

# L'ISTITUTO DEI MUNICIPI NEI COMUNI NATI DA FUSIONE

## IN ITALIA E IN EMILIA-ROMAGNA

di **Giulio Bellini**, tratto da *I nuovi Comuni: la fusione alla prova* (Tesi di laurea in Diritto delle Amministrazioni Pubbliche, relatrice prof.ssa Claudia Tubertini, discussa alla Scuola di Scienze Politiche, Università Alma Mater Studiorum di Bologna, a.a. 2015/2016).

### **- Analisi delle forme di partecipazione e decentramento nei Comuni nati da fusione in Italia (1995 – 2016): Municipi e Consulte di frazione**

L'analisi sullo strumento dei Municipi e degli altri istituti di decentramento e partecipazione nei Comuni nati da fusione si è svolta prendendo come riferimento temporale gli ultimi ventuno anni<sup>1</sup>: dal materiale pubblicato sui siti delle amministrazioni comunali emerge che solo 17 Comuni in tutto il territorio nazionale nati da tale esperienza hanno previsto tali strumenti (più o meno simili e diversamente strutturati: Municipi, Consulte frazionali, Consulte territoriali ecc...), così come previsto dalle normative nazionali di riferimento. Nella gran parte dei casi la differenza tra Municipi e Consulte frazionali e/o territoriali è meramente terminologica, in quanto istituti attributari di medesime o simili funzioni: occorre però specificare che, come si evince dalla Tabella 1 (a conclusione del paragrafo), le Consulte sono spesso concepite come strutture più "leggere" rispetto ai Municipi, per quanto riguarda le loro funzioni e la disciplina di funzionamento. Lo studio si è svolto prevalentemente analizzando gli Statuti comunali e i Regolamenti di funzionamento (là dove presenti), reperibili sui siti web di ciascuna amministrazione. Solo nel caso dei Comuni toscani si è fatto ricorso a contatti diretti con amministratori locali, per avere conferme sul fatto che in questa Regione i Municipi non sono stati attuati in nessuna esperienza di Comune nato da fusione. Anche gli amministratori dei Comuni emiliano-romagnoli hanno fornito indicazioni utili, concernenti soprattutto una prima revisione dell'attività dei Municipi.

---

<sup>1</sup> Nel 1995 hanno avuto luogo i primi processi di fusione portati a termine in Italia, con l'istituzione dei Comuni di Porto Viro e Due Carrare, in Veneto.

I Comuni oggetto di questo studio sono: Alto Reno Terme (BO), Altopiano della Vigolana (TN), Bellagio (CO), Colverde (CO), Gravedona ed Uniti (CO), Ledro (TN), Maccagno con Pino e Veddasca (VA), Montiglio Monferrato (AT), Mosso (BI), Poggio Torriana (RN), Predaia (TN), Rivignano Teor (UD), Trecastelli (AN), Tremezzina (CO), Val Brembilla (BG), Valsamoggia (BO), Ventasso (RE).

I Comuni che risultano avere previsto l'istituzione dei Municipi sono i seguenti: Alto Reno Terme, Bellagio, Colverde, Gravedona ed Uniti, Ledro, Maccagno con Pino e Veddasca, Montiglio Monferrato, Mosso, Poggio Torriana, Rivignano Teor, Trecastelli, Tremezzina, Valsamoggia e Ventasso. Gli altri tre Comuni presi in considerazione, Altopiano della Vigolana, Predaia e Val Brembilla, non hanno previsto i Municipi, bensì si sono avvalsi della facoltà di costituire delle Consulte frazionali.

Tuttavia non tutti questi enti hanno dato attuazione alle previsioni statutarie: Alto Reno Terme non risulta avere ancora istituito né il Municipio di Granaglione, né le Consulte territoriali di Castelluccio, Capugnano, Corvella e Porretta Centro. Nei Comuni di Altopiano della Vigolana e Val Brembilla, parimenti, pur essendo previsto lo strumento delle Consulte frazionali, queste non risultano essere nate, almeno ufficialmente.<sup>2</sup>

Emerge chiaramente come le regioni maggiormente coinvolte siano la Lombardia, con la Provincia di Como che guida la classifica con quattro Comuni, e il Trentino-Alto Adige, con tre Comuni della Provincia Autonoma di Trento. L'unico Comune del Centro-Italia è nelle Marche (Trecastelli), mentre non si sono riscontrati Comuni dell'Italia meridionale e insulare.

Altro dato, molto significativo, riguarda la taglia demografica degli enti in questione: si tratta di enti di piccole-medie dimensioni, in alcuni casi nati in seguito ad accorpamento di Comuni "polvere", soprattutto nei casi trentini e piemontesi, o comunque di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 residenti. L'ente più grande tra quelli considerati è quello di Valsamoggia, con circa 30.000 abitanti.

In tutti questi Comuni l'istituzione dei Municipi (o delle sole Consulte frazionali) è prevista dallo Statuto, tranne nel caso di Predaia, dove è presente solo il Regolamento di funzionamento, che, al contrario, non è stato adottato da sei Comuni: Alto Reno Terme, Altopiano della Vigolana, Bellagio, Maccagno con Pino e Veddasca, Rivignano Teor, Val Brembilla. Infine, il numero di Municipi istituiti varia dall'unico previsto dallo Statuto di Mosso (Municipio di Pistolesa), fino al massimo di sei di Ledro (Pieve di Ledro, Bezzecca,

---

<sup>2</sup> Potrebbero tuttavia essersi riunite già informalmente, sotto forma di Assemblee e/o riunioni aperte alla cittadinanza.

Concei, Molina di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto), corrispondenti ai territori dei Comuni preesistenti alla fusione. Impressiona l'alto numero di Consulte frazionali previste dal Regolamento di Predaia, ben quattordici, ma che sono facoltative e possono essere promosse e costituite dalle rispettive Assemblee di frazione.

Soffermandosi in dettaglio sui contenuti degli Statuti analizzati, emerge che nella maggior parte di questi è presente anzitutto la disciplina inerente l'elezione o la nomina degli organi, la loro durata in carica e le norme di ineleggibilità e incompatibilità. Inoltre sono regolate le sedute e vengono descritti, in maniera più o meno generale e spesso demandando più nello specifico al Regolamento, i poteri e le materie di competenza. In nessuno degli Statuti considerati è previsto un *quorum* per l'approvazione del Regolamento dei municipi.

Dalla disciplina riguardante l'elezione o la nomina degli organi municipali si ricava che i soli Comuni di Valsamoggia, Ventasso, Ledro, Predaia, Montiglio Monferrato e Mosso prevedono l'elezione diretta degli organi municipali (o, nel caso di Predaia, delle Consulte frazionali). Di questi enti, quelli che hanno adottato Regolamenti di funzionamento dei Municipi<sup>3</sup> hanno qui inserito la disciplina elettiva, mentre per gli altri questa è contenuta nello Statuto. In merito a questi Municipi elettivi, merita soffermarsi sulle differenti discipline elettive contenute nei rispettivi Regolamenti. Riguardo al tema della composizione delle liste, i tre Comuni si differenziano per quanto riguarda l'equilibrio di genere: nel caso di Ledro nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del numero dei candidati di ciascuna lista mentre la disciplina di Valsamoggia prevede che nelle liste dei candidati devono essere inseriti un numero uguale tra donne e uomini, fatte salve le ipotesi in cui la lista contenga un numero dispari di candidati, nelle quali rimane ovviamente un candidato in eccesso rispetto alla quota di genere. Ventasso non regolamenta in alcun modo l'equilibrio di genere nelle candidature. Un solo Comune, Ledro, prevede un *quorum* del 40% per la validità delle elezioni municipali: *“in caso in cui le elezioni non possano essere considerate valide, il comune di Ledro subentra nelle competenze del Municipio, a decorrere dal giorno successivo all'accertamento dell'esito della consultazione e fino alla tornata elettorale successiva.”* L'elettore può votare al massimo due candidati, anche appartenenti a liste diverse. terminate le operazioni di scrutinio, sono eletti quei candidati che hanno

---

<sup>3</sup> La maggioranza: Ledro, Predaia, Valsamoggia e Ventasso.

ottenuto il maggior numero di voti indipendentemente dalla lista di appartenenza.<sup>4</sup>

Nei Comuni di Valsamoggia e Ventasso i Consigli di Municipio sono invece eletti “*a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale corretta con premio di maggioranza*”. Alla lista di candidati, o gruppo di liste collegate, che raggiunge il 40% dei voti validi, viene assegnato un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi del Consiglio di Municipio. I restanti seggi vengono ripartiti fra le restanti liste, o gruppi di liste collegate, che hanno ottenuto voti con il metodo proporzionale secondo il sistema d’Hondt.<sup>5</sup> I Comuni di Montiglio Monferrato e Mosso, che adottano una disciplina elettiva simile a quella degli enti emiliano-romagnoli, si distinguono rispetto agli altri per l’elezione diretta del Prosindaco, mentre nei casi prima citati il Presidente viene eletto successivamente dai Consiglieri municipali nella prima seduta utile.

In tutti gli altri casi di Comuni nati da fusione gli organi municipali sono nominati dal Sindaco tra i cittadini residenti del nuovo ente<sup>6</sup>, tranne nei casi di Alto Reno Terme (per i Consiglieri municipali e i componenti delle Consulte) e di Poggio Torriana (per l’organo monocratico di Consigliere di Municipio), che adottano un sistema di elezione indiretta, ad opera del Consiglio comunale. Infine, è particolare il caso di Predaia, in quanto prevede che due Consultori delle Consulte frazionali siano eletti dall’Assemblea frazionale, organo composto da tutti i residenti della frazione, mentre un ulteriore membro viene nominato dalla Giunta comunale.

Come già detto, dagli Statuti ricaviamo la tipologia sono le figure previste: in merito, solo i Comuni di Montiglio Monferrato e Mosso hanno previsto gli organi municipali in ottemperanza al dettato normativo nazionale di riferimento; in questo caso la l. 142/1990, dato che i due Comuni piemontesi sono stati istituiti entrambi nel 1998. Ricordiamo che la legge in

---

<sup>4</sup> Tre nei Municipi con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, cinque nei Municipi con popolazione superiore ai 1.000 abitanti.

<sup>5</sup> Per l’assegnazione del numero dei Consiglieri a ciascuna lista, si divide la cifra elettorale di ciascuna lista, successivamente per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero di Consiglieri da eleggere, e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei Consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria.

<sup>6</sup> Solo lo Statuto del Comune di Gravedona ed Uniti prevede esplicitamente che i Consultori possano essere Consiglieri comunali. Nella maggior parte dei casi, invece, è statuita l’incompatibilità tra i due ruoli (vedi Tabella 1).

questione prevedeva come figure obbligatorie un Prosindaco e due Consulteri, costituenti il Consiglio municipale, ed eletti direttamente dalle popolazioni di riferimento, per ciascuna municipalità. Successivamente la normativa di riferimento non ha imposto la tipologia di organi, ampliando anzi la possibilità che questi venissero nominati dalle amministrazioni comunali. Proprio per tale motivo, assistiamo ad una forte eterogeneità nella tipizzazione delle figure municipali, nei Comuni oggetto di questa analisi: dalla Tabella 1 emerge come questa sia molto accentuata. Distinguiamo anzitutto quei Comuni che hanno adottato figure monocratiche di rappresentanza delle comunità di origine: l'unico caso è quello di Poggio Torriana, che ha istituito la figura del Consigliere di Municipio<sup>7</sup>, che, da Statuto, viene eletto a scrutinio segreto dal Consiglio comunale tra i cittadini residenti sul territorio municipale, nella prima seduta utile del Consiglio dopo l'elezione e l'insediamento dello stesso a maggioranza qualificata dei due terzi. Lo Statuto del Comune di Tremezzina, invece, prevede come obbligatoria la sola figura del Prosindaco, mentre il Consiglio Municipale composto da ulteriori cinque Consulteri è facoltativo, a discrezione dell'amministrazione comunale. In generale, parte dei Comuni nati da fusione ha scelto comunque di seguire il modello proposto dalla 142/1990, prevedendo un Prosindaco e due Consulteri.<sup>8</sup> Alcuni enti, invece, hanno stabilito un numero variabile di Consulteri, modificabile di volta in volta a seconda delle volontà degli amministratori comunali: a Ledro il Comitato di gestione è composto dal Prosindaco e da quattro Consulteri nei Municipi con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, e da due Consulteri nei Municipi con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. I Comuni di Maccagno con Pino e Veddasca e Gravedona ed Uniti prevedono invece un numero massimo di Consulteri, rispettivamente cinque e dieci: in questo caso la discrezionalità nel fissarne il numero spetta esclusivamente al Sindaco.

La presenza di un Vicepresidente di Municipio è prevista dai Regolamenti di Valsamoggia e Ventasso, con la differenza che nel primo caso questo è eletto dal Consiglio municipale tra i membri dei gruppi di minoranza, mentre nel secondo è nominato dal Presidente. Sempre il Comune di Valsamoggia, ha istituito la Conferenza delle Municipalità, composta dai Presidenti dei Consigli di Municipio.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Uno per ciascuna delle due municipalità, Poggio Berni e Torriana.

<sup>8</sup> Bellagio, Colverde, Rivignano Teor e Trecastelli.

<sup>9</sup> Similmente, il Comune di Ledro ha previsto la Conferenza del Sindaco e dei Prosindaci.

Questa “è coordinata da uno dei suoi componenti, eletto a maggioranza assoluta, che resta in carica un anno con criterio della rotazione...ha compiti di confronto e di reciproca informazione sui problemi, le attività e le iniziative dei Municipi...ha altresì compiti di proposizione, di confronto, di verifica e di sollecitazione nei confronti del Consiglio comunale e della Giunta comunale su argomenti di comune interesse. Su temi di particolare interesse la Conferenza delle Municipalità concorda la fissazione di incontri col Sindaco, uno o più Assessori, la Giunta Comunale, le Commissioni consiliari.” Dai contatti con gli amministratori municipali di Valsamoggia<sup>10</sup> e dai verbali delle sedute di tale istituto è emerso come la Conferenza, peraltro, si sia dimostrata in questi tre anni un organismo adatto ad un’interlocazione efficace tra i Presidenti delle Municipalità e tra essi e l’amministrazione: questo è avvenuto ad esempio in alcune sedute del 2016, in cui i cinque Presidenti hanno proposto e discusso di modifiche migliorative da apportare al Regolamento dei Municipi di Valsamoggia (vedi ultimo paragrafo).

Tutti gli Statuti dei Comuni considerati prevedono che le norme relative alla ineleggibilità ed incompatibilità dei Consiglieri comunali siano estese, in quanto applicabili, ai Consiglieri di Municipio e che siano altresì applicate agli stessi, in quanto compatibili, le norme disciplinanti le dimissioni e le altre cause di decadenza dei Consiglieri comunali.

In alcuni casi vi è incompatibilità tra il ruolo di Consiglieri di Municipio e Consigliere comunale (Ledro, Maccagno con Pino e Veddasca, Poggio Torriana, Tremezzina, Ventasso e Valsamoggia). Curioso il caso specifico di Predaia che prevede al massimo la presenza di un Consigliere comunale per ciascun Consiglio municipale. All’opposto, le norme di Rivignano Teor stabiliscono che i componenti degli organi municipali debbano essere obbligatoriamente Consiglieri comunali. Nel Comune di Gravedona ed Uniti invece è stabilito che le cariche di Prosindaco e Consultore non siano, in ogni caso, incompatibili con la carica di Consigliere comunale.

Riguardo l’obbligo di residenza degli organi considerati nel territorio municipale, questo è espressamente previsto in ben undici dei Comuni analizzati: Altopiano della Vigolana, Alto Reno Terme, Bellagio, Colverde, Gravedona ed Uniti, Poggio Torriana, Predaia, Trecastelli, Val Brembilla, Valsamoggia e Ventasso.

---

<sup>10</sup> In particolare con Luca Grasselli, Presidente del Municipio di Bazzano.

Un'altra questione che riveste un ruolo centrale nelle funzioni esercitabili da questi amministratori, riguarda il diritto dei componenti degli organi municipali di partecipare alle sedute degli organi collegiali del Comune: Consiglio comunale, Giunta e Commissioni consiliari. In merito a tale a tale diritto degli amministratori municipali, la disciplina è molto variegata. Nella gran parte dei casi questo è riconosciuto ma in alcuni casi solo al Prosindaco o Presidente di Municipio, mentre in altri enti è riconosciuto anche ai singoli Consultori o Consiglieri di Municipio. Da Comune a Comune varia la tipologia di riunioni cui possono partecipare: se solo alle sedute del Consiglio comunale, se solo a quelle della Giunta o delle Commissioni consiliari, oppure anche a tutte le tipologie di sedute dei citati organi collegiali. Il comune denominatore è dato dal fatto che in tutti questi casi gli organi degli enti di decentramento hanno diritto di parola e di verbalizzazione ma non di voto. Nella maggior parte dei casi la partecipazione a tali sedute avviene tramite previo invito del Sindaco.

A mio parere, occorre citare quanto previsto dagli Statuti di Montiglio Monferrato e Mosso, che, in tale materia, forniscono indubbiamente la tipizzazione più dettagliata ed ampia di tale facoltà degli organi municipali:

*“I Prosindaci hanno facoltà di presenziare ai lavori del Consiglio, intervenendo nel dibattito con voto consultivo. Sono, peraltro, sempre tenuti a partecipare per rispondere alle interrogazioni sulle materie ad essi delegate o per riferire in ordine alle questioni concernenti i rispettivi Municipi. In caso di impedimento i Prosindaci possono farsi rappresentare da un Consultore.”*

Da sottolineare, la possibilità per i Prosindaci dei Municipi di Montiglio Monferrato di esprimere un voto consultivo e di rispondere alle interrogazioni dei Consiglieri comunali, che costruisce un *unicum* nel panorama nazionale. Alle riunioni di Giunta può partecipare il Prosindaco, in caso di trattazione di argomenti relativi al Municipio, sempre ottenendo la verbalizzazione delle dichiarazioni; per quanto concerne le Commissioni, queste possono chiedere l'intervento alle proprie riunioni dei Prosindaci e, allo stesso tempo, devono sentire obbligatoriamente i Prosindaci, quando questi lo richiedano.

In tutti i casi analizzati le cariche di Consigliere e Presidente di Municipio sono a titolo onorifico, svolte quindi senza alcun gettone, indennità o altro tipo di emolumento. Costituisce eccezione i Comuni di Ledro, Montiglio Monferrato e Mosso. Il primo da Statuto prevede che ai rappresentanti del Municipio (Prosindaci e Consultori) sia riconosciuta rispettivamente l'indennità e i gettoni di presenza *“nella misura stabilita dalla legge”*. Nel caso dei due Comuni piemontesi, entrambi prevedono che ai fini della determinazione del trattamento

economico e in materia di permessi, licenze e aspettative i Prosindaci siano parificati agli Assessori, mentre i Consultori di municipio sono parificati ai Consiglieri comunali: questo perché la normativa nazionale di allora lo prevedeva espressamente, come abbiamo avuto modo di approfondire nei paragrafi precedenti analizzando la legge 142/1990.

Per quanto riguarda il diritto di accesso, altra prerogativa importante attribuibile alle figure in questione, solo all'interno degli Statuti e dei Regolamenti degli organi di decentramento dei Comuni di Gravedona ed Uniti, Ledro, Ventasso e Valsamoggia è previsto che ai componenti dei Municipi sia garantito l'accesso ai provvedimenti, atti ed informazioni di pertinenza dell'amministrazione comunale, degli enti ed istituzioni dipendenti. Nell'unico caso di Trecastelli tale diritto è garantito esclusivamente al Prosindaco.

Dopo aver analizzato nel dettaglio la tipologia di organi previsti e loro principali prerogative, ci soffermiamo sul campo delle competenze che sono messe in capo agli organi di decentramento e partecipazione

Come risulta evidente dalla Tabella 1, la competenza principale spettante ai Consigli municipali e alle Consulte di frazione è indubbiamente quella consultiva, che si esplicita mediante l'espressione di pareri su determinati atti dell'amministrazione comunale (presente in tutti i casi studiati, tranne che nel Comune di Rivignano Teor). Tali pareri sono sempre obbligatori ma non vincolanti (tranne nel caso già citato di Montiglio Monferrato): la Giunta e il Consiglio comunale possono infatti prescindere da essi, se non resi entro un determinato periodo temporale. Nella maggior parte dei Comuni studiati, tali pareri riguardano l'adozione dei documenti di programmazione più rilevanti: bilancio, istituzione e gestione di tributi e tariffe, documento unico di programmazione, interventi di pianificazione urbanistica, investimenti e programmi delle opere pubbliche, nonché l'adozione di regolamenti ed intitolazione di spazi e aree pubbliche e qualsiasi altro atto che riguardi direttamente la realtà municipale.

Tutte le altre tipologie di competenze sono previste in maniera minore dagli Statuti e dai regolamenti considerati. Più nello specifico, la possibilità di formulare o deliberare richieste di proposte all'amministrazione comunale è prevista dai Comuni di Gravedona ed Uniti, Ledro, Poggio Torriana, Predaia, Trecastelli, Ventasso e Valsamoggia. La funzione propositiva può comunque essere attuata, in maniera più informale, anche con la presenza degli organi municipali alle sedute degli organi dell'amministrazione. Per quanto concerne invece la funzione di controllo, in alcuni casi è previsto che il Consigliere di Municipio, al pari dei

Consiglieri comunali, possa formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni (Ledro, Poggio Torriana, Valsamoggia e Ventasso).

Inoltre, i membri degli organi di decentramento di Rivignano Teor, Ledro, Montiglio Monferrato e Mosso possono essere delegati dal Sindaco all'esercizio di determinate funzioni. Nel caso di Montiglio Monferrato lo Statuto prevede esplicitamente anche le materie che il Sindaco può delegare:

*“Il Sindaco può delegare a ciascuno dei Prosindaci, nell'ambito dei rispettivi Municipi, alcune delle proprie competenze esclusive, con particolare riferimento allo Stato civile, alla Protezione Civile e alla tutela dell'ambiente”.*

Un'ulteriore nota concernente le materie di competenza riguarda i Comuni emiliano-romagnoli, che tipizzano assai dettagliatamente tali ambiti: i Municipi, al fine di consentire un intervento coordinato, collaborano e si raccordano con gli assessorati e i settori competenti ed esercitano compiti e funzioni in materia di istruzione, patrimonio, attività culturali e turistiche, attività sportive, verde pubblico, inclusione sociale, assistenza sociale e politiche giovanili (come disciplinato, in maniera ancor più precisa, dal Regolamento).

Un'altra caratteristica fondamentale analizzata è stata quella della presenza di una effettiva sede degli istituti in questione e del loro collegamento a sportelli e/o uffici di natura decentrata al loro interno. Per quanto riguarda la prima questione, in tutti i Comuni presi in considerazione, i Municipi hanno una propria sede. Fa eccezione il caso delle Consulte di frazione di Predaia.

Il secondo punto è invece molto più complesso e anche in questo caso assistiamo ad una forte eterogeneità delle scelte amministrative. Lo Statuto del Comune sorto all'esito della fusione può infatti istituirlo come forma decentrata di effettiva erogazione dei servizi, con allestimenti di uffici, impiego di personale e risorse. Tuttavia sono minoritari i casi in cui sono state inserite direttamente nello Statuto comunale norme di previsione di uffici di decentramento sul territorio, a seguito dell'istituzione di Municipi. Il Comune di Colverde, ad esempio, statuisce in maniera generica che *“possano essere istituite presso i Municipi strutture a servizio di attività del Comune, sedi principali o decentrate degli uffici comunali”*. Stessa formula è presente negli Statuti di Gravedona ed Uniti, Trecastelli e Tremezzina. Analizzando sempre i casi lombardi, il Comune di Maccagno con Pino e Veddasca è l'unico nel panorama nazionale ad esplicitare quali siano gli uffici che hanno sede nelle varie

municipalità: *“Tutte le funzioni di amministrazione attiva del Comune sono svolte ordinariamente presso la sede del Comune, coincidente con quella del Municipio di Maccagno. Esse possono tuttavia essere esercitate, in via eccezionale, presso le sedi dei Municipi di Pino e Veddasca. Presso le sedi di tali due Municipi sono comunque costituiti... separati Uffici dello Stato civile e Uffici Anagrafici periferici.”*

In quasi tutti gli altri casi, pur non prevedendo nello Statuto la costituzione di uffici nelle sedi municipali, dai siti web delle amministrazioni osserviamo che si è attuato il decentramento di alcuni servizi, soprattutto istituendo sportelli polifunzionali, sul modello del Comune di Valsamoggia, e dislocando sul territorio uffici di stato civile e anagrafici. Soprattutto nei casi lombardi ciò si attua anche per altri servizi al cittadino (assistente sociale, ragioneria, tributi, ufficio tecnico...). Nella maggior parte dei casi, gli enti hanno mantenuto la gran parte degli uffici preesistenti la fusione nelle sedi dei vecchi Comuni, corrispondendo sempre alle nuove sedi dei Municipi.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa di queste strutture, solo i Comuni di Ledro, Valsamoggia e Ventasso prevedono esplicitamente per i Municipi una dotazione finanziaria a loro dedicata. Nello specifico, lo Statuto di Ventasso prevede che *“ad ogni Municipio, verranno assegnate dalla Giunta comunale, in base alle disponibilità di bilancio, risorse finanziarie da gestire in piena autonomia.”* Invece nel caso di Ledro la formula adottata è più generica: *“per l'espletamento dei compiti e delle funzioni di loro competenza, i Municipi si avvalgono delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Comune, in accordo con l'amministrazione comunale”*.

Inoltre, oltre alla presenza di un'autonomia di spesa, raramente viene esplicitato, nello Statuto o nel Regolamento, se è prevista una struttura amministrativa servente per l'ordinaria attività degli organi e per la verbalizzazione delle sedute. Citiamo le disposizioni più dettagliate, quelle del Comune di Ledro: *“Assolve le funzioni di segretario del comitato di gestione uno dei suoi componenti, incaricato dal Prosindaco. Qualora il Prosindaco lo ritenga necessario, per le funzioni di verbalizzazione, di assistenza giuridica e di consulenza, il comitato può avvalersi del segretario comunale di Ledro o di un suo delegato.”* Il Comune di Poggio Torriana prevede più genericamente che *“il supporto alle funzioni istituzionali dei Consigli di Municipio viene assicurato dagli uffici comunali senza maggiori oneri per la finanza pubblica.”* Rimanendo in Emilia-Romagna, Ventasso ha una disciplina dettagliata al riguardo: *“Gli uffici comunali sono tenuti a collaborare e a trasmettere tutte le informazioni giuridico-amministrative, tecniche, finanziarie necessarie ai Consigli di Municipio per*

*espletare l'attività Propositiva". Inoltre, "un Funzionario a ciò preposto, su espressa delega del Segretario comunale o in base all'organizzazione del comune, partecipa alle sedute del Consiglio di Municipio allo scopo di fornire chiarimenti e qualsiasi altra informazione gli venga richiesta o ritenga egli stesso necessario fornire, in ordine alle procedure e agli adempimenti da adottare rispetto ai singoli provvedimenti".*

L'ultima caratteristica fondamentale analizzata in questo studio ha riguardato le eventuali forme partecipative previste dai Municipi per avvicinare i cittadini all'amministrazione e per coinvolgerli nelle scelte riguardanti i loro territori. Una forma di partecipazione dei cittadini alle attività dei Municipi è costituita dalla possibilità di essere ascoltati in audizione dai componenti degli organi municipali, come previsto dal Comune di Gravedona ed Uniti e Valsamoggia. Tuttavia sono gli enti emiliano-romagnoli a distinguersi in tale ambito: infatti i Comuni di Valsamoggia e Ventasso prevedono che *"i residenti dei Municipi che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, le libere forme associative, gli organismi della gestione sociale e gli organismi di partecipazione possono esercitare potere di iniziativa inoltrando al Consiglio di Municipio proposte, istanze e petizioni."*

Mentre le istanze e le petizioni consistono in una richiesta generica a provvedere su un determinato oggetto e non presentano limiti numerici riguardo i proponenti, la proposta è una vera e propria richiesta di deliberazione di un atto giuridico di competenza del Consiglio di Municipio, che deve essere sottoscritta da almeno il 2% dei residenti del territorio municipale. I Regolamenti di questi Comuni stabiliscono inoltre la possibilità del Presidente di convocare assemblee pubbliche al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alle attività del Municipio, l'informazione sugli indirizzi e sulle scelte dell'amministrazione.

Rimanendo sull'importante tema della partecipazione, si evidenzia come in pochissimi casi gli Statuti prevedano ulteriori forme di decentramento o partecipazione in alternativa o in aggiunta ai Municipi: interessante al riguardo la previsione statutaria del Comune di Ledro che istituisce l'Assemblea di Municipio, organo che si esprime con l'approvazione di documenti che devono essere sottoscritti da almeno 50 o 80 cittadini in base alle dimensioni demografiche del Municipio. Il Comune di Rivignano Teor, invece, in aggiunta ai Municipi, nello Statuto indica la possibilità di costituire delle Consulte frazionali, *"aventi lo scopo di fornire all'ente locale ogni utile indicazione nel settore di competenza"*, senza tuttavia disciplinarne i vari aspetti.

A conclusione di questa analisi, evidenziamo con rammarico che i Comuni nati da fusione non rendono affatto visibili le attività dei Municipi o delle Consulte frazionali. In alcuni casi sono addirittura difficili da rintracciare i nominativi dei membri degli organi municipali. L'unico caso "virtuoso" è costituito dal Comune di Valsamoggia, che addirittura mette a disposizione sul proprio Albo Pretorio tutta l'attività svolta dagli organi municipali: è quindi possibile consultare gli atti prodotti, sia quelli più recenti, sia quelli più datati per i quali sono scaduti i termini di pubblicazione all'albo (collegandosi all'archivio degli atti adottati), selezionando l'apposito filtro "Atti Municipio", per ciascuna delle cinque municipalità. Anche il Comune di Ventasso rende pubblici gli atti degli organi di decentramento, seppur in maniera meno sistematica rispetto al Comune di Valsamoggia (non è infatti presente il filtro che consente di selezionare solo tali atti). Nella maggior parte dei casi troviamo quindi solo indicazioni riguardo l'ubicazione degli uffici comunali nei Municipi, laddove vi sia una dislocazione di questi sul territorio, con relativi orari di apertura al pubblico. Una maggior pubblicizzazione degli organi di decentramento e della loro relativa attività gioverebbe sicuramente all'immagine dell'amministrazione comunale e, soprattutto, renderebbe i cittadini informati e maggiormente consapevoli della funzioni e delle attività che questi svolgono.

Tabella 1 - Principali caratteristiche degli istituti di decentramento nei Comuni nati da fusione in Italia.

	ISTITUTI PREVISTI E NUMERO	ORGANI	FONTI	MODALITÀ DI ELEZIONE/ NOMINA	STATUS COMPONENTI	DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI	COMPETENZE	PARTECIPAZIONE ALLE SEDUTE DEGLI ORGANI COLLEGIALI COMUNALI	AUTONOMIA DI SPESA
<b>ALTORENO TERME</b>	MUNICIPIO (1) CONSULTE TERRITORIALI (4)	PRESIDENTE DI MUNICIPIO, CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (e rispettivi delle Consulte)	STATUTO (artt. 34, 35, 36)	ELEZIONE INDIRETTA	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE	NO	CONSULTIVE	NO	NO
<b>ALTOPIANO DELLA VIGOLANA</b>	CONSULTE DI FRAZIONE (4)	NON SPECIFICATI	STATUTO (art.18)	NOMINA DEL SINDACO	NON SPECIFICATO	NO	NON SPECIFICATE	NO	NO
<b>BELLAGIO</b>	MUNICIPI (2)	PROSINDACO E REFERENTI MUNICIPALI (2)	STATUTO (artt. 31, 32, 33)	NOMINA DEL SINDACO	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE	NO	CONSULTIVE	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	NO
<b>COLVERDE</b>	MUNICIPI (3)	PROSINDACO E REFERENTI MUNICIPALI (2)	STATUTO (artt. 26, 27, 28)	NOMINA DEL SINDACO	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE	NO	CONSULTIVE	CONSIGLIO COMUNALE	NO
<b>GRAVEDONA ED UNITI</b>	MUNICIPI (3)	PROSINDACO E CONSULTORI (max 10)	STATUTO (artt. 31, 32, 33), REGOLAMENTO (15 art.)	NOMINA DEL SINDACO	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE (possono essere Consiglieri Comunali)	SÌ	CONSULTIVE E PROPOSITIVE	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	NO
<b>LEDRO</b>	MUNICIPI (6)	PROSINDACO E CONSULTORI (max 4) CONFERENZA DEL SINDACO E DEI PROSINDACI	STATUTO (artt. 34, 35, 36)	ELEZIONE DIRETTA DEI CONSULTORI ED INDIRETTA DEL PROSINDACO	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE (non possono essere Consiglieri Comunali). INDENNITÀ E GETTONE DI PRESENZA	SÌ	CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI CONTROLLO, DECISIONALI.	NO	SÌ
<b>MACCAGNO CON PINO E VEDDASCA</b>	MUNICIPI (3)	PROSINDACO E CONSULTORI (tra 6 E 12)	STATUTO (artt.26, 27, 28, 29)	NOMINA DEL SINDACO	NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI	NO	CONSULTIVE E PROPOSITIVE	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA	NO
<b>MONTIGLIO MONFERRATO</b>	MUNICIPI (3)	PROSINDACO E CONSULTORI (4)	STATUTO (artt. 4, 5, 11, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 28)	ELEZIONE DIRETTA	NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI. INDENNITÀ E GETTONE DI PRESENZA	NO	CONSULTIVE, INDIRIZZO, DI CONTROLLO	CONSIGLIO COMUNALE, COMMISSIONI	NO
<b>MOSSO</b>	MUNICIPI (1)	PROSINDACO E CONSULTORI (4)	STATUTO (artt. 4, 22, 23, 24, 25)	ELEZIONE DIRETTA	Vedi Montiglio Monferrato.	NO	CONSULTIVE, INDIRIZZO, DI CONTROLLO	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA	NO

	ISTITUTI PREVISTI E NUMERO	ORGANI	FONTI	MODALITÀ DI ELEZIONE/ NOMINA	STATUS COMPONENTI	DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI	COMPETENZE	PARTECIPAZIONE ALLE SEDUTE DEGLI ORGANI COLLEGIALI COMUNALI	AUTONOMIA DI SPESA
<b>POGGIO TORRIANA</b>	MUNICIPI (2)	CONSIGLIERE DI MUNICIPIO	STATUTO (artt. 28, 29, 30) REGOLAMENTO (6 art.)	ELEZIONE INDIRETTA	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE	NO	CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI CONTROLLO	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	SÌ
<b>PREDALIA</b>	CONSULTE DI FRAZIONE (14, facoltative)	CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (3)	REGOLAMENTO (10 art.)	MISTA	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE (max. un solo Consigliere Comunale)	NO	CONSULTIVE E PROPOSITIVE	NO	NO
<b>RIVIGNANO TEOR</b>	MUNICIPI (2)	PROSINDACO E CONSULTORI (2)	STATUTO (artt. 62,63,64,65)	NOMINA DEL SINDACO	PROSINDACO SCELTO TRA I CONSIGLIERI COMUNALI	NO	PROPOSITIVE, DECISIONALI	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	NO
<b>TRECASTELLI</b>	MUNICIPI (3)	PROSINDACO E CONSULTORI (2)	STATUTO (artt. 31, 32) REGOLAMENTO (8 art.)	NOMINA DEL SINDACO	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE	SÌ	CONSULTIVE E PROPOSITIVE	CONSIGLIO COMUNALE, COMMISSIONI	NO
<b>TREMEZZINA</b>	MUNICIPI (4)	PROSINDACO E CONSULTORI (facoltativi, 5)	STATUTO (artt. 31, 32) REGOLAMENTO (5 art.)	NOMINA DEL SINDACO	NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI	NO	CONSULTIVE	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	NO
<b>VALSAMOGGIA</b>	MUNICIPI (5)	PRESIDENTE E CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (10)	STATUTO (artt. 31, 32) REGOLAMENTO (5 art.)	ELEZIONE DIRETTA	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE. NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI	SÌ	CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI INDIRIZZO, DI CONTROLLO	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	SÌ
<b>VAL BREMBILLA</b>	CONSIGLI DI FRAZIONE (2)	RAPPRESENTANTI DI FRAZIONE (numero non definito)	STATUTO (artt.31,32)	NOMINA DEL SINDACO	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE	NO	NON SPECIFICATE	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA, COMMISSIONI	NO
<b>VENTASSO</b>	MUNICIPI (4)	PRESIDENTE E CONSIGLIERI DI MUNICIPIO (4)	STATUTO (artt. 30,31, 32,33)	ELEZIONE DIRETTA	RESIDENTI SUL TERRITORIO MUNICIPALE. NON POSSONO ESSERE CONSIGLIERI COMUNALI	SÌ	CONSULTIVE, PROPOSITIVE, DI INDIRIZZO, DI CONTROLLO	CONSIGLIO COMUNALE, GIUNTA	SÌ

Fonte: Statuti e Regolamenti dei Comuni in questione. Elaborazione propria.

## **- I Municipi in Emilia Romagna. Valsamoggia e Ventasso: un'analisi dei primi tre anni**

Nel paragrafo precedente abbiamo potuto constatare come, nel panorama nazionale, l'esperienza di Valsamoggia costituisca un modello di riferimento per il ruolo di cui sono stati investiti cinque Municipi, nonché per la loro relativa disciplina di funzionamento. Sono infatti numerose le competenze messe in capo a tali istituti; le riportiamo brevemente:

- consultive: i Consigli di Municipio esprimono parere preventivo obbligatorio sulle proposte di deliberazione concernenti l'approvazione del bilancio di previsione; gli atti di programmazione comunale sottoposti all'approvazione del Consiglio; l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi e loro relative varianti di particolare interesse per il Municipio all'avvio degli iter di acquisizione dei pareri previsti per legge o regolamento; i progetti preliminari e gli studi di fattibilità dei lavori pubblici di interesse dei Municipi di cui al d.lgs. n. 163/2006 e ss. modificazioni, i criteri di accesso ai servizi educativi/scolastici e di assistenza sociale; l'approvazione dei regolamenti comunali di particolare interesse per i Municipi.
- propositive: i Consigli di Municipio possono formulare proposte di deliberazione da sottoporre al Consiglio comunale o alla Giunta comunale sui seguenti argomenti di interesse generale o di interesse particolare del Municipio: in ordine all'elaborazione della relazione previsionale e programmatica e degli indirizzi per la formulazione del bilancio di previsione, con particolare riferimento alle funzioni svolte dal Municipio; predisposizione dei programmi annuali e pluriennali di investimento riguardanti la realizzazione, la ristrutturazione, le manutenzioni ordinarie e straordinarie di opere pubbliche di interesse del Municipio; predisposizione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e relative varianti di particolare interesse per il Municipio; formulazione degli indirizzi generali in materia di informazione ai cittadini; determinazione dei criteri di accesso ai servizi educativi e di assistenza sociale; istituzione e modalità di erogazione dei servizi del Comune di interesse del Municipio; provvedimenti di ordine generale in materia di commercio, ambiente, traffico e trasporti di particolare interesse per il Municipio.
- di vigilanza: i Consigli di Municipio possono richiedere l'acquisizione di informazioni, valutazioni e opinioni degli utenti dei servizi interessati o dell'intera comunità del Municipio attraverso assemblee, questionari, sondaggi d'opinione; l'acquisizione di

informazioni e valutazioni degli operatori addetti ai servizi e dei rispettivi dirigenti, tramite colloqui od udienze conoscitive; la segnalazione, a cura del Presidente di Municipio, all'amministratore e al dirigente competente delle irregolarità o disfunzioni eventualmente rilevate; la richiesta di relazioni annuali, da parte del settore competente, contenenti valutazioni sull'adeguatezza e sull'efficacia sociale dei servizi sottoposti a vigilanza.

- i Consigli di Municipio, anche a seguito di istanze, petizioni e proposte presentate loro da cittadini o forme associative, possono rivolgere al Sindaco in forma scritta interpellanze per conoscere le iniziative ovvero le intenzioni della Giunta comunale su determinate questioni di interesse per il Municipio; interrogazioni per essere informati su determinati atti o decisioni od attività dell'amministrazione di interesse per il Municipio stesso; mozioni per sottoporre al dibattito del Consiglio comunale un determinato oggetto ed ottenerne un pronunciamento.

Dalla Tabella 2 ricaviamo informazioni peculiari sull'attività svolta dai Municipi: innanzitutto emerge chiaramente come la funzione consultiva sia quella più esercitata da parte dei Consigli di Municipio ed il numero di pareri emessi si attesti sullo stesso numero per tutte le municipalità (particolare il dato di Savigno, municipalità di taglia demografica minore tra le cinque, ma che ha prodotto più pareri rispetto alle altre). Notiamo inoltre come la facoltà dei Consiglieri di esercizio delle proprie prerogative sia espressa in maniera diversa da municipio a municipio: ad esempio, il Municipio di Bazzano è quello che presenta il numero più alto di mozioni, interrogazioni, interpellanze e ordini del giorno depositati. In particolare quest'ultima tipologia di atto risulta molto utilizzata, in particolare dai Consiglieri di minoranza del gruppo "Civicamente Samoggia", almeno fino alle loro dimissioni, e in parte anche dai Consiglieri di maggioranza del gruppo "Insieme per Daniele Sindaco". A Monteveglio e Savigno invece tali strumenti non sono mai stati utilizzati: i Consiglieri di minoranza hanno preferito formulare poche proposte da portare all'attenzione dell'organo collegiale.

Tabella 2 -Atti prodotti dai Municipi di Valsamoggia nel triennio 2014-2016.

	BAZZANO	CASTELLO DI SERRAVALLE	CREPELLANO	MONTEVEGLIO	SAVIGNO
<b>PARERI</b>	13	15	15	15	17
<b>PROPOSTE</b>	6	0	5	7	6
<b>MOZIONI</b>	4	0	3	0	0
<b>INTERROGAZIONI</b>	3	0	3	0	0
<b>INTERPELLANZE</b>	0	0	4	0	0
<b>ORDINI DEL GIORNO</b>	11	1	1	0	0
<b>AUDIZIONI</b>	6	2	3	3	3
<b>COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE</b>	16	4	2	6	12
<b>PETIZIONI</b>	0	0	2	0	0
<b>VARIE</b>	8	5	18	5	7

Fonte: Archivio atti comunali del Comune di Valsamoggia, <http://albopretorio.datamanagement.it/indexScad.jsp?ente=Valsamoggia&tipoSubmit=ricerca>. Elaborazione propria.

In tutti i Municipi si sono effettuate alcune audizioni di gruppi ed associazioni del territorio, in un'ottica di partecipazione dei cittadini e comunicazione con le municipalità: non si tratta di uno strumento tipizzato dal Regolamento, ma tale attività può discendere dall'art. 39 del Regolamento dei Municipi, che recita come segue:

*“1. I Consigli di Municipio, nell'ambito dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto, valorizzano e favoriscono le libere forme associative senza scopo di lucro, che perseguono interessi collettivi, finalità sociali, culturali, sportive e ambientali e promuovono la costituzione di organismi di partecipazione. 2. I Municipi collaborano con i soggetti sopra indicati anche in forma coordinata e dialogano con gli stessi, – oltre che con i cittadini – configurandosi come primario punto di riferimento istituzionale e di comunicazione con gli organi del Comune.”* Sempre nell'ambito degli strumenti partecipativi, il solo Municipio di Crespellano ha discusso delle petizioni promosse dai cittadini, disciplinate dall'art. 40 del Regolamento dei Municipi: queste consistono in una richiesta generica a provvedere su un determinato oggetto. Nello specifico, le petizioni formalizzate avevano ad oggetto alcuni spazi pubblici del paese: in una gli operatori economici chiedevano la riapertura al traffico di una

piazza pedonalizzata, mentre l'altra la messa in sicurezza di un tratto di strada. Nella voce "Varie" sono invece considerate più tipologie di atto: richieste di chiarimento agli organi collegiali comunali e al Sindaco e relative risposte, le dimissioni di Consiglieri in ogni municipalità (in tutti i casi appartenenti al gruppo di minoranza "Civicamente Samoggia") e conseguenti surroghe, risposte ad eventuali richieste di associazioni, la costituzione di particolari Commissioni municipali (Commissione per l'emergenza neve), proposte di intitolazione di strade e spazi pubblici, commemorazioni ufficiali, ringraziamenti, annunci di ritrovamento oggetti smarriti, ecc...

In questa analisi non sono comprese le illustrazioni dei membri della Giunta comunali in merito a particolari progetti o atti di rilevanza comunale (come nel caso dei bilanci previsionali) e i verbali delle semplici discussioni in merito a particolari problematiche, seppure queste siano verbalizzate e redatte con estrema dovizia. Emerge comunque che in tutti i Municipi durante le sedute vi è spazio per una dialettica inerente i problemi quotidiani dei territori in questione: il Consiglio di Municipio non rimane quindi solo un organo che produce atti, ma all'interno del quale si discute, anche al di fuori delle formalità e della tipizzazione statutaria degli atti prima citati. Occorre ricordare inoltre che in questa analisi non è risultato possibile conoscere numericamente quale sia stata in questi primi tre anni la partecipazione dei Presidenti di Municipio, o dei rispettivi delegati, alle sedute delle Commissioni consiliari.<sup>11</sup> Tuttavia, dai colloqui avuti con gli amministratori locali, è emersa l'importanza di tale previsione: in sede di Commissione, infatti, il Municipio può esplicitare concretamente la sua funzione di indirizzo e instaurare un dialogo costruttivo con i membri del Consiglio comunale e della Giunta. Proprio per questo la partecipazione dei Presidenti a tali sedute si è rivelata frequente e utile.

Passando invece al caso di Ventasso, anche in questo nuovo Comune è stato adottato il modello dei Municipi elettivi, uno per ciascuno dei quattro enti coinvolti nella fusione (Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto). La criticità che è emersa fin da subito ha riguardato la mancata omogeneità delle maggioranze politiche a seguito delle elezioni dei Consigli municipali (tenutesi in concomitanza con l'elezione del Sindaco e del Consiglio

---

<sup>11</sup> Facoltà prevista dall'art. 20 del Regolamento dei Municipi: "*I Presidenti di Municipio possono partecipare alle sedute delle Commissioni consiliari competenti per le materie di cui alle lettere b, c, d, e, f del comma precedente, su invito dei Presidenti delle stesse, secondo quanto stabilito dal Regolamento del consiglio comunale.*"

comunale). A Collagna e a Ligonchio hanno vinto le liste che fanno riferimento al gruppo consiliare di minoranza del Comune di Ventasso, mentre a Busana e a Ramiseto si sono confermate le liste appartenenti all'area del Sindaco, dott. Antonio Manari. Questo ha provocato un utilizzo diverso dello strumento dei Consigli di Municipio a seconda dell'orientamento politico delle maggioranze municipali. Dai dati forniti dal Comune di Ventasso emerge chiaramente come nel 2016 i Municipi di Collagna e Ligonchio siano stati ben più prolifici nella produzione di delibere (eclatante il dato di Collagna), rispetto agli altri due territori (nonostante si tratti delle municipalità demograficamente minori), probabilmente in un'ottica di "protagonismo" e di opposizione all'amministrazione comunale di Ventasso.

- Municipio di Collagna (939 abitanti): n. 4 sedute e n. 40 delibere;
- Municipio di Busana (1.268 abitanti): n. 2 sedute e n. 4 delibere;
- Municipio di Ligonchio (840 abitanti): n. 2 sedute e n. 8 delibere;
- Municipio di Ramiseto (1.259 abitanti): n. 2 sedute e n. 4 delibere.

Si tratta di dati che inducono ad una riflessione critica sull'istituto dei Municipi elettivi. Il neonato Comune di Ventasso ha una popolazione di circa 4.300 abitanti: era davvero necessario prevedere tale forma di decentramento per un ente di tali dimensioni demografiche? Più saggiamente, a mio parere, si sarebbe potuto optare per un modello più leggero di rappresentanza, magari prevedendo la figura monocratica del Consigliere di Municipio.<sup>12</sup> Si sarebbe così evitato il problema delle diverse maggioranze politiche nelle varie municipalità, che in parte snatura l'obiettivo per cui i Municipi stessi sono nati (in un'ottica di reciproca collaborazione con il Comune), che invece rischiano concretamente di diventare una "brutta copia" del Consiglio comunale, tra l'altro senza veri e propri poteri vincolanti nei confronti dell'amministrazione. Al di là di questa particolarità propria di Ventasso, in generale è bene mettere in guardia dall'automatismo "Comune unico = Municipi elettivi", che può risultare un'arma a doppio taglio per i nuovi Comuni. Si rischia infatti di creare organismi sproporzionati rispetto alle reali esigenze dei territori. È fondamentale che gli amministratori sfruttino al meglio la genericità delle previsioni della legge Delrio in materia, che consente ai vari enti nati da fusione di poter adottare le più svariate tipologie di forme di collegamento con le comunità di origine, proprio in virtù delle differenze socio-territoriali dei diversi Comuni.

---

<sup>12</sup> Nominato dal Sindaco o eletto dal Consiglio comunale, tra i membri del Consiglio stesso, o, in alternativa, tra i cittadini residenti nel territorio municipale.

## **- La Conferenza delle Municipalità di Valsamoggia**

Infine, ci soffermiamo sul ruolo della Conferenza delle Municipalità, prevista dallo Statuto del Comune di Valsamoggia. A tal proposito è utile citare l'art. 17 del Regolamento dei Municipi, che ne statuisce i compiti:

*“La Conferenza delle Municipalità è coordinata da uno dei suoi componenti, eletto a maggioranza assoluta, che resta in carica un anno con criterio della rotazione. La Conferenza ha compiti di confronto e di reciproca informazione sui problemi, le attività e le iniziative dei Municipi. La Conferenza delle Municipalità ha altresì compiti di proposizione, di confronto, di verifica e di sollecitazione nei confronti del Consiglio comunale e della Giunta comunale su argomenti di comune interesse. Su temi di particolare interesse la Conferenza delle Municipalità concorda la fissazione di incontri col Sindaco, uno o più Assessori, la Giunta Comunale, le Commissioni consiliari.”*

Diventa quindi un luogo istituzionalizzato privilegiato di interlocuzione tra i Municipi e Comune e tra i Municipi stessi. Dai verbali risulta che tale organo si è riunito almeno otto volte dall'inizio della legislatura (fino al 31 dicembre 2016). Il ruolo di coordinatore è stato fino a oggi ricoperto dai Presidenti di Municipio di Bazzano, Monteveglio e Savigno. In quasi tutte le sedute è stato presente un rappresentante dell'amministrazione comunale, soprattutto nella persona del Consigliere con delega al Decentramento e in alcuni casi di Assessori.

Analizzando nel dettaglio, il 2014 è stato caratterizzato ovviamente dall'avvio delle attività municipali, con tutte le difficoltà ed implicazioni conseguenti: per questo in sede di Conferenza i Municipi hanno rivolto al Comune di Valsamoggia una serie di richieste volte a facilitarne la piena implementazione. In particolare, nella prima seduta del 13 ottobre 2014 sono state formalizzate le seguenti richieste all'ente: individuazione di idoneo locale da adibire ad ufficio del Presidente della Municipalità, dotato di tutte le attrezzature necessarie (apparecchio telefonico, personal computer, stampante ecc.); creazione di due caselle di posta elettronica per ciascun Municipio (una riservata al Presidente di Municipio ed una casella generica della Municipalità); creazione di un utente per ciascun Municipio per l'accesso alla rete intranet del Comune; creazione di un link nella home page del sito comunale che rimandi a sezioni dedicate alle diverse Municipalità in cui pubblicizzare progetti ed attività svolte; adeguato spazio riservato alle Municipalità nell'ambito del notiziario comunale; dotazione di

bachecche informative nel territorio di ciascuna municipalità; possibilità di dotare i Presidenti di un telefono cellulare di servizio ovvero di una scheda SIM intestata al Comune. Inoltre, al fine di facilitare una maggiore e migliore fluidità comunicativa verso i Municipi sono state avanzate le seguenti richieste: puntuale invio a tutti i Consiglieri di Municipio delle notizie riguardanti eventi ed iniziative del Comune; invio ai Presidenti di Municipio delle interrogazioni, interpellanze ed ordini del giorno presentati al Consiglio comunale; invio a tutti i Consiglieri della rassegna stampa sugli accadimenti del Comune; invio ai Presidenti di Municipio delle convocazioni del Consiglio comunale contestualmente all'invio ai Consiglieri comunali unitamente al materiale degli argomenti posti all'ordine del giorno (al fine di preparare eventuali interventi durante le sedute di Consiglio previsti dall'art. 15, comma 5 lett. g) del Regolamento dei Municipi); invio di proposte di deliberazione (e relativi allegati) su cui è richiesto il parere del Municipio e trasmissione di inviti alle sedute delle Commissioni consiliari a cura dei Presidenti delle stesse (così come stabilito dall'art. 20, comma 2 del Regolamento dei Municipi).

Nella seduta del 13 novembre 2014 i cinque Presidenti hanno invece affrontato il tema dei Consigli di frazione: tale opportunità viene considerata utile dagli amministratori soprattutto dei Municipi più decentrati, come Castello di Serravalle, Monteveglio e Savigno. Lo scopo è duplice: favorire la più ampia partecipazione alle problematiche di una determinata zona del territorio del municipio e poter contare su soggetti referenti ed in qualche modo rappresentativi di quell'ambito territoriale. L'orientamento emerso in sede di Conferenza è risultato però quello di non appesantire il funzionamento della macchina comunale con la creazione di ulteriori organismi, pur non perdendo di vista l'obiettivo di favorire la più ampia partecipazione alla soluzione delle problematiche esistenti sul territorio. Ad oggi, considerata tale informalità dell'istituto in questione, non sono state emanate delibere dei Consigli di Municipi sul tema: le Consulte, o Consigli, di frazione sono attualmente funzionanti nelle municipalità di Monteveglio, Castello di Serravalle e Savigno. Nei primi due casi, erano già in vigore nei Comuni originari; a Savigno invece sono sorte nel presente mandato amministrativo. Queste vengono comunque convocate e presiedute dal relativo Presidente di Municipio. Per quanto riguarda Crespellano, i preesistenti Consigli di frazione sono stati considerati assorbiti dall'attuale Consiglio di Municipio: la facoltà d'intervento per tutti i cittadini partecipanti, rivendicata con forza dagli organi di tale municipalità, si pone precisamente in continuità con quanto avveniva nei vecchi Consigli. Bazzano invece non ha

mai avuto vere e proprie frazioni e non ha quindi avuto la necessità di istituire questi organismi partecipativi.

Nelle sedute del 16 giugno e del 15 dicembre 2015, sono state invece discusse eventuali modifiche da apportare al Regolamento dei Municipi, al fine di ottimizzare i rapporti fra le Municipalità stesse e l'amministrazione comunale.

Con riferimento al comma 1 dell'art. 8, i Presidenti di Municipio sono convenuti sul fatto di estendere a tutti i Municipi il contenuto delle linee guida già adottate dal Municipio di Bazzano le quali prevedono che il Consiglio di Municipio sia aperto al pubblico ma senza un indiscriminato diritto di parola allo stesso riservato. Sarà facoltà del Presidente, di volta in volta, cedere la parola ad eventuali astanti che la dovessero richiedere per intervenire su specifici argomenti.

Un'altra modifica ritenuta fondamentale da apportare al Regolamento riguarda la figura del Vicepresidente. Con riferimento al comma 3 dell'art. 15, la Conferenza ha proposto infatti di specificare in maniera più dettagliata le funzioni in capo al Presidente ed al Vicepresidente. Al riguardo, si ipotizzava che quest'ultimo dovrebbe essere un incarico da attribuire alla maggioranza consiliare, mediante nomina del Presidente, in un'ottica di rapporto fiduciario (come avviene nei Municipi del Comune di Ventasso). Dalla discussione è emersa anche l'opportunità per il Presidente di poter delegare dei membri del Consiglio, di maggioranza o minoranza, per adempiere con maggiore flessibilità a tutte le funzioni che non rientrano tra quelle strettamente istituzionali spettanti al Vicepresidente (convocazione e presidenza del Consiglio di Municipio, partecipazione alla Conferenza delle Municipalità, al Consiglio comunale, alle Commissioni consiliari, alla Giunta). Questo può ritenersi come un'attribuzione di significato più forte al ruolo di Consigliere municipale, che a seconda delle circostanze locali, da Municipio a Municipio, può risultare più o meno "operativa", ma anche come possibilità per il Presidente di affidarsi ad altri membri in caso di necessità.

Un'altra eventuale correzione da apportare riguarda il diritto degli organi municipali a partecipare alle sedute degli organi collegiali comunali, già affrontato nel paragrafo precedente: in particolare il Presidente Grasselli ha proposto in sede di Conferenza che, per la natura delle Commissioni consiliari, luogo dove si estrinseca fortemente l'importanza del ruolo degli organi municipali, vengano chiamati a parteciparvi sia il Presidente sia il Vicepresidente (o rispettivi delegati).

Inoltre, allo scopo di migliorare la comunicazione tra Municipi e Giunta comunale, con riferimento al comma 5 lett. g) la Conferenza ha richiesto di poter ricevere le convocazioni della Giunta con il relativo ordine del giorno in modo da essere puntualmente informata rispetto all'andamento dei lavori dell'amministrazione. La Conferenza ha inoltre rilevato che troppo spesso è mancata da parte della Giunta o del Consiglio una risposta alle diverse proposte approvate in seno ai Consigli di Municipio e presentate all'attenzione dell'amministrazione: nel corso degli ultimi due anni il contenuto dell'art. 19 è stato sostanzialmente disatteso. A tal proposito, la Conferenza ha ritenuto opportuno mantenere nel regolamento la tempistica rispetto alla quale l'amministrazione è tenuta a rispondere alle proposte dei Consigli di Municipio (trenta giorni). I cinque Presidenti si sono interrogati invece rispetto all'opportunità di mantenere l'obbligo per i Municipi di esprimere il parere rispetto al bilancio: sono emerse, secondo il parere di Grasselli, delle criticità soprattutto in merito alla tempistica prevista relativa alla costruzione del bilancio preventivo. È l'articolo 25 del Regolamento dei Municipi a disciplinare la “*costruzione partecipata del bilancio*”:

*“1. Il Consiglio di Municipio partecipa alla formazione del Bilancio di previsione annuale e pluriennale secondo le seguenti modalità: entro 9 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio predisporre e approva una Relazione delle proposte di bilancio contenenti: Breve analisi dei bisogni espressi dalla popolazione e sintesi dei principali programmi di attività previsti; relazione per la definizione del piano degli investimenti dell'anno successivo contenente l'indicazione delle opere ritenute prioritarie per il territorio del Municipio ; proposte di progetti speciali di intervento, sulla base di problemi specifici territoriali, da attuare previo stanziamento di apposite risorse. 2. La Relazione sarà inviata al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale. 3. Entro 6 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio la Conferenza delle Municipalità incontra Sindaco e Giunta per illustrare le proposte dei consigli dei Municipi ed eventuali esigenze di carattere sovramunicipali individuate dalla Conferenza delle Municipalità. 4. Le valutazioni della Giunta saranno oggetto di un apposito incontro congiunto tra Conferenza delle Municipalità, Sindaco e Giunta da attuarsi entro 3 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio. 5. Il progetto di Bilancio predisposto dalla Giunta viene inviato ai Municipi per raccoglierne il parere prima della presentazione al Consiglio comunale.”*

Già da una prima lettura dell'articolo 25 emerge la complessità dell'*iter*, che in teoria dovrebbe avere inizio ben nove mesi prima del termine di legge. I Municipi, ai fini della

redazione del bilancio, dovrebbero predisporre un lungo lavoro preparatorio propositivo, che, tuttavia, necessita fin da subito di uno stretto coordinamento con la Giunta. Nella futura revisione del Regolamento dovrebbe quindi essere proposta una modifica che snellisca la procedura e riduca i tempi di redazione del bilancio.

Ulteriori riflessioni in merito alle modifiche regolamentari sono state condivise anche nelle quattro sedute del 2016, nelle quali tuttavia si sono affrontati soprattutto problematiche concrete ed immediatamente percepibili dalla cittadinanza, come l'emergenza neve ed il ruolo che i Municipi debbano svolgere in tali eventuali circostanze. In particolare la seduta del 29 settembre aveva all'ordine del giorno punti particolarmente importanti per il territorio: la presentazione da parte dell'Assessore competente della bozza del nuovo Regolamento dei servizi scolastici comunali; la ricognizione delle opere pubbliche già realizzate con riscontro sulle tempistiche delle opere ancora da realizzare; la verifica degli interventi di manutenzione (modalità di comunicazione con uffici competenti e squadre esterne); l'appalto neve 2016-2017, con verifica dello stato di attuazione e informazioni generali.

È indubbio che la Conferenza delle Municipalità si sia contraddistinta in questi primi anni di vita del Comune di Valsamoggia come un istituto di primo piano in cui gli organi di decentramento hanno operato allo scopo di discutere e risolvere problemi quotidiani dei rispettivi territori, mantenendo un contatto diretto con il Comune, con un occhio di riguardo alle criticità operative che hanno investito il ruolo dei Municipi. In una esperienza di fusione come quella di Valsamoggia, in cui fin dall'inizio si è creduto molto al tema del decentramento territoriale e amministrativo, l'attuazione concreta delle Municipalità non si è rivelata affatto semplice: l'ambizione del corposo Regolamento di funzionamento ha posto obiettivi importanti, alcuni dei quali non sono stati però alla portata dei territori (vedi la costruzione partecipata del bilancio) e la comunicazione tra amministrazione comunale e Municipi spesso si è rilevata difficoltosa (come nel caso dei ritardi dell'ente nel rispondere alle proposte provenienti dai Consigli di Municipio). Allo stesso tempo, è apprezzabile come gli amministratori delle municipalità si siano mostrati inclini ad un confronto costante con la Giunta e ad una revisione del Regolamento stesso: ci aspettiamo quindi che dopo questi primi anni di implementazione, gli enti di decentramento riusciranno più efficacemente a rispondere alle esigenze per cui sono stati istituiti.