

STUDIO DI FATTIBILITÀ PRELIMINARE PER LA FUSIONE DEI COMUNI

Comuni di
**Borgonovo Val Tidone e
Ziano Piacentino**



PARTE 3^

Polizia Municipale

Il servizio di Polizia Municipale assume differente strutturazione nei due Comuni, in virtù anche della dimensione demografica degli stessi. Nel comune di Ziano P. la funzione è in capo al Sindaco, con l'impiego di Vigile Urbano a tempo parziale, mentre nel Comune di Borgonovo il corpo impiega 2 agenti e 1 ufficiale, rispetto alle 5 risorse previste in pianta organica.

Le principali attività svolte dagli agenti sono legate al mantenimento dell'ordine pubblico e attività di supporto alla polizia stradale nella gestione delle criticità relative a viabilità e incidenti stradali. La tavola xx presenta un quadro sintetico delle attività e del peso di queste del corpo di Polizia Municipale del Comune di Borgonovo V.T.

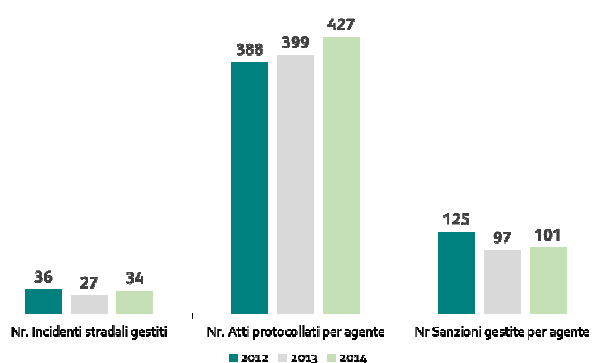


Figura 4.19 – Indicatori di attività della PM di Borgonovo V.T.

Fonte: elaborazione su dati comunali

Per l'analisi del livello di spesa del servizio, si riporta un'analisi della composizione della stessa distinta per personale, per prestazione di servizi e per acquisto di beni di servizio.

Tavola 4.11 - Spese del servizio di PM - Anno 2014

DESCRIZIONE	Borgonovo V.T.	Ziano P.	Totale
Personale	102.104 €	13.330,01 €	115.434,01 €
Prestazioni di Servizio	12.176 €	1.397,51 €	13.573,51 €
Acquisto di Beni	6.661 €	1.498,40 €	8.159,40 €
TOTALE	120.941,00 €	16.225,92 €	137.166,92 €
Entrate accertate	22.322,48		
Spesa per abitante	€ 15	€ 6	€ 13

Fonte: elaborazione su dati comunali e di bilancio per Ziano P.

Relativamente agli effetti potenziali della fusione, questa potrebbe determinare l'occasione per il nuovo ente di aderire o mettere in atto una gestione associata del servizio, sfruttando le potenziali economie di scala e la conseguente maggiore efficacia del servizio. Dunque in questa sede si ribadisce la necessità di procedere alla verifica circa l'economicità della gestione autonoma del servizio, ovvero di intraprendere dei percorsi di gestione associata.

Sintesi dell'organizzazione dei servizi

FUNZIONI	RISORSE			OSSERVAZIONI	
		BORGONOVO	ZIANO		SOMMA
ORGANI ISTITUZIONALI					
Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale	Spese	50.336 €	61.587 €	111.923 €	<ul style="list-style-type: none"> Riduzione del numero dei soggetti istituzionali con una possibile riduzione dei costi annui.
SEGRETERIA GENERALE					
<ul style="list-style-type: none"> Svolge funzioni di assistenza amministrativa nei confronti degli organi; Cura la verbalizzazione delle riunioni degli organi istituzionali; Provvede all'attuazione degli obiettivi dell'Ente stabiliti dagli organi di governo. 	Spese	440.837 €	110.875 €	551.712 €	<ul style="list-style-type: none"> Impiego del segretario con funzioni di direzione; il servizio è già gestito in convenzione tra i Comuni, dunque non sono ravvisabili risparmi ulteriori di spesa
AREA AFFARI GENERALI					
<ul style="list-style-type: none"> Protocollo e archivio Gestione portale web Gestione servizi demografici URP Gestione delle pubblicazioni obbligatorie 	Spese	300.911 €	97.572 €	398.483 €	<ul style="list-style-type: none"> Sede dei servizi a Borgonovo con costituzione di un presidio per i servizi demografici a Ziano (1 addetto PT per Anagrafe e Sportello polifunzionale) – soluzione da valutare economicamente. Risparmi potenziali dalla unificazione dei portali web e degli applicativi informatici.
	RU	8	2	10	
AREA SERVIZI FINANZIARI					
<ul style="list-style-type: none"> Gestione della contabilità e del bilancio; Ufficio Tributi Economato; Contabilità del personale 	Spese	759.094 €	95.037 €	854.131 €	<ul style="list-style-type: none"> Riduzione delle attività tradizionali per effetto della possibile specializzazione; Possibile avvio di un sistema di controllo della performance dell'Ente, per possibili riduzioni future di costi;
	RU	4	2	6	
AREA SERVIZI GESTIONE DEL TERRITORIO (TECNICI)					
<ul style="list-style-type: none"> Gestione delle pratiche connesse all'edilizia privata; Gestione e redazione piani urbanistici e loro varianti SUAP Progettazioni e realizzazioni di opere Manutenzioni di strade, giardini, edifici pubblici. Gestione cimiteri (Borgonovo in capo al settore Affari Generali) Gestione servizi esternalizzati a rete Autorizzazioni ambientali Servizi a rete 	Spese	1.798.982 €	842.655 €	2.641.637 €	<ul style="list-style-type: none"> La riduzione degli investimenti da parte degli Enti locali fa presupporre una riduzione delle spese del settore per circa il 5% del totale circa; Per il servizio Edilizia Privata, la contrazione del settore delle costruzioni si controbilancia con il piano di incentivi statale all'edilizia, tale da far ritenere una costanza nell'impiego delle RU; Vantaggi riscontrabili in una riorganizzazione delle esternalizzazioni per effetto di un aumento della massa critica; Rinegoziazione del servizio di gestione delle operazioni cimiteriali con possibilità di intervento sui costi del servizio
	RU	9	8	17	
AREA SERVIZI ALLA PERSONA					
SERVIZI SCOLASTICI					
<ul style="list-style-type: none"> Supporto alle funzioni 	Spese	481.914 €	150.196 €	632.110 €	<ul style="list-style-type: none"> L'armonizzazione delle

FUNZIONI	RISORSE				OSSERVAZIONI
		BORGONOVO	ZIANO	SOMMA	
educative <ul style="list-style-type: none"> Assistenza scolastica Erogazione di agevolazioni Biblioteca Servizi integrativi quali: mensa, trasporto scolastico, pre scuola) Servizio Asilo nido 	RU	9	4	13	gestioni e delle funzioni, permette anche attraverso un ampliamento della platea un risparmio ottenibile dall'esternalizzazione dei servizi (stima 5%); <ul style="list-style-type: none"> Tale riduzione va ponderata con l'aumento dei costi di trasporto, dunque la possibile riduzione va riconsiderata come investimento per lo sviluppo dei servizi; Da valutare economicamente la possibilità dell'evoluzione nella gestione dell'ASP Azalea, al fine di minimizzare gli impatti sul nuovo Ente;
SERVIZI SOCIALI – CULTURALI E SPORT					
<ul style="list-style-type: none"> Misure di sostegno al reddito Servizi per anziani e adulti in situazione di disagio Gestione dei processi di valorizzazione delle associazioni di volontariato Gestione dei servizi per la prima infanzia considerati non scolastici Servizi di supporto agli assistenti sociali Servizi di supporto all'ufficio di piano Organizzazione iniziative culturali Promozione dell'attività sportiva 	Spese	1.435.997 €	209.353 €	1.645.350 €	<ul style="list-style-type: none"> Si presentano ridotti margini di efficientamento economico delle risorse, tuttavia il processo di fusione consente una armonizzazione delle politiche di sostegno anche in virtù della gestione da parte dell'ASP di funzioni delegate. Assume importante rilievo l'unificazione delle tariffe e una possibile omogeneizzazione ai livelli superiore può essere utilizzata per migliorare il servizio; I servizi culturali rappresentano una opportunità di valorizzazione delle sinergie territoriali, con la possibile riduzione dei costi da reinvestire come investimento nel settore del marketing territoriale.
POLIZIA MUNICIPALE					
<ul style="list-style-type: none"> Supporto polizia stradale e polizia giudiziaria; Ordine pubblico su manifestazioni; Presidio su mercato settimanale Presidio per i plessi scolastici Supporto nelle attività del Centro Salute Mentale Tutela della sicurezza pubblica e del patrimonio Controllo e vigilanza Ricezione denunce 	Spese	119.732 €	24.070 €	143.802 €	<ul style="list-style-type: none"> In questa sede si suggerisce il proseguo del progetto di creazione di un Corpo unico di PM con gestione associata della funzione, al fine di consentire la copertura dei posti presenti in pianta organica e il cambio del contratto collettivo di riferimento.
	RU	3	1	4	

In estrema sintesi, i servizi che contribuiranno maggiormente nel medio periodo nel processo di razionalizzazione ed efficientamento economico sono sicuramente rappresentati da servizi che manifestano la loro rilevanza all'interno dell'Ente, quali ad esempio la ragioneria, l'ufficio tributi, la segreteria e in generale il settore affari generali. La riduzione delle eventuali moltiplicazioni delle attività presidiate dai due Enti distintamente unita alla possibile specializzazione del personale in organico per le singole attività, può nel medio periodo aumentare la razionalizzazione ed aumentare qualitativamente e in termini quantitativi la risposta del nuovo Ente. La fusione, dunque, oltre a fornire un potenziale risparmio relativamente agli organi istituzionali (stimabili in seguito alla riduzione del

numero dei componenti del Consiglio Comunale), nel complesso come risulta evidente dalle analisi condotte nelle sezioni precedenti, permette la realizzazione di economie in seguito alla gestione unificata delle spese per abbonamenti, spese per cancelleria, per la gestione delle strutture informatiche (portale web e rete internet), per la gestione del conto corrente comunale, per la gestione delle strutture comunali e per tutti i servizi e le spese che in gestione unificata permetterebbero di non duplicare centri di spesa.

A differenza di questi, i servizi che potrebbero manifestare un impatto in misura più contenuta rispetto ai precedenti, sono i servizi che manifestano la loro rilevanza all'esterno dell'Ente, quali ad esempio i servizi sociali, culturali, ambientali e così via. Per questi, infatti, si ipotizza un ridotto impatto della razionalizzazione economica, generata dalla eventuale rinegoziazione delle forniture, l'ampliamento dell'utenza potenziale e l'efficientamento nella gestione delle strutture presenti, a fronte di una eventuale richiesta di maggiore incidenza degli stessi a seguito della fusione, anche in virtù dell'importante ruolo politico dei servizi rivolti alla cittadinanza, e di un aumento dei costi dovuto alla ricerca di maggiore qualità – anche se si sottolinea come questo sia mitigato dagli effetti della specializzazione nell'offerta dei servizi. In ultimo, particolare considerazione deve essere prestata per i servizi demografici e URP, i quali anche se dovranno essere oggetto di una profonda riorganizzazione a seguito di fusione, dovranno essere anche oggetto di potenziamento, nell'ottica di mantenimento dei rapporti di vicinanza con la cittadinanza e di trattamento di prima istanza delle domande amministrative.

Anche in questa sede si ribadisce la presenza di difficoltà riscontrabili nell'omogeneizzazione dei servizi offerti, dovute all'armonizzazione di tariffe, qualità e modalità di gestione, anche in funzione dei limiti del bilancio e dei limiti assunzionali del personale.

4. LE DETERMINANTI DELLA FUSIONE

Nel presente paragrafo si cerca di riassumere alcuni dei punti nodali sui quali intervenire per uno sviluppo efficace del processo di fusione, evidenziando i principali temi del cambiamento da governare.

1. Definizione della macrostruttura ed organizzazione dell'Ente:

Una delle prime operazioni da sviluppare l'avvio del processo di fusione, cioè in seguito alla consultazione referendaria, è la definizione della macrostruttura del nuovo Ente, tenendo in considerazione che l'autonomia organizzativa, sancita dalla Costituzione (art 117, comma 6), deve sempre più bilanciarsi e mediarsi con i vincoli sempre più stringenti di finanza pubblica. In questo scenario, qualsiasi fenomeno di organizzazione e distribuzione delle funzioni si sottopone a pericoli derivanti dalle tendenze di richiesta di maggiore personale e dalle spinte all'erogazione di nuovi servizi, che non sono coerenti con l'organizzazione del nuovo Ente. Queste criticità dovranno essere governate nel processo di fusione, cercando sia nel processo di costruzione del nuovo bilancio di non irrigidire la spesa con l'aumento delle spese per personale, sia tenendo in considerazione la durata a termine dei contributi nazionali e regionali al processo di fusione. Pertanto la riflessione su tali questioni impone di pensare l'organizzazione del nuovo Ente a partire dalla risorse a disposizione, sia umane che economiche, ipotizzando quale dotazione organica dell'Ente il solo personale a tempo indeterminato già presente nelle dotazioni dei due Enti.

2. Acquisizione delle risorse umane nel nuovo Ente

Il nuovo comune subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi ai comuni. La successione universale del nuovo comune a quelli precedenti, permette quindi, senza particolari difficoltà di trasferire la titolarità del rapporto di lavoro al nuovo ente, per quel che riguarda i contratti a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato. Altra riflessione andrebbe fatta sulle altre forme flessibili di impiego, che andrebbero valutate in concreto in relazione ai vincoli di spesa esistenti. Deve chiarirsi il trasferimento del rapporto nel nuovo Ente, non impone la ricostruzione della condizione lavorativa preesistente, sia in relazione alla copertura di posizioni ricoperte, sia dei livelli di retribuzione accessoria. Dunque, partendo dall'organizzazione del personale vanno posti alcuni punti fermi ai fini della delimitazione dell'assetto organizzativo.

- All'interno del nuovo Comune non potranno coesistere funzioni di responsabilità sovrapposte o coincidenti e quindi vi sarà una riduzione / razionalizzazione del numero dei responsabili di servizio / posizioni organizzative;
- È necessario mediare la leadership naturale con le posizioni di inquadramento professionale;

Inoltre, si deve considerare che gli aspetti inerenti alla contrattazione decentrata sono particolarmente rilevanti in relazione ai risvolti che hanno sull'organizzazione dell'ente Infatti, la previsione di modalità organizzative differenti o la diffusione e il

riconoscimento economico di particolari responsabilità ex art. 17 lett. F - strumento utilizzato in alcuni casi per sopperire alla perdita di indennità di posizione di parte del personale - hanno un'incidenza sull'articolazione e l'erogazione del fondo per il miglioramento dei servizi.

In tale ambito ulteriore aspetto da non sottovalutare e di cui occuparsi con il nuovo ente inerisce alla ricostruzione dei fondi per il miglioramento dei servizi presso il nuovo ente. L'operazione sulla carta molto semplice presenta numerose insidie ed elementi di delicatezza. Infatti, la ricostruzione del fondo del miglioramento dei servizi impone una verifica della corretta costituzione dei fondi presso i precedenti enti e che il fondo del nuovo ente non possa superare la somma dei fondi dei comuni partecipanti alla fusione.

3. Regolamenti, procedimenti in corso, aliquote, imposte e tariffe

L'avvio di un nuovo Ente coincide con l'istituzione, l'avvio o la chiusura di procedimenti amministrativi. Si sottolinea come diversi di questi hanno il loro fondamento nello svolgimento di regolamenti o strumenti di pianificazione. Si pone quindi, in particolare per i procedimenti che non si riuscirà a chiudere anteriormente alla costituzione del nuovo ente, la necessità di definire una regola per la soluzione dei procedimenti che si sviluppano a cavallo tra i due Comuni e il nuovo ente unico. Si deve evidenziare, inoltre, che il nuovo ente difficilmente sarà in grado di dotarsi di regolamenti "nuovi" sin dalla sua nascita, e di conseguenza anche in relazione a tale aspetto sarà necessario definire come operare nel periodo transitorio. Il tema delle tariffe delle imposte e delle aliquote è particolarmente delicato, in quanto le scelte anche di natura politica fatte dai singoli enti nel corso degli anni, possono creare una situazione "pre fusione" di evidente disparità tra le comunità di riferimento. In merito a potenziali differenziazioni su base territoriale si segnala, per quel che riguarda le entrate di natura tributaria, come queste oltre ad essere appositamente regolamentate, non possono essere differenziate in base al territorio di riferimento. Certo, nel caso della Tares /Tari, la definizione dell'imposta in base al costo del servizio, apre a delle possibilità legate alle modalità di gestione. Infatti, potrebbe verificarsi la necessità di mantenere contratti diversi per il territorio e quindi probabili modalità diverse di gestione e differenti costi di gestione del servizio. In questo caso, si potrebbe considerare il costo del servizio come consolidato dei costi delle sue singole aree territoriali, il che impone possibili iniquità, oppure si potrebbe prevedere una disciplina transitoria che differenzi le aliquote sul base territoriale. Per il caso dei servizi a domanda individuale, oltre alla necessaria ridefinizione regolamentare, volta all'unificazione dei regolamenti, e alla definizione unica di standard, la differente struttura dei costi dettata da differenti modalità di gestione, deve essere attentamente considerata l'incidenza di scelte unitarie nella definizione tariffaria e nella definizione delle esenzioni.

4. Armonizzazione degli appalti e degli affidamenti in essere

Il nuovo Ente nasce con rapporti contrattuali d'appalto già in essere, per i quali chiaramente non sarà possibile la risoluzione anticipata motivata dalla costituzione del nuovo Ente. Questo infatti, subentra in tutti i rapporti contrattuali in essere, tuttavia ciò non elimina alcuni problemi quali ad esempio la possibilità che alcuni servizi possano essere svolti per un comune con personale proprio mentre nell'altro

con personale esterno, siano svolti con personale proprio in altri. Posto che non si possono sciogliere tout court i contratti in essere, sarà quindi necessario, intervenire sugli stessi, nei limiti delle disposizioni normative, mediante sia la previsione di scadenze uniche, al fine di esperire una gara unitaria, sia mediante rinegoziazione al fine di rimodularne gli obblighi di servizio.

5. Indebitamento degli enti, gestione dei residui, partecipazioni societarie.

Il tema della gestione del patrimonio e dunque dell'indebitamento degli enti, assume rilevanza in quanto anche se il nuovo ente nasce ex-novo eredita i livelli di indebitamento dei due Comuni interessati. In merito al rispetto dei limiti posti dal legislatore, l'analisi dell'indebitamento dei singoli enti e la verifica di quello che sarà il livello di indebitamento del nuovo ente appare importante, in quanto il nuovo ente si potrebbe trovare per nell'impossibilità di finanziare mediante debito eventuali investimenti. Tuttavia, va ricordato che andrà verificato l'indebitamento in relazione al nuovo bilancio di previsione del nuovo ente e non semplicemente consolidando i bilanci precedenti degli enti. Altro tema riguarda la gestione dei residui, e la verifica puntuale degli stessi in sede di passaggio al nuovo Ente. In considerazione di tale verifica, risulta opportuna la creazione di un fondo di svalutazione anche per annualità successive a quelle stabilite dalla normativa, al fine di avere un maggior grado di tutela nella verifica dei residui per i quali la ricostruzione della creazione potrebbe comportare difficoltà. L'ultimo tema da affrontare sarà dato dalle modalità di gestione dei rapporti e delle partecipazioni societarie. Nel caso in cui il rapporto o la partecipazione sia detenuto da entrambi gli enti, potrebbe verificarsi il solo problema relativo alla governance ove ne ricorressero limiti di quorum, ma il linea generale il nuovo ente assumerà i diritti e i doveri sommati dei due enti. Nel caso in cui uno solo dei due comuni detenga una partecipazione, potrebbe manifestarsi la necessità di rivedere l'estensione dei servizi erogati prima della fusione al singolo socio. In ogni caso, dal punto di vista giuridico, il nuovo ente subentra universalmente in tutti i rapporti.

6. Definizione del sistema informativo

Ultimo tema, ma non meno importante nella definizione del nuovo Ente, è la ridefinizione del sistema informativo; la fusione, infatti, comporta l'unificazione dei sistemi dei due Comuni. L'unificazione del sistema, comporta o un cambio di architettura, oppure l'attivazione di connessioni sicure (ad esempio VPN) per la connessione delle eventuali sedi distaccate.

Assetti della rappresentanza politica

Di seguito si illustra la composizione attuale degli organi istituzionali nei comuni di Borgonovo V.T. e Ziano P.

Tabella 5.1 – Composizione organi istituzionali

Enti	Consiglieri	Giunta	Abitanti
Comune di Borgonovo V.T.	14	3	7.850
Ziano P.	10	3	2.662
Totale	24	6	10.512

Fonte: elaborazione su dati comunali

La normativa nazionale sul numero dei componenti degli organi dei comuni, con le successive restrizioni previste e le circolari esplicative del Ministero degli Interni - la Circolare n. 0002915 del 18/02/2011 in merito alla legge 26 marzo 2010, n. 42 di conversione del decreto legge 25 gennaio 2010, n.2 "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni – prevede per i comuni nella fascia demografica da 10.001 a 30.000 abitanti un Consiglio composto da 16 membri. La tabella che segue riporta l'indicazione del numero dei rappresentanti degli organi di governo che interesseranno i due Comuni, mentre si ricorda, come riportato nelle avvertenze iniziali, la previsione dell'istituzione di Municipi come organismi consultivi, la cui definizione deriverà a seguito del dibattito politico.

Tabella 5.2 – Composizione organi istituzionali

Enti	Situazione attuale		Nuovo Comune	
	Consiglieri	Giunta + Sindaco	Consiglieri	Giunta + Sindaco
Comune di Borgonovo V.T.	14	3	16	6
Ziano P.	10	3		
Totale	24	6	16	6

Contributi per incentivare le Fusioni di Comuni

Le normative nazionali e regionali in tema di riordino territoriale e gestioni associate di servizi e funzioni propri comunali prevedono incentivi per i processi di fusione.

Il riferimento per i contributi statali spettanti alle Fusioni di Comuni è contenuto nell'art. 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, per favorire le fusioni dei comuni, per la durata complessiva di dieci anni, appositi contributi straordinari, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. La normativa è stata modificata con successivi interventi, con in ultimo l'art 20, commi 1 e 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n.95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, il quale prescrive che, a decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, è commisurato al venti per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2012, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, stabilendo che le stesse disposizioni trovino applicazione per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e

successivi; inoltre, il Ministero dell'interno, ritenuta la necessità di disciplinare diversamente dall'anno 2014 le modalità ed i termini per l'attribuzione dei contributi, con Decreto ha stabilito che a decorrere dall'anno 2014 ai comuni istituiti con procedure di fusione spetta per un periodo di 10 anni un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2012 ai comuni facenti parte della fusione, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti per legge.

Nel caso dei comuni di Borgonovo V.T. e Ziano P. i trasferimenti erariali attribuiti nell'anno 2012 erano pari a un totale di € 1.757.117

Il 20 % di tale cifra corrisponde a € 351.423 che per 10 anni ammonterebbe a 3.514.235 €

È da specificare, come decretato dal Ministero, che in caso di insufficienza di fondi, il contributo spettante è proporzionalmente ridotto.

Tabella 5.3 – Calcolo contributi statali

Enti	Contributi	20 %
Comune di Borgonovo V.T.	1.154.976,52 €	230.995,30 €
Ziano P.	602.141,34 €	120.428,27 €
Totale	1.757.117,86 €	351.423,57 €

-

Fonte: elaborazione SCS

In riferimento ai contributi regionali, il PRT 2015, approvato con Delibera di Giunta n. 329 del 31 marzo 2015, stabilisce che al "Comune di nuova istituzione spettano, nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, i seguenti contributi regionali:

- un contributo straordinario in conto capitale della durata di tre anni, che sarà quantificato dalla legge regionale di fusione a titolo di compartecipazione alle spese del processo amministrativo di aggregazione dei servizi e della riorganizzazione delle strutture del comune neoistituito ed al fine di contribuire alle spese di investimento necessarie per l'apertura di sportelli decentrati oppure per l'acquisto di mezzi e strumentazioni utili per assicurare l'erogazione dei servizi sull'intero territorio del Comune neoistituito;
- un contributo ordinario annuale, della durata di 15 anni, quantificato dalla legge regionale di fusione, che tiene conto dei criteri della popolazione, dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni che si fondono nonché del volume delle spese correnti di bilancio, meglio specificati di seguito"

L'importo del contributo straordinario, uguale per tutte le annualità previste, è rapportato al numero dei comuni estinti con la fusione e al numero complessivo dei dipendenti degli stessi, e nel caso di Ziano P. e Borgonovo V.T. questo è pari a 150.000 €. La norma specifica che il contributo è finalizzato a compartecipare alle spese iniziali in conto capitale che il Comune neoistituito deve sostenere per l'acquisto di beni materiali ed immateriali necessari alla riorganizzazione delle preesistenti strutture amministrative comunali, alla messa in rete degli uffici comunali e all'eventuale costituzione degli opportuni sportelli decentrati, per l'effettuazione di eventuali lavori pubblici urgenti per uniformare gli standard prestazionali nelle diverse parti del territorio del nuovo ente e per l'acquisto di servizi necessari ad uniformare le procedure amministrative, i sistemi informativi ed i

servizi per l'intero territorio del comune neoistituito, inoltre, il contributo può essere utilizzato per eventuali ulteriori tipologie di spese in conto capitale, purché strumentali all'avvio dell'attività del Comune unificato ed il consolidamento della gestione unitaria e tale finalità sia documentata in sede di rendicontazione del contributo.

Il contributo ordinario riconosciuto viene determinato individuando la quota annuale in applicazione dei criteri quali:

- popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno antecedente la legge di fusione (per i comuni interessati, la cui fusione ricade nella fascia da 10.001 a 25.000 abitanti il contributo è di 64.000 €)
- Estensione territoriale (per i comuni interessati, la cui fusione ricade nella fascia da 50 kmq a 100 kmq il contributo è pari a 52.000 €)
- Volume delle spese correnti di bilancio come da rendiconti consuntivi dei comuni approvati all'ultimo anno antecedente la legge di fusione (per i comuni interessati, la cui fusione ricade nella fascia da 5 a 10 milioni il contributo è pari a 40.000 €)

Il contributo annuale a base del calcolo del contributo complessivo è calcolato sommando le quote individuali rispettivamente per fasce di popolazione complessiva e di estensione territoriale e la quota stabilita per fasce di volume della spesa corrente.

Il contributo complessivo viene determinato individuando la quota annuale in applicazione dei criteri sopradescritti e moltiplicandola per 15 anni. Il PRT 2015 prevede che il valore complessivo venga assegnato in quote annuali di ammontare costante nell'importo. La prima annualità è corrisposta nell'anno in cui il Comune è formalmente istituito. La legge regionale di Fusione definisce l'ammontare esatto delle quote annuali spettanti.

Per la Fusione dei Comuni di Borgonovo V.T. e Ziano P. si tratterebbe (ipotesi calcolata sulla base dei criteri previsti dal PRT 2015):

Tabella 5.4 – Calcolo contributi regionali

Enti	Contributi	Importo del Contributo
Popolazione	10.512	€ 64.000
Territorio	84 kmq	€ 52.000
Volume delle spese correnti 2014	7.041.792,45 €	€ 40.000
Numero dei Comuni	2	0
Totale annuale		€ 156.000
Importo nei 15 ani		€ 2.340.000

Fonte: elaborazione SCS

L'ipotesi del contributo annuale sarebbe pertanto pari a 156.000 € all'anno per 15 anni pari a 2.340.000 €.

Ad evidenza dell'andamento temporale dei contributi, si riporta una rappresentazione grafica del loro ammontare nei diversi anni.

Tabella – Andamento temporale dei contributi

		Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7	Anno 8	Anno 9	Anno 10	Anno 11	Anno 12	Anno 13	Anno 14	Anno 15	TOTALE
REGIONALE	- Contributo ordinario	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 2.340.000
REGIONALE	- Contributo straor. (in c/c)	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000													€ 450.000
STATALE	- Contributo straordinario	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423	€ 351.423						€ 3.514.230
TOTALE		€ 657.423	€ 657.423	€ 657.423	€ 507.423	€ 507.423	€ 507.423	€ 507.423	€ 507.423	€ 507.423	€ 507.423	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 156.000	€ 6.304.230

Note: valori da assestare con gli uffici regionali competenti (per la quota parte di trasferimenti di competenza regionale)

6. BENEFICI ATTESI DALLA FUSIONE

Ipotizzare la costituzione di un Comune Unico tra gli attuali di Borgonovo Val Tidone e Ziano Piacentino, non significa soltanto costruire un'unica entità amministrativa con le persone, i beni immobili, le forze e le attrezzature esistenti, ma significa soprattutto dare attuazione e concretezza ad un modello di gestione del territorio secondo il quale il comune, inteso quale ente territoriale più vicino ai cittadini, non perde importanza e autonomia, ma assume connotazioni diverse e più funzionali ad un contesto socio-economico come quello in esame.

Volendo delineare i benefici del processo in analisi, si specifica come in via principale ma non esaustiva, la fusione dei due Enti permette:

- di ridurre gli sforzi necessari alla progettazione e diffusione delle modalità per lo svolgimento delle attività. Non ci si riferisce solo alle modalità di erogazione di servizi offerti alla comunità, ma anche a quelle che consentono, come quelle di gestione del personale, di presidiare le condizioni di efficace realizzazione dei servizi finali;
- di ridurre il volume complessivo delle attività orientate al coordinamento di particolari processi, quando, a fronte della fusione, una diversa assegnazione di compiti consente di riunire sotto un'unica responsabilità compiti in precedenza assegnati a più persone o gruppi;
- di ridurre gli investimenti in beni di consumo, per esempio l'investimento per l'acquisto di software gestionale è effettuato una volta sola, piuttosto che moltiplicato per i due comuni presi singolarmente. Oppure, la riorganizzazione delle strutture, in relazione agli spazi disponibili, prefigura un'ottimizzazione con conseguente riduzione dei costi e riutilizzo degli spazi per la realizzazione di nuovi servizi o per migliorare la qualità di quelli già esistenti.

Maggiore efficienza nell'organizzazione comunale

L'aggregazione delle attività e l'aumento conseguente dei volumi permette una più razionale divisione del lavoro, attraverso la possibilità di:

- assegnare compiti maggiormente omogenei, riducendo così la gamma delle mansioni assegnate a un singolo operatore. Ciò determina una diminuzione dei tempi di svolgimento delle attività e di apprendimento per la risoluzione dei problemi;
- utilizzare strumenti tecnici maggiormente specializzati, e dunque più efficaci ed efficienti, anche per soddisfare le esigenze derivate dall'aumento dei carichi di lavoro dovuto alla confluenza nella fusione di compiti svolti in precedenza dai comuni aderenti.

Inoltre, la possibilità di ridurre e rendere omogenei i compiti assegnati agli operatori, se unita a processi di sviluppo delle competenze professionali, può determinare un aumento della qualità della risposta amministrativa alle esigenze dei cittadini. Si evidenzia anche come l'innalzamento del grado di competenza professionale e della specializzazione degli operatori non implica l'eliminazione degli attuali sistemi di relazioni con il pubblico che

consentono di accogliere, ascoltare e rispondere rapidamente alle richieste dei cittadini sfruttando efficacemente la conoscenza dell'ambiente sociale di riferimento e la possibilità di governare diverse leve amministrative, ma diversamente consente la costruzione di una rete di esperti in grado di aumentare il livello di adeguatezza della risposta amministrativa. Infine l'aumento dimensionale incrementa la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche, consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione. In questo modo si allargano le possibilità di scelta della fusione, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori, evitando così pericoli d'interruzione nell'erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;

In estrema sintesi, dunque, quanto scritto a fini pratici potrebbe essere riassunto principalmente in due ambiti:

- **minor rischio di disservizi** determinati da carenza di personale. In specifico, la fusione consentirà di incrementare il numero degli addetti impiegati nella stessa area funzionale, con evidenti benefici sulla continuità del servizio. Ad esempio, saranno minori i rischi di chiusura degli uffici aperti al pubblico perché l'unico addetto è in ferie o in malattia, oppure incrementeranno le possibilità di risolvere problemi sul territorio (strade, smottamenti, ecc.), in quanto gli addetti da mettere in campo per le emergenze saranno in numero superiore.
- **riduzione degli impegni amministrativi**. E' evidente che una sola contabilità, un solo ufficio personale, una sola organizzazione consentono di impiegare meno tempo per lo stesso risultato. Tale vantaggio ridurrà il rischio di errori, di ritardi e di mancato raggiungimento di obiettivi virtuosi, che, se non immediatamente percepibili dai cittadini, comportano egualmente danni alla comunità.

Maggiore peso politico e contrattuale

Il processo di fusione consente agli enti di ottenere una moltiplicazione del loro ruolo istituzionale. In primo luogo si ottengono benefici per negoziare, da una posizione di maggiore forza, condizioni migliori quando si tratta di entrare in rapporto con aziende fornitrici di servizi, altre istituzioni pubbliche con le quali realizzare progetti comuni, altre istituzioni pubbliche e sponsor privati per l'acquisizione di finanziamenti agevolati o a fondo perduto proposti da enti nazionali o regionali. In secondo luogo, in termini di dipendenza dall'ambiente, la fusione consente d'incrementare la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione. In questo modo si allargano le possibilità di scelta, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori evitando così pericoli d'interruzione nell'erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;

- una diminuzione della necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l'offerta, di ruoli particolarmente critici o l'acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell'ambito di ogni singolo comune.

In terzo luogo, il nuovo soggetto istituzionale di maggiori dimensioni può promuovere e sostenere l'autorganizzazione delle associazioni locali. Dal punto di vista dello sviluppo delle strategie istituzionali, la realizzazione di una fusione consente di:

- integrare e coordinare non episodicamente scelte riguardanti territori omogenei, allargando il campo di azione nel quale definire e perseguire obiettivi strategici di sviluppo di servizi e di promozione dell'economia locale;
- governare unitariamente una massa di risorse decisamente più ampia rispetto a quella a disposizione di ogni singolo comune, rendendo così effettiva l'opportunità di realizzare interventi che richiedono disponibilità economiche non presenti presso le singole realtà comunali. Il risparmio di risorse dovuto al recupero di efficienza, connesso all'aumento dimensionale, e alla possibilità di acquisire nuove risorse rende possibili investimenti e aumenti della spesa corrente di ampliamento e miglioramento dei servizi esistenti o di creazione di servizi del tutto nuovi senza effettuare manovre di aumento della pressione fiscale o delle tariffe.
- influenzare una maggiore integrazione dell'azione delle associazioni con finalità sociali e politiche.

Oltre che offrire la possibilità di condividere risorse, la fusione può rappresentare un punto di forza anche per lo sviluppo di reti interistituzionali nelle quali si realizza un'integrazione di differenti livelli della Pubblica Amministrazione, nonché l'integrazione tra questa e altri soggetti del sistema sociale di riferimento, al fine di produrre un valore pubblico attraverso la cooperazione interorganizzativa.

Altri vantaggi da incentivi economici e non economici

Anche se il peso dei contributi statali e regionali al processo di fusione è di massima rilevanza, in questa sezione si intende evidenziare anche la presenza di vantaggi derivanti da incentivi di natura non economica. A tale fine si segnala:

- in primo luogo la priorità assoluta nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali per i successivi 10 anni alla fusione;
- In seconda istanza, appare significativa anche l'equiparazione all'Unione dei comuni per l'accesso ai contributi su programmi e provvedimenti regionali riservati a forme associative di comuni, prevista dalla norma e sempre per 10 anni, che, quindi, non determina svantaggi nella scelta di fusione.

A questi si aggiunge la possibilità di non assoggettamento al patto di stabilità previsto dalla normativa vigente. Non si tratta, quindi, di somme immediatamente disponibili, ma di opportunità veramente significative di pensare al futuro con possibilità programmatiche decisamente diverse.

Integrazione dei servizi

A fronte di un processo di erosione delle risorse ai comuni che dura da tempo e non si prevede possa attenuarsi, l'integrazione dei servizi tale da garantirne un mantenimento e

sotto alcune condizioni anche l'implementazione di ulteriori, costituisce una grande opportunità per il nuovo Ente. Rispetto a questo tema, il mantenimento delle risorse finanziarie e, per i primi anni, anche un certo incremento, consentiranno al nuovo comune di effettuare azioni positive. In primo luogo, potranno essere mantenuti i luoghi di erogazione dei servizi *front office*, per non comportare oneri di spostamento ai cittadini e, in particolare, ai cittadini residenti nelle zone più remote. Ci sono tutte le condizioni per il mantenimento delle sedi municipali attuali e dei relativi servizi di *front office*. In secondo luogo, però, è possibile e auspicabile che si possano mantenere, se non potenziare, le azioni di supporto negli ambiti più sensibili (scuole e asili; trasporto scolastico; assistenza domiciliare agli anziani e ai soggetti più deboli, gestione del territorio, manutenzione stradale, servizi alle imprese, iniziative turistiche e promozionali) attraverso una pianificazione unica e una gestione su un bacino di utenza più grande.

Punti di debolezza

Accanto a tali benefici esposti, si riportano i principali punti di debolezza (ivi incluse le minacce di inattuazione), i quali possono essere racchiusi nelle seguenti categorie:

- problemi di relazioni tra le comunità costituenti il nuovo soggetto istituzionale;
- problemi di aspettative create dalla fusione.

Se nell'analisi dei vantaggi sono stati citati gli elementi di congruità, non vanno sottovalutati gli elementi di differenziazione tali da poter identificare potenziali svantaggi per i residenti di uno o dell'altro comune, e tra questi il principale senza dubbio costituito dalla potenziale difficoltà di rappresentanza. La riduzione della rappresentanza è un dato di fatto difficilmente opinabile, perlomeno per il comune di Ziano P. Sicuramente tale situazione avrà delle ricadute soprattutto per quanto riguarda le comunità più decentrate, poiché si ridurrà la possibilità di vedere rappresentati direttamente e in via esclusiva i propri interessi. Non si tratta di un problema di campanile, ma dell'accoglimento di esigenze di minoranze di cittadini, che troveranno accoglimento in un organo amministrativo *in maniera diversa*. La soluzione dei due Municipi (se accolta), potrà attenuare l'effetto di tale carenza, perlomeno nel breve-medio periodo.

Inoltre, ulteriore criticità potrebbe essere rappresentata dalla *percezione* di spostamenti di risorse tradizionalmente utilizzate per iniziative riconducibili a un territorio per avvantaggiarne un altro. Nel caso dell'estensione di servizi ad aree territoriali e a destinatari prima non serviti, tale da comportare un sicuro aumento dei costi che deve essere affrontato con attenzione, si suggerisce di considerare la situazione come elemento da inscrivere nella più generale valutazione dell'opportunità della fusione.

Un ulteriore elemento di criticità si origina dalla difficoltà – perlomeno nel breve periodo - di omogeneizzare il contenuto dei servizi e i criteri di accesso, in modo da garantire parità a tutti i membri della nuova comunità locale, partendo da situazioni diverse per i membri delle comunità locali. In questi casi, la modifica del contenuto e dei criteri di accesso ai servizi, anche se con caratteristiche qualitative superiori rispetto alle gestioni singole, può comportare la necessità di allineamento di abitudini. Possono manifestarsi problemi derivanti dal riproporre, da parte di attori appartenenti a una stessa società locale, di logiche di azione già sperimentate, anche con successo, in passato, ma che risultano inadeguate nell'affrontare situazioni problematiche del tutto nuove poste dal processo di

fusione. La pratica di mantenere prassi già sperimentate deve essere superata. E' necessario che gli attori coinvolti, prima di prospettare e perseguire soluzioni, collaborino nel focalizzare la natura dei nuovi problemi posti dal processo di fusione e, successivamente, identifichino, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi in grado di generare soluzioni possibili e accettabili. Inoltre, da governare è l'aspetto delle aspettative che la fusione fa nascere, le quali possono determinare l'insorgere di situazioni critiche se non sono correttamente valutate e opportunamente governate. Infatti:

- gli amministratori potrebbero utilizzare le maggiori risorse disponibili nell'attivazione di politiche onerose, tali da aumentare la rigidità del bilancio, portare il nuovo comune a dipendere strettamente dalle incentivazioni previste per le fusioni e originare problemi di difficile soluzione;
- il personale potrebbe attendersi miglioramenti professionali e retributivi non commisurati al reale aumento di dimensione che il nuovo comune rappresenta rispetto ai loro comuni di provenienza;
- i cittadini potrebbero facilmente rimanere delusi se dovessero nutrire delle aspettative che non trovino riscontro nella realtà.

7. CONSIDERAZIONI FINALI, PRESIDIO DEI RISCHI E PROSSIMI PASSI

Nelle pagine precedenti si sono analizzati tutti gli elementi che influenzano la decisione *in ordine* alla fusione. In ultimo si cercherà di portare a sintesi tali riflessioni, per poter pervenire a delle conclusioni il più possibile supportate da un'elaborazione puntuale e integrata dei dati e delle rilevazioni sulle strutture intervistate. A questi fini si adotta la metodologia SWOT che consiste nel mettere a confronto in uno schema sintetico tutti gli elementi di una scelta (appunto punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce).

Tabella 6.1 – Analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento dei bilanci comunali (maggiori trasferimenti da Stato e Regione) • Maggiore efficienza nell'organizzazione comunale • Maggiore competenza e specializzazione del personale • Vantaggi da incentivi non economici • Condivisione punti di forza reciproci: patrimonio, attività produttive, impianti sportivi • Maggiore peso politico e contrattuale 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficoltà di rappresentanza • Leggere disomogeneità nei costi medi dei servizi e nella pressione fiscale addizionale
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento dei servizi dal punto di vista qualitativo e quantitativo • Possibilità di investimenti atti a minimizzare disomogeneità • Possibilità di avviare politiche di riduzione non lineare della spesa 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficoltà di implementazione delle opportunità elencate • Difficoltà nel gestire in modo omogeneo comuni con storie amministrative ed aspettative diverse • Resistenze politiche • Resistenze dei cittadini (se non accompagnati da una sensibilizzazione / comunicazione efficace)

Per quanto rilevato nel corso delle indagini e riportato nel corpo del testo appare evidente che non esistono disomogeneità distintive tali da poter annoverare punti di debolezza capaci di inficiare il processo di fusione; altresì non si è rilevato un corpo di minacce capace di *bloccare* – con ragionevole certezza – i benefici attesi dal processo di fusione.

Ora, in considerazione di quanto espresso nelle avvertenze e nel capitolo introduttivo, appare di fondamentale importanza definire le azioni - atte a massimizzare le opportunità e a minimizzare le minacce – che dovranno essere definite e implementate nel prossimo futuro.

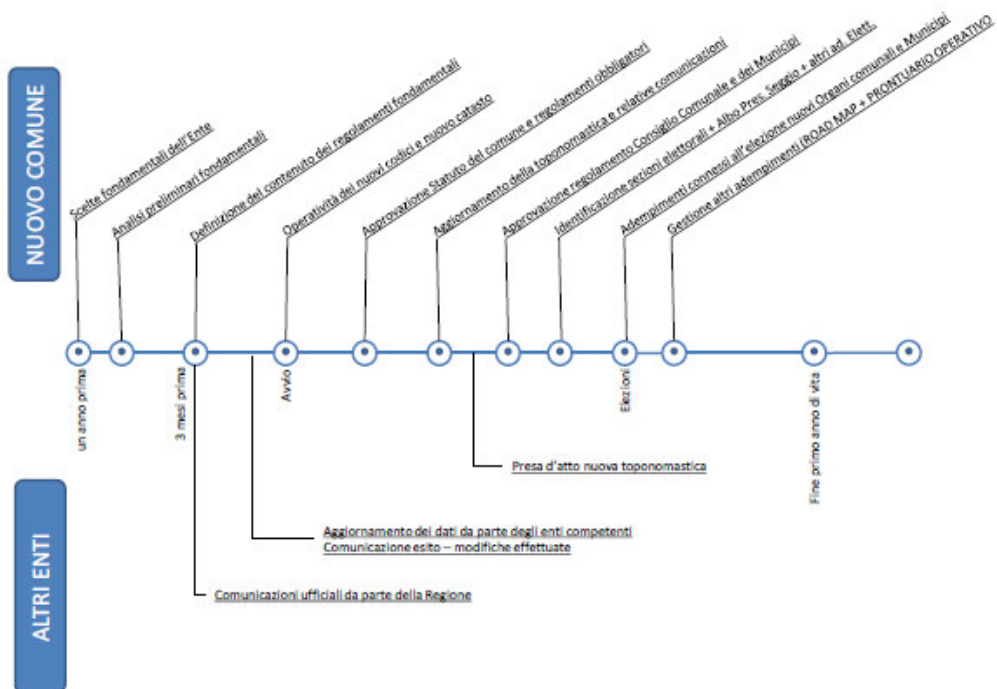
Si ritiene utile rimarcare, anche in funzione dei prossimi passi, i seguenti aspetti:

- **La Comunicazione.** Nel processo di costituzione di un nuovo Comune, un ruolo molto importante gioca la comunicazione, sia interna che esterna. La comunicazione interna, rivolta al personale degli Enti interessati, ha anche una valenza organizzativa, in quanto può favorire la collaborazione tra i futuri uffici del Comune unico. Sul fronte esterno, un costante dialogo con i cittadini è importante sia per promuovere la fusione, in vista di un referendum consultivo, sia per informare in modo completo e trasparente sulle attività e i servizi del nuovo Ente;
- **La Gestione delle resistenze.** Un altro rischio da trattare è una possibile resistenza alla fusione. Diversi sono i fattori che la possono determinare: a) una non chiara consapevolezza dei vantaggi che si vogliono conseguire; b) la necessità di modificare le competenze e i compiti delle dirigenze e dei funzionari; c) il timore di perdere sovranità sul proprio territorio; d) il timore di perdere l'identità delle singole municipalità. Queste criticità dovranno essere superate: a) attraverso futuri strumenti di programmazione (statuto; regolamento organizzativo; bilancio programmatico e DUP); b) scegliendo logiche di sviluppo incrementali; c) prevedendo percorsi di formazione ad hoc; d) privilegiando strumenti decisionali inclusivi; il presente documento ha l'ambizione di rappresentare la base per future scelte e per i necessari strumenti programmatici del nuovo Ente.
- **L'esatta determinazione delle scelte e un piano di implementazione delle azioni.** Come più volte richiamato nel corpo del testo, il presente studio di fattibilità non rappresenta – per i limiti del mandato ricevuto dall'amministrazione di Borgonovo – lo spazio delle future scelte strategico-organizzative del nuovo Ente. Il processo risulterebbe quindi incompleto (o prevedrebbe rischi di inattuazione o – ancor peggio – di confusione istituzionale) se non venisse predisposto un documento di fattibilità di dettaglio capace di indicare puntualmente le azioni che verranno sviluppate per il raggiungimento dei benefici attesi (perlopiù di dottrina) e qui richiamati. Spetta altresì alla discrezionalità degli organi politici degli Enti coinvolti la definizione di indirizzi rilevanti (di natura organizzativa ed economica, quali ad esempio lo statuto, la macrostruttura, e il regolamento organizzativo) prima della gestione commissariale e della nuova amministrazione dell'Ente unico che comunque ne manterrà la competenza¹. Resta – a nostro avviso – nella piena discrezionalità dell'Ente la scelta se sottoporre o meno a dibattito / comunicazione partecipata (estesa ai cittadini e alle forze economiche e sociale del territorio) gli stessi elementi su richiamati (statuto, forme di decentramento, macrostruttura).

¹ Ai sensi dell'art. 117 della L. 56/2014 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;

Di seguito si riporta, per completezza, l'iter completo di gestione del processo di gestione, mentre si rimanda al vademecum predisposto dalla Regione l'insieme degli elementi pratico-adempimentali che devono essere affrontati dal nuovo Ente (http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi/vademecum_fusioni_per_sito.pdf).

Tabella 6.2 – Iter (tratto dal vademecum della Regione Emilia Romagna – ERVET)



ALLEGATI

Sintesi Spese Correnti per Codice Gestionale - Siope 2014

DESCRIZIONE	Borgonovo V.T.	Ziano P.	Totale
Competenze fisse per il personale a tempo indeterminato	826.612,89	301.089,45	1.127.702,34
Straordinario per il personale tempo indeterminato	12.563,87	2.300,00	14.863,87
Altre competenze ed indennità accessorie per il personale a tempo indeterminato	59.802,46	21.814,36	81.616,82
Contributi obbligatori per il personale	220.410,07	88.063,74	308.473,81
Contributi per indennità di fine servizio e accantonamenti TFR	25.707,96		25.707,96
Carta, cancelleria e stampati	6.656,51	2.579,24	9.235,75
Carburanti, combustibili e lubrificanti	16.529,73	21.978,61	38.508,34
Materiale informatico	1.146,44	215,65	1.362,09
Materiale e strumenti tecnico-specialistici	287,70	242,00	529,70
Pubblicazioni, giornali e riviste	3.066,40	729,60	3.796,00
Medicinali, materiale sanitario e igienico	5.463,84		5.463,84
Acquisto di beni per spese di rappresentanza	409,80	45,48	455,28
Equipaggiamenti e vestiario	8.155,86		8.155,86
Altri materiali di consumo	3.140,44	27.398,73	30.539,17
Acquisto di derrate alimentari	14.567,35		14.567,35
Materiali e strumenti per manutenzione	3.683,93	1.622,00	5.305,93
Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	738.541,90	296.533,64	1.035.075,54
Contratti di servizio per riscossione tributi	20.196,56		20.196,56
Incarichi professionali	2.677,17		2.677,17
Organizzazione manifestazioni e convegni	45.535,52		45.535,52
Corsi di formazione per il proprio personale	795,49		795,49
Altri corsi di formazione	900,00		900,00
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	4.849,80		4.849,80

DESCRIZIONE	Borgonovo V.T.	Ziano P.	Totale
Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	7.690,69	2.181,56	9.872,25
Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	53.930,95	3.717,67	57.648,62
Servizi ausiliari e spese di pulizia	6.557,34		6.557,34
UtENZE e canoni per telefonia e reti di trasmissione	18.169,99	3.555,40	21.725,39
UtENZE e canoni per energia elettrica	192.815,53	99.327,52	292.143,05
UtENZE e canoni per acqua	3.712,19	934,19	4.646,38
UtENZE e canoni per riscaldamento	114.801,17	15.090,20	129.891,37
UtENZE e canoni per altri servizi	4.456,80	751,26	5.208,06
Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	3.568,50		3.568,50
Spese postali	12.350,53	4.140,65	16.491,18
Assicurazioni	102.203,07	23.938,48	126.141,55
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	32.864,83	26.534,44	59.399,27
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	387,30	252,86	640,16
Buoni pasto e mensa per il personale	180,15		180,15
Assistenza informatica e manutenzione software	42.131,17	11.971,24	54.102,41
Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	495,43	709,85	1.205,28
Spese per liti (patrocinio legale)	505,00	7.327,32	7.832,32
Altre spese per servizi	143.709,45	132.600,37	276.309,82
Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi	397.634,95	67.281,66	464.916,61
Mense scolastiche	139.638,32	46.752,16	186.390,48
Servizi scolastici	54.777,22		54.777,22
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	3.600,00		3.600,00
Noleggi	1.180,73		1.180,73
Locazioni	350,00	543,04	893,04
Altri utilizzi di beni di terzi	48.338,50		48.338,50

Sintesi Dotazione Software

DESCRIZIONE DEI SERVIZI A SUPPORTO	Borgonovo V. T.		Ziano P.		Descrizione
	Fornitore	Applicazione	Fornitore	Applicazione	
Tutti i servizi					Intraweb comunale
Tutti i servizi					Firma digitale
Protocollo	Studio K		TINN		Gestione dei documenti e scansioni
Demografici	Maggioli	Demos	Maggioli	Demos	Gestore anagrafe, Sato civile,
Anagrafe canina	Regione Emilia-Romagna		Regione Emilia-Romagna		Gestore anagrafe canina regionale
Polizia Mortuaria – servizi cimiteriali			Studio K		Gestione concessioni e servizi
Segreteria	Studio K		Studio K		Gestione atti amministrativi
Rilevazione presenze	MEF	NoiPA	TINN		Rilevazione ed elaborazione entrate ed uscite personale
Contabilità	Studio K				Sistema per la gestione della contabilità dell'ente
Tributi	Engineering Tributi		Engineering Tributi		Applicativo per la gestione dei tributi vari
Catasto					Applicativo per la rilevazione degli immobili e l'attribuzione dei numeri civici
Inventario					Applicativo per la gestione dell'inventario
Lavori pubblici			Halley		Applicativo per la gestione integrata (amministrativa e contabile) del patrimonio
Lavori pubblici - disegno					Disegno e cad
SUAP					Gestione pratiche SUAP

DESCRIZIONE DEI SERVIZI A SUPPORTO	Borgonovo V.T.		Ziano P.		Descrizione
	Fornitore	Applicazione	Fornitore	Applicazione	
Pubblica istruzione					Gestione rette
Biblioteca					Gestione archivio librario

In relazione alla strategicità del tema informatico, essenziale allo sviluppo di tutti gli ambiti comunali in precedenza affrontati, e alla percezione che l'attuale situazione rilevata necessita di uno specifico presidio onde evitare che le scelte future rendano più complessa la sinergia tra le funzioni, si ritiene auspicabile un possibile scenario futuro in cui tutto il personale del Comune Unico converga sugli stessi strumenti informatici, senza distinzioni derivanti dal Comune di origine.

Il confronto tra la situazione attuale e lo scenario futuro consente non solo di aumentare la confidenza sulla risposta di armonizzazione dei sistemi informatici dei 2 Comuni, ma anche di identificare una serie di indicazioni operative per il futuro progetto esecutivo di fusione.

L'armonizzazione dei sistemi informatici e di telecomunicazione (ICT) è sul percorso critico del processo di fusione perché riguarda un obiettivo essenziale – la convergenza sui medesimi strumenti informatici – che richiederà tempi e risorse significative e toccherà aspetti non solo tecnologici, ma anche organizzativi e contrattuali. Se infatti non è ragionevolmente sostenibile un Comune unico in cui il personale lavori a regime con strumenti differenti in base al Comune di provenienza ed anche ipotizzando di poter sopportare nei primi mesi di esercizio del nuovo Ente qualche residuo disallineamento software su funzioni quali l'urbanistica, è evidente che il processo di semplificazione dei sistemi ICT richieda un intervento di una certa complessità e costo, riguardando la selezione del prodotto per ogni area, la formazione del personale e definizione degli aspetti contrattuali in merito ai fornitori attualmente in essere.

Ai fini della presente analisi, si suddividono i sistemi ICT in due grandi blocchi: le infrastrutture (server, rete dati e voce, backup ecc.) e le applicazioni software. Per quanto riguarda le infrastrutture, il contesto di riferimento appare favorevole alla fusione. Nel piano regionale PITER (Piano Telematico dell'Emilia Romagna), la Linea Guida n.1 "Diritto di accesso alle reti tecnologiche" prevede la costituzione di 4 data center regionali per la fornitura di servizi di cloud computing. La realizzazione dei data center è affidata a Lepida SpA, strumento operativo di Regione per la pianificazione, lo sviluppo e la gestione delle infrastrutture di telecomunicazione. Da sottolineare come l'immediata disponibilità della rete sia un presupposto tecnologico importante per il decentramento del front office dei servizi a fronte dell'accentramento del back office.

A livello applicativo, i due Comuni sono oggi caratterizzati da una significativa diversificazione dei prodotti in uso e che si può riassumere evidenziando la presenza di un fornitore "dominante" in ogni Comune: Studio K a Borgonovo e TINN a Ziano, mitigata solo parzialmente dalla circostanza che Studio K fa parte del gruppo di un altro fornitore (Maggioli) e potrebbe quindi già prevedere strumenti di integrazione / migrazione tra i due prodotti. Il concetto di dominanza è importante per il progetto esecutivo perché ogni

fornitore tende a proporre un insieme di prodotti integrati, che certamente semplifica la comunicazione tra i diversi settori organizzativi dell'Ente ma che può costituire una barriera tecnologica all'ingresso di prodotti di altri fornitori. In generale, in assenza di indicazioni strategiche ed alla luce della situazione attuale sopra analizzata, per la selezione delle applicazioni su cui convergere nello scenario futuro si suggeriscono i seguenti criteri:

Per le aree funzionali ove si ravvisa la presenza di fornitori dominanti si suggerisce di redigere un elenco delle funzioni irrinunciabili per il futuro Comune e di mettere in competizione gli attuali fornitori per ottenere soluzioni tecniche ed economiche vantaggiose;

Per le aree non informatizzate o informatizzate in un solo comune si suggerisce la scelta dell'unico prodotto esistente, al fine di ridurre lo sforzo di migrazione.

Inoltre, la fusione fornisce l'occasione di ripensare anche alcune scelte informatiche trasversali rispetto ai processi degli Enti, potendo cogliere opportunità quali:

- Standardizzazione dei contenuti dei siti web, evitando il riporto di informazioni considerate obsolete;
- La possibilità di digitalizzare progressivamente tutta la documentazione edilizia;
- La possibilità di adottare software open che possano liberare l'Ente dal Costo di licenza;
- La virtualizzazione del Front-office, tale da aumentare il senso di vicinanza al cittadino, ridurre i tempi di attesa e liberare risorse umane in vista di una riorganizzazione complessiva dell'ente

Pertanto, si ritiene che dal punto di vista tecnico e funzionale, la convergenza applicativa si fattibile e che possa apportare un complessivo miglioramento, grazie alla diffusione delle buone pratiche già sperimentate.

Sintesi Servizi esternalizzati

DESCRIZIONE	Borgonovo V.T.		Ziano P.		Note
	Gestore	Scadenza	Gestore	Scadenza	
Luci Votive	Severino Ferri sas	2022	Severino Ferri sas	Marzo 2020	
Servizi Cimiteriali	Rizza e Tinca snc	Dicembre 2015	Mopas srl	Dicembre 2017	
Sgombero Neve	Gestori diversi	2016	Gestori diversi	Marzo 2018-20	
Spargimento Sale	Gestori diversi	2016	Daprà Stefano	Marzo 2018	
Manutenzione Verde	Agriverde	Dicembre 2016			
Illuminazione pubblica	Enel So.Le	Dicembre 2015	Enel So.Le	Dicembre 2020	

DESCRIZIONE	Borgonovo V.T.		Ziano P.		Note
	Gestore	Scadenza	Gestore	Scadenza	
Assistenza scolastica minori disabili	Pro.Ges	Ottobre 2015	Coopselios	Giugno 2017	In corso procedura negoziata per Borgonovo fino al 07/2016
Assistenza educativa nido	Pro.Ges	Ottobre 2015			In corso procedura negoziata per Borgonovo fino al 07/2016
Servizio Pre-scuola	Pro.Ges	Ottobre 2015			In corso procedura negoziata per Borgonovo fino al 07/2016
Pulizia Nido	Bricc@	Dicembre 2015			In corso procedura negoziata per Borgonovo fino al 07/2016
Mensa scolastica	ELIOR	Giugno 2018	Malvicini	Giugno 2016	
Assistente sociale a target diversi dalla non autosufficienza	Pro.Ges	Dicembre 2015	Coopselios	Dicembre 2019	
Pasti a Domicilio	Pro.Ges	2020	Malvicini		
Telesoccorso	Bio Medicae srl	Dicembre 2015			
Videoispezioni	IVRI	2017			

Sintesi criticità dell'unione delle funzioni

Si riporta nella tabella la sintesi di quanto emerso dall'analisi di dettaglio delle funzioni:

SERVIZI ISTITUZIONALI	LIVELLO DI CRITICITÀ	IPOTESI ORGANIZZATIVA
Affari generali/Segreteria Generale	BASSO	Ufficio Unico
Demografici/URP	MEDIO	Sportello decentrato + ufficio di coordinamento
Personale	MEDIO-ALTO	Ufficio unico
Comunicazione	BASSO	Ufficio unico
SERVIZI FINANZIARI		
Finanziario, Controllo di gestione e programmazione	MEDIO-ALTO	Ufficio unico
Economato/Patrimonio	BASSO	Ufficio unico
Entrate/Tributi	MEDIO-ALTO	Ufficio unico + presenza sul territorio per le scadenze tributarie

SERVIZI ISTITUZIONALI	LIVELLO DI CRITICITÀ	IPOTESI ORGANIZZATIVA
SERVIZI EDUCATIVI, CULTURALI E SPORTIVI		
Pubblica Istruzione	MEDIO-ALTO	Ufficio unico + sportello decentrato
Cultura e Sport	BASSO	Ufficio unico
Biblioteche	BASSO	Strutture decentrate
Servizi Sociali	MEDIO-ALTO	Ufficio unico
SERVIZI TECNICI		
Lavori pubblici	BASSO	Ufficio unico
Manutenzione	MEDIO-ALTO	Ufficio unico + Gruppo di lavoro territoriale
Urbanistica	MEDIO-ALTO	Ufficio unico
Edilizia Privata	BASSO	Ufficio unico + Sportello polifunzionale
Attività Produttive / SUAP	BASSO	Ufficio unico + Sportello polifunzionale
Ambiente	BASSO	Ufficio unico

Per i motivi già esposti, gli ambiti che appaiono come più critici e che quindi – in una logica di priorità - devono essere affrontati con maggior attenzione sono pertanto quelli del Personale, Finanziario, dei Tributi, della Pubblica Istruzione (anche riguardo alla gestione diretta dei servizi alla Prima Infanzia), della Manutenzione e dell’Urbanistica e – trasversalmente- dell’Informatica. Inoltre, si evidenzia come rispetto alla creazione di Uffici Unici in relazione a numerose funzioni, non appare tanto importante definire in questa sede la collocazione territoriale degli stessi, quanto evidenziare l’opportunità di evitare la frammentazione delle diverse funzioni in sedi tra loro separate senza un disegno strategico e una ratio.

Più specificamente, dall’analisi dei dati e delle informazioni desunte e a seguito degli incontri effettuati con gli Amministratori, il personale e le Organizzazioni Sindacali, è possibile mettere in evidenza alcuni aspetti che possono rappresentare dei benefici nella creazione di Uffici unici rispetto all’ attuale situazione, anche in una visione prospettica di medio periodo:

- la possibilità di garantire nel tempo l’offerta dei servizi con l’attuale livello qualitativo, grazie alla messa in rete delle professionalità specifiche in ambiti particolarmente delicati come quelli Finanziario, dei Tributi, dell’Edilizia Privata e dell’Ambiente;
- la possibilità di incrementare, attraverso la messa in rete delle risorse, il livello di accessibilità al pubblico nei Comuni, cercando di soddisfare esigenze orarie attualmente apparentemente non soddisfatte (pomeriggi, pausa pranzo, ecc.);
- la garanzia di un servizio omogeneo e qualitativamente elevato per tutti i Cittadini e le imprese e le attività economiche che gravitano su un territorio contiguo;
- la costituzione di una realtà dimensionalmente più ampia, la quale otterrebbe un indubbio vantaggio in termini di peso istituzionale;
- l’opportunità, attraverso la creazione di insiemi organizzativi (uffici) più focalizzati, di garantire un più efficace e specialistico livello di risposta e nel contempo offrire maggiori opportunità di crescita professionale al personale degli Enti, oggi spesso

costretto a gestire situazioni molto diverse ed eterogenee tra loro (Segreteria Generale e SUAP; Servizi Demografici e Tributi; Ambiente, Patrimonio e Cimiteriale, ecc.).

Inoltre, in questa sede pare opportuno precisare, in ottica di progettazione del Comune Unico l'esigenza di:

- la territorializzazione nell'erogazione dei servizi alla Cittadinanza mediante la creazione di sportelli polifunzionali presso il Municipio di Ziano, con conseguente potenziamento del rapporto con le frazioni e della "capacità di ascolto" delle esigenze specifiche a livello territoriale; si sconsiglia invece l'attivazione di sportelli al di fuori delle funzioni direttamente collegate al rapporto con la cittadinanza, in quanto ciò provocherebbe eccessiva frammentazione del personale, con il rischio di non riuscire a garantire la continuità del servizio in caso di assenza;
- la specializzazione del personale negli Uffici, cercando di eliminare la situazione di personale a scavalco tra competenze non affini e garantendo una maggiore focalizzazione anche grazie alla funzione dei filtro nei confronti dell'utenza garantita dagli sportelli polifunzionali sul territorio;
- l'opportunità di prevedere funzioni innovative o ritenute utili per un "salto di qualità" del nuovo Comune, anche in funzione della dimensione certamente più significativa.

Gli sportelli polifunzionali sono ipotizzati come strutture snelle, orientate all'attività di contatto con il pubblico, con una accessibilità ampia e costituite da personale in grado di rilasciare informazioni ed erogare servizi in modo polivalente; l'interscambiabilità del personale –da costruire con percorsi formativi e affiancamenti ad hoc deve essere garantita per mantenere la continuità del servizio.

Come funzioni innovative, in relazione alla attuale situazione rilevata e alle esigenze delle Amministrazioni, sono state proposte all'interno del nuovo Ente:

- il tema della pianificazione strategica e del controllo, in termini di controllo di gestione, di controlli interni (anche ai fini della prevenzione della corruzione) e di presidio complessivo del sistema di controllo della qualità dei servizi esternalizzati e/o appaltati;
- il coordinamento dei progetti in termini di supporto ai Servizi nella loro definizione e nel monitoraggio, in logica di project management;
- la promozione territoriale, in relazione al disegno strategico dell'Amministrazione, per la ricerca dei finanziamenti, la creazione del partenariato con il privato o con altri Enti pubblici e più in generale per la progettazione delle iniziative.

BENEFICI ATTESI RISPETTO ALL'ATTUALE ORGANIZZAZIONE

Garanzia nel tempo dell'offerta di servizi con l'attuale livello qualitativo, anche in caso di future assenze, mobilità o quiescenze del personale, grazie alla creazione di uffici più numerosi e alla messa in rete delle professionalità specifiche

Minori costi di struttura grazie allo sfruttamento delle economie di scala nei costi e nei tempi, con conseguenti maggiori risorse da dedicare ai servizi ai cittadini e alle imprese

Incremento quantitativo (più ore) e miglioramento qualitativo del livello di accessibilità al pubblico attraverso la messa in rete delle risorse e l'adozione di logiche di polifunzionalità nel personale

Garanzia di un servizio omogeneo e qualitativamente elevato in tutto il territorio

Possibilità di realizzare investimenti in nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti, grazie all'allentamento del patto di stabilità nei primi anni di esistenza del nuovo Ente

Professionalità adeguate per gestire in modo più efficace funzioni specialistiche, adempimenti normativi, progettualità e servizi innovativi e attività di programmazione di area vasta

Maggiore "peso istituzionale" del nuovo Ente

Sintesi benefici attesi

Scs Azioninnova SpA

Via Toscana, 19/A – Zola Predosa (BO)

e-mail: info@scsconsulting.it

www.scsconsulting.it