

FUSIONI: NORMATIVA E INCENTIVI

Nella nostra Regione le proposte di fusione di comuni sono in forte espansione, dopo anni nei quali era prevalsa una certa ostilità degli amministratori locali verso questo strumento aggregativo.

Si tratta indubbiamente dell'effetto di normative nazionali e regionali che incentivano i processi di fusione, sia in termini di contributi economici che in materia di deroghe agli obblighi relativi all'esercizio associato delle funzioni comunali per i piccoli comuni.

Precondizione per fare una fusione di comuni è la contiguità territoriale tra i comuni (art. 15 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali – D.Lgs. 267/2000).

Procedura per addivenire a una fusione di comuni (legge regionale n. 51 del 1992)

Va premesso che la fase decisiva per produrre una fusione è quella iniziale o della proposta, in cui è fondamentale il coinvolgimento della popolazione. Meglio una preparazione realizzata attraverso incontri pubblici, che una decisione imposta dall'alto e ratificata dal consiglio comunale.

Statisticamente la fusione arriva a compimento quando la “gestazione” è durata un tempo congruo (qualche mese) ovvero quando è condivisa e adeguatamente “partecipata” alla cittadinanza

Importante il coinvolgimento delle scuole (concorsi di idee per il nome del nuovo comune) e la spiegazione dettagliata di come affrontare senza sconvolgimenti gli adempimenti necessari per arrivare alla nascita del nuovo comune.

Di seguito i passaggi istituzionali necessari (legge regionale n. 51 del 1992):

- deliberazione dei consigli comunali che richiedono la fusione;
- approvazione del consiglio regionale preliminare all'indizione del referendum;
- referendum nei comuni interessati (o in primavera o in autunno);
- se referendum positivo legge regionale istitutiva del nuovo comune;
- dal 1° gennaio successivo alla conclusione dei passaggi precedenti estinzione dei due enti originari e commissario prefettizio alla guida del nuovo comune;
- elezioni nel nuovo comune nell'ambito della prima tornata amministrativa utile.

La proposta va preparata e motivata con riferimento al contesto socio – economico e culturale di riferimento (la relazione di accompagnamento alla delibera è fondamentale).

Vantaggi della fusione:

- incentivi economici molto allettanti (vedi sotto);
- ai sensi di legge n. 56 del 2018 per 5 anni esenzione da obblighi di gestione associata delle funzioni comunali;
- sblocco turn over personale al 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente;
- risparmi di gestione e costi generali;
- possibilità di mantenere nei territori degli enti preesistenti alla fusione, per il primo mandato amministrativo, tributi e tariffe differenziati (art. 1 comma 132 legge n. 56 del 2014);
- priorità nella disponibilità di spazi finanziari attribuiti dal Ministero Economia (art. 1 comma 492 della legge 232 / 2016) e dalla Regione.

Criticità:

- ostacoli burocratici: esempio programmi informatici da uniformare o catasto diviso;
- unico e nuovo piano regolatore;
- ostacoli culturali e di mentalità (campanile);
- al contrario delle unioni di Comuni nessuna differenza con altri comuni su obbligo di rispetto del vincolo del pareggio di bilancio.

Incentivi economici

A) STATALI

Va precisato che **la legge statale garantisce contributi per le fusioni per dieci anni, ma è di anno in anno la legge di stabilità a stabilire il quantum.**

Con legge di stabilità per l'anno 2018 i contributi statali per i comuni istituiti da fusione sono stati aumentati al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 (art. 1 comma 449 della legge 232/2016) e vengono "garantiti" per dieci anni consecutivi (Legge Delrio - art. 1 comma 118 bis legge 56/2014).

B) REGIONALI

In particolare gli incentivi finanziari regionali sono di due tipi:

- a) una tantum variabile che tiene conto del numero di comuni soggetti della fusione e della fascia demografica di appartenenza dei comuni soggetti di fusione;
- b) un contributo annuale (per 5 anni) pari al 20% dell'una tantum.

FUSIONI IN PIEMONTE. STATO DELL'ARTE

Fusioni realizzate e in divenire

Già nel 2015 si sono tenuti quattro referendum per la costituzione di un nuovo comune frutto della fusione di due o più enti locali. Evidentemente inizia a farsi strada tra gli amministratori la convinzione di autodeterminare dal "basso" processi di aggregazione più stabili e incentivati dalle normative nazionali e regionali.

Sono tre i nuovi comuni operativi dal 1 gennaio 2016:

- il comune di Borgomezzavalle di 335 abitanti (fusione tra i comuni di Seppiana e Viganella nell'Ossola);
- il comune di Lessona di 2.835 abitanti (fusione tra i comuni di Crosa e Lessona nel Biellese).
- Campiglia Cervo (528 abitanti) mediante fusione dei comuni di Campiglia Cervo, Quittengo e San Paolo Cervo (ancora nel Biellese).

In questi tre casi le elezioni amministrative si sono tenute il 5 giugno 2016, nella fase tra 1 gennaio e 5 giugno il nuovo comune frutto della fusione è stato retto da un commissario prefettizio.

Dal 1 gennaio 2017 è operativa la fusione per incorporazione tra i comuni di Pettinengo e Selve Marcone nel Biellese (1624 abitanti circa).

Dal 1 gennaio 2018 sono operative altre cinque fusioni:

- CASSANO SPINOLA (fusione tra i comuni di Cassano spinola e Gavazzana in provincia di Alessandria, per 1.900 abitanti circa);
- ALTO SERMENZA (fusione tra i comuni di Rima Sam Giuseppe e Rimasco, in Valsesia, per circa 180 abitanti);
- CELLIO con BREIA (fusione dei comuni di Cellio e Breia, in Valsesia, per circa 1.000 abitanti);
- ALLUVIONI PIOVERA (fusione dei comuni di Alluvioni cambiò e Piovera, nell'alessandrino, per 1.700 abitanti circa);
- VARALLO (fusione per incorporazione del comune di Sabbia nel comune di Varallo, in Valsesia)

Altri percorsi di aggregazione sono in via di definizione o in itinere.

A fine ottobre 2017 si è tenuto un referendum per la nascita del comune della Valle Cannobina, fusione di tre comuni nel VCO (Cavaglio Spocchia, Corsolo Orasso, Falmenta, per circa 500 abitanti). Il nuovo comune prenderà il via il 1° gennaio 2019. Un altro referendum con esito favorevole si è tenuto a fine maggio 2018 in Valchiusella (Città metropolitana di Torino) per la costituzione del nuovo comune "Val di Chy", frutto della fusione tra Alice Superiore, Pecco e Lugnacco.

Ecco gli ultimi 5 referendum per la fusione di comuni, svoltisi lo scorso 11 novembre:

- in Valchiusella la fusione tra i comuni di Vico Canavese, Meugliano e Trausella (Val Chiusa);
- nel biellese tra i comuni di Quaregna e Cerreto;
- nelle valli del biellese tra i comuni di Mosso, Valle Mosso, Trivero e Soprana (Valdilana);
- nel novarese tra i comuni di Gattico e Veruno;
- nell'alessandrino tra i comuni di Lu e Cuccaro Monferrato.

Infine, nel corso del 2018 si sono tenuti quattro referendum relativi a fusioni per incorporazione, che hanno dato esito favorevole:

- incorporazione del comune di Valmala nel comune di Busca (CN);
- incorporazione del comune di Castellar nel comune di Saluzzo (CN);
- incorporazione del comune di Camo nel comune di Santo Stefano Belbo (CN);
- incorporazione del comune di Riva Valdobbia nel comune di Alagna (VC).

Qualora l'iter si completi positivamente con i referendum ancora da tenersi a gennaio 2019 i comuni piemontesi potrebbero scendere dagli attuali 1.197 a 1.181.

Ricapitolando, le fusioni realizzate in Piemonte nel triennio 2015/2017 sono state 10, nel solo anno 2018 potrebbero realizzarsene altrettante.

La suddivisione territoriale mostra un maggior ricorso a questo istituto giuridico nel Nord del Piemonte e l'avvio di progetti di fusione nelle Province di Cuneo, Novara e nella Città metropolitana di Torino solo nell'anno in corso, come evidente nella sottostante tabella 1.

Tabella 1

Area vasta di riferimento	Fusioni realizzate	Referendum nel corso del 2018
TORINO	0	2
CUNEO	0	3
ASTI	0	0
ALESSANDRIA	2	1
BIELLA	2	2
VERCELLI	4	1
NOVARA	0	1
VERBANO CUSIO OSSOLA	2	

Nell'anno 2017 il Piemonte è stata la Regione con il maggior numero di fusioni tra comuni realizzate (5) e realisticamente il "primato" sarà confermato nel 2018.

Complessivamente si assiste ad un intensificarsi del numero di comuni che richiedono informazioni o approfondiscono il tema relativo a questo istituto giuridico. Sono circa 20 i comuni che, pur non avendo ancora approvato atti formali, sono interessati ad avviare processi di fusione.

Fusione per incorporazione

La realtà piemontese mostra nelle fusioni ad oggi compiute un prevalente coinvolgimento di piccolissimi comuni (5 delle 10 fusioni riguardano nuovi comuni comunque al di sotto dei 1.000 abitanti) e in 8 casi su 10 hanno riguardato solo 2 comuni.

Nell'anno in corso si è assistito ad una crescita del numero di comuni coinvolti (43 ipotesi di fusione in corso di definizione riguardano tre o più comuni per ciascuna fusione) e ad un maggior ricorso alla fusione per incorporazione (4 referendum tenutisi in questi mesi).

Si rammenta che, nel caso di fusione per incorporazione il referendum è preventivo rispetto all'iter legislativo regionale e comunale (non organizzato dalla Regione, anche se le spese vengono poi rimborsate).

Di conseguenza, se l'esito del referendum è positivo saranno i comuni proponenti la fusione per incorporazione a dover avviare l'iter previsto dalla legge regionale n. 51 del 1992, che prevede la deliberazione dei consigli comunali che richiedono la fusione e successivamente la legge regionale istitutiva dell'incorporazione.

La norma statale (art. 1 comma 130 della legge n. 56 del 2014) prevede che gli organi del comune incorporante rimangono in vigore, mentre decadono automaticamente gli organi del comune incorporato. Non si verifica, quindi, con la fusione per incorporazione, il commissariamento dei due comuni come nel caso delle fusioni.

Nel caso della fusione per incorporazione, lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi. A tale scopo lo Statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.

Ad oggi, in Piemonte esistono due casi di fusione per incorporazione. Infatti, dal 1° gennaio 2017 è operativa la fusione per incorporazione tra i comuni di Pettinengo e Selve Marcone, nel biellese (1624 abitanti circa), mentre dal 1° gennaio 2018 è in vigore la fusione per incorporazione tra i comuni di Varallo Sesia (7.500 abitanti) e Sabbia (58).

Come evidenziato in precedenza, dal 1° gennaio 2019 si aggiungeranno le 4 nuove fusioni per incorporazione, che hanno dato esito favorevole nell'espressione del referendum popolare nel corso dell'anno 2018

Riepilogo nazionale

In tutta Italia, sono già stati portati a compimento 102 progetti di fusione, articolati in ciascuna regione secondo quanto emerge dalla Tabella sotto indicata. Va registrato che in solo due anni (tra il 2016 e il 2018) nelle regioni a statuto ordinario le fusioni sono passate da 37 a 67, come risulta dal riparto delle risorse per l'anno 2018 stilato dalla Direzione centrale della Finanza locale (su 47,5 milioni di euro ripartiti 2,5 riguardano le 9 fusioni piemontesi ad oggi operative).

Tabella 2

Regione	Fusioni realizzate	% di comuni soppressi
TRENTINO ALTO ADIGE	29	16
LOMBARDIA	22	2
TOSCANA	13	5
EMILIA ROMAGNA	10	5
PIEMONTE	10	1
VENETO	5	1
MARCHE	5	3
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	2,5

Risulta evidente che, se i progetti di fusione continueranno a crescere, sarà difficile per lo Stato riuscire a garantire le risorse attuali. In particolare, si segnala che già per l'anno 2018, nel quale era prevista la corresponsione per ciascuna fusione di un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali assegnati nell'anno 2010 ai singoli comuni coinvolti, le somme a disposizione non sono state sufficienti e si è registrata una decurtazione di circa il 10%