

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. 226

25 maggio 2018

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI DI
COLORNO E TORRILE NELLA PROVINCIA DI PARMA**

Oggetto assembleare n. 6577

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 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 dei Comuni di Colorno e Torrile nella provincia di Parma.

I Comuni di Colorno e Torrile sono Comuni tra loro contigui posti nella provincia di Parma e ricompresi nel distretto socio sanitario "Parma" e nell'Ambito Territoriale Bassa Est Parmense. Essi appartengono – insieme ai Comuni di Mezzani e Sorbolo - all'Unione Bassa Est Parmense. Tale Unione istituita nel 2001 come Unione Sorbolo e Mezzani, si è allargata nel 2010 al Comune di Colorno e successivamente, nel 2016 al Comune di Torrile (e a seguito di tale ultimo allargamento la superficie territoriale dell'Unione corrisponde all'Ambito Territoriale Ottimale più sopra citato).

I Comuni di Colorno e Torrile hanno conferito all'Unione diverse funzioni tra le quali Polizia Municipale, SUAP, servizi informatici e tecnologie dell'informazione, protezione civile, centrale unica di committenza e gestione del personale.

I due Comuni hanno una superficie complessiva di circa 86 Km² per un totale di 16.783 abitanti al 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 e per realizzare le opere e infrastrutture necessarie oltre che contribuire a ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, i due Comuni hanno commissionato alla società Sistema Susio srl la realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione.

Lo studio ha analizzato dapprima i dati e le informazioni utili all'inquadramento del territorio dal punto di vista socio-demografico, territoriale, economico e dell'offerta dei servizi dei due enti per poi analizzarne l'assetto politico-istituzionale, la dimensione finanziaria / politiche fiscali, il modello organizzativo e la dimensione micro-organizzativa, in termini di articolazione degli uffici, dotazione organica, regolamenti, etc.

Partendo quindi dall'analisi del contesto interno ed esterno ai due enti e dallo stato di fatto dei servizi offerti nei due Comuni, lo studio ha individuato elementi utili a valutare, oltre alla fattibilità e all'opportunità della fusione, anche un'ipotesi di organizzazione, di gestione delle funzioni e di dimensionamento dell'eventuale Comune unico, mettendo in evidenza anche le possibili criticità.

Nel corso della redazione dello studio sono stati promossi processi partecipativi con i principali portatori di interesse e con la comunità locale, al fine di raccogliere spunti, proposte e opinioni di cui si è dato conto al paragrafo 3 dello studio stesso recante *“Processi partecipativi: l’ascolto e il coinvolgimento iniziale delle popolazioni interessate e del personale dipendente”*

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Colorno e Torrile hanno pertanto sollecitato l’iniziativa legislativa della Giunta regionale per la loro fusione, ai sensi dell’articolo 8, comma 2, l.r. n. 24/1996, con istanza congiunta dei due Sindaci (prot. n. 5070 del 06/04/2018) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 09/04/2018 (prot. PG/2018/0246625) e successivamente integrata dai Comuni (a seguito di istanza inoltrata dal Servizio Riordino sviluppo istituzionale e territoriale dell’11/04/2018 (prot. PG/2018/025672) con nota del 12/04/2018 (prot. 5335); all’istanza è stata allegata la deliberazione del Consiglio comunale di Torrile n. 16 del 26/03/2018 e le deliberazioni del Consiglio comunale di Colorno n. 34 del 04/04/2018 e n. 35 del 05/04/2018 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).

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 Colorno e Torrile nella provincia di Parma" 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 favorevolmente.

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 Colorno e Torrile afferiscono alla provincia di Parma e sono tra loro contigui, come risulta dall’allegata rappresentazione cartografica.

I confini del nuovo comune generato dalla fusione dei due Comuni 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’area di circa 86 Km quadrati, ed un perimetro di 46,38 Km.

Si posiziona geograficamente all’interno dell’area della provincia di Parma. Confina con i comuni di Sissa Trecasali, Parma e Mezzani della medesima provincia di Parma e con i comuni di Gussola, Martignana di Po e Casalmaggiore della provincia di Cremona della Regione Lombardia.

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
Colorno	9.006	48,41	186,03
Torrile	7.777	37,15	209,34
Totale	16.783	85,56	196,15

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, fatta una prima premessa sul momento storico, ha dato conto del lavoro di analisi compiuto attraverso una ricostruzione del contesto esterno ed interno dei due enti, un approfondimento relativo all'organizzazione delle diverse funzioni degli enti stessi in quattro ambiti individuati (relativi ai servizi istituzionali, alla persona, economico-finanziari, tecnici) con l'obiettivo di valutare concretamente la fattibilità e l'opportunità della fusione e un'ipotesi di organizzazione, di gestione delle funzioni e di dimensionamento dell'eventuale Comune Unico.

Contesto esterno

L'esame del contesto esterno ha avuto ad oggetto l'analisi delle caratteristiche geologiche, morfologiche e idriche (rilevando comuni completamente pianeggianti e del tutto omogenei), il contesto territoriale e socio demografico (verificando un trend di crescita della popolazione positivo, una popolazione con età media più bassa di quella provinciale e regionale, un'incidenza della popolazione straniera più marcata a Colorno), la viabilità e i trasporti, l'offerta scolastica, i servizi culturali e creativi (con il rilevante ruolo svolto dalla Reggia di Colorno), i servizi religiosi, i servizi socio-sanitari e il contesto produttivo e commerciale (con una vocazione prevalentemente industriale a Torrile e commerciale a Colorno).

Processi partecipativi

Per garantire la partecipazione e il coinvolgimento delle popolazioni e degli stakeholders e per chiarire già in fase iniziale eventuali dubbi o perplessità, sono stati organizzati degli incontri pubblici con i rappresentanti del mondo economico (industriali, commercianti, artigiani, agricoltori, ecc.), sociale (sindacati), degli ordini professionali (dottori commercialisti, architetti, ecc.) e delle altre istituzioni territoriali.

In occasione di tali incontri è emerso che la fusione viene considerata come una opportunità per gli enti di dotarsi di competenze specialistiche e capacità di aggiornamento tecnico-normativo, di rendere più continuativi i servizi erogati, superando il limite dell'esiguità dell'organico e di arrivare alla creazione di un nuovo Comune avente un "peso istituzionale" diverso e maggiore rispetto al comune capoluogo e alle altre istituzioni.

Allo stesso modo sono stati rilevati anche dei "possibili rischi" nell'allontanamento dei servizi dell'utenza e nell'incremento del valore degli affidamenti del nuovo ente, che potrebbe rendere più difficile la partecipazione di imprese del luogo.

Dagli incontri realizzati invece con le associazioni sociali, culturali e sportive è emerso che la fusione viene considerata come un'opportunità per arrivare a dei risparmi dal punto di vista organizzativo rendendo più solide le associazioni e facilitando il confronto tra le stesse, anche se non sono mancati i timori per un eventuale allontanamento – reale o percepito - dei servizi dalla popolazione.

Rispetto ai timori espressi nell'incontro con i rappresentanti delle associazioni, si è anche delineata l'opportunità di creare municipi (in corrispondenza dei due precedenti comuni) con competenze in grado di garantire le specificità territoriali.

A fonte dell'interesse che il tema della fusione ha suscitato, lo studio ha proposto di proseguire nella campagna di sensibilizzazione e di partecipazione attraverso l'utilizzo dei siti dei due enti, l'attivazione di ulteriori tavoli di lavoro e un confronto costante con il personale delle due amministrazioni.

Contesto interno

Lo studio ha poi analizzato il contesto interno ai due Comuni avendo specifico riguardo a:

- il contesto istituzionale: con una descrizione dell'attuale architettura istituzionale;
- il contesto finanziario dal quale sono emersi alcuni aspetti:
 - 1) differenze tra le spese correnti dei due enti dovute a differenti scelte di allocazione delle spese o di situazioni fisiologicamente diverse (ad es. maggiore compartecipazione alle spese dei servizi);
 - 2) raggiungimento di uno stesso grado di autonomia finanziaria;
 - 3) maggior impatto delle spese correnti - sia del debito che del personale in proporzione al numero di abitanti - nel Comune di Torrile, così come una pressione tributaria pro capite leggermente superiore al Comune di Colorno;
 - 4) alcune disomogeneità rispetto all'entità delle aliquote IMU e TASI e degli scaglioni di esenzione dell'addizionale comunale IRPEF, per le quali è stata vagliata sia la strada del mantenimento della differenziazione sia la possibile rimodulazione, a parità di gettito tributario, al fine di garantire al nuovo Comune una tassazione omogenea in tutto il territorio.
- il contesto organizzativo per il quale si è dato conto del fatto che i due Comuni hanno complessivamente 73 persone (tra tempi indeterminati e determinati) e hanno trasferito diverse funzioni all'Unione Bassa Est Parmense.

Compiuta poi un'analisi puntuale sull'organigramma, la dotazione organica e le sedi di entrambi i Comuni (*vedasi pagg.35-42*), lo studio si è occupato di un'analisi di dettaglio delle singole funzioni esercitate dai Comuni (per un totale di 13 funzioni) distinguendole in quattro ambiti afferenti rispettivamente ai servizi istituzionali (Affari Generali/Segreteria Generale - Comunicazione e URP-Servizi Demografici), alla persona (Sociale, Pubblica Istruzione, Cultura/Biblioteca/Sport/Giovani/Associazionismo), economico-finanziari (Ragioneria e Programmazione, Economato/Provveditorato, Entrate/tributi) e tecnici (Lavori Pubblici, manutenzione e sicurezza, Commercio, Urbanistica e Edilizia Privata, Ambiente ed Ecologia).

Ogni singola funzione è stata descritta in termini di "competenze comprese nella funzione", "punti di forza", "criticità rilevate", "livello di proceduralizzazione/informatizzazione" e "principali indicatori di attività". Tali valutazioni sono state utili per individuare:

- **il livello di criticità connesso alla gestione unitaria della funzione in oggetto;**
- **il modello organizzativo ritenuto più congeniale**, nel caso di gestione unitaria.

Per l'individuazione del modello organizzativo più congeniale per la gestione dei servizi in rete, si è utilizzata la **matrice "presenza sul territorio / competenza richiesta"** (intendendo il "livello di presenza sul territorio" come l'importanza o meno che la funzione venga gestita in prossimità del luogo della erogazione/fruizione da parte dell'utente e la "competenza richiesta" come la competenza specialistica richiesta per svolgere la funzione, sia dal punto di vista delle conoscenze/abilità richieste al personale che della necessità di possedere attrezzature o strumentazioni specifiche).

Lo studio presenta quindi l'approccio metodologico utilizzato, in base del quale, incrociando in un piano cartesiano i due criteri ricompresi nella suddetta matrice, si possono avere tre aree caratteristiche:

- quella in cui il livello di presenza sul territorio richiesto è basso o medio e il livello di competenza specialistica richiesto è alto;

- quella in cui il livello di presenza sul territorio richiesto è alto e il livello di competenza specialistica richiesto è basso o medio;
- quella in cui il livello di presenza sul territorio richiesto e il livello di competenza specialistica richiesto sono intermedi.

In relazione al posizionamento di una funzione all'interno del piano cartesiano, viene individuato il modello organizzativo che meglio si addice alle caratteristiche di quella funzione scegliendo tra un modello a struttura centralizzata, un sistema a poli e un sistema a rete con cabina di regia.

L'analisi della situazione delle singole funzioni nei due Comuni evidenzia (*vedasi pag.95*):

- la presenza in alcuni ambiti di collaborazioni già presenti ed efficaci (ad esempio in ambito dei servizi alla persona socio-educativi) e di convergenze messe in atto in passato (ad esempio in ambito di pianificazione territoriale e edilizia privata);
- la forte spinta data in passato alla dematerializzazione dei procedimenti e la convergenza del sistema informatico;
- la presenza di servizi territoriali organizzati e gestiti in modo diverso in relazione alla disomogeneità del contesto dei due territori;
- alcune criticità trasversali ai due enti legate alla ridotta dotazione organica in taluni servizi (edilizia privata, servizi demografici, tributi, ambiente/ecologia, ecc.), a causa della quale gli attuali livelli qualitativi potrebbero in futuro decadere semplicemente per una mobilità in uscita o una quiescenza;
- l'impossibilità di gestione efficace, spesso per mancanza di tempo prima ancora che di risorse materiali o finanziarie, in alcuni ambiti di programmazione a scapito della più impellente gestione quotidiana (Pianificazione territoriale, Promozione turistica, Commercio, ecc.).

Lo studio chiude questa parte dedicata all'analisi delle funzioni riportando delle tabelle sinottiche relative alle criticità della messa in rete delle funzioni stesse (*vedasi pag.96 - 98*).

Organizzazione proposta per il Comune Unico

Dall'analisi compiuta attraverso lo studio di fattibilità, vengono individuati benefici e rischi legati al percorso di fusione.

Tra i benefici si elencano (*vedasi pag. 100*):

- la creazione di Uffici Unici;
- la possibilità di garantire nel tempo l'offerta dei servizi con l'attuale o un incrementabile livello qualitativo, grazie alla messa in rete delle professionalità specifiche o all'adozione di logiche di polifunzionalità;
- la garanzia di un servizio omogeneo e qualitativamente elevato per tutti i cittadini, imprese e attività economiche;
- la creazione di un nuovo Comune con un indubbio vantaggio in termini di "peso istituzionale" anche nei confronti dei Comuni contermini, dell'Unione e degli altri livelli istituzionali (Provincia in primis);
- l'opportunità, attraverso la creazione di insiemi organizzativi (uffici) più focalizzati, di garantire un più efficace e specialistico livello di risposta, continuità nel tempo e nel contempo offrire maggiori opportunità di crescita professionale a tutto il personale.

Tra i rischi che potrebbero essere percepiti vengono invece considerati:

- la perdita dell'identità territoriale (anche se nello studio si ipotizza che "*l'impatto della nuova organizzazione non sarà penalizzante per la Cittadinanza ma anzi - se progettata in modo oculato - potrà offrire nuove opportunità in termini di gamma, qualità, continuità e accessibilità dei servizi*");
- l'impatto del percorso sul personale dei due enti (rispetto al quale si afferma però che le criticità potranno essere positivamente superate con il coinvolgimento e l'ascolto del personale stesso e nella opportunità di crescita professionale);
- la presenza di ambiti rispetto ai quali occorre avviare quanto prima percorsi di convergenza (ad es.

l'ambito istituzionale con riguardo ai Servizi demografici, l'ambito tecnico con riguardo ai lavori pubblici e manutenzione... al riguardo si rinvia alle tabelle sinottiche riportate nello studio a pag. 96).

Tenuto conto quindi di tutto quanto esposto, lo studio passa ad individuare **gli obiettivi** ritenuti **prioritari** per la progettazione del nuovo Comune e precisamente:

- 1) il mantenimento (e ove possibile il miglioramento qualitativo) della prossimità nell'erogazione dei servizi alla Cittadinanza mediante la creazione di **sportelli polifunzionali** presso i due Municipi. L'ipotesi è quella di sportelli strutturati come strutture snelle, orientate all'attività di contatto con il pubblico, con una accessibilità ampia, costituite da personale in grado di rilasciare informazioni ed erogare servizi in modo polivalente. La proposta è di costituire due sportelli del cittadino (uno in ognuna delle precedenti municipalità), per i quali il personale risponderà ad un coordinatore sia con riguardo all'organizzazione del lavoro che con riguardo al rapporto con l'utenza.
- 2) la **specializzazione del personale negli Uffici Unici**, cercando di eliminare la situazione di personale a scavalco tra competenze non affini e garantendo una maggiore focalizzazione anche grazie alla funzione di filtro nei confronti dell'utenza garantita in parte dagli sportelli polifunzionali presenti sul territorio;
- 3) l'opportunità di prevedere **funzioni innovative**. Tra queste sono annoverate:
 - ✓ la promozione (marketing) territoriale intesa come supporto all'attuazione del disegno strategico dell'Amministrazione, reperimento di bandi di finanziamento e contributi;
 - ✓ la creazione di un Sistema Informativo Territoriale (SIT) –da estendere a regime a livello di Unione, intesa come ambito territoriale ottimale- in grado di mettere a sistema le diverse banche dati dell'ente supportando le scelte strategiche dell'amministrazione in campo pianificatorio, tributario, commerciale, ecc. e aumentare l'efficacia dell'attività di controllo.

A partire dagli obiettivi da perseguire, lo studio ipotizza anche la possibile macrostruttura del nuovo ente (con la previsione, a fronte di una popolazione compresa tra 10.000 e 29.999 abitanti, di 5 Assessori e 16 Consiglieri comunali) e l'architettura istituzionale dello stesso prevedendo, innanzitutto, l'istituzione di Municipi.

La proposta è poi di strutturare il nuovo Comune in 9 settori (Settore Servizi Istituzionali e generali, Settore Demografico e decentramento, Settore Sociale, Settore Cultura e Istruzione, Settore Finanziario, Settore Entrate, Settore Pianificazione del Territorio, Settore Edilizia Privata, Commercio e Ambiente, Settore Gestione del territorio) presidiati da un funzionario e coordinati dal Segretario generale. Tale struttura è pensata comunque come una "struttura a breve", utile per far convergere quanto prima due modalità e due organizzazioni pre-esistenti, ma rispetto alla quale potranno prevedersi, tra qualche anno e con le attività a regime, un accorpamento dei Settori per arrivare a insiemi organizzativi numericamente più consistenti e ad una minore frammentazione a livello di coordinamento.

Per ognuno dei settori individuati viene definita in modo puntuale la mission e le funzioni presidiate (pagg. da 107 a 114) e viene proposta la futura dotazione organica, definita in funzione della rilevazione delle attuali risorse allocate nei servizi dei due enti, dell'opportunità di sfruttamento di economie di scala in ambito amministrativo (soprattutto in vista della costituzione di uffici unici) e della previsione di riallocare parte delle risorse a supporto dei servizi di sportello. Lo studio ipotizza infatti che potrà prevedersi una riduzione dell'organico laddove saranno previsti uffici unici o vi saranno accorpamenti tra funzioni (ad es. nell'ambito degli Affari generali, della Comunicazione e URP, del Finanziario /personale etc) mentre potranno esserci degli incrementi di personale per gli sportelli decentrati per il cittadino, per i Tributi, Urbanistica e edilizia e supporto alla promozione territoriale e reperimento finanziamenti.

Alla luce dell'analisi compiuta, lo studio riporta (pag. 118) una sintesi dei **benefici** attesi dalla fusione:

- ✓ Garanzia nel tempo dell'offerta di servizi con l'attuale livello qualitativo, anche in caso di future assenze, mobilità o quiescenze del personale, grazie alla creazione di uffici più numerosi e alla messa in rete delle professionalità specifiche;

- ✓ Minori costi di struttura grazie allo sfruttamento, a regime, delle economie di scala nei costi (appalti duplicati per le stesse attività, macchinari/attrezzature presenti nei due enti, ecc.) e nei tempi (svolgimento delle stesse attività nei due Enti), con conseguenti maggiori risorse da dedicare ai servizi ai cittadini e alle imprese;
- ✓ Incremento quantitativo (più ore) e miglioramento qualitativo (eventuale apertura in fasce orarie attualmente non coperte) del livello di accessibilità al pubblico attraverso la messa in rete delle risorse umane e l'adozione di logiche di polifunzionalità nel personale;
- ✓ Garanzia di un servizio omogeneo in tutto il territorio;
- ✓ Possibilità di realizzare investimenti in progettazione di nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti, grazie ai minori vincoli finanziari permessi all'Ente frutto di fusione;
- ✓ Sviluppo di politiche di promozione territoriale e ambientale;
- ✓ Professionalità adeguate per gestire in modo più efficace funzioni specialistiche, adempimenti normativi, progettualità e servizi innovativi;
- ✓ Maggiore "peso istituzionale" del nuovo Ente – grazie alle più ampie dimensioni- nei confronti degli altri Comuni della Provincia e all'interno dell'Unione

Allo stesso modo vengono poi indicati i possibili **risparmi** derivanti dall'efficientamento delle strutture sia dal punto di vista organizzativo che di architettura istituzionale (precisando peraltro che tali margini di razionalizzazione non si manifestano all'avvio dell'operatività del nuovo Comune ma "nel tempo" e in funzione del "livello di efficientamento" stesso che gli enti sapranno porre in essere).

Si prevede pertanto che i risparmi finanziari conseguibili a medio termine siano quelli legati a:

- ✓ la non sostituzione di parte del personale in uscita nel medio periodo;
- ✓ la riduzione del numero degli amministratori e quindi della loro indennità;
- ✓ la necessità di un solo Segretario Generale.

A questi potranno aggiungersi quelli derivanti dalla razionalizzazione delle spese correnti e dai risparmi di tempo nella gestione procedurale conseguibili attraverso:

- l'allineamento delle scadenze degli appalti in essere e la successiva attivazione di appalti unici;
- la riduzione dei costi di gestione informatica (licenze, ecc.) con l'armonizzazione dei sistemi informatici e la possibilità di una gestione unitaria.

A fronte del percorso di fusione delineato tra i Comuni di Colorno e Torrile e in ragione dell'ulteriore processo di fusione in corso tra i Comuni di Mezzani e Sorbolo, lo studio si interroga anche sul ruolo e sulla funzionalità dell'Unione in cui sono ricompresi tutti e quattro questi Comuni ovvero l'Unione Bassa Est Parmense.

Pur partendo infatti dal presupposto che le fusioni e le unioni sono soluzioni del tutto complementari tra loro nel riordino del territorio, nello specifico si precisa che *"I Comuni e le loro fusioni, in quanto rappresentativi del primo livello politico devono necessariamente affermare il loro irrinunciabile ruolo di lettura dei bisogni locali e tutela dei propri; le Unioni di Comuni, in quanto soggetti di secondo livello, devono invece rappresentare il mezzo con cui i Comuni riorganizzano le proprie funzioni per il fine comune dell'erogazione dei servizi ai cittadini."* (pag.121).

Normativa e contributi per il percorso di fusione

Lo studio termina con un excursus sulla normativa e i contributi relativa ai percorsi di fusione.

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 Parma, mediante fusione dei due Comuni di Colorno e Torrile 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 (**Colorno Torrile, Torrile Colorno**) 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 coinvolgono 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 151.705 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: Colorno 9.006 abit. e Torrile 7.777 abit.	€. 117.481 (16.783 abit. x €. 7)
Kmq complessivi	Kmq 85,56	€. 34.224 (85,56 kmq x €. 400)
Contributo ordinario annuale		€. 151.705
Importo totale nei 10 anni		€. 1.517.050

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 siano 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 L. 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 Provincia di Parma, un unico Comune mediante fusione dei contigui Comuni di Colorno e Torrile, 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 Colorno e Torrile 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.

Articolo 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 Colorno e Torrile, 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 Colorno e Torrile sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.

3. Il personale dei preesistenti Comuni di Colorno e Torrile 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 Colorno e Torrile, 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.

Articolo 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 151.705 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.

Articolo 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).

Articolo 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. 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 Colorno e Torrile



