



Il sistema delle autonomie locali in Costituzione e nel disegno attuale

Parte seconda:

Le forme associative tra gli EE.LL. secondo i principi di sussidiarietà
e di adeguatezza

Le fusioni

Claudia Tubertini

Università degli studi di Bologna

9 ottobre 2019

Premesse

Il fenomeno dell'associazionismo intercomunale in Italia è stato storicamente condizionato da tre fattori:

- 1- La **frammentazione geografica** dei comuni
- 2- Il **ritardo** con cui il nostro Paese ha avviato, nel XX secolo, **processi di riordino territoriale** rispetto agli altri Stati europei
- 3- **l'influenza del modello amministrativo francese** della *coopération intercommunale* (associazione, NON fusione)

L'impostazione della legge 142

- La legge 142 **riconduceva a sistema** i differenti modelli di cooperazione intercomunale sino a quel momento previsti da svariate norme statali ed oggetto dell'ulteriore sperimentazione regionale
- l'associazionismo intercomunale italiano venne impostato sull'**alternanza** tra la spontanea istituzione di più «**stabili e strutturate forme associative**» e la volontaria adozione di «**forme cooperazione**», di collaborazione, a carattere consensuale e legate all'informalità e all'occasionalità delle relazioni intercomunali

Forme «associative» e forme «cooperative» a confronto

Forme associative	Forme cooperative
Comunità montane (artt. 27-28 TUEL)	Convenzioni (art. 30 TUEL)
Consorzi (art. 31 TUEL)	Accordi di programma (art. 34 TUEL)
Unioni (art. 31 TUEL)	

Approccio «funzionale» e «territoriale» a confronto

INCENTRATO SULLA FUNZIONE O SERVIZIO

INDIVIDUA L'AMBITO ASSOCIATIVO OTTIMALE PER GESTIRE UNA DETERMINATA FUNZIONE/SERVIZIO

SOLO GESTIONE

AMBITO AD HOC

PONE AL CENTRO IL TERRITORIO, L'IDENTITA' SOVRACOMUALE

RICERCA DELL'ENTE SOVRACOMUNALE ADEGUATO A SVOLGERE UNA PLURALITA' DI FUNZIONI E COMPITI

GESTIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

AMBITO A VALENZA GENERALE INTERSETTORIALE

Comunità montane e Unioni di Comuni

COMUNITA' MONTANE	UNIONI
per il legislatore statale i 2 enti potevano sovrapporsi e coincidere	
Istituita <u>dalla regione</u> (con legge o atto amministrativo)	Istituita <u>dai Comuni</u>
Ambito territoriale <u>indicato dalla regione</u> in base agli ambiti ottimali indicati dai comuni ma tenendo conto dei vincoli posti dai territori montani	Ambito territoriale <u>deciso in piena autonomia</u> dai comuni che la istituiscono
Funzioni <u>proprie</u> e funzioni conferite dai comuni	<u>Solo funzioni conferite dai Comuni</u>
Finanziamenti statali funzionamento	No finanziamenti statali funzionamento

Il “tramonto” delle Comunità montane e dei Consorzi

I CONSORZI

Illegittimità dei consorzi per **servizi aventi rilievo economico** (Legge 448/2001, art. 35 co. 8 e 12)

L. 191/2009 (art. 2, comma 186) come modificato dal DL 2/2010: obbligo entro il 2011 di *sopprimere* i consorzi di funzioni

d.l. 95/2012 (spending review) divieto di costituzione di enti per lo svolgimento delle funzioni fondamentali

COMUNITA' MONTANE

Patto sui costi delle istituzioni prevedeva di ridurre il numero dei comuni classificati montani e non delle CM

Molteplici tentativi del legis. statale di sopprimere le CM: dal ddl Santagata alla l.244/2007

l.191/2009 e DL 2 non sopprime CM ma *esclude ogni finanziamento statale a questi enti*

d.l. 95/2012 (spending review) modello “unione” (denominata “montana”) anche per le aree montane

La trasformazione delle Unioni

1990-1998	Unione come strumento (prevalentemente) preordinato alla fusione (approccio territoriale): cfr. art. 26 l. 142/1990
1999-2009	Unione come strumento «adeguato» e «ottimale» per l'attuazione del decentramento amministrativo (cfr. d.lgs-112/1998, l. 265/1999, l. 131/2003)
2010-2013	Unione come strumento del «coordinamento della finanza pubblica» (d.l. 78/2010, 138/2011, 95/2012)
2014-	Unione come strumento per «attraversare la crisi» (l. 56/2014)

I principali mutamenti 2010-2013

Nel tentativo di recuperare efficienza ed efficacia all'azione amministrativa locale il legislatore statale passa:

- a) dalla **volontarietà** alla (almeno parziale) **obbligatorietà**, sia nella scelta delle funzioni che nella individuazione della soglia dimensionale e dell'ambito ottimale per l'esercizio associato (**che cosa, in quanti, con chi**)
- b) dalla **gradualità** alla **simultaneità** dei conferimenti alla forma associativa
- c) dalla **atipicità** alla **definizione tassativa delle modalità** di collaborazione
- d) dall'**uniformità** alla presenza di **forti elementi di differenziazione** in ragione della dimensione demografica dei comuni coinvolti

Definizione degli ambiti ottimali

Sull'intervento regionale, stabilisce l'art. 14, comma 30, del d.l. 78 del 2010, che

“la regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo.

Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa”.

Legge 56/2014: unioni e fusioni come obiettivo strategico

La riforma del 2014 si è posta in continuità con la tendenza del legislatore a 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 unioni e fusioni è divenuto una priorità strategica (v. il riferimento alle unioni e fusioni nel titolo stesso della legge) : il **rafforzamento del tessuto comunale**, attraverso l'intercomunalità e la spontanea aggregazione, viene **incoraggiato anche a compensazione del venir meno di un livello di rappresentanza diretta di ambito provinciale e per predisporre le condizioni per un possibile decentramento di alcune funzioni provinciali**

Ruolo della gestione associata sovracomunale nel riordino delle funzioni provinciali

- Nelle materie di propria competenza, le Regioni sono state chiamate dalla Legge Delrio (art. 1 comma 89) ad individuare, *in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*:
 - ✓ **l'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione provinciale**
 - ✓ **ad allocarle primariamente ai comuni e loro forme associative**
 - ✓ E' richiamato espressamente un **criterio di valorizzazione delle forme di esercizio associato delle funzioni «da parte di più enti locali», anche mediante la stipula di intese e convenzioni**, aventi ad oggetto ipotesi di avvalimento o deleghe di esercizio delle medesime funzioni.

Il riordino istituzionale dei comuni: direttrici di riforma confermate dalla legge 56/2014

- a) dalla volontarietà all'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni
- b) dalla gradualità alla **simultaneità dei conferimenti di funzioni** dai comuni alla forma associativa
- c) dalla atipicità alla **definizione tassativa delle modalità di collaborazione (unioni o convenzioni)**
- d) Unione di comuni unica forma strutturale riconosciuta dall'ordinamento statale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali: scelta già operata dal d.l. 78/2010, che qui viene consolidata, anche attraverso l'esplicita previsione dell'applicabilità anche alle aree montane del medesimo modello associativo, mediante la possibile attribuzione alle Unioni di comuni delle funzioni di tutela e valorizzazione delle aree stesse;
- e) **Incentivazione finanziaria delle Unioni** e disposizioni di favore nei loro confronti
- f) **Incentivi alle fusioni**, che **restano comunque ancora volontarie** e soggette alla procedura ex 133 Cost. (legge regionale previo referendum locale)

La gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali nella legge 56: novità e conferme

- ✓ Confermato l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni **attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane) [salvi diversi limiti previsti dalle leggi regionali]**
- ✓ Il limite demografico minimo delle unioni viene fissato in 10.000 abitanti, **salvo diverso limite demografico individuato dalla regione, e 3.000 abitanti per i comuni appartenenti o già appartenuti alle Comunità montane (in tal caso le Unioni devono comunque essere formate da 3 comuni). Il limite vale anche per le convenzioni. La regione può comunque prevedere speciali deroghe**
- ✓ **Vengono abrogate tutte le disposizioni relative alle cd. Unioni speciali (comuni sotto i 1.000 abitanti)**
- ✓ Confermato il ruolo della **Regione** nella definizione **degli ambiti ottimali** per l'esercizio associato

L'ordinamento delle Unioni

- L'obiettivo è quello di dotare anche le nuove realtà associative di un **assetto istituzionale chiaro, omogeneo a livello nazionale**, in grado di permetterne l'efficace funzionamento ed anche l'affidamento di funzioni già provinciali
- Per questo la legge 56 interviene **sulla composizione degli organi** delle Unioni, sulle modalità di esercizio di alcune funzioni, sul procedimento di revisione statutaria e su numerosi altri aspetti del suo ordinamento (personale, segretario, risorse, etc.)
- Questa nuova esigenza di regolazione porta, come risultato, ad una disciplina assai più spessa della precedente (=riduzione spazi autonomia)
- La Corte Costituzionale ha confermato la legittimità (sent. 50/2015)
- **Il progetto di riforma costituzionale prevedeva il riconoscimento espresso allo Stato della competenza esclusiva in materia di «disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni»**

Organi delle Unioni

- Gli organi sono obbligatoriamente il **Presidente, la Giunta e il Consiglio**.
- Il Presidente va scelto tra i sindaci dei comuni associati; i membri della giunta devono essere individuati tra i componenti degli esecutivi comunali.
- Consiglio: nel 2012 la rappresentanza di tutti i comuni membri era assicurata «ove possibile» e comunque entro il limite numerico previsto per i componenti dei consigli comunali con popolazione pari a quella complessiva dell'unione; **con la revisione del 2014, la determinazione del numero dei consiglieri è affidata nuovamente allo statuto, secondo criteri che tornino ad assicurare la rappresentanza di ciascun comune oltre al rispetto delle minoranze.**
- Obiettivo principale: **incrementare la rappresentatività del Consiglio**, tenuto conto della consistenza delle funzioni affidate all'ente in attuazione dei nuovi obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali

Sistema di elezione di secondo grado

Secondo la Corte Costituzionale (sent. 50/2015):

- la sovranità popolare non si esprime solo nelle forme della democrazia diretta;
- **il meccanismo dell'elezione di secondo grado è compatibile con il principio democratico ed autonomistico, purché siano previsti meccanismi alternativi all'elezione diretta che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti [come la sostituzione necessaria di coloro che sono eletti «ratione muneris» in caso di perdita del collegamento con il comune]**
- **L'orientamento, espresso in riferimento alla nuova forma di governo delle Province, è estensibile anche alle Unioni**

Potestà statutaria delle Unioni

- Si conferma l'approvazione dello statuto in sede di prima adozione da parte di tutti i consigli comunali
- Al **consiglio dell'unione viene invece attribuito il potere di revisione**, quasi a significare che, una volta consolidati i rapporti tra i comuni associati in seno all'unione medesima, è solo a quest'ultima che compete darsi (modificandole) autonome norme di funzionamento e di organizzazione
- conferma della rinnovata importanza del Consiglio dell'Unione
- Confermati i **limiti all'autonomia statutaria** derivanti dai principi in materia di ordinamento dei comuni, con particolare riferimento a status degli organi, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Ad essi devono aggiungersi i principi di organizzazione e di funzionamento, le soglie demografiche minime e gli ambiti territoriali previsti dalla legislazione regionale

Funzioni e organizzazione delle Unioni

- la l. 56 prescrive alcune modalità particolari circa la gestione associata delle funzioni di polizia municipale, delle funzioni di protezione civile e, infine, di quelle di polizia giudiziaria, a fini di coordinamento tra funzioni svolte dai sindaci e quelle deferite al presidente dell'unione, ovvero di precisazione degli ambiti territoriali di competenza del nuovo ente (art. 1 commi 111-113).
- art. 32, comma 5*bis* TUEL: la possibilità per i sindaci, previa apposita convenzione, di delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'unione stessa o di singoli comuni associati.
- Disposizioni sono previste anche per disciplinare il trasferimento di personale e le relative risorse dai comuni stessi all'unione. Le norme vanno lette congiuntamente all'art. 32 comma 5 TUEL
- nuovo comma 5*ter* dell'art. 32 il Presidente si avvale del segretario di un comune membro, senza che tuttavia il nuovo incarico comporti ulteriori e maggiori oneri per l'unione

L'efficienza nelle Unioni

Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, **la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti.**

A regime, attraverso **specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.**

Le novità discendenti dal riordino dell'area vasta

- possibilità che le leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali estendano l'obbligo di esercizio associato anche a funzioni comunali *diverse da quelle fondamentali*
- possibilità che l'esercizio associato di funzioni attualmente esercitate dalle Province sia affidato alle Unioni di comuni
- generale mutamento del contesto nel quale le Unioni si trovano ad operare, per effetto della profonda riforma degli enti di area vasta ai quali viene impressa una configurazione di secondo grado. Questo ruolo di rappresentanza affidato ai comuni negli organi di governo degli enti di area vasta è destinato **a favorire forme di aggregazione tra gli stessi, per realizzare un maggior grado di rappresentatività degli interessi comunali, attraverso le Unioni o le fusioni.**

Rapporto Province/Unioni: coesistenza o concorrenza?

La legge 56 contiene anche un riferimento al ruolo della Provincia come ente di assistenza e supporto ai comuni nell'esercizio di funzioni complesse o che richiedono ambiti territoriali adeguati (Art.1 Comma 88)

Questa previsione trova conferma e sviluppo nella legislazione regionale di attuazione della l. 56, che spesso rinvia a possibili forme di convenzione, delega o avalimento (esercizio di funzioni comunali in ambito provinciale o addirittura sovraprovinciale)

Necessità di considerare in rapporto in termini di necessaria integrazione, non concorrenza, ma differenza

Rapporto Unioni/Città Metropolitane

- La legge 56 individua quale contenuto necessario degli statuti metropolitani la disciplina dei rapporti tra CM, comuni e rispettive Unioni, in ordine alle modalità di organizzazione ed esercizio delle funzioni comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, anche differenziate per aree territoriali (comma 11).
- Prevista la possibilità anche per le Unioni di avvalersi della CM e viceversa, per lo svolgimento di specifiche funzioni, o di delegarle

Le Unioni negli statuti metropolitani

- Grande attenzione di tutti gli statuti agli **strumenti di natura pattizia** tra CM, comuni **e loro forme associative** (soprattutto accordi di programma e **convenzioni**)
- “Rivitalizzazione” degli istituti dell’**avvalimento** e della **delega** dell’esercizio di funzioni; previsioni specifiche per appalti, acquisti, gestione del personale, funzioni anticorruzione (funzioni «per i comuni»)
- Previsione di specifiche ipotesi di **attribuzione diretta** ai comuni di funzioni, con delibere del Consiglio metropolitano (accompagnate da convenzioni per la disciplina degli aspetti organizzativi: Firenze)
- *Favor* per il **conferimento alle Unioni** (Bologna; Napoli)
- **Accordi con comuni esterni** (anche i quartieri e municipi: Firenze, Roma)

Esercizio associato in ambito metropolitano

- Il coinvolgimento degli enti locali nell'esercizio delle funzioni metropolitane sembra essere considerata come esigenza necessaria (anche se in forme ed intensità diverse) da parte di tutti gli statuti, anche in quelli che prevedono come modello l'elezione diretta
- Istituzione della città metropolitana grande occasione per una riorganizzazione delle funzioni e dei servizi svolti da comuni, forme associative sovracomunali e città metropolitana, alla luce dei principi di efficienza, economicità, non sovrapposizione e duplicazione di ruoli, valorizzazione delle risorse umane, realizzabile da subito (salvo i settori in attesa di riordino) anche in attesa dell'adeguamento della legislazione, specie grazie alla flessibilità degli strumenti convenzionali

Rapporto Unioni/zone omogenee

- Disciplina legislativa delle zone omogenee non chiara: allusione a **ambito destinato a «specifiche funzioni»** (zona come **ambito ottimale** per l'organizzazione di specifiche attività) ma anche a sede con **«organismi di coordinamento»** (zona come **articolazione rappresentativa** di determinate specificità)
- Rischio di parziale **possibile sovrapposizione con le Unioni** e le altre forme associative già presenti, che (se di dimensione adeguata) possono assolvere il ruolo di ambito ottimale per l'esercizio di determinate funzioni, ed anche la rappresentanza (tramite i propri organi) di quel territorio
- Previsione delle zone omogenee presente nelle tre città metropolitane più vaste ma soprattutto più articolate nella composizione: Torino, Milano, Napoli, Roma ma anche Bari

Il nuovo scenario aperto dal consolidamento delle Province come enti necessari

Tra i tre assi della legge 56/2014:

1. **riordino degli enti intermedi** mediante razionalizzazione (province) e specializzazione funzionale (città metropolitane);
2. **riordino delle funzioni** di area vasta;
3. **«irrobustimento» del livello comunale** mediante processi di Unione e fusione

vi era un indubbio collegamento, che porta a chiedersi **se nel nuovo scenario derivante dal consolidamento delle Province quali enti necessari e costitutivi il «terzo asse» mantenga comunque una sua giustificazione e centralità**

La cooperazione intercomunale: un obiettivo strategico permanente

Anche nel nuovo scenario, è indubbio che lo sviluppo e l'ulteriore consolidamento della **cooperazione intercomunale** devono continuare ad essere **obiettivi prioritari del legislatore**:

- ✓ Per la ricerca della **massima efficienza ed efficacia** nell'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali, tenendo conto che le competenze assegnate ai comuni sono in costante crescita
- ✓ Per la ricerca di soluzioni ispirate al criterio dell'**economicità**, obiettivo che senz'altro non può considerarsi superato nell'attuale perdurante contesto di progressiva riduzione delle risorse pubbliche
- ✓ Per assicurare ai differenziati territori italiani **soluzioni organizzative differenziate**, sia nella dimensione che nella tipologia delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata, adattabili, sia nel tempo che nello spazio;
- ✓ Per progredire nella direzione della semplificazione del sistema locale (**intercomunalità come sperimentazione di soluzioni organizzative in vista di successivi processi di fusione**)

La cooperazione intercomunale: un obiettivo solo parzialmente realizzato

- La cooperazione intercomunale ha avuto un deciso e costante incremento, ben evidenziato **dall'aumento delle Unioni di Comuni (da 370 nel 2013 a 550 nel 2019)**
- La **distribuzione** delle Unioni risulta tuttavia ancora molto **disomogenea**, interessando principalmente i comuni del Centro-Nord (oltre a Sardegna e Sicilia)
- Il mero dato numerico nasconde peraltro una **forte disomogeneità tra le stesse Unioni**, assai diverse tra di loro per **dimensione; compattezza; attività finanziaria media; numero di funzioni e servizi svolti e relativo peso finanziario degli stessi**
- **Forti perplessità sulla vitalità effettiva di molte Unioni pur giuridicamente esistenti (Unioni «vetrina»)**

I fattori problematici: a livello statale

Le ragioni del successo solo parziale delle politiche di intercomunalità sono varie e complesse, e imputabili a tutti i livelli di governo.

Tra i fattori imputabili al livello statale, si può segnalare:

- ✓ l'introduzione **dell'obbligo di esercizio associato**, che, pur nato dall'esigenza di imprimere una accelerazione all'intercomunalità, si è poi nei fatti spesso rivelato un elemento di distorsione nel processo di selezione dell'ambito territoriale e dei servizi/funzioni da gestire in forma associata;
- ✓ l'incertezza del quadro normativo relativo agli obblighi di gestione associata;
- ✓ Il carattere spesso disorganico e non chiaro delle disposizioni derogatorie e di maggior favore per le forme associative;
- ✓ La debolezza intrinseca del modello «unione» come ente di secondo grado, in assenza di norme volte a garantire un raccordo efficace tra organi dell'Unione ed organi del comune

In particolare: il «congelamento» degli obblighi di esercizio associato

- L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni inizialmente era così articolato:
 - entro inizio gennaio 2013, con riferimento ad almeno tre delle funzioni fondamentali
 - entro il 30 settembre 2014, in relazione ad ulteriori tre funzioni
 - infine, entro il 31 dicembre 2014, con riguardo a tutte le restanti funzioni fondamentali previste dal comma 27 del d.l. 78 del 2010.
- Il termine è stato più volte differito (al 31 dicembre 2015 con d.l. 192 del 2014, al 31 dicembre 2016 con d.l. 210 del 2015, al 31 dicembre 2017 con d.l. 244 del 2016, al 31 dicembre 2018 con la legge di bilancio 2018, al 30 giugno 2019 con d.l. 91 del 2018 e, da ultimo, al 31 dicembre 2019, in base a quanto stabilito dall'art. 11-bis, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, convertito in legge n. 12 del 2019).
- Ad un tavolo tecnico politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, viene dato il compito di avviare «un percorso di superamento dell'esercizio obbligatorio delle funzioni comunali».

I fattori problematici: a livello regionale

Non sempre la legislazione regionale risulta adeguata all'obiettivo della massima diffusione delle forme associative; soprattutto, le Regioni hanno dimostrato nel corso del tempo una diversa sensibilità al tema, alcune hanno intrapreso politiche in materia solo in tempi recenti.

Il ruolo regionale di supporto (amministrativo e progettuale) e finanziario (incentivi e misure derogatorie e di maggior favore) appare **cruciale ma tuttora condizionato da:**

- ✓ Problematiche relative allo «spazio» della legislazione regionale in materia di forme associative
- ✓ Problematiche relative allo «spazio» 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)

I fattori problematici: a livello locale

- A livello locale, il maggiore o minore tasso di adesione alle gestioni associate deriva spesso ancora da una scarsa capacità progettuale e di visione strategica, specie da parte dei piccoli comuni
- A cui si aggiunge il timore della perdita di controllo sui servizi conferiti all'Unione
- E la conflittualità derivante dalla frantumazione del quadro politico, che rende più difficile la creazione di «alleanze» stabili tra territori
- Infine, i timori derivanti dall'ingresso in un nuovo ente locale associativo (L'Unione) privo di risorse proprie, destinato a “drenare” le risorse degli stessi comuni

I contenzioso costituzionale sull'obbligo della gestione associata

Corte Costituzionale, sent. 33/2019:

La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni è caratterizzata da “*eccessiva rigidità*”, laddove non prende in esame **quelle situazioni in cui, per la collocazione geografica, i caratteri demografici e socio ambientali dell'ente, lo strumento associativo non comporti gli attesi risultati**, in termini di efficacia e di economicità, nell'erogazione dei servizi alla collettività di riferimento.

Per superare le difficoltà di efficienza, senza con ciò compromettere l'erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini, **è legittimo l'intervento statale**, in virtù della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sebbene – sottolinea la Consulta – tali interventi, qualora incidenti sull'autonomia degli enti territoriali, debbano rispettare i parametri di proporzionalità e di ragionevolezza rispetto all'obiettivo perseguito

Le ultime proposte

- Nella bozza di linee guida elaborata dal Tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Unificata (giugno 2019) si proponeva:
 - - superamento dell'obbligo della gestione associata, salvo specifiche funzioni
 - - eliminazione soglie demografiche per applicazione degli obblighi di gestione associata e per la costituzione delle Unioni
- Programma di promozione unioni affidato alle assemblee dei sindaci/conferenze metropolitane, con poteri sostitutivi sia regionali, sia (in ultima istanza) statali
- Conferma dell'incentivazione statale e regionale

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** alle fusioni, eliminando la portata vincolante degli strumenti di intervento inizialmente previsti (**ferma restando la competenza legislativa regionale di modifica dei confini comunali ex art. 133 Cost.**)
- legge n. 265 del 1999: abroga la previsione della l. 142/1990 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, viene destinato prioritariamente all'individuazione degli **ambiti per la gestione associata** delle funzioni e dei servizi comunali ed alla disciplina degli incentivi alla progressiva unificazione
- Dal 1999 l'Unione non è più necessariamente preordinata alla fusione

Le linee di tendenza della legislazione statale

- Fino al 2010: favor per le forme di cooperazione intercomunale, quale via per il raggiungimento di livelli di adeguatezza ed efficienza, non necessariamente connesse a interventi di riordino territoriale vero e proprio
- d.l. 78/2010, art. 14: con i **nuovi obblighi di gestione associata** delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni di minore dimensione demografica, e la loro progressiva entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2013, cominciano ad **intensificarsi i casi di fusione**
- **Per il legislatore statale la fusione diviene strumento (alternativo o successivo alla gestione associata) per il perseguimento di economie di scala e miglioramento nella qualità dei servizi e nel tasso di effettività di esercizio delle funzioni**
- d.l. 95/2012, art. 20: ai Comuni istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi spetta, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di 10 anni, un **contributo straordinario statale** pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni stessi (sia pure nel limite degli stanziamenti finanziari disponibili); tutti i nuovi Comuni istituiti dall'anno 2009 sono soggetti alle regole del **patto di stabilità interno** solo a partire dal **terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo**, quale base di calcolo, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima

L'evoluzione delle 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 (CO), 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**

I dati mostrano chiaramente l'effetto trainante degli incentivi, ma anche delle norme relative alla gestione associata obbligatoria per i comuni inferiori a 5000/3000 abitanti, e delle riduzioni progressive e significative alle entrate comunali e della autonomia comunale nella gestione delle rispettive risorse

Legge 56/2014: 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 l'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.**

L'evoluzione delle fusioni

- Nel **2014** sono nati **24** nuovi Comuni a seguito della soppressione di **57** Comuni in 5 regioni: Emilia-Romagna (4), Friuli Venezia Giulia (1) Veneto (2), Marche (2), Toscana (7).
- Nel **2015** sono nati **7** nuovi enti, frutto dell'aggregazione di **17** Comuni appartenenti a Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Toscana e Trentino-Alto Adige
- Nel **2016** sono state approvate **29** fusioni di Comuni, di cui 2 per incorporazione, per un totale di **75 comuni soppressi**. Le Regioni interessate ai processi di fusione di Comuni nel 2016 sono state Emilia-Romagna (4), Lombardia (2), Piemonte (3), Trentino-Alto Adige (18) e Veneto (2).
- Nel **2017** sono state approvate sinora **14** fusioni di Comuni, di cui quattro per incorporazione, per un totale di **31** Comuni soppressi.
- Nel corso del **2018** sono state approvate **19** fusioni di comuni, di cui una per incorporazione, per un totale di **42** comuni soppressi.
- Nel **2019** sono state sinora approvate **31** fusioni di comuni, di cui sei per incorporazione, per un totale di **65** comuni soppressi.

Dal 2014 i processi di fusione sono in costante e progressivo incremento

Le nuove norme in materia di fusioni nella legge 56: oggetti

- ✓ Ulteriori misure di incentivazione ai processi di fusione
- ✓ Nuove disposizioni derogatorie e di maggior favore per i Comuni nati da fusione
- ✓ Indirizzi alle Regioni su incentivi alle fusioni
- ✓ Disciplina della fase successiva
- ✓ Nuove norme sul regime giuridico del Comune nato da fusione
- ✓ Nuove norme sulla tutela delle comunità di origine
- ✓ Regole relative al procedimento di fusione per incorporazione

Si assiste ad una **nuova stagione di protagonismo del legislatore statale sul tema delle fusioni**, ed un ampliamento degli oggetti di intervento

Il legislatore utilizza a tal fine tutti i titoli di competenza legislativa applicabili ai comuni (sul presupposto che il comune «fuso» è pur sempre un comune)

Le misure di incentivazione indiretta / 1

- 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 (legge 56, art. 1, comma 119).
- 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** (legge 56, art. 1, comma 128).

Le misure di incentivazione indiretta / 2

- La l. 28 dicembre 2015, n. 208 (art. 1, commi 709-734) ha abrogato le norme relative alla disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali e ha disposto il **vincolo del pareggio di bilancio** per gli enti locali e le Regioni. L'art. 1, comma 728 della l. 208/15 dispone che le Regioni possano autorizzare gli enti locali del territorio a **peggiore il saldo per permettere un aumento degli impegni di spesa in conto capitale purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale**. L'art. 1 comma 729 prevede inoltre che “Gli spazi finanziari ceduti dalla Regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e **dai Comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011**”.
- La legge di bilancio per il 2017 (comma 492) ha previsto che **l'ammontare dello spazio finanziario in deroga al pareggio di bilancio attribuito a ciascun ente locale entro il 15 febbraio di ciascun anno tenga conto in via prioritaria degli investimenti finanziati con avanzo di amministrazione o mediante operazioni di indebitamento dei Comuni istituiti, nel quinquennio precedente all'anno di riferimento, a seguito dei processi di fusione**; per ciascun esercizio del triennio 2017-2019, sono considerati esclusivamente i Comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

Disposizioni derogatorie e di maggior favore per i Comuni nati da fusione

- **Sino all'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 5.000 abitanti e per le Unioni.** L'estensione richiede come condizione che tutti i Comuni partecipanti alla fusione abbiano meno di 5.000 abitanti.
- I Comuni nati da fusione possono procedere ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato** nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.
- Non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, gli specifici vincoli e limitazioni relativi alle **facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro 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.

Negli ultimi anni si sono moltiplicate sia le misure di incentivazione indiretta che le disposizioni derogatorie e di maggior favore nei confronti delle fusioni.

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

- Il legislatore statale **incentiva** in modo particolare **le fusioni nate da comuni di piccole dimensioni**, che rappresentano in effetti la stragrande maggioranza, e **non prevede una dimensione minima per i nuovi comuni** (mentre una dimensione minima, sia pure derogabile a livello regionale, è prevista per le unioni)
- 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.

La proliferazione di «microfusioni» non è attualmente disincentivata a livello statale. Solo in alcune Regioni i criteri di quantificazione dei contributi tendono, da ultimo, a favorire la creazione di fusioni di dimensione «adeguata»

Disciplina fase successiva: Statuto

- Qualora la fusione nasca dell'iniziativa dei Comuni, gli stessi possono 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

NB: L'adozione dello **statuto in via anticipata** è una mera eventualità (quindi le scelte fondamentali di organizzazione sono rinviate ad un momento successivo)

Disciplina fase successoria: 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**
- 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
- Il Commissario è nominato con decreto del Prefetto territorialmente competente. Il decreto viene di norma adottato in tempo utile per l'avvio istituzionale del nuovo Comune

NB: La disciplina attuale prevede un **coinvolgimento limitato degli amministratori** dei comuni di origine, sia dal punto di vista soggettivo (solo i sindaci) che dal punto di vista temporale e delle competenze

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 117, 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;
- Differenza tra la nuova previsione ed il riferimento, operato dall'art. 16 Tuel, alla «organizzazione», alle «funzioni» e agli «organi» (che possono anche essere eletti a suffragio universale e diretto) dei **Municipi: le forme di collegamento** 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
- 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: la fusione non deve quindi pregiudicare i servizi di prossimità**

L'ipotesi di costituzione dei Municipi

- Lo Statuto del nuovo Comune può prevedere la costituzione di Municipi nei territori dei preesistenti Comuni. Lo Statuto e il Regolamento di funzionamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni di tali organismi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto (in tal caso, l'elezione dei Municipi può essere contestuale a quella degli organi del Comune).
- Si applica agli amministratori dei Municipi la disciplina sullo *status* degli amministratori locali, di cui al Titolo III, Capo IV, del Testo unico enti locali (d.lgs. n. 267/2000, art. 77 ss.) e comunque nei limiti previsti dalla legge statale.
- La legge Delrio all'art. 1, comma 132 aggiunge che i Comuni ove siano istituiti Municipi possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune
- NB: solo pochi Comuni in tutto il territorio nazionale nati da fusioni risultano aver previsto i **Municipi**

Il disegno complessivo della legge Delrio (e delle norme successive) sulle fusioni: punti di forza

- ✓ Attenzione specifica alle fusioni che diventano tassello essenziale del nuovo ordinamento locale
- ✓ Incremento degli incentivi finanziari e delle misure derogatorie e di maggior favore
- ✓ «legificazione» di importanti aspetti successivi 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**

Il protagonismo del legislatore statale al vaglio della Corte Costituzionale

Corte Costituzionale, sent. 50/2015: poiché la fusione non dà luogo all'istituzione di un "nuovo" comune, perché comporta solo l'incorporazione di un comune in un altro, la sua disciplina statale non viola l'art. 133 ma rientra nella competenza in materia di "ordinamento degli enti locali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

NB: l'art. 133 rimette alla legge regionale qualsiasi modifica delle circoscrizioni comunali e non solo l'istituzione di nuovi comuni, mentre l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. non allude affatto agli "enti locali" ma solo a "comuni, Province e Città metropolitane", e neppure al loro "ordinamento", ma solo a "organi di governo, funzioni fondamentali e sistema elettorale".

La pronuncia appare criticabile, ma dà sostegno ad una lettura estensiva della competenza statale in materia di fusioni e può incoraggiare nuovi e più penetranti interventi dello Stato in materia

L'ambito di competenza delle Regioni

- Vi è un ruolo ineliminabile del legislatore regionale che concerne **la concreta variazione territoriale (legge di fusione o incorporazione)** ma prima ancora **la disciplina del procedimento di consultazione della popolazione ai sensi dell'art. 133 Cost.** In quest' ambito la legge regionale ha come vincolo il rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia di *consultazione delle popolazioni interessate*.
- Vi è poi l'altrettanto cruciale ruolo di **supporto (amministrativo e progettuale) e finanziario (incentivi e misure derogatorie e di maggior favore)**, tuttora condizionato da:
 - Problematiche relative allo «spazio» della legislazione regionale in materia di forme associative
 - Problematiche relative allo «spazio» 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)

L'obbligatorietà del referendum

Per la Corte Costituzionale «*non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo, così come non si può prescindere dall'approvazione di una legge regionale*»

Il referendum consultivo, che assicura la totale libertà di manifestazione dell'opinione dei cittadini interessati, «*non può considerarsi sostitutivo dalla sottoscrizione di istanze dei cittadini dirette a promuovere iniziative di variazione territoriale, essendo evidente che la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni*».

L'obbligo di sentire tali popolazioni è inteso come espressione di un «*principio generale ricevuto dalla tradizione storica*», che richiede la partecipazione delle comunità locali «*a talune fondamentali decisioni che la riguardano*»

Il procedimento di incorporazione

- la disciplina **statale** contiene norme relative al **solo procedimento di incorporazione**, nel quale 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
- E' prevista come facoltativa **la modifica della denominazione del comune**, evidentemente, per dare un segno tangibile della incorporazione nel suo territorio di una nuova comunità
- La legge 56 prevede che in tal caso il **referendum** per la consultazione delle popolazioni interessate 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 (ai quali è riservata, in questi casi la proposta?) approvino una prima proposta di incorporazione da sottoporre a referendum e che, solo ad esito (favorevole) di quest'ultimo, sottopongano alla regione una vera e propria proposta di incorporazione

NB: La procedura di incorporazione sinora è stata **conclusa in un numero inferiore di casi**, da valutare, quindi, se e come regolarla ed incentivarla ulteriormente a livello regionale

Il procedimento di fusione nella legislazione regionale

- I procedimenti presentano numerose differenze, ma tutti presuppongono una **valutazione preliminare** da parte del Consiglio regionale (cd. «giudizio di meritevolezza») della proposta di fusione, che culmina nella **delibera di indizione del referendum** (in alcuni limitatissimi casi l'indizione è prevista come obbligatoria, per esempio se vi è una iniziativa popolare)
- Generalmente il referendum si svolge su un progetto di legge già redatto, e il referendum costituisce **una fase del procedimento legislativo regionale** (che può quindi avere una durata molto variabile, dipendendo da eventuali sospensioni obbligatorie, tempi dei lavori in assemblea, etc.); in alcune regioni invece la redazione del testo è successiva (e non sempre è previsto un termine perentorio per l'esercizio di questa iniziativa da parte della regione)
- Un successivo momento discrezionale è generalmente previsto **dopo l'esito del referendum**, salve le ipotesi in cui la regione si sia autovincolata a tenere conto di tutti (o alcuni) dei suoi esiti

NB: La complessità e la lunghezza del procedimento può rappresentare un ostacolo alla fusione, così come l'eccessiva discrezionalità della Regione nella traduzione in legge dell'esito del referendum

Il referendum di fusione

- I procedimenti presentano notevoli differenze, sia in relazione alla presenza/assenza di quorum costitutivi o deliberativi, sia in relazione alle modalità di calcolo delle maggioranze. La differenza principale attiene necessità o meno dell'assenso in ciascuno dei preesistenti comuni, o di una maggioranza qualificata, o, per converso, della maggioranza della popolazione complessiva
- Laddove si sono eliminati i quorum costitutivi, i processi di fusione sono stati indubbiamente favoriti, ma si è registrata anche una riduzione dell'affluenza alle urne
- La disciplina in materia è stata oggetto di numerose modifiche e ripensamenti anche recenti in molte regioni

La disciplina del referendum è indubbiamente il cuore del procedimento: vanno attentamente analizzati pro e contro delle diverse soluzioni adottate, soprattutto se l'obiettivo è quello della massima diffusione delle fusioni

I motivi di arresto dei processi di fusione

Secondo recenti studi, relazioni politiche a bassa conflittualità, l'alto consenso in Consiglio Comunale verso la fusione e il capitale politico dei sindaci non appaiono sufficienti per assicurare il successo di una fusione di Comuni.

Si può dunque ipotizzare che vi sia un ruolo molto rilevante giocato da quella serie di interazioni – spesso informali – che avvengono sul territorio al di fuori dei passaggi previsti dall'iter legislativo, come la **mobilitazione** di chi è **contrario** alla fusione.

Altri motivi che sembrano emergere:

- Complessità e non chiarezza dei passaggi procedurali previsti dalla legge regionale;
- Eccessivo peso della discrezionalità regionale nel cd. «giudizio di meritevolezza» della fusione;
- Resistenze implicite della classe politica locale derivanti dalla perdita della carica;
- Resistenze della popolazione, a causa dell'incertezza sui meccanismi che verranno introdotti per la rappresentanza e tutela delle comunità di origine (si decidono solo «dopo», in sede di redazione dello Statuto)

Contributi regionali

- I contributi regionali sono previsti sin dalla legge 142/1990, **ma l'entità ed i criteri di riparto sono lasciati alla discrezionalità delle Regioni**
- Si è sempre registrata, e continua a permanere, una **notevole differenziazione nell'entità e nei criteri di quantificazione**, anche dopo la legge 56 e l'attenzione prestata a livello nazionale alle fusioni come obiettivo «strategico»
- **Notevoli differenze si registrano** anche in relazione a **durata e articolazione** dei contributi (a volte al contributo annuale si aggiunge un contributo straordinario «una tantum» in fase di primo avvio; in alcuni casi i contributi si estendono agli studi di fattibilità preventivi).
- **Alcune Regioni hanno notevolmente incrementato l'entità dei contributi negli ultimi anni** (per es. Veneto, Toscana, Emilia-Romagna)
- Particolarità della **Regione Lombardia**, nella quale i processi di fusione sono **comunque avvenuti** nonostante il dichiarato atteggiamento della Regione contrario a contributi regionali protratti nel tempo

La politica regionale di sostegno ed incentivazione condiziona notevolmente le fusioni. Le discipline sono state oggetto di cambiamenti recenti, spesso sono soggette a modifiche, con evidenti ripercussioni sulla certezza e prevedibilità delle risorse a favore dei comuni

Gli obiettivi

- Attualmente, l'Emilia-Romagna conta 328 Comuni. Il Programma di mandato della Giunta, comunicato dal Presidente Bonaccini all'Assemblea legislativa il 26 gennaio 2015, indicava come traguardo da raggiungere, “entro il 2019, quello di portare a 300 il numero dei Comuni”
- La Regione si è proposta di svolgere Attività di affiancamento e sostegno ai percorsi di fusione avviati; predisposizione dei relativi progetti di legge e supporto nell'*iter* legislativo regionale e nell'attività di riorganizzazione funzionale; espletamento dei *referendum* consultivi precedenti all'approvazione delle leggi di fusione

La consultazione della popolazione

la **consultazione delle popolazioni interessate**, intese come tutti gli elettori dei Comuni interessati, inclusi i residenti che siano cittadini di uno dei Paesi appartenenti all'Unione europea, è operata tramite *referendum*, che è dunque **obbligatorio**. Tale *referendum* ha valore consultivo: suo scopo principale è rappresentare al legislatore regionale, prima che decida, **qual è la volontà delle popolazioni interessate**.

Non è richiesto alcun *quorum* (l'art. 12, comma 9, l.r. n. 24/1996 precisa espressamente che il *referendum* consultivo è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato).

I quesiti referendari possono essere due: uno sul SI o NO alla fusione e l'altro sulla scelta della denominazione del nuovo Comune (tra una rosa di nomi proposti dalle amministrazioni comunali all'interno dell'istanza presentata per la fusione).

I tempi per gli adempimenti elettorali sono di almeno 3 mesi e vanno dalla deliberazione di indizione dell'Assemblea legislativa fino al decreto del Presidente della Giunta regionale contenente i risultati.

Gli esiti del *referendum* sulla procedura in Emilia-Romagna

- Il procedimento legislativo **si interrompe** qualora il 'no' prevalga sia fra la maggioranza complessiva dei votanti dei territori interessati sia in almeno la metà dei singoli Comuni
- Prima che il Consiglio regionale possa pronunciarsi definitivamente, devono preventivamente i Consigli comunali nel caso, invece, siano discordanti:
 - a) la volontà favorevole espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella contraria espressa da almeno la metà dei Comuni;
 - b) la volontà contraria espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella favorevole espressa dalla maggioranza dei Comuni.
- La legge regionale disciplina tempi e quorum di approvazione delle rispettive delibere dei consigli comunali (in base alla dimensione dei comuni coinvolti)

NB: la Regione dapprima ha eliminato il quorum per la validità del referendum; successivamente, ha introdotto (L.R. n. 15 del 29 luglio 2016) disposizioni volte a inserire un ulteriore momento di espressione di volontà da parte dei Consigli comunali nei cui ambiti sia prevalso il no, valorizzando, in tal modo, la volontà delle comunità originarie, pur senza assegnare un potere di veto

La legge regionale di fusione

Il nuovo Comune viene istituito con legge regionale approvata dall'Assemblea legislativa regionale. Tale legge regionale contiene:

- la denominazione del nuovo Comune;
- la data di istituzione del nuovo ente, che di norma è il 1° gennaio dell'anno successivo a quello di approvazione della legge di fusione;
- la definizione del territorio del nuovo Comune;
- le principali norme successorie per il subentro del nuovo Comune ai preesistenti Comuni che hanno deciso di fondersi;
- tutele specifiche legate ad aspetti peculiari dei Comuni preesistenti;
- eventuali indicazioni speciali sulla sede provvisoria del nuovo Comune;
- l'esatto riconoscimento del contributo regionale annuo decennale spettante alla nuova fusione.

Esperienza emilia-romagna: punti di forza

- Costante attenzione alla promozione dei processi associativi e aggregativi
- Sostegno finanziario sulla base di criteri condivisi con le autonomie locali
- Specifica incentivazione di studi di fattibilità
- Sostegno economico ai processi partecipativi per il necessario coinvolgimento della cittadinanza
- Attenzione alla procedura di fusione, con scelta di a) eliminare quorum partecipativo b) sottoporre a referendum un disegno di legge già redatto in articoli e approvato in via preliminare dal Consiglio c) da ultimo, dare evidenza in legge ai diversi effetti della consultazione, tenendo conto della maggioranza complessiva dei voti espressi ma anche dell'orientamento dalla popolazione in ciascuno dei comuni (regole che vincolano il consiglio in modo più rigoroso rispetto a quanto emerso a livello popolare)
- Attenzione alla fase di primo avvio del comune oggetto di fusione, con supporto alla soluzione delle questioni successive e tecniche mediante la realizzazione di vademecum, il contatto con le altre amministrazioni statali, etc.

L'alternativa delle convenzioni

Modello caratterizzato da marcata flessibilità, sia nei contenuti che nello spessore organizzativo..... Ma:

Per un verso, la convenzione presuppone un forte grado di fiducia tra le parti contraenti; per l'altro, queste ultime affidano con la stipula i propri rapporti ad una **logica di tipo contrattuale**, e dunque precaria rispetto alle stabili strutture di un'unione di comuni.

Proprio per la sua natura transitoria, occasionale e dunque instabile, con gli interventi che si succedono dal d.l. 78/2010 alla l. n. 56/2014, la convenzione viene progressivamente circondata da limiti sempre più stringenti. La finalità è evidente: **rendere lo strumento negoziale in alternativa all'unione quanto più compatibile con la natura obbligatoria della gestione associata.**

I requisiti delle convenzioni (art. 30 TUEL)

- **Le convenzioni sono stipulate tra comuni per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati**
- Devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
- Le convenzioni **possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni**, che operano con personale degli enti partecipanti, **ovvero la delega di funzioni** da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.
- **Le convenzioni hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza** nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, **i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.**

Integralità e non sovrapposizione

- Qualunque sia la forma associativa prescelta (convenzione o Unione di Comuni), vigono i principi di unicità e non sovrapposizione:
- La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa
- La funzione gestita in forma associata non può essere parzialmente gestita dal singolo Comune

(art. 14, comma 29, d.l. 78/2010)

Orientamenti giurisprudenza

....Con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli Enti interessati dall'aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del TUEL. L'atto costitutivo dell'Unione o la convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni

(SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE Delibera n. 287/2012 (29 agosto) idem Lombardia 426/2012 (3 ottobre)

Orientamenti giurisprudenza

Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, co. 27 e segg. del d.l. n. 78 del 2010, come modificato ed integrata dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dovranno, quindi, **evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente.**

L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicchè ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE Delibera n.
287/2012

Le verifiche di efficienza ed efficacia delle convenzioni

DECRETO 11 settembre 2013 DEL MINISTERO DELL'INTERNO Determinazione dei contenuti e delle modalita' delle attestazioni dei Comuni comprovanti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata delle funzioni.

Art. 2 - Contenuto delle attestazioni

1. Le attestazioni prodotte dai comuni devono contenere i seguenti elementi: a) **gli enti** con i quali e' stata sottoscritta la convenzione con la specifica della relativa popolazione di ciascun comune; b) **le funzioni** che riguardano la popolazione ed il territorio comunale od i servizi affidati alla competenza del comune che vengono esercitate mediante convenzione; c) la **data di sottoscrizione** della convenzione, nonche' la decorrenza e la **durata** che non potra' essere comunque inferiore a **tre anni**; d) di aver conseguito, attraverso la convenzione, **elementi di efficienza misurabili in termini di risparmio di spesa**; e) di aver conseguito, tramite la forma associata della convenzione, un **miglioramento nell'efficacia** delle prestazioni rese.

Efficienza

Art. 4 – DIMOSTRAZIONE DELL'EFFICIENZA

1. L'attestazione dell'**efficienza** si fonda sui **dati contabili di bilancio relativi ai valori della spesa corrente**. 2. I dati desunti dalla contabilità finanziaria dovranno dimostrare, al termine del triennio di osservazione, **un risparmio complessivo di spesa corrente degli enti convenzionati di almeno il 5 per cento rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione**, con l'esclusione delle entrate correnti per contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata al finanziamento di funzioni comunali e delle entrate per rimborsi all'ente per le spese gestite in convenzione e di quelle riferite a servizi precedentemente non attivati.

Efficacia

Art. 5 – DIMOSTRAZIONE DELL'EFFICACIA

1. Il conseguimento di un significativo livello di efficacia dovrà essere dimostrato attestando di aver raggiunto **un migliore livello di servizi nella gestione in convenzione** rispetto all'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione **per almeno 3 delle seguenti attività'**: a) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani; b) edilizia scolastica; c) servizio di polizia municipale e polizia amministrativa locale; d) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; e) erogazioni prestazioni sociali; f) ufficio tecnico, lavori pubblici, edilizia privata;  per i comuni che, nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione, svolgevano tali servizi a domanda individuale: g) asilo nido; h) mensa scolastica