

**PROGETTO DI LEGGE D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE RECANTE "ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI DI CAMINATA, NIBBIANO E PECORARA NELLA PROVINCIA DI PIACENZA"**

**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 tre Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara nella Provincia di Piacenza.**

I Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara sono Comuni tra loro contigui posti nella provincia di Piacenza e ricompresi nel distretto socio sanitario di "Ponente". I Comuni di Nibbiana e Pecorara, poi, appartengono all'Unione "Comuni Valle del Tidone" alla quale hanno trasferito diverse funzioni tra le quali il personale, la protezione civile e la polizia municipale.

I tre Comuni hanno una superficie complessiva di circa 100 Km<sup>2</sup> per un totale di circa 3000 abitanti. Nell'intento di fronteggiare efficacemente le difficoltà derivanti dalla situazione di crisi economica e sociale in atto, tenuto conto, da un lato, della molteplicità ed eterogeneità delle funzioni da esercitare e dall'altro, anche, della necessità di garantire comunque lo sviluppo dei territori, i tre Comuni hanno commissionato alla società SCS Azioninnova s.p.a la realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione. Lo studio

ha avuto l'obiettivo di evidenziare i "vantaggi potenziali" - di carattere economico, strategico e qualitativo – della fusione così come i "possibili problemi" derivanti dalla realizzazione di tale processo.

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara 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 tre Sindaci (prot. n. 3966 del 28/07/2016) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 28/07/2016 prot. PG/2016/0555317; all'istanza è stata allegata la delibera del Consiglio comunale di Caminata n. 14 del 23/07/2016, la delibera del Consiglio comunale di Nibbiano n. 18 del 22/07/2016 e la delibera del Consiglio Comunale di Pecorara n. 10 del 23/07/2016, tutte approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati così come previsto dalla l.r. 24/1996 che richiama il D.Lgs 267/2000 articolo 6 comma 4.

A tali delibere 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 fusione è stata considerata dai Comuni l'opzione più valida per poter adempiere all'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali di cui all'articolo 14 comma 28 D.L. 78/2010 e s.m.i garantendo al contempo servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati per i cittadini e consentendo una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica. Evidenti inoltre i vantaggi in termini di economie di scala nella riorganizzazione unitaria dell'amministrazione e i benefici, anche economici, legati al processo di fusione.

E' stata valutata positivamente sia la possibilità di mettere insieme risorse e competenze utili per rispondere al meglio alle sollecitazioni e ai bisogni del territorio, sia la possibilità di garantire una sostanziale omogeneizzazione delle politiche di pianificazione e di programmazione in un'ottica di sviluppo e crescita sia economica che culturale.

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 "Istituzioni di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara nella provincia di Piacenza" 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 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 favorevole.

### **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 tre Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara afferiscono alla Provincia di Piacenza e sono tra loro contigui, come risulta dalle allegate rappresentazioni cartografiche.

I confini del nuovo comune generato dalla fusione dei comuni di Caminata, Pecorara e Nibbiano della Provincia di Piacenza, 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 perimetro di 77,30 Km.

Si posiziona geograficamente nella provincia di Piacenza a cui appartiene. Confina con i comuni di Ziano Piacentino, Borgonuovo Val Tidone, Pianello Val Tidone, Piozzano, Travo e Bobbio della stessa provincia di Piacenza e i comuni di Santa Maria della Versa, Golferenzo, Volpara, Canevino, Ruino, Zavattarello e Romagnese della provincia di Pavia della Regione Lombardia.

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

Comuni	Residenti all'1/1/2015	Superficie in Km <sup>2</sup>	Abitanti per Km <sup>2</sup>
Caminata	252	3,17	79,5
Nibbiano	2179	43,92	49,61
Pecorara	732	53,77	13,61
Totale	3163	100,86	31,36

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 una prima introduzione ed una analisi del quadro legislativo di riferimento per le fusioni, esamina nell'ordine:

- le dimensioni ambientali, storiche e culturali della fusione;**

- le risorse economiche;**

- la gestione del personale;**

- le determinanti della fusione;**

### **-le prospettive e gli obiettivi per il futuro.**

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

Partendo dagli aspetti socio-demografici dei tre Comuni, lo studio, dettagliati i profili storici di ciascuno di questi, esamina i dati inerenti alla popolazione ovvero la distribuzione della stessa sul territorio (evidenziando peraltro che nel territorio complessivo dei tre Comuni sono presenti n. 27 frazioni), la differenziazione per fasce d'età e la presenza in essa di stranieri residenti. L'obiettivo è individuare le azioni necessarie a garantire un adeguato presidio sul territorio, rilevare l'impatto della fusione sul sistema sociale (ad es. su quello lavorativo e/o sanitario) e studiare la correlazione tra le dinamiche demografiche e l'evoluzione economica e produttiva del territorio (si ravvisa infatti che il processo di contrazione demografica e il precoce invecchiamento della popolazione residente è correlato al relativo calo degli addetti al settore agricolo e alla conseguente accentuazione del fenomeno della concentrazione degli abitanti nei centri abitati maggiori da un lato e alla diminuzione dei residenti nelle campagne dall'altro).

Con riguardo agli aspetti socio-economici, vengono esaminati i valori medi dei redditi dei residenti nei tre Comuni (p. 25) al fine di individuare punti di omogeneità e differenze rilevanti nella strutturazione delle previsioni di entrata nel nuovo ente. Il sistema economico e produttivo locale dei tre Comuni fa leva su una vocazione agricola e commerciale del territorio. La densità imprenditoriale maggiore è concentrata nel comune di Nibbiano (motivo per il quale viene individuato come possibile centro aggregatore) ma, anche considerando il dato congiunto a quello degli altri due Comuni di Caminata e Pecorara, la densità imprenditoriale che risulterebbe in capo al nuovo ente post-fusione sarebbe comunque inferiore rispetto all'area di riferimento dei Comuni della collina piacentina.

Si evidenzia invece una sostanziale complementarietà tra i tre Comuni per quanto riguarda la presenza sul territorio dei servizi (scuole, centri per l'impiego etc) e delle infrastrutture viarie, così come, dal punto di vista degli ambiti di programmazione sovracomunale, si osserva l'appartenenza dei tre Comuni ai medesimi ambiti.

*"Dal punto di vista della distribuzione sul territorio dei centri abitati e della popolazione" lo studio evidenzia il fatto che "il comune di Nibbiano risulterebbe centrale nella funzione di sede operativa del futuro Ente (.....) tuttavia, in considerazione delle numerose frazioni dei tre territori comunali si evidenzia l'opportunità di mantenere una sede municipale con funzioni di sportello decentrato, e di raccordo con i centri abitati dell'area comunale del nuovo Ente".*

Per quanto concerne le **risorse economiche** vengono esaminati i bilanci consultivi dei tre Comuni relativi all'anno 2014 - resi disponibili dal SIOPE (il sistema informativo delle operazioni degli Enti pubblici della Banca d'Italia) - e le risultanze dell'analisi svolta dal SOSE tramite il progetto Open Civitas (finalizzato a determinare i fabbisogni standart per gli enti locali). L'obiettivo è di riuscire a valutare i fattori di criticità e le opportunità in ragione di alcuni indicatori quali il livello di indebitamento, l'equilibrio di parte corrente, la situazione patrimoniale, la pressione tributaria in rapporto alla spesa corrente pro-capite, la gestione dei residui e le spese per funzioni. Le conclusioni alle quali perviene lo studio sono nel senso di "rilevare il critico posizionamento dei tre Enti, i quali, a fronte di

una spesa molto vicina alla media, offrono meno servizi rispetto agli enti con caratteristiche simili del territorio nazionale. E' da rilevare, in particolare, che la maggiore spesa riguarda, oltre ai servizi di viabilità, proprio quei servizi a maggior impatto sui bisogni primari della popolazione, quali i servizi sociali. Sotto questo aspetto il rafforzamento istituzionale degli Enti tramite un percorso di fusione, e la possibilità di investimento garantita dai contributi Regionali per la riorganizzazione, potrà essere un ottimo volano per lo sviluppo dei servizi alla Comunità." (pag. 50).

Altro aspetto preso in esame dallo studio di fattibilità è la **gestione/ organizzazione del personale** (che nei tre enti ammonta complessivamente a n.16 risorse). Si precisa che nel nuovo ente non potranno coesistere funzioni di responsabilità sovrapposte o coincidenti (con una contestuale riduzione dei responsabili di servizio e posizioni organizzative) ma si dovrà, viceversa, puntare ad una maggiore specializzazione del personale a disposizione formandolo per gestire in modo più efficace non solo le proprie funzioni ma anche adempimenti normativi, progettualità e servizi innovativi.

Per favorire uno sviluppo efficace del processo di fusione vengono poi evidenziati i punti nodali da presidiare (ovvero le c.d. "determinanti della fusione"). Tra le prime operazioni da compiere vi è la definizione della macrostruttura del nuovo ente (che non può non tener conto dei vincoli e delle limitazioni della finanza pubblica e che deve partire necessariamente dalle risorse, umane ed economiche a disposizione) e la gestione delle risorse umane. Viene posta attenzione al tema dei procedimenti amministrativi in corso (ritenendo di dover trovare delle regole condivise proprio per la soluzione di quei procedimenti che si sviluppano "a cavallo tra i tre Comuni e il nuovo ente") e dei regolamenti, oltre che al tema delle aliquote, delle imposte e delle tariffe soprattutto quando rispetto a queste si possa creare una situazione "pre fusione" di evidente disparità tra le comunità di riferimento. Si sottopone poi il tema della gestione del patrimonio con l'analisi dell'indebitamento (sia dei singoli enti che del nuovo ente così come risultante dal nuovo bilancio di previsione di quest'ultimo), la gestione dei residui, le partecipazioni societarie ed infine la necessaria ridefinizione del sistema informativo.

Nell'analisi di quelle che sono le determinanti per la fusione viene inoltre ricompresa la parte relativa ai contributi sia statali che regionali di cui viene fatta una prima quantificazione.

Lo studio prosegue poi elencando le prospettive e gli obiettivi legati alla fusione, intesa quale progetto di gestione del cambiamento e strumento attraverso il quale garantire una miglior risposta alle esigenze sempre più complesse del territorio. Si precisa che "La costituzione di un Comune unico potrebbe infatti offrire un contesto favorevole ad una armonizzazione delle politiche di sviluppo ed a una programmazione uniforme per il territorio, con sicure ricadute positive sul tessuto sociale, produttivo ed ambientale." Si evidenzia in particolare la necessità di supportare le attività economiche già presenti sul territorio favorendo al contempo l'insediamento di nuove e si propone uno sviluppo del turismo quale "volano" per la creazione di valore aggiunto e sviluppo economico e sociale. La nascita del nuovo Comune consentirebbe:

1) di ridurre gli sforzi necessari per la progettazione ed erogazione di servizi e attività (lo studio già propone la "territorializzazione " nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza

mediante la creazione di sportelli in grado di potenziare anche il rapporto con le numerose frazioni esistenti sul territorio);

2) di ridurre i costi e gli investimenti per beni di consumo;

3) di ottenere una maggior efficienza nell'organizzazione del Comune (tramite una risposta amministrativa più qualificata per le diverse esigenze mostrate dai cittadini e fornita da personale adeguatamente formato e specializzato).

Lo studio mette però in guardia anche dalle possibili criticità derivanti dalla nascita del nuovo Comune in particolare per ciò che riguarda i possibili problemi di relazione tra le comunità costituenti il nuovo soggetto istituzionale o la percezione di una mancanza di rappresentanza da parte, soprattutto, delle comunità più decentrate; l'invito è chiaramente nel senso di governare e risolvere tali criticità cercando di comprendere a fondo il problema e proponendo, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi "in grado di generare soluzioni possibili e condivise". Allo stesso modo dovranno essere affrontate anche le difficoltà legate ad aspetti più propriamente tecnologici come l'armonizzazione dei sistemi informatici e di telecomunicazione (ICT).

Il dato rilevante però è che, nelle considerazioni finali dello studio di fattibilità, si precisa come " ... non esistono disomogeneità distintive tali da poter annoverare punti di debolezza capaci di inficiare il processo di fusione; altresì non si è rilevato un corpo di minacce capace di bloccare – con ragionevole certezza – i benefici attesi dal processo di fusione."

In considerazione di tutto quanto premesso lo studio procede elencando tutte le azioni atte a massimizzare le opportunità e ridurre rischi e criticità; in tal senso viene esplicitata la necessità di mettere in atto azioni atte a presidiare:

**la comunicazione**, sia interna (ovvero tra i dipendenti delle tre amministrazioni coinvolte) che esterna (ovvero rivolta ai cittadini delle tre amministrazioni);

**la gestione delle resistenze** (con strumenti di programmazione, logiche di sviluppo incrementali, strumenti decisionali inclusivi etc);

**l'esatta determinazione delle scelte e un piano di implementazione delle azioni** (sul presupposto che lo studio di fattibilità non rappresenta infatti lo spazio delle future scelte strategico-organizzative del nuovo Ente, si ritiene necessario che venga predisposto "*un documento di fattibilità di dettaglio capace di indicare puntualmente le azioni che verranno sviluppate per il raggiungimento dei benefici attesi*").

A fronte di tali azioni, i risultati attesi ed evidenziati dallo studio sono:

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

- minori costi di struttura grazie alla riduzione delle sedi municipali;

- incremento quantitativo (più ore) e miglioramento qualitativo del livello di accessibilità al pubblico attraverso la messa in rete delle risorse e l'adozione di logiche di polifunzionalità nel personale;

- garanzia di un servizio omogeneo e qualitativamente elevato in tutto il territorio;

- possibilità di realizzare investimenti in nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti;

- professionalità adeguate per gestire in modo più efficace funzioni specialistiche, adempimenti normativi, progettualità e servizi innovativi e attività di programmazione di area vasta;
- maggiore “peso istituzionale” del nuovo Ente nell’Unione.

## **5. Illustrazione dei contenuti del progetto di legge regionale.**

Il progetto di legge regionale si compone di sette articoli.

L’articolo 1 è composto da quattro commi. Il comma 1 prevede l’istituzione del nuovo Comune nella Provincia di Piacenza, mediante fusione dei tre Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara a decorrere dal 1° gennaio 2018. 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 2018, 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 (Penica, Penica Val Tidone, Alta Val Tidone, Altavaltidone, Corte Val Tidone, Valtidone Alta, Monte Aldone, Montaldone, Rio Molato, Chiusa Val Tidone) 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). Il comma 3 fa salvi, altresì, tutti i diritti dei preesistenti Comuni sul personale già comandato o trasferito ad altri enti.

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** garantisce il permanere in capo ai territori montani (qual'è il Comune di Pecorara), dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. Il Comune di nuova istituzione verrà pertanto definito montano ai sensi dell'articolo 1 comma 5 dell' l.r. 2/2004.

L'**articolo 5** 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 le nuove disposizioni occorre peraltro distinguere tra fusioni "ordinarie" (ovvero quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5000 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:

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 107.225 di ammontare costante per una durata complessiva di dieci anni.

Di seguito il calcolo del contributo regionale annuale, della durata di 10 anni, secondo i criteri della citata DGR 379/2016, Allegato A:

Criteri	Dati relativi ai Comuni	Importo contributo
n. Comuni con popolazione < 1000 abitanti	n. 2 Comuni – 984 abitanti	€. 39.360 (984 abit. x €.40)
n. Comuni con popolazione	n. 1 Comune - 2179	€. 17.432



>1000 abitanti		(2179 abit x €. 8)
Kmq complessivi	Kmq 100,865	€. 50.432,5 (100,865 kmq x €. 500)
Contributo ordinario annuale		€. 107.224,5
Importo totale nei 10 anni		€. 1.072.245

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 - 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 4 , dispone che al nuovo Comune in quanto istituito per fusione si applichi l'articolo 1 comma 729 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), il quale dispone che "Gli spazi finanziari ceduti dalla regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011".

L'articolo 6 prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contributi previsti dall'articolo 5, commi 2, per l'esercizio finanziario 2018 mediante specifici accantonamenti iscritti nel fondo speciale destinato alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi in corso di approvazione mentre, per gli esercizi successivi al 2018, 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 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 2018. Il comma 1 prevede che i Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2017, d'intesa tra loro, formulino proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2018, 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. 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, inconferibilità 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.

## **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 Piacenza, un unico Comune mediante fusione dei contigui Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara, a decorrere dal 1° gennaio 2018.
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 Caminata, Nibbiano e Pecorara 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 Caminata, Nibbiano e Pecorara, 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 Caminata, Nibbiano e Pecorara sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.
3. Il personale dei preesistenti Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara 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 Caminata, Nibbiano e Pecorara, 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**

##### **Norme di salvaguardia**

L'istituzione del nuovo Comune non priva i territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. Ai fini dell'attuazione della legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (Legge per la montagna), e in parziale deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della suddetta legge, il Comune di nuova istituzione è definito montano limitatamente ai suoi territori individuati come zone montane dalla Giunta regionale con la propria deliberazione n. 1734 del 2004, attuativa della legge regionale n. 2 del 2004, e accede ai benefici di legge in relazione alla popolazione e alla superficie dei suddetti territori.

#### **Art. 5**

##### **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 107.225 euro all'anno, per la durata complessiva di dieci anni.

3. Per i dieci anni successivi alla sua costituzione, il nuovo Comune:

a) 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;

b) è 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.

4. Al nuovo Comune, in quanto istituito per fusione, si applica l'articolo 1, comma 729, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) nel rispetto delle condizioni dettate dall'articolo 1, comma 728, della legge suddetta.

#### **Art. 6**

## Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti da quanto disposto dall'articolo 5, comma 2 della presente legge, per l'esercizio finanziario 2018 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 2016 – 2018.
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 2018, 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. 7**

### Disposizioni transitorie

1. I Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2017 d'intesa tra loro, formulano proposte e adottano provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2018, 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 2018 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. 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.

## **SCHEDA TECNICO FINANZIARIA**

### **Art. 1 Istituzione di nuovo Comune mediante fusione**

Il presente articolo contiene una disciplina di tipo regolativo.

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

Il presente articolo contiene una disciplina di tipo regolativo.

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

Il presente articolo contiene una disciplina di tipo regolativo, che non comporta alcun onere a carico del bilancio regionale.

### **Art. 4 Norme di salvaguardia**

Il presente articolo contiene una disciplina di tipo regolativo, che non comporta alcun onere a carico del bilancio regionale.

### **Art. 5 Contributi regionali e quantificazione**

Il comma 1 contiene il rinvio alla disciplina dei criteri per la quantificazione del contributo ordinario annuale regionale mentre il comma 2 dispone l'esatta quantificazione di tale contributo, previsto per la durata complessiva di 10 anni, in capo al nuovo Comune istituito mediante fusione.

Di seguito il calcolo del contributo ordinario annuale, della durata di 10 anni, secondo i criteri della DGR 379/2016, Allegato A:

Criteri	Dati relativi ai Comuni	Importo contribuito
n. Comuni con popolazione < 1000 abitanti	n. 2 Comuni – 984 abitanti	€. 39.360 (984 abit. x €. 40)
n. Comuni con popolazione >1000 abitanti	n. 1 Comune - 2179	€. 17.432 (2179 abit x €. 8)
Kmq complessivi	Kmq 100,865	€. 50.432,5 (100,865 kmq x €. 500)
Contributo ordinario annuale		€. 107.224,5
Importo totale nei 10 anni		€. 1.072.245

Per la copertura degli oneri si rinvia alle note riferite all'art. 6 "Norma finanziaria".

#### **Art. 6 Norma finanziaria**

Prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dal contributo previsto dall'articolo 5, comma 2 per l'esercizio finanziario 2018 mediante i 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 2016 – 2018.

Per gli esercizi successivi al 2018, 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. 7 Disposizioni transitorie**

Il presente articolo contiene una disciplina di tipo regolativo. L'istituzione dell'organismo consultivo, composto dai Sindaci dei preesistenti Comuni di origine, non comporta costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale in quanto ai partecipanti non sono riconosciuti rimborsi spese e gettoni di presenza.

#### **TABELLA RIASSUNTIVA DELLA COPERTURA DEGLI ONERI PREVISTI DAL PROGETTO DI LEGGE**

ONERI PREVISTI	Esercizio in corso	2° esercizio (1)	3° esercizio (1)
Nuove o maggiori spese correnti a decorrere dall'esercizio 2018 (articolo 5)			Euro 107.225
Minori entrate (art./artt.)			
Totale oneri da coprire			Euro 107.225

MEZZI DI COPERTURA			
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (capitolo 86350)			Euro 107.225
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa			
Nuove o maggiori entrate (art./artt.)			
Totale mezzi di copertura			Euro 107.225

1) Nel caso di oneri quantificati che si riflettono sugli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

**Modalità di copertura negli anni successivi (2):**

Per gli esercizi successivi al 2018, 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).

2) Nel caso di oneri non quantificati al punto precedente.