



MIPA

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

www.consorziomipa.it



Nomisma

SOCIETÀ DI STUDI ECONOMICI

nomisma.it

**UNIONE TERRE DI CASTELLI
E COMUNE DI MONTESE
IL QUADRO REGOLATORIO, LE NORME INCENTIVANTI E GLI
SCHEMI ATTI FONDAMENTALI**

Settembre 2016

QUADRO REGOLATORIO ATTUALE: CRITICITÀ

Lo stock regolamentare

- Nella tabella seguente sono sintetizzati i risultati della mappatura sullo stock regolamentare dei comuni, risultanti nei rispettivi siti (sezione Amministrazione Trasparente) riclassificati in macro aree funzionali.
- Complessivamente, dai siti delle amministrazioni degli **otto comuni, risultano oltre 400 regolamenti**, dei quali circa la metà è relativa all'area «AA.GG. e amministrazione», e circa 100/110 relativi alle aree «Servizi economici e finanziari» e «Servizi tecnici».
- Rispetto all'Unione comunale, a fronte delle convenzioni sul trasferimento di funzioni e servizi, sono stati emanati 37 regolamenti.
- Questo dato va però correttamente interpretato, infatti dalle consultazioni effettuate è emerso che **il numero dei regolamenti effettivamente vigente è inferiore**.

Le principali criticità

- Comuni che regolamentano sulle funzioni delegate all'Unione (sovrapposizione di norme derivante anche dalla cogestione di funzioni; sovrapposizione di ruoli).
- Nuovi regolamenti emanati senza abrogare i precedenti (difficoltà negli interventi di razionalizzazione).
- Rapida obsolescenza dei regolamenti (causa le continue modifiche normative degli altri livelli di governo).
- Differenze nei sistemi informativi che si riflettono a livello procedurale.

QUADRO REGOLATORIO ATTUALE

MAPPATURA DEI REGOLAMENTI: CLASSIFICAZIONE PER AREA FUNZIONALE

Comuni/Macro-aree	AFFARI GENERALI - AMMINISTRAZIONE (Anagrafe, servizi generali, prom. e sviluppo territoriale, cultura, ecc)	SERVIZI ECONOMICI E FINANZIARI/TRIBUTI	SERVIZI TECNICI (ufficio tecnico, territorio, viabilità, lavori pubblici, commercio, SUAP, ecc.)	Totale
Castelnuovo Rangone	18	19	7	44
Castelvetro di Modena	18	6	18	42
Guiglia	22	9	13	44
Marano sul Panaro	30	8	11	49
Savignano sul Panaro	33	15	15	63
Spilamberto	28	14	14	56
Vignola	15	15	21	51
Zocca	12	8	8	28
Montese	20	8	4	32
Totale	196	102	111	409

Fonte: Siti dei comuni (sezione sui regolamenti)

QUADRO REGOLATORIO ATTUALE: AMBITI DI MIGLIORAMENTO

Gli ambiti di miglioramento

- È stato riscontrato che dove le funzioni sono state trasferite integralmente, come nel caso dell'area welfare/istruzione, sono stati conseguiti obiettivi di semplificazione.
- Dalla **razionalizzazione** e **semplificazione** dei regolamenti possono ottenersi riflessi positivi in termini di efficienza dei processi, riduzione delle duplicazioni procedurali e minori oneri burocratici a carico dei cittadini.
- Predisposizione di **testi unici**. Sarebbe utile svolgere queste funzioni a livello centralizzato valorizzando e facendo massa critica sulle competenze esistenti. Ciò consentirebbe anche di rispondere in modo più efficace alle sollecitazioni normative esterne
- Uniformare i sistemi informativi e favorire l'interoperabilità delle banche dati.
- Pertanto, nel caso di **rafforzamento dell'Unione comunale** mediante il trasferimento di ulteriore funzioni si dovrebbe comunque cercare di conseguire obiettivi di semplificazione dello stock regolamentare .
- Invece, nella prospettiva di **fusione comunale**, l'esigenza di ridefinire ex-novo il quadro regolatorio rappresenta un'occasione importante di razionalizzazione e sistematizzazione dei regolamenti (dalle altre esperienze analizzate sembra emergere una tendenziale riduzione dello stock regolamentare: vedere tabella seguente).

ESPERIENZE DI FUSIONE IN EMILIA-ROMAGNA: IL QUADRO REGOLATORIO (FASE DI AVVIO)

MAPPATURA DEI REGOLAMENTI: CLASSIFICAZIONE PER AREA

Area/Num. Regolamenti	Valsamoggia	Fiscaglia	Sissa Trecasali	Poggio Torriana
Affari Generali - Amministrazione - Org.one	7	6	8	4
Servizi Economici e Finanziari	8	5	7	3
Servizi tecnici (territorio, lavori pubblici, att. produtt.)	9	1	1	3
Welfare e servizi scolastici	2	3	4	2
Altro	1			
Totale	27	15	20	12

Nella tabella è riportato il totale dei regolamenti approvati dai nuovi comuni, riclassificati per area .

N.B. Fino all'approvazione dei nuovi rispettivi regolamenti da parte del comune di Valsamoggia, restano in vigore i regolamenti che disciplinano le diverse materie nei cinque comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio, Savigno.

Fonte: Siti dei comuni (sezione sui regolamenti)

IL PUNTO SULLE FUSIONI DI COMUNI: NORME INCENTIVANTI (1)

- Per molti anni la possibilità di fusione dei comuni, prevista dall'art. 11 della legge 242 del 1990, è rimasta inattuata.
- La formulazione originaria inquadrava l'unione (gestione comune di servizi) come propedeutica alla fusione, da realizzare entro 10 anni, pena lo scioglimento.
- Con la legge 265 del 1999 il processo di fusione in seguito all'unione è considerato solo eventuale, e ciò è alla base della crescita di questa forma associativa, che passa dalle 12 esperienze del 1999 alle 222 del 2003.
- La svolta si registra con il decreto-legge 95 del 2012 (*spending review*) che, all'art. 20, prevede, a decorrere dall'anno 2013, un contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro, per la durata di 10 anni.
- La legge di stabilità per il 2016 (art.1, comma 18 della legge 208 del 2015), porta il contributo al 40 per cento dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010.

IL PUNTO SULLE FUSIONI DI COMUNI: NORME INCENTIVANTI (2)

- Le leggi di stabilità successive al decreto- legge 95 del 2012 hanno previsto ulteriori facilitazioni per assecondare il processo di fusione.
 - La LS 2014 (legge 147 del 2013, art.1, comma 730) ha destinato, al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro, ai comuni istituiti a seguito di fusione.
 - La LS 2015 (legge 190 del 2014, art. 1, comma 450) ha previsto, per i comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, la non applicazione, per i primi 5 anni, dei vincoli e delle limitazioni alle assunzioni a tempo determinato.
- La legge Delrio (legge 56 del 2014, art. 1, comma 130) prevede una nuova forma di fusione, per incorporazione, possibile tra comuni contigui.
 - In tale caso il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.
 - Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.
 - Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune.



IL PUNTO SULLE FUSIONI DI COMUNI: NORME INCENTIVANTI (3)

- Tale fattispecie si aggiunge a quella generale prevista dal TUEL (art.15) in base alla quale:
 - I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito.
 - Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

IPOTESI DI FUSIONE E PROPOSTE D'INTERVENTO: COME VALORIZZARE LA PARTECIPAZIONE

- Per GARANTIRE la partecipazione degli ex-comuni alle scelte del comune e dei comuni risultanti della FUSIONE, per gli affari che interessano i rispettivi territori, si può prevedere la loro trasformazione in MUNICIPI.
- OBIETTIVO: come far recuperare al comune, che non esiste più come entità autonoma, un certo grado di autonomia decisionale che, con la fusione, ha devoluto in cambio di una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica.
- METODO: adattare gli strumenti metodologici sviluppati nell'ambito dei processi partecipativi, al rapporto tra comune FUSIONE ed ex-comuni trasformati in municipi.
 - la prossimità dei municipi con i cittadini rende ipotizzabile l'applicazione di questa metodologia a organismi che appartengono al circuito istituzionale.
- PREREQUISITI: una forte esigenza di INFORMAZIONE; senza il suo soddisfacimento non si dà possibilità di reale ed efficace partecipazione
 - L'informazione non va confusa con la partecipazione, ma ne è un presupposto ineliminabile e la sua traduzione più importante è un OBBLIGO delle istituzioni di fornire quanto è in loro possesso cognitivo.

IMPLEMENTARE UN PROCESSO BOTTOM UP (dai Municipi al nuovo Comune)

- Tra MUNICIPI e nuovo COMUNE va sviluppato
 - Un atteggiamento di DIALOGO basato su:
 - verità proposizionale (sulle asserzioni fattuali)
 - correttezza normativa (imparzialità nelle assunzioni di valore)
 - autenticità (sincerità e un certo grado di coerenza).
 - Una buona strutturazione delle PROCEDURE
 - Con tutta la loro variabilità e la loro adattabilità alle singole fattispecie di partecipazione.
 - Il necessario grado di articolazione
 - Il caso di procedura più articolata ed esigente è certamente quella del bilancio, a causa dell'elevato grado di complessità e di articolazione che la gestione finanziaria possiede negli ordinamenti tradizionali.

Traduzione di questi principi in **NORME REGOLAMENTARI**

PARTECIPAZIONE dei MUNICIPI al nuovo COMUNE

- La partecipazione dei municipi si fonda sui seguenti cinque livelli di coinvolgimento (*ripresi dall'International Association of Public Participation; involve.org.uk*) :
 - A. Il nuovo COMUNE fornisce informazioni ai MUNICIPI.
 - Con specifico REGOLAMENTO sono indicate MATERIE, TEMPI e MODALITA' di trasmissione delle informazioni; **NON** possono essere approvati atti del comune che riguardano il municipio, **SENZA** il rispetto delle suddette procedure, salvo i casi di necessità e urgenza.
 - B. Il nuovo COMUNE è **TENUTO** a rispondere, entro 30 giorni, alle richieste, interrogazioni e proposte dei MUNICIPI.
 - C. Il nuovo COMUNE **DEVE** coinvolgere in forma diretta i MUNICIPI nell'impostazione dei progetti e delle questioni che li riguardano.
 - D. Il nuovo COMUNE **COLLABORA** con i MUNICIPI in ogni aspetto concernente le decisioni che li riguardano, compresa la definizione del problema.
 - E. Il nuovo COMUNE tende a collocare nella sfera del MUNICIPIO la **decisione finale** sulle questioni che lo riguardano.

Uno schema di REGOLAMENTO

TITOLO XXX

Municipi

Articolo A

Istituzione dei Municipi

1. Il nuovo Comune istituisce i Municipi ai sensi dell'articolo 16 del D.l.vo 267/2000 e dell'articolo 2, comma 2 della L.R.1/2013.
2. I Municipi sono organi di partecipazione e rappresentano la comunità di persone che vivono nel loro territorio, ne curano gli interessi, ne promuovono lo sviluppo nell'ambito dell'unitarietà del nuovo Comune e si impegnano a tutelare i diritti individuali delle persone, l'ambiente e il territorio di competenza, così come sancito dalla Costituzione italiana e dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea. Il Municipio avvia altresì azioni positive per favorire pari opportunità tra uomini e donne perseguendo l'obiettivo di realizzare l'effettivo equilibrio dei ruoli tra i generi nella società nonché l'inclusione di tutti i residenti alla vita sociale del Municipio.



Uno schema di REGOLAMENTO

...segue Articolo A

3. In considerazione del fatto che il Comune di FUSIONE deriva da un procedimento di fusione di comuni i Municipi rappresentano i territori delle comunità di origine
4. In particolare si istituiscono i seguenti Municipi coincidenti con i territori degli ex Comuni (che varieranno a seconda dell'ipotesi di fusione prescelta):

Esempio per Fusione pianura

Municipio di Vignola

Municipio di Savignano sul Panaro

Municipio di Marano sul Panaro

Uno schema di REGOLAMENTO

Articolo B

Organi dei Municipi composizione ed elezione

1. Sono organi del Municipio: il Consiglio di Municipio, il Presidente.
2. Il Consiglio è organo partecipativo delle esigenze della comunità nell'ambito dell'unità del Comune. I Consigli di Municipio sono composti da 10 persone e sono eletti a suffragio diretto contestualmente al Consiglio comunale con sistema proporzionale corretto secondo le modalità di seguito indicate. Alla lista o alle liste che abbiano dichiarato di collegarsi tra di loro, che conseguono il maggior numero di voti validi, in misura non inferiore al 40% del totale dei voti stessi, viene assegnato il 60% dei seggi del Consiglio di Municipio. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste col sistema proporzionale, metodo d'Hondt. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale i Consigli di Municipio decadono, salvo l'esercizio delle funzioni da parte dei Consigli già in carica fino alla proclamazione degli eletti dei nuovi Consigli di Municipio. Il Regolamento disciplina le modalità elettorali, la composizione ed il funzionamento degli organi del Municipio.
3. Il Presidente rappresenta il Municipio ed è eletto dal Consiglio di Municipio tra i propri componenti secondo le modalità stabilite dal Regolamento.
4. E' istituito un organismo di raccordo tra i municipi, denominato Conferenza delle Municipalità, che svolge funzioni di coordinamento per favorire il confronto delle comunità e favorire scelte unitarie.