

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE n. 97 del 26 novembre 2013

**Disegno di legge relativo a "Istituzione del nuovo comune di Civitanova Polesine mediante fusione dei comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo della provincia di Rovigo". Giudizio di meritevolezza. (Progetto di legge n. 372)**

*[Enti locali]*

#### Il Consiglio regionale

VISTO il disegno di legge relativo a "Istituzione del nuovo Comune di Civitanova Polesine mediante fusione dei Comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo della Provincia di Rovigo" (deliberazione della Giunta regionale n. 16/DDL del 30 luglio 2013);

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25, in caso di assenza del programma regionale per la revisione delle circoscrizioni comunali, l'indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate è subordinata ad un preliminare giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale, previa acquisizione da parte della competente commissione consiliare del parere dei consigli comunali e provinciali interessati;

PRESO ATTO che gli enti territoriali interessati hanno manifestato parere favorevole alla fusione prevista nel progetto di legge n. 372 con i seguenti atti di deliberazione dei Consigli comunali di:

- Comune di Arquà Polesine - deliberazione C.C. n. 14 del 22 maggio 2013;
- Comune di Costa di Rovigo - deliberazione C.C. n. 22 del 21 maggio 2013;
- Comune di Frassinelle Polesine - deliberazione C.C. n. 15 del 24 maggio 2013;
- Comune di Pincara - deliberazione C.C. n. 13 del 25 maggio 2013;
- Comune di Villamarzana - deliberazione C.C. n. 17 del 23 maggio 2013;
- Comune di Villanova del Ghebbo - deliberazione C.C. n. 9 del 24 maggio 2013;

VISTO il parere favorevole espresso all'unanimità nella seduta del 16 luglio 2013 dalla Conferenza permanente Regione-Autonomie locali sulla deliberazione della Giunta regionale n. 16/DDL del 30 luglio 2013 relativa a "Istituzione del nuovo Comune di Civitanova Polesine mediante fusione dei Comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo della Provincia di Rovigo";

PRESO ATTO che la Prima commissione nelle sedute del 24 settembre 2013 e del 19 novembre 2013 ha esperito le attività istruttorie previste al comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale n. 25 del 1992 e che, dopo attento esame, nella seduta del 19 novembre 2013, con voti palesi e unanimi, ha espresso parere favorevole sulla relazione da presentare al Consiglio regionale, designando relatore il Presidente Costantino Toniolo;

UDITA la relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Costantino TONIOLO, nel testo che segue:

*"Signor Presidente, colleghi consiglieri,*

*ai sensi degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più Comuni, non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite.*

*La legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali" disciplina, per quanto di competenza regionale, le variazioni delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province, nonché il mutamento della*

*denominazione dei Comuni.*

*Le variazioni delle circoscrizioni comunali possono consistere anche nella fusione di due o più Comuni in uno nuovo. Tali variazioni possono essere conseguenti al processo istituzionale avviato mediante l'unione di Comuni.*

*Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, della suddetta legge regionale, quando uno o più comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscono titolo all'esercizio del potere di iniziativa legislativa per le variazioni delle circoscrizioni comunali, previsto dall'articolo 38 dello Statuto, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro sessanta giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge o respinge la richiesta, dandone comunicazione motivata alla competente commissione consiliare.*

*Alla luce della normativa sopra indicata, i Comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova di Ghebbo hanno chiesto alla Giunta regionale di rendersi promotrice di un disegno di legge di fusione dei sei comuni medesimi, rispettivamente con le seguenti deliberazioni dei Consigli comunali:*

- *Comune di Arquà Polesine - deliberazione C.C. n. 14 del 22 maggio 2013;*
- *Comune di Costa di Rovigo - deliberazione C.C. n. 22 del 21 maggio 2013;*
- *Comune di Frassinelle Polesine - deliberazione C.C. n. 15 del 24 maggio 2013;*
- *Comune di Pincara - deliberazione C.C. n. 13 del 25 maggio 2013;*
- *Comune di Villamarzana - deliberazione C.C. n. 17 del 23 maggio 2013;*
- *Comune di Villanova del Ghebbo - deliberazione C.C. n. 9 del 24 maggio 2013.*

*Relativamente alle suddette deliberazioni dei Consigli comunali, esecutive ai sensi di legge e pubblicate a norma dell'articolo 7 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25, sono state prodotte le seguenti osservazioni e controdeduzioni presso le amministrazioni comunali:*

- 1) *Sindaci dei Comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo, osservazione presentata presso il Comune di Costa di Rovigo il 30 aprile 2013, prot. n. 4717;*
- 2) *Gilberto Desiati, osservazione presentata presso il Comune di Villanova del Ghebbo il 15 aprile 2013;*
- 3) *Rossi Luigina, osservazione presentata presso il Comune di Costa di Rovigo il 27 aprile 2013, prot. 4604;*
- 4) *Chiara Turolla (1), osservazione presentata presso il Comune di Arquà Polesine il 27 aprile 2013;*
- 5) *Chiara Turolla (2), osservazione presentata presso il Comune di Arquà Polesine il 29 aprile 2013, prot. 2560;*
- 6) *Giovanni Cavallaro, osservazione presentata presso il Comune di Costa di Rovigo il 30 aprile 2013, prot. n. 4684;*
- 7) *Moira Bacchiega, osservazione presentata presso il Comune di Arquà Polesine il 29 aprile 2013, prot. n. 2564;*
- 8) *Debora Prearo, osservazione presentata presso il Comune di Costa di Rovigo il 29 aprile 2013, prot. n. 4633;*
- 9) *Simone Turolla, osservazione presentata presso il Comune di Costa di Rovigo il 29 aprile 2013, prot. n. 4639;*
- 10) *Alberto Garbo, osservazione presentata presso il Comune di Villanova del Ghebbo il 30 aprile 2013, prot. n. 2396.*

*A supporto della richiesta di fusione i suddetti Consigli comunali hanno approvato e allegato alle proprie deliberazioni lo studio di fattibilità per realizzare un unico nuovo e grande comune nell'area del Medio Polesine.*

*Questa ipotesi di riordino territoriale ha una particolare rilevanza nel contesto Veneto e italiano in quanto le fusioni finora realizzate hanno riguardato solo pochi comuni, diversamente da quanto si sta progettando nel caso in esame.*

*Le motivazioni generali che hanno attivato questo percorso di studio e approfondimento sono sostanzialmente due. La prima è legata alla volontà di far "contare di più" queste comunità del Polesine, obiettivo da attuare tramite il potenziamento della capacità di rappresentanza e promozione del territorio e dei cittadini che lo abitano. La necessità di costruire solide partnership per difendere e promuovere ricchezza e interessi di un territorio, è preconditione ricercata da molti anni nelle*

*politiche di allocazione delle scarse risorse pubbliche. Oggi le comunità locali, per affermarsi nei confronti di analoghe realtà, devono mostrare maggiori capacità di coesione, affidabilità nell'azione, autorevolezza e competenza in quanto insieme è più facile, più economico, più credibile. La fusione da questo punto di vista rappresenta la soluzione in assoluto più efficace anche se più impegnativa.*

*La seconda motivazione che ha portato i comuni del Medio Polesine, e tutti quelli che stanno valutando questa ipotesi istituzionale ad affrontare l'impegnativo tema di un riordino radicale dell'amministrazione pubblica nel proprio territorio, è legata alla riduzione continua e costante delle risorse disponibili per mantenere e/o sviluppare adeguati livelli di risposta alla domanda locale di intervento pubblico.*

*Il sistema della gestione dei servizi locali e della rappresentanza, in Italia, esalta il presidio territoriale ma è diseconomico e debole dal punto di vista finanziario e organizzativo per le sempre maggiori difficoltà alla specializzazione.*

*Nei Comuni, oggi, un numero sempre più esiguo di persone conduce uffici che si potrebbero accorpare, con inevitabili oneri diretti (costo) ed indiretti (mancanza di specializzazione ed aggiornamento di competenza). In prospettiva questo quadro di risorse calanti non sembra offrire un'inversione di tendenza, ma piuttosto un'ulteriore accelerazione. La stessa normativa nazionale peraltro già oggi impedisce la copertura del turn over dei dipendenti con un costante aumento delle rigidità gestionali.*

*La normativa statale, a partire dal decreto legge 78/2010 e fino alla legge 135/2012 prevede l'obbligo della unificazione e/o convenzione di quasi tutti i servizi per i comuni oggetto dello studio, confermando nuovi ulteriori tagli ai trasferimenti erariali. Ciò significa che per mantenere i servizi di base e per continuare ad avere una capacità di risposta alle domande dei cittadini, la scelta della fusione supera la prospettiva delle convenzioni e anche delle unioni, attivando un processo di ottimizzazione e qualificazione gestionale con potenzialità e vantaggi nettamente superiori rispetto alle dette forme associative.*

*Nasce da questa esigenza la richiesta di uno studio di fattibilità e da qui la necessità di definire cosa si è fatto e cosa si potrà fare.*

*Il documento ha cercato di raccogliere buona parte delle informazioni gestionali, organizzative, economiche, finanziarie, istituzionali, utili per attivare un dibattito politico e sociale "informato" sull'ipotesi di fusione ed eventualmente sulla scelta finale in merito alla fusione stessa.*

*Sono state studiate ed approfondite le dimensioni del nuovo comune e qui sintetizzate per macro argomenti:*

- *caratteristiche demografiche e socio-economiche;*
- *struttura del territorio;*
- *realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione;*
- *possibili effetti della fusione;*
- *informazione ai cittadini del progetto di unificazione dei territori comunali interessati.*

*Lo schema utilizzato ricalca quanto previsto dalla Giunta regionale, in aggiunta a quanto richiesto dalla DGRV 1743/2012 sono stati previsti, all'interno, una serie di dati quali il modello di governance territoriale (oltre, ovviamente alla proposta di nome e sede) e sono stati allegati altresì il crono programma delle attività, i bilanci 2011-2012, un prospetto dei residui attivi e passivi, uno schema delle imposte-tasse-tariffe, l'elenco del patrimonio immobiliare e le partecipazioni dei comuni alle società ed enti sovra comunali.*

*Il territorio, dal punto di vista dell'utilizzazione dei servizi da parte dei cittadini è, a prima vista, già fortemente integrato ed interconnesso. È del tutto normale per chi vi abita fruirla come se fosse un'unica area e luogo. Politiche comuni dal punto di vista urbanistico, di tutela e valorizzazione dell'ambiente, di valorizzazione e promozione del suo patrimonio storico ed artistico, di regolamentazione negli standard dei servizi e presidio comune, rappresentano un adattamento amministrativo ad una realtà già esistente. Le esperienze positive del PATI intercomunale, delle convenzioni per l'erogazione dei servizi scolastici, della Polizia Locale, delle prestazioni dei dipendenti, ecc., hanno costituito delle pre-condizioni importanti in vista del processo di fusione.*

*La somma del personale complessivo presente nei comuni è già minimale e l'obiettivo ambizioso della fusione sarà di mantenere attivi tutti i servizi nel medio e lungo periodo, visti i limiti normativi che impongono il divieto di sostituire buona parte del turn over del personale ed i vincoli di bilancio. Oltre a ciò, il personale oggi presente, essendo chiamato in ogni ente*

*a svolgere un elevato numero di funzioni, ha la necessità di aggiornarsi su tutti i temi con la difficoltà di raggiungere i livelli di efficienza operativa che caratterizzano i comuni di uguale consistenza demografica, a causa di una molteplicità di servizi richiesti, con scarse risorse economiche e di tempo a disposizione e con una normativa in costante evoluzione e continue modifiche. Il fatto che tutti facciano tutto comporta un vantaggio ed uno svantaggio: i servizi sono decentrati ovunque ma costano molto e non si possono specializzare. Questa condizione strutturale è stata affrontata dai comuni oggetto dell'indagine e la soluzione strutturale ottimale, rispetto a eventuali ipotesi di convenzione o unione, è proprio quella della fusione.*

*La scelta della strada della fusione appare molto allettante anche dal punto di vista finanziario, se comparata con altre scelte. È opportuno considerare, però, anche la necessità di utilizzare risorse aggiuntive, derivanti dai risparmi di spesa o dai maggiori trasferimenti, per armonizzare lentamente politiche fiscali, tariffarie e di bilancio che sono inevitabilmente diverse da comune a comune ed occorre immaginare e progettare una struttura di comune a "rete" che comunque avrà costi economici maggiori di quelli sostenuti in un comune sviluppatosi su un solo polo predominante.*

*Una significativa conseguenza del processo di fusione sarà la forte semplificazione (e riduzione) degli apparati politici, con conseguenti risparmi economici. Il processo di riordino delle istituzioni comunali e delle loro rappresentanze non potrà però esimersi dalla necessità di garantire in ogni caso adeguate ed effettive forme di rappresentanza e di partecipazione alla vita e scelta politica. Per questo motivo è stata elaborata un'ipotesi di rappresentanza politica con possibili e diverse soluzioni praticabili per garantire la partecipazione istituzionale a tutto il territorio che potrà essere organizzato attraverso le Municipalità.*

*I risparmi economici che potranno derivare dalla fusione non intaccano minimamente i servizi fino ad oggi erogati, ma al contrario tendono a consolidarli; vengono ridotte le spese "ripetitive" che necessariamente devono essere presenti in un comune, che in questo caso si trasformano da "sei" a "uno".*

*Pertanto dallo studio di fattibilità si evince che i sei comuni formano, pur con alcuni caratteri distintivi, una unica comunità che nel lavoro, nella lingua, negli stili di vita, nella mentalità e in ogni altro aspetto della vita civile e sociale esprime caratteristiche simili.*

*Inoltre, dallo suddetto studio si rileva che i Consigli comunali hanno concordato quanto segue:*

- 1) il nuovo Comune si chiamerà Civitanova Polesine;*
- 2) la sede Municipale sarà a Arquà Polesine;*
- 3) si manterranno presso i Municipi di Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo alcuni Uffici decentrati;*
- 4) si provvederà a una riorganizzazione degli uffici e dei servizi, utilizzando il personale proveniente dai sei comuni, finalizzata ad un migliore utilizzo delle risorse umane nel rispetto delle professionalità acquisite;*
- 5) si provvederà, nel nuovo Statuto, all'istituzione delle Municipalità e dei Consigli di Municipalità;*
- 6) tutti i cittadini interessati al processo di fusione, avranno diritto con pari dignità ai servizi che verranno erogati dal nuovo Comune.*

## **VANTAGGI DALLA FUSIONE**

### **1. AUMENTO DEL 20 PER CENTO DEI TRASFERIMENTI STATALI PER UN PERIODO DI DIECI ANNI.**

*Ai Comuni istituiti a seguito di fusione realizzati negli anni 2012 e successivi, spetta a decorrere dall'anno 2014 e per un periodo di anni dieci, un contributo straordinario che è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti statali attribuito per l'anno 2010 ai Comuni che hanno dato luogo alla fusione nel limite degli stanziamenti finanziari previsti (Decreto del Ministero dell'Interno 10 ottobre 2012).*

### **2. ESENZIONE DAL PATTO DI STABILITÀ PER 2 ANNI.**

*I Comuni di nuova istituzione sono esenti dal patto di stabilità per un periodo di due anni (articolo 31, comma 23, legge n. 183 del 12 novembre 2011).*

### **3. UTILIZZO PIÙ EFFICIENTE DEL PERSONALE E DELLE RISORSE DISPONIBILI.**

### **4. MAGGIORE POTERE DI MERCATO VERSO I FORNITORI.**

## 5. CONTENIMENTO DEI COSTI CONSEGUENTI ALLA REALIZZAZIONE DI ECONOMIE DI SCALA.

*Va inoltre, ricordato, che la legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 ad oggetto "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", volta a realizzare un piano di riordino territoriale a seguito della disposizioni del succitato decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2012, n. 122 e del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promuove e sostiene l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, nonché la fusione di Comuni, facendo rientrare questa ultima nei criteri di preferenza in sede di ripartizione delle risorse finanziarie che la Regione del Veneto stanZIA a favore dell'esercizio associato delle funzioni e servizi comunali.*

*La legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 stanZIA per l'esercizio finanziario 2013 la somma di euro 1.700.000,00 per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, compresa la fusione dei comuni.*

*Il percorso di fusione tra i Comuni del Medio Polesine risulta essere una soluzione ottimale per risolvere le problematiche economiche dei piccoli comuni, oltre ad essere il termine naturale del processo avviato dagli stessi da anni.*

*I suddetti comuni hanno deliberato di condividere un percorso di fusione, previa adeguata e preventiva informazione e consultazione delle forze associative, economiche e sociali presenti sul territorio.*

*Si prende atto pertanto che è stato svolto un percorso di informazione e consultazione della popolazione e delle forze associative, economiche e sociali presenti sul territorio sull'iter normativo finalizzato a portare a termine il processo di fusione tra i sei enti.*

*La fusione tra i sei comuni rappresenta, quindi, la logica conseguenza della presa d'atto di una situazione di perfetta integrazione delle popolazioni che già si trovano a vivere in armonica simbiosi.*

*La popolazione complessiva dei sei comuni, in base al censimento del 21 ottobre 2001, è di 11.651 abitanti, per il Comune di Arquà Polesine è di 2.811 abitanti, per il Comune di Costa di Rovigo è di 2.683 abitanti, per il Comune di Frassinelle Polesine è di 1.529 abitanti, per il Comune di Pincara è di 1.262 abitanti, per il Comune di Villamarzana è di 1.202 abitanti e per il Comune di Villanova del Ghebbo è di 2.164 abitanti.*

*La denominazione del nuovo Comune di Civitanova Polesine è stata deliberata dalle Amministrazioni interessate con i suddetti provvedimenti esecutivi ai sensi di legge.*

*Il disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale consta della presente relazione con la quale vengono illustrate le ragioni per le quali i sei comuni della Provincia di Rovigo hanno chiesto di fondersi in nuovo comune e di quattro articoli.*

*La Giunta regionale con DGR 16/DDL del 30 luglio 2013 ha pertanto approvato il disegno di legge n. 372, in ordine al quale, con nota prot. n. 16318 del 17 settembre 2013 la Prima commissione consiliare ha chiesto parere alla Provincia di Rovigo, essendo già state acquisite le citate deliberazioni dei consigli comunali interessati. La Provincia di Rovigo ha espresso parere favorevole con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 30 del 6 novembre 2013.";*

RITENUTO di esprimere giudizio positivo circa la meritevolezza della prosecuzione dell'iter legislativo e dunque dell'indizione del referendum delle popolazioni interessate;

VISTO il parere favorevole espresso all'unanimità dalla Prima Commissione consiliare nella seduta del 19 novembre 2013;

VISTI gli articoli 117 e 133 della Costituzione;

VISTO l'articolo 5, commi 2 e 3, della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25;

con votazione palese,

delibera

1) di ritenere meritevole di prosecuzione l'iter legislativo del progetto di legge n. 372, disegno di legge d'iniziativa della Giunta regionale relativo a "Istituzione del nuovo Comune di Civitanova Polesine mediante fusione dei Comuni di Arquà Polesine, Costa di Rovigo, Frassinelle Polesine, Pincara, Villamarzana e Villanova del Ghebbo della Provincia di Rovigo";

2) di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto (BURVET) ai sensi della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 29.

