



UNIONE
RENO GALLIERA

RELAZIONE CONCLUSIVA
*COMMISSIONE CONSIGLIARE PER L'APPROFONDIMENTO
DELLO STUDIO SULLA FUSIONE*

PREMESSA

La situazione di forte crisi economica-finanziaria che ha caratterizzato il mandato amministrativo 2009-14, contestualmente alle ipotesi di riforme istituzionali in discussione sia a livello regionale che nazionale, hanno spinto gli 8 Comuni dell'Unione Reno Galliera ad interrogarsi sul futuro del proprio territorio. Incentivati dalla possibilità di ottenere un finanziamento regionale per la realizzazione di uno Studio di Fattibilità per la fusione degli 8 Comuni in uno unico, i Comuni hanno partecipato al Bando regionale nel 2011 ottenendo il contributo, che insieme al sostegno della Fondazione del Monte, ha permesso di realizzare, senza risorse aggiuntive, un importante studio di fattibilità per la fusione dei Comuni.

A Novembre 2012 lo studio di fattibilità, redatto da CO Gruppo, è stato presentato nel Consiglio dell'Unione Reno Galliera, che dopo una prima discussione ha deciso, nel Consiglio del 5/03/2013, di istituire una Commissione consigliare con il compito di analizzare i contenuti 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, e per l'approfondimento di tutti i temi ad esso concernenti.

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE E NUMERO DI SEDUTE

Da Marzo 2013 a Novembre 2013 la Commissione ha svolto 11 sedute. La Commissione è stata composta dal Presidente dell'Unione Reno Galliera (Andrea Tolomelli fino a Luglio 2013 e Sergio Maccagnani da Agosto 2013), da due consiglieri-sindaci (Roberto Brunelli e Marco Monesi) e da sette consiglieri (Stefano Borsari, Maria Tasini e Marco Montanari per il gruppo Centro Sinistra Reno Galliera; Giovanni Leporati e Roberto Bernardi per il gruppo Misto Reno Galliera; Stefano Zanni e Roberto Mugavero per il gruppo Reno Galliera). La commissione è stata presieduta da Giovanni Leporati, eletto nella prima seduta del 22 Marzo, e dalla Vicepresidente Maria Tasini.

I LAVORI DELLA COMMISSIONE

I lavori della Commissione possono essere distinti in due fasi:

- la prima fase, da Marzo a Luglio, nella quale grazie, alla presenza dei referenti della società Co Gruppo, si sono analizzate le diverse tematiche contenute all'interno dello studio.

- La seconda parte, da Settembre a Dicembre, in cui la commissione ha valutato quanto discusso nei mesi precedenti arrivando a condividere un indirizzo sullo sviluppo istituzionale-organizzativo dell'Unione Reno Galliera.

Nella prima parte dei lavori della commissione sono stati analizzati i seguenti aspetti:

- a) **gli scenari futuri e le prospettive:** è stato presentato un quadro esaustivo dei processi di fusione in corso in Italia illustrando anche le incentivazioni economiche previste dal Governo e dalla Regione. Su questo aspetto le normative prevedono per la fusione un contributo pari al 20% dei trasferimenti statali (anno 2010) per dieci anni, pari a 2,2 milioni all'anno per complessivi 22,2 milioni, nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti, oltre alla sospensione per due anni dei vincoli del patto di stabilità. Il finanziamento regionale avrà una durata di quindici anni, con una "una tantum" per il primo anno, per complessivi 9,8 milioni in quindici anni, cioè 654.000,00 euro all'anno, oltre all'una tantum per il primo anno. I calcoli sono basati sulla normativa vigente nel 2012, che per il 2013 dovrebbe essere confermata. E' stata inoltre illustrata la nuova Legge 21/2012 della Regione Emilia Romagna che impone ai Comuni di gestire in forma Associata, attraverso l'Unione, almeno tre di sette servizi puntualmente individuati nella Legge. Infine si è fatto cenno al processo di costituzione della nuova città metropolitana che vede la città di Bologna coinvolta e che presupporrà il rafforzamento tecnico e politico delle Unioni.
- b) **La dimensione istituzionale:** è stato illustrato il cambiamento del numero di consiglieri nel caso di fusione. 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.
- c) **Il modello di funzionamento nel caso di fusione:** vi sono, nell'elaborazione dello studio, alcuni elementi fermi, il primo dei quali è dato dall'imprescindibile rappresentanza e partecipazione delle Comunità fondatrici, presenti con i relativi Municipi, che potrebbero essere il perno dei front office in grado di mantenere una relazione "vicina" con la cittadinanza. Sulla base dell'attuale normativa, dal punto di vista politico nessun costo può essere previsto per i ruoli politici svolti

all'interno delle Municipalità; l'elezione di eventuali organi di rappresentanza 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. Sempre su questo versante sono stati presentati i diversi modelli di rapporto, nel caso di Comune Unico, fra nuovo Comune e Municipi. Un modello che può prevedere un forte decentramento di funzioni e poteri dal Comune nuovo ai Municipi o viceversa un accentramento verso il Comune unico.

- d) **La dimensione organizzativa:** la dimensione organizzativa verte su tre dimensioni fondamentali: la presenza sul territorio, la razionalizzazione delle attività e la semplificazione amministrativa. Rispetto al tema della presenza sul territorio, si possono desumere due linee guida ed obiettivi di cambiamento: minimizzare i costi per i cittadini ed ampliare i servizi telematici. La dimensione della razionalizzazione delle attività fa riferimento ai temi della razionalizzazione dei servizi interni ed alla riorganizzazione dei servizi al cittadino. La dimensione della semplificazione amministrativa fa riferimento al tema della riduzione della ridondanza amministrativa e della semplificazione dell'organizzazione

Nel corso dei lavori si poi riflettuto sulla diversità dell'Unione rispetto ad un Comune unico. In particolare il Comune unico riuscirebbe a garantire una capacità politica, in termini contrattuali e di influenza, molto elevata. Contestualmente però il tema della rappresentanza e dell'identità dovrebbe essere costruita ex novo. Durante i lavori è stato poi più volte ribadito che lo studio di fattibilità si è chiuso con 3 ipotesi di sviluppo territoriale: a) il rafforzamento dell'Unione; b) la fusione in un Unico Comune; c) la fusione a geometria variabile.

La commissione ha poi preso in esame uno studio, commissionato dai Comuni di Pieve di Cento, Castello d'Argile, San Pietro in Casale e Galliera, svolto nel 2011 dal Medec presieduto da Fausto Anderlini. Lo studio era nato con l'intento di fotografare la situazione economica delle attività produttive dei quattro Comuni alla luce della crisi economica in atto. Allo stesso tempo lo studio si è caratterizzato per una indagine campionaria sulle piccole imprese, che rappresentano il 98% della imprenditoria locale, e per una indagine sulle statistiche istituzionali di carattere demografico ed economico.

Lo studio ha fatto emergere, nella percezione degli intervistati, una realtà molto frammentata, in quanto ogni Comune ed addirittura ogni Frazione ha una sua specificità.

L'area non presenta infatti una realtà significativa capace di essere punto di riferimento comune dell'intero territorio: non vi è un capoluogo d'area, ma vengono privilegiati altri poli posti fuori dall'area, soprattutto Bologna e Ferrara. Allo stesso tempo è presente una certa eterogeneità dei Comuni della Reno Galliera poiché tutti posti sul "corridoio" Ferrara-Bologna. Il problema che ci si pone in queste situazioni è quindi quello di conseguire economie di scala superiori, mettendo insieme territori che essendo tra loro molto eterogenei necessitano di un forte progetto "culturale" e non solo economico. Il dibattito scaturito fra i membri della commissione ha evidenziato alcuni fenomeni comuni nel territorio, come la desertificazione commerciale e dei servizi e la necessità di rafforzarne l'identità lavorando ad un progetto comune per garantire un'adeguata competitività di fronte ad una crisi che privilegia chi si aggrega rispetto chi si divide. Allo stesso tempo si conviene che alla base di un eventuale processo di fusione serve prima di tutto un progetto di natura "politica" e non solo economica.

Infine la commissione, nella prima parte, ha analizzato lo stato dei servizi conferiti in Unione oggi, rispetto la gestione diretta di ogni singolo comune prima del conferimento, attraverso una illustrazione curata dalla Dott.ssa Nara Berti.

Nella seconda parte dei lavori (settembre 2013), la Commissione si è concentrata sul predisporre un indirizzo chiaro che potesse rappresentare la degna conclusione di un dibattito e di un'analisi approfondita che ha consentito a tutti i membri di farsi un'idea chiara sul futuro istituzionale e organizzativo del territorio ricompreso dagli otto Comuni. In questo senso si è all'unanimità preso atto e condiviso l'indirizzo della Giunta dell'Unione, espresso dal nuovo Presidente Maccagnani, di non perseguire la fusione entro Giugno 2014, in quanto sia tecnicamente che politicamente non ci sono i tempi per il perseguimento della stessa. Allo stesso tempo si è condivisa la necessità di perseguire due obiettivi: il rafforzamento della governance politica dell'Unione, attraverso una rivisitazione dello Statuto ed il rafforzamento dell'Unione stessa, conferendo ulteriori servizi da gestire in forma associata. La commissione ha poi provveduto ad analizzare nel dettaglio la proposta di modifica dello Statuto e le ipotesi di servizi da conferire in Unione. Sono stati descritti gli studi di prefattibilità, redatti da alcuni Responsabili dei otto Comuni, relativi a: servizi tributi; anagrafe-elettorale; servizi alla persona; servizi culturali; controllo di gestione; ufficio ambiente.

La commissione ha infine preso atto dell'intenzione di concentrarsi sul conferimento dei servizi alla persona e della cultura, come servizi prioritari da conferire entro la fine del mandato.

Dopo una illustrazione dettagliata dell'ipotesi di conferimento dei servizi alla persona e della cultura in Unione, la Commissione ha svolto una seduta aperta a tutti i Consiglieri di maggioranza e di minoranza degli otto Comuni nella quale si sono presentati gli obiettivi, i numeri, il modello ed il percorso previsto per il conferimento dei servizi indicati.

CONCLUSIONE

Il lavoro intrapreso dalla Commissione, durato nove mesi, è stato indubbiamente di grande interesse e utilità. I consiglieri membri della commissione hanno potuto approfondire nel dettaglio gli esiti dello studio di fattibilità. Hanno potuto comprendere i punti di forza e di debolezza di un processo di fusione. Hanno inoltre potuto analizzare lo stato dell'Unione oggi, comprendendone l'efficacia ma anche le criticità che dopo cinque anni dalla sua nascita sono emerse.

Il confronto ed il dibattito che si è creato durante i lavori ha permesso di arrivare alla consapevolezza che un'eccessiva frammentazione dei Comuni, in questo contesto storico, culturale, sociale ed economico, è assolutamente da evitare. Il processo di riforma istituzionale che ha caratterizzato il territorio della Reno Galliera fin dagli anni 2000 è quindi senza dubbio un percorso virtuoso. La fusione è stata vista dalla maggioranza dei presenti come un obiettivo molto ambizioso. Importante certo ma per il quale è necessario costruirne prima le premesse, sia di natura tecnica che politica. Ovvero serve un progetto territoriale che vada oltre ai meri vantaggi di natura tecnica ed economica che la fusione garantirebbe, fin da subito, a questo territorio. La fusione è un obiettivo che non va accantonato ma che anzi va seriamente preso in considerazione fin dai primi mesi di vita della prossima Unione che troverà forma dopo le elezioni del 24 e 25 Maggio 2014. Allo stesso tempo si è condivisa la necessità di non stare immobili di fronte a riforme economiche ed istituzionali che hanno e stanno trasformando il funzionamento delle istituzioni, anche nel rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione. In tal senso la Commissione dà indirizzo alla Giunta ed al Consiglio di procedere con la modifica dello Statuto per assicurare una governance politica più stabile nel prossimo mandato, grazie al fatto che il Presidente non verrà più eletto per un anno, ma per 2,5 anni rinnovabile e grazie all'approvazione delle linee programmatiche di mandato in Consiglio dell'Unione. Infine la Commissione valuta come una strada positiva ed essenziale, il rafforzare l'Unione Reno Galliera attraverso il conferimento di nuovi servizi da parte dei Comuni. Il possibile conferimento dei servizi alla persona e della cultura porteranno vantaggi importanti in termini gestionali, di specializzazione e valorizzazione del personale coinvolto, senza intaccare il rapporto dei cittadini con i singoli Comuni conferitori. Il rafforzamento dell'Unione quindi consentirà

di procedere con le riforme istituzionali nella Reno Galliera, preparando e rafforzando questo territorio di fronte alla possibile nascita della città metropolitana e di fronte ad una crisi economica senza precedenti.

Giovanni Leporati
Presidente della Commissione

Sergio Maccagnani
Presidente Unione Reno Galliera