Città di Rossano

Città di Corigliano Calabro

FUSIONE CORIGLIANO-ROSSANO

AUDIZIONE REGIONALE IN 1ª COMMISSIONE AFFARI ISTITUZIONALI
CONSIGLIO REGIONALE – MARTEDÌ 16 GENNAIO 2018

DOCUMENTO CONGIUNTO CORIGLIANO ROSSANO

FONTE: COMUNE DI ROSSANO

MONTESANTO Sas di Avv. Lenin MONTESANTO & Co. 345 9401195 – P. IVA 02967510781
Sede Legale ROSSANO (Cs) - 87067 Via S.Nilo 121 - CP N.31 - Sede Operativa CARIATI (Cs) - 87062 Via Berlinguer 5
0983.522413 - FAX 0983.1980103 – lenin.montesanto@gmail.com – PEC: montesanto@arubapec.it

LA FUSIONE CORIGLIANO – ROSSANO

Premessa

La prima cosa che deve essere chiara è che – dopo l'esito referendario – la questione non è più Fusione si o no, ma come realizzarla nel migliore dei modi.
L'ascolto delle popolazioni interessate è avvenuto sui dati di un'esperienza consolidata di vicinanza tradotta in scambi commerciali, scuola e lavoro ed in momenti amministrativi come l'Area urbana o l'elaborazione del Psa; ossia sull'ipotesi di un nuovo progetto di sviluppo ben delineato pur se essenziale.
A chi – favorevole – chiedeva però approfondimenti prima del Referendum è stato assicurato che questi sarebbero stati fatti dopo.
Chi l'ha fortemente voluta e la vuole da certe posizioni istituzionali, sente il peso della responsabilità : la responsabilità di far bene, per evitare un brusco arresto di fronte a difficoltà che sono oggettive, ma superabili con ragionevolezza, competenza, pazienza e passione.
La superficialità è la prima nemica; l'improvvisazione la sua migliore alleata.
Conoscere per capire; studiare per trovare la soluzione migliore, in un contesto generale esterno, in Calabria ed altrove, che non sembra ancora pronto per vicende della portata di quella che abbiamo di fronte. E di tanto dovrà farsi carico lo stesso Stato centrale, da incalzare con appropriata attività di lobbing istituzionale.
Infatti la normativa di riferimento per la fusione dei Comuni, anche quella più recente, è stata calibrata per Enti di modesta entità demografica e di piccole dimensioni.
È di tutta evidenza, perciò, che il carattere astratto e generale della norma riflette i suoi limiti quando deve governare procedimenti complessi come quello di due Comuni di medie-grandi dimensioni come Corigliano e Rossano.
Si pone perciò il problema di nuove regole, di una modifica legislativa organica, **se si vuole che il riordino degli Enti sul territorio diventi parte di una riforma istituzionale strategica** (molto più della estemporanea tentata abolizione delle Province).
Nell'immediato e per quello che è in corso, occorrerà flessibilità ed inventiva. Qualche idea sul tavolo per essere sviluppata c'è : accelerando gli iter riformatori, adottando disposizioni transitorie, estendendo al massimo gli spazi per gli interventi amministrativi.
Ciò comporta un giusto approccio politico-culturale ed una forte sinergia tra gli enti comunali interessati e la Regione di riferimento, cui spetta la competenza in materia.
Quanto più talune operazioni di fusione sono complesse, tanto più esse richiedono l'impegno di risorse umane e finanziarie.
Perciò nei casi come quello di Corigliano/Rossano, ma anche in generale, è necessario che la Regione accompagni i Comuni interessati, rispettando la loro autonomia, nelle attività di verifica della compatibilità delle politiche del territorio, di bilancio, di organizzazione delle strutture e delle risorse umane ecc.
Per far ciò bisogna favorire spazi e momenti di approfondimento e confronto, anche avvalendosi di competenze esterne dotate del carattere della terzietà, per come richiede la portata dell'operazione; la quale reclama adeguata comunicazione per favorire il massimo coinvolgimento delle popolazioni, organizzate o meno in soggetti esponenziali di interessi collettivi e diffusi.

LA QUESTIONE DEL TERMINE A PROVVEDERE

C'è chi sostiene la tesi secondo la quale – pubblicati sul Bur i risultati del referendum - la Regione abbia il termine **perentorio** di 60 giorni entro cui emanare la legge istitutiva del nuovo Comune nascente dalla fusione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 45 della L.R. n. 13 del 1983.

La tesi è assolutamente priva di fondamento.
L'argomento merita un approfondimento solo per un dovere di chiarezza e di verità, e per evitare che la discussione nel merito possa risultare viziata o forzata. Solo a questo fine.

- **Interpretazione logica ed analogica.**

Quando ad un termine si vuole attribuire il carattere della perentorietà, lo si prevede espressamente e se ne sanziona il mancato rispetto, di solito con la decadenza.
L'apposizione di termini nell'ambito del procedimento normativo è per sua natura inusuale.
Si ricorda la mancata conversione dei decreti legge in legge entro 60 giorni, sanzionata con la loro perdita di efficacia, ma da norma Costituzionale ed a fronte dell'eccezionalità dell'assunzione del potere legislativo da parte di quello esecutivo. Fatta salva la regolazione, con legge delle Camere, dei rapporti sorti in virtù dei decreti non convertiti.
Mentre – caso molto frequente – il mancato rispetto di un termine assegnato da una legge per l'emanazione di decreti per la sua attuazione, non trova alcuna sanzione.
Infine è concettualmente difficile ipotizzare che un termine sia perentorio quando esso – come nel caso di specie – è assegnato a sé stesso (il Consiglio Regionale).
Perciò, non può non ritenersi la natura meramente ordinatoria del termine di che trattasi; confermata da altre considerazioni di cui si dirà infra.

- **Interpretazione letterale della norma.**

L'art. 45 della L.R. n. 13 del 1983 così dispone **<Il Consiglio Regionale deve deliberare relativamente al progetto di legge o di provvedimento sottoposto a referendum consultivo entro 60 giorni dalla pubblicazione nel Bur dei risultati del referendum>.**

Essa, cioè, prevede solo che il Consiglio Regionale debba deliberare relativamente al progetto di legge o di provvedimento sottoposto a referendum consultivo, ma non che **debba essere emanata la legge.**

L'ampia espressione usata comporta che il Consiglio Regionale è chiamato a valutare l'esito del referundum consultivo (che per sua natura non può indurre ad obblighi specifici) ed a deliberare di conseguenza, secondo le valutazioni del caso.
Nessun argomento contrario può essere usato sulla scorta dell'espressione "deve", perché l'obbligo di provvedere comunque è cosa diversa dalla sanzione per il ritardo e sussiste sempre anche quando il termine è solo "ordinatorio".

- **Interpretazione sistematica.**

La L.R. n. 13 del 1983 reca in rubrica la dicitura <norme per l'attuazione dello Statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per il Referendum>.

MONTESANTO Sas di Avv. Lenin MONTESANTO & Co. 345 9401195 – P. IVA 02967510781
Sede Legale ROSSANO (Cs) - 87067 Via S.Nilo 121 - CP N.31 - Sede Operativa CARIATI (Cs) - 87062 Via Berlinguer 5
0983.522413 - FAX 0983.1980103 – lenin.montesanto@gmail.com – PEC: montesanto@arubapec.it

Considerazioni:

- La norma, dunque, è collocata in un testo che essenzialmente si occupa di disciplinare l'iniziativa legislativa popolare ed i referendum ad essa collegati. Nella fattispecie della fusione Corigliano-Rossano la proposta di legge è stata invece di iniziativa consiliare (On.le Graziano) ed è al di fuori della previsione dell'art. 13 stessa legge regionale 13/1983, che disciplina l'iniziativa da parte dei Consigli Comunali: ergo, è persino lecito dubitare della sua applicabilità al caso in esame. L'introduzione in tale legge della disciplina del Referendum consultivo tout cour per la fusione di Comuni (sia ad iniziativa Consiliare che popolare), appare disorganica e priva di collegamento con altri articoli come il 45.
- Altra considerazione è che l'iniziativa legislativa dal basso, popolare o istituzionale (Comuni e Province), di cui si occupa la Legge n. 13/1983 riguarda le più disparate materie (praticamente tutte, salve quelle espressamente escluse). Esse possono essere di facilissima attuazione (come la denominazione di un Comune) o di complessa realizzazione in concreto: tale diversità mal sopporterebbe la fissazione di un unico termine (peraltro ristretto), per le variegate fattispecie se questo dovesse ritenersi perentorio.
- Infine, la normativa è datata e risulta perciò poco aderente ai tempi ed all'allargamento delle ipotesi di Fusione di Comuni, anche di medie e grandi entità.

MONTESANTO Sas di Avv. Lenin MONTESANTO & Co. 345 9401195 – P. IVA 02967510781
Sede Legale ROSSANO (Cs) - 87067 Via S.Nilo 121 - CP N.31 - Sede Operativa CARIATI (Cs) - 87062 Via Berlinguer 5
0983.522413 - FAX 0983.1980103 – lenin.montesanto@gmail.com – PEC: montesanto@arubapec.it

LA REGIONE

1.L'istituzione del nuovo unico Comune compete alla Regione, ai sensi dell'art. 133 della Costituzione.
In vista del passaggio in Consiglio regionale, la competente Commissione ha il dovere di svolgere la necessaria istruttoria, per pervenire ad un testo definitivo necessariamente adeguato a quanto avvenuto fin qui, con riserva espressa di suggerimenti superata la presente fase : istruttoria che, con la scelta iniziale di rinviare a valle del Referendum consultivo le necessarie verifiche ed in considerazione delle dimensioni dei due Comuni in fusione, richiede seri approfondimenti almeno sugli aspetti più problematici, dai dati contabili e di bilancio a quelli organizzativi e del fabbisogno del personale, fino all'armonizzazione dei sistemi informatici o, meglio, alla predisposizione di quanto occorre per la nascita di un sistema unico. Ed altro ancora.

2.Al Governo della Regione, per altro verso, compete obbligatoriamente la **revisione del Programma del riordino territoriale ai sensi della Legge Reg. n. 15/2006** e, segnatamente, del suo art. 18. Momento imprescindibile per l'evento, ritenuto epocale dagli stessi rappresentanti politici della Regione, con entusiastici annunci alla pubblica opinione. (Altrettanto deve fare la Provincia di Cosenza per la sua competenza).
Programma di riordino territoriale che non potrà non tener conto che la fusione tra i due Comuni più grandi della Provincia di Cosenza e la creazione della terza Città della Calabria, crea di fatto il riferimento dell'Area vasta della Sibaritide, rispetto alla quale ripensare l'erogazione dei servizi sul territorio.

3.Un adempimento da operare immediatamente e contestualmente alla nascita del nuovo Comune, cui non possono essere fatte mancare fin dall'inizio:
ai sensi dell'art. 20 L.r. n. 15/2006, l'erogazione del contributo straordinario una tantum, nonché quella degli incentivi finanziari ordinari annuali, da adeguare in entrambi i casi alle dimensioni dei due Comuni in fusione;
ai sensi dell'art. 21 L.r. citata, la promozione ed il sostegno per lo sforzo organizzativo dei due Comuni, attraverso una conforme attività di accompagnamento che preveda la messa a disposizione di risorse umane qualificate ed un piano di aggiornamento del personale dei due Comuni: in particolare – stante la necessità di uno sforzo finanziario straordinario – ricorrendo ai **Por 2014/2020, sull'Asse prioritario 13 – Capacità istituzionale,** con le Azioni specifiche sul miglioramento dei processi organizzativi, sullo sviluppo delle competenze digitali, sul rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della P.A; in aggiunta ai contributi in conto capitale per le spese di investimento previste dal **comma VI del citato art. 20**, o di quelli di cui al **successivo IX comma** e senza alcuna decurtazione per come previsto espressamente dal **comma VIII.**
4. Infine la messa a disposizione di risorse umane qualificate può concretizzarsi con l'utilizzo presso Corigliano-Rossano, da subito, degli ex stagisti residenti nel territorio di riferimento, di recente prorogati fino al 30 giugno 2019, nel rapporto di collaborazione con Azienda Calabria Lavoro – ente pubblico strumentale della Regione Calabria.

5.Oltre alla previsione di agevolazioni fiscali, per quanto di competenza, come per le tasse di concessione regionale, per il diritto allo studio universitario, per le addizionali.

Garantendo, da subito, adeguata copertura finanziaria per il tutto, per la quale dovrebbe esservi previsione in tal senso nella Legge regionale di bilancio 2018 e pluriennale.

6.C'è poi una valenza eminentemente politica che ha spinto verso la fusione gli amministratori e, soprattutto, le popolazioni: **la svolta per un rinnovato e rafforzato impegno per le politiche di sviluppo del territorio.**

Questo può e deve essere tradotto in atti formali.

La richiesta è che il Consiglio Regionale discuta ed approvi una mozione che impegni con puntualità di modi e termini, la Giunta ed il suo Presidente – anche nel confronto con il Governo centrale - rispetto a temi cruciali, da troppo tempo in attesa di soluzioni, tra cui si evidenziano a mero titolo esemplificativo:
il sistema integrato dei trasporti (SS 106, rete ferroviaria ionica, collegamenti locali su gomma) e l'attenzione al Porto di Corigliano anche con riferimento all'estensione della Zona economica speciale;
valorizzazione della Marineria di Schiavonea e del patrimonio agricolo ambientale del territorio di riferimento della nuova città ed oltre, verso l'Area vasta della Sibaritide, utilizzando le opportunità offerte dall'Europa con l'approvazione di Piani d'azione e di lavoro nell'ottica della Macro-regione adriatica-jonica;
un grande progetto per la banda larga ed ultra-larga, con relativa piattaforma di e-commerce, essenziale per lo sviluppo del sistema delle imprese;
il definitivo avvio dei lavori dell'Ospedale della Sibaritide ed il consequenziale ripensamento dell'organizzazione della rete dei servizi;
la cantierizzazione dell'impianto consortile per la depurazione;
la concretizzazione del progetto denominato Futur –e per il utilizzo del sito della Centrale Enel, ma con un respiro ed una valenza regionale ed extra regionale.
Ed altro ancora.

MONTESANTO Sas di Avv. Lenin MONTESANTO & Co. 345 9401195 – P. IVA 02967510781
Sede Legale ROSSANO (Cs) - 87067 Via S.Nilo 121 - CP N.31 - Sede Operativa CARIATI (Cs) - 87062 Via Berlinguer 5
0983.522413 - FAX 0983.1980103 – lenin.montesanto@gmail.com – PEC: montesanto@arubapec.it

I COMUNI

1.Vi sono adempimenti, espressamente previsti dalla legge perché evidentemente ritenuti minimi ed essenziali, che i due Comuni possono compiere **prima della fusione:**

- **Redigere uno Statuto, ai sensi dell'art. 1/com. 116 e 117, L.n. 56/2014 - Del Rio, mediante testo conforme da approvare da parte dei Consigli Comunali, in vigore con l'istituzione del nuovo Ente e fino alle modifiche dello stesso da parte dell'Organo del Comune unico;**
- **Prevedere in esso l'istituzione di due Municipi, coincidenti con i territori dei due Comuni in fusione per assicurare che alle rispettive Comunità siano assicurate particolari forme di collegamento col nuovo Ente ed adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Ma soprattutto garantire un decentramento delle funzioni amministrative di base, dotando gli stessi Municipi dei propri organi di governo, contestualmente al primo mandato del Consiglio Comunale della Città unica;**
- **Mantenere tributi e tariffe, differenziate per i territori dei Comuni in fusione e coincidenti con quelli dei Municipi, non oltre l'ultimo anno del primo mandato amministrativo del nuovo Ente ai sensi dell'art. 1/com. 132 L. n. 56/2014 – Del Rio.**

Essi si appalesano indispensabili nel nostro caso, per i motivi più volte evidenziati. Ma occorrono tempi ragionevoli, pur se brevi.

2.Mentre altri sforzi, senza soluzione di continuità, dovranno essere indirizzati verso altri necessari adempimenti, a valenza politica rilevante:

- **Adottare il Piano strutturale Associato;**
- **Partecipare ai Bandi Por di cui agli Assi che vedono i due Comuni destinatari di finanziamenti come sistema urbano;**
- **Predisporre un progetto preliminare per l'uniformazione dei sistemi informatici e, quindi, consequenzialmente, delle procedure (su cui la Regione dovrebbe mettere a disposizione i Fondi Por Asse- prioritario 13);**
- **Predisporre, sulla scorta di analisi dei dati, gli atti di indirizzo per l'armonizzazione degli strumenti di programmazione economico-finanziaria e contabile ed, in ogni caso, approvare il bilancio di previsione di ciascun Comune, prima dello scioglimento dei Consigli;**
- **Comparare le dotazioni di personale e l'organizzazione dei due Enti e simulare – alla luce delle emanande Linee guida da parte del Ministero della Funzione pubblica – un piano del fabbisogno del personale del nuovo Comune, tenendo conto anche dell'istituzione dei Municipi;**
- **Catalogare i Regolamenti vigenti nei due Enti e formulare indirizzi per la loro omogeneizzazione in unico atto per ogni settore di intervento;**
- **Costituire una Centrale unica di committenza;**
- **Completare le operazioni di accatastamento degli immobili di proprietà comunali, per consentire la rapida volturazione in testa al nuovo Comune**

CONCLUSIONE (provvisoria)

La sfida più importante – fermo l'obiettivo – sta sicuramente nelle scelte da operare su come guidare la consequenzialità logica e cronologica dei momenti che si hanno davanti : istruttoria; opzioni di scelte da fare ante-fusione; estinzione dei due Comuni; istituzione del nuovo Ente; gestione Commissariale della stessa; elezione ed insediamento degli organi di Governo della nuova Città.
Ogni momento deve collegarsi all'altro senza cesure traumatiche, ma nel segno della continuità e del progressivo avvicinamento.
Scelte che non possono non essere adottate in armonia tra i soggetti protagonisti. Per far ciò è necessario che il tema venga sottratto alla polemica politica, specie a quella che avvicina alle consultazioni elettorali. Deve rimanere neutro.
Tutto ciò senza nascondersi le difficoltà di conciliare i diversi aspetti della vicenda : insomma, il momento è straordinario e come tale va trattato.
Il sentiero è molto stretto.

Se si farà bene, la Fusione Corigliano – Rossano potrà divenire un esempio per l'Italia intera; altrimenti finirà per essere messo in discussione un pezzo importante della riforma del sistema istituzionale del Paese.

I Sindaci di Corigliano e Rossano
Giuseppe GERACI e Stefano MASCARO