



Unioni e fusioni di comuni

4 marzo 2019

Il D.L. 135/2018 ha prorogato al 31 dicembre 2019 i termini per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali ed ha disposto istituzione di un tavolo, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

In materia è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33 secondo la quale i piccoli comuni possono sottrarsi alla gestione associata delle funzioni fondamentali se dimostrano che non realizza risparmi.

Gli interventi in materia di unioni e fusioni di comuni

La **gestione associata** delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi.

L'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti:

- la convenzione;
- l'unione di comuni.

Gli enti locali possono stipulare tra loro apposite **convenzioni** per svolgere in modo coordinato determinati funzioni e servizi.

In alternativa, due o più comuni possono costituire una **unione**, vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri, per l'esercizio stabile di funzioni e servizi.

L'ordinamento prevede due tipologie di esercizio in forma associata tramite unione di comuni o convenzione: quella, facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni e quella obbligatoria, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Le regioni hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo.

Disposizioni incentivanti sono previste anche da parte dello Stato nella forma di contributi e di agevolazioni in materia di rispetto del patto di stabilità interno. Gli incentivi sono destinati sia ai comuni che stipulano convenzioni o che formano unioni di comuni, sia a quelli che danno vita a fusioni di comuni.

La **fusione** di uno o più comuni, con l'istituzione di un nuovo comune, costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni. Anche le fusioni di comuni godono di incentivi statali.

L'entrata in vigore dell'esercizio obbligatorio di tutte le funzioni comunali dei piccoli comuni è stato prorogato più volte, da ultimo al **31 dicembre 2019** da parte del DL 135/2018. Contestualmente il medesimo decreto-legge ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del **superamento dell'esercizio obbligatorio** e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

La Corte costituzionale ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali è incostituzionale là dove non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento ([sent. 33/2019](#)). Secondo la Corte, l'obbligo imposto ai Comuni

sconta un'eccessiva rigidità perché dovrebbe essere applicato anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi.

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.

L'istituto dell'unione di comuni è stato 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.

Unione di comuni

La [legge n. 56 del 2014](#) ha mantenute ferme le due tipologie di unione previste già in precedenza: quella, **facoltativa**, per l'esercizio associato di determinate funzioni e quella **obbligatoria** per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni. Ad entrambe si applicano le modalità definite dall'art. 32 del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000).

Per le unioni obbligatorie è stato stabilito un ulteriore limite demografico minimo necessario per l'istituzione dell'unione fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni).

Lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possono inoltre attribuire alcune **funzioni provinciali** anche alle unioni di comuni.

L'**obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni** è stato previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale:

- entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali
- entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27.

Tali termini sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D.L. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D.L. 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, DL 91/2018) e da ultimo al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, comma 1, D.L. 135/2018). Contestualmente il DL 91/2018 ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la [Conferenza Stato-città ed autonomie locali](#), per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni. Il [10 gennaio 2019](#) il tavolo tecnico si è riunito per la prima volta sotto la presidenza del sottosegretario all'Interno Stefano Candiani. Nella seduta successiva del [17 febbraio 2019](#) il tavolo tecnico ha definito quali funzioni dovrebbero restare nell'ambito dell'esercizio obbligatorio, come i servizi sociali, mentre per gli altri servizi e funzioni, invece, si punterà su incentivi, con un sistema di controllo ben definito.

Sono individuate le seguenti funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, comma 27, DL 78/2010):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) i servizi in materia statistica.

E', inoltre, funzione fondamentale lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (D.Lgs. 1/2018, Codice della protezione civile, art. 12, co. 1).

La legge sui [piccoli comuni](#) (L. 158/2017, art. 13), ha, tra l'altro, previsto che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Un'altra serie di modifiche apportate dalla legge n. 56 del 2014 hanno riguardato 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 devono così 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 è intervenuti 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 avvalga 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** è stata confermata 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 prevista l'applicazione delle disposizioni più favorevoli in materia di **ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità** 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 hanno riguardato le **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 è stato previsto:

- 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** è stato previsto 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, ha disposto l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai **piccoli comuni** (comma 115).

Fusione di comuni

Misure agevolative per la fusione di comuni sono state previste in modo particolare dalla legge 56/2014 (commi 116 e seguenti).

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 agevolarne 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).

Indagine conoscitiva

Al tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è stata dedicata particolare attenzione nell'attività conoscitiva del Parlamento nel corso della XVII legislatura: la I Commissione della Camera ha approvato, nella [seduta del 28 novembre 2016](#), un documento conclusivo adottato al termine di un'indagine conoscitiva sul tema.

Nel documento si evidenzia, in particolare, come l'esperienza di razionalizzazione nella gestione associata delle funzioni comunali avviata con il decreto-legge n. 78 del 2010 e rafforzata con l'approvazione della legge n. 56 del 2014, pur non avendo raggiunto l'obiettivo prefissato di organizzare in unione tutti i comuni inferiori o uguali a 5000 abitanti, è da valutare positivamente per il processo di riordino istituzionale che ha avviato. Viene infatti ricordato come l'esperienza delle unioni fino al 2009 riguardava pochissimi comuni in Italia; al 4 ottobre 2016, conta invece l'istituzione di 536 unioni di comuni relative a 3.105 comuni, di cui 1.004 comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti. Un dato significativo che ha comportato, se si affronta il tema della riduzione dei costi su scala nazionale e in una prospettiva diacronica, miglioramenti sul fronte della efficienza nella erogazione dei servizi e delle economie di spesa, anche se in diversi casi – viene posto in rilievo nel documento - è ancora evidente l'adesione all'obbligo normativo in termini formali con una moltiplicazione degli uffici anziché con una sostanziale razionalizzazione degli stessi per una reale gestione associata delle funzioni. Nel documento conclusivo – accanto ad un'analisi ragionata dei dati di riferimento e

ad un'illustrazione del quadro legislativo statale e regionale - si ripercorrono quindi i principali elementi di criticità incontrati negli ultimi anni enucleando alcune possibili soluzioni e prospettive, ribadendo la centralità degli enti locali nell'ordinamento istituzionale nazionale, quali soggetti direttamente eletti dai cittadini, erogatori di servizi e funzioni primarie per la vita di cittadini e imprese, e importanti motori di sviluppo locale.

Gli incentivi alle unioni e fusioni di comuni

Nel corso della **XVII legislatura**, anche a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge "Delrio"), sono state emanate numerose **disposizioni** volte ad **incentivare** dal punto di vista **finanziario**, i **processi di aggregazione** e di gestione associata delle funzioni, con particolare riguardo alla **fusione di comuni**.

A partire dal 2014, nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale - che rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione - è stato costituito un accantonamento di risorse **destinato** in favore delle **unioni** e delle **fusioni di comuni** per un importo non inferiore a complessivi **60 milioni** annui.

Tale finanziamento, introdotto limitatamente al triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), è stato **consolidato** a decorrere dal 2016 dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015). In particolare, la norma assegna:

- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro, ad **incremento** del contributo spettante alle **unioni di comuni**, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000 (attualmente pari a circa 10 milioni di euro);
- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro ai comuni istituiti a seguito di **fusione**, ai fini dell'erogazione del **contributo straordinario** ad esse spettante, nei dieci anni successivi la fusione, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

Le risorse suddette si sono venute ad aggiungere a quelle, molto limitate, già stanziare dal 2007 per tali finalità (articolo 1, comma 164, legge n. 662/1996) nell'importo di **1,5 milioni di euro**, destinato ad incentivare sia la fusione che le unioni di comuni. Poiché le fusioni tra comuni sono state, almeno fino a questi ultimi anni, di numero molto esiguo, la gran parte di tali risorse è stata, di fatto, assegnata alle unioni di comuni.

A seguito della riforma Delrio, si è registrato un crescente interesse da parte dei comuni, soprattutto di quelli di ridotta dimensione demografica, nei confronti di queste nuove forme di governance, anche in risposta al difficile quadro finanziario e ordinamentale che ha caratterizzato il comparto degli enti locali in questi ultimi anni.

Numerose disposizioni, soprattutto di carattere finanziario, sono state emanate per incentivare i processi di accorpamento tra i comuni, ed in particolare per **favorire la fusione** di comuni, incrementando la dotazione finanziaria stanziata nel bilancio dello Stato per l'erogazione dei contributi straordinari ad esse spettanti ed accrescendo l'entità del contributo erogabile ai singoli comuni.

Si rammenta che al fine di favorire la fusione dei comuni, **l'articolo 15, comma 3 del D.Lgs. n. 267/2000** (Testo Unico enti locali) prevede che lo Stato eroghi appositi **contributi straordinari** per i **dieci anni** decorrenti dalla **fusione** stessa, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Dal 2013, con l'articolo 20 del D.L. n. 95/2012, tale contributo straordinario è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 - ultimo anno di assegnazione dei contributi erariali ordinari, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale - nel limite degli stanziamenti finanziari allora previsti. Il contributo non riguarda, si segnala, gli enti locali appartenenti ai territori delle regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché gli enti locali appartenenti alle province autonome di Trento e Bolzano, in quanto trattasi di territori in cui vige una speciale disciplina per l'attribuzione dei trasferimenti agli enti locali.

In particolare, con il **D.L. n. 90/2014**, il contributo straordinario in questione è stato **esteso** alle **fusioni per incorporazione** ed è stato introdotto un **limite massimo** al contributo medesimo per ciascun beneficiario, che, pur commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, è stato fissato nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro, per le fusioni realizzate dal 2012.

La disciplina del contributo è stata poi modificata dalla **legge di stabilità per il 2016** (art. 1, commi 17-18, legge n. 208/2015) che, oltre ad aver stabilizzato a regime, come già ricordato, la **destinazione** di risorse in favore **delle unioni e delle fusioni di comuni** nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, per complessivi 60 milioni annui, **ha innalzato** sia la misura di commisurazione del contributo spettante a ciascun comune dal 2016, al **40 per cento** dei trasferimenti attribuiti nel 2010 (in luogo del precedente 20%), sia il **limite massimo** del contributo per ciascun beneficiario, fino a **2 milioni** di euro.

Con riferimento specifico al calcolo del contributo straordinario assegnato alle fusioni, la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010 è stata **ulteriormente aumentata** dalle ultime due **leggi di bilancio**, che, fermo restando il limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario, l'hanno portata, dapprima, al **50 per cento** per l'anno 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016) e, da ultimo, al **60 per cento** dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 **a decorrere dal 2018** (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

A decorrere **dal 2018**, dunque, ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione spetta un contributo pari al **60% dei trasferimenti** erariali attribuiti per l'anno 2010, **nel limite massimo di 2 milioni** del contributo per ciascun beneficiario, stabilito dal comma 17, lettera b), legge n. 208/2015.

Per quel che concerne le **risorse finanziarie stanziare** per la concessione del contributo straordinario alle **fusioni** nonché per le **unioni** di comuni – iscritte sul **capitolo 1316** (Fondo ordinario) dello stato di previsione del Ministero dell'interno - sono quelle autorizzate dalle seguenti autorizzazioni legislative:

- **articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996** (legge finanziaria per il 1997), per un importo pari a **1,5 milioni di euro annui per la fusione e l'unione di comuni**. Va precisato che poiché le fusioni tra comuni sono state, finora, di numero molto esiguo, la gran parte di tali risorse è stata, di fatto, assegnata alle unioni di comuni;
- **articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013** (legge di stabilità per il 2014) che ha stabilito la destinazione, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, di complessivi **60 milioni annui** in favore del finanziamento delle unioni e delle fusioni di comuni, **di cui 30 milioni** in favore delle **fusioni** e **30 milioni** ad incremento del contributo spettante alle **unioni**. Tali contributi sono stati **consolidati** a decorrere **dal 2016**, dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 17, lett. b), legge n. 208/2015);
- **ulteriori 5 milioni annui** sono stati assegnati ad incremento del contributo straordinario in sede di ripartizione, con DPCM 10 marzo 2017, del «**Fondo da ripartire** per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare», istituito dall'art. 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017);
- l'articolo 14 del **D.L. n. 50/2017** ha **incrementato** le risorse destinate alla concessione del contributo per i comuni che danno luogo alla fusione, di **1 milione** di euro per ciascuno degli anni **2017 e 2018**. Inoltre, sempre ad incremento delle risorse destinate al contributo straordinario, il D.L. n. 50/2017 ha disposto nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale la costituzione di un **accantonamento** di 25 milioni di euro che a decorrere **dal 2022** sarà destinato ad incremento delle risorse destinate all'erogazione del **contributo straordinario** previsto per i comuni che danno luogo alla **fusione**, o alla **fusione per incorporazione** (fino a tale data, l'accantonamento viene, invece, destinato ai comuni che, a seguito dell'applicazione dei criteri perequativi di ripartizione delle risorse del Fondo medesimo, presentino un **differenziale negativo** tra la dotazione netta delle risorse ad essi attribuite rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento);
- da ultimo, la **legge di bilancio per il 2018** ha disposto un ulteriore incremento delle risorse finanziarie destinate alla concessione dei contributi per le **fusioni di comuni**, di un importo pari a **10 milioni annui** a decorrere **dal 2018** (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017).

La legge di bilancio 2018 (comma 885) ha inoltre disposto che siano destinate ad incremento degli stanziamenti finalizzati all'erogazione dei contributi a favore delle fusioni dei comuni le somme accantonate sul Fondo di solidarietà comunale, e non utilizzate, per gli eventuali conguagli ai comuni (derivanti da rettifiche dei valori e dei criteri utilizzati nel riparto del fondo stesso). Si tratta di un accantonamento, si ricorda, costituito nell'importo massimo di 15 milioni di euro annui.

Si ricorda, infine, che la legge n. 158/2017, che contiene misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede che possano beneficiare di tali misure, tra cui l'accesso al Fondo per lo sviluppo

strutturale ivi istituito, anche i comuni istituiti a seguito di **fusione** tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

Oltre agli incentivi di natura finanziaria, nell'ordinamento sono previste ulteriori misure incentivanti ai processi di unione e fusione di comuni.

Tra queste si ricorda, il comma 450 della legge n. 190/2014, come di recente modificato dall'art. 21 del D.L. n. 50/2017, con il quale si dispone che ai comuni istituiti a seguito di **fusione**, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, **non si applicano**, nei primi **cinque anni** dalla fusione, i vincoli e le **limitazioni relativi alle facoltà assunzionali** e ai rapporti di lavoro a tempo determinato. Per le unioni, il comma 450 della legge n. 190/2014 ha previsto che per i comuni che esercitano **obbligatoriamente** in forma associata – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del D.L. n. 78 del 2010, **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 (art. 1, comma 450, lett. b)).

L'art 1, co 229, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015), inoltre, autorizza dall'anno 2016 i **comuni** istituiti dal 2011 per effetto di **fusioni**, nonché le **unioni di comuni**, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, ad **assumere personale** a tempo indeterminato nel limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, si rammenta come le **unioni** di comuni siano sempre state **escluse** dall'applicazione del **patto di stabilità** interno. Da ultimo, la legge Delrio (art. 1, comma 104, legge n. 56/2014) ha abrogato la disposizione - contenuta all'art. 16, comma 3, del D.L. n. 138/2011 - che prevedeva che l'applicazione dai vincoli del patto decorresse dall'anno 2014.

Per i comuni istituiti a seguito di **fusioni** si prevedeva una applicazione del patto di stabilità interno **dal quinto anno** successivo a quello della loro istituzione (anziché dal terzo come previsto per gli altri enti di nuova istituzione).

Anche con il passaggio al pareggio di bilancio, i comuni istituiti per fusione entro il 1° gennaio 2016 sono stati comunque esclusi (articolo 4, comma 4, D.L. n. 210/2015) dall'applicazione della nuova regola contabile (disciplinata per il 2016 dall'art. 1, commi 709-734, L. 208/2015), che ora garantisce il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica in sostituzione del patto di stabilità.

Tuttavia, con la messa a regime del vincolo in questione, e cioè a decorrere **dal 2017**, anche i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) previsti dalla legislazione vigente, che hanno concluso tali processi entro la data del 1° gennaio 2016, sono **assoggettati all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica**.

Nell'ambito della disciplina del pareggio di bilancio, si ricorda, peraltro, la normativa di favore, introdotta a partire dal 2016, per gli enti istituiti a seguito di fusione, ai fini dell'assegnazione degli **spazi finanziari** nell'ambito della procedura delle [intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale](#), che hanno come obiettivo, si ricorda, il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli enti territoriali per permettere il rilancio degli investimenti sul territorio. Tali spazi sono, infatti, **assegnati** tenendo conto **prioritariamente** delle richieste avanzate dai comuni istituiti nel quinquennio precedente all'anno di riferimento a seguito 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.

A partire **dal 2018**, inoltre, ai sensi del comma 486-bis, come introdotto dal comma 874, lett. b) dell'articolo 1 della legge n. 205/2017, i comuni facenti parte di un'**unione di comuni**, che hanno delegato le funzioni connesse alla realizzazione di opere pubbliche, **possono richiedere spazi finanziari**, ai fini dell'effettuazione di spese di investimento nell'ambito delle intese regionali e dei patti nazionali, di cui all'articolo 10 della legge n. 243/2012, per la quota di contributi trasferita all'unione stessa per investimenti in opere pubbliche riferite alla medesima delega di funzioni.

Tra le misure incentivanti per la fusione, si rammenta, infine, per completezza, il **D.L. n. 50/2017**, che consente ai comuni risultanti da fusione di mantenere **tributi e tariffe differenziati** per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche ove non istituiscano municipi, e non oltre il quinto (in luogo dell'ultimo) esercizio finanziario del nuovo comune (art. 22), e la legge di bilancio per il 2018 che ha disposto

una **deroga alla proroga del blocco degli aumenti delle aliquote** regionali e comunali, per il 2018, **a favore dei comuni istituiti a seguito di fusione**, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote (art. 1, comma 37, legge n. 205/2017).