

## "FOCUS" FUSIONI

### 1. L'ISTITUTO DELLA FUSIONE

L'istituto della **fusione**, disciplinato dagli articoli 15 e 16 del dlgs 267/2000 e dalla legge regionale 25/1992, rappresenta, accanto alle forme di gestione associata di servizi e funzioni comunali, un ulteriore strumento per il conseguimento di una dimensione efficiente della *governance* locale. Si tratta di una forma di riordino peculiare volta alla razionalizzazione e ottimizzazione dell'organizzazione istituzionale, per contrastare l'eccessiva frammentazione del livello amministrativo comunale.

Il legislatore statale, in un contesto di generale revisione della spesa pubblica, ha adottato una serie di riforme con l'avvio di politiche di riordino territoriale che hanno coinciso con un tiepido ricorso allo strumento di revisione dei confini amministrativi comunali, qual è la fusione. La legge 18 del 2012 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" all'art. 1 stabilisce che la Regione *"valorizza ed incentiva la costituzione di gestioni associate tra i Comuni promuovendo, in particolare lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti"*. In particolare l'art. 9 della legge regionale n. 18/2012 prevede che nel riparto delle risorse disponibili sia data preferenza per le fusioni rispetto alle forme associative. L'obiettivo è di dare vita ad un riordino territoriale non imposto ma scelto e condiviso con gli enti locali agevolando lo sviluppo volontario di forme avanzate di integrazione fra amministrazioni comunali non solo per un esercizio efficace ed efficiente delle funzioni loro spettanti ma per rispondere all'esigenza di una "adeguatezza" anche dimensionale dei singoli comuni.

### 2. LE FUSIONI IN VENETO

Legge regionale	Comune	Comuni soppressi	N° Abitanti
n. 49 del 4.09.1994	Porto Viro	Contarina e Donada	14.640
n. 14 del 4.03.1995	Due Carrare	Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano	9.078
n. 34 del 4.12.2013	Quero Vas	Quero e Vas	3.299
n. 9 del 21.02.2014	Longarone	Castellavazzo e Longarone	5.437

### 3. PERCORSO ISTITUZIONALE DELLA FUSIONE DI UNO O PIÙ COMUNI:

1.	I consigli comunali o gli altri soggetti ai quali spetta l'iniziativa legislativa predispongono un progetto di legge per fusione dei Comuni.
2.	Giudizio di meritevolezza del Consiglio Regionale.
3.	La Giunta regionale delibera sull'indizione del referendum, definendo quesito e ambito territoriale.
4.	Svolgimento del referendum e presa d'atto dei risultati.
5.	Il Consiglio regionale emana la legge di fusione.
6.	Elezioni degli organi del nuovo Comune. Approvazione dello Statuto del nuovo Comune.
7.	Eventuale elezione/nomina degli organi dei Municipi.

#### FINALITA'

La fusione di due o più Comuni all'interno di una Provincia avviene con legge regionale, previo referendum consultivo e secondo il procedimento previsto dalla normativa regionale.

#### INIZIATIVA LEGISLATIVA

Ai sensi dell'art. 4 delle L.R. 24 dicembre 1992 n. 25 l'iniziativa legislativa per la fusione di due o più Comuni spetta ai seguenti soggetti di cui all'art. 38 dello Statuto:

- Giunta Regionale.
- Consigliere Regionale.
- Consiglio Provinciale.
- Consiglio comune capoluogo di provincia o Città metropolitana.
- Consigli comunali in misura non inferiore a 10 o che raggiungono una popolazione di almeno 20.000 abitanti.
- Il Popolo che esercita l'iniziativa legislativa mediante presentazione di progetti, redatti in articoli e sottoscritti da almeno 7000 elettori.

Quando uno o più Comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscano titolo all'esercizio del potere di iniziativa legislativa comunale, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro sessanta giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge o respinge la richiesta, dandone comunicazione motivata alla competente commissione consiliare.

#### GIUDIZIO DI MERITEVOLEZZA

Il progetto di legge viene presentato al Consiglio regionale il quale deve dare un preliminare giudizio di meritevolezza ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. La competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei consigli comunali e provinciali interessati e svolgere ogni atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa

l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale a fondamento della proposta legislativa.

Qualora i consigli comunali e provinciali non esprimano il parere entro il termine di 90 giorni dal ricevimento della richiesta, si prescinde dallo stesso.

## REFERENDUM

Quando il progetto di Legge acquisisce un giudizio favorevole di meritevolezza da parte del Consiglio regionale, la Giunta regionale delibera il referendum consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito. I risultati del referendum sulle fusioni dei Comuni sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessato.

## PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO DI FUSIONE

Con la Legge regionale di fusione di due o più Comuni devono essere assicurate alle comunità di origine adeguate forme di decentramento degli uffici e/o dei servizi in base allo stato dei luoghi e alle esigenze delle popolazioni interessate.

La Legge regionale deve determinare l'ambito territoriale del nuovo Comune e stabilisce le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la fusione dei Comuni.

## MODIFICA ALLA L.R. 25/1992

La legge regionale n. 22 del 24 settembre 2013 ha novellato l'art. 6 della L.R. n. 25/92 eliminando il quorum previsto per il referendum consultivo delle popolazioni interessate dalla fusione, rendendo più agevole il percorso di fusione dei comuni.

Art. 6, c. 5 bis, "Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lett. d) del c.1 dell'art. 3, indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

## 4. NORMATIVA:

### a) Normativa nazionale:

- 1. Costituzione (art. 133):** il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.
- 2. D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267:** l'art. 15 prevede che, salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite. Si prevede, altresì, la possibilità di definire lo statuto del nuovo comune anche prima della sua costituzione. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono (così come modificato dall'art. 12 D.L. 06/03/2014 n. 16 convertito in legge 68/2014).
- 3. L. 5 maggio 2009 n. 42:** l'art 12, co. 1, lett. f) prevede forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.
- 4. L. 12 novembre 2011 n. 183 e s.m.i.:** l'art. 31, co. 23, prevede l'esclusione dell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno per 3 anni per il Comune istituito per fusione.

5. **L. 7 agosto 2012 n. 135:** l'art. 20, co. 1, prevede che, a decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni che si sono fusi, nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti. La disposizione vale per le fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi.
6. **D.M. 10 ottobre 2012:** i comuni interessati inviano la richiesta di contributo entro e non oltre la data del 30 settembre dell'anno di costituzione per la relativa attribuzione a decorrere dall'anno successivo.
7. **Legge 7 aprile 2014 n. 56:** ha previsto che gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale (in mancanza i comuni con una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane che devono esercitare obbligatoriamente le funzioni fondamentali dei comuni sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale). Sono previste inoltre ulteriori norme di semplificazione. [Link ai contenuti](#)

#### **Norme di semplificazione introdotte dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56 in vigore dall'8 aprile 2014.**

Nello specifico, prevede:

- 1) In caso di fusione di uno o più' comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.
- 2) L'articolo 15, comma 2, del testo unico e' sostituito dal seguente:  
*2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.*
- 3) Al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni.
- 4) 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.
- 5) Il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso.
- 6) **Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali** derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.
- 7) **I consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune** derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.

**8) Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale** di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.

**9) Salva diversa disposizione della legge regionale:**

a) **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**, 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;**

b) **alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono.** Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune **le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica**, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica;

c) **in assenza di 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 tra quelli estinti.**

**10) Il comune risultante da fusione:**

a) **approva il bilancio di previsione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 151, comma 1, del testo unico**, entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno;

b) ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del testo unico, **per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziati nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti;**

c) **approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno già provveduto**, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali.

**11) Ai fini di cui all'articolo 37, comma 4, del testo unico, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti.**

**12) Dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l'indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei comuni estinti.**

**13) L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono**, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali.

**14) Nel nuovo comune istituito mediante fusione possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei comuni preesistenti.**

**15) I comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo.** In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, **il comune incorporante conserva la propria personalità**, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto e' integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione.

**16) Le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione.**

**17) I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano 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.

**18) I comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente** che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore.

19) Per l'anno 2014, è data priorità nell'accesso alle risorse di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ai progetti presentati dai comuni istituiti per fusione nonché a quelli presentati dalle unioni di comuni.

#### Ulteriori norme introdotte dal D.L. n. 90 del 24.06.2014 convertito nella L. 114 dell'11.8.2014

- 1) Il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'art. 20 del DL 95/2012, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, in misura comunque **non superiore a 1,5 milioni di euro**.
- 2) Il Comune istituito per fusione è escluso dall'applicazione delle *regole in materia di acquisizione lavori, beni e servizi per 3 anni*

#### b) Normativa regionale:

1. **STATUTO DEL VENETO Legge regionale statutaria 17 aprile 2014 n. 1:** Art. 20: definisce i soggetti legittimati all'iniziativa legislativa per la modifica della circoscrizione comunali;
2. **L.R. 24 dicembre 1992 n. 25:** l'art. 3 prevede che la variazione delle circoscrizioni comunali può consistere: d) nella fusione di due o più comuni in uno nuovo;
3. **L. R. 24 settembre 2013 n. 22 :** ha novellato la L.R. n. 25/92 introducendo all'art. 6 il co. 5 *bis* che elimina il quorum previsto per il referendum consultivo delle popolazioni interessate alla fusione;

#### c) Provvedimenti regionali:

1. **DGR n. 1417 del 6 agosto 2013:** il Piano di Riordino territoriale prevede l'assegnazione, nell'anno finanziario successivo alla legge regionale istitutiva del nuovo Comune, di un contributo straordinario a favore del comune derivante da fusione, L'ente interessato è tenuto a presentare la richiesta entro il 30 marzo dell'anno successivo alla fusione;
2. **DGR n. 1056 del 24 giugno 2014:** con questo provvedimento la Giunta Regionale ha stabilito, per l'anno 2014, i criteri e le modalità per l'assegnazione del contributo straordinario destinato ai comuni istituiti a seguito di procedura di fusione nell'anno 2013 e nel primo trimestre del 2014, per concorrere alle spese sostenute dagli enti per l'unificazione e la riorganizzazione dei servizi e delle strutture comunali.

## 5. I VANTAGGI DELLA FUSIONE:

**Per i comuni istituiti a seguito di procedimento di fusione è prevista:**

- Erogazione del **contributo straordinario statale** per 10 anni a decorrere dalla fusione
- Erogazione del **contributo straordinario regionale**
- Esclusione dall'applicazione delle regole del **patto di stabilità** interno per 3 anni
- Esclusione dall'applicazione delle regole in materia di acquisizione di lavori, beni e servizi (**centrale di committenza**)
- Esclusione dall'assoggettamento **dell'obbligo associativo** per i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti o 2000 abitanti se appartenenti a Comunità montane
- Previsione di **forme premiali** nelle misure di incentivazione regionale

