

RELAZIONE DEL CONSIGLIERE ANTONIO MUMOLO

RELATORE DELLA COMMISSIONE

Grazie Presidente,

Il presente progetto di legge nasce da una precisa richiesta, avanzata dai Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, entrambi ricompresi dal 2005 nell'Unione di comuni del Rubicone, e che nel 2011 avevano richiesto e ottenuto un contributo regionale per l'elaborazione di uno studio circa la fattibilità preordinato a verificare vantaggi e svantaggi della fusione che si prospettava tra i tre Comuni aderenti all'Unione. Successivamente uno dei tre Comuni, Gatteo, ha ritenuto di non proseguire nel percorso di fusione, mentre gli altri due, dopo avere aggiornato autonomamente lo studio di fattibilità in relazione a tale nuova situazione, hanno deciso di procedere comunque inoltrando l'istanza alla Giunta regionale affinché avviasse l'iter per la loro fusione.

In realtà della fusione di questi comuni se ne parla da molto più tempo, circa 20 anni.

L'Assemblea legislativa, nell'esaminare il progetto di legge che dispone la suddetta proposta di fusione, deve attenersi alle procedure dettate dalla legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di comuni).

Nel caso specifico, il procedimento legislativo di fusione ha preso avvio con una iniziativa legislativa della Giunta regionale a seguito della richiesta avanzata congiuntamente dalle due amministrazioni comunali, impossibilitate ad esercitare direttamente l'iniziativa legislativa per la fusione poiché non raggiungono complessivamente la soglia dei 50.000 abitanti, richiesta dallo Statuto regionale per l'iniziativa popolare. Ai sensi dell'articolo 8, comma 2 della legge regionale n. 24 del 1996, tale istanza, corredata delle deliberazioni dei Consigli comunali (Savignano sul Rubicone n. 79 del 9 ottobre 2012 e San Mauro Pascoli n. 41 del 9 ottobre 2012) e del ricordato studio di fattibilità, è pervenuta alla Regione il 22 ottobre 2012.

La Giunta regionale, aderendo all'istanza assunta dai Comuni interessati nel rispetto dei quorum deliberativi previsti (entrambe le delibere sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati), ha approvato, con deliberazione n. 1988 del 17 dicembre 2012, il progetto di legge "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli nella Provincia di Forlì-Cesena" (oggetto assembleare 3484), previo accertamento della sussistenza di tutti i presupposti di forma e di sostanza necessari al fine di attivare la procedura di fusione.

Vorei sottolineare questo punto, 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.

La Regione ha scelto da tempo in modo convinto di affiancare e sostenere le sfide per le fusioni lanciate dai Comuni dell'Emilia-Romagna. Si tratta di progetti importanti, utili e in grado di mettere i nostri Comuni nelle condizioni di mantenere quantità e qualità dei servizi ai cittadini, nonostante si sia ridotta la disponibilità delle risorse pubbliche.

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 offerte alla collettività?

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 singoli articoli del Progetto di legge ma sull'opportunità di indire il Referendum consultivo e sui quesiti a cui i cittadini dovranno rispondere.

Il progetto di legge regionale è stato pubblicato nel Supplemento Speciale del Bollettino Ufficiale della Regione n. 172 del 18 dicembre 2012. Il Presidente dell'Assemblea legislativa ha provveduto, il 18 dicembre 2012, ad inviare la richiesta di parere alla competente Provincia di Forlì-Cesena, ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale n. 24 del 1996. Tale parere è stato reso con deliberazione n. 13 del 21 gennaio 2013 del Consiglio della Provincia di Forlì-Cesena, acquisita in data 4 febbraio 2013; la Provincia si è espressa, con 17 voti favorevoli e 9 contrari, in senso positivo.

Il progetto di legge regionale è stato poi iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa ed assegnato alla Commissione Assembleare competente. La Commissione Assembleare Bilancio, Affari generali ed istituzionali si è riunita, in sede referente, nelle sedute del 26 febbraio e del 5 marzo 2013, al fine esaminare il progetto di legge, il parere pervenuto e la proposta di delibera di indizione del referendum da parte dell'Assemblea Legislativa.

La finalità perseguita dai Comuni interessati è apparsa alla Commissione meritevole di approvazione e coerente con l'esigenza di promuovere un equilibrato sviluppo del territorio. Tale obiettivo, come risulta dallo studio di fattibilità, al quale si è rinviato come espressamente indicato nelle richiamate deliberazioni dei Consigli comunali, è rappresentato dalla prospettiva di raggiungere migliori economie di scala, una specializzazione e qualificazione dei servizi ed una massa critica sufficiente per sviluppare anche servizi ulteriori. La

proposta di fusione sembra, dunque, migliorativa dal punto di vista qualitativo e quantitativo dei servizi svolti dalle attuali due amministrazioni ed è stata presentata quale strumento di risposta adeguato alla costante evoluzione del quadro normativo e finanziario che sempre più grava sugli enti locali.

E vengo infine all'esame del testo, la cui formulazione finale sarà eventualmente approvata da quest'Aula solo dopo il referendum.

Il Progetto di legge si compone di 7 articoli e istituisce dunque un nuovo Comune che conterà circa 30.000 abitanti **ed una estensione di circa 40 chilometri quadrati, con una densità abitativa dunque molto alta.**

L'**articolo 1** è composto da tre commi. Il **comma 1** prevede l'istituzione del nuovo Comune nella Provincia di Forlì-Cesena, mediante fusione dei due Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, a decorrere dal 1° gennaio 2014. La scelta della data di decorrenza del 1° gennaio 2014 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 2014, 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'art. 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 (Rubicone Pascoli, Pascoli Rubicone, Rubiconia Pascoli, Rubicone pascoliano, Pascoli Valle Rubicone) 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 che lo Statuto del nuovo Comune può prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, nonché l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse, prevedendo anche organi eletti a suffragio universale diretto. Il **comma 2** precisa altresì che agli amministratori dei municipi si applica la disciplina sullo *status* 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'art. 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**). 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. Il **comma 5** dispone l'applicazione dei regolamenti comunali negli ambiti territoriali dei rispettivi Comuni di origine, fino all'esecutività dei regolamenti del nuovo Comune. Tale comma precisa, altresì, che i regolamenti dell'Unione dei Comuni del Rubicone per funzioni o servizi già conferiti dai singoli Comuni continuano ad applicarsi al nuovo Comune, fino a eventuali diverse discipline adottate dal nuovo Comune a seguito di revoche dei conferimenti all'Unione.

L'**articolo 4** si compone di due commi e contiene una serie di norme di salvaguardia che si giustificano in ragione del fatto che i due Comuni interessati dal processo di fusione appartengono ad una Unione di Comuni, di cui continua a fare parte il Comune di Gatteo. Il **comma 1** considera l'ipotesi dello scioglimento dell'Unione dei Comuni del Rubicone che rimarrebbe formata da due Comuni (il nuovo Comune e Gatteo), limitandosi, nel rispetto dell'autonomia comunale, a prevedere che il Comune di nuova istituzione ed il Comune di Gatteo disciplineranno gli aspetti successivi inerenti alla gestione dei servizi associati e che, in mancanza di tale disciplina condivisa, come è previsto dalla disciplina generale in materia, i Comuni succederanno all'Unione Comuni del Rubicone in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicheranno i principi della solidarietà attiva e passiva. Il **comma 2** 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. Sono rinviate altresì ad un successivo atto della Giunta regionale le modalità di funzionamento e la composizione dell'Osservatorio, prevedendo anche la partecipazione di funzionari di altre amministrazioni, sulla base di accordi con i competenti organi, nonché i suoi compiti, tra i quali prioritario rilievo assume la ricognizione delle criticità di natura amministrativa, burocratica e organizzativa e la proposizione agli enti competenti di congrue soluzioni operative e, infine, la previsione di periodiche relazioni dell'Osservatorio agli organi di governo della Regione e del nuovo Comune.

L'**articolo 5** dispone la concessione dei contributi regionali nel rispetto ed in parziale aggiornamento dei criteri individuati dall'art. 16 della l.r. 30 giugno 2008, n. 10, precisando, al **comma 1**, che i criteri di quantificazione sono dati dalla popolazione e dal territorio complessivi, dal numero dei Comuni e dal volume complessivo delle

spese correnti. Sulla base di tali criteri, come specificati nell'ambito del programma di riordino territoriale ai sensi del citato art. 16, il **comma 2** definisce la quantificazione del contributo ordinario della durata complessiva di quindici anni, fissandolo in 450.000 euro per i primi dieci anni successivi alla fusione e in 135.000 euro per gli ultimi cinque anni. La *ratio* dell'andamento decrescente del contributo regionale va individuata nell'esigenza di accompagnare gradualmente il nuovo Comune verso la piena autosufficienza finanziaria, nel nuovo assetto amministrativo e dei servizi a regime, nella prospettiva secondo cui tale nuovo equilibrio dovrebbe auspicabilmente essere raggiunto entro il secondo mandato della nuova amministrazione comunale. Oltre al contributo ordinario è previsto anche un contributo straordinario in conto capitale, a titolo di compartecipazione alle spese iniziali, della durata di tre anni e pari a 150.000 euro all'anno, ai sensi dell'art. 16, comma 4 della legge regionale n. 10 del 2008 (**comma 3**). Il **comma 4** conferma per il nuovo Comune, per i dieci anni successivi alla sua costituzione, priorità assoluta nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, come già previsto dall'articolo 16, comma 6, della legge regionale n. 10 del 2008 e lo equipara 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. Tale previsione intende non privare il Comune di nuova istituzione, che nasce da una Unione di Comuni, della possibilità di accedere a contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di Comuni; la fusione infatti realizza al massimo grado l'intercomunalità, assai più di quanto non possa conseguirsi attraverso altri modelli associativi. Il **comma 5** impegna altresì la Regione, ove compatibile con le norme in vigore, a supportare il nuovo Comune anche mediante cessione di quota del patto di stabilità territoriale di cui alla legge regionale 23 dicembre 2010, n. 12 (Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna), anche ai fini dell'ottimizzazione degli investimenti finanziari di sostegno previsti dall'intero articolo 5.

L'**articolo 6** rappresenta una norma finanziaria che prevede che, ai sensi dell'art. 37, della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, agli oneri derivanti dall'applicazione della legge di fusione si provvede con l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli, che verranno dotati della necessaria disponibilità.

Infine, l'**articolo 7** contiene disposizioni volte a regolare la fase transitoria, dall'istituzione del nuovo Comune fino alla prima elezione dei relativi organi, nella tornata elettorale del 2014. Il **comma 1** prevede che i Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2013, d'intesa tra loro, formulino proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2014, 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** istituisce 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.

La Commissione, valutato favorevolmente il suddetto percorso di fusione, ha quindi ritenuto opportuno dare ulteriore corso all'iter legislativo proponendo all'Assemblea legislativa di proseguire nella procedura deliberando, prima di dar corso alla definitiva decisione sulla legge di fusione, l'indizione della consultazione della popolazione interessata tramite referendum consultivo ai sensi dell'articolo 11 della citata legge regionale n. 24/1996. Scopo principale di tale consultazione è rappresentare al legislatore regionale, prima che decida definitivamente nel merito, qual è la volontà delle popolazioni interessate.

In merito al referendum consultivo per la fusione di comuni, si precisa che la disciplina della legge regionale n. 24 del 1996, ai fini della validità della consultazione, non richiede né quorum deliberativo né quorum partecipativo (l'art. 12, comma 9, come modificato dall'art. 36, legge regionale n. 21 del 2011, precisa espressamente che il

referendum consultivo è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato).

Dall'articolo 12, comma 1 della stessa legge regionale n. 24 del 1996 si deduce che la deliberazione dell'Assemblea legislativa, nella quale si sostanzia la decisione di indire il referendum consultivo, deve contenere due definizioni essenziali:

- a) il quesito da sottoporre agli elettori;
- b) l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati a votare.

In merito alla lettera a), si sottopone alla valutazione dell'Assemblea legislativa la definizione nei seguenti termini dei due quesiti da sottoporre alla consultazione popolare con riferimento al progetto di legge esaminato:

“1) Volete voi che i Comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli nella Provincia di Forlì Cesena siano unificati in un unico Comune mediante fusione?

2) Con quale dei seguenti nomi volete sia denominato il nuovo Comune?

- a) Rubicone Pascoli;
- b) Pascoli Rubicone;
- c) Rubiconia Pascoli;
- d) Rubicone pascoliano;
- e) Pascoli Valle Rubicone.”

In merito alla lettera b), ovvero alla definizione dell'ambito territoriale con conseguente individuazione della popolazione concretamente interessata alla fusione, si rileva che l'art. 11 della legge regionale n. 24 del 1996 al comma 2, lettera a) prevede che, ai fini della consultazione prevista dall'articolo 133, comma 2 della Costituzione,

per popolazione interessata si intenda “tutti gli elettori dei Comuni interessati”, e al comma 2 bis prevede che “Fra gli elettori dei Comuni interessati sono inclusi i residenti che siano cittadini di uno dei paesi appartenenti all’Unione europea, che votano ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197”.

La Commissione ha dunque dato mandato al relatore del progetto di legge regionale di proporre all’Assemblea legislativa di adottare la deliberazione di indizione del referendum del tenore di quella allegata alla presente relazione.

Propongo pertanto all’assemblea, all’esito della discussione generale, di adottare la suddetta delibera