. 16 del DL 138/2011, prima in via obbligatoria, poi, in seguito delle modifiche apportate dall'art. 19 del DL 95/2012, resa facoltativa.

La legge 56 mantiene ferme le altre due tipologie di unione: quella, facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni e quella, come si è detto, obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni, ad entrambe delle quali si applicano le modalità definite dal citato art. 32 del TUEL.

Inoltre, per le unioni obbligatorie è stabilito un ulteriore limite demografico minimo necessario per l'istituzione dell'unione (oltre quello ordinario di 10.000 abitanti), fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni). Il nuovo limite non si applica alle unioni già costituite (art. 107).

Di particolare importanza, la previsione che lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possano attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni di comuni (comma 89).

Un'altra serie di modifiche apportate dalla legge 56 riguardano l'organizzazione interna delle unioni: viene demandato allo statuto la definizione del numero dei componenti del consiglio dell'unione, modificando l'art. 32 del TUEL che ne fissava il numero massimo nella stessa misura di quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente. Le modalità di composizione del

consiglio dovranno garantire non solamente la rappresentanza delle minoranze, ma quella di ogni comune: in pratica ogni comune dovrà avere almeno un proprio rappresentante nel consiglio dell'unione. Inoltre, viene specificato che lo statuto deve indicare le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei rapporti tra gli organi medesimi. Si interviene anche sulle modalità di adozione dello statuto, che solo in fase di prima attuazione dell'unione viene approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre il consiglio dell'unione interviene sulle successive modifiche e integrazioni (autonomia statutaria dell'unione). Si prevede che il presidente dell'unione si avvale obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni (comma 105).

Ai sensi del comma 106, lo statuto dell'unione di comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali.

In ordine allo status degli amministrazioni locali rileva il comma 108 che conferma la gratuità dell'esercizio di tutte le cariche negli organi delle unioni di comuni (secondo quanto già prescritto dall'art. 32, co. 3, del TUEL) e il comma 109 che prevede l'applicazione delle disposizioni più favorevoli in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconferibilità relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, agli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma solamente per il primo mandato.

Diverse disposizioni intervengono in ordine alle funzioni delle unioni di comuni.

Una prima serie di norme (comma 110) riguarda le modalità di esercizio in forma associata di alcune funzioni in materia di controllo interno comprese quelle di prevenzione della corruzione introdotte dalla c.d. legge Severino (L. 190/2012) e dai relativi decreti delegati.

In particolare, si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile della trasparenza siano svolte in forma associata per tutti i comuni dell'unione con la nomina di un unico funzionario per ciascuna delle due funzioni.

Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione contabile possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, per le altre, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

Sempre in materia di funzioni delle unioni si prevede:

l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di polizia locale, laddove queste siano state conferite all'unione (comma 111);

l'esercizio della funzione di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione fondamentale, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale (comma 112);

il riconoscimento che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (comma 113).

In materia di personale si prevede che, in caso di trasferimento di dipendenti dal comune all'unione, le risorse

già quantificate dal comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle risorse dell'unione (comma 114).

Una norma di chiusura, dispone l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli comuni (comma 115).

Infine, rilevano alcune disposizioni incentivanti, applicabili sia alle unioni, sia alle fusioni di comuni. In primo luogo, si dà facoltà alle regioni di individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131). Inoltre, (comma 134) si prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

La norma richiamata ha destinato 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. I contributi sono per: interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche); realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie o delle reti telematiche; messa in sicurezza del territorio.

Fusione di comuni

I commi da 116 a 134 dell'art. 1 della legge 56/2014 dettano disposizioni in materia di fusioni di comuni.

Un primo gruppo di disposizioni reca misure agevolative per la fusione di comuni.

In primo luogo, 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 (comma 116).

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 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 per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (comma 117).

Si prevedono poi le seguenti ulteriori misure agevolative:

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 (comma 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 (comma 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. In particolare: la legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o rimodularne i contenuti; in

ogni caso, in assenza di legge regionale, i comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 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 (comma 128).

Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci; anche in questo caso l'obiettivo è di agevolare la fusione.

In particolare si prevede che:

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 (comma 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 (comma 122);

le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 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 (comma 124, lett. a);

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 (comma 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 (comma 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 (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);

ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione 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).

Di particolare rilievo, l'introduzione da parte della legge 56/2014 di una nuova modalità di fusione di comuni, ossia della fusione per "incorporazione", da parte di un comune incorporante, di un comune contiguo "incorporato".

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (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 (comma 130).

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

Le regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131).

E' inoltre dettata una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo comune sorto dalla fusione istituisca municipi (comma 132).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

Infine, il comma 134 prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

Una ulteriore misura volta a favorire la fusione di comuni è stata successivamente introdotta con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 114/2014) recante diverse misure in materia di semplificazione amministrativa (art. 23, comma 1, lett. f)-ter). Si prevede che, per le

fusioni di comuni realizzate dal 2012 in poi, il contributo straordinario loro dovuto ai sensi dell'art. 5, comma 3, del TUEL è commisurato, a decorrere dal 2013, al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 1,5 milioni di euro. Inoltre, viene specificato che i contributi sono dovuti anche alle fusioni di comuni per incorporazione. L'erogazione dei contributi è subordinato alla emanazione di un decreto del Ministro dell'interno.

[link al sito](#)