

# **Documento di mandato per lo studio di fattibilità**

*Redatto dalla Commissione Consultiva per il progetto di riorganizzazione istituzionale*

## **Premessa**

La Commissione Consultiva per il progetto di riorganizzazione istituzionale insediata a settembre 2015 ha, come primo compito, quello di elaborare un documento di mandato che contribuisca a definire le questioni più rilevanti che lo studio di fattibilità sulla riorganizzazione istituzionale dell'Unione Terre di Castelli e del Comune di Montese dovrà contenere<sup>1</sup>. Lo scopo di questo documento è di mettere in risalto spunti e richieste che si chiede allo studio di affrontare, partendo dalle domande elaborate dai consiglieri della Commissione che hanno evidenziato elementi di forza e di debolezza della situazione attuale che il territorio sta vivendo.

Lo studio di fattibilità dovrà esaminare due scenari principali per fornire ai decisori politici e ai cittadini elementi utili per decidere il futuro del loro territorio. Il primo scenario dovrà, partendo dalla situazione corrente, definire percorsi di miglioramento dell'assetto attuale di unione di comuni. Il secondo scenario dovrà definire le ipotesi possibili di fusione dei comuni esistenti.

L'obiettivo è di ottenere uno studio di fattibilità che sia utile e ben fatto. C'è la consapevolezza, tuttavia, che lo studio non può parlare di tutto, e che parte delle criticità che oggi si affrontano come enti locali di questo territorio non possono essere "risolte" da un istituto di ricerca, ma sono questioni "politiche": la politica ha il compito di assumersi le proprie responsabilità ed affrontarle. Di esse si darà conto nel documento.

## **L'analisi (e il miglioramento) dell'esistente: i singoli comuni e l'Unione Terre di Castelli**

### ***La realtà territoriale dei comuni***

L'Unione Terre di Castelli e il Comune di Montese rappresentano una realtà territoriale variegata. È importante che lo studio di fattibilità contenga un quadro conoscitivo ampio che sia in grado di rappresentare questa varietà: dall'analisi della popolazione residente, alle condizioni economiche e sociali (fra cui le condizioni reddituali dei territori e la mobilità dei cittadini negli stessi), alle infrastrutture esistenti in termini di viabilità, all'orografia e altri elementi naturali.

---

<sup>1</sup> La Commissione è composta da un consigliere comunale di maggioranza e da uno di minoranza per ognuno dei comuni che hanno aderito alla "Convenzione tra i Comuni di Castelnuovo Rangone, Castelvetro di Modena, Guiglia, Marano sul Panaro, Savignano sul Panaro, Spilamberto, Vignola, Zocca, Montese e l'Unione Terre di Castelli per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione istituzionale". Si ricorda che la convenzione non è stata approvata nei Comuni di Guiglia e di Savignano sul Panaro. I lavori della Commissione possono essere seguiti al link: [http://www.terredicastelli.mo.it/studio\\_di\\_fattibilita\\_fusione/index.htm](http://www.terredicastelli.mo.it/studio_di_fattibilita_fusione/index.htm)

### ***L'analisi dei servizi erogati dai comuni e dall'unione***

L'Unione Terre di Castelli gestisce per conto dei comuni una grande quantità di servizi. A oggi sono una trentina le convenzioni in atto fra tutti i comuni o parte di essi. Lo studio deve procedere a un'analisi seria di questi servizi e di quelli ancora in capo ai singoli comuni. A tal fine si richiedono tavole sinottiche in grado di fornire risultati chiari e sintetici (di carattere quantitativo e qualitativo) sui seguenti aspetti:

- *La valutazione dei servizi in Unione.* Per le singole materie conferite lo studio dovrebbe contenere un'analisi in grado di descrivere il servizio esistente (in termini di struttura che lo gestisce e lo eroga), fornire indicatori sulla quantità e qualità dei servizi erogati e informazioni sulla sostenibilità economica dei servizi stessi, ad oggi. Questa analisi può essere condotta con i dati sui singoli comuni a disposizione delle strutture tecniche, ma non può prescindere da una valutazione politica dei servizi stessi, per capire come essi sono valutati oggi da chi vive e amministra questo territorio. Riguardo all'erogazione di servizi è auspicabile anche un confronto della situazione attuale con quella precedente (attraverso un'analisi storica dell'unione stessa e, se possibile tecnicamente, prima della gestione associata).
- *La valutazione delle materie ancora in capo ai singoli comuni.* Si tratta di un'analisi simile alla precedente, che sia però in grado di chiarire le differenze esistenti fra i singoli comuni nell'erogare i servizi e le funzioni non ancora conferiti all'unione. Fra questi servizi è opportuno valutare se ne esistono alcuni che è ipotizzabile conferire in unione per un miglioramento del servizio stesso senza snaturare definitivamente il ruolo delle singole amministrazioni. Quest'ultima rappresenta sia un'analisi tecnica, sia un approfondimento su ciò che la politica ritiene auspicabile per il proprio futuro, nel caso si continuasse in futuro con il mantenimento dell'unione di comuni.

Infine, altri due aspetti meritano attenzione: l'analisi delle strutture dei singoli comuni e dell'unione deve contenere un approfondimento sul personale in capo alle diverse strutture. Bisogna inventariare e valutare la situazione esistente intesa come potenzialità, eventuali sovrapposizioni e inefficienze da superare sia nel caso di mantenimento dell'unione sia nel caso di fusione di comuni. Inoltre, si ha la consapevolezza che i comuni e l'unione fanno parte di ambiti più ampi nella gestione di alcuni tipi di politiche (si pensi alla gestione dei rifiuti, alla fornitura dell'acqua luce e gas, al trasporto pubblico, ecc.). I comuni si rapportano con questi ambiti ottimali (Ato) sia in forma singola sia come unione. Lo studio non può ignorare questo aspetto, e deve fornire un'analisi sulla modalità di funzionamento di questi rapporti e di questi servizi (come la capacità reale da parte dei territori di incidere sulla modalità di fornitura di questi servizi o sulla capacità di controllo dei servizi stessi).

### ***La situazione finanziaria***

Un'analisi attenta dei bilanci dei singoli enti (comuni e unione) fornirà elementi molto utili di conoscenza per i cittadini e per i decisori politici. Si tratterà di valutare le omogeneità o disomogeneità nel territorio in termini di entrate di bilancio (fra le altre imposte, tariffe, trasferimenti statali) e in termini di spese (fra le altre la spesa corrente, l'indebitamento, gli investimenti).

Il tipo di analisi che ci si aspetta riguardo ai servizi erogati e ai bilanci dei diversi enti è utile non solo per valutare miglioramenti dell'attuale unione nel caso si decida di continuare con questa modalità di governo del territorio, ma è fondamentale anche per le ipotesi di fusione. Ci si chiede, infatti, qual è il vero ambito dimensionale ottimale di erogazione dei servizi, al di là delle definizioni di legge. Si tratta di capire se l'unione così com'è e i singoli comuni che partecipano allo studio siano il bacino migliore per l'erogazione dei servizi ai cittadini: potrebbe essere necessario, altrimenti, modificare l'unione esistente o procedere a fusione fra i comuni che la compongono.

Da un punto di vista tecnico può essere attuato un confronto fra i dati riguardanti i servizi forniti dall'unione e dai comuni in questo momento con quelli di altre realtà territoriali di simili dimensioni. Questo consente di fare valutazioni in merito alla posizione dei singoli comuni dello studio in quanto a virtuosità attuale nella propria gestione, possibili miglioramenti dell'esistente (nel caso di mantenimento dell'unione), e risultati ottenibili nel caso di fusione. Si tratterà di valutare, attraverso semplici indici, potenziali miglioramenti delle strutture, riduzione dei costi, confronto con i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi forniti da altri enti locali italiani. Oltre alle analisi dei dati di bilancio si ritiene fondamentale fare affidamento ai dati sui fabbisogni standard degli enti locali elaborati a livello nazionale<sup>2</sup>.

## **La prospettiva della fusione dei comuni**

### ***Ipotesi di fusione***

Allo studio si chiede di elaborare sostanzialmente tre ipotesi di fusione.

La prima è quella di una fusione a nove comuni, facendo di fatto coincidere il comune fuso risultante con l'ambito territoriale ottimale.

La seconda è quella che prospetta la generazione di due comuni, un primo montano (Guiglia, Zocca e Montese) e un secondo di pianura (Castelnuovo, Castelvetro, Spilamberto, Vignola, Marano e Savignano).

La terza ipotesi è quella che prefiguri la fusione degli attuali comuni in tre nuovi comuni; uno è quello montano sopra menzionato, gli altri si otterrebbero suddividendo il comune di pianura prima menzionato in due comuni nuovi (uno comprendente: Castelnuovo, Castelvetro, Spilamberto; l'altro: Vignola, Marano e Savignano).

Inoltre, considerando che lo studio offre l'opportunità di ripensare un territorio, andando dunque oltre l'ottica della sommatoria dei comuni di origine, si chiede anche di valutare l'inclusione, nelle ipotesi concernenti il nuovo comune montano, dell'attuale comune di Castel D'Aiano. Anche per i comuni della pianura, soprattutto per quelli di confine (es. Castelnuovo Rangone) lo studio può aiutare a capire se l'attuale disegno dei confini amministrativi sia il più adatto per rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini in termini di servizi e benessere.

La fusione unica a nove comuni è quella che meglio si addice all'ambito ottimale individuato dalla Regione Emilia Romagna. Per motivi territoriali ed economici appare l'ipotesi meno attuabile e meno concretamente realizzabile.

---

<sup>2</sup> La metodologia dei fabbisogni standard fa riferimento ai dati elaborati da Sose – Ifel nell'ambito dei decreti attuativi della riforma del federalismo fiscale (Legge Delega 42/2009).

Si tiene a precisare che la Commissione ritiene di fondamentale importanza includere in tutte le ipotesi di fusione anche i comuni di Savignano e Guiglia anche se non partecipano ai lavori della Commissione, poiché fanno comunque parte dell'ambito ottimale individuato dalla regione. La Commissione intende rispettare le attuali scelte di quei consigli comunali, quindi le ipotesi di fusione dovranno anche considerare l'esclusione di questi due comuni.

Si richiede che questa indagine debba anche permettere di verificare se la formazione di un nuovo comune, o più nuovi comuni, tenda a semplificare o a complicare le relazioni con gli altri livelli istituzionali sopra comunali (ad esempio con gli Ato – Ambiti territoriali ottimali).

### ***Incentivi per la fusione e scenari di lungo periodo***

Pur nella piena consapevolezza che lo studio non può essere predittivo poiché sarà la volontà politica a determinare nei fatti come si manifesterà la realtà, gli si chiede di elaborare l'andamento economico e finanziario dei nuovi comuni nati da fusione, sulla base delle ipotesi menzionate in precedenza. In particolare si ritiene opportuno che lo studio evidenzi con chiarezza di quali incentivi economici e normativi, provenienti sia dallo stato che dalla regione, potranno disporre i nuovi comuni. In particolare, si chiede di specificare quali aspetti i fondi incentivanti andranno a finanziare, chiarendo in quale misura tali risorse potranno essere destinate, rispettivamente, ad investimenti per il territorio e alla copertura dei costi scaturiti dal processo di unificazione.

Lo studio dovrà altresì contenere un'indagine di bilancio del nuovo comune o dei nuovi comuni, in una prospettiva di breve termine (due/tre anni) e di medio termine (sei/sette anni), in modo che si evinca se, una volta terminati gli incentivi finalizzati alla fusione, gli andamenti della spesa comunale tendano a variare o a rimanere simili a quelli della somma degli attuali comuni.

### ***Economie e diseconomie legate alla fusione***

Per ogni ipotesi di fusione summenzionata si chiede che lo studio dedichi particolare attenzione alle economie di scala che ne possono derivare, e alle opportunità finanziarie legate a questo tipo di processo, identificando puntualmente gli ambiti in cui si verificherebbero i maggiori benefici. Lo studio non dovrà però mancare di far emergere eventuali diseconomie e vincoli di natura finanziaria che dovessero risultare dall'unificazione di più comuni. Quest'analisi dovrà beneficiare delle valutazioni condotte precedentemente sui servizi attualmente erogati, mirati a individuare l'ambito ottimale di gestione dei diversi degli stessi.

### ***Governance, democrazia e partecipazione nel nuovo ente***

Preso atto che il processo di unificazione di più comuni porta inevitabilmente alla diminuzione della rappresentanza dei cittadini attualmente esercitata attraverso le prerogative degli amministratori eletti, si richiede che lo studio prefiguri per ognuna delle ipotesi di fusione il nuovo assetto istituzionale e di *governance*. Nello specifico, si auspica che lo studio evidenzi i modelli da adottare che consentano di raggiungere un duplice obiettivo: da un lato, quello di consentire alle comunità di origine di influenzare e intervenire nei processi decisionali assunti dalle istituzioni centrali del nuovo comune; dall'altro, quello di evitare la degenerazione dei processi partecipativi stessi in una insostenibile moltiplicazione dei livelli istituzionali e nella paralisi dei processi decisionali centrali.

Si chiede inoltre di mettere in rilievo di quali altri strumenti già esistenti di partecipazione democratica potrebbero dotarsi i nuovi enti, ad esempio descrivendo quali processi di consultazione e decisione dei cittadini potrebbero essere utilizzati per favorire la partecipazione delle comunità di origine.

### ***Aspetti organizzativi e istituzionali a seguito di fusione***

Si richiede che lo studio faccia una proiezione degli aspetti organizzativi e istituzionali delle realtà che si formeranno a seguito di fusione. L'indagine dovrà analizzare in modo completo ed esaustivo la totalità dell'organizzazione del nuovo comune o dei nuovi comuni, sia in termini di organizzazione della struttura, che in termini di servizio pubblico. L'obiettivo di tale indagine deve essere quello di garantire al cittadino il massimo rapporto qualità–servizio (assicurando anche la massima vicinanza e il più facile accesso possibile al servizio erogato dai nuovi enti).

L'ipotesi di più fusioni apre la problematica di come i nuovi comuni collaboreranno fra di loro per l'erogazione dei servizi prima gestiti a livello complessivo di unione. Si chiede di definire se sarà successivamente necessaria una unione tra comuni e con quali funzioni, e se sarà meglio invece organizzare i rapporti tra i nuovi comuni, in merito a specifiche questioni, solo tramite convenzioni bilaterali. Nel caso in cui i comuni della “pianura” procedessero a una o più fusioni e quelli della “montagna”, invece, non procedessero a fusione, è opportuno che lo studio valuti con attenzione gli scenari istituzionali che si aprirebbero per la montagna (in termini di unione di comuni e gestione di servizi).

### **Le attuali problematiche politiche e di governance**

La Commissione è consapevole che alcuni temi di interesse per il mantenimento dell'attuale assetto di unione o per l'unificazione di più comuni toccano aspetti e problematiche che sono di competenza squisitamente politica e che quindi solo la politica all'interno dei consigli comunali e dell'unione possono affrontare. Tuttavia la Commissione ritiene che possa essere utile anche un confronto su queste tematiche con l'ente di ricerca preposto allo studio. La Commissione, infatti, si è detta aperta a valutare ed eventualmente accogliere i suggerimenti, le *best practice* che l'istituto preposto allo studio riuscirà a portare ad esempio.

Proprio per le caratteristiche di questa parte del documento sopra esposte, i punti successivi sono volutamente lasciati in forma di domanda al fine di stimolare il dibattito in tutte le sedi, non solo all'interno delle commissioni competenti e dei consigli comunali.

### ***Democrazia e rappresentanza nell'Unione Terre di Castelli***

- Esistono strumenti giuridici per enti di secondo grado che consentano di avere un rapporto più diretto fra cittadino ed eletti? Quali sono i meccanismi che consentano di mantenere un forte radicamento fra la rappresentanza politica eletta e i territori?
- Quali possono essere gli strumenti per velocizzare le risposte che l'amministrazione dà ai cittadini? Come può essere migliorato il rapporto tra istituzioni e cittadini? Come si può portare in unione la credibilità della quale godono i singoli comuni verso la propria popolazione?

### ***Governance dell'Unione***

- Esistono strumenti giuridici per enti di secondo grado che consentano di avere un miglior funzionamento della giunta?
- Com'è possibile risolvere il problema derivante dal doppio ruolo dei sindaci, all'interno dell'unione e nel proprio comune, visto che questo può provocare effetti imprevedibili sulla stabilità, sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta in forma associata, a seconda di come venga interpretato e vissuto?
- Se il principale problema riscontrato nella gestione dell'unione è di *governance*, che vantaggi si hanno (soprattutto politici e istituzionali in questo caso, ma anche a livello economico) a uscire da una potenziale unione a 9 comuni (in base all'ambito ottimale definito dalla regione) per poi aderire ad una nuova unione formata dai nuovi comuni con più di una fusione?
- Come tenere debitamente conto, nell'eventuale processo di fusione o anche in caso di potenziamento dell'unione, delle specificità delle zone montane, anche con riferimento alla concreta attuazione dei sub-ambiti, così come previsto dallo Statuto dell'Unione Terre di Castelli? La valutazione va fatta in modo ampio per il territorio montano, così da poter allargare l'analisi anche ad altri comuni fuori provincia (es. Castel D'Aiano). È possibile ipotizzare una differenziazione delle competenze specifiche per le caratteristiche territoriali o per l'offerta dei servizi presenti sul territorio del comune (anche ipotizzando deleghe specifiche ai sindaci di aree montane)?
- Per quanto riguarda il rapporto fra istituzioni e territorio, quali sono gli strumenti per tutelare i *brand* che danno valore aggiunto alla derivazione specifica di un prodotto del territorio nel caso che più comuni si fondano fra di loro, e come sostenerlo meglio, nel caso di mantenimento dell'attuale unione? Si apre inoltre la questione di come garantire che le comunità di origine (anche nelle forme associative) possano riconoscersi nella nuova realtà territoriale che nascerebbe da eventuale fusione di comuni.

### ***Trasparenza e rendicontazione in Unione***

- Ci sono metodi più efficienti ed efficaci per rendicontare e rendere più trasparenti i passaggi (anche di risorse) tra l'unione e i singoli comuni? E per rendere più trasparenti e accessibili ai cittadini i lavori dell'unione?
- Come si possono armonizzare gli statuti dei diversi comuni, i tributi e i tanti regolamenti presenti per i servizi forniti che creano diversità nella fruizione dei servizi stessi e per attuare la semplificazione burocratica?