

# 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.

SETTIMA SEDUTA: 20 GIUGNO 2013 ORE 17.30

COGNOME NOME	CARICA	PRESENTE
LEPORATI GIOVANNI	PRESIDENTE	PRESENTE
TASINI MARIA	VICE PRESIDENTE	PRESENTE
TOLOMELLI ANDREA	PRESIDENTE UNIONE	Assente p. 1, PRESENTE dal p. 2, assente p. 4 e 5
MONESI MARCO	CONSIGLIERE SINDACO	PRESENTE; assente p. 4 e 5
BRUNELLI ROBERTO	CONSIGLIERE SINDACO	Sostituito dal Consigliere Sindaco Vergnana
BORSARI STEFANO	CAPOGRUPPO CENTRO SINISTRA R.G.	ASSENTE
MUGAVERO ROBERTO	CAPOGRUPPO RENO GALLIERA	PRESENTE
MONTANARI MARCO	COMPONENTE GRUPPO CENTRO SINISTRA R.G.	PRESENTE
ZANNI STEFANO	COMPONENTE GRUPPO RENO GALLIERA	Assente p. 1, PRESENTE dal p. 2
BERNARDI ROBERTO	COMPONENTE GRUPPO MISTO RENO GALLIERA	ASSENTE

Presidenza del Presidente Giovanni Leporati  
Segretario il dott. Fausto Mazza

Sono inoltre presenti il dott. Giovanni Xilo ed il dott. Fulvio Ventura di C.O. Gruppo, ed 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 del verbale della seduta della Commissione del 13 giugno 2013.**

Il Presidente mette in votazione la proposta di approvazione del verbale della seduta precedente, che, con n. cinque voti favorevoli, n. uno astenuto (Consigliere Monesi), viene approvata.

**Entrano il Presidente Tolomelli ed il Consigliere Zanni: sono presenti n. otto Commissari.**

**Oggetti n. 2: Presentazione ed approfondimento assetti istituzionali in ordine allo studio di fattibilità, a cura del dott. Giovanni Xilo – C.O. Gruppo – risposte di C.O. Gruppo agli interventi ed alle domande formulati – eventuali approfondimenti.**

Relaziona il dott. Xilo, il quale premette che la legislazione nazionale prevede che il nuovo Comune, frutto della fusione, deve adottare meccanismi che siano in grado di rappresentare e tutelare le Comunità fondatrici, senza specificare la forma, che di norma è data dai Municipi, eletti solo dagli abitanti degli stessi. Le elezioni comunali, ovviamente, riguarderanno indistintamente tutti gli abitanti del Comune. L'unico principio in materia di rappresentanza degli specifici territori è pertanto data dall'obbligo, aperto, di valorizzare le rappresentanze delle Comunità fondatrici.

Occorre quindi affrontare il tema istituzionale del rapporto tra il nuovo Comune ed i Municipi. Il dilemma che sorge è quindi tra un forte decentramento delle funzioni del Comune ai Municipi, con necessità di forte concertazione (modello che presenta il vantaggio di una maggiore forma democratica, ed un conseguente svantaggio determinato dalla difficoltà di conclusione dei processi decisionali, con la presenza di una struttura più articolata), ed un altro modello, volto a lasciare ai Municipi soltanto alcune funzioni consultive, e quindi riservare al Comune le funzioni decisionali (modello che presenta il vantaggio di una maggiore rapidità nelle scelte e riduzione dei tempi e dei costi di funzionamento, ed un conseguente svantaggio nell'assenza di distinzione e di tutela delle singole Comunità).

Queste diverse articolazioni possono mutare nel tempo; in passato si faceva un confronto con l'articolazione dei Quartieri, ma questa assimilazione presenta delle difficoltà ed aspetti di incoerenza, per cui è opportuno disegnare una ipotesi del tutto nuova.

Occorre ricordare che lo Statuto comunale e le norme sul decentramento saranno comunque deliberati dal nuovo Ente, quindi successivamente alle prime Elezioni, per cui questo assetto non può essere predeterminato prima che avvenga la fusione.

Nello studio di fattibilità, e nel materiale successivamente inviato alla Commissione (materiale del 2 maggio 2013), si sono distinte quattro diverse soluzioni, per le quali occorre entrare nel merito.

Si deve partire dal presupposto normativo per cui non si può in alcun modo modificare nessuna delle prerogative che la Legge attribuisce al Sindaco, alla Giunta ed al Consiglio, per cui si possono soltanto aggiungere organi o strumenti di interscambio o forme di delega consentite dalla Legge, ragionando cioè in termini di "somma".

I Municipi sarebbero così speculari ai territori degli attuali Comuni, anche se non vi sono obblighi in tal senso.

Essi sono organi di rappresentanza della voce delle scelte comunali generali o locali (per cui si esprimono di norma sui temi del bilancio, dell'arredo urbano, del piano delle opere pubbliche, dei presidi dei servizi), e possono essere anche forme di rappresentanza di tipo gestionale ed operativo.

Possono quindi avere un ruolo di informazione rispetto alle scelte del Comune oppure di partecipazione rispetto a queste scelte, qualora si decida di "codeliberare", prevedendo forme di scelta o di condivisione obbligatoria.

Si predilige di norma affidare loro una funzione di controllo, intervenendo in termini di "voce", senza attribuire poteri di veto. Una informazione rispetto alle scelte del Comune molto vasta è considerata fattibile, ed in questo caso il nuovo comune usa i Municipi per informare la cittadinanza, ma nei fatti concentra il dibattito negli organi di rappresentanza politica, con un modello concertativo.

In alternativa, il Regolamento sugli istituti di partecipazione può prevedere che il Municipio possa partecipare alle decisioni dando pareri e giudizi, sulle scelte che il Comune compie in generale e soprattutto su quelle afferenti lo specifico territorio, ed in

questo caso il Comune deve decidere sulla base delle indicazioni ricevute; occorre però tenere conto che non si tratta di poteri "federati".

Un terzo modello prevede che il Comune assuma predecisioni, che vengono discusse, ricalibrate e in parte delegate, in virtù di un previo parere o approvazione da parte del Municipio, in particolare sui temi delle opere pubbliche o dell'arredo urbano. Il Governo centrale decide le linee essenziali e lascia ai Municipi le scelte di dettaglio, con forme di interlocuzione obbligatoria con i Municipi.

Un quarto modello è di tipo federale, dove il Comune decide dopo che i Municipi hanno votato le diverse opzioni sul tavolo, ed assume la decisione ultima. I Municipi vengono così chiamati a decisione da una sorta di "Camera Federale", che assume le decisioni comuni; si tratta ovviamente del sistema più complicato.

Interviene il Consigliere Mugavero, il quale ritiene che, da questo e dai precedenti interventi sul punto, si possa desumere che le Municipalità, da eleggersi a seguito delle Elezioni, rappresentino una scelta politica necessaria, perché è impossibile che il futuro Consiglio Comunale possa gestire tutte le situazioni presenti sul territorio.

Chiede quindi di ipotizzare i costi di funzionamento, non tanto delle rappresentanze politiche, quanto delle strutture di supporto, di cui la Commissione deve tenere conto.

Risponde il dott. Xilo precisando che la dinamica dei costi dipende dal livello di complessità del Municipio; se si attribuisce solo un basso potere di interlocuzione, sarebbe sufficiente un part time amministrativo, mentre nell'ipotesi più estrema può essere necessaria una figura di segreteria, senza comunque dover sostenere altri costi strutturati; in questa fase è però difficile fare una previsione più dettagliata; i costi non sarebbero comunque paragonabili a quelli che occorrono per supportare un Sindaco od una Giunta attuali, perché mancherebbe l'obbligo di sottostare alle regole ed ai controlli oggi previsti.

Interviene il Consigliere Montanari, il quale ritiene che il tema dei Municipi sia fondamentale. Una volta fatta la scelta del Comune unico, i Municipi dovrebbero rappresentare forme di servizio al territorio per interagire con i cittadini, con una forma simile al terzo modello illustrato, per fornire appunto un servizio di raccordo e di implementazione sul territorio delle scelte assunte.

Interviene il Consigliere Zanni, il quale chiede se i Consiglieri dei Municipi debbano ricevere o meno il gettone di presenza od altri emolumenti; risponde il dott. Xilo che in proposito si è chiesto un parere all'ANCI nazionale, che ha escluso sia la possibilità di prevedere compensi che rimborsi spese per gli organi del Municipio; questa ipotesi può anche destare perplessità, perché in politica l'azione del volontariato ha dei limiti; vi sono comunque anche interpretazioni diverse.

Interviene il Consigliere Monesi, il quale ritiene che, nella costruzione del nuovo Comune, la previsione dei Municipi rappresenti un presidio democratico, che dà ai cittadini la possibilità di avere una rappresentanza specifica, di natura volontaristica, di raccordo tra il Comune ed il territorio. Questo raccordo non deve essere esercitato con poteri particolari, come avveniva in passato per il Quartieri, ma con forme volte al controllo dei servizi, con l'utilizzo dei pareri e di occasioni di confronto sulle diverse esigenze del territorio.

Il Municipio deve essere inteso come un luogo in cui i cittadini si confrontano su quelle particolarità territoriali più specifiche, ed anche su aspetti di maggiore complessità proprie

dell'intero Comune, in termini di controllo e di indirizzo. Occorre evitare conflittualità, evitando l'attribuzione di poteri che vadano in una direzione diversa.

Ritiene giusto prevedere forme di consultazione obbligatoria su atti predeterminati, mentre su questioni più modeste ci si dovrebbe limitare a forme di controllo e di sollecitazione meno invasive, per evitare inutili conflitti di attribuzioni.

In questo senso ritiene preferibile il modello più snello.

Per quanto concerne i costi, essi potrebbero variare in modo poco significativo, sia che si opti per un semplice supporto alle attività di riunione, che si pensi ad un dipendente che vi sia dedicato per un tempo maggiore, comunque con costi ben lontani da quelli che oggi si sostengono per supportare un Consiglio od una Giunta.

Ritiene che occorra comunque riconoscere un ruolo ed una capacità di intervento ai territori, senza che questo produca impedimenti all'operatività del nuovo Comune.

Interviene il Presidente, il quale ritiene che il processo di rimodulazione delle istituzioni sul territorio non possa in ogni modo prescindere dal consenso e dagli intendimenti della popolazione, per cui occorre riflettere sull'impatto che questa strategia, anche suggestiva, potrà avere sul consenso della popolazione.

Ritiene quindi che ci si debba porre il problema di come i Consiglieri possano interfacciarsi con la pubblica opinione, e come interpretare questa opportunità di modifica degli attuali assetti istituzionali, in presenza di una normativa statale che oggi ancora ci consente di percorrere strade diverse.

Osserva che l'attuale modello di Unione presenti molti vantaggi, anche se alcuni fattori sono da approfondire, ma che vi sia comunque una preminenza di elementi positivi.

Conclude osservando che, una volta definito l'assetto della Città Metropolitana, certamente ha un maggior valore aggiunto un unico Comune, in una prospettiva di competizione tra territori.

Interviene il Consigliere Mugavero, che osserva che già oggi non sempre i Consiglieri eletti possono rappresentare la cittadinanza in modo adeguato, stanti diversi limiti normativi non condivisibili.

Anche dando per scontato che le Municipalità non abbiano costi significativi (cosa che dovrà in qualche modo essere attestata), non si condivide che sia sufficiente una sola persona per supportarle, perché occorre salvaguardare il rapporto tra i Municipi e le cittadinanze.

Sarebbe importante che fossero i dirigenti dei Comuni ad esprimersi su questi aspetti, cioè sulla necessità di presenza dei dipendenti nei rapporti con le singole Municipalità.

Interviene il Consigliere Tasini, la quale ritiene che il dimensionamento dell'apparato a sostegno delle Municipalità non vada confuso rispetto ai costi da sostenere per i servizi offerti al cittadino.

Ritiene importante la salvaguardia dell'identità dei territori che vengono a fondersi.

Replica il Consigliere Mugavero, che ribadisce che al risparmio per i minori costi della politica va rapportato il maggior costo per il funzionamento delle Municipalità, e per questo questi dati vanno quantificati con precisione

Replica il Consigliere Monesi, il quale ricorda che, nello studio di fattibilità, si prende come esempio la Consulta frazionale di Trebbo di Reno, i cui costi di funzionamento sono estremamente limitati. Si può presupporre quindi un risparmio non solo per la riduzione del personale politico, ma anche per il personale di segreteria che supporta i Consigli e le Giunte, e che pure è da considerare attentamente.

Conclude il dibattito il Presidente, il quale ritiene che questo tema sia strettamente correlato alla proposta, di cui di seguito si andrà a discutere, di prorogare la durata dei lavori della Commissione, in quanto si deve tenere conto che è ancora in itinere la definizione delle regole relative all'avvio della Città Metropolitana, che avrà conseguenze anche per le decisioni che si dovranno assumere nei nostri territori.

Ritiene quindi che queste tematiche dovranno essere riprese nel contesto dei nuovi assetti che dovranno essere delineati di qui in avanti.

### **Oggetto n. 3: Proposta al Consiglio dell'Unione di proroga del termine fissato per la conclusione dei lavori della Commissione.**

Con riferimento all'art. 3 del Regolamento per il funzionamento della Commissione, approvato con deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 8 del 5 marzo 2013, il Presidente chiede che la Commissione proponga al Consiglio di prorogare il termine di conclusione dei lavori, previsto per il 31 luglio, al 31 dicembre 2013, in modo da poter tenere conto dello sviluppo delle nuove norme che si dovranno applicare in materia di Città Metropolitana, con le conseguenze che questo nuovo assetto avrà sulla gestione dei servizi associati.

Ritiene necessario un dibattito sull'opportunità di gestire in forma associata in Unione i Servizi alla Persona (sociali e scolastici), in ordine ai quali la Giunta dell'Unione ha commissionato un apposito studio; questa ipotesi andrebbe ad interagire con i Piani di Zona, in modo molto significativo.

Visto che non si tratta di opportunità irrilevanti, ma strategiche, in quanto coinvolgono servizi importanti e riguardano circa 180 dipendenti, in attesa delle determinazioni dei Sindaci, che a breve dovranno pronunciarsi su questo aspetto, ritiene che anche questo elemento possa essere oggetto di confronto nell'ambito della Commissione.

Altra ragione per cui si propone la proroga è la necessità di tenere conto delle prossime assenze di diversi Consiglieri per le ferie estive, cosa che renderebbe più difficoltosa l'elaborazione del documento finale della Commissione, che si auspica sia frutto di un percorso di condivisione.

Interviene il Consigliere Mugavero, il quale chiede che i quattro funzionari referenti dei diversi progetti per la gestione associata di servizi in Unione possano essere ascoltati dalla Commissione prima di presentare i progetti alla Giunta, per non doversi limitare all'esame dei progetti finali.

Risponde il Presidente, ricordando che questa Commissione non è sostitutiva della Conferenza dei Capigruppo, che svolge funzione di Commissione affari generali, per cui ci si potrà pronunciare sulle proposte solo dopo le decisioni assunte dai Sindaci.

Interviene il Presidente Tolomelli, il quale ritiene che il confronto sulla gestione unitaria dei Servizi alla Persona in questa Commissione possa essere utile per valutare cosa significhi concretamente unificare dei servizi, andando al di là della teoria; la valutazione della proposta nel merito pare più attinente alla valutazione della Conferenza dei Capigruppo, fermo restando che è comunque necessario un previo esame degli studi da parte della Giunta.

Ritiene che nella prossima seduta la Commissione possa discutere le tappe dei prossimi mesi, tenendo conto anche delle richieste di organi di altri Enti di colloquiare con noi, ed anche questi temi potranno essere affrontati nelle prossime sedute della Commissione, dopo un confronto tra i Sindaci.

Auspica che la Commissione possa giungere a produrre qualcosa di concreto, in modi certamente da stabilire; altrimenti non si sarà giunti ad una conclusione del confronto pratica ed utile.

Il Consigliere Mugavero ribadisce la richiesta di poter disporre degli studi sulla gestione associata dei servizi parallelamente alla loro consegna alla Giunta, per avere il tempo di valutarli adeguatamente.

Replica il Consigliere Monesi, che dichiara che essi saranno messi a disposizione di tutti i Consiglieri dopo che la Giunta li avrà licenziati, una volta fatti gli approfondimenti necessari. Occorre poi tenere conto anche delle finalità per cui questa Commissione è stata istituita, per cui questo tipo di competenza parrebbe eccedente. Ricorda, peraltro, che non è mai prevista la trasmissione di materiale di lavoro.

Il Presidente dichiara concluso il dibattito, e mette in votazione la richiesta di proporre al Consiglio dell'Unione la proroga del termine di conclusione dei lavori della Commissione dal 31 luglio al 31 dicembre 2013.

Con n. otto voti favorevoli, unanimi, la Commissione approva.

**Escono il Presidente Tolomelli e il Consigliere Monesi: sono presenti n. sei Commissari.**

**Oggetto n. 4: Prosecuzione discussione sullo schema di documento finale della Commissione.**

Il Presidente, in considerazione della proposta di proroga di cui al punto precedente, dispone il rinvio della discussione in oggetto, dopo la definizione di un percorso condiviso.

**Oggetto n. 5: Varie ed eventuali – ordine dei lavori.**

Il Presidente comunica che la prossima seduta della Commissione si svolgerà il giorno 4 luglio, giovedì, alle ore 17.30, e sarà l'ultima prima della sospensione per il periodo estivo

**Non essendovi ulteriori argomenti da trattare, il Presidente, alle ore 19.30, dichiara conclusa la seduta.**

**IL PRESIDENTE**  
**Giovanni Leporati**

**IL SEGRETARIO**  
**Dott. Fausto Mazza**