

L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione

Giorgia Campana

Sommario

1. Come cambia la rappresentanza con la fusione – 2. Modelli di rappresentanza tra partecipazione e decentramento – 3. La progettazione operativa degli assetti istituzionali: alcune note.

Lo studio di fattibilità per la fusione non può prescindere dalla dimensione dell'analisi istituzionale e dei possibili riassetti conseguenti alla fusione stessa. Tale dimensione è forse la più caratterizzante, soprattutto rispetto ad altri studi inerenti il riordino territoriale, quali ad esempio quelli finalizzati alla realizzazione di un'Unione, che in quanto tale impatta solo sugli aspetti gestionali dei servizi senza modificarne la titolarità. Con la fusione ci si propone di delineare e prefigurare un nuovo ente, conseguente allo scioglimento dei Comuni, i cui bilanci, funzioni e servizi sono oggetto, come visto nel contributo di Fulvio Ventura e Francesca Ravaoli, di studio dell'analisi economica ed organizzativa. In tal senso appare chiaro come la dimensione dell'analisi istituzionale sia fortemente correlata all'analisi organizzativa, tanto in termini di fattibilità tecnica quanto in termini di scelte politiche sostenibili.

Da un punto di vista strettamente metodologico lo studio deve poter delineare lo stato della rappresentanza *as is* e in una prospettiva *to be*, tracciando diverse ipotesi di scenario. Una particolare attenzione deve essere riservata all'analisi della rappresentanza da un punto di vista sia numerico sia delle forme e regole di democrazia esistenti, così come saranno oggetto di indagine i processi di consultazione e decisione eventualmente previsti per le comunità delle frazioni comunali. Gli obiettivi dello studio sono da un lato tracciare la configurazione

della nuova rappresentanza, sostanzialmente ridotta e semplificata per effetto della riduzione del numero dei Comuni, dall'altro prefigurare le nuove modalità di partecipazione del territorio, come previsto dalla normativa in tema di fusioni. Infine non bisogna dimenticare che il livello di analisi della rappresentanza incrocia in modo sostanziale il livello di governo politico dei servizi e delle funzioni, realizzato attraverso gli organi della rappresentanza politica. Potrà quindi essere oggetto di studio anche l'analisi dei nuovi modelli di *governance* che il nuovo ente deciderà di strutturare.

Lo studio di fattibilità, in particolare l'analisi del riassetto istituzionale, deve poter quindi offrire strumenti di dibattito e delineare scenari sostenibili, senza dimenticare che la scelta politica potrà solo in parte sostenersi con le argomentazioni tecniche. Infatti l'esperienza di studio e di accompagnamento nella realizzazione di tali processi di riordino fa emergere il ruolo determinante della volontà politica alla base di tale percorso. La principale preoccupazione relativa ai processi di fusione fra Comuni, almeno in prima istanza, è legata alla scomparsa della figura del proprio sindaco, della propria Giunta e del proprio Consiglio comunale, cioè di quelle persone e di quegli organi che rappresentano storicamente l'autonomia e l'indipendenza del Comune stesso. La fusione difatti determina una riduzione tangibile dal punto di vista numerico della rappresentanza. In due casi studio recentemente realizzati si osserva chiaramente come l'accorpamento degli enti produca inevitabilmente una drastica decurtazione delle componenti gli organi di governo, Giunta e Consigli comunali, come mostra la tabella 1.

La diminuzione quantitativa della rappresentanza è elevata, poiché mentre il numero degli eletti subisce una drammatica riduzione, mediamente dell'80%¹, l'elettorato aumenta (somma degli elettorati dei diversi Comuni). Tale riduzione può essere considerata una razionalizzazione dal punto di vista delle politiche nazionali di riordino,

(1) Tale dato va comunque calibrato con i tagli già previsti dalle recenti finanziarie: legge 42/2010 (art. 2, comma 184) e legge 138/2011 (art. 16, comma 9) che decurtano mediamente di un 20% il numero dei rappresentati eletti nei Comuni, applicandosi in modo differenziato alle diverse soglie dimensionali per fasce di popolazione.

Tab. 1. *Analisi quantitativa della variazione della rappresentanza in caso di fusione**

	Consiglieri	Giunta (compreso sindaco)
Caso studio Unione Reno-Galliera (somma nei singoli Comuni)	132	43
Comune unico	24	9
Riduzione	-62	-33
Caso studio Unione della val Samoggia (somma nei singoli Comuni)	77	28
Comune unico B	16	4
Riduzione	-61	-24

* I Comuni, in Provincia di Bologna, costituenti l'Unione Reno-Galliera sono 8: Bentivoglio, Galliera, Castello d'Argile, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, Argelato, San Pietro in Casale, Castel Maggiore. Hanno commissionato uno studio di fattibilità alla C.O. gruppo srl nel 2011 e sono in fase di valutazione sul tema del riordino istituzionale. I Comuni della Valle del Samoggia, sempre nel bolognese (Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno) sono attualmente in una fase più avanzata del processo di fusione, essendo stato deliberato il referendum consultivo da parte delle Regione, non ancora realizzato al momento della stesura del presente articolo.

tuttavia è localmente vissuta come una “perdita”, cui peraltro ci si assoggetta volontariamente, non essendoci alcun obbligo normativo in tal senso.

È dunque incontrovertibile che bisogna misurarsi con uno scenario profondamente mutato, nell'ambito del quale è la potenziale diminuzione della capacità di tutela della propria realtà e dei propri interessi individuali e collettivi il fulcro su cui si giocano, e possono incepparsi, i processi di fusione.

1. Come cambia la rappresentanza con la fusione

Oltre ai nuovi numeri della rappresentanza, la normativa fornisce delle indicazioni chiare, sebbene non dettagliate, rispetto ai futuri assetti della rappresentanza nel nuovo Comune derivante dalla fusione.

Come ricordato nel contributo di Alessandro Pirani, le esperienze concrete di fusione sono molto limitate, al contrario degli studi sulla fattibilità che sono molto aumentati negli ultimi anni, a dimostrazione

di un forte interesse per la praticabilità di tale opzione. Pertanto da una parte non esistono una pluralità di esperienze attuative concrete che possano delineare un percorso standard rispetto al riassetto istituzionale, dall'altra la normativa di carattere nazionale deve necessariamente rimandare alla normativa regionale di riferimento. Infatti l'art. 133 della Costituzione prevede esplicitamente che il titolare del potere istitutivo dei nuovi enti è la Regione, che "sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

Analizzando in modo correlato le previsioni Costituzionali, *ex artt.* 117 e 133, ed i tre articoli TUEL in cui ci si riferisce a Comuni conseguenti a fusione², ne ricaviamo alcune indicazioni rilevanti. In particolare è esplicito nella norma che il Comune derivante da fusione di più enti deve prevedere la creazione di un'adeguata rappresentanza alle comunità di origine, o parti di essa, costituendo degli organi che possano anche svolgere le funzioni tipiche delle circoscrizioni di decentramento. Per quanto riguarda il primo aspetto è importante sottolineare come all'art. 15 TUEL si preveda come obbligatorio, al comma 2, che "alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi", da attuarsi nell'ambito della legge regionale istitutiva del nuovo Comune. Nell'articolo successivo si prevede che "nei Comuni istituiti mediante fusione di due o più Comuni contigui" lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di Municipi "nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse", disciplinando (comma 2), anche attraverso norme regolamentari, "l'organizzazione e le funzioni dei Municipi". In particolare la norma sottolinea come le dimensioni del nuovo ente siano determinanti rispetto alla possibilità di prevedere forme di decentramento dei servizi e adeguate forme di partecipazione. Il tema della rappresentanza delle comunità di origine nell'ambito del processo di fusione è quindi un aspetto cruciale che il legislatore sottolinea, dando indicazioni sia rispetto al principio generale, sia indicazioni di strumenti specifici e fonti normative da utilizzare per l'implementazio-

(2) Decreto legislativo 267/2000, artt. 15, 16, 17.

ne delle forme di rappresentanza. In particolare sono indicati esplicitamente gli strumenti della legge regionale istitutiva del nuovo ente e quello dello statuto comunale, come fonte regolamentare nell'ambito della quale il nuovo ente potrà autoregolare alcuni aspetti del funzionamento istituzionale. Rispetto allo strumento dello statuto comunale può essere utile ricordare che le previsioni normative contenute nel TUEL (art. 6, comma 2) prevedono come contenuto necessario degli stessi "i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente [...], della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi".

Lungi dallo scopo di approfondire le problematiche giuridiche che potrebbero avviarsi dall'analisi commentata del *corpus* normativo, in questa sede è utile effettuare alcune considerazioni rispetto alle implicazioni organizzative nel nuovo assetto delineato dalle leggi richiamate. In primo luogo la norma prevede la creazione di "organi", pertanto si ritiene residuale l'idea di una vera e propria autonomia delle comunità territoriali che si verranno ad assommare nel futuro nuovo Comune. La fusione cancella i "soggetti" previgenti, ma nello stesso tempo si ritiene inaccettabile, da parte dello stesso legislatore, la scomparsa di tali comunità, ovvero la previsione di una certa forma di rappresentanza in seno al nuovo ente. In secondo luogo la norma auspica forme di partecipazione, decentramento dei servizi ed accesso alle informazioni da parte dei cittadini, quale valore più generale nell'ambito del funzionamento istituzionale ed amministrativo dell'ente locale, ma ancor più necessario nel caso il nuovo ente derivi dalla fusione di più Comuni.

Quale elemento di snodo si individuano i Municipi, la cui organizzazione e le cui funzioni dovranno prevedere la realizzazione concreta di quella partecipazione e decentramento dei servizi auspicati. Il punto cruciale che deve guidarci nella progettazione operativa del nuovo ente è quindi il ruolo dei Municipi, quali organi consultivi e/o di gestione di servizi, che possano essere portatori di specifiche esigenze ed interessi di una comunità locale.

In conclusione è opportuno osservare che la normativa non si preoccupa di salvaguardare tanto la rappresentanza come espressione delle previgenti amministrazioni comunali, ovvero le sedi dei Comuni origi-

nari, ma indica la costituzione di Municipi “nei territori delle comunità di origine o alcune di esse”. Ciò implica che ad avere un’adeguata rappresentanza non debbano essere i Comuni, ma le comunità di origine, intendendo con tale espressione un tessuto sociale che spesso si incentra ed è rappresentato dai Comuni di origine, ma in essi non si esaurisce. Nei diversi casi studio realizzati, non sono infatti infrequenti casi in cui l’urbanizzazione o la storia di un territorio hanno determinato lo sviluppo di centri abitati, frazioni, che progressivamente hanno assunto una fisionomia ed autonomia propria. L’analisi e la mappatura delle frazioni rientrano, difatti, nell’analisi degli assetti istituzionali e possono rivestire un ruolo importante nella verifica empirica di fattibilità dei nuovi assetti. Come avremo modo di approfondire di seguito, in tale percorso si pone l’opportunità di ripensare in modo nuovo anche al territorio, ed ai cittadini che lo abitano, spostandosi dalla logica di un territorio frutto della sommatoria di più Comuni e iniziando a pensare in modo integrato sia la rappresentanza sia la gestione del nuovo ente.

2. Modelli di rappresentanza tra partecipazione e decentramento

La normativa, come abbiamo sinteticamente illustrato, ritiene cruciale garantire forme di partecipazione e decentramento dei servizi, ma non dettaglia le modalità istituzionali con il quale realizzarle. Un ruolo importante è quello dei Municipi, ovvero delle nuove istituzioni che potranno andare a sostituire i Comuni precedenti alla fusione, laddove gli ambiti territoriali siano sufficientemente vasti da renderne possibile la realizzazione. In tal senso è utile ricordare che nei pochissimi casi concreti di fusione realizzati, citati nel saggio di Alessandro Pirani, non si è mai pervenuti alla creazione di Municipi, per le dimensioni ridotte dei Comuni coinvolti nel processo di riordino³. La scelta di istituire i Municipi, così come la progettazione delle loro funzioni e modalità di interrelazione con il nuovo Comune, sono la-

(3) Al contrario tale previsione è presente in alcuni dei processi di riordino in atto in Emilia-Romagna, come quello che coinvolge i sei Comuni della val Samoggia, che infatti ricoprono un’area molto più vasta dal punto di vista del territorio e della popolazione residente, rispetto alle medie dei Comuni oggetto di fusione.

sciate dal legislatore nella piena disponibilità, quale spazio di negoziazione aperto, dei soggetti politici che realizzeranno il percorso di costituzione del nuovo ente.

Dal punto di vista teorico è possibile delineare tre modelli di relazione fra Municipi e Comune unico, ovvero di distribuzione territoriale del potere⁴: modello informativo, consultivo e partecipativo-federativo.

Tali modelli si caratterizzano per un diverso livello di partecipazione dei Municipi e diversi livelli di decentramento delle funzioni e dei servizi sul territorio comunale. Da una parte si esprime una logica tipica delle democrazie partecipative e deliberative, nelle quali sono fortemente incentivate le forme della partecipazione popolare, anche attraverso assemblee deliberative le cui proposte incidono sul processo decisionale; dall'altra una logica tipica del decentramento amministrativo, che considera il potere rappresentativo quello espresso centralmente ma ritiene utile collocare la gestione dei servizi sul territorio. Le due prospettive non sono divergenti ma si incrociano determinando le specificità dei tre modelli che di seguito presentiamo sinteticamente.

Il primo modello, che possiamo definire “informativo”, colloca il potere politico rappresentativo e di *governance* dei servizi come espresso centralmente, nell’ambito del nuovo Comune. Tale modello enfatizza quindi il ruolo e l’autonomia del nascente Comune, rafforzandolo contro il rischio del permanere di localismi. La relazione fra il nuovo Comune e i Municipi si può esemplificare attraverso il tipico rapporto “centro-periferia”. Tale rapporto tiene in considerazione la necessaria informazione dei Municipi rispetto alle scelte assunte centralmente, ma senza potere di intervento degli stessi su tali scelte, anche laddove interessino direttamente il proprio territorio. Per comprendere le implicazioni concrete di tale modello è possibile riferirsi all’attuazione concreta delle circoscrizioni comunali e il decentramento di funzioni presso i quartieri o Municipi dei grandi centri urbani.

(4) Il riferimento è alla tipologia elaborata da Daniele Donati e Giovanni Xilo nell’ambito dello studio di fattibilità realizzato dalla SPISA per la fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno. Nello studio si delineano quattro modelli, il secondo e terzo sono qui accorpati per semplicità di esposizione.

Il secondo modello, definito “consultivo”, prevede che i Municipi possano intervenire nel processo decisionale sia *ex ante*, nella definizione delle politiche, sia *ex post* nella loro implementazione concreta. I flussi informativi in questo modello sono quindi duplici, dal centro verso la periferia e viceversa. I territori sono valorizzati ed hanno un ruolo determinante, fornendo informazioni per istruire le scelte politiche e tecniche da compiersi in sede comunale. D'altra parte essi possono essere coinvolti a livello consultivo anche *ex post* rispetto al processo decisionale, che rimane comunque in capo al nuovo Comune, con diversi livelli di pervasività. Nell'ambito delle sue funzioni, il nuovo Comune potrebbe delineare solo “le linee portanti delle diverse politiche, o le singole soluzioni, e poi rimette alle strutture sul territorio la loro coniugazione in dettaglio”⁵. In questa seconda opzione il ruolo dei Municipi è sempre di tipo consultivo, non incidendo in modo diretto nelle scelte, ma potendo tuttavia intervenire con gradi di autonomia variabile rispetto alla definizione *ex post* delle determinazioni prese.

Poste tali linee essenziali, il modello consultivo potrà nella realtà realizzarsi con moltissime sfumature dati i diversi livelli di obbligatorietà e vincolo con cui la consultazione fra organi comunali e Municipi sarà realizzata. In ogni caso, in tale modello l'enfasi è posta sul processo decisionale, che salvaguarda il ruolo centrale di governo, ma nello stesso tempo valorizza il ruolo dei Municipi e delle istanze territoriali di cui possono farsi portavoce. In tal senso è ancor più determinante la progettazione di tale processo, delle sue regole e flussi informativi per evitare una degenerazione burocratica che di fatto renderebbe il processo decisionale più farraginoso ed in ultima istanza lontano dalle esigenze del territorio.

Il terzo modello, quello definito “partecipativo-federativo”, si colloca all'estremo opposto dell'immaginary direttrice che muove dalla classica logica del decentramento a quella del federalismo. La potestà decisionale è in capo sia al nuovo ente sia ai Municipi, che mantengono un ruolo forte di attivazione ed elaborazione delle politiche. In questo

(5) Si veda, nel citato studio di fattibilità della SPISA, p. 22, parte IV, *Analisi del sistema della rappresentanza*.

modello la logica è quella federativa, che conferisce, nell'ambito del processo decisionale, un ruolo preminente agli enti costituenti la federazione, ovvero il nuovo ente. In questo modello il ruolo e la rappresentanza dei territori sono sicuramente garantiti, ma potrebbero ledere l'autonomia e l'unità del nuovo Comune. Quest'ultimo potrà effettuare delle scelte solo dopo aver consultato gli organi territoriali, organizzati nei Municipi, che potrebbero prevedere anche una ampia partecipazione popolare. La creazione di regole concrete d'azione e di funzionamento dovranno evitare il realizzarsi di dinamiche decisionali infruttuose, come di veti incrociati.

È importante sottolineare che in un modello puramente partecipativo l'enfasi sarebbe posta sulla partecipazione diretta della popolazione, o meglio della società, nei processi decisionali⁶. Nel modello presentato, definito volutamente anche con l'aggettivo "federativo", è opportuno rilevare che la partecipazione prevista è di natura istituzionale e strutturata in forme definite, anche laddove coinvolga la popolazione in modo diretto. Ciò non esclude la previsione di una partecipazione anche di altri *stakeholder* di riferimento particolarmente significativi, quali associazioni di rappresentanza, imprese, associazioni di cittadini. Al contrario tale previsione può garantire una maggiore legittimità delle scelte realizzate ed una maggiore efficacia di determinate politiche.

In sintesi, volendo mostrare in una visione sinottica i tre modelli proponiamo la figura 1, che pone sulla direttrice verticale il livello di partecipazione e su quella orizzontale la gestione delle funzioni e servizi, che può avvenire secondo una logica accentratrice oppure prevedere forme di elevato decentramento. Analogamente la partecipazione prevede un livello minimo di informazione per arrivare alla partecipazione più ampia ed inclusiva dei Municipi e, conseguentemente, dei cittadini.

(6) Seguendo una definizione di democrazia partecipativa essa consiste nel relazionarsi della società con le istituzioni che comporta "un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde" (U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, n. 3, pp. 151-166).

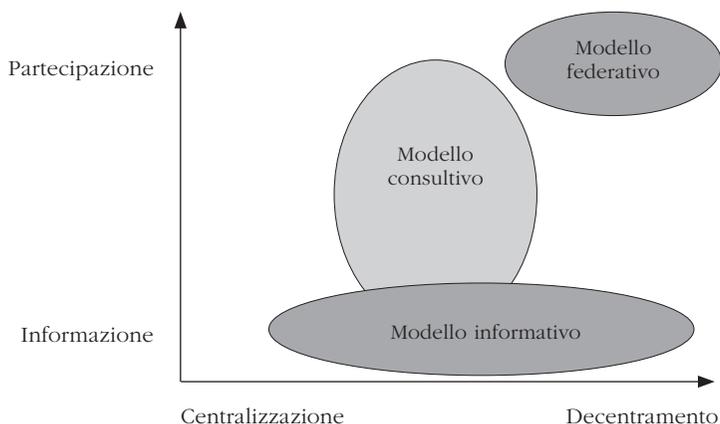


Fig. 1. *I tre modelli di relazione fra Comune unico e territori*

Il modelli proposti non sono posizionati in modo puntiforme, ma coprono un'area più vasta in relazione alle diverse possibili opzioni operative con cui il modello andrà a concretizzarsi. Esistono indubbiamente delle sovrapposizioni fra il modello informativo e quello consultivo, laddove ad esempio la consultazione sia opzionale e non vincolante per i processi decisionali dell'ente. Al contrario riteniamo che fra il modello consultivo e quello federativo possano esserci delle tangenze, come nel caso di processi consultivi particolarmente pervasivi ed obbligatori su un ampio spettro di materie. Tuttavia i due modelli rimangono sostanzialmente distinti nella scelta di considerare il nuovo Comune come la sommatoria federativa dei Municipi, ex Comuni sul territorio, o meno.

Il modello che abbiamo definito consultivo è sicuramente quello che copre una maggiore gamma di opzioni, per il quale quindi la progettazione operativa dei nuovi assetti istituzionali, più che per gli altri modelli, potrà essere determinante, soprattutto per evitare che i Municipi stessi perdano il proprio portato innovativo e rappresentino il riproporsi in veste istituzionale nuova dei Comuni precedentemente soppressi.

3. La progettazione operativa degli assetti istituzionali: alcune note

Al di là dei modelli di rappresentanza, che indicano tre grandi opzioni di base, nella progettazione degli assetti istituzionale si dovrà tenere conto di alcuni aspetti cruciali, che dovranno essere oggetto di dibattito, confronto e negoziazione fra i Comuni, la Regione ed i cittadini stessi nel momento in cui dovranno deliberare in merito alla fusione. Più specificatamente, sintetizziamo nella tabella 2 alcuni elementi fondamentali nella costituzione e definizione regolamentare dei Municipi.

Gli aspetti fin qui sinteticamente discussi sono relativi alla progettazione dei nuovi assetti istituzionali, Comune e Municipi, nonché ad eventuali altre forme di espressione della rappresentanza (assemblee di cittadini).

Altro tema è la progettazione di centri servizio sul territorio, che potrebbero andare a collocarsi in raccordo con le sedi dei Municipi o da essi disgiunti. In una mera logica di decentramento infatti si potrebbe perfino considerare irrilevante l'elezione di rappresentanti dei territori e considerare prioritaria la sola prossimità dei servizi. Nella progettazione di tali centri servizio sarà importante comprendere se essi saranno unicamente dei "punti di erogazione", oppure nell'ambito della progettazione dei servizi del nuovo Comune saranno pensati nell'ambito di un sistema di *governance* congiunta con i Municipi.

Tali aspetti entrano necessariamente nel caso concreto delle singole scelte di implementazione; è tuttavia interessante osservare come la progettazione dell'assetto istituzionale si leghi ancora una volta con la progettazione dei servizi e con la *governance* degli stessi.

La *governance* congiunta dei servizi potrà essere realizzata in particolare in quei casi che prevederanno un'adeguata forma di partecipazione, non necessariamente elevata ma sicuramente significativa, così come forme di decentramento sul territorio che considerino rilevante la prossimità dell'amministrazione al cittadino.

La gestione e la *governance* dei servizi infine offrono ai Municipi la possibilità di rendere tangibile e misurabile la qualità della propria azione amministrativa e politica. Una progettazione delle loro funzioni che ne enfatizzi meramente il ruolo politico consultivo, come ricordato nel precedente paragrafo, rischia di innescare un meccanismo

Tab. 2. *Elementi della definizione regolamentare del funzionamento dei Municipi*

Sedi dei Municipi	<p>Come già discusso, nulla vieta che le sedi dei nuovi Municipi siano realizzate in territori diversi rispetto alle sedi dei Comuni preesistenti. Tale scelta potrebbe valorizzare il ruolo di alcune frazioni ed essere determinante dal punto di vista negoziale e strategico per ottenere un maggior consenso, così come per rendere maggiormente rappresentativi gli stessi Municipi.</p>
Modalità, criteri di elezione e composizione nei Municipi	<p>Tali modalità devono essere concordate con la Regione, previste in statuto e non essere in opposizione con la normativa vigente. In generale è auspicabile scegliere modalità di elezione in linea con quelle previste per il Comune, ovvero tipicamente l'elezione diretta mediante sistema delle liste, con un sistema proporzionale secco.</p> <p>Rispetto alla composizione si può prevedere un numero di membri fisso o parametrato in base alla popolazione, mantenendo sempre il criterio di un'adeguata rappresentanza per l'opposizione. Da tenere in considerazione che il criterio della maggiore rappresentatività rischia di determinare assemblee troppo ampie e di difficile gestione.</p>
Poteri del Consiglio e del presidente del Municipio	<p>Il punto in oggetto è strettamente correlato alle scelte di base che sono state realizzate. Al di là quindi dei poteri più o meno ampi, conseguenti al modello di riferimento nell'ambito del quale ci si muove, presentiamo alcuni aspetti di dettaglio, ma non marginali.</p> <p>In primo luogo è necessario riflettere che, a normativa vigente, tali ruoli sarebbero senza la previsione di remunerazione. Non creerebbero quindi costi diretti della politica, ma se non adeguatamente progettati, potrebbero determinare costi indiretti, legati perfino al fallimento del processo di fusione. Primo elemento di riflessione è la cumulabilità delle cariche. Laddove il nuovo Comune sia progettato come una federazione, potrebbe avere senso istituire delle Presidenze del Consiglio comunale a rotazione, fra i presidenti dei Municipi. La cumulabilità delle cariche garantirebbe una maggiore efficienza, ed una remunerazione alla professionalità dei rappresentanti politici. Al contrario potrebbe determinare una frammentazione della nuova rappresentanza, in un momento di passaggio</p>

delicato quale la nascita del Comune unico. Un aspetto importante è quindi la valutazione delle potenziali incompatibilità rispetto ai ruoli di presidente di Municipio, di sindaco e assessore nel Comune. Se in un modello federativo probabilmente tali incompatibilità potrebbero non sussistere, più complesso sarebbe in altri casi.

Garantire una presenza significativa delle municipalità all'interno del Comune è un tema chiave, che può realizzarsi attraverso un'integrazione fondata sui ruoli e sulle persone oppure attraverso la previsione di organi quali il Consiglio delle Municipalità nell'ambito del nuovo Comune.

Da valutare la possibilità di strutturare forme di partecipazione diretta attraverso assemblee popolari, o di consultazione diretta dei referenti privilegiati (*stakeholder*) che in modo stabile si relazionino con il Consiglio o la Presidenza.

Ambiti di consultazione

Laddove in sede di costituzione del nuovo Comune sia stato previsto un ruolo consultivo per i Municipi, è fondamentale stabilirne il livello di obbligatorietà e di vincolo. In base alle materie, si potrebbe prevedere una consultazione obbligatoria e vincolante per le materie di pianificazione urbanistica o edilizia, che interessano in modo diretto il territorio del Municipio. Ambiti di consultazione da progettare con particolare attenzione sono i piani sociali di zona ed il bilancio preventivo e consultivo del Comune.

Modalità di consultazione/partecipazione

È fondamentale progettare dei tempi congrui, che consentano la piena espressione della rappresentanza, ma nel contempo che non ingessino ed allunghino oltremodo il processo decisionale.

La forma della consultazione, anche in un modello partecipativo, deve poter essere strutturata e non informale. Per non aumentare eccessivamente i costi in tale ambito andrebbero pensati interventi di innovazione telematica (forum on line, dibattiti in teleconferenza, ecc.).

perverso per il quale quanto più i Municipi sono forti, con poteri di veto, tanto più si rischia di allungare i tempi decisori, facendo perdere di efficienza al processo deliberativo. Con il risultato paradossale che il frutto di una politica di razionalizzazione istituzionale, come quella della fusione, possa determinare un elemento di proliferazione istituzionale, che dequalifica l'intero processo. D'altro canto la progettazione di una gestione congiunta dei servizi, attraverso i Municipi, consente di realizzare quell'innovazione amministrativa, nell'ambito della quale l'efficacia e l'efficienza sono concretamente legate al protagonismo positivo dei territori e dei cittadini.