

# 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. 227

25 maggio 2018

## **PROGETTO DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI DI  
BARICELLA E MALALBERGO NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA**

**Oggetto assembleare n. 6578**

## Relazione

### **1. Il procedimento legislativo di fusione di cui alla l.r. 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 (art. 12 comma 9 *ter* della l.r. 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 Comuni di Baricella e Malalbergo nella Città metropolitana di Bologna.**

I Comuni di Baricella e Malalbergo 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.

Entrambi i Comuni, appartengono all'Unione dei Comuni Terre di Pianura, costituita il 28 gennaio 2010 a seguito della trasformazione dell'omonima ex Associazione intercomunale, alla quale aderiscono anche i Comuni di Budrio, Castenaso, Granarolo dell'Emilia e Minerbio.

I due Comuni di Baricella e Malalbergo hanno trasferito all'Unione alcune funzioni:

- gestione e amministrazione del personale
- sistemi informatici e tecnologie dell'informazione
- protezione civile
- sportello unico telematico delle attività produttive, comprensivo delle attività produttive terziarie e di quelle relative all'agricoltura
- appalti, contratti, forniture di beni e di servizi
- trasparenza e prevenzione della corruzione dei controlli interni
- entrate tributarie e riscossioni coattive, conferita solo dal Comune di Baricella.

I due Comuni hanno una superficie complessiva di 99,3 Km<sup>2</sup> per un totale di 15.993 abitanti al 31/12/2017. Sulla base della considerazione che la fusione possa essere un'opportunità per assicurare anche in futuro ai cittadini servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, per attualizzare il sistema di erogazione dei servizi (avvicinandoli sempre più ai cittadini), per ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica e per dare vista ad un Comune avente un maggior peso istituzionale all'interno della Città metropolitana di Bologna i due Comuni hanno elaborato al loro interno uno studio per valutare la fattibilità della loro fusione.

Tale studio si è avvalso anche delle risultanze di un precedente studio commissionato nel 2016 dall'Unione Terre di Pianura alla ditta Strategic Consulting sas al fine di indagare una possibile riorganizzazione dei servizi e delle funzioni all'interno dell'Unione nonché la fattibilità di alcune fusioni tra i Comuni aderenti all'Unione. Tra le ipotesi di fusione considerate, vi era anche quella tra i Comuni di Baricella, Malalbergo e Minerbio.

Nel giugno del 2017 questi tre Comuni, condividendo di procedere in un medesimo percorso di fusione, hanno infatti avviato (nel periodo luglio 2017 – gennaio 2018) un percorso partecipato con gli stakeholders del territorio per raccogliere proposte e criticità su tale tema.

Ad inizio anno, il Comune di Minerbio ha però ritenuto che non sussistessero più le condizioni concrete per procedere in tale progetto e vi ha quindi rinunciato.

Diversamente, i Comuni di Baricella e Malalbergo hanno ritenuto invece utile procedere vagliando la fattibilità di una possibile fusione a due, rielaborando così il progetto originario (sulla base di tutti i dati e le informazioni raccolte, studiate e organizzate da parte degli uffici comunali) e aprendo una nuova fase di confronto pubblico per presentare la proposta di fusione dei due Comuni in appositi incontri pubblici.

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Baricella e Malalbergo 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 due Sindaci (prot. n. Ba- 3948/Ma- 6226 del 09/04/2018) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 09/04/2018 prot. PG/2018/0248463; all'istanza sono state allegate la deliberazione del Consiglio comunale di Baricella n. 11 del 6/04/2018 e la deliberazione del Consiglio Comunale di Malalbergo n. 13 del 05/04/2018 entrambe 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.

Lo studio si è concentrato sulle opportunità e sui potenziali effetti che potrebbero derivare dalla fusione, sulle modalità organizzative delle funzioni e dei servizi pubblici comunali nel nuovo Comune unificato e sull'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.

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 Baricella e Malalbergo 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 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 Baricella e Malalbergo 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 Baricella e Malalbergo 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'area di 99,3 e un perimetro di 51,69 Km. Si posiziona geograficamente all'interno dell'area della Città metropolitana di Bologna. Confina con i comuni di Galliera, San Pietro in Casale, Bentivoglio, Minerbio, Budrio, e Molinella della medesima Città metropolitana e con i comuni di Poggio Renatico, Ferrara e Argenta nella provincia di Ferrara.

#### **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.**

<b>Comuni</b>	<b>Residenti all'1/1/2017</b>	<b>Superficie in Km<sup>2</sup></b>	<b>Abitanti per Km<sup>2</sup></b>
Baricella	7.011	45,48	154,15
Malalbergo	8.982	53,82	166,88
<b>Totale</b>	<b>15.993</b>	<b>99,3</b>	<b>161,05</b>

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 e sull'iter di fusione presenta le caratteristiche demografiche, socio-economiche e produttive dei due Comuni, l'analisi dei bilanci, l'analisi organizzativa, la progettazione e le prospettive di sviluppo del nuovo Comune suddivise per ambiti prevalenti di attività (quali l'ambito produttivo, l'ambito infrastrutturale e dei trasporti, quello ambientale e quello dei servizi socio-sanitari, educativi, sportivi e culturali).

Vengono inoltre riportati gli aspetti di maggior rilievo esaminati che hanno riguardato la dimensione demografica complessiva del nuovo ente, le risorse provenienti dai contributi statali e regionali, 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).

Partendo dagli aspetti socio-demografici ed economici, lo studio evidenzia come i territori dei due Comuni siano prevalentemente pianeggianti, con quasi la medesima superficie ed una simile conformazione anche dal punto di vista della geografia antropica. Il Comune di Malalbergo è attraversato dall'autostrada A13 (nella frazione di Altedo è presente il casello autostradale) e dalla SS 64 "Porrettana"; il comune di Baricella è attraversato dalla S.P. San Donato; mancano ad entrambi i Comuni i collegamenti ferroviari. Viene individuata altresì una similare articolazione territoriale/demografica dalla quale emerge che la popolazione dei due Comuni presenta una composizione per 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. Il reddito medio dei due comuni, inferiore a quello provinciale, è anch'esso omogeneo. L'assetto produttivo invece presenta all'interno dei due Comuni, in relazione sia al tipo di imprese che al loro numero, delle differenze a favore del comune di Malalbergo che ne conta una maggior quantità.

Passando all'analisi organizzativa dei due Comuni, condotta attraverso la considerazione della dimensione territoriale e di popolazione e di quella organizzativa e di servizio (personale, attività svolte e modalità di gestione dei servizi), per delineare le ipotesi di dimensionamento del nuovo Ente, lo studio prospetta, in tema di partecipazione e decentramento degli uffici, che i Consigli Comunali si svolgeranno a rotazione in entrambe le sedi dei due Municipi originari e che gli organi istituzionali dovranno garantire la presenza su tutto il territorio dei momenti istituzionali secondo previsioni che saranno inserite nello Statuto del nuovo Comune. Relativamente ad eventuali Consulte e Consigli municipali, le decisioni saranno definite insieme ai cittadini a seguito di quanto emergerà negli incontri pubblici organizzati a fini partecipativi.

Per quanto concerne l'organizzazione dal punto di vista dei servizi, lo studio presenta le strutture organizzative dei Comuni Baricella e Malalbergo e il quadro del personale dipendente al 31.12.2017, nonché i servizi delegati all'Unione Terre di Pianura. Riguardo a quest'ultimo profilo l'analisi organizzativa si basa sull'organizzazione e modalità di gestione dei servizi, sulle risorse umane impiegate e sui software utilizzati.

Lo studio evidenzia altresì come per entrambe le amministrazioni restano fondamentali le gestioni associate già conferite in Unione eccezion fatta per la funzione tributi (conferita dal solo comune di Baricella) per la quale si ritiene che il nuovo comune per dimensioni e popolazione potrà gestire in modo autonomo specie in considerazione dell'accorpamento degli attuali uffici di ragioneria; lo studio conferma inoltre il quadro relativo alle convenzioni in essere per la gestione di servizi con altri Comuni, ad esempio le attuali convenzioni con il comune di Minerbio per la Segrateria comunale, la stazione ecologica attrezzata, la Polizia Municipale. La sintesi finale è relativa all'impatto della fusione sui servizi analizzati considerando le ipotesi di riorganizzazione nel nuovo Comune, nonché l'individuazione degli interventi prioritari.

Nella prospettiva della fusione, lo studio individua nei servizi URP e nei presidi territoriali le sedi di decentramento e riorganizzazione delle strutture comunali 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 o migliori degli attuali e qualificando l'offerta dei servizi sul territorio.

Il nuovo Comune potrà contare sulla possibilità di creare uffici specializzati garantendo il mantenimento degli organici, compensando la riduzione di personale subita dagli attuali comuni per il blocco del turn over (pur a fronte dell'aumentato numero di competenze assegnate) e potrà superare il problema attraverso l'assunzioni del personale cessato.

Ad esempio per la funzione di Polizia municipale si potrà investire nella qualificazione e specializzazione ulteriore della stessa con la copertura dei posti vacanti, la strutturazione di sportelli territoriali, il completamento del sistema di videosorveglianza del territorio e l'implementazione dei raccordi esistenti tra Polizia Municipale e Arma dei Carabinieri.

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, che pur non rilevando criticità significative, suggeriscono un lavoro di armonizzazione per rendere omogenee e compensare le singole voci di spesa.

Relativamente all'indebitamento i due comuni presentano differenti posizioni, con un debito pro capite maggiore nel comune di Malalbergo rispetto a quello di Baricella: la fusione offre l'opportunità di estinguere parte dell'indebitamento da mutui contratti negli anni passati per la realizzazione di opere Pubbliche e infrastrutture realizzate sui territori che, quale patrimonio del nuovo ente, potranno essere utilizzate al meglio su un bacino più ampio di popolazione; inoltre l'estinzione parziale dei mutui consentirà di liberare risorse di parte corrente creando economie da utilizzare per la manutenzione del territorio e per implementare i servizi ai cittadini. Anche l'avanzo d'amministrazione, anch'esso maggiore nel comune di Malalbergo potrebbe essere meglio utilizzato e creare margini di spesa corrente nei bilanci futuri.

Alla luce dei dati rilevati si potrà operare un ripiano del debito da attuare nei primi anni di attività del nuovo comune combinando le risorse straordinarie (avanzi e contributi statali/regionali) e le entrate da accertamenti delle violazioni del Codice della strada (Malalbergo) in modo da liberare risorse correnti a beneficio degli investimenti infrastrutturali del nuovo comune (miglioramento sismico degli edifici, riqualificazione energetica, raccordo e potenziamento della rete ciclopedonale, marginalizzazione del traffico pesante dai centri urbani, miglioramento della sicurezza urbana e dell'ordine pubblico).

Rispetto all'Area finanziaria, emergono differenze nell'organizzazione delle attività nei due Comuni da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del nuovo Comune e nella prospettiva della fusione; vengono considerati come prioritari l'unificazione delle banche dati e dei softwares gestionali, la realizzazione del nuovo bilancio, l'omogeneizzazione dei criteri di imputazione delle spese e delle voci di costo, l'omogeneizzazione regolamentare. Per quanto riguarda i tributi, si evidenzia la necessità dell'armonizzazione tributaria e tariffaria con l'obiettivo di allineare aliquote e tariffe applicando le misure più basse a entrambi (Addizionale IRPEF e IMU).

In relazione all'Area tecnica, per il settore lavori pubblici e patrimonio, si riscontra una diversa organizzazione all'interno dei due Comuni, ma si rilevano notevoli punti di convergenza strategici per il nuovo Comune quali il potenziamento dei collegamenti e la riprogettazione e sostenibilità del trasporto pubblico locale (istituzione di collegamenti tra aree attualmente non servite, in particolare aree sportive, ricreative, artigianali e commerciali, incremento delle corse serali e festive; l'estensione ed interconnessione della rete ciclopedonale). Strategico al riguardo risulta l'adeguamento della rete stradale esistente per rispondere alla richiesta di collegamenti più sicuri ed efficaci, soprattutto da e verso il casello autostradale di Altedo.

In tema di lavori pubblici lo studio sottolinea come l'unificazione delle strutture tecniche comunali attraverso la specializzazione dei diversi settori (manutenzione, verde, strade, nuove opere, ecc.) permetterà di raggiungere più facilmente gli obiettivi indicati in particolare una più puntuale manutenzione della rete viaria e degli edifici, la sistemazione e il potenziamento della rete di piste ciclabili e una maggiore attenzione al risparmio energetico (a tale proposito si prevede di dare priorità al finanziamento di opere di adeguamento per il risparmio energetico degli edifici pubblici, alla realizzazione della pubblica illuminazione a Led sull'intero territorio comunale, alla riqualificazione di tutte le centrali termiche).

Con l'armonizzazione e l'omogeneizzazione del sistema di raccolta differenziata dei rifiuti si realizzerà un sistema misto di raccolta attraverso isole ecologiche di base e raccolta porta a porta; verranno prolungati gli orari di apertura delle stazioni ecologiche e verrà istituito un Centro comunale per il riuso con la finalità di ridurre lo spreco e la produzione di rifiuti.

In ambito dei servizi socio sanitari lo studio prospetta il potenziamento e la valorizzazione dei presidi sanitari territoriali (poliambulatorio di Altedo, poliambulatorio di Baricella, Punto Cup presso poliambulatorio di Baricella e Farmacia comunale di Baricella) per meglio garantire elevati standard di cura ai cittadini.

Nell'Area servizi alla persona, si prevede di ottimizzare i servizi sociali in stretto raccordo con il territorio, migliorando l'impiego degli addetti e qualificando l'assistenza, sia in termini di cura che di accesso di prossimità dei servizi (mantenendo la presenza nei due attuali Comuni dello "Sportello sociale e scolastico" e del Servizio sociale professionale per la cura delle prese in carico individuali).

Il progetto mira anche alla valorizzazione del Terzo settore/Associazionismo per la costruzione congiunta di reti a favore di bisogni sociali (povertà economica, precarietà lavorativa o abitativa, isolamento sociale, fragilità socio-sanitaria), per la valorizzazione di iniziative solidali già presenti nei territori (carrello amico, banco alimentare, ecc.) e lo sviluppo di ulteriori aree di solidarietà a contrasto delle povertà economiche, relazionali ed educative.

Sui servizi scolastici ed educativi, si prospetta la "possibilità di qualificare l'offerta dei servizi sul territorio, diversificando per fasce di utenza i servizi offerti (coordinamento dell'extra scuola per le scuole primaria e secondaria) e armonizzando le politiche scolastiche attraverso l'unificazione di regolamenti e delle graduatorie di accesso, delle tariffe (di mensa e trasporti) e delle soglie di esenzione e agevolazione.

Relativamente ai settori sport e cultura lo studio enumera quali punti qualificanti della gestione in capo al nuovo ente:

- l'istituzione della Consulta dello sport composta dai rappresentanti di tutte le attività sportive del territorio;
- il miglioramento delle infrastrutture sportive esistenti (riqualificazione energetica ed adeguamento sismico, miglioramento della sicurezza e dell'economia di gestione);
- la valorizzazione delle attività sportive presenti sul territorio;
- l'incentivazione e lo sviluppo di nuove attività sportive e dei relativi impianti che si rendessero necessari.

In tema di cultura e giovani, si individuano margini di miglioramento del servizio oltre che nella specializzazione degli addetti, nella unificazione degli appalti di gestione e nella programmazione culturale nella valorizzazione e nello sviluppo delle vocazioni territoriali (attività musicali, teatrali, artistiche, ecc). Infine per sostenere e rilanciare le realtà locali si prospetta la valorizzazione, sostegno economico e organizzativo di tutte le attività e le iniziative già in essere (fiere, sagre, manifestazioni pubbliche), la valorizzazione degli aspetti turistici del territorio (siti archeologici, centri o edifici storici, zone di riequilibrio ambientale e loro flora e fauna, gastronomia ecc.) e della storia locale, con iniziative dedicate alla conoscenza delle origini e dello sviluppo civile del territori.

Terminata l'analisi per specifici ambiti, lo studio ha inoltre evidenziato quali elementi qualificanti il progetto:

- la possibilità di accedere ai contributi statali e regionali straordinari;
- la semplificazione delle relazioni interistituzionali nel rapporto con altri enti e amministrazioni (ad esempio in materia di mancato o ridotto assoggettamento a vincoli di finanza pubblica e altri vincoli normativi);
- l'armonizzazione del trattamento fiscale delle due comunità (uniformando alla soglia più favorevole attualmente praticata);
- l'omogeneizzazione delle procedure e delle tariffe;
- il potenziamento della sicurezza, della manutenzione del parco stradale e delle aree pubbliche;
- il rafforzamento del controllo del territorio a tutela dell'ambiente.

Nelle considerazioni conclusive, lo studio asserisce quindi verificata la fattibilità tecnico-organizzativa, economico finanziaria e politico istituzionale della fusione, avendo evidenziato le opportunità e i vantaggi collegati alla riduzione dei costi della politica, alla razionalizzazione

economico-finanziaria, alla qualificazione e implementazione dei servizi, alla qualificazione delle competenze e dell'offerta di front office tramite l'istituzione di Sportelli al Cittadino, quale garanzia della prossimità al cittadino e ai "luoghi" delle comunità di origine e del nuovo Comune.

In base alle informazioni raccolte e rese disponibili nello studio emerge che allo stato attuale non sono presenti elementi tali da compromettere la fattibilità tecnico-organizzativa della fusione. Emergono viceversa elementi di particolare favore quali l'appartenenza dei due Comuni alla medesima Unione e al medesimo Distretto socio-sanitario, oltre che una sostanziale omogeneità territoriale e demografica.

## **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 Baricella e Malalbergo 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 (**Baricella Malalbergo, Terre di Pianura**) 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 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:

<b>Criteri della Regione Emilia Romagna per la quantificazione del contributo</b>							
	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 <sup>2</sup>	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 151.671 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:

<b>Criteri</b>	<b>Dati relativi ai Comuni</b>	<b>Importo contributo</b>
n. Comuni con popolazione >1000 abitanti	n. 2 Comuni: Baricella 7011 e Malalbergo 8.982	€ 111.951 (15.993 abit. x €. 7)
Kmq complessivi	Kmq 99,30	€. 39.720 (99,30 kmq x €. 400)
Contributo ordinario annuale		€. 151.671
Importo totale nei 10 anni		€.1.516.710

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. 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 Città metropolitana di Bologna, un unico Comune mediante fusione dei contigui Comuni di Baricella e Malalbergo 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 Baricella e Malalbergo 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 Baricella e Malalbergo, 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 Baricella e Malalbergo sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.
3. Il personale dei preesistenti Comuni di Baricella e Malalbergo 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 Baricella e Malalbergo, 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 151.671 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).

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



