

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. 217

6 marzo 2018

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI DI BERRA
E RO NELLE PROVINCIA DI FERRARA**

Oggetto assembleare n. 6183

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 Comuni di Berra e Ro nella Provincia di Ferrara

I Comuni Berra e Ro sono Comuni tra loro contigui posti nella Provincia di Ferrara e ricompresi nel distretto socio sanitario di "Ferrara Centro-Nord" di cui è parte l'Ambito Terre e Fiumi. I Comuni di Berra e Ro sono parte, insieme ai Comuni di Copparo, Formignana e Tresigallo, dell'Unione dei comuni Terre e Fiumi costituita nel dicembre 2009 a seguito della trasformazione dell'Associazione intercomunale del Copparese formata dagli stessi comuni che costituiscono l'ambito con il quale sino al 1 gennaio 2018 è stata coincidente. L'Unione svolge per i due comuni diverse funzioni: Servizi Sociali e Socio Sanitari, Coordinamento Pedagogico, Piano Strutturale Comunale (PSC Associato), Regolamento Urbanistico Edilizio, dei Servizi dell'Urbanistica, delle funzioni della Commissione per la qualità architettonica ed il paesaggio, Piano Strategico, Sistema Informativo Territoriale (SIT), Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), Sportello Unico Edilizia e Impresa (SUEI), Promozione Turistica e Territoriale dell'Unione, Polizia Locale, Gestione del Personale, Servizi Informativi e telematici, Centrale Unica Committenza, Protezione Civile, Edilizia Residenziale Pubblica. L'Unione gestisce in convenzione, su delega dei comuni ad essa appartenenti, tra cui Berra e Ro, il servizio di integrazione scolastica disabili. Inoltre l'Unione gestisce in forma associata per tutti i Comuni il Nucleo di Valutazione, Il Comitato Unico di garanzia e l'Ufficio Unico dei procedimenti disciplinari. Il solo Comune di Berra, inoltre, gestisce in convenzione (*ex* articolo 30 TUEL) con il Comune di Copparo, la gestione associata dei nidi d'infanzia, mentre il solo Comune di Ro gestisce in convenzione con il Comune di Copparo, la gestione associata tributi.

I due Comuni hanno una superficie complessiva di 111,84 Km² per un totale di 8.030 abitanti. Nell'intento di fronteggiare efficacemente le difficoltà derivanti dalla situazione di crisi economica e sociale in atto, tenuto conto, da un lato, della molteplicità ed eterogeneità delle funzioni da esercitare e dall'altro della necessità di garantire comunque lo sviluppo dei territori, i due Comuni hanno commissionato al Dipartimento di Economia e Management Università degli Studi di Ferrara la

realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione. Lo studio ha avuto l'obiettivo di evidenziare i vantaggi di carattere economico, strategico e qualitativo della fusione, così come le condizioni ostative derivanti dalla realizzazione di tale processo.

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni Berra e Ro hanno pertanto sollecitato l'iniziativa legislativa della Giunta regionale per la loro fusione, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, legge regionale n. 24/1996, con istanza congiunta dei Sindaci del 24/01/2018 acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 24/01/2018 prot. PG/2018/0047431; all'istanza è stata allegata la deliberazione del Consiglio comunale di Berra n. 35 del 21/12/2017 e la deliberazione del Consiglio comunale di Ro n. 37 del 21/12/2017, entrambe approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati così come previsto 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.

La fusione è stata considerata dai Comuni l'opzione più valida per poter adempiere all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14 comma 28 D.L. 78/2010 e s.m.i garantendo al contempo servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati per i cittadini e si traduce in una scelta positiva per l'efficientamento gestionale e per il potenziamento innovativo dei servizi. Evidenti inoltre i vantaggi in termini di economie di scala nella riorganizzazione unitaria dell'amministrazione e i benefici, anche economici, legati al processo di fusione.

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 Berra e Ro nella Provincia di Ferrara" 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 n. 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 Berra e Ro afferiscono alla Provincia di Ferrara e sono tra loro contigui, come risulta dall'allegata rappresentazione cartografica.

I confini del nuovo comune generato dalla fusione dei comuni di di Berra e Ro nella Provincia di Ferrara, 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 94,66 Km. Si posiziona geograficamente all'interno dell'area della Provincia di Ferrara. Confina con i Comuni di Ferrara, Copparo, Jolanda di Savoia, Codigoro e Mesola della medesima Provincia di Ferrara e con i Comuni di Canaro, Polesella, Guarda Veneta, Crespino, Villanova Marchesana, Papozze e Ariano nel Polesine della provincia di Rovigo della Regione Veneto.

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 Km ²	Abitanti per Km ²
Berra	4.780	68,64	69,6
Ro	3.250	43,20	75,2
Totale	8.030	111,84	71,8

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 una prima introduzione e una parte dedicata agli obiettivi e al metodo della ricerca e un'analisi del quadro legislativo di riferimento per le fusioni, esamina:

- **la dimensione demografica** al fine di valutare una adeguata strutturazione dell'ente della sua organizzazione e dei suoi servizi;
- **la dimensione politico-istituzionale** con riguardo alla quale si è posta attenzione alle politiche locali, allo sviluppo e all'attrattività del territorio, agli aspetti più propriamente economici, ai livelli di reddito e al tasso di occupazione;
- **l'analisi dei dati relativi all'organizzazione** e alla gestione del personale partendo dalle dotazioni esistenti e valutando l'impatto della gestione unificata con riguardo ai servizi non conferiti in unione;
- **gli aspetti economico patrimoniali** collegati alla fusione con l'esame dei vantaggi qualitativi economici e finanziari conseguibili.
- **le prospettive e gli obiettivi per il futuro**

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

Partendo dagli aspetti socio-demografici dei due Comuni, lo studio, dettagliati i profili storici di ciascuno di questi, esamina i dati inerenti alla popolazione ovvero la distribuzione della stessa sul territorio, evidenziando che nel territorio complessivo dei due Comuni sono presenti 6 frazioni, la differenziazione per fasce d'età e la presenza in essa di stranieri residenti. L'obiettivo è individuare le azioni necessarie a garantire un adeguato presidio sul territorio, rilevare l'impatto della fusione sul sistema sociale e studiare la correlazione tra le dinamiche demografiche e l'evoluzione, sociale

economica e produttiva del territorio (si ravvisa infatti che il processo di contrazione demografica e il progressivo invecchiamento della popolazione sono omogenei tra i due comuni e correlati alla scarsa vitalità economica e al relativo calo del numero di imprese sia di piccola che di piccolissima dimensione, alla conseguente accentuazione del fenomeno della concentrazione degli abitanti nei centri abitati maggiori e della diminuzione dei residenti).

Con riguardo agli aspetti socio-economici, vengono esaminati l'età media della popolazione residente nei due Comuni e il numero e tipo di imprese insistenti sui rispettivi territori al fine di individuare punti di omogeneità e differenze rilevanti nella strutturazione delle previsioni di entrata nel nuovo ente. Il sistema economico e produttivo locale dei due Comuni fa leva sulle attività imprenditoriali e commerciali del territorio. Il Comune di Berra presenta una maggiore stabilità del tessuto economico produttivo conservando un maggior numero di imprese e un maggior impiego di risorse economiche.

Per quanto concerne il contesto economico-finanziario vengono esaminati gli indicatori della Regione Emilia-Romagna disponibili sul sito la finanza del territorio per l'anno 2015, con l'obiettivo di riuscire a quantificare le entrate pro capite dei due comuni. Vengono in rilievo nel caso di specie le entrate correnti, le entrate tributarie e quelle extratributarie: nel caso delle entrate correnti e tributarie presentano delle differenze tra i due comuni, mentre risultano più omogenee le entrate extratributarie. Lo studio afferma sul punto che *“la gestione unitaria delle entrate dei Comuni di Berra e Ro, nell'ambito del Comune fuso, consentirebbe notevoli margini di miglioramento nella capacità di accertamento dei tributi comunali, della partecipazione al recupero dell'evasione fiscale e dell'omogeneizzazione dei connessi regolamenti. Ciò sarebbe valutato positivamente dagli utenti e dalle categorie economiche, apportando, oltre a maggior efficienza nella riscossione delle entrate, una migliore uniformità territoriale nell'interpretazione delle norme, nella semplicità di applicazione e nel miglior rapporto con l'utenza. Tutto ciò permetterebbe una migliore efficienza amministrativa e conseguentemente una maggior capacità di risposta al cittadino, con margini di abbassamento nel tempo delle aliquote ai cittadini”* (pag. 38).

Sotto il profilo del contesto digitale, lo studio rileva che i due Comuni utilizzano lo stesso software gestionale, facilitando così l'interscambio di informazioni derivanti dalla fusione. Viene altresì riscontrata una differenza tra i due Comuni rispetto alla sezione “Amministrazione Trasparente”, ma la fusione viene vista come uno strumento in grado di portare ad un efficientamento delle procedure di digitalizzazione e di trasparenza dei servizi, contribuendo ad un utilizzo più adeguato delle risorse economiche ed organizzative disponibili.

Altro aspetto preso in esame dallo studio di fattibilità è la gestione/organizzazione del personale (che nei due enti complessivamente ammonta a 24 dipendenti), più numeroso, ed articolato nei livelli di inquadramento nel comune di Berra talchè, la fusione dei due enti darebbe vita a sinergie atte a risolvere le attuali carenze organizzative e professionali, puntando ad una maggiore specializzazione e formazione del personale a disposizione per gestire in modo più efficace non solo le proprie funzioni ma anche adempimenti normativi, progettualità e servizi innovativi. Inoltre la specializzazione delle risorse umane degli sportelli polifunzionali omogenei aumenterebbe esponenzialmente il livello di adeguatezza delle risposte amministrative e tecniche, riducendo altresì le spese esterne per i servizi professionali.

Lo studio analizza anche il rapporto tra il nuovo Comune nato da fusione e l'Unione Terre e Fiumi, rilevando in sintesi che *“la nascita del nuovo Comune unico si presenta come un'occasione di rilancio e di rafforzamento dell'Unione Terre e Fiumi accrescendo la governabilità, la responsabilità e la legittimazione dei processi politici locali e non certo come una vicenda disaggregativa o estintiva del patto associativo originario”* (pag. 82).

Per favorire uno sviluppo efficace del processo di fusione ne vengono poi evidenziati i punti qualificanti, tra i quali è determinante la definizione della organizzazione del nuovo ente per il quale si propone un modello organizzativo di tipo “funzionale” (basato sulla suddivisione per funzioni, con distinzione tra i servizi erogati attraverso l'Unione Terre e Fiumi e i servizi che verrebbero gestiti dal Comune fuso), “con accentramento direzionale” (ipotizzando un centro di coordinamento dei servizi)

e “ad erogazione diffusa” (con la previsione di almeno uno sportello polifunzionale presso le sedi degli attuali Comuni).

Lo studio dà altresì conto di alcune condizioni ostative da considerare nella nascita del nuovo Comune, per superare le quali vengono prospettate delle condizioni facilitanti il percorso di fusione.

A seguito dell'analisi svolta, lo studio presenta poi i possibili vantaggi derivanti dalla fusione parametrati sulla base delle dimensioni di performance proposte dalla Linea Guida n. 1/2017 elaborata dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Si tratta di: incentivi finanziari alla fusione; miglioramento del livello di salute, dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia e degli impatti sulla vita dei cittadini (il Valore Pubblico del Territorio). Con riguardo al livello di salute, lo studio sottolinea che il *“termometro dello stato quanti-qualitativo delle risorse (umane, economico-finanziarie, infrastrutturali e relazionali) dei Comuni di Berra e Ro risente inevitabilmente del costo del loro sottodimensionamento”* (pag. 94) per fronteggiare il quale vengono ipotizzate alcune linee d'azione. In relazione al miglioramento dell'economicità si evidenzia come la fusione *“determinerebbe la proporzionalizzazione delle spese variabili e il taglio drastico delle spese fisse, offrendo una risposta al problema dell'iperframmentazione e del sottodimensionamento”* (pag. 96) dei due Comuni. Con riguardo al miglioramento dell'efficienza, ovvero alla capacità di produrre beni e servizi minimizzando le risorse impiegate, la fusione potrebbe consentire un miglioramento del livello di efficienza economica, produttiva e temporale. Rispetto al miglioramento dell'efficacia, ovvero dell'output erogato rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti, lo studio definisce le modalità con le quali ottenere un miglioramento quantitativo, qualitativo ed innovativo. Infine, rispetto al miglioramento degli impatti sulla vita dei cittadini, lo studio sostiene che *“il vero successo della fusione si avrebbe laddove il nuovo Comune fuso sviluppasse la capacità di programmare, governare e controllare, sia con visione strategica unitaria che con pragmatismo operativo locale, i percorsi di crescita del neo-nato territorio”* (pag. 100), avendo come orizzonte strategico la *“generazione di Valore pubblico per il territorio”*.

Lo studio si chiude con alcune considerazioni conclusive che dimostrano la convenienza della fusione, precisando però che sarebbe *“fondamentale scrivere il Progetto Strategico di Territorio insieme alla popolazione di Berra e Ro e realizzare e governare la fusione monitorandone e valutandone i risultati e gli impatti in modo trasparente insieme ai cittadini e agli stakeholders”* (pag. 101).

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 Provincia di Ferrara, mediante fusione dei due Comuni di Berra e Ro a decorrere dal 1° gennaio 2019. La scelta della data di decorrenza del 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 (**Riva del Po, Lavezzola**) 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'articolo 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 DGR 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 Popola- zione <1.000 abitanti
Euro per abitante	7	8	9	10	5	vedi im- porto per n.Comuni	40
Euro per Km ²	400	500	600	700	400	vedi im- porto per n.Comuni	vedi im- porto 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 100.946 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 DGR 379/2016, Allegato A:

Criteri	Dati relativi ai Comuni	Importo contributo
n. Comuni con popolazione >1000 abitanti	n. 2 Comuni: Berra 4.780 abitanti e Ro 3.250 abitanti	€ 56.210 (8.030 abit x € 7)
Kmq complessivi	Kmq 111,84	€ 44.736 (111,84 km ² x € 400)
Contributo ordinario annuale		€ 100.946
Importo totale nei 10 anni		€ 1.009.460

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 dal 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. Il **comma 6** dispone, conformemente a quanto disposto dall'articolo 1 comma 109 della legge 7 aprile 2014 n. 56, che agli amministratori del nuovo Comune nato dalla fusione di più comuni aventi una popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano, limitatamente al primo mandato amministrativo, le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali disposizioni transitorie sono peraltro integrate con quelle più ampie contenute nella L. 56/2014 e finalizzate a supportare il nuovo Comune nato da fusione nella prima fase di avvio dello stesso. Il **comma 7** rinvia per tutto quanto non espressamente contenuto nella presente legge, alle altre leggi statali e regionali in materia di fusioni.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 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 Provincia di Ferrara, un unico Comune mediante fusione dei contigui Comuni di Berra e Ro a decorrere dal 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 Berra e Ro come risultante dall'allegata cartografia.

Art. 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 Berra e Ro 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 Berra e Ro sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.
3. Il personale dei preesistenti Comuni di Berra e Ro 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 Berra e Ro, 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 100.946 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 dal 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 dal 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 stanziare 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. Agli amministratori del nuovo Comune, nato dalla fusione di più comuni aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano per il primo mandato amministrativo, ai sensi dell'articolo 1 comma 109 della legge n. 56 del 2014, le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

7. Per tutto quanto non espressamente richiamato dalla presente legge si fa rinvio alle disposizioni contenute nelle leggi statali e regionali in materia di fusioni.

Fusione Comuni di Berra e RO



