

UNIONE RENO GALLIERA

COMMISSIONE CONSILIARE

Per l'approfondimento dello studio di fattibilità relativo alla verifica della sussistenza delle condizioni per la fusione in un unico Comune ovvero tra una parte dei Comuni dell'Unione.

TERZA SEDUTA: 2 MAGGIO 2013 ORE 18.00

COGNOME NOME	CARICA	PRESENTE
LEPORATI GIOVANNI	PRESIDENTE	PRESENTE
TASINI MARIA	VICE PRESIDENTE	PRESENTE; assente dal p. 5
TOLOMELLI ANDREA	PRESIDENTE UNIONE	PRESENTE; assente dal p. 5
MONESI MARCO	CONSIGLIERE SINDACO	Sostituito dal Consigliere Sindaco Maccagnani
BRUNELLI ROBERTO	CONSIGLIERE SINDACO	Sostituito dal Consigliere Sindaco Vergnana
BORSARI STEFANO	CAPOGRUPPO CENTRO SINISTRA R.G.	ASSENTE p. 1 e 2; entra al p. 3; assente dal p. 5
MUGAVERO ROBERTO	CAPOGRUPPO RENO GALLIERA	PRESENTE
MONTANARI MARCO	COMPONENTE GRUPPO CENTRO SINISTRA R.G.	PRESENTE
ZANNI STEFANO	COMPONENTE GRUPPO RENO GALLIERA	PRESENTE
BERNARDI ROBERTO	COMPONENTE GRUPPO MISTO RENO GALLIERA	PRESENTE

Presidenza del Presidente Giovanni Leporati
Segretario il dott. Fausto Mazza

Sono inoltre presenti il dott. Giovanni Xilo, la dott.ssa Francesca Ravaioli e il dott. Fulvio Ventura di C.O. Gruppo, e il Direttore dott.ssa Nara Berti.

Riconosciuta valida l'adunanza per il numero degli intervenuti, il Presidente dichiara aperta la seduta.

Oggetto n. 1: Approvazione dei verbali della seduta della Commissione del 4 aprile 2013.

Il Presidente mette in votazione la proposta di approvazione del verbale della seduta precedente, che, con n. nove voti favorevoli, unanimi, viene approvata.

Oggetto n. 2: Presentazione delle pagine web in ordine alla Commissione.

Il Presidente dà la parola alla dott.ssa Berti, che illustra le modalità di accesso alle pagine dedicate ai lavori della Commissione, sul sito web dell'Unione, a cui i Comuni dovranno

fare un link (alcuni hanno già provveduto). La Commissione deciderà quali documenti già inseriti dovranno essere integrati, per diventare materiale di consultazione permanente. Invita quindi i Consiglieri ad inviare al Direttore eventuali osservazioni in merito.

Interviene il Consigliere Zanni, che propone che vengano inserite nel sito anche le domande fatte dai Consiglieri, ed eventualmente quelle dei cittadini, in un terzo livello.

Interviene il Consigliere Maccagnani, che ritiene che il tema possa essere affrontato, mentre per le domande poste durante le sedute si potrà fare riferimento al verbale delle stesse.

Interviene il Consigliere Mugavero, il quale rileva che alle domande precedentemente formulate la risposta di C.O. Gruppo è pervenuta soltanto oggi, mentre sarebbe necessario disporre di maggiore tempo per gli approfondimenti.

Il Presidente prende atto delle osservazioni, che rinvia al punto 5, e propone di passare alla trattazione congiunta dei punti 3 e 4 all'ordine del giorno.

Entra il Consigliere Borsari: sono presenti n. dieci Commissari.

Oggetto n. 3: Gli scenari futuri e le prospettive.

Oggetto n. 4: La dimensione politica istituzionale, con particolare riferimento alla L.R. N. 21 del 21/12/2012.

Il Presidente dà la parola alla dott.ssa Ravaioli, per introdurre l'illustrazione del primo tema.

Interviene la dott.ssa Ravaioli, la quale illustra una serie di slide, in atti, che trattano alcuni temi che si propone alla Commissione di utilizzare come traccia di lavoro.

La prima slide riguarda i contenuti della L.R. 21/12, che fa parte di un più complesso insieme di disposizioni in materia di riordino territoriale, in corso anche in altre Regioni.

La dott.ssa Berti si sofferma quindi sul punto più approfonditamente, illustrando ulteriori slide specificamente dedicate ai contenuti della L.R. 21/12.

La normativa si interessa alle funzioni di competenza comunale ed alla loro gestione in forma associata. Per le funzioni associate è necessario che esse siano attribuite ad un solo soggetto, per evitare sovrapposizioni.

La Regione ha previsto una previa definizione degli ambiti territoriali ottimali, cui si riferisce la prima parte della Legge; la prima fase di questo iter si è già conclusa, e la Giunta Regionale ha approvato il piano di riordino territoriale (deliberazione n. 286 del 18/03/13), con la definizione di sette ambiti, tutti coincidenti con il Distretto socio sanitario, ad eccezione proprio del Distretto Pianura Est, che è dato dalla somma dei due ambiti Reno Galliera e Terre di Pianura; il nostro ambito quindi coincide con l'Unione.

La dott.ssa Berti si sofferma quindi sulle funzioni che devono necessariamente essere gestite in ambito associato; sono almeno tre tra pianificazione territoriale, protezione civile, progettazione e gestione dei servizi alla persona e polizia municipale, oltre ai servizi informatici e tecnologie dell'informazione; l'avvio delle gestioni associate deve avvenire entro l'01/01/14.

La modalità di gestione associata delle funzioni non è soggetta ad una forma obbligatoria, in quanto è previsto il ricorso sia alla convenzione che all'Unione.

Gli obblighi dei Comuni per la gestione delle funzioni saranno poi verificati dalla Regione; la Legge dà inoltre alcune indicazioni di dettaglio sugli Statuti delle Unioni, in particolare precisando che il conferimento delle funzioni comporta anche il conferimento del personale comunale dedicato.

Altra novità che si registra è data dalla possibilità per le Unioni di stipulare convenzioni tra loro, soprattutto con quelle che, come nel nostro caso, hanno come riferimento il medesimo Distretto (per esempio per i temi concernenti l'ufficio di piano). La legge introduce poi una novità importante a proposito dei sub ambiti, finalizzati a garantire una migliore gestione dei servizi, e relative articolazioni degli organi.

Lo Statuto dell'Unione sarà quindi verificato per quanto concerne la sua coerenza con le nuove disposizioni, anche se lo si ritiene già sufficiente adeguato, tenuto conto che già si esercitano tre delle quattro funzioni previste, oltre al servizio informatico. Per quanto concerne invece le forme di partecipazione, vi è la previsione della sola Conferenza dei Capigruppo, e non sono contemplati i sub ambiti; risulta inoltre stringata la disciplina relativa all'eventuale recesso da parte di uno o più Comuni, che si potrà approfondire.

Si evidenzia quindi che la Regione non obbliga a creare Unioni negli ambiti, ma solo gestioni associate, per quanto però incentivi soltanto che esercita le gestioni associate in Unione.

Le slide illustrate saranno inviate a tutti i Commissari.

Interviene il dott. Xilo, il quale precisa che i contenuti delle slide sono in parte già presenti nello studio di fattibilità, per quanto la situazione vada costantemente aggiornata alla situazione del Paese e dei territori interessati.

Oltre le L.R. 21 è in atto un processo di riordino di fatto dei Comuni in Italia, con diversi progetti di fusione già verificati od in corso di attuazione; si sta sviluppando l'idea che i Comuni inferiori ai 5000 abitanti debbano operare necessariamente in forma associata, salvo il mantenimento di rappresentanze istituzionali autonome.

Peraltro, la normativa nazionale è stata sin qui disattesa, ma vi sono sempre più Comuni che percorrono la prospettiva della fusione, anche per ambiti, soprattutto in Lombardia, Veneto, Emilia e Toscana.

Il dibattito a livello locale è quindi accentrato sul principio guida della volontà popolare, frutto di un dibattito che parte dal basso; a livello nazionale si ritiene che questa soluzione sia la più efficace per risolvere il problema delle eccessive frammentazioni, anche se d'altra parte c'è chi ritiene che una partenza del percorso dal basso sia troppo onerosa, e che vi sia la necessità di specifiche norme statali.

La realtà dei Comuni dell'Unione Reno Galliera non si inserisce quindi in un dibattito isolato, ma in un contesto di cui molti si occupano; è peraltro la dimensione economica quella fa partire la scintilla del dibattito.

Tutto questo poi si innesta nel territorio di Bologna, in cui deve avviarsi la Città Metropolitana, rispetto alla quale il ruolo delle Unioni dovrebbe essere di assoluta rilevanza; il governo metropolitano dovrebbe essere assolutamente snello, per cui è importante decidere il tema della rappresentanza, per non essere passivi nelle scelte che il territorio si appresta a fare.

La posta in gioco è importante, per la definizione delle funzioni intermedie e per l'integrazione delle funzioni della Provincia di Bologna.

Interviene la dott.ssa Ravaioli, la quale si sofferma sul tema delle risorse.

Si è di fronte ad una progressiva riduzione delle risorse finanziarie ed umane a disposizione dei Comuni, per cui il modello di gestione tradizionale può dirsi in crisi, anche dal punto di vista della erogazione e gestione dei servizi.

Il modello plurale di erogazione dei servizi è quindi ormai volto alla delega a soggetti più ampi, o all'esternalizzazione, ed infine ai modelli di erogazione attraverso il sistema delle sussidiarietà orizzontale.

La definizione degli ambiti territoriali ottimali determina uno spostamento dei processi decisionali verso ambiti più ampi dei singoli Comuni e della stessa Unione.

E' quindi importante il cambiamento del sistema di democrazia rappresentativa, che può utilizzare anche nuove forme di e-democracy.

Si deve quindi tenere conto di un insieme di dimensioni che possono essere considerate sia in funzione di riassetto istituzionale, sia per lo sviluppo della forma attuale dell'Unione che per la sua evoluzione.

Il Presidente ringrazia per gli interventi, che evidenziano come un Comune non possa più operare da solo, ma soltanto in un sistema a rete; ritiene quindi che questi elementi siano stati esaminati in modo esaustivo.

Osserva che si è spettatori di una situazione in movimento, soprattutto ora in cui vi è un nuovo Governo, che dovrà dare risposte precise sui temi della Città Metropolitana e della Provincia.

Ricorda che, a partire dalle prossime elezioni amministrative, vi sarà una riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori comunali; a tal proposito invita ad illustrare ulteriori slide che evidenziano la riduzione della spesa conseguente a queste nuove disposizioni.

Interviene la dott.ssa Ravaioli, la quale premette che la dimensione istituzionale è fondamentale soprattutto per gli aspetti della rappresentanza, legata all'identità che il territorio esprime, ed ai conseguenti numeri e rapporti tra rappresentanti e cittadini.

Vanno quindi valutati gli elementi relativi all'organizzazione di un nuovo Comune, anche attraverso vari modelli organizzativi.

Attualmente negli otto Comuni sono presenti 132 Consiglieri, 43 componenti delle Giunte (compresi gli otto Sindaci), per cui il rapporto di rappresentanza è 1/541 abitanti; dalle prossime elezioni vi saranno 92 Consiglieri e 42 componenti delle Giunte, con un rapporto di 1/778; il Comune unico prevede 24 Consiglieri, 8 componenti della Giunta, con un rapporto 1/2980.

La spesa attuale è di euro 765.000,00, con un risparmio di euro 380.940,00 nel caso di fusione.

Interviene il Consigliere Mugavero, che ritiene che andrebbe valutato anche il costo parametrato alla situazione che vi sarà con le prossime elezioni.

Interviene il Consigliere Borsari, che, preso atto che i dati contabili sono relativi al 2010, chiede che si faccia una stima aggiornata.

Il dott. Xilo prende atto delle richieste, che richiedono la necessità di svolgere alcune simulazioni, anche in virtù della specifica attività che ogni organo svolge.

Il Presidente condivide che si tratta di un tema la cui valutazione è importante, ma occorre tenere conto che non sarà questa consiliatura ad assumere decisioni in ordine alla fusione, ma quella che risulterà dal prossimo mandato amministrativo.

Interviene il Consigliere Tasini, la quale ritiene interessante disporre di un quadro il più possibile completo, anche se questi dati paiono già molto significativi, perché evidenziano comunque che la fusione determina una importante riduzione della spesa.

Ritiene però che sia interessante che la discussione vada oltre al dato economico, considerando comunque che il tema dei costi della politica è importante per i cittadini.

Esce il Presidente Tolomelli: sono presenti n. nove Commissari.

Interviene il Consigliere Mugavero, il quale chiede di capire come sia stato calcolato l'importo della spesa relativo al Comune unico, in quanto i compiti dei Consiglieri di un Comune così articolato saranno molto più impegnativi rispetto ai compiti, pur molto rilevanti, dei Consiglieri attuali; ritiene che si dovrebbero, in particolare, inserire nuovi costi per il funzionamento delle municipalità, che dovranno necessariamente supportare il Comune unico, che non potrebbe riuscire a sopperire ad ogni esigenza.

Interviene il dott. Xilo, il quale osserva che si è già trattato del rapporto tra le municipalità ed il nuovo Comune.

Vi sono, nell'elaborazione dello studio, alcuni elementi fermi, il primo dei quali è dato dall'imprescindibile rappresentanza e partecipazione delle Comunità fondatrici, appunto con i relativi Municipi.

Sulla base dell'attuale normativa, nessun costo può essere previsto per il ruolo svolto all'interno delle Municipalità; l'elezione di questi organi viene fatta per il solo territorio dei Municipi, e non possono essere remunerati né ricevere rimborsi spese; l'istituzione dei Municipi, quanto a costi per la politica, è perciò a costo zero.

A seconda poi del ruolo e dell'interazione che si assegna al Municipio si possono però costituire modelli diversi, che comportano una maggiore forma di interazione politica, e diverse modalità di decisione, il cui svolgimento ed esercizio concreto può determinare costi di segreteria o di gestione amministrativa, non però paragonabili ai costi esistenti per gli attuali Comuni, che risulteranno perciò significativamente ridotti.

Le soluzioni a questo problema sono quindi molte, e nessuna di esse è preindicata dalla normativa, ma rimessa alla volontà del nuovo Ente.

Interviene il Consigliere Montanari, il quale, a proposito delle spese conseguenti alla riduzione del numero degli amministratori, ritiene che gli adeguamenti rispetto alla situazione che vi sarà nel prossimo mandato non dovrebbero impiegare troppo tempo, perché è più utile orientarsi verso la soluzione derivante dalla fusione.

Alcuni esprimono il timore che questa scelta comporti un senso di allontanamento dei cittadini dall'Amministrazione, ma in realtà la cittadinanza è più attenta ai fatti ed ai servizi erogati, per cui i problemi illustrati paiono del tutto superabili.

Chiede poi di evitare che i municipi possano essere intesi come duplicatori di funzioni, in quanto altrimenti sarebbero inutili.

Il dott. Xilo ribadisce che tutto quanto concerne la disciplina dei municipi è sostanzialmente discrezionale, e non vi sono indicazioni cogenti in merito.

Interviene il Presidente, il quale propone che il tema della rappresentanza e della relativa riduzione della spesa sia ripreso nella prossima seduta.

Interviene il Consigliere Maccagnani, il quale, a proposito della riduzione del numero degli Amministratori e dei relativi costi, chiede che ogni Commissario si esprima, valutando anche l'aspetto della riduzione del rapporto tra amministratori e cittadini.

Ritiene che, sul punto dei costi, una riflessione possa essere già svolta, perché è chiaro che la riduzione è molto significativa, e gli importi potrebbero essere messi a disposizione di servizi per i cittadini.

Occorre quindi capire la effettiva portata degli elementi in gioco, per cui ribadisce la richiesta alle Minoranze di conoscere la loro posizione sui temi della rappresentanza politica e della relativa riduzione di costi.

Interviene il Consigliere Mugavero, che dichiara che occorre, con concretezza, distinguere il livello politico, in cui non vi sono da parte di nessuno preclusioni su questi temi.

Va fatto un passo in più, dicendo con grande onestà che vi è un risparmio numerico, ma che è probabile che a breve, dopo l'eventuale fusione, vi sia la necessità di istituire municipalità che avrebbero comunque costi non politici, ma gestionali, e questi sono dati che C.O. Gruppo potrebbe indicare con maggior dettaglio.

Occorre perciò fare questo solo se si è certi che un risparmio avvenga, analizzando il quadro futuro non solo dal punto di vista politico, ma calandoci nella nostra realtà.

Replica il Presidente, che osserva che il nostro ambito non è urbano, ma disomogeneo, bisognoso quindi di ramificazioni e di una presenza minima delle realtà istituzionali nei diversi territori, soprattutto per quanto concerne i servizi. Deve infatti rimanere nei Municipi una entità di servizi, dotata di una sia pur piccola organizzazione.

E' quindi utile che da parte di C.O. Gruppo vi sia, anche in modo empirico, una indicazione della spesa necessaria per queste entità municipali, che rappresentano l'assetto istituzionali che viene più immediatamente percepito dal cittadino.

Se questo aspetto potrà essere sviluppato, il quadro a disposizione della Commissione potrà essere ancora più oggettivo.

Replica il dott. Xilo, che ribadisce che è già prevista una struttura di servizi e sportelli decentrata a livello di singolo municipio; la compresenza su tutti i territori può non essere perfetta, perché nel tempo possono essere possibili soluzioni diverse.

Esce il Consigliere Borsari: sono presenti n. otto Commissari.

Prosegue il dott. Xilo osservando che la riduzione dei costi della politica è in realtà, rapportata al bilancio del nuovo Ente, quasi irrilevante, mentre ben più considerevoli sono i risparmi derivanti dalla riduzione dei costi dei servizi di segreteria; la previsione di una struttura polifunzionale non dovrebbe infatti comportare un grande incremento di costi; ritiene però difficile fare una previsione precisa di questi costi, perché non si è ancora dettagliato cosa nei Municipi si intenda fare.

Ricorda infine che queste decisioni saranno assunte dal prossimo Consiglio, e che non vi è sul punto modo di anticipare i tempi, e quindi i dati che si possono indicare hanno valore solo se preceduti da una scelta.

Il Presidente dichiara conclusa la trattazione dei punti 3 e 4 all'ordine del giorno, e rinvia il dibattito alla prossima seduta.

Esce il Consigliere Tasini: sono presenti n. sette Commissari

Oggetto n. 5: Risposte di C.O. Gruppo agli interventi ed alle domande formulate

Introduce la discussione il Presidente, riprendendo le richieste di ricevere le risposte un po' prima della seduta della Commissione.

Interviene il Consigliere Zanni, il quale ribadisce la richiesta di dedicare uno spazio sulle pagine web a domande dei cittadini, che possono poi essere viste dalla Commissione; risponde il Presidente che a domande sui lavori della Commissione darà risposta la Commissione stessa, dopo averle esaminate al suo interno.

Interviene il Consigliere Bernardi, il quale, a seguito degli interventi svolti a proposito delle municipalità, chiede di conoscere quale sia l'avviso della Maggioranza.

Interviene il Consigliere Maccagnani, il quale dichiara che la Commissione non ha la funzione di esaminare ogni specifico dettaglio della questione, ma deve approfondire i dati relativi ai costi, allo scenario, al sistema degli incentivi, ai modelli di rappresentanza, per poi provare di costruire, insieme, una proposta; ritiene quindi che la Commissione non debba essere finalizzata ad un mero approfondimento dello studio, ma anche a creare le condizioni per elaborare qualcosa assieme, possibilmente; ribadisce quindi la domanda che i Commissari devono porsi sulla funzione effettiva della Commissione, se cioè debba essere solo di approfondimento e conoscenza, o debba anche essere volta a condividere dei passaggi e dei percorsi.

Replica il Consigliere Bernardi, il quale osserva che la condivisione di percorsi insieme deve partire da presupposti comuni, che non vi sono in quanto l'opinione della Maggioranza non è precisamente conosciuta, anche sotto il profilo dei costi che le diverse soluzioni comportano, a partire appunto dal tema dei municipi.

Replica il Consigliere Maccagnani, che ribadisce che le forme di rappresentanza devono essere costruite in tema di principio, poi il dettaglio va realizzato insieme.

Replica il Presidente, che osserva che il parametro di riferimento deve essere sempre lo studio di fattibilità, dal quale poi parte il percorso di condivisione.

Interviene il Consigliere Mugavero, il quale ritiene che la Commissione debba effettuare la sua azione di conoscenza e di approfondimento, e quindi condividere un percorso, ma solo dopo un fattivo confronto, per giungere ad una decisione politica.

Replica il Consigliere Maccagnani, condividendo che C.O. Gruppo prosegua e concluda questa illustrazione complessiva iniziale, alla quale appunto deve prontamente seguire un confronto politico.

Il Presidente dichiara conclusa la trattazione del punto 5.

Oggetto n. 6: Programmazione delle sedute successive.

Il Presidente comunica che il tema dello studio della fusione sta acquisendo una valenza non più strettamente locale, per cui ha disposto l'invio dello studio a diverse personalità politiche, che hanno manifestato il loro interesse, tra cui il sen. Marino di Scelta Civica, il Vice Presidente della Regione saliera, con la quale si è concordata una audizione da parte della Commissione, il dott. Anderlini, l'Assessore provinciale Barigazzi, l'on. Bernini del Movimento Cinque Stelle, ed il Presidente della Provincia Draghetti.

Ritiene importante questo percorso di audizioni, perché il prossimo mandato amministrativo sarà quello che darà il definitivo impulso al processo di riordino territoriale in corso.

Lo studio di fattibilità sarà inoltre inviato ai Consiglieri Regionali eletti nella circoscrizione di Bologna – Imola, ed ai Consiglieri provinciali eletti nei territori dei nostri otto Comuni, ed in seguito si avvierà un percorso di audizioni, partendo da quella con il Vice Presidente della regione, con la quale sarà concordata una data.

C.O. Gruppo proseguirà, nella prossima seduta già concordata per il giovedì 23 maggio, all'illustrazione degli altri scenari.

Questa indicazione è finalizzata alla necessità di una crescita dell'attenzione verso lo studio di fattibilità, trattandosi di una questione che non è solo formale.

Interviene il Consigliere Maccagnani, il quale ritiene che il percorso delle audizioni potrebbe essere utile solo al termine del percorso di analisi, e non nel corso del percorso, come il Presidente propone; oggi si fa un confronto al nostro interno sul sistema che si vuole implementare, per cui ribadisce che il confronto con altre figure va fatto al termine di questo percorso.

Il Presidente dichiara di non condividere questa affermazione, perché nella fase propedeutica della discussione si deve tenere conto di tutto il percorso, e delle reciproche posizioni istituzionali; anche il legislatore regionale deve essere a conoscenza delle nostre azioni, per evitare situazioni come quelle verificatesi altrove. L'audizione è quindi un mezzo per continuare ad approfondire, anche con C.O. Gruppo, ed arrivare poi alla stesura di un documento in totale autonomia.

Interviene il dott. Xilo, il quale ritiene a sua volta che il rapporto con le altre istituzioni vada intrapreso a scelte ormai avvenute, perché l'integrazione delle posizioni possa poi essere comune.

Replica il Presidente, che osserva che, visto che in altri procedimenti vi è stata poca conoscenza reciproca, il fatto di coinvolgere, tra gli altri, i Consiglieri regionali sia funzionale al fatto di metterli di fronte alle loro responsabilità; un coinvolgimento solo nella fase finale sarebbe quindi un errore. La necessità delle audizioni come fatto innovativo nel corso del procedimento deriva da questo, perché alla fine non sarebbe più utile per nessuno, vista appunto la difficoltà che le istituzioni hanno nel comunicare tra loro.

Interviene il Consigliere Mugavero, il quale ritiene che probabilmente anche gli altri Enti preferirebbero arrivare ad un confronto quando vi sia da parte della Commissione una conclusione del suo iter.

Ritiene giusto effettuare le audizioni proposte, ma ritiene prematuro farlo a metà del percorso, mentre è corretto procedere quando la Commissione avrà concluso il proprio lavoro.

Il Presidente dichiara di non condividere quanto espresso, per cui valuterà come proseguire, ritenendo che non si tratti di una questione da sottoporre alla votazione della Commissione.

Conferma pertanto la convocazione della prossima seduta, che si svolgerà presso la sala consiliare del Comune di San Giorgio di Piano giovedì 23 maggio alle ore 18.00.

Non essendovi ulteriori argomenti da trattare, il Presidente, alle ore 20.30, dichiara conclusa la seduta.

IL PRESIDENTE
Giovanni Leporati

IL SEGRETARIO
Dott. Fausto Mazza