

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. 240

2 agosto 2018

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI
DI GORO E MESOLA NELLA PROVINCIA DI FERRARA"**

Oggetto assembleare n. 6946

Progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale recante "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Goro e Mesola nella Provincia di Ferrara"

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) recentemente 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 Comuni di Goro e Mesola nella Provincia di Ferrara.

I Comuni Goro e Mesola sono Comuni tra loro contigui posti nella Provincia di Ferrara e ricompresi nel distretto socio sanitario di "Ferrara Sud-Est" di cui è parte l'Ambito Bassa Ferrarese. I Comuni di Goro e Mesola sono parte, insieme ai Comuni di Codigoro, Lagosanto e Fiscaglia dell'Unione Delta del Po costituita nel 2013 ma ancora in fase di consolidamento.

I due Comuni hanno una superficie complessiva di 114,61 Km² per un totale di 10.618 abitanti.

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 opere e infrastrutture necessarie oltre che a contribuire a ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, i due Comuni hanno commissionato alla società Poleis srl la realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione.

Lo studio ha approfondito due aree di indagine, una legata alla dimensione istituzionale dei due enti, incentrata sui dati inerenti alle variabili socio-demografiche, economiche e gestionali, e l'altra legata alla dimensione gestionale, che ha considerato l'ambito economico-finanziario dei due enti, l'analisi dei servizi finanziari, di gestione del personale, dei servizi ai cittadini, le funzioni urbanistiche ed edilizie, al fine di verificare le criticità e le opportunità del percorso di fusione in esame.

La metodologia utilizzata nella elaborazione dello studio ha previsto interviste agli amministratori dei Comuni coinvolti e momenti partecipativi con il mondo delle imprese, dell'associazionismo e del volontariato, come riportato nello studio stesso (pag 30-35).

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Goro e Mesola 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. 8142 del 28/06/2018) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 28/06/2018 (prot. PG/2018/0469652), integrata con atto (prot. n. 8627 del 10/07/2018) acquisito dalla regione dalla Regione Emilia-Romagna il 10/07/2018 (prot. PG/2018/0489745); all'istanza sono allegate le deliberazioni del Consiglio comunale di Mesola n. 30 del 25/06/2018 e n. 37 del 06/07/2018 e le deliberazioni del Consiglio comunale di Goro n. 26 del 25/06/2018 e n. 37 del 09/07/2018 , tutte approvate con le maggioranze previste dalla l.r. 24/1996 che richiama il D.Lgs. 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 L.R. 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 Goro e Mesola nella Provincia di Ferrara ritenendo sussistenti i presupposti di forma e di sostanza necessari per attivare la procedura di fusione.

La presente relazione accompagna il suddetto progetto di legge, illustrando i presupposti e gli elementi tecnici che la L.R. 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 LR. 13 del 2009) che si è espresso favorevolmente.

3. Territorio del nuovo Comune.

In conformità all'articolo 3, comma 1, l.r. 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 Goro e Mesola afferiscono alla provincia di Ferrara e sono tra loro contigui, come risulta dall'allegata rappresentazione cartografica.

I confini del nuovo Comune generato dalla fusione dei comuni di Goro e Mesola afferenti alla provincia di Ferrara sono stati costruiti derivandoli dalle geometrie dei limiti amministrativi regionali del Database Topografico regionale, rilascio 2013.

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

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

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

Il nuovo comune avrà un'area di 114,61 Km², ed un perimetro di 111,31 Km.

Si posiziona geograficamente all'interno dell'area della provincia di Ferrara. Confina con i comuni di Berra e Codigoro della medesima provincia di Ferrara e con Ariano Polesine nella provincia di Rovigo della Regione Veneto.

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

Comuni	Residenti all'1/1/2018	Superficie in KM ²	Abitanti per Km ²
Mesola	6.860	84,15	81,3
Goro	3.758	30,46	113,2
Totale	10.618	114,61	90,3

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 contesto normativo di riferimento, analizza:

- la dimensione demografica dei due Comuni
- la dimensione territoriale ed economica
- la dimensione istituzionale e momenti partecipativi con i rappresentanti istituzionali e delle imprese
- la dimensione economico-finanziaria
- la gestione del personale
- i servizi sociali e il welfare
- il servizio assetto e uso del territorio
- assetto organizzativo dell'ente

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

Partendo dall'esame dell'assetto demografico si rileva che i due Comuni, hanno una diversa densità abitativa con un valore sostanzialmente doppio a Mesola rispetto a Goro. Le località e frazioni principali sono Ariano Ferrarese, Bosco Mesola e Massenzatica per Mesola e Gorino per Goro.

Nel lungo periodo (1971-2011) entrambi i Comuni hanno visto una notevole diminuzione della popolazione, più consistente per Mesola, che pur essendosi ridotta in parte, nel breve periodo (2011-2018) viene ancora ad essere confermata. Bassa è invece l'incidenza di stranieri residenti a Goro (62) rispetto a Mesola (322) che ne conta un numero maggiore. Sia Mesola che Goro presentano un indice di vecchiaia in linea con la media provinciale ma superiore a quella regionale o nazionale.

I flussi di pendolarismo, caratterizzanti entrambi gli enti che si connotano come luoghi di confine, non hanno un centro prevalente di attrazione essendo diretti, in misura minore, verso i comuni della stessa provincia, quali Codigoro, Comacchio e Ferrara, ma soprattutto verso i comuni della Regione Veneto e principalmente in provincia di Rovigo e di Venezia.

Con riguardo alla dimensione territoriale ed economica i due comuni sono situati in pianura con alcune zone sotto il livello del mare e numerosi terreni agricoli; circa metà della superficie di Goro e 1/3 di quella di Mesola racchiude aree boschive e ambienti umidi interessati dalla Riserva naturale di Bosco della Mesola. Le zone urbanizzate con insediamenti industriali e maggior sviluppo del tessuto produttivo- manifatturiero sono invece più estese nel territorio di Mesola che presenta un elevato numero di strade comunali, numero di molto inferiore nel comune di Goro, con una conseguente notevole sproporzione tra i due enti ma non tale da pregiudicare la sostenibilità economica del futuro ente.

Le numerose imprese insediate sul territorio fanno sì che per entrambi i comuni la relativa densità sia superiore alla media provinciale, con la presenza di aziende contenute come media di addetti (ancor più ridotte nel comune più piccolo) e con serie di peculiarità in ragione dei settori economici di specializzazione.

In entrambi i comuni si riscontra una prevalenza del settore primario rappresentato a Goro quasi esclusivamente da aziende individuali attive nella pesca mentre a Mesola vi sono anche aziende attive nell'agricoltura e nel settore ittico. Significative sono le attività nel settore del commercio e dei servizi mentre industria e costruzioni risultano entità più ridotte in entrambi i comuni (al pari delle attività relative al Turismo, con un trend positivo negli ultimi quattro anni per Goro e un andamento stabile o in ribasso per Mesola).

A livello reddituale sia Mesola che Goro si attestano sotto la media provinciale, regionale e nazionale per reddito imponibile medio dichiarato. Questo dato risulta anche dalla forte incidenza dei redditi da pensione (dato maggiore per Goro).

Per l'analisi della **dimensione istituzionale** lo studio riporta le considerazioni emerse in occasione del confronto diretto con gli amministratori dei due enti. Lo studio, partendo dall'attuale situazione dei due comuni, rileva essenzialmente il tema dei limiti che i piccoli comuni devono affrontare nell'attuale contesto normativo dal punto di vista del personale (sottodimensionato e poco specializzato) e dei servizi al cittadino sempre più difficili da garantire per mancanza di risorse.

Attualmente i due comuni, che fanno parte dell'Unione del Delta del Po (Unione poco strutturata), gestiscono a livello sovracomunale i servizi sociali (tramite l'ASP del Delta); sempre tramite convenzione Mesola gestisce la polizia municipale con Codigoro e Fiscaglia. Lo studio rileva la positività dei giudizi espressi dai sindaci circa le esperienze di gestioni sovracomunali, evidenzia come i due comuni singolarmente non avrebbero potuto garantire gli stessi livelli di servizi in tali settori e, anticipando alcune delle considerazioni conclusive, considera come del pari a queste gestioni, la prospettiva delle sinergie economiche ed organizzative derivanti dalla fusione possono, anche negli altri ambiti e settori, rappresentare l'opportunità di superare le criticità legate alle attuali ridotte dimensioni e risorse. La fusione rappresenta infatti l'opportunità di raggiungere una programmazione di più ampio respiro a livello di promozione e sviluppo del territorio e, con l'impiego delle risorse derivanti dalla fusione, di investire, oltre che per l'adeguamento di infrastrutture del territorio, per la progettazione e l'attuazione di un marketing territoriale (pag 79) che trasformi in opportunità i limiti e i vincoli caratterizzanti il territorio (ad esempio quelli derivanti dalla collocazione dei due enti nell'area protetta del Delta del Po). A tal proposito oltre alla possibilità di maggiori investimenti deve aggiungersi il fatto che un comune di maggiori dimensioni avrebbe anche maggior peso politico nei confronti dei livelli di governo superiori.

Con riguardo all'analisi della **dimensione economico-finanziaria**, l'obiettivo dello studio è stato quello "di far emergere eventuali criticità nel percorso di fusione derivanti da differenze significative di entrate (gettito di imposte), di uscite (spese correnti) e di indebitamento." La gestione finanziaria dei due enti è stata analizzata partendo dalla verifica del risultato di amministrazione negli ultimi cinque esercizi finanziari, appurando che i due Comuni presentano un costante avanzo di amministrazione sino al 2017, anno in cui Goro presenta, per un errore contabile, un debito di 120.000,00 euro, che tra effetti sanzionatori e ripiano verrà risolto entro il 2020.

Con riguardo alle **entrate correnti** (ovvero alle entrate tributarie, extra tributarie e da trasferimenti) è emerso che a Goro sono preponderanti le entrate da trasferimenti, mentre a Mesola prevalgono quelle da tributi, con il risultato che pur rilevandosi un carico tributario pro capite ridottissimo a Goro rispetto a quello di Mesola (differenze dovute sia a differenza di aliquote che da basi imponibili) la somma delle **entrate correnti pro capite** risulta sostanzialmente equilibrato attestandosi su 599,00 euro per Goro e 655,00 euro per Mesola.

Rispetto **all'analisi del debito** residuo (calcolato al 31/12/2017) le differenze emerse nei due Comuni danno conto di un debito medio pro capite che, pur significativo, è tra i più bassi dell'area ferrarese,

in diminuzione e con un discreto livello di sostenibilità, soprattutto se confrontato con la media provinciale. A tal proposito va comunque sottolineato che la differenziazione del debito pro capite tra i due comuni non è di ostacolo alla fusione poiché la metà dei mutui contratti si estinguerà nei prossimi cinque anni col superamento di tale differenziazione.

Anche le spese raggruppate per macro-aggregati presentano una buona similarità con un dato di spese correnti pro capite inferiore alla media provinciale, regionale e nazionale, nonché al dato dei comuni di pari taglia demografica.

Il paragrafo dedicato all'analisi economico-finanziaria si conclude con alcuni dati e considerazioni relativi alla partecipazione in altri enti, all'attuale organizzazione del servizio economico finanziario per i due enti e una breve sezione dedicata ai contributi spettanti al nuovo ente in caso di fusione.

Per quanto concerne la **gestione del personale** lo studio propone una prima analisi di carattere generale con l'indicazione e la descrizione delle risorse umane presenti all'interno delle due amministrazioni per poi formulare alcuni possibili scenari derivanti dall'eventuale ipotesi di aggregazione comunale. Dall'esame risulta che non sussistono situazioni di soprannumero o eccedenze di personale ma che le due strutture organizzative comunali sono pesantemente sottodimensionate rispetto agli standard regionali e nazionali con la conseguenza di rendere la scelta della fusione una scelta obbligata, non potendo ritenersi sostenibile mantenere le due organizzazioni distinte in considerazione dei sempre maggiori adempimenti a carico degli uffici comunali. A fronte della riscontrata e completa integrazione delle due strutture amministrative, il vantaggio che si verrebbe a trarre a seguito della fusione non si ravviserebbe tanto nelle economie di scala, viste le già ridotte dotazioni esistenti, quanto piuttosto nella possibilità di usufruire delle facoltà assunzionali previste per i Comuni fusi (vedasi art.1 comma 450 della L. 190/2014) e nelle possibili economie "gestionali" (pag 69). Non emergono quindi sul versante organizzativo e del personale aspetti problematici ma, al contrario, la possibilità di maggiore turnover e i maggiori spazi derivanti dalla riorganizzazione dei servizi e delle figure disponibili consentirebbero di fronteggiare efficacemente le problematiche diffuse nella gestione del personale dei piccoli comuni.

Le funzioni relative ai **servizi sociali e welfare** sono svolte dai Comuni di Mesola e Goro attraverso **l'Asp del Delta ferrarese cui è stata conferita l'organizzazione e la gestione del servizio territoriale area minori, disabili, adulti, immigrati e anziani nelle sue diverse articolazioni**; l'Asp gestisce inoltre il Centro diurno anziani, il centro socio riabilitativo diurno e il centro socio riabilitativo residenziale per disabili. Inoltre entrambi i comuni gestiscono un asilo nido (a Goro esternalizzando il servizio mentre a Mesola con personale proprio).

Lo studio rileva, un andamento delle spese per la funzione settore sociale che, differente nel valore pro capite nei due comuni, ne attesta comunque l'importo in misura inferiore al dato medio provinciale e regionale. Tali aspetti, congiuntamente all'appartenenza dei due Comuni allo stesso distretto socio-sanitario e alla partecipazione alla stessa ASP, fanno dunque propendere per una piena "fattibilità" della fusione.

Lo studio giunge ad analoghe considerazioni anche per quanto riguarda l'analisi del **servizio assetto e uso del territorio** che ha visto aumentare le spese fino al 2013 per poi diminuire sino all'anno corrente con un importo, per entrambi i comuni, inferiore alla media provinciale e regionale.

Nello specifico le spese in conto capitale sono impegnate, per Goro, per lo sviluppo del territorio e per la tutela dell'ambiente mentre per Mesola per i servizi inerenti la mobilità.

Viene peraltro evidenziato come a seguito dell'adozione della nuova legge regionale urbanistica - e a prescindere comunque dall'eventuale fusione - vi sarà in ogni caso la necessità di adeguare gli strumenti urbanistici adottati a livello comunale con una ridefinizione degli stessi e l'adozione di un PUG unico fra i due Comuni.

Relativamente all'**organizzazione** del nuovo ente, lo studio rileva che per quanto riguarda l'articolazione degli uffici e degli sportelli nel nuovo comune, la riorganizzazione e l'ottimizzazione

degli uffici di back office presso una unica sede garantirebbe coerenza e costanza nella divisione di compiti; la specializzazione e la qualificazione del personale permetterebbe di migliorare inoltre la qualità dei servizi al pubblico.

Lo studio trae infine alcune considerazioni finali affermando che il percorso di fusione rappresenta un'occasione eccezionale per avviare una pianificazione strategica di medio termine per lo sviluppo dell'intero territorio.

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 due commi. Il **comma 1** prevede l'istituzione del Comune di Goro Mesola nella Provincia di Ferrara, mediante fusione dei due Comuni di Goro e Mesola a decorrere dall'1 febbraio 2019.

La decorrenza del nuovo Comune dall'1 febbraio consente (nel rispetto di quanto disposto dall'art. 2 della L. 182/1991) di programmare le prime elezioni del nuovo Comune in coincidenza con la tornata elettorale amministrativa generale del 2019, riducendo a pochi mesi il lasso di tempo in cui il nuovo Comune dovrà essere retto da un organo straordinario. Il **comma 2** 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 dell'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 5.000 abitanti, quando coinvolgano solo due comuni o più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti) per le quali il contributo è rapportato solo alla popolazione ed al territorio complessivi e fusioni "prioritarie" per le quali invece il contributo è rapportato anche al numero di Comuni, alla presenza di Comuni fino a mille abitanti e alla coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale ed eventualmente anche con il distretto socio sanitario.

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

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

Sulla base di tali criteri, come specificati nell'ambito del programma di riordino territoriale, il **comma 2** definisce la quantificazione del contributo ordinario annuale fissandolo in Euro 120.170,00 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 >1.000 abitanti	n. 2 Comuni -Goro 3.758 abit. e Mesola 6.860 abit.	€ 74.326,00 (10.618 abit x € 7,00)
Km ² complessivi	Km ² 114,61	€ 45.844,00 (114,61 km ² x € 400,00)
Contributo ordinario annuale		€ 120.170,00
Importo totale nei 10 anni		€ 1.201.700,00

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'art. 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 l'esercizio 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 gennaio 2019, d'intesa tra loro, formulino proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dall'1 febbraio 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 stanziate nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti. Il **comma 5** contiene una norma relativa alla *prorogatio* dei consiglieri comunali dei Comuni estinti in seno agli enti di secondo grado, stabilendo che i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti, conformemente all'articolo 141, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e che tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori. Il **comma 6** dispone, conformemente a quanto disposto dall'articolo 1 comma 109 della legge 7 aprile 2014 n. 56, che agli amministratori del nuovo Comune nato dalla fusione di più comuni aventi una popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano, limitatamente al primo mandato amministrativo, le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali disposizioni transitorie sono peraltro integrate con quelle più ampie contenute nella L. 56/2014 e finalizzate a supportare il nuovo Comune nato da fusione nella prima fase di avvio dello stesso. Il **comma 7** rinvia per tutto quanto non espressamente contenuto nella presente legge, alle altre leggi statali e regionali in materia di fusioni.

PROGETTO DI LEGGE**Art. 1*****Istituzione di nuovo Comune mediante fusione***

1. Ai sensi dell'articolo 15 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni), è istituito, nella Provincia di Ferrara, il Comune di Goro Mesola mediante fusione dei contigui Comuni di Goro e Mesola a decorrere dall'1 febbraio 2019.

2. Il territorio del nuovo Comune è costituito dai territori già appartenenti ai Comuni di Goro e Mesola come risultante dall'allegata cartografia.

Art. 2***Partecipazione e municipi***

1. Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del Decreto legislativo n. 267 del 2000, lo Statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità di origine, o ad alcune di esse, siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

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

Art. 3***Successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali***

1. Il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono ai preesistenti Comuni di Goro e Mesola 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 Goro e Mesola sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.

3. Il personale dei preesistenti Comuni di Goro e Mesola 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 Goro e Mesola, restano in vigore, in quanto compatibili, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge regionale n. 24 del 1996, sino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

Art. 4***Contributi regionali***

1. Nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore alla data di presentazione dell'istanza, la Regione quantifica i contributi per le fusioni in base alla popolazione e al territorio complessivi e in base al numero dei Comuni.

2. La Regione eroga al Comune di nuova istituzione un contributo ordinario annuale, di ammontare costante pari a euro 120.170,00 all'anno, per la durata complessiva di dieci anni.

3. Per i dieci anni successivi alla sua costituzione, il nuovo Comune ha priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, ferme restando le previsioni e le priorità contenute nelle programmazioni approvate dalla Commissione europea.

4. Al nuovo Comune, potranno essere prioritariamente assegnati spazi finanziari di cui all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) sulla base delle normative di riferimento.

Art. 5

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti da quanto disposto dall'articolo 4, comma 2 della presente legge, per gli esercizi finanziari 2019-2020 la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli o apportando eventuali variazioni a capitoli esistenti, nell'ambito di Missioni e Programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – spese correnti" del bilancio di previsione 2018– 2020.

2. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.

3. Per gli esercizi successivi al 2020, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Art. 6

Disposizioni transitorie

1. I Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 gennaio 2019 d'intesa tra loro, formulano proposte e adottano provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dall'1 febbraio 2019, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l'obiettivo di garantire continuità nell'accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi.

2. Il Comitato dei Sindaci dei preesistenti Comuni, istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 120, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), coadiuva il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione, a decorrere dall'1 febbraio 2019 e sino alla elezione dei nuovi organi. Tale Comitato viene consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici.

3. Ai sensi dell'articolo 1, comma 124, lett. b), della legge n. 56 del 2014, alla data di istituzione del nuovo Comune, gli organi di revisione contabile dei Comuni preesistenti decadono e, fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo Comune, le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel Comune di maggiore dimensione demografica.

4. In conformità all'articolo 1, comma 125, lettera b) della legge n. 56 del 2014, ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del Decreto legislativo n. 267 del 2000, nel Comune di nuova istituzione, per stabilire il limite degli stanziamenti dell'anno precedente si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziati nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti.

5. Ai sensi dell'articolo 1, comma 122, della legge n. 56 del 2014, in conformità all'articolo 141, comma 5, del Decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei Comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.

6. Agli amministratori del nuovo Comune, nato dalla fusione di più comuni aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano per il primo mandato amministrativo, ai sensi dell'articolo 1 comma 109 della legge n. 56 del 2014, le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

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

Fusione Comuni di Mesola e Goro



