

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

X legislatura

N. 216

6 marzo 2018

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI DI CASTENASO
E GRANAROLO DELL'EMILIA NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA**

Oggetto assembleare n. 6182

Relazione

1. Il procedimento legislativo di fusione di cui alla legge regionale 8 luglio 1996, n. 24

Il procedimento legislativo per la fusione di comuni è regolato dalla legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di comuni) modificata dalla legge regionale 29 luglio 2016 n.15.

L'iniziativa legislativa è regolata dall'articolo 8 della citata legge n. 24/1996 che, tra le diverse modalità previste, contempla anche l'ipotesi in cui l'iniziativa sia esercitata dalla Giunta regionale su espressa istanza dei Consigli comunali interessati alla fusione (istanza deliberata con le stesse modalità e procedure previste dall'articolo 6 comma 4 del decreto legislativo n. 267/2000).

Accolta l'istanza, l'iter prosegue con l'approvazione del progetto di legge da parte della Giunta regionale e la sua presentazione, da parte della stessa Giunta, in Assemblea legislativa. Il procedimento, dopo l'esame assembleare, prosegue con la consultazione delle popolazioni interessate mediante referendum consultivo, ai sensi dell'articolo 133 comma 2 della Costituzione. Nel caso in cui il referendum dia esito negativo ovvero il 'no' prevalga sia fra la maggioranza complessiva dei votanti dei territori interessati sia in almeno la metà dei singoli Comuni, l'Assemblea legislativa regionale non può approvare il progetto di legge (articolo 12 comma 9 ter della legge regionale 24/96). In tutti gli altri casi l'Assemblea procede immediatamente all'esame del progetto di legge a meno che i voti complessivi sul referendum siano favorevoli alla fusione ma il numero dei Comuni favorevoli sia uguale a quello dei contrari o nella maggioranza dei Comuni prevalga il voto contrario, oppure i voti complessivi sul referendum siano sfavorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevalga il voto favorevole.

In tali casi infatti, l'Assemblea legislativa può approvare la legge solo dopo aver preventivamente acquisito il parere dei Consigli dei Comuni in cui l'esito del referendum è stato contrario alla fusione.

2. Il procedimento di fusione nei due Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia nella Città metropolitana di Bologna

I Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia sono Comuni tra loro contigui posti nella Città metropolitana di Bologna e ricompresi nel distretto socio sanitario Pianura est e nell'Ambito Territoriale Terre di Pianura.

I Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia, poi, appartengono all'Unione dei Comuni Terre di Pianura, alla quale aderiscono anche i Comuni di Baricella, Budrio, Malalbergo e Minerbio. All'Unione, costituita il 28 gennaio 2010 a seguito della trasformazione dell'omonima ex Associazione intercomunale, i Comuni di Molinella e Malalbergo non hanno inizialmente aderito. Dall'1 gennaio 2016 i Comuni di Malalbergo e di Castenaso aderiscono all'Unione.

I due Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia hanno trasferito all'Unione diverse funzioni: gestione e amministrazione del personale; sistemi informatici e tecnologie dell'informazione; protezione civile; sportello unico telematico delle attività produttive, comprensiva delle attività produttive terziarie e di quelle relative all'agricoltura; polizia municipale e polizia amministrativa locale (funzione conferita in Unione da entrambi i Comuni, solo congiuntamente al Comune di Budrio); trasparenza e prevenzione della corruzione e dei controlli interni; appalti, contratti, forniture di beni e di servizi, acquisti (funzione già conferita dal Comune di Granarolo dell'Emilia e in via di conferimento anche dal Comune di Castenaso); entrate tributarie e riscossioni coattive (funzione conferita dal solo Comune di Granarolo dell'Emilia).

I due Comuni hanno una superficie complessiva di 70,1 Km² per un totale di 27.171 abitanti all'1 gennaio 2017. Sulla base della considerazione che la fusione possa essere un'opportunità per assicurare anche in futuro ai cittadini servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, realizzare le opere e infrastrutture necessarie e possa contribuire a ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, i due Comuni hanno commissionato all'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, attraverso il

Centro di Ricerca e Formazione sul Settore Pubblico – Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (S.P.I.S.A.) la realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione. Dopo la redazione di una bozza preliminare di studio di fattibilità, è stata avviata una prima fase di confronto pubblico, è stata istituita una Commissione consiliare congiunta, sono stati organizzati incontri tra i Sindaci e le rispettive Giunte, i tecnici incaricati dello studio e le associazioni di categoria, sportive e di volontariato, i centri sociali, le organizzazioni sindacali confederali, le consulte di frazione, le rappresentanze sindacali unitarie. Inoltre, sono stati organizzati incontri con il personale dei due Comuni, incontri aperti alla cittadinanza, è stato creato un apposito sito web dedicato al progetto di fusione (www.fusionecastenasogranarolo.it), è stata creata una casella di posta elettronica (progettofusione@terredipianura.it) ed è stato aperto un profilo facebook (Castenaso e Granarolo Uniti per il futuro).

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia hanno pertanto sollecitato l'iniziativa legislativa della Giunta regionale per la loro fusione, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, legge regionale 24/1996, con istanza congiunta dei due Sindaci (prot. n. 651 dell'11/01/2018) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 12/01/2018 prot. PG/2018/17859; all'istanza è stata allegata la deliberazione del Consiglio comunale di Granarolo dell'Emilia n. 66 del 30/11/2017 e le deliberazioni del Consiglio Comunale di Castenaso n. 64 del 14/12/2017 e n. 68 del 29/12/2017, tutte approvate con le maggioranze previste dalla legge regionale 24/1996 che richiama il decreto legislativo 267/2000 articolo 6 comma 4.

A tali deliberazioni è stato allegato il summenzionato studio di fattibilità che ha offerto tutte le informazioni di natura demografica, socio economica, patrimoniale e finanziaria relative ai comuni interessati al processo di fusione e ha evidenziato la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dall'articolo 3 della legge regionale 24/1996 (come meglio dettagliato al paragrafo 4).

Lo studio si è concentrato sulle opportunità e sui potenziali effetti che potrebbero derivare dalla fusione, indagando sulle possibili modalità organizzative delle funzioni e dei servizi pubblici comunali nel nuovo Comune unificato e prospettando l'assetto organizzativo che il nuovo Comune potrebbe assumere, anche in relazione al personale dipendente. Inoltre, sono state evidenziate le opportunità e i vantaggi a cui la fusione potrebbe portare.

Costituisce, altresì, parte integrante e sostanziale delle deliberazioni comunali anche la relazione avente ad oggetto "Fusione – Linee di sviluppo del progetto del nuovo Comune", che rappresentano le prime proposte avanzate dalle Amministrazioni su temi ritenuti di principale interesse a seguito della conclusione dello studio di fattibilità (in tema di sede legale e organi di rappresentanza, servizi al cittadino, organizzazione della struttura del nuovo ente, mobilità).

La Giunta regionale, aderendo a tale istanza assunta dai Comuni interessati nel rispetto dei quorum deliberativi previsti, procede ora a presentare il progetto di legge recante "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia nella Città metropolitana di Bologna" ritenendo sussistenti i presupposti di forma e di sostanza necessari al fine di attivare la procedura di fusione.

La presente relazione accompagna il suddetto progetto di legge, illustrando i presupposti e gli elementi tecnici che la legge regionale 24 del 1996 richiede a supporto del progetto di fusione.

Sul progetto di legge regionale è stato inoltre acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie Locali (ex articolo 6 della legge regionale 13 del 2009) che si è espresso favorevole.

3. Territorio del nuovo Comune

In conformità all'articolo 3, comma 1, legge regionale n. 24/1996 (ai sensi del quale "Le modifiche delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni possono riguardare esclusivamente territori contigui di Comuni appartenenti alla stessa Provincia") i due Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia afferiscono alla Città metropolitana di Bologna e sono tra loro contigui, come risulta dall'allegata rappresentazione cartografica.

I confini del nuovo comune generato dalla fusione dei comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia afferenti alla Città metropolitana di Bologna, sono stati costruiti derivandoli dalle geometrie dei limiti amministrativi regionali del Database Topografico regionale rilascio 2013.

Le operazioni di fusione delle geometrie sono state eseguite mantenendo accuratamente congruenti gli archi esterni che compongono il nuovo confine comunale, in modo da garantire che le geometrie dei comuni adiacenti non abbiano subito alcuna modifica.

Al termine delle operazioni di generazione della nuova geometria sono stati eseguiti alcuni controlli per testare il risultato:

- controllo di correttezza topologica tra i poligoni originali e il risultato delle operazioni di fusione, rilevando la totale sovrapposizione degli archi di confine;
- sovrapposizione dell'insieme dei fogli di mappa catastali dei comuni originari alla nuova geometria, rilevando la permanenza dell'accuratezza geometrica tra i precedenti confini e i nuovi;
- sovrapposizione della nuova geometria alla Carta Tecnica Regionale scala 1:5.000, rilevando una perfetta congruenza con i limiti morfologici degli oggetti cartografici rappresentati.

Il nuovo comune avrà un perimetro di 53,77 Km. Si posiziona geograficamente all'interno dell'area della Città metropolitana di Bologna. Confina con i comuni di Bentivoglio, Minerbio, Budrio, Ozzano dell'Emilia, San Lazzaro di Savena, Bologna e Castel Maggiore della medesima Città metropolitana.

4. Indicazioni di natura demografica, socio-economica, patrimoniale e finanziaria degli enti locali interessati e prospettive di organizzazione e gestione di servizi e funzioni istituzionali e amministrative nel territorio del nuovo Comune

Comuni	Residenti all'1/1/2017	Superficie in KM²	Abitanti per Km²
Castenaso	15.200	35,73	425,4
Granarolo dell'Emilia	11.971	34,37	348,3
Totale	27.171	70,1	387,6

Per una puntuale ricostruzione delle indicazioni di natura socio-economica, patrimoniale e finanziaria degli enti locali interessati, nonché per le prime prospettive di riorganizzazione e gestione unitaria di servizi e funzioni istituzionali ed amministrative nel territorio del nuovo Comune, si ritiene utile rinviare ai contenuti dello studio di fattibilità, allegato alle richiamate deliberazioni dei Consigli comunali con le quali è stata richiesta l'iniziativa legislativa della Giunta regionale.

Lo studio, dopo l'introduzione dedicata alla ricognizione normativa sul procedimento legislativo di fusione e sulle misure di incentivazione diretta e indiretta, presenta nell'ordine:

- le caratteristiche demografiche, socio-economiche e produttive dei due Comuni;
- l'analisi dei bilanci;
- l'analisi organizzativa;
- la progettazione del nuovo Comune.

Il lavoro termina con delle riflessioni conclusive nelle quali si riconducono a sintesi le considerazioni svolte.

Partendo dagli aspetti socio-demografici ed economici, lo studio evidenzia come i territori dei due Comuni siano prevalentemente pianeggianti, con quasi la medesima estensione e una conformazione quasi speculare. In entrambi i Comuni sono presenti, infatti, un capoluogo centrale, una frazione principale e tre frazioni più piccole. Viene individuata altresì una simile articolazione territoriale/demografica. Sulla base dei dati demografici analizzati, emerge che la popolazione dei due Comuni presenta una composizione di età e sesso alquanto omogenea e che la popolazione straniera si presenta in modo omogeneo nei due Comuni, sia per numero che per fasce d'età. L'assetto produttivo è simile e omogeneo all'interno dei due Comuni, in relazione sia al tipo di imprese che al loro numero e, pur a fronte di una situazione di stallo "demografico" delle imprese in gran parte dovuto agli effetti della crisi sul sistema economico nazionale e regionale, viene comunque rilevato che negli ultimi cinque anni non si contano saldi negativi.

Per quanto concerne l'analisi dei bilanci, lo studio offre una comparazione dei dati di bilancio dei due Comuni con l'obiettivo di definirne le differenze ed omogeneità strutturali e tariffarie. Vengono messi a raffronto i dati relativi alle entrate e alle spese, non rilevando criticità significative o situazioni che necessitino particolare attenzione, salvo suggerire un lavoro di armonizzazione per rendere omogenee e comparabili le singole voci di spesa.

Particolare attenzione è dedicata all'analisi organizzativa dei due Comuni. L'analisi è stata condotta attraverso la considerazione della dimensione organizzativa e di servizio (personale, attività svolte e modalità di gestione dei servizi). Per ciascun servizio, sono stati presi in considerazione i principali indicatori di attività, al fine di quantificare i compiti organizzativi delle diverse unità e strutture e conseguentemente delineare ipotesi di dimensionamento del nuovo Comune. In questa parte dello studio sono presentate le macro-strutture organizzative dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia e il quadro del personale dipendente al 31/12/2016, nonché i servizi delegati all'Unione Terre di Pianura e le convenzioni comunali. Riguardo a quest'ultimo profilo, lo studio formula considerazioni in ordine all'eventuale subentro del nuovo Comune nei rapporti afferenti ai preesistenti Comuni. L'analisi organizzativa è articolata in 4 Aree: Area affari generali; Area servizi finanziari; Area servizi alla persona; Area tecnica. Per ogni Area e gruppi di servizi omogenei sono stati approfonditi: la collocazione organizzativa nelle strutture comunali; le attività svolte; l'organizzazione dei servizi e risorse umane impiegate; i principali indicatori di attività; le modalità di gestione dei servizi: interna, esterna, mista; i software utilizzati. I paragrafi relativi alle 4 Aree contengono una sintesi finale relativa al grado di omogeneità/disomogeneità e all'impatto della fusione sui servizi analizzati e considerazione delle ipotesi di riorganizzazione nel nuovo Comune, nonché all'individuazione degli interventi prioritari. Infine, viene presentata una sintesi generale degli impatti della fusione.

Con riguardo all'Area affari generali, lo studio individua nei servizi URP e nello Sportello Polifunzionale "un asset strategico della riorganizzazione delle strutture comunali nella prospettiva della fusione", evidenziando "la necessità e la volontà espressa dalle Amministrazioni dei Comuni di potenziare i servizi di prossimità sul territorio, garantendo l'accesso ai cittadini con standard qualitativi e quantitativi analoghi a quelli attuali ovvero potenziando e qualificando l'offerta dei servizi sul territorio" (pag. 80). Attraverso la fusione potrebbero essere garantiti l'ampliamento dell'offerta dei servizi, la specializzazione delle risorse dei back office, la riduzione delle attività di front-office e margini di razionalizzazione economico-finanziaria nella gestione dei servizi di Segreteria generale e di supporto agli Organi Istituzionali.

Rispetto all'Area finanziaria, vengono rinvenute differenze nell'organizzazione delle attività nei due Comuni che rappresentano dimensioni da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del nuovo Comune. Nella prospettiva della fusione, vengono considerati come prioritari i seguenti aspetti: unificazione delle banche dati; applicazione diffusa del Controllo di gestione; realizzazione del nuovo bilancio; omogeneizzazione dei criteri di imputazione delle spese per missioni e voci di costo; omogeneizzazione regolamentare. Per quanto riguarda i tributi, si evidenzia la necessità dell'armonizzazione tributaria e tariffaria.

Per l'Area servizi alla persona, con riguardo ai servizi sociali si rileva che l'impatto della fusione consente di armonizzare le politiche sociali sul territorio, ottimizzando gli interventi e specializzando le risorse e che i margini di razionalizzazione conseguibili in termini di addetti potranno essere utilizzati per qualificare l'assistenza. Sui servizi scolastici ed educativi, premessi alcuni elementi da tenere in considerazione nella prospettiva della fusione, viene auspicata la "possibilità di qualificare l'offerta dei servizi sul territorio, diversificando per fasce di utenza i servizi offerti (es. orari; piccolo nido) in funzione della domanda potenziale del nuovo Comune, armonizzare le politiche scolastiche e, nel medio periodo, ottimizzare gli immobili scolastici all'interno dei nuovi confini amministrativi" e vengono ipotizzati "possibili margini di razionalizzazione economica legati all'efficientamento dei servizi di back office, attraverso la specializzazione del personale dedicato nella gestione dei servizi e delle attività amministrative conseguenti" (pag. 110). Sui servizi sportivi si rileva la possibilità di ottimizzarne la gestione, individuando un'unica unità specializzata, mentre in tema di cultura e giovani, si individuano margini di miglioramento del servizio specializzando gli addetti rispettivamente sulle due differenti tematiche. Si ipotizzano inoltre appalti di gestione unificati.

In relazione all'Area tecnica, per il settore lavori pubblici e patrimonio, sebbene sia riscontrata una diversa organizzazione all'interno dei due Comuni, si rilevano notevoli punti di convergenza e alcuni specifici nodi che andranno sciolti a fusione conclusa. In tema di urbanistica ed edilizia privata, lo studio sottolinea che "sarà fondamentale prestare attenzione non solo alla distribuzione del personale, ma anche a un corretto bilanciamento delle attività sui vari servizi per consentire alle decisioni degli Organi Istituzionali di trovare la massima rispondenza in termini di implementazione da parte degli uffici preposti" (pag. 128). Si suggerisce di prestare particolare attenzione all'opera di armonizzazione dei regolamenti e degli strumenti urbanistici. Viene, inoltre, presentato un focus sulla segreteria amministrativa dell'area tecnica, ipotizzando che tale servizio possa essere strutturato secondo due modelli organizzativi alternativi: la segreteria amministrativa come staff tecnico trasversale oppure come unità operativa integrata nei settori.

Lo studio offre, poi, un'analisi degli assetti della rappresentanza politica nel nuovo Comune, anche in seno all'Unione Terre di Pianura. Lo studio evidenzia che il nuovo Comune ricadrebbe nella medesima fascia di popolazione degli attuali Comuni (da 10.001 a 30.000 abitanti), potendo esprimere un numero massimo di 16 consiglieri comunali e 6 componenti di Giunta (compreso il Sindaco). Si affrontano inoltre le tematiche inerenti le indennità per gli amministratori locali, i compensi dell'organo di revisione, del Segretario generale, dei titolari di posizioni organizzative e del personale dirigenziale.

Lo studio prosegue con una parte dedicata alla progettazione del nuovo Comune. Vengono presentate tre ipotesi progettuali per la macro-struttura organizzativa del nuovo Comune definite in funzione delle dimensioni e degli elementi emersi nel corso delle rilevazioni effettuate. Per ciascuna delle ipotesi indicate sono delineati i punti di forza e i punti di attenzione da presidiare nella creazione e nella concreta implementazione del disegno organizzativo. I tre modelli sono:

- modello funzionale, che prevede la creazione di una struttura "orizzontale", nella quale le unità organizzative sono aggregate in aree che enfatizzano la competenza specialistica delle diverse funzioni e nella quale l'area AAGG assume le competenze dello sportello al cittadino (pag. 146). Tale modello valorizza le aree di competenza comunali e le funzioni, con i limiti rappresentati dai costi di integrazione e coordinamento tra i settori.
- Modello divisionale, che prevede la creazione di una struttura "verticale", nella quale le unità organizzative sono aggregate in diversi settori, a loro volta inquadrati in due macro-aree e nella quale le posizioni apicali dell'Area sono ricoperte da ruoli Dirigenziali e posizioni organizzative (pag. 147). Tale modello enfatizza le macro-aree funzionali delle strutture comunali, con una forte attenzione al risultato e all'integrazione trasversale delle competenze e delle funzionalità intra-aree, con il limite di dovere identificare/formare figure apicali con ruoli di coordinamento intersettoriale.

- Modello diffuso, che prevede la creazione di una struttura con caratteristiche a “matrice” e che pone l’enfasi sulla “trasversalità” dell’Area Decentramento e Sportelli al cittadino (pag. 148), puntando a mettere i “cittadini e i luoghi” al centro dell’azione delle strutture comunali organizzate ma con il limite di una difficile implementazione, non solo in fase di progettazione quanto nella sua realizzazione e gestione operativa.

La scelta del modello organizzativo da parte delle Amministrazioni è ritenuta la base di partenza per il passaggio dallo studio di fattibilità alla progettazione definitiva ed esecutiva della organizzazione del nuovo Comune con il necessario coinvolgimento delle attuali strutture organizzative.

Vengono inoltre riportate puntualmente nello studio anche le sollecitazioni e gli orientamenti della cittadinanza emersi in occasione del percorso di partecipazione compiuto in concomitanza con la realizzazione dello studio di fattibilità. Gli aspetti che maggiormente sono stati esaminati hanno riguardato la dimensione demografica complessiva del nuovo ente (con valutazioni in ordine alla soglia demografica massima “utile” per la istituzione di nuovi Comuni), la certezza delle risorse provenienti dai contributi statali e regionali, le spese derivanti dalla fusione e la quantificazione dei risparmi conseguibili dalla unificazione ed infine il rapporto intercorrente tra il progetto di fusione e l’appartenza all’Unione Terre di Pianura (ribadendo l’assoluta coerenza tra fusione e mantenimento dell’unione).

Lo studio ha dato conto anche delle molteplici sollecitazioni pervenute in ordine alla necessità di prevedere adeguate forme di partecipazione e rappresentanza delle comunità di origine (facendo in modo che la riorganizzazione derivante dal processo di fusione possa trasformarsi anche in una occasione per pensare a nuovi modelli tenendo conto che la legislazione prevede, sul punto, un’ampia autonomia statutaria in capo al nuovo Comune), di salvaguardare l’identità delle comunità originarie (analizzando la possibilità di mantenere la denominazione degli attuali Comuni quali “località” del nuovo Comune, proponendo di scegliere il nome del nuovo Comune solo a fronte di un avvallo delle due comunità etc), di cogliere l’occasione della fusione per definire un ulteriore decentramento degli uffici comunali in modo da soddisfare anche le esigenze della popolazione insediata nelle aree più lontane ed, infine, di creare collegamenti adeguati e regolari sia all’interno del nuovo Comune sia tra questo e i Comuni circostanti.

A fronte del confronto pubblico sulla proposta di fusione, le Amministrazioni hanno formulato una serie di primissime proposte programmatiche, che risultano aver trovato un favorevole riscontro da parte della cittadinanza e che possono essere sintetizzate nelle seguenti:

- l’armonizzazione del trattamento fiscale delle due comunità (possibilmente uniformando alla soglia più favorevole attualmente praticata);
- il potenziamento della sicurezza, dell’assistenza agli anziani, della manutenzione del parco stradale, delle aree pubbliche, del verde pubblico, degli edifici pubblici, degli impianti sportivi;
- il rafforzamento del controllo del territorio a tutela dell’ambiente;
- la costituzione di appositi sportelli di supporto alle imprese;
- il completamento del polo scolastico (già programmato sul territorio di Castenaso).

Lo studio presenta, inoltre, un approfondimento sulle forme di partecipazione e rappresentanza delle comunità d’origine e sulle forme di decentramento dei servizi nel nuovo Comune, analizzando anche le possibili forme di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità di origine a seconda del modello organizzativo preso a riferimento, ponendo particolare attenzione alla centralità degli Sportelli al cittadino.

Lo studio si chiude con alcune riflessioni conclusive in ordine alle opportunità derivanti dalla fusione. Con riguardo ai profili organizzativo e dei servizi, si segnalano in particolare: ottimizzazione del personale; sviluppo di nuovi servizi per entrambi i Comuni; qualificazione dell’offerta dei servizi sul territorio (scolastici, educativi, culturali); potenziamento della

manutenzione del parco stradale e dei servizi di trasporto pubblico all'interno del territorio; ottimizzazione dell'uso degli immobili (edifici scolastici e impianti sportivi); razionalizzazione economico-finanziaria nel medio periodo dalla gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni), attraverso l'allineamento delle scadenze degli appalti e bandi unici; qualificazione delle competenze e dell'offerta di front office tramite l'istituzione di due Sportelli al Cittadino. Più in generale vengono altresì richiamate le opportunità legate a: riduzione dei costi della politica; razionalizzazione della spesa corrente di personale, attraverso la specializzazione delle risorse e il conseguimento di economie di scala; accesso ai contributi statali e regionali; omogeneizzazione di procedure, tariffe e prassi verso i cittadini; semplificazione delle relazioni inter-istituzionali nel rapporto con altri enti e amministrazioni.

In base alle informazioni raccolte e rese disponibili dagli Enti, lo studio si chiude affermando che "allo stato attuale non sono emersi elementi che potrebbero compromettere la fattibilità tecnico-organizzativa nella costruzione del nuovo ente. Fra questi elementi si evidenziano in particolare: livelli di indebitamento dei due Comuni in linea con le medie regionali pro-capite e pressoché identici per entrambi; appartenenza ai medesimi ambiti ottimali (Unione Terre di Pianura e Distretto socio-sanitario Pianura Est); una sostanziale omogeneità territoriale e demografica" (pag. 180). Vengono allo stesso modo evidenziate alcune specificità e peculiarità delle due organizzazioni, "che dovranno trovare nel percorso verso la fusione e nella progettazione definitiva del nuovo Comune soluzioni tecniche e visioni strategiche in grado di garantire servizi migliori, sviluppo del territorio (investimenti) e adeguate forme di partecipazione alle comunità locali" (pag. 180).

In conclusione, "la risposta alla domanda relativa alla fattibilità tecnico-organizzativa per la fusione di Comuni è quindi positiva" (pag. 180).

5. Illustrazione dei contenuti del progetto di legge regionale

Il progetto di legge regionale si compone di **sei articoli**.

L'**articolo 1** è composto da tre commi. Il **comma 1** prevede l'istituzione del nuovo Comune nella Città metropolitana di Bologna, mediante fusione dei due Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia a decorrere dall'1 gennaio 2019. La scelta della data di decorrenza dell'1 gennaio consente di semplificare l'adozione di una serie di atti, soprattutto di natura economico finanziaria, e permette di programmare le prime elezioni del nuovo Comune in coincidenza con la tornata elettorale amministrativa generale del 2019, riducendo al minimo il lasso di tempo in cui il nuovo Comune dovrà essere retto da un organo straordinario. Il **comma 2** dà atto del fatto che la denominazione del nuovo Comune sarà definita a seguito del referendum consultivo, che deve obbligatoriamente essere indetto, ai sensi dell'articolo 133 comma 2 della Costituzione, anche per modificare le denominazioni dei Comuni. Al riguardo, nelle deliberazioni dei Consigli comunali con le quali è stata proposta l'istanza alla Giunta regionale, è stata individuata una rosa di possibili denominazioni del nuovo Comune (**Castenaso Granarolo, Villanuova dell'Emilia, Villagrande, Terre Villanoviane, Castegranaro**) la cui scelta sarà quindi rimessa a quesito referendario. Il **comma 3** precisa che il territorio del nuovo Comune è costituito dal territorio dei Comuni d'origine, come da allegata cartografia descritta ed elaborata secondo le modalità di cui al paragrafo 3 della presente relazione.

L'**articolo 2** contiene norme di natura ricognitiva declinate in due commi, nei quali, in conformità alle disposizioni di cui agli articoli 15, comma 2 e 16 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si ribadisce, da un lato, che lo Statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (**comma 1**) e, dall'altro, che lo Statuto stesso può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse, prevedendo anche organi eletti a suffragio universale diretto (**comma 2**). Si precisa altresì che agli amministratori dei municipi si applica la disciplina sullo status degli amministratori locali nei limiti previsti dalla legge statale, competente in materia in via esclusiva.

L'**articolo 3** contiene una serie di norme volte a regolare la successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali. Il **comma 1** prevede il generale subentro del nuovo Comune nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi afferenti ai Comuni d'origine, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge regionale n. 24 del 1996 a cui fanno seguito le norme sul trasferimento al nuovo Comune dei beni demaniali e patrimoniali (**comma 2**) e sul trasferimento del personale dei preesistenti Comuni al Comune di nuova istituzione (**comma 3**). La disciplina contenuta in tale articolo è peraltro completata da quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014 n. 56 all'articolo 1 commi 128 e 123. Tali norme precisano, infatti, che il trasferimento della proprietà dei beni mobili ed immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali e che, per quanto riguarda il personale, nell'anno di estinzione del Comune, le risorse destinate alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al CCNL relativo al comparto Regioni e autonomie locali del 1 aprile 1999, confluiscono per l'intero importo, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione. Il **comma 4** dispone la vigenza degli strumenti urbanistici dei preesistenti Comuni con riferimento agli ambiti territoriali d'origine dei Comuni che li hanno approvati, sino a quando non vi provvederà il Comune di nuova istituzione, ai sensi dell'art. 14, comma 3 della legge regionale n. 24 del 1996.

L'**articolo 4** dispone la concessione dei contributi regionali nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore al momento della presentazione dell'istanza, ovvero secondo i criteri definiti con deliberazione della Giunta regionale n. 379 del 22 marzo 2016 "Stralcio del programma di riordino territoriale recante i criteri per quantificare i contributi alle nuove fusioni di comuni intraprese dall'anno 2016" e dettagliati nell'allegato A parte integrante della suddetta delibera. Al **comma 1** si precisa che i criteri di quantificazione sono dati dalla popolazione e dal territorio complessivi e dal numero dei Comuni. Secondo tali disposizioni occorre peraltro distinguere tra fusioni "ordinarie" (ovvero quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5000 abitanti, quando coinvolgano solo due comuni o più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti) per le quali il contributo è rapportato solo alla popolazione ed al territorio complessivi e fusioni "prioritarie" per le quali invece il contributo è rapportato anche al numero di Comuni, alla presenza di Comuni fino a mille abitanti e alla coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale ed eventualmente anche con il distretto socio sanitario.

Criteri e valori economici per la quantificazione del contributo regionale sono riportati nella tabella che segue:

Criteri della Regione Emilia-Romagna per la quantificazione del contributo							
	Fusione 2 Comuni	Fusione 3 Comuni	Fusione 4 Comuni	Fusione 5 e + Comuni	Fusione < 5.000 abitanti	Fusione < 5.000 abitanti se almeno 3 Comuni e con un Comune< 1.000 abitanti	Comuni Popolazione <1.000 abitanti
Euro per abitante	7	8	9	10	5	vedi importo per N°Comuni	40
Euro per Km ²	400	500	600	700	400	vedi importo per N°Comuni	vedi importo per N°Comuni
Maggiorazione % per Fusione=Unione=ATO		20,00%	20,00%	20,00%			
Maggiorazione % per Fusione=Unione=ATO=Distretto		30,00%	30,00%	30,00%			

Sulla base di tali criteri, come specificati nell'ambito del programma di riordino territoriale, il **comma 2** definisce la quantificazione del contributo ordinario annuale fissandolo in euro 218.237 di ammontare costante per una durata complessiva di dieci anni.

Di seguito il calcolo del contributo regionale annuale, della durata di 10 anni, secondo i criteri della citata deliberazione della Giunta regionale 379/2016, Allegato A:

Criteri	Dati relativi ai Comuni	Importo contributo
n. Comuni con popolazione > 1000 abitanti	n. 2 Comuni: Castenaso 15.200 abitanti e Granarolo dell'Emilia 11.971 abitanti	euro 190.197 (27.171 abitanti X euro 7)
Km ² complessivi	Km ² 70,1	euro. 28.040 (70,1 km ² X euro 400)
Contributo ordinario annuale		euro 218.237
Importo totale nei 10 anni		euro 2.182.370

Il **comma 3** riconosce per il nuovo Comune, per i dieci anni successivi alla sua costituzione, priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, ferme restando le previsioni e le priorità contenute nelle programmazioni approvate dalla Commissione europea. Il **comma 4** dispone che al nuovo Comune potranno essere prioritariamente assegnati spazi finanziari di cui all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sulla base delle normative di riferimento.

L'**articolo 5** prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contributi previsti dall'articolo 4, comma 2, per gli esercizi finanziari 2019-2020 mediante specifici accantonamenti iscritti nel fondo speciale destinato alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi in corso di approvazione mentre, per gli esercizi successivi al 2020, dispone che agli oneri si farà fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Infine, l'**articolo 6** contiene disposizioni volte a regolare la fase transitoria, dall'istituzione del nuovo Comune fino alla prima elezione dei relativi organi, nella tornata elettorale del 2019. Il **comma 1** prevede che i Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2018, d'intesa tra loro, formulino proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dall'1 gennaio 2019, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l'obiettivo di garantire continuità nell'accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi. Il **comma 2** riconosce in capo al Comitato dei Sindaci dei preesistenti comuni, istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 1 comma 120 della legge 7 aprile 2014, n. 56, il compito di coadiuvare il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione sino alla elezione dei nuovi organi. Si prevede che il Comitato venga consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il **comma 3** stabilisce che, in via transitoria, alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni preesistenti alla fusione decadono e, 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. Il **comma 4** precisa che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel Comune di nuova istituzione, per stabilire il limite degli stanziamenti dell'anno precedente si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti. Il

comma 5 contiene una norma relativa alla prorogatio dei consiglieri comunali dei Comuni estinti in seno agli enti di secondo grado, stabilendo che i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti, conformemente all'articolo 141, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e che tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori. Tali disposizioni transitorie sono peraltro integrate con quelle più ampie contenute nella legge 56/2014 e finalizzate a supportare il nuovo Comune nato da fusione nella prima fase di avvio dello stesso. Il **comma 6** rinvia per tutto quanto non espressamente contenuto nella presente legge, alle altre leggi statali e regionali in materia di fusioni.

PROGETTO DI LEGGE

Articolo 1

Istituzione di nuovo Comune mediante fusione

1. Ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni), è istituito, nella Città metropolitana di Bologna, un unico Comune mediante fusione dei contigui Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia, a decorrere dall' 1 gennaio 2019.
2. Tenendo conto degli esiti del referendum consultivo regionale indetto ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni), il nuovo Comune è denominato
3. Il territorio del nuovo Comune è costituito dai territori già appartenenti ai Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia come risultante dall'allegata cartografia.

Articolo 2

Partecipazione e municipi

1. Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, lo Statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità di origine, o ad alcune di esse, siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.
2. Ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 267 del 2000, lo Statuto del nuovo Comune può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. Statuto e regolamento comunali possono disciplinare l'organizzazione e le funzioni dei municipi, prevedendo anche organi eletti a suffragio universale diretto. Agli amministratori dei municipi si applica la disciplina sullo status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e comunque nei limiti previsti dalla legge statale.

Art. 3

Successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali

1. Il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono ai preesistenti Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 24 del 1996.
2. I beni demaniali e patrimoniali dei preesistenti Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.
3. Il personale dei preesistenti Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia è trasferito al Comune di nuova istituzione ai sensi dell'articolo 2112 del Codice civile (Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda) e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).
4. I regolamenti e gli atti amministrativi a contenuto generale, ivi compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia, restano in vigore, in quanto compatibili, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge regionale n. 24 del 1996, sino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

Art. 4

Contributi regionali

1. Nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore alla data di presentazione dell'istanza, la Regione quantifica i contributi per le fusioni in base alla popolazione e al territorio complessivi e in base al numero dei Comuni.
2. La Regione eroga al Comune di nuova istituzione un contributo ordinario annuale, di ammontare costante pari a 218.237,00 euro all'anno, per la durata complessiva di dieci anni.
3. Per i dieci anni successivi alla sua costituzione, il nuovo Comune ha priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, ferme restando le previsioni e le priorità contenute nelle programmazioni approvate dalla Commissione europea.
4. Al nuovo Comune, potranno essere prioritariamente assegnati spazi finanziari di cui all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) sulla base delle normative di riferimento.

Art. 5

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti da quanto disposto dall'articolo 4, comma 2, della presente legge, per gli esercizi finanziari 2019-2020 la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli o apportando eventuali variazioni a capitoli esistenti, nell'ambito di Missioni e Programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti – Programma 3 Altri fondi “Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – spese correnti” del bilancio di previsione 2018-2020.
2. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.
3. Per gli esercizi successivi al 2020, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Art. 6

Disposizioni transitorie

1. I Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2018 d'intesa tra loro, formulano proposte e adottano provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dall'1 gennaio 2019, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l'obiettivo di garantire continuità nell'accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi.
2. Il Comitato dei Sindaci dei preesistenti Comuni, istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 120, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), coadiuva il Commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione, a decorrere dall'1 gennaio 2019 e sino alla elezione dei nuovi organi. Tale Comitato viene consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici.

3. Ai sensi dell'articolo 1, comma 124, lett. b), della legge n. 56 del 2014, alla data di istituzione del nuovo Comune, gli organi di revisione contabile dei Comuni preesistenti decadono e, 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.
4. In conformità all'articolo 1, comma 125, lettera b) della legge n. 56 del 2014, ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del Decreto legislativo n. 267 del 2000, nel Comune di nuova istituzione, per stabilire il limite degli stanziamenti dell'anno precedente si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziati nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti.
5. Ai sensi dell'articolo 1, comma 122, della legge n. 56 del 2014, in conformità all'articolo 141, comma 5, del Decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei Comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.
6. Per tutto quanto non espressamente richiamato dalla presente legge si fa rinvio alle disposizioni contenute nelle leggi statali e regionali in materia di fusioni.



