

Nota di lettura Legge 7 aprile 2014, n.56
Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle
Unioni e Fusioni di Comuni

Piccoli Comuni-Unioni di Comuni-Fusioni

Art. 1

Commi:

4

Le Unioni di Comuni, disciplinate dai successivi commi 104-134, sono definite enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza

104

Il comma 104 abroga il modello di Unione "Speciale" previsto dall'art. 16 della legge 148/2011 per i piccoli Comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici, la programmazione economica e finanziaria, la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva e di quella patrimoniale. Tale Unione sarebbe, inoltre, stata assoggettata al Patto di Stabilità dal 2014.

Per tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti resta la facoltà di avvalersi della convenzione e/o dell'Unione di Comuni per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, di cui al decreto-legge n. 78/2010 e s.m.i, secondo le modalità indicate dagli articoli 30 e 32 del TUEL.

105

Novellando il citato articolo 32 del TUEL, il comma modifica la disciplina del Consiglio dell'Unione, il cui numero dei componenti è definito nello Statuto senza predeterminazione di limiti numerici ex lege, ma garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune. Inoltre attribuisce all'Unione la potestà statutaria e regolamentare e prevede che il Presidente dell'Unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei Comuni associati, facendo comunque salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle Unioni o dei Comuni.

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.

107

Sono apportate alcune modifiche all'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010: è indicato un limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni e le Convenzioni, fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane, in tal caso le Unioni devono

essere formate da almeno tre Comuni; fatto salvo il diverso limite demografico stabilito dalle Regioni. Tale limite non si applica alle Unioni già costituite.

108

Interviene in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle Unioni di Comuni, confermandone la gratuità.

109

Per il primo mandato degli amministratori del Comune nato dalla fusione o delle Unioni di Comuni comprendenti Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità così come previste per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

110

Nell'ottica della semplificazione dell'attività amministrativa, si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza possono essere rispettivamente svolte da un funzionario nominato dal Presidente dell'Unione, tra i funzionari dell'Unione e dei Comuni che la compongono, anche per i Comuni associati. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione possono essere demandate ad un revisore unico per le Unioni formate da Comuni che complessivamente non superano i 10.000 abitanti e ad un collegio di revisori per le Unioni che superano tale limite demografico, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal Presidente dell'Unione sulla base di un apposito regolamento.

111

Dispone l'attribuzione al Presidente dell'Unione, ove previsto dallo Statuto, delle funzioni di polizia locale, laddove siano state conferite all'Unione le funzioni di polizia municipale.

112

Concerne l'attribuzione all'Unione di funzioni di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e alle connesse attività di prevenzione e approvvigionamento. Rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'Unione, in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al Prefetto e al Presidente della Giunta regionale.

113

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 dei Comuni in cui l'Unione esercita le medesime funzioni.

114

In caso di trasferimento di personale dal Comune all'Unione, le risorse già quantificate dal Comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori

rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione.

115

Stabilisce l'estensione alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli Comuni.

Commi 116-134 - Disposizioni in materia di fusioni di Comuni

116

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 istituito a seguito di fusione e le comunità che appartenevano ai Comuni originari, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 16 del TUEL che prevede la possibilità di istituire municipi nei territori delle comunità di origine.

117

Si prevede che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima della 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 istituito con la fusione. Lo Statuto del nuovo Comune dovrà contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei Comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

118

Si prevede che le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le Unioni di Comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo Comune nato dalla fusione di Comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti.

119

Il nuovo Comune nato da fusione può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino spazi di indebitamento per il nuovo Comune.

120

Il Commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale del nuovo Comune, dal Comitato consultivo formato dai Sindaci dei Comuni che si fondono, senza maggiori oneri per la finanza pubblica; il Comitato è consultato sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche; è oltre convocato periodicamente dal Commissario, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso.

121

L'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali previsto per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, può essere derogato con legge regionale in caso di fusione. In particolare, può essere fissata una diversa decorrenza dell'obbligo o una rimodulazione dei contenuti. In ogni caso, in assenza di legge regionale, i Comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati da tale obbligo per la durata di un mandato elettorale.

122

Gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai Consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano ad essere esercitati fino alla nomina dei successori da parte del nuovo Comune nato da fusione.

123

Con riferimento all'anno di estinzione del Comune, le risorse destinate ai singoli Comuni oggetto di fusione 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, confluiscono interamente in un unico fondo del nuovo Comune con la medesima destinazione.

124

Salvo diversa disposizione della legge regionale:

lettera a)

con riferimento alle disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, si prevede che tutti gli atti, compresi i 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 fuso;

lettera b)

I revisori dei Conti dei Comuni estinti 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 di maggiore dimensione demografica.

lettera c)

In assenza di uno Statuto provvisorio, al nuovo Comune nato da fusione si applicano le disposizioni dello Statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Comune estinto di maggiore dimensione demografica fino all'entrata in vigore del nuovo Statuto e del nuovo regolamento.

125

lettera a)

Il bilancio di previsione del nuovo Comune risultante da fusione deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione, fatto salvo l'eventuale diverso termine di proroga disposto con decreto del Ministro dell'interno.

lettera b)

Ai fini dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria di cui all'articolo 163 del TUEL, per l'individuazione degli stanziamenti, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti nell'anno precedente.

lettera c)

Il nuovo comune nato da fusione 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.

126

Ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei Comuni estinti (ex art. 37, comma 4 TUEL).

127

Dalla data di istituzione del nuovo Comune, l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese con riguardo ai riferimenti dei Comuni estinti, resta valida fino alla naturale scadenza degli stessi.

128

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, è stata introdotta l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai Comuni estinti al nuovo comune.

129

Nel nuovo Comune nato da fusione, possono essere conservati i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti.

130

Fusione di Comuni per incorporazione di un Comune contiguo. Fermo restando quanto previsto in materia di fusioni di Comuni dall'articolo 15 del TUEL (la fusione è disposta con legge regionale e si procede a referendum tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che, con l'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione, il Comune incorporante mantiene la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato e conserva 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, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione, da adeguate misure che prevedono forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Il referendum consultivo, svolto secondo discipline regionali, deve essere svolto prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta di incorporazione alla Regione. Inoltre, è data facoltà di modificare anche la denominazione del Comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione.

131

Le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle Unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale nel rispetto dell'obiettivo attribuito alla medesima Regione.

132

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

133

I Comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore.

134

Si prevede che nel 2014, i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle Unioni di Comuni abbiano la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma "6.000 campanili".

135 (vedi nota di orientamento ANCI dell'11 aprile 2014 su www.anci.it)

Dispone, ad invarianza di spesa, l'aumento del numero di Consiglieri e di Assessori comunali nei Comuni fino a 10.000 abitanti (attualmente la composizione dei consigli e delle giunte municipali era disciplinata dall'articolo 16, comma 17, del decreto-legge n. 138 del 2011). In particolare: nei Comuni fino a 3.000 abitanti, il numero dei Consiglieri comunali, oltre al Sindaco, è pari a 10 (era di 6) e il numero massimo degli Assessori è stabilito in 2 (come attualmente previsto per i Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti, mentre sotto i 1.000 non era prevista la giunta); nei Comuni da 3.001 a 10.000 abitanti, il numero massimo dei Consiglieri comunali, oltre al Sindaco è pari a 12 (era di 7 per i Comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti e di 10 per i Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti) e il numero massimo degli Assessori è stabilito in 4 (come era previsto per i Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti, mentre tra i 3.001 e 5.000 abitanti era stabilito in 3).

136

Al fine di assicurare l'invarianza di spesa connessa all'aumento del numero dei componenti degli organi, i Comuni interessati provvedono a rideterminare gli oneri connessi allo status degli amministratori locali (indennità, rimborsi spese ecc.), previa specifica attestazione del collegio dei Revisori dei conti.

137 (vedi nota di orientamento ANCI dell'11 aprile 2014 su www.anci.it)

Attua il principio della parità di genere nelle giunte comunali, prevedendo che negli organi esecutivi dei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico.

138

Consente un terzo mandato consecutivo per i Sindaci dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. A tal fine, si dispone la non applicazione, in tali Comuni, delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del TUEL, che appunto statuiscono che chi ha ricoperto la carica di Sindaco per due mandati consecutivi non può essere immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.

139

Prevede che l'incompatibilità di parlamentare (nazionale o europeo) o membro del Governo con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo sia riferita agli enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti.

PROMEMORIA NORMATIVO

Gestioni Associate

ANCI - 2014

<p>Comma 107 (art. 1 Legge n. 56/2014)</p> <p><i>Limiti demografici</i></p>	<p>Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite.</p>
<p>Comma 1 (art. 14 DL n. 78/2010 e smi)</p> <p><i>Elenco funzioni fondamentali dei Comuni da gestire in Unione di Comuni o Convenzione</i></p> <p>a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;</p> <p>b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;</p> <p>c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;</p> <p>d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;</p> <p>e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;</p> <p>f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;</p> <p>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;</p> <p>h) edilizia scolastica ((per la parte non attribuita alla competenza delle province)), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;</p> <p>i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;</p> <p>1-bis) i servizi in materia statistica.</p>	<p>Entro 1° gennaio 2013</p> <p>(comma 1, lettera e) - 31ter)</p> <p>Obbligo di esercizio associato di almeno 3 funzioni fondamentali.</p> <p>Entro 30 giugno 2014</p> <p>(art. 1, comma 530, legge n. 147/2013)</p> <p>Obbligo di esercizio associato di ulteriori 3 delle funzioni fondamentali.</p> <p>Entro 31 dicembre 2014</p> <p>(art. 1, comma 530, legge n. 147/2013)</p> <p>Obbligo di esercizio associato delle restanti funzioni fondamentali.</p>
<p>Art. 16 DL n. 138/2011, comma 31</p> <p><i>Patto di stabilità piccoli Comuni</i></p>	<p>A decorrere dal 2013</p> <p>Resta invariato il termine già individuato dall'originario articolo 16 per l'assoggettamento al Patto di stabilità interno dei Comuni superiori a 1.000 abitanti.</p>