

Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna

Seduta del 18 settembre 2012

3030 - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna" (delibera di Giunta n. 1038 del 23 07 12).

Relazione in aula del consigliere regionale Antonio Mumolo, relatore del progetto di legge

Il percorso che porta oggi quest'Aula ad esaminare l'ipotesi di Fusione dei Comuni bolognesi di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno, ha preso avvio ormai più di due anni orsono quando, su richiesta dei Comuni interessati, la Regione finanziò uno studio di fattibilità che verificasse la realizzabilità ed opportunità, in termini economici e di funzionamento, dell'ipotesi di istituzione di un unico, nuovo Comune.

Consegnato nell'aprile di quest'anno lo studio- appurata la continuità territoriale indispensabile ai sensi dell'art. 3 della l.r. 24/96 che regola il riordino territoriale e la fusione dei Comuni- afferma che esistono tutte le condizioni per ritenere fattibile ed utile una fusione dei Comuni interessati.

Si tratta infatti di un territorio già fortemente integrato ed interconnesso, che da tempo esercita in maniera associata le funzioni in materia di urbanistica, tutela e valorizzazione dell'ambiente, valorizzazione e promozione del patrimonio artistico e culturale, regolamentazione negli standard dei servizi.

I cinque Comuni, che insieme a quello di Monte San Pietro condividono l'appartenenza alla stessa Unione montana, mostrano vocazioni diverse ed in grado di compenetrarsi a maggior beneficio dell'intero territorio.

A seguito delle risultanze positive dello studio di fattibilità dunque, i cinque Comuni interessati hanno deliberato singolarmente ed a maggioranza qualificata- la stessa, per intenderci, che serve ad approvare gli Statuti comunali- di procedere nell'ipotesi di fusione, inviando istanza alla Giunta regionale affinché predisponesse il necessario progetto di legge regionale, non raggiungendo il nuovo Comune la soglia dei 50.000 abitanti necessari per potere agire autonomamente.

Questo punto deve essere chiaro a tutti, e cioè che la Regione sta agendo non su propria iniziativa, ma a sostegno della volontà liberamente espressa a maggioranza qualificata dai Consigli Comunali che sono espressione di quelle popolazioni.

Insomma, l'emanazione del progetto di legge da parte della Giunta regionale, così come l'indizione del referendum consultivo che oggi siamo chiamati a votare, è né più né meno che un atto dovuto.

Che poi la scelta trovi il pieno sostegno della Regione non è mistero per nessuno: da anni ormai perseguiamo convintamente un riordino territoriale basato sulla programmazione per area vaste, sulla gestione associata delle funzioni, sulle economie di scala.

Scelte d'altro canto rese ormai quasi indispensabili dalla contrazione delle risorse economiche che gli Enti Locali si trovano ad affrontare. E anche gli ultimi provvedimenti governativi sembrano indicare questa della gestione associata come l'unica strada veramente efficace per la riduzione dei costi di funzionamento delle Istituzioni locali.

Come rispondere infatti alla sfida di aumentare e qualificare i servizi avendo a disposizione meno risorse se non perseguendo economie di scala, eliminando le spese ridondanti, risparmiando sull'apparato gestionale e sui costi istituzionali per reindirizzare il risparmio così ottenuto sulle prestazioni?

Certo, dalla gestione associata alla fusione la strada non è né breve né obbligata. Il discrimine, come in questo caso, è dato dalla volontà liberamente espressa dai rappresentanti di quelle comunità locali.

Di qui in poi l'iter del progetto di legge è chiarito punto per punto dalla l.r.24/06. Ed in base a quel dettato normativo oggi l'Aula non si esprimerà sui contenuti del Progetto di legge ma sull'opportunità di indire il Referendum consultivo e sui quesiti a cui i cittadini dovranno rispondere.

Sul fatto che il Referendum vada indetto penso non possano sussistere dubbi: non farlo significherebbe sabotare la volontà dei Consigli comunali interessati stoppando il progetto di legge.

Quanto ai quesiti, le formulazioni che si propongono all'Assemblea sono le seguenti:

La prima, sulla volontà di procedere alla fusione, recita: " *Volete voi che i Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella provincia di Bologna siano unificati in un unico Comune mediante fusione?*".

La seconda domanda verterà invece sulla denominazione, anche questa affidata a forme consultive delle popolazioni interessate ai sensi dell'art. 133 della Costituzione.

In particolare la rosa di nomi proposti è quella scaturita dal confronto avvenuto in seno alle comunità locali e offre 4 opzioni agli elettori: *Valle del Samoggia, Valsamoggia, Samoggia, Samodia*.

La disciplina del referendum consultivo prevede che l'esito non sia vincolante per il legislatore. E' tuttavia evidente che ci impegniamo fin d'ora a dare il dovuto valore alla volontà espressa dagli elettori dei territori interessati nel loro complesso, non potendo per nessuna ragione scorporare alcun Comune dalla proposta originaria, poiché ne risentirebbe non solo l'impianto della fusione, ma verrebbero falsate anche tutte le conclusioni dello studio di fattibilità.

La nostra Regione ha scelto di non introdurre alcun tipo di quorum in caso di referendum consultivo. Nel lungo e proficuo dibattito che ha accompagnato questo

progetto di legge sono emerse posizioni contrastanti rispetto a questa decisione ed alle modalità con cui questa scelta è stata adottata, attraverso una modifica alla legge 24 introdotta dalla Finanziaria regionale per il 2012.

Due cose a tal proposito mi sembra utile sottolineare.

La prima riguarda il metodo: tale modifica è avvenuta a seguito della presenza nella nostra Regione di vari processi volontari volti alla fusione di Comuni.

Come è successo in altre Regioni che si sono trovate ad affrontare simili istanze, si è operato un intervento legislativo chiarificatore senza il quale la disciplina per lo svolgimento del referendum consultivo regionale per la fusione sarebbe stata rinvenibile soltanto in via interpretativa in quanto compatibile con la disciplina descritta per il referendum abrogativo. Infatti nel 1996, quando fu emanata la legge 24, la disciplina di riferimento per il referendum era solo quella del referendum abrogativo.

La seconda riguarda il merito, ovvero la scelta di non introdurre quorum. Si tratta di una decisione attentamente ponderata, dettata dalla volontà di fare esprimere il numero massimo di cittadini possibile.

Non si tratta in questo caso infatti di esprimere un voto che incide in maniera diretta sulla norma, come avviene nel caso del referendum abrogativo dove proprio per questo il mancato raggiungimento del quorum può esprimere una precisa intenzione.

Il referendum consultivo ha lo scopo di chiedere un parere, di sondare una volontà e non ha ripercussioni dirette sulla decisione finale. Quindi il quorum in questo caso sarebbe controproducente e fuorviante.

Ovviamente le opinioni in questo caso possono essere diverse. Una norma statale non esiste e le Regioni sono intervenute sul punto in ordine sparso.

Il solo dato certo che posso presentare è che nell'unico referendum consultivo fatto a livello nazionale, quello del 1989 sul Conferimento del mandato costituente al Parlamento Europeo, non fu stabilito alcun quorum.

E vengo infine all'esame del testo, la cui formulazione finale, che sarà eventualmente approvata da quest'Aula solo dopo il referendum, si è giovata del contributo in Commissione di diversi consiglieri che sono intervenuti con emendamenti, molti dei quali approvati.

Il Progetto di legge si compone di 7 articoli e istituisce dunque un nuovo Comune che conterà circa 30.000 abitanti e 180 km di superficie.

L'**articolo 1** prevede l'istituzione del nuovo Comune nella Provincia di Bologna, mediante fusione dei cinque Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio, Savigno, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ne stabilisce nome, che sarà quello che scaturirà dall'esito referendario, ed i nuovi confini territoriali, dati dalla somma di quelli degli attuali cinque Comuni.

La decorrenza al 1 gennaio del 2014 permette di semplificare l'adozione di una serie di atti, soprattutto di natura economico-finanziaria, e di programmare le prime elezioni del nuovo Comune in coincidenza con la tornata elettorale amministrativa generale del 2014, riducendo al minimo il lasso di tempo in cui il nuovo Comune dovrà essere retto da un organo straordinario.

L'**articolo 2** assicura che siano previste adeguate forme di partecipazione alle comunità originarie e decentramento di servizi attraverso la possibilità di istituire Municipi. Qui la Commissione è intervenuta con un emendamento che ha spostato questa possibilità lasciata in seno al nuovo Statuto comunale a necessità dettata da legge regionale.

L'**articolo 3** regola la successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali, che passeranno al nuovo Comune, così come i beni demaniali e patrimoniali ed il personale dei preesistenti Comuni

Al comma 4, anch'esso oggetto di emendamento in Commissione, si prevede che i provvedimenti e gli atti amministrativi di contenuto generale dei Comuni di origine, compresi gli strumenti urbanistici, resteranno vigenti nei rispettivi territori fino a quando non vi provvederà il nuovo Comune. Analogo discorso per i Regolamenti comunali.

L'**articolo 4** contiene una serie di norme di salvaguardia che regolano le dinamiche interne all'Unione montana di cui i cinque Comuni originari fanno parte insieme al Comune di Monte San Pietro.

In particolare si stabilisce che i benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali permangano in capo ai territori montani.

Dal 1° gennaio 2015, salvo anticipato scioglimento dell'Unione, tutte le funzioni regionali in materia di sviluppo della montagna già delegate all'Unione di Comuni saranno delegate al nuovo Comune, che le eserciterà anche per il territorio del Comune di Monte San Pietro con il quale dovrà coordinarsi preventivamente attraverso un Comitato permanente dei Sindaci e sarà conseguentemente destinatario delle eventuali risorse statali e regionali già destinate all'Unione di Comuni della Valle del Samoggia per l'esercizio di tali funzioni.

In caso di scioglimento dell'Unione di Comuni, scelta di esclusiva competenza comunale, il Comune di nuova istituzione ed il Comune di Monte San Pietro disciplineranno gli aspetti successivi

Infine l'articolo istituisce un Osservatorio regionale del processo di fusione dei Comuni, composto da funzionari del nuovo Comune e da funzionari regionali, allo scopo di monitorare gli effetti che scaturiscono dal processo di fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale ed il concreto impatto del processo di fusione sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese.

Fra i compiti dell'Osservatorio rientrano la ricognizione delle criticità di natura amministrativa, burocratica e organizzativa, la proposizione agli enti competenti di congrue soluzioni operative, la previsione di periodiche relazioni dell'Osservatorio agli organi di governo della Regione e del nuovo Comune.

Stante l'art. 16 della l.r. 10/08 *Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni*, l'**articolo 5** dispone la concessione dei contributi regionali al nuovo Comune.

Si tratta di un contributo ordinario della durata complessiva di quindici anni, ammontante a 705.000 euro per i primi dieci anni e a 210.000 euro negli ultimi cinque anni, e di un contributo straordinario in conto capitale, a titolo di compartecipazione alle spese iniziali, della durata di tre anni e pari a 300.000 euro all'anno. Inoltre, sempre a norma della l.r. 10/08, per i dieci anni il nuovo Comune avrà priorità assoluta nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali.

Per evitare poi che la scelta di procedere a fusione penalizzi i Comuni originariamente associati, si prevede che il nuovo Comune sia equiparato ad una Unione di Comuni ai fini dell'accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di Comuni, ad eccezione che per i contributi regolati dal programma di riordino territoriale.

Inoltre la Regione si impegna, compatibilmente con le norme in vigore, a supportare il nuovo Comune anche mediante cessione di quota del Patto di stabilità territoriale.

L'**articolo 6** istituisce nuovi capitoli di bilancio per il finanziamento della presente legge.

Infine, l'**articolo 7** contiene disposizioni volte a regolare la fase transitoria, dall'istituzione del nuovo Comune fino alle elezioni amministrative del 2014.

Dalla data di istituzione del nuovo Comune verrà nominato un Commissario governativo fino all'elezione degli organi del Comune di nuova istituzione.

I Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2013, d'intesa tra loro, formuleranno proposte e provvedimenti per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2014. Viene infine istituito un organismo consultivo composto dai Sindaci dei preesistenti Comuni di origine, con il compito di collaborare con il Commissario governativo e fornire ausilio allo stesso nella fase istitutiva del nuovo Comune.

Antonio Mumolo

Consigliere regionale

Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna