

RICERCA
SULLA FATTIBILITÀ DELLA FUSIONE
DEI COMUNI DI
BERRA E RO



Prof. Enrico DEIDDA GAGLIARDO

Dott. Alberto SCHEDEA

Avv. Sandro MAZZATORTA

Dott. Andrea MARRAS

Dott. Luca PAPI

Dott.ssa Giorgia GOBBO

Dott. Davide MY

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 2
1) OBIETTIVI E METODO DI RICERCA	
a) <i>Gli obiettivi di ricerca</i>	pag. 6
b) <i>Il metodo di ricerca</i>	pag. 7
c) <i>Risultati attesi e Struttura dello studio di fattibilità</i>	pag. 8
2) LA FUSIONE: QUADRO NORMATIVO, PERCORSO ISTITUZIONALE ed ESPERIENZE SIGNIFICATIVE	
a) <i>Il quadro normativo nazionale</i>	pag. 9
b) <i>Il quadro normativo regionale</i>	pag. 12
c) <i>Il percorso istituzionale</i>	pag. 14
d) <i>Quali dati utili da altre esperienze significative di fusione?</i>	pag. 20
3) IL CONTESTO DEI COMUNI IN FUSIONE	
a) <i>Il contesto esterno: storico, geografico, demografico, sociale, economico</i>	pag. 25
b) <i>Il contesto istituzionale: l'Unione Terre e Fiumi e i servizi in essa conferiti</i>	pag. 31
c) <i>Il contesto interno: organizzativo, professionale, economico-finanziario, digitale</i>	pag. 35
4) ANALISI DEI SERVIZI NON CONFERITI DEI COMUNI IN FUSIONE E POSSIBILI VANTAGGI DALLA FUSIONE	
a) <i>Lo schema espositivo</i>	pag. 39
b) <i>Il "Servizio Affari Generali e Istituzionali"</i>	pag. 40
c) <i>Il "Servizio Cultura, Sport e Tempo libero"</i>	pag. 50
d) <i>I "Servizi educativi"</i>	pag. 53
e) <i>I "Servizi finanziari"</i>	pag. 62
f) <i>Il "Servizio tecnico"</i>	pag. 72
g) <i>Il Nuovo "Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione"</i>	pag. 79
5) IL NUOVO COMUNE FUSO	
a) <i>L'inquadramento giuridico</i>	pag. 81
a.1) <i>Il rapporto tra la fusione e l'Unione</i>	pag. 81
b) <i>L'assetto istituzionale</i>	pag. 83
b.1) <i>Gli organi di rappresentanza, di governo e di controllo nei comuni in fusione e nel neo-Comune fuso</i>	pag. 84
c) <i>Inquadramento organizzativo</i>	pag. 85
c.1) <i>Possibili modelli organizzativi del neo-Comune fuso</i>	pag. 85
6) LE CONDIZIONI OSTATIVE E FACILITANTI DELLA FUSIONE, in sintesi	
a) <i>Le condizioni ostative della fusione</i>	pag. 88
b) <i>Le condizioni facilitanti della fusione</i>	pag. 89
7) I VANTAGGI DELLA FUSIONE, in sintesi	
a) <i>Gli incentivi finanziari alla fusione</i>	pag. 91
b) <i>Il miglioramento del livello di salute</i>	pag. 94
c) <i>Il miglioramento dell'economicità</i>	pag. 96
d) <i>Il miglioramento dell'efficienza</i>	pag. 98
e) <i>Il miglioramento dell'efficacia</i>	pag. 99
f) <i>Il miglioramento degli impatti sulla vita dei cittadini: il Valore Pubblico del Territorio</i>	pag. 100
CONCLUSIONI	pag. 101
BREVE BIBLIOGRAFIA	pag. 102

INTRODUZIONE

Il presente studio, consegnato in data 14 dicembre 2017, dimostra la fattibilità della fusione tra il Comune di Berra e il Comune di Ro e la sua compatibilità istituzionale e organizzativa con l'Unione Terre e Fiumi.

La ricerca non entra nel merito dei servizi già conferiti in Unione, il cui progetto di eventuale revisione e potenziamento andrebbe svolto nel quadro della stessa Unione, ma si concentra sui servizi non ancora conferiti, ovvero:

- ❖ Servizio affari generali e istituzionali;
- ❖ Servizio cultura, sport e tempo Libero;
- ❖ Servizi educativi;
- ❖ Servizi finanziari;
- ❖ Servizi tecnico;
- ❖ *Nuovo* Servizio Programmazione, Controllo e Valutazione.

Lo studio ha individuato i seguenti vantaggi a favore del Comune fuso:

- a) **Gli incentivi finanziari alla fusione:** considerando congiuntamente sia gli incentivi statali che quelli regionali, il nuovo Comune risultante dalla fusione di Berra e Ro otterrebbe € 1.323.781 annui che, facendo riferimento ai dati dei rendiconti 2015 dei due comuni, rappresenterebbe oltre il 25% del volume delle spese correnti impegnate e arriverebbero in 10 anni a € 13.237.808.

	REGIONALE	STATALE	COMPLESSIVO
ANNUALE	100.944 €	1.222.836 €	1.323.781 €
TOTALE (in 10 anni a quote costanti)	1.009.440 €	12.228.360 €	13.237.808 €

Si fa presente che nel momento in cui questo studio viene redatto è in corso di approvazione la legge di bilancio 2018 (DDL. 2960) che, proprio all'art. 71 c. 13-14, prevede un incremento del contributo a partire dal 2018 per i comuni che procedono a fusione pari al 60% dei trasferimenti statali relativi al 2010. Se la legge di bilancio 2018 venisse approvata con tali disposizioni, il saldo annuale dei contributi statali ammonterebbe a 1.467.403,69 €, con un importo sull'intero periodo di 14.674.036,90 €, che sommati ai 1.009.440 € di contributi regionali, porterebbero l'ammontare complessivo degli incentivi fino a 15.683.476,90 €.

- b) **Il miglioramento del livello di salute:** la fusione determinerebbe un miglioramento del livello di salute organizzativa, professionale, infrastrutturale e relazionale del nuovo ente rispetto ai Comuni di Berra e Ro.

- La salute organizzativa potrebbe migliorare tramite il ridisegno organizzativo dei servizi non conferiti dai Comuni di Berra e Ro nell'Unione Terre e Fiumi (Servizi di Cultura, Sport e Tempo libero; Servizi educativi; Servizio tecnico; Servizio affari generali e istituzionali; Servizi finanziari): si dovrebbe strutturare un Hub (centro direzionale) di coordinamento del back office dei suddetti servizi presso il neo-Comune fuso (back office) e degli sportelli polifunzionali (front office) da posizionare in seno ad entrambi gli attuali Comuni; tali

sportelli garantirebbero il presidio dei territori, lasciando un riferimento visibile e funzionale in ognuno di essi. La salute organizzativa potrebbe migliorare poi attraverso singole azioni come l'*eliminazione di doppioni di attività* oggi svolte in entrambi Comuni, come la *semplificazione dei processi e dei servizi*, e come l'*incremento di produttività delle Risorse Umane*.

- La *salute professionale* potrebbe migliorare mediante una *riallocazione* e una *maggiore specializzazione delle Risorse Umane* e anche tramite una *più efficace motivazione delle stesse*, da attuarsi attraverso la programmazione di percorsi di sviluppo professionale (e retributivo) collegati al Sistema di programmazione, controllo e valutazione.
- La *salute infrastrutturale materiale* potrebbe migliorare tramite una *razionalizzazione del patrimonio tangibile*, una *migliore infrastrutturazione delle reti di mobilità*, una *riduzione del livello di obsolescenza*, un *aumento del livello di sicurezza*. Il presidio continuo della salute infrastrutturale materiale si riverbererebbe, nel medio-lungo periodo, anche in una diminuzione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio. La *salute infrastrutturale intangibile* potrebbe migliorare mediante la *digitalizzazione delle banche dati*, la *digitalizzazione dei processi e dei servizi*. Il presidio continuo della salute infrastrutturale digitale si riverbererebbe, nel medio-lungo periodo, anche in una diminuzione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete informatica e degli applicativi utilizzativi.
- La *salute istituzionale* dei Comuni di Berra e Ro potrebbe migliorare tramite la *semplificazione del quadro istituzionale* oltre alla *costruzione di una nuova classe politica locale* con una visione strategica unitaria dei percorsi di sviluppo del territorio. La *salute partecipativa* potrebbe migliorare tramite *azioni di coinvolgimento attivo dei cittadini* nelle fasi di preparazione e realizzazione della fusione, nelle fasi di progettazione strategica unitaria di territorio, nelle fasi di governo e monitoraggio dell'andamento del Comune fuso.

c) Il miglioramento dell'economicità: la fusione determinerebbe un miglioramento dell'economicità gestionale del nuovo ente rispetto ai Comuni di Berra e Ro, agendo sia sui risparmi di spesa (o di costo, in contabilità economico-patrimoniale) che sulle maggiori entrate (o ricavi, in contabilità economico-patrimoniale). *Risparmi di spesa/costo:* la fusione determinerebbe la proporzionalizzazione delle spese variabili (ossia la riduzione delle spese variabili – ad es. per utenze – in funzione delle ricalcolate esigenze del neo Comune fuso) e il taglio delle spese fisse (ossia, l'eliminazione delle spese che non cambiano al modificarsi del volume di erogazione dei servizi – ad es. per ammortamenti o per affitti –). *Maggiori entrate/ricavi:* nell'ipotesi di Comune fuso si determinerebbe, ad esempio, una maggiore capacità di accertamento e di riscossione. I risparmi di spesa derivanti da ristrutturazioni organizzative, logistiche e da revisioni gestionali, oltre che le maggiori entrate, sarebbero utilizzabili sia ai fini del potenziamento dei servizi già erogati (miglioramento dell'efficacia quantitativa dei servizi), sia ai fini dell'innalzamento del livello qualitativo degli stessi (miglioramento dell'efficacia qualitativa dei servizi) sia ai fini della creazione di servizi ex novo (miglioramento innovativo dei servizi).

d) Il miglioramento dell'efficienza: la fusione determinerebbe un miglioramento dell'*efficienza economica (o finanziaria)* attraverso la concentrazione delle risorse economico-finanziarie necessarie per erogare i servizi alla platea degli utenti territoriali (*diminuzione delle spese/dei costi di erogazione di alcuni servizi e riutilizzo delle stesse/ degli stessi per il miglioramento quanti-qualitativo di altri servizi o per la creazione di nuovi*), dell'*efficienza produttiva* attraverso un utilizzo mirato delle risorse umane necessarie per erogare i servizi alla platea degli utenti territoriali (*diminuzione delle risorse umane impiegate nell'erogazione di alcuni servizi e redistribuzione delle stesse nel miglioramento quanti-qualitativo di altri servizi o nella creazione di nuovi*), dell'*efficienza temporale* attraverso il ridisegno dei flussi di processo finalizzati all'erogazione dei servizi di back office (ad es. i Servizi finanziari) e di front office (ad es. i Servizi di Cultura, Sport e Tempo libero; i Servizi educativi; il Servizio

tecnico) non conferiti nell'Unione Terre e Fiumi (*diminuzione dei tempi di erogazione dei servizi e riutilizzo dei tempi risparmiati per il miglioramento quanti-qualitativo di altri servizi o per la creazione di nuovi*).

- e) **Il miglioramento dell'efficacia:** la fusione determinerebbe un miglioramento quantitativo, qualitativo o innovativo dell'efficacia dei servizi del nuovo ente rispetto ai Comuni di Berra e Ro. Il *miglioramento quantitativo* si concretizzerebbe nel potenziamento della quantità di servizi erogati e della quantità di fruitori. La concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe, in prima istanza, di mantenere servizi altrimenti da eliminare, anche a fronte della contrazione dei trasferimenti statali e, in secondo luogo, di aumentare la quantità dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, asciugando le dispersioni erogative di ognuno di essi. Il *miglioramento qualitativo* si concretizzerebbe nel potenziamento della qualità di servizi erogati. La concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe di accrescere la qualità dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, grazie ad esempio alle economie di specializzazione. I livelli di servizio alle due comunità di riferimento si allineerebbero, annullando le precedenti disomogeneità, e confluendo in un unico ed elevato standard di qualità. Il *miglioramento innovativo* si concretizzerebbe nella creazione ed erogazione di servizi nuovi e/o evoluti: la concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe di incrementare il livello d'innovazione dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, grazie ad esempio alle economie di specializzazione e al reinvestimento dei risparmi di spesa in servizi ad elevato spessore tecnologico. La digitalizzazione unitaria del nuovo Comune fuso sarebbe la leva fondamentale per il salto dimensionale della macchina amministrativa e del livello dei servizi al territorio.
- f) **Il miglioramento degli impatti sulla vita dei cittadini: il Valore Pubblico del Territorio:** in presenza di un adeguato Piano Strategico di Territorio e di una sua governance continua, la fusione determinerebbe, attraverso il miglioramento dei servizi, anche un miglioramento degli impatti degli stessi sul livello di benessere economico e sociale dei cittadini del territorio.

Il presente studio di fattibilità dimostra la convenienza della fusione tra i Comuni di Berra e Ro, ma spetta agli enti e ai loro attuali vertici politici **disegnare il futuro del territorio insieme ai cittadini e agli stakeholders del territorio** stesso, ponendosi le seguenti domande:

a) Come potremmo investire gli incentivi finanziari?

I progetti strategici per il nuovo Comune.

La fusione consentirebbe al nuovo Comune di disporre di ingenti risorse finanziarie, ma *spetta ai due Comuni e ai loro vertici politici decidere, **insieme alla popolazione dei territori**, quali sono gli ambiti strategici prioritari e i progetti strategici da perseguire in modo integrato ed unitario.*

b) Quali sono i profili di salute del nuovo Comune che intendiamo potenziare?

I profili di salute prioritari.

La fusione consentirebbe al nuovo Comune di avere dei livelli di salute organizzativa, professionale, infrastrutturale materiale e digitale, istituzionale e partecipativa migliori rispetto ai due enti in fusione; ma *spetta ai due Comuni e ai loro vertici politici decidere, **insieme alla popolazione dei territori**, quali sono i profili di salute da potenziare in via prioritaria.*

c-d-e) In quali servizi potremmo riutilizzare i risparmi conseguiti dal miglioramento dell'economicità e dell'efficienza?

Le ipotesi di potenziamento quanti-qualitativo e di innovazione (efficacia) dei servizi ai cittadini di Berra e Ro.

La fusione consentirebbe al nuovo Comune di disporre di notevoli risparmi di spese derivanti dal miglioramento dell'economicità, di risparmi di tipo produttivo/erogativo e temporale derivanti dal miglioramento dell'efficienza, ma *spetta ai due Comuni e ai loro vertici politici decidere, **insieme alla popolazione dei territori**, quali sono i servizi da potenziare quantitativamente, quali sono i servizi di cui migliorare la qualità, quali sono i servizi nuovi da attivare o quelli esistenti da erogare in modalità innovativa, preferibilmente digitale.*

f) Come potremmo creare Valore Pubblico per il territorio insieme al territorio?

Le visioni del nuovo territorio realizzabili grazie ai progetti strategici.

La fusione consentirebbe di creare Valore Pubblico, ovvero benessere sociale ed economico a favore dei cittadini e degli stakeholders, ma *spetta ai due Comuni e ai loro vertici politici disegnare, **insieme alla popolazione dei territori**, il futuro del territorio che nascerebbe dai progetti strategici su indicati.*

1) OBIETTIVI E METODO DI RICERCA

Il presente studio di fattibilità è il prodotto dell'indagine scientifica sulla "fattibilità della fusione tra i Comuni di Berra e Ro" svolta dal gruppo di ricerca coordinato dal Professor Enrico Deidda Gagliardo, coadiuvato dal Dott. Alberto Scheda, nell'ambito della Convenzione stipulata tra i Comuni di Berra e Ro e il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli Studi di Ferrara. Il gruppo di ricerca è composto inoltre da:

- Avv. Sandro MAZZATORTA
- Dott. Andrea MARRAS
- Dott. Luca PAPI
- Dott.ssa Giorgia GOBBO
- Dott. Davide MY

1.a) Gli obiettivi di ricerca

L'obiettivo generale della ricerca è la "verifica della fattibilità della fusione tra i Comuni di Berra e Ro".

Lo "studio sulla fattibilità della fusione tra i Comuni di Berra e Ro", scaturente dalla presente ricerca, costituirà uno strumento di supporto decisionale a favore dei vertici politici e del management dei Comuni di Berra e Ro. Ad essi verranno, dunque, consegnati degli elementi oggettivi per valutare, alla luce delle condizioni di contesto e dei punti di forza e delle criticità dei rispettivi Comuni, il più adeguato modello istituzionale e organizzativo dell'eventuale neo-Comune fuso e le minacce e le opportunità scaturenti dalla suddetta fusione.

Lo studio verrà consegnato ai vertici politici e al management dei Comuni di Berra e Ro e verrà illustrato tramite un **Seminario di presentazione dei risultati finali dello Studio sulla fattibilità della fusione**.

Alle Amministrazioni di Berra e Ro spetterà il compito di verificare i riscontri delle rispettive collettività amministrative rispetto all'ipotesi di fusione.

Al fine di raggiungere l'obiettivo generale, sono stati individuati 7 obiettivi specifici, ai quali sono stati associati 7 specifici quesiti di ricerca:

Obiettivi di ricerca		Quesiti di ricerca	
O1)	Individuazione dei contributi scientifici rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni	Q1)	Quali sono i contributi scientifici rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni?
O2)	Individuazione delle normative rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni	Q2)	Quali sono le normative rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni?
O3)	Individuazione di dati utili da altre esperienze significative di fusione	Q3)	Quali dati utili da altre esperienze significative di fusione?
O4)	Individuazione delle condizioni di contesto in cui operano i Comuni di Berra e Ro	Q4)	Quali le condizioni di contesto in cui operano i Comuni di Berra e Ro?
O5)	Individuazione dei punti di forza e delle criticità esistenti nei Comuni di Berra e Ro	Q5)	Quali sono i punti di forza e le criticità esistenti nei Comuni di Berra e Ro?
O6)	Individuazione del modello istituzionale ed organizzativo migliore per gestire le funzioni ed i servizi nell'ipotesi di fusione	Q6)	Qual è il modello istituzionale ed organizzativo migliore per gestire le funzioni ed i servizi nell'ipotesi di fusione?
O7)	Individuazione delle minacce e delle opportunità derivanti dalla fusione tra i Comuni di Berra e Ro	Q7)	Quali sono le minacce e le opportunità derivanti dalla fusione tra i Comuni di Berra e Ro?

1.b) Il metodo di ricerca

Il metodo di ricerca utilizzato nella presente analisi è di tipo misto, deduttivo-induttivo (Ferraris Franceschi, 1978).

La fase deduttiva si è concretizzata nell'analisi della letteratura (F1) e delle normative (F2) sul tema delle fusioni tra Comuni, al fine di dedurre i contributi scientifici più rilevanti e il quadro normativo nazionale e regionale di riferimento.

La fase induttiva si è articolata in due fasi, una generale e una specifica.

Nella *fase induttiva generale*, è stata svolta una ricerca su esperienze significative (F3) nella Regione Emilia Romagna (<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi>) ed in altre regioni (IOMMI S., 2017).

Nella *fase induttiva specifica* è stato realizzato lo studio di fattibilità vero e proprio.

- La ricerca è stata condotta sui Comuni di Berra e Ro, con riferimento agli anni 2015 e 2016 (con alcune proiezioni mirate sul 2017).
- Lo studio di fattibilità è stato condotto secondo all'approccio dell'Action Research (ARGYRIS C., PUTNAM R. AND McLAIN SMITH D., 1985), finalizzato a proporre un modello istituzionale ed organizzativo di nuovo Comune fuso, da analizzare insieme ai vertici politici ed al management dei Comuni in fusione (F4, F5, F6, F7).
- L'indagine è stata svolta attraverso la raccolta, la sistematizzazione e la rielaborazione dei dati reperiti direttamente (mediante specifiche indagini da fonti informative ufficiali come, ad esempio, la Regione Emilia Romagna e la CCIAA di Ferrara) o indirettamente (tramite l'invio, ai Referenti indicati dai Comuni, di griglie di raccolta dati e di documentazione specifica) dal gruppo di ricerca.

Metodo e fasi di ricerca	
F1)	Analisi scientifica deduttiva della letteratura sul tema delle fusioni tra Comuni
F2)	Analisi scientifica deduttiva delle normative di riferimento a livello regionale e nazionale sul tema delle fusioni tra Comuni
F3)	Analisi scientifica induttiva di alcune fusioni a livello regionale e nazionale
F4)	Analisi induttiva preliminare di <i>contesto</i> dei Comuni di Berra e Ro
F5)	Analisi induttiva preliminare di <i>contenuto</i> dei Comuni di Berra e Ro, al fine di individuare criticità e punti di forza esistenti, con particolare riferimento ai servizi non conferiti nell'Unione Terre e Fiumi
F6)	Studio di fattibilità, teso ad individuare il modello istituzionale ed organizzativo migliore per gestire le funzioni ed i servizi nell'ipotesi di fusione
F7)	Studio di fattibilità, teso ad evidenziare minacce ed opportunità derivanti dalla fusione tra i Comuni di Berra e Ro

1.c) Risultati attesi e Struttura dello studio di fattibilità

Nella tabella seguente si riporta una sintesi dei quesiti e delle fasi di ricerca, con associazione degli stessi ai risultati attesi e alle diverse parti del presente studio.

Quesiti di ricerca	Metodo e Fasi di ricerca	Risultati attesi di ricerca	Riferimenti nello studio
Q1) Quali sono i contributi scientifici rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni?	F1) Analisi scientifica deduttiva della letteratura sul tema delle fusioni tra Comuni	R1) Contributi scientifici rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni	Lungo tutto lo studio
Q2) Quali sono le normative rilevanti sul tema delle fusioni tra Comuni?	F2) Analisi scientifica deduttiva delle normative di riferimento a livello regionale e nazionale sul tema delle fusioni tra Comuni	R2) Quadro normativo nazionale e regionale sulle fusioni tra Comuni e individuazione del percorso istituzionale di fusione	Capitolo 2 <i>paragrafo a</i> <i>paragrafo b</i> <i>paragrafo c</i>
Q3) Quali dati utili da altre esperienze significative di fusione?	F3) Analisi scientifica induttiva di alcune fusioni a livello regionale e nazionale	R3) Dati utili sulle fusioni tra Comuni tratti da alcune esperienze significative	Capitolo 2, <i>paragrafo d</i>
Q4) Quali le condizioni di contesto in cui operano i Comuni di Berra e Ro?	F4) Analisi induttiva preliminare di contesto dei Comuni di Berra e Ro	R4) Condizioni di contesto esterno, istituzionale ed interno dei Comuni di Berra e Ro negli anni 2015-2016	Capitolo 3
Q5) Quali sono i punti di forza e le criticità esistenti nei Comuni di Berra e Ro?	F5) Analisi induttiva preliminare di contenuto dei Comuni di Berra e Ro, al fine di individuare criticità e punti di forza esistenti, con particolare riferimento ai servizi non conferiti nell'Unione Terre e Fiumi	R5) Criticità e punti di forza negli anni 2015-2016 (con alcune proiezioni mirate sul 2017), con particolare riferimento ai servizi non conferiti nell'Unione Terre e Fiumi: - Servizi Generali - Servizio Cultura, Sport e Tempo Libero - Servizi educativi - Servizi finanziari - Ufficio Tecnico - Servizio Programmazione, Controllo e Valutazione	Capitolo 4
Q6) Qual è il modello istituzionale ed organizzativo migliore per gestire le funzioni ed i servizi nell'ipotesi di fusione?	F6) Studio di fattibilità, teso ad individuare il modello istituzionale ed organizzativo migliore per gestire le funzioni ed i servizi nell'ipotesi di fusione	R6) Inquadramento giuridico, modello istituzionale e modello organizzativo del nuovo Comune fuso , anche in rapporto all'Unione dei Comuni Terre e Fiumi	Capitolo 5
Q7) Quali sono le minacce e le opportunità derivanti dalla fusione tra i Comuni di Berra e Ro?	F7) Studio di fattibilità, teso ad evidenziare minacce ed opportunità derivanti dalla fusione tra i Comuni di Berra e Ro	R7) Condizioni ostative e facilitanti della fusione Vantaggi della fusione	Capitolo 6 Capitolo 7

Un ringraziamento sentito va rivolto ai Vertici politici che hanno creduto coraggiosamente nel progetto di ricerca e ai Referenti tecnici del progetto e al Personale che con dedizione professionale hanno collaborato nella raccolta dei dati.

2) LA FUSIONE: QUADRO NORMATIVO, PERCORSO ISTITUZIONALE ed ESPERIENZE SIGNIFICATIVE

2.a) Il quadro normativo nazionale

Il tema della fusione tra Comuni contermini è uno dei più stimolanti e complessi all'interno delle più generali questioni del Governo locale e del ripensamento dell'assetto istituzionale. L'istituto della fusione di Comuni va necessariamente inquadrato nella cornice dell'ordinamento delle autonomie locali dal 2000 ad oggi, con particolare attenzione alle ultime incisive innovazioni legislative, ben sapendo che la fusione di Comuni non si può certamente analizzare come mero adempimento normativo ma come il frutto di un progetto di cambiamento istituzionale e organizzativo, un vero e proprio progetto di *change management* (REBORA G., MINELLI E., 2007), in grado di accrescere il valore per i cittadini, le imprese e i vari *stakeholders* che operano sullo stesso territorio.

Dal punto di vista del quadro normativo nazionale di riferimento, le fusioni di Comuni contigui appartenenti alla medesima Regione sono, innanzitutto, disciplinate dall'articolo 133, 2° comma, della Costituzione secondo cui *“La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni?”*.

Tale sintetica disposizione costituzionale, che definisce il quadro generale entro cui si debbono muovere i processi di fusione di due o più Comuni, ha trovato uno sviluppo normativo nell'articolo 15 (la cui rubrica recita *“Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni”*) del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (il c.d. Testo Unico degli Enti Locali, d'ora in avanti *“TUEL”*).

L'articolo 15 TUEL al primo comma richiama quanto disposto dalla disciplina costituzionale, prevedendo che *“Le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale”*; prescrive, poi, che *“Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite”*; al secondo comma stabilisce che *“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”*. Si stabilisce, inoltre, che *“Lo statuto del nuovo Comune dovrà prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”*. Il terzo comma dell'articolo 15 TUEL prevede, infine, che *“al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono”*. L'articolo 20, comma 1-bis, del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135 e successive modificazioni, prevede che, a decorrere dal 2017, il contributo riconosciuto ai Comuni che danno luogo alla fusione o alla fusione per incorporazione sia commisurato al 50 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti a ciascun comune per l'anno 2010, in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun comune beneficiario. Le modalità di riparto del contributo straordinario statale sono definite con un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, chiamato a stabilire alcuni specifici criteri di riparto dei contributi nei casi in cui il fabbisogno ecceda – ovvero risulti inferiore – rispetto alle disponibilità finanziarie (l'ultimo Decreto del Ministero dell'Interno è il decreto 27 giugno 2017 *“Modalità, criteri e termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni istituiti a seguito di fusioni a decorrere dall'anno 2017”*). Il disegno di legge di bilancio 2018, in discussione al Senato della Repubblica, prevede che a decorrere dall'anno 2018 il

contributo straordinario statale sia innalzato dal 50 al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 e attribuito in misura non superiore a 3 milioni di euro per ciascun beneficiario (il limite attuale è di 2 milioni di euro).

Contributo ai comuni istituiti a seguito fusione	2017	2018
% trasferimenti 2010	50%	60%
Limite massimo per ente	2 mln	3 mln

La fusione di Comuni è disciplinata anche dall'articolo 16 (la cui rubrica recita "*Municipi*") del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Tale articolo prevede, al primo comma, 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*" e al secondo comma che "*Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione*".

La legge delega 5 maggio 2009 n. 42 prevedeva (articolo 12, comma 1, lettera f) come criterio direttivo dei decreti legislativi di attuazione del c.d. federalismo fiscale "*forme premiali per favorire fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali*".

Successivamente, nel corso della XVII legislatura, il Parlamento ha approvato una legge "di sistema" sugli enti locali, la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*" (c.d. legge Delrio). La legge n. 56 del 2014 detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo una nuova disciplina in materia di fusioni di Comuni che modifica il quadro normativo precedente nell'ottica di una semplificazione e razionalizzazione dei processi di fusione accompagnati da misure di incentivazione non solo monetaria. Si può affermare che con la legge Delrio prende corpo una disciplina legislativa statale del regime giuridico del Comune nato da fusione. Sia a livello dottrinale che a livello politico era stata evidenziata la necessità di semplificare e razionalizzare l'istituto della fusione di Comuni per superare l'inadeguatezza dimensionale dei Comuni accrescendo l'efficienza e l'efficacia nella gestione delle funzioni assegnate.

L'art. 1, comma 116, della legge Delrio prevede che "*in caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del Testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni oggetto della fusione*".

L'art. 1, comma 117, della legge Delrio riscrive il secondo comma dell'articolo 15 del Testo unico stabilendo che "*i Comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i Consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo Comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*".

La legge Delrio definisce, poi, nei successivi commi da 118 a 134 una serie di misure agevolative e incentivanti per le fusioni di Comuni. Si introduce, infine, (comma 130) l'istituto della "fusione per incorporazione"; il nuovo procedimento di fusione di Comuni per incorporazione prevede che il Comune incorporante mantenga la propria personalità ed i propri organi, mentre decadono gli organi del Comune incorporato contiguo dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del Comune incorporante, che succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato in una sostanziale continuità giuridica, deve prevedere che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. In base all'articolo 20,

comma 2, del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 (rubricato “*Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell’esercizio delle funzioni comunali?*”) “*alle fusioni per incorporazione si applicano tutte le norme previste per le fusioni di cui all’articolo 15, comma 3, del Testo unico di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni?*”.

La normativa successiva ha allentato ulteriormente i vincoli normativi per i Comuni interessati da processi di fusione sia sul piano della spesa che della gestione e reclutamento del personale, incrementando contestualmente i contributi per le fusioni e prevedendo per i Comuni fusi un diritto di precedenza nell’accesso alle risorse dei bandi pubblici. Le misure di incentivazione, sia diretta che indiretta, e le misure derogatorie e di maggior favore per i Comuni nati da processi di fusione sono numerose e dislocate in diversi testi normativi.

L’incentivazione delle fusioni di Comuni, tramite la soppressione di più Comuni preesistenti o l’incorporazione di un Comune in un altro già esistente, trova la sua motivazione nel presupposto che questi processi, attraverso la diminuzione dell’elevata frammentazione e sottodimensionamento dei Comuni italiani e consentendo il raggiungimento di più adeguate dimensioni, ottengano anche il risultato di migliorare l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa nello svolgimento dei compiti conferiti dal quadro ordinamentale degli enti locali e nell’erogazione dei servizi essenziali per la vita della comunità. L’adeguatezza dimensionale dei Comuni diviene raggiungibile attraverso un processo di ridefinizione e di riprogettazione dei territori maturato “dal basso”.

Non può essere messo in dubbio che le modifiche apportate dalla legge Delrio rendano oggettivamente più semplice, rispetto alle norme precedenti, percorrere la strada della fusione di Comuni, la quale appare “privilegiata” anche alla luce delle norme agevolative e quindi politicamente preferibile. La *moral suasion* del legislatore nazionale, anche grazie al sistema di incentivi ordinamentali ed economici nei confronti dei Comuni che si fondono, tende ormai a considerare anche l’Unione di Comuni come un “momento di passaggio” verso un approdo che preveda, come termine conclusivo del percorso associativo, la fusione dei Comuni partecipanti e, quindi, una semplificazione dei livelli di Governo locale ed un complessivo risparmio di risorse pubbliche. Nell’attuale momento storico, fortemente caratterizzato da una profonda crisi economico-finanziaria, sia il legislatore statale che quello regionale hanno indicato nel processo di fusione di Comuni un processo di cambiamento radicale dell’assetto istituzionale e un percorso autenticamente democratico, proveniente dai livelli territoriali coinvolti e non discendente dall’alto senza alcuna riflessione sulle peculiarità dei territori di riferimento. La prospettiva di un Comune unico, seppur più difficile da realizzare, può contribuire a prefigurare nuove e superiori capacità nell’azione di governo del territorio, permettendo maggiori economie di scala e nel medio-lungo periodo il miglioramento della qualità dei servizi grazie all’attivazione di un processo di qualificazione e specializzazione del personale del nuovo Comune.

Nella Relazione conclusiva dell’indagine conoscitiva effettuata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati del 28 novembre 2016 (“*indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali?*”) si afferma nel paragrafo conclusivo “*Possibili soluzioni e prospettive?*” che “*devono essere favorite le fusioni tra Comuni con norme ordinamentali e finanziarie di favore, facendo attenzione a non indurre o incentivare fusioni “innaturali” ovvero finalizzate a superare le difficoltà economiche e di gestione del personale, ma non realmente rispondenti alle esigenze di mobilità e organizzazione dei servizi ai cittadini?*” (p. 29). La fusione dei Comuni viene, quindi, indicata dal legislatore come l’approdo naturale della collaborazione tra Comuni e come la soluzione strategica “ideale” da un lato per accrescere l’efficienza e l’efficacia nella gestione delle funzioni e dei servizi assegnati ed erogati alle collettività di riferimento, dall’altro per riportare alla scala territoriale adeguata la programmazione dello sviluppo dei territori.

2.b) Il quadro normativo regionale

Dopo aver analizzato sinteticamente la normativa nazionale in materia di fusioni, effettueremo di seguito un breve focus specifico sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna in materia.

In base all'articolo 133, primo comma, della Costituzione la Regione "*sentite le popolazioni interessate*" può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni. La Carta costituzionale demanda, quindi, alle Regioni la competenza in materia di istituzione di nuovi Comuni mediante fusione di più Comuni contigui. La fusione è, a tutti gli effetti, una particolare modalità di istituzione di un nuovo Comune (con modifica dei confini territoriali) ai sensi della disciplina costituzionale.

La fusione è il risultato di un articolato iter procedurale in capo alla Regione e disciplinato con legge regionale.

La legge regionale disciplina, quindi, sia il procedimento legislativo per l'istituzione di nuovi Comuni attraverso la fusione di Comuni preesistenti, sia le modalità di esercizio del referendum consultivo per le popolazioni interessate dall'istituzione di nuovi Comuni per fusione.

Nella Regione Emilia-Romagna la fusione di Comuni viene realizzata attraverso il procedimento legislativo regolato dalla legge regionale 8 luglio 1996 n. 24 recante "*Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle Fusioni di Comuni*", oggetto, nel corso del tempo, di numerose modificazioni ed integrazioni. La disciplina del procedimento referendario consultivo che deve precedere l'approvazione della legge regionale di fusione è contenuta nella legge regionale 8 luglio 1996 n. 24 e nella legge 22 novembre 1999 n. 34 recante "*Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*" anch'essa oggetto, nel corso del tempo, di numerose modificazioni ed integrazioni.

Nel 2015 la Regione Emilia-Romagna ha approvato un'importante legge di riforma del "*sistema di governo regionale e locale*" (legge 30 luglio 2015 n. 13 "*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni*") oggetto, nel corso del tempo, di modificazioni ed integrazioni. L'articolo 9 di tale legge (rubricato "*Misure per favorire lo sviluppo delle fusioni di Comuni*") stabilisce che "*al fine di promuovere la fusione di Comuni quale opportunità strategica e nell'intento di rendere concretamente sostenibili i percorsi di fusione nell'intero territorio regionale, sono introdotte norme di semplificazione procedimentale e di incentivazione finanziaria, volte a stimolare fusioni demograficamente significative e coinvolgenti il maggior numero di Comuni*". Con tale legge (articolo 18 bis "*Incentivazione delle fusioni di Comuni*") si prevede che la Regione incentivi "*prioritariamente le fusioni di Comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includano almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti*". La legge prevede, poi, che ulteriori premialità saranno riconosciute "*per le fusioni con maggior popolazione e coinvolgenti un maggior numero di Comuni*" e per le "*fusioni comprendenti Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti*". In tale legge si prevede, infine, che sia il "*Programma di riordino territoriale*" a specificare i criteri per la definizione dei "*contributi ordinari*" corrisposti alle fusioni e la relativa durata, che non può comunque essere inferiore a dieci anni, e per la definizione dei "*contributi straordinari per spese di investimento*". Si stabilisce che "*i programmi e provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali garantiscono priorità ai Comuni derivanti da fusione nei dieci anni successivi alla loro costituzione*".

Con la legge 29 luglio 2016 n. 15 ("*Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni*") la Regione Emilia-Romagna ha disciplinato il procedimento di fusione per incorporazione di uno o più Comuni in un Comune contiguo (Articolo 8 bis rubricato "*Procedimento di fusione per incorporazione*") e ha semplificato il procedimento legislativo e referendario per l'istituzione di nuovi Comuni attraverso la fusione di Comuni preesistenti. Con l'articolo 14 bis di tale legge (rubricato "*Osservatorio regionale delle fusioni*") si è previsto stabilmente un "**Osservatorio regionale delle fusioni**".

che ha assunto il compito di *“monitorare gli effetti che scaturiscono dal processo di fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale e il concreto impatto del processo di fusione sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese”* promuovendo azioni di miglioramento e semplificazione. L'Osservatorio è composto dai *“funzionari di ciascun nuovo Comune istituito a seguito dell'approvazione di leggi regionali di fusione di Comuni, funzionari regionali e rappresentanti delle Associazioni regionali degli Enti locali”*.

La Regione Emilia-Romagna è una delle Regioni che, prima delle altre e ben prima che la normativa nazionale lo rendesse obbligatorio, si è interessata di fusioni di Comuni assumendo il ruolo di Regione “capofila” in Italia nell'avvio di politiche di riordino territoriale non imposto ma scelto e condiviso con gli Enti Locali. La Regione sostiene i percorsi di fusione di Comuni con misure di incentivazione diretta e indiretta ed ha adottato una legislazione volta a favorire il processo democratico di formazione e manifestazione della volontà delle popolazioni locali e la sua traduzione in legge. Nel Programma di mandato della Giunta regionale, comunicato dal Presidente della Regione all'Assemblea legislativa il 26 gennaio 2015, si indica come obiettivo strategico da raggiungere per le fusioni di Comuni entro il 2019 quello di ridurre a 300 il numero dei Comuni.

La Regione stanZIA ed eroga annualmente contributi ordinari a sostegno delle fusioni tra i Comuni, in attuazione del Programma di riordino territoriale (strumento previsto dalla legge regionale n. 10/2008). I criteri per la quantificazione dei contributi regionali spettanti alle nuove fusioni di Comuni intraprese a partire dall'anno 2016 sono individuati dallo *“stralcio del Programma di riordino territoriale recante i criteri per quantificare i contributi alle nuove fusioni di comuni intraprese dall'anno 2016”* approvato con delibera di Giunta della Regione del 22 marzo 2016. Al Comune di nuova istituzione spetta un *“contributo ordinario annuale della durata di 10 anni, di importo costante nel tempo e quantificato dalla legge regionale di fusione nel rispetto degli stanZIamenti di bilancio”* in base ai criteri e con le modalità stabilite dalla delibera sopracitata e in coerenza con le priorità stabilite dall'art. 18 bis della legge regionale n.13/2015. Tali criteri fanno riferimento alla popolazione, all'estensione territoriale e al numero dei Comuni interessati dalla fusione. Ai fini della quantificazione del contributo ordinario annuale della durata di 10 anni, la Regione distingue in tale delibera le *“fusioni ordinarie”* dalle *“fusioni prioritarie”*. Sono definite *“fusioni ordinarie”* le fusioni con popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti quando coinvolgono solo due Comuni o coinvolgono più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti. Sono, invece, definite *“fusioni prioritarie”* quelle alle quali la legge regionale riconosce priorità ossia le fusioni che raggiungano la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includano almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Se poi la *“fusione prioritaria”* riguarda tutti i Comuni di un'Unione coincidente con un ambito ottimale è prevista una maggiorazione del 20% del contributo complessivo o del 30% se l'ambito della fusione coincide sia con l'Unione che con il distretto socio sanitario.

Va evidenziato, infine, che in tale delibera si esclude, per le future istanze di fusione a partire dall'anno 2016, l'erogazione da parte della Regione di *“contributi straordinari riservati a spese di investimento”*.

2.c) Il percorso istituzionale

In Emilia-Romagna il percorso istituzionale per la fusione di Comuni trova la sua disciplina nella legge regionale 8 luglio 1996 n. 24 recante “*norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni*” oggetto, nel corso del tempo, di numerose modificazioni ed integrazioni.

Per l'istituzione di un nuovo Comune attraverso la fusione di Comuni preesistenti occorre, come previsto dall'articolo 133 della Costituzione, una legge regionale preceduta dalla consultazione delle popolazioni interessate. In base all'articolo 8 della legge regionale n. 24/1996, l'iniziativa di fusione di Comuni è riconosciuta – oltre ai soggetti abilitati in via ordinaria all'esercizio dell'iniziativa legislativa regionale – anche in capo ai cittadini e ai Consigli comunali attraverso l'iniziativa legislativa popolare ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto regionale.

L'iniziativa legislativa della Giunta regionale può conseguire anche alla richiesta di Consigli comunali o di cittadini che non raggiungano la soglia richiesta per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare e precisamente:

- su istanza dei Consigli comunali formulata con deliberazione adottata con le stesse modalità e procedure previste dall'articolo 6, comma 4, del TUEL ovvero con maggioranza qualificata dei 2/3 alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura (articolo 8, comma 2);
- su istanza proposta dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati alla fusione (articolo 8, comma 3).

Nei casi di cui all'articolo 8, comma 2 e 3, entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta e, in caso positivo, presenta all'Assemblea legislativa il progetto di legge di fusione, specificando, nella relazione di accompagnamento al progetto di legge la “*obiettiva sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti a provvedere all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali*” (articolo 8, comma 6).

Il progetto di legge di fusione viene preso in carico dalla Commissione consiliare competente che lo esamina e lo trasmette con una relazione all'Assemblea legislativa regionale entro 15 giorni dalla presa in carico affinché decida se deliberare o meno l'indizione del referendum in quanto potrebbe non disporlo nei casi in cui non vi sia obbligata (articolo 11).

L'Assemblea legislativa regionale dispone il referendum consultivo sul progetto di legge definendo il quesito da sottoporre alla consultazione popolare con riferimento al progetto di legge esaminato nonché l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati a votare. Gli elettori sono chiamati quindi a pronunciarsi sulla volontà di istituire il nuovo Comune e sul nome da attribuire allo stesso, scelto tra quelli di una lista proposta dai Comuni.

Il referendum consultivo è indetto con decreto del Presidente della Regione da emanarsi entro 10 giorni dalla deliberazione dell'Assemblea Legislativa regionale. Il decreto contiene il testo integrale del quesito sottoposto a referendum consultivo (o dei quesiti qualora, oltre a pronunciarsi sulla fusione, gli elettori siano chiamati anche a scegliere il nome del nuovo Comune) e la fissazione della data di convocazione degli elettori.

Con riguardo agli esiti del referendum, la L.R. n. 15 del 29 luglio 2016, intervenendo sulla L.R. 24/1996, ha precisato che il progetto di legge di fusione non possa essere approvato dall'Assemblea legislativa regionale qualora il “no” prevalga sia fra la maggioranza complessiva dei votanti dei territori interessati sia in almeno la metà dei singoli Comuni. Si stabilisce, inoltre, che debbano esprimersi preventivamente i Consigli comunali nel caso, invece, siano discordanti:

- la volontà favorevole espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella contraria espressa da almeno la metà dei Comuni;
- la volontà contraria espressa dalla maggioranza complessiva dei votanti e quella favorevole espressa dalla maggioranza dei Comuni.

Nello specifico:

- il procedimento legislativo si conclude senza passare all'esame degli articoli del progetto di legge quando i voti complessivi sul referendum per la fusione sono contrari alla fusione stessa e contestualmente vi sia esito sfavorevole almeno nella metà dei Comuni interessati (articolo 12, comma 9 ter);
- in tutti gli altri casi l'Assemblea legislativa può procedere immediatamente all'esame del progetto di legge di fusione tranne quando:
 - a) i voti complessivi sul referendum sono favorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevale il voto contrario;
 - b) i voti complessivi sul referendum sono favorevoli alla fusione ma il numero dei Comuni favorevoli è uguale a quello dei contrari;
 - c) i voti complessivi sul referendum sono sfavorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevale il voto favorevole.

Nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) l'Assemblea legislativa può approvare la legge solo dopo aver preventivamente acquisito il parere dei Consigli comunali dei Comuni in cui l'esito del referendum risulti contrario alla fusione. I Consigli comunali si esprimono entro 60 giorni decorrenti dalla ricezione della richiesta. Decorso tale termine si prescinde dall'acquisizione del parere. I termini per la deliberazione definitiva sul progetto di legge si interrompono per il tempo necessario all'acquisizione del suddetto parere o fino alla scadenza del sessantesimo giorno. In tali ipotesi i Consigli comunali debbono esprimersi mediante deliberazioni approvate con maggioranze qualificate.

Il Presidente della Giunta regionale, ricevuto dall'Ufficio centrale per il referendum il verbale contenente i risultati del referendum, ne dispone la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione e lo invia al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale. La votazione finale del progetto di legge di fusione da parte dell'Assemblea avviene entro 60 giorni dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione dei risultati del referendum. L'entrata in vigore della legge regionale di fusione può non coincidere con la data d'istituzione del nuovo Comune.

Viene di seguito riportato uno schema delle fasi del procedimento legislativo del processo di fusione di Comuni appena descritto analiticamente:

FASI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PER FUSIONE DI COMUNI (L.R. 24/1996)

Fase del procedimento ai sensi della L.R. n. 24/1996	Ente/organo competente
Adozione delle deliberazioni con maggioranza qualificata da parte dei Consigli comunali, che intendono chiedere alla Giunta regionale di predisporre il progetto di legge di fusione (art. 8, comma 2) e <u>loro trasmissione alla Giunta regionale</u> unitamente alla istanza affinché essa approvi il disegno di legge di fusione	Consigli comunali e Sindaci interessati
↓ entro 60 giorni dall'istanza	
Approvazione, da parte della Giunta regionale del progetto di legge e della relazione di accompagnamento e trasmissione all'Assemblea legislativa per l'iscrizione all'ordine del giorno della stessa (art. 8, comma 4)	Giunta regionale
↓ entro 15 giorni	
Commissione Assembleare competente esamina progetto di legge e lo trasmette con una relazione all'Assemblea legislativa (art. 10, comma 4)	Commissione Assembleare competente
↓ Prima seduta utile dell'Assemblea legislativa	
L'Assemblea legislativa esamina il testo e delibera sull'indizione del referendum (art. 11, comma 1- <i>bis</i>); se viene deliberata l'indizione, l'Assemblea definisce il quesito e l'ambito territoriale (art. 12, comma 1)	Assemblea legislativa
↓ entro 10 giorni	
Emanazione del decreto del Presidente della Regione di indizione del referendum (art. 12, comma 2) e relativa pubblicazione nel Burert	Presidente della Regione
N.B.	
<ul style="list-style-type: none"> • Il <u>secondo periodo del comma 3 dell'art. 12 della legge n. 24 del 1996</u> prevede che "Qualora il decreto sia emesso dopo il 1° aprile, il periodo utile per la convocazione degli elettori decorre dal successivo 15 settembre". • L'art. 12, comma 4, della legge n. 24 del 1996, come modificato dall'art. 6, comma 1, della L.R. 23/2013, prevede che: "Ogni attività ed operazione relativa al referendum è sospesa: <ol style="list-style-type: none"> a) nei quattro mesi che precedono la scadenza dell'Assemblea legislativa regionale e nei tre mesi successivi alla elezione della nuova Assemblea; b) nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale, in caso di anticipato scioglimento del Consiglio". 	
↓ Data di convocazione degli elettori fissata nel decreto	
La data è scelta in una domenica compresa tra il sessantesimo ed il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto (art. 12, comma 3, L.R. n. 24/1996), fermo restando quanto previsto nell'N.B. sopra riportato.	Svolgimento del referendum
↑ entro 20 giorni antecedenti quello fissato per la votazione	
Costituzione, presso il Tribunale del capoluogo di Provincia, dell'Ufficio centrale per il referendum, la cui composizione e le cui funzioni sono disciplinate dalla normativa regionale vigente in materia di referendum (art. 12, comma 6)	Tribunale del capoluogo di Provincia e Regione
L'Ufficio centrale per il referendum trasmette il verbale con i risultati del referendum al Presidente della Giunta regionale (art. 12, comma 8)	Ufficio centrale per il referendum
Il Presidente della Giunta regionale dispone la pubblicazione del verbale nel Bollettino Ufficiale della Regione e lo invia al Presidente dell'Assemblea legislativa (art. 12, comma 8)	Presidente della Giunta regionale
Pubblicazione del verbale nel Bollettino Ufficiale della Regione	Strutture della Giunta regionale
↓ entro 60 giorni dalla pubblicazione del verbale sul BURERT	
L'Assemblea legislativa delibera definitivamente sul progetto di legge (art. 13, comma 2)	Assemblea legislativa
↓	
Promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore della legge regionale con la procedura d'urgenza, se necessario	Presidente della Giunta regionale

Il complessivo percorso verso la fusione si compone sia di fasi di natura **Istituzionale (I)**, sia di fasi di tipo **Organizzativo (O)**, sia fasi di carattere **Civico (C)** che si potrebbero sviluppare lungo l'iter di seguito rappresentato in forma tabellare.

		I	O	C
1	Costruzione del consenso politico		X	
2	Nomina di un team tecnico di lavoro intercomunale		X	
3	Comunicazione e partecipazione dei cittadini			X
4	Definizione linee strategiche unitarie (Piano Strategico di Territorio) del nuovo Comune fuso		X	
5	Formulazione della rosa di denominazioni del nuovo Comune fuso			
6	Deliberazione Consigli Comunali per istanza fusione alla Giunta Regionale	X		
7	Presentazione del progetto di legge al Consiglio Regionale	X		
8	Esame da parte della Consiglio Regionale del parere emesso dalla Commissione del Consiglio e disposizione del referendum consultivo	X		
9	Referendum consultivo	X		
10	Emanazione della L.R. di istituzione	X		
11	Insediamiento nel nuovo Comune fuso di un commissario prefettizio	X		
12	Istituzione di un organismo consultivo			
13	Elezioni amministrative del nuovo Comune fuso	X		

1) Costruzione del consenso politico

La formazione del commitment politico costituisce la fase più critica nel percorso verso la fusione. È infatti fondamentale prima di qualsiasi altra considerazione una visione comune ed un progetto strategico condiviso di sviluppo da parte delle forze politiche. Il ruolo di questi agenti locali del cambiamento consiste nell'incentivazione di una vasta mobilitazione dei portatori d'interesse che gravitano nell'ambito delle istituzioni comunali, in modo che si compatti una vasta coalizione d'interessi che definisca e realizzi una concordata strategia di sviluppo della nuova istituzione.

2) Nomina di un team tecnico di lavoro intercomunale

Sarebbe opportuno che gli organi politici nominassero un gruppo di lavoro trasversale ai comuni interessati dalla fusione, formato dai segretari comunali e da alcuni responsabili organizzativi. Tale gruppo avrebbe il compito di elaborare conoscenze utili alla discussione fra gli attori coinvolti nella realizzazione della fusione e coadiuvare gli organi politici nel formalizzare e gestire l'iter degli atti necessari alla realizzazione della fusione.

3) Comunicazione e partecipazione dei cittadini

È il momento più importante del percorso che può portare alla nascita del Comune fuso unico: la condivisione del processo di fusione con i cittadini e tutte le parti della comunità. Le amministrazioni realizzano un percorso di approfondimento dei principali risultati dello studio attraverso tavoli di lavoro interni e incontri pubblici aperti alla cittadinanza per raccogliere pareri e suggerimenti. Tale percorso partecipativo ha l'obiettivo di: informare e far conoscere il tema della "fusione" alla cittadinanza, spiegando e illustrando il progetto di accorpamento dei servizi e del perché di un'ipotesi di fusione; attivare una discussione, raccogliere opinioni e punti di vista della comunità coinvolta, concertando il più possibile con essa il percorso e le modalità anche attraverso i più moderni e diffusi network digitali; rendere il voto dell'eventuale referendum popolare più consapevole. Il percorso partecipativo dovrebbe tradursi quindi in una serie di incontri pubblici, laboratori e tavoli di discussione rivolti ai vari *stakeholders*.

4) Definizione linee strategiche unitarie (Piano Strategico di Territorio) del nuovo Comune fuso

Prima dell'approvazione nei consigli comunali dell'istanza alla Regione per la fusione dei Comuni bisogna definire in modo condiviso le linee strategiche unitarie (Piano Strategico di Territorio) che dovranno essere attuate appena si avrà un unico Comune e che dovranno costituire i capisaldi della fase di comunicazione pre referendum. Occorrerebbe istituire un Servizio di supporto (politico e tecnico) alla fusione, preposto alle attività di programmazione, controllo e valutazione delle performance del Comune fuso. Tale servizio dovrebbe supportare gli amministratori e il management nella predisposizione del Piano Strategico di Territorio.

5) Formulazione della rosa di denominazioni del nuovo Comune fuso

È necessario formulare una serie di proposte di nomi per il nuovo comune, che andranno inseriti successivamente nella delibera di istanza alla regione.

6) Deliberazione Consigli Comunali per istanza fusione alla Giunta Regionale

I Consigli dei comuni che intendono fondersi devono approvare con maggioranze qualificate (2/3 dei consiglieri assegnati ovvero, qualora tale maggioranza non sia raggiunta, maggioranza assoluta in due sedute successive da tenersi entro trenta giorni) l'istanza alla Regione per promuovere la procedura di fusione. Nella delibera devono essere inserite le ipotesi di denominazione e la cartografia con il confine del nuovo comune.

7) Presentazione del progetto di legge al Consiglio Regionale

Una volta ricevuta l'istanza di fusione la Giunta regionale ha 60 giorni di tempo per verificare la sussistenza dei requisiti e presentare al Consiglio regionale il progetto di legge.

8) Esame da parte della Consiglio Regionale del parere emesso dalla Commissione del Consiglio e disposizione del referendum consultivo

Il parere formulato dalla Commissione consigliere viene esaminato dal Consiglio regionale, il quale provvede a disporre il referendum consultivo definendone la data ed i quesiti della consultazione popolare.

9) Referendum consultivo

Il referendum può essere effettuato fino a 6 mesi prima del rinnovo del Consiglio regionale e deve essere rinviato in caso di elezioni comunali. Il costo dell'iniziativa (nonché l'organizzazione della stessa) è a carico della regione. Il referendum pone 2 quesiti alla cittadinanza: Propensione o meno alla fusione; Preferenza circa la denominazione del nuovo comune tra quelli proposti. La fusione si ritiene approvata nel caso in cui la maggioranza dei cittadini votanti sul territorio del nuovo futuro comune voti favorevolmente. Una volta effettuato il referendum, i risultati, sia complessivi che per singolo comune, vengono resi pubblici sul bollettino ufficiale regionale ed inviati al Presidente del Consiglio.

10) Emanazione della L.R. di istituzione

Solo dopo aver preso atto dei risultati del referendum ed entro sessanta giorni dalla pubblicazione di questi, l'assemblea regionale vota definitivamente il progetto di legge che, se approvato, sancisce la nascita del nuovo comune a decorrere da una specifica data. Con l'istituzione del nuovo comune decadono i sindaci, le giunte e i consigli comunali eletti nei comuni.

11) Insediamento nel nuovo Comune di un commissario prefettizio

A seguito dell'emanazione della legge regionale, e della conseguente decadenza degli organi politici in carica, la Prefettura nomina un commissario che assicuri la gestione iniziale del nuovo Comune dalla sua istituzione fino all'elezione del primo Sindaco.

12) Istituzione di un organismo consultivo

Al fine di consentire la piena operatività del nuovo comune viene istituito un organo consultivo composto dagli ex Sindaci dei Comuni di origine, con il compito di collaborare con il commissario nella fase di avvio del nuovo ente. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso. Fino alla data di effettiva istituzione del nuovo ente i Sindaci dei comuni in procinto di fondersi possono compiere attività preparatorie per il buon avvio del nuovo Comune: ad esempio approvando lo Statuto, la bozza di bilancio, le bozze di regolamenti (che saranno poi portati all'attenzione del Commissario dalla data di istituzione dell'ente). All'approvazione dello Statuto provvedono conformemente i consigli comunali in carica con i quorum ordinariamente previsti per il documento. Tale statuto è «provvisorio» ed entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune fuso, rimanendo vigente fino ad eventuale modifica da parte degli organi elettivi del nuovo ente (l'art.15, comma 2, TUEL, modificato dalla L.56/2014).

13) Elezioni amministrative del nuovo comune

I Comuni che nascono da fusione dal 1° gennaio di ogni anno andranno ad elezioni nella stessa primavera. Una legge di fusione che venisse, invece, approvata dopo il 1 gennaio può consentire l'immediata elezione dei nuovi organi nella tornata elettorale primaverile solo se: dispone l'immediata costituzione del nuovo ente; entra in vigore prima del 24 febbraio (Art. 2 L.182/1991).

2.d) Quali dati utili da altre esperienze significative di fusione?

Le fusioni, insieme alle Unioni, sono una risposta al problema dell'iperframmentazione e del sottodimensionamento del sistema amministrativo locale italiano. Già nel 1967 Massimo Severo Giannini “denunciava l'incapacità dei comuni polvere di soddisfare i bisogni delle loro comunità e di supportare politiche innovative” (IOMMI S., 2017, pag. 5).

In *Italia*, il numero delle fusioni è partito lentamente ed è cresciuto in modo più sostenuto a partire dal 2014 (IOMMI S., 2017, pag. 25).

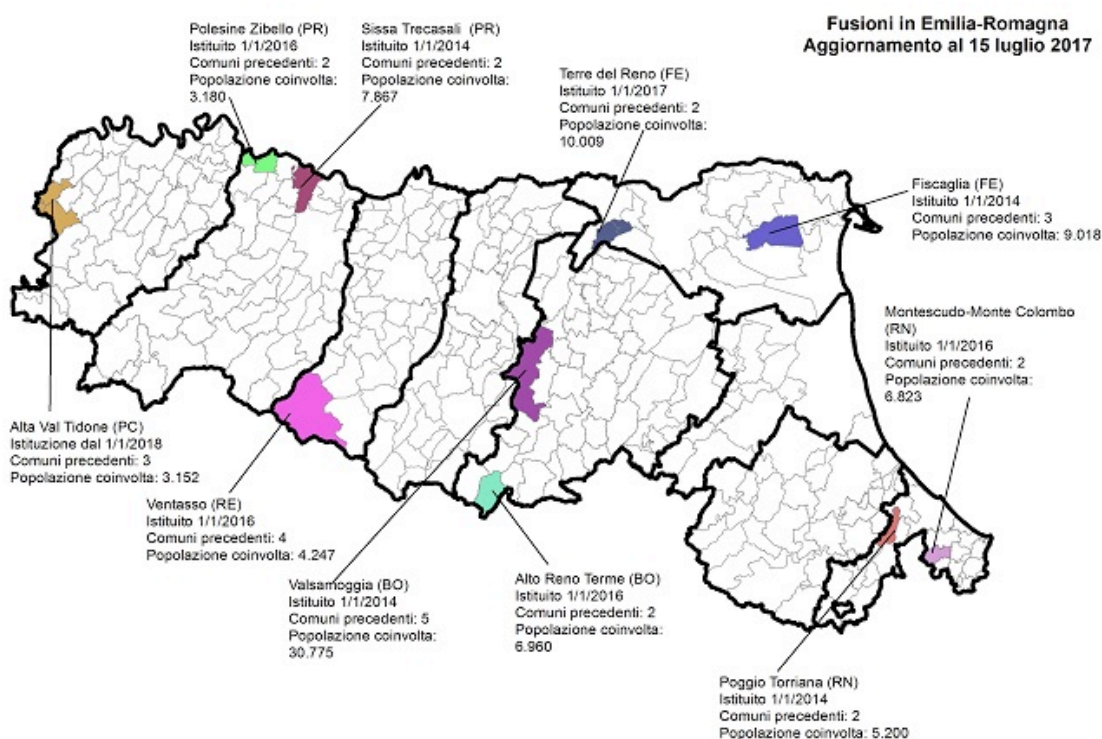
FUSIONI PER REGIONE. 1995-2017

	Piemonte	Lombardia	Trentino Alto Adige	Friuli V. Giulia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Marche	Campania	TOTALE
1995					2					2
1998	1									1
1999	1									1
2003		1								1
2009				1						1
2010			2							2
2011		1								1
2013					1				1	2
2014		9		1	1	4	7	2		24
2015		2	3	1			1			7
2016	3	2	18		2	4				29
2017	1	2				1	3	4		11
TOTALE	6	17	23	3	6	9	11	6	1	82

Fonte: ANCI

Fonte: IOMMI S., 2017, pag. 25.

In *Emilia – Romagna*, le fusioni di Comuni sono iniziate nel 2014 e, a giugno 2017, hanno dato vita alla nascita di 9 nuovi Comuni. Risulta già elaborata la fusione di altri 3 Comuni (autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi).



Fonte: autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi

- ❖ **Comune di Sissa Trecasali:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2014, con L.R. n. 20 del 7 novembre 2013 a seguito della fusione dei 2 Comuni di Sissa e Trecasali in Provincia di Parma.
- ❖ **Comune di Poggio Torriana:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2014, con L.R. n. 19 del 7 novembre 2013 a seguito della fusione dei 2 Comuni di Poggio Berni e Torriana in Provincia di Rimini.
- ❖ **Comune di Fiscaglia:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2014, con L.R. n. 18 del 7 novembre 2013 a seguito della fusione dei 3 Comuni di Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro in Provincia di Ferrara.
- ❖ **Comune di Valsamoggia:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2014, con L.R. n. 1 del 7 febbraio 2013 a seguito della fusione dei 5 Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno in Provincia di Bologna.
- ❖ **Comune di Ventasso:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2016, con L.R. n. 8 del 9 luglio 2015 a seguito della fusione dei 4 Comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto in Provincia di Reggio Emilia.
- ❖ **Comune di Alto Reno Terme:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2016, con L.R. n. 19 del 23 novembre 2015 a seguito della fusione dei 2 Comuni di Granaglione e Porretta Terme in Provincia di Bologna.
- ❖ **Comune di Polesine Zibello:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2016, con L.R. n. 20 del 23 novembre 2015 a seguito della fusione dei 2 Comuni di Polesine Parmense e Zibello in Provincia di Parma.
- ❖ **Comune di Montescudo - Monte Colombo:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2016, con L.R. n. 21 del 23 novembre 2015 a seguito della fusione dei 2 Comuni di Montescudo e Monte Colombo in Provincia di Rimini.
- ❖ **Comune di Terre del Reno:** istituito, a far data dal 1 gennaio 2017, con L.R. n. 23 del 19 dicembre 2016, a seguito della fusione dei 2 Comuni di Mirabello e Sant'Agostino in Provincia di Ferrara.

Alle 9 fusioni concluse positivamente entro il 2017, si aggiunge quella del **Comune di Alta Val Tidone**, istituito a valere dal 1 gennaio 2018, con L.R. n. 13 del 18 luglio 2017, a seguito della fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara in Provincia di Piacenza.

L'osservazione di diversi percorsi verso la fusione ha consentito di estrapolare vantaggi ed ostacoli, falsi problemi e suggerimenti (IOMMI S., 2017, pagg. 26-29).

VANTAGGI

Contributi statali e regionali per un lungo periodo
 Risparmio sulle spese per gli organi politici, il segretario comunale, gli organi di controllo
 Risparmio sulle funzioni di back-office (segreteria, ragioneria, personale, informatica ecc.)
 Possibilità di potenziare i servizi ai cittadini decentrati presso i municipi
 Opportunità di riorganizzare i servizi e specializzare il personale
 Maggiore massa critica negli acquisti

OSTACOLI

Timore di perdere l'identità territoriale, anche a fronte di chiari vantaggi in termini di servizi.
 Divisione fra le forze politiche e nelle forze politiche fra i rappresentanti di Comuni diversi.
 Resistenze del personale e, soprattutto, delle posizioni organizzative.
 Differenti aliquote tributarie.
 Diversi livelli di servizio e di tariffe.
 Differenze del debito procapite accumulato dalle diverse amministrazioni.
 Nr. elevato di enti
 Grande estensione territoriale

FALSI PROBLEMI

Necessità rinnovare documenti (codici fiscali, carte d'identità, patenti)
 Timore di doversi recare nel "capoluogo" per interagire con la PA
 Timore di perdere servizi non di competenza comunale (Posta, Carabinieri, Scuola, Banche, Parrocchia)
 Timore di perdere simboli dell'identità locale (sagre, luoghi storici)

SUGGERIMENTI

Meno problemi, se la fusione interessa Comuni con all'attivo un percorso maturo di gestione associata dei principali servizi, non troppo diversi per dimensione demografica, con caratteristiche morfologiche simili
 Rassicurare gli attuali amministratori sull'erogazione continuativa (per 10 anni) e certa dei finanziamenti
 Agire sul Personale: turnover, produttività, alcune figure specialistiche per la riorganizzazione
 Utile la previsione di agevolazioni per le aziende e i cittadini del comune nato da fusione

Fonte: IOMMI S., 2017, pag. 26.

I dati ricavati da precedenti ricerche sulle fusioni consentono di ottenere informazioni utili per rispondere alle seguenti tre domande?

- **Perché sono aumentati i processi di fusione dal 2014 ad oggi?**
- **Perché alcuni processi di fusione avviati sono stati interrotti?**
- **I neo-Comuni fusi hanno migliorato le proprie performance rispetto a quelli di partenza?**

Perché sono aumentati i processi di fusione dal 2014 ad oggi?

L'incremento del numero dei processi fusioni dipende, in linea teorica, da tre principali condizioni: **incentivi, obblighi e crescita culturale** (IOMMI S., 2017, pag. 57).

Le evidenze empiriche confermano che l'incremento del numero delle fusioni dal 2014 ad oggi è dipeso prevalentemente dalla prima condizione: gli incentivi, che possono essere indiretti o diretti:

- tra gli **incentivi indiretti** emergono i vantaggi attesi delle performance di salute, di efficienza e di efficacia che i vari studi di fattibilità promettevano ai Comuni in fusione. Da 5 *focus group* condotti sulle esperienze di fusione dei Comuni della Regione Toscana (IOMMI S., 2017, pagg. 37-62) emergono alcuni dati utili: *“gli attuali incentivi finanziari sono estremamente generosi (secondo alcuni, perfino troppo) sulla carta, ma incerti nel reale dimensionamento (dipendono da quante risorse vengono stanziare annualmente e da quanti sono i beneficiari), sono indipendenti dalla qualità dell’esito (quanto sarà diverso il nuovo Comune da quelli preesistenti) e, nel caso di quelli regionali, anche slegati da dimensione demografica e territoriale (quindi sono estremamente convenienti per i Comuni piccoli che danno vita a fusioni piccole). Alcuni suggeriscono che gli incentivi dovrebbero essere in parte erogati direttamente alle imprese e/o ai cittadini e che ciò aiuterebbe a superare lo scetticismo delle comunità locali. Molto importanti sono ritenuti anche gli incentivi non monetari, a cominciare dal superamento del blocco del turnover del personale dipendente (come in passato è stato importante l’esonero dal rispetto del patto di stabilità). In proposito si chiede, però, di poter derogare dall’obbligo di ricorrere alla mobilità, e quindi di poter assumere personale con competenze più aggiornate e non di contenuto giuridico. I bisogni più sentiti sono quelli di risorse umane in grado di ripensare tutta l’organizzazione dei “processi produttivi” degli enti e di consentire loro l’accesso alle risorse europee.”*
- gli **incentivi diretti** possono essere finanziari o non finanziari:
 - a) rispetto agli incentivi **finanziari** i modelli adottati dalle diverse Regioni sono differenti: *“l’Emilia Romagna, ad esempio, differenzia il livello di incentivazione fra fusioni ordinarie (che restano sotto i 5mila abitanti) e fusioni prioritarie e lega comunque gli importi a popolazione e territorio del Comune di arrivo; la Toscana, invece, è partita con una contribuzione in somma fissa per ciascun Comune, che successivamente è stata graduata sulla base delle caratteristiche del nuovo Comune (a fusioni più estese corrispondono benefici maggiori), qui i benefici regionali sono previsti per 5 anni, mentre in Veneto sono triennali e comunque graduati in base a numero di Comuni coinvolti, popolazione interessata e livello di spesa corrente precedente alla fusione; in Trentino Alto Adige una recente modifica ha previsto che gli incentivi regionali saranno erogati soltanto alle fusioni di Comuni e non più alle Unioni?”* (IOMMI S., 2017, pag. 62);
 - b) anche rispetto agli incentivi **non finanziari** le esperienze regionali hanno dato vita a diverse tipologie: *“le misure più diffuse sono la previsione di premialità nell’accesso alle altre risorse regionali (a partire dai fondi europei), alcuni vantaggi legati al funzionamento della finanza locale, come l’esclusione dall’applicazione delle regole del pareggio di bilancio, il riconoscimento di una priorità nell’assegnazione degli*

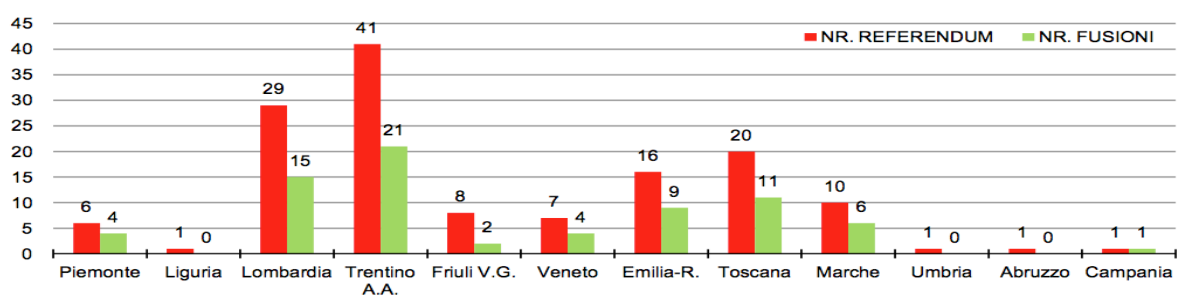
spazi finanziari regionali, l'esclusione dall'assoggettamento alla centrale di committenza (è il caso del Veneto), fino alla previsione di agevolazioni fiscali per i residenti sulle addizionali regionali e sulle tasse di concessione regionali (Piemonte)".

Non sono state estrapolate evidenze empiriche significative rispetto al contributo alla crescita del numero dei percorsi di fusione a seguito di **obblighi** normativi (gli obblighi di gestione associata delle funzioni comunali sono apparsi incerti nella forza, nei contenuti e nei tempi) e rispetto alla correlazione con operazioni di **accompagnamento culturale**, magari a seguito del coinvolgimento partecipativo della popolazione interessate.

Perché alcuni processi di fusione avviati sono stati interrotti?

Dal grafico sottostante risulta evidente come vi sia un'evidente discrepanza tra il numero di processi referendari effettuati e il numero di percorsi di fusioni completati:

ITALIA. NR. DI REFERENDUM E NR. DI FUSIONI PER REGIONE. 2013-2017



Fonte: IOMMI S., 2017, pag. 29.

Il tasso di successo dei percorsi di fusione è correlato a fattori di contesto, tra questi si segnalano (IOMMI S., 2017, pagg. 57-62; CASULA, 2014, pagg. 667-697):

- il basso numero dei Comuni in fusione e la ridotta dimensione demografica (“dall’analisi dei casi successo, in particolare dei 37 nuovi Comuni beneficiari dei finanziamenti statali del 2016, si ricava che di solito si tratta di fusioni di coppie di enti (22 sono il risultato della fusione di 2 enti preesistenti, 6 della fusione di 3 enti, 2 di 4 e uno solo di 5), che raggiungono una dimensione demografica modesta (in 17 casi su 38 i nuovi Comuni restano sotto i 5mila abitanti, i casi salgono a 30 su 38 se la soglia demografica viene alzata a 10mila abitanti; solo in 2 casi si arriva a una popolazione superiore a 20mila abitanti”);
- la ridotta estensione territoriale e il conseguente “rischio di allontanamento del governo locale”;
- l’omogeneità politica, demografica, geo-morfologica, culturale tra i Comuni in fusione;
- la presenza di precedenti esperienze, non necessariamente positive, di unioni di Comuni;
- la presenza di un progetto strategico di territorio;
- l’aver trovato un compromesso accettabile tra i diversi trade off impliciti nelle scelte di fusione “(economia vs identità, decentramento vs accentramento, democrazia diretta vs democrazia rappresentativa, sostenibilità economica vs sostenibilità sociale): ad esempio, ridurre la spesa pubblica garantendo i servizi essenziali anche nei luoghi più decentrati”;
- un’adeguata comunicazione in merito ai vantaggi attesi;
- un’adeguata comunicazione in merito ai falsi problemi: “nel caso di discordanza di risultato, ovvero quando in un Comune ha vinto in Sì e nell’altro ha vinto il No, è con maggiore frequenza la cittadinanza

del Comune più piccolo ad avere votato contro il progetto di fusione, probabilmente per la paura di finire ai margini del nuovo ente”;

- dei “percorsi partecipativi accurati” che che stimolino l’interesse e polarizzino il consenso.

I neo-Comuni fusi hanno migliorato le proprie performance rispetto a quelli di partenza?

Al momento i dati sul funzionamento delle fusioni sono disomogenei e risulta difficile trarre informazioni di sistema.

Pur in assenza di dati statisticamente significativi, non si possono trascurare i “segnali” emersi da alcune esperienze:

- il neo-Comune fuso non ha mantenuto le premesse contenute nello studio di fattibilità. Si potrebbe dedurre che lo studio non era adeguato oppure non c’è stata una governance del progetto;
- le fusioni sono state fatte al solo (o principale) scopo di ottenere il beneficio finanziario e, di conseguenza, gli incentivi sono stati spesi senza produrre tangibili risultati di sviluppo. Si potrebbe dedurre che è mancato un piano strategico di territorio e un piano economico-finanziario vincolato a quello strategico oppure che occorrerebbe rivedere la politica d’incentivazione nazionale e regionale (meglio pochi incentivi legati alla nascita del neo-Comune fuso e poi un’assegnazione graduale degli incentivi in modo collegato al mantenimento delle performance promesse nel piano strategico di territorio). Secondo IOMMI S. (2017, pag. 21) “*il modo in cui sono disegnati gli incentivi incide in modo sostanziale sugli esiti del percorso. In generale, infatti, si ottengono risultati più solidi se l’incentivo è dato a fronte dell’effettivo funzionamento dell’Unione piuttosto che alla sua semplice istituzione, se è commisurato al grado dell’integrazione delle risorse disponibili (ad esempio, le basi fiscali) e delle scelte di programmazione (ad esempio, la pianificazione territoriale, il livello di tassazione, ecc.) piuttosto che al numero dei procedimenti amministrativi gestiti in comune”;*
- i disagi sui cittadini sono stati minimi laddove il nuovo comune non si sia limitato ad una continuità organizzativa rispetto al passato (con conseguente mantenimento della duplicazione di funzioni) ma abbia dato vita ad un nuovo modello organizzativo: si potrebbe dedurre che la creazione di sportelli polifunzionali ha garantito l’universalità e l’omogeneizzazione quanti-qualitativa dei servizi di base e la specializzazione su servizi evoluti ha consentito di fornire servizi prima non presenti o di qualità superiore (autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-regionale-delle-fusioni/documenti-informativi/monitoraggio-dei-comuni-nati-da-fusione).

3) IL CONTESTO DEI COMUNI IN FUSIONE

3.a) Il contesto esterno: storico, geografico, demografico, sociale, economico

Analizzare il contesto esterno è essenziale per comprendere il quadro storico, geografico, demografico e sociale dei Comuni in fusione.

Il contesto storico

Il territorio di Berra sorge a ridosso del fiume Po; la sua nascita è documentata attorno all'anno 1.000 d.C. ed è stato oggetto di una storia di continue inondazioni ed esondazioni del fiume stesso. Questa esposizione alle calamità alluvionali termina solo nella seconda metà dell'ottocento, a seguito della grande bonifica. Il fiume, però, non ha rappresentato solo una fonte distruttiva ma da sempre costituisce una risorsa preziosa per il settore primario e l'economia del Comune.

Il Comune di Berra, così come lo conosciamo oggi, è stato fondato nel 1908 a seguito del frazionamento del comune di Copparo ed è adiacente ai Comuni veneti di Ariano Polesine, Corbola e Villanova Marchesana.

Il territorio di Ro è situato a sud del fiume Po, il quale è stato causa nel passato di una lunga storia di alluvioni e straripamenti. Il Comune di Ro è nato nel 1908 a seguito della sopra citata divisione del Comune di Copparo e si trova più ad ovest rispetto all'adiacente Comune di Berra, collocandosi al confine con il territorio comunale di Ferrara, Copparo e la provincia di Rovigo.

Il contesto geografico e demografico

Entrambi i Comuni sono serviti dalle strade provinciali Sp12 (Berra) e Sp14 (Ro); i centri abitati sono serviti da mezzi pubblici e da una stazione ferroviaria situata a Polesella. Le principali frazioni del Comune di Berra sono Cologna (22,87 kmq) e Serravalle (30,00 kmq), mentre le frazioni di Ro sono Alberone, Guarda, Ruina e Zocca.



Fonte: www.google.it/maps

Il contesto demografico e sociale

Di seguito sono riportati i dati relativi alla popolazione dei due Comuni in esame, con riferimento all'estensione territoriale, al fine di determinarne la densità per chilometro quadrato.

Comuni	kmq	Popolazione al 2017	Densità per kmq
Berra	68,64	4.785	69,71
Ro	43,06	3.247	80,46
Totale	111,703	8.032	150,17

Fonte: www.comuneberra.gov.it e www.comune.ro.fe.it

Andando nello specifico è rilevante analizzare dal punto di vista territoriale le distanze tra i capoluoghi dei Comuni e le loro frazioni. In particolare la distanza tra i Comuni di Berra e del Comune di Ro è di 20,2 km e il tempo di percorrenza è di circa 25 minuti. Ciò imporrà l'effettuazione di scelte in merito alla collocazione dei centri direzionali di coordinamento dei servizi, alla necessità di sportelli polifunzionali presso entrambi i Comuni e alla necessità di connessione digitale tra i centri direzionali e gli sportelli onde evitare fenomeni di marginalizzazione dei servizi.

DISTANZE (km)	Berra	Cologna	Serravalle	Alberone	Guarda	Ruina	Zocca	Ro
Berra		7.9	6.2	12.8	16	22.9	21.3	20.2
Cologna	7.9		13.7	5.3	8.7	15.3	13.8	12.7
Serravalle	6.2	13.7		18.7	22	27.7	27.2	26.1
Alberone	12.8	5.3	18.7		4.1	10.1	8.6	7.5
Guarda	16	8.7	22	4.1		9.1	5.6	4.1
Ruina	22.9	15.3	27.7	10.1	9.1		4.3	5.3
Zocca	21.3	13.8	27.2	8.6	5.6	4.3		1.4
Ro	20.2	12.7	26.1	7.5	4.1	5.3	1.4	

Fonte: Elaborazione dati ViaMichelin (www.viamichelin.it)

La popolazione residente nei Comuni di Berra e Ro, all'1 gennaio 2017, risultava rispettivamente di 4.785 e 3.247 abitanti. Il Comune fuso potrebbe contare quindi 8.032 abitanti, di cui il 59,6% provenienti da Berra e il 40,4% di popolazione roese.

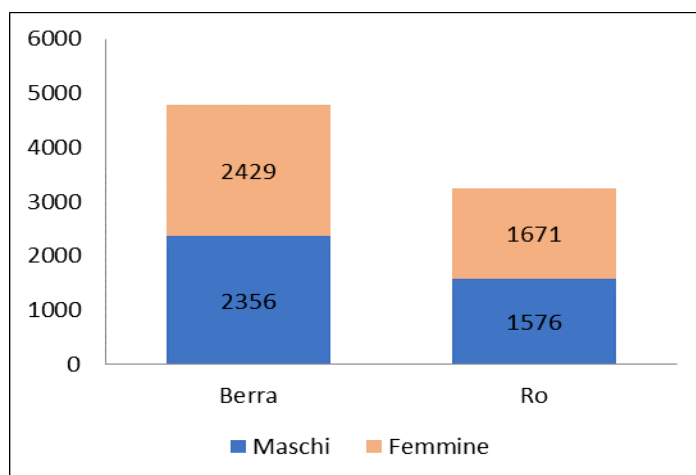
Il nuovo Comune diventerebbe il dodicesimo Comune più grande della provincia di Ferrara, dopo Fiscaglia.

COMUNI	RESIDENTI 1° Gennaio	NATI	MORTI	ISCRITTI			TOTALE	COMUNI	CANCELLATI				RESIDENTI 31 Dicembre 2016
				Da altri Comuni	Da Estero	Altri			Per altri Comuni	Per l'estero	Altri	TOTALE	
Argenta	21.851	142	317	463	122	48	633	Argenta	515	71	82	668	21.641
Berra	4.870	16	93	85	32	6	127	Berra	124	3	8	135	4.735
Bondeno	14.655	92	260	239	96	29	364	Bondeno	274	60	77	411	14.440
Cento	35.686	285	385	784	186	81	1.051	Cento	730	123	202	1.055	35.582
Codigoro	11.999	45	203	212	66	37	315	Codigoro	241	24	39	304	11.852
Comacchio	22.566	113	250	472	96	73	641	Comacchio	547	35	119	701	22.369
Copparo	16.567	54	246	303	51	26	380	Copparo	297	27	3	327	16.428
Ferrara	133.155	845	1.781	1.974	834	317	3.125	Ferrara	2.338	388	609	3.335	132.009
Fiscaglia	9.118	50	146	226	69	4	299	Fiscaglia	215	36	39	290	9.031
Formignana	2.785	8	36	56	9	2	67	Formignana	83	4	6	93	2.731
Goro	3.798	12	42	53	4	0	57	Goro	61	3	0	64	3.761
Jolanda di Savoia	2.985	13	47	97	22	5	124	Jolanda di Savoia	119	4	29	152	2.923
Lagosanto	4.908	32	64	119	13	6	138	Lagosanto	133	7	0	140	4.874
Masi Torello	2.341	9	32	57	13	0	70	Masi Torello	58	1	10	69	2.319
Mesola	6.929	34	96	116	12	8	136	Mesola	126	11	14	151	6.852
Mirabello	3.266	17	47	66	20	15	101	Mirabello	141	13	21	175	3.162
Ostellato	6.200	29	98	131	32	5	168	Ostellato	151	12	7	170	6.129
Poggio Renatico	9.852	87	96	301	49	23	373	Poggio Renatico	282	34	31	347	9.869
Portomaggiore	11.841	61	165	246	72	25	343	Portomaggiore	228	32	64	324	11.756
Ro	3.247	12	44	110	21	2	133	Ro	81	3	17	102	3.245
Sant'Agostino	6.853	54	67	190	33	22	245	Sant'Agostino	202	12	29	243	6.842
Tresigallo	4.493	17	73	144	15	6	165	Tresigallo	154	7	7	168	4.434
Vigarano Mainarda	7.694	40	114	203	19	5	227	Vigarano Mainarda	219	12	26	257	7.590
Voghiera	3.777	10	56	99	14	5	118	Voghiera	99	6	8	113	3.736
PROVINCIA	351.436	2.077	4.758	6.750	1.900	750	9.400	PROVINCIA	7.418	928	1.447	9.793	348.362

Fonte: Relazione sulle informazioni statistiche ed economiche della provincia di Ferrara 2017 (CCIAA Ferrara)

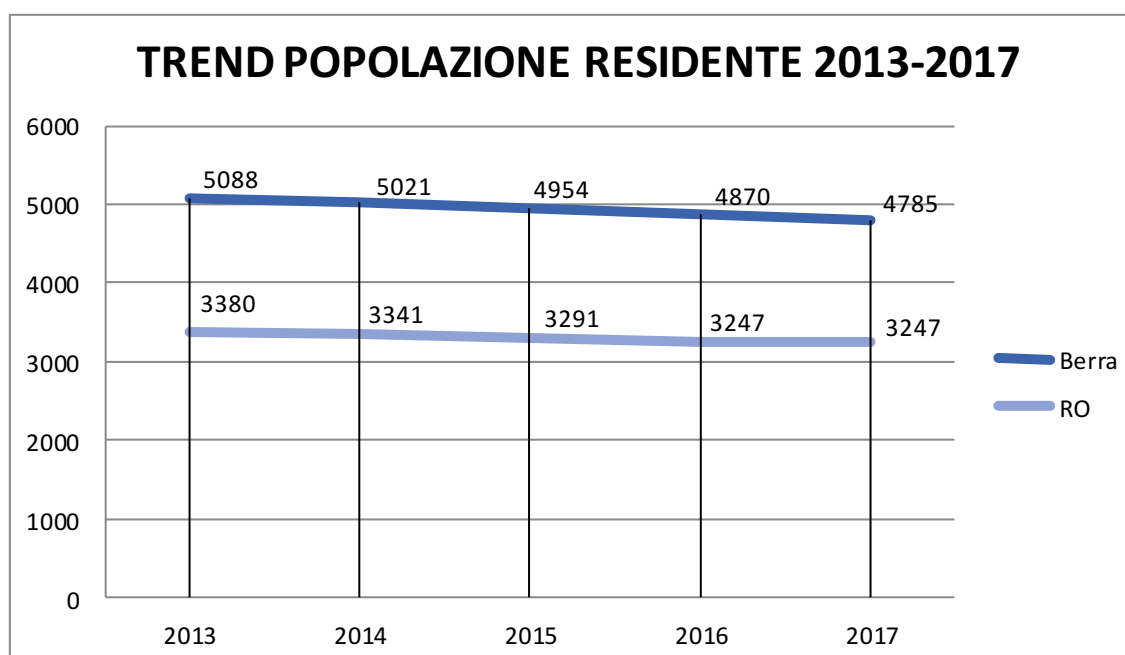
Come possiamo vedere dalla tabella, costruita con i dati tratti dalla “Relazione sulle informazioni statistiche ed economiche della provincia di Ferrara 2017”, elaborata dalla CCIAA di Ferrara, il differenziale tra nuovi nati e morti si mantiene negativo all'interno dei Comuni di Berra e Ro, segno di come le nuove nascite faticino a coprire i decessi delle persone residenti. Un dato in controtendenza è fornito, poi, dal differenziale appena positivo tra iscritti e cancellati all'anagrafe del Comune di Ro, tale saldo (+21 persone) compensa quasi completamente il differenziale tra nati e deceduti. Per quanto riguarda Berra il saldo è pari a -8 e aggrava l'emorragia demografica tra nati e deceduti.

L'età media dei residenti è di 52,0 anni a Berra e di 50,9 a Ro, con una prevalenza di residenti di sesso femminile in entrambi i Comuni.



Fonte: demo.istat.it

Dal 2013 a gennaio 2017 la popolazione residente ha subito una diminuzione del -3,03% nel Comune di Berra e del 1,33% nel Comune di Ro.



Fonte: demo.istat.it

Dall'analisi anagrafica della popolazione si evince che entrambi i Comuni hanno percentuali di età omogenee: particolarmente rilevante risulta l'intervallo 30 – 54 anni che rappresenta il 30,7% dei residenti nel Comune di Berra e il 31,7% dei residenti del Comune di Ro. Tuttavia la fascia d'età con la più alta percentuale di popolazione del nuovo Comune sarà la fascia over 65, che costituirà il 31,4% dei residenti del Comune fuso.

Fasce età	Comune di Berra	Comune di Ro	Totale
0 - 29	897	642	1.539
30 – 54	1468	1030	2.498
55 – 65	894	578	1.472
+ 65	1526	997	2.523

Fonte: demo.istat.it

In sintesi, al fine del processo di fusione dei due Comuni, dal punto di vista demografico vi è un'equilibrata divisione tra la popolazione sotto i 55 anni e sopra i 65 anni, con una prevalenza di residenti di sesso femminile.

Relativamente alla popolazione straniera, all'1 gennaio del 2017, si rileva una percentuale maggiore nel Comune di Berra (8,51% dei residenti), rispetto al Comune di Ro (6,13% dei residenti). La percentuale di stranieri riguarda in prevalenza cittadini provenienti, in ordine decrescente da Serbia, Marocco, Romania e Cina. Emerge una concreta omogeneità delle dinamiche socio-demografiche dei due Comuni, un dato positivo e rilevante al fine di adottare politiche unificate nella tutela della persona e della Comunità.

Il contesto economico

Andando ad analizzare il contesto economico, si prende in considerazione la distribuzione delle imprese produttive all'interno del territorio dei Comuni di Berra e Ro, inquadrata nell'ambito provinciale ferrarese.

COMUNI	SOCIETA' DI CAPITALE				SOCIETA' DI PERSONE				IMPRESE INDIVIDUALI			
	Registr.	Attive	Iscriz.	Cess.(*)	Registr.	Attive	Iscriz.	Cess.(*)	Registr.	Attive	Iscriz.	Cess.(*)
Argenta	221	164	9	3	379	331	10	27	1.360	1.342	66	118
Berra	43	35	1	0	84	69	4	6	365	355	15	18
Bondeno	204	167	8	8	312	258	5	16	971	945	58	59
Cento	692	564	50	21	661	557	13	26	1.948	1.904	141	198
Codigoro	136	104	11	7	262	226	4	16	769	748	49	50
Comacchio	512	387	33	19	812	599	23	46	1.811	1.731	142	162
Copparo	153	125	10	6	287	246	3	20	1.068	1.040	50	84
Ferrara	3.301	2.519	190	131	2.532	2.049	73	183	6.648	6.450	466	518
Fiscaglia	16	13	0	0	39	34	0	0	156	151	9	12
Formignana	24	19	4	0	41	33	0	5	217	208	7	18
Goro	58	43	6	2	85	58	5	4	291	284	24	23
Jolanda di Savoia	33	25	3	1	41	37	1	4	167	165	4	14
Lagosanto	-	-	-	-	1	1	0	0	1	1	0	0
Masi Torello	94	66	4	1	129	99	7	5	683	680	28	61
Massa Fiscaglia	-	-	-	-	2	2	0	0	0	0	1	1
Mesola	65	50	3	2	57	45	0	3	182	173	6	13
Migliarino	71	54	5	3	113	90	3	2	396	387	21	36
Migliaro	102	75	5	2	123	102	4	4	585	567	39	54
Mirabello	139	101	10	11	223	186	5	13	697	682	34	54
Ostellato	34	23	3	1	53	45	1	0	238	235	12	6
Poggio Renatico	125	106	6	9	109	81	1	2	377	368	27	26
Portomaggiore	77	58	3	4	99	82	0	4	423	414	16	31
Ro	42	31	2	3	77	63	0	3	302	299	10	15
Sant'Agostino	45	31	8	1	104	86	2	8	233	222	13	23
Trosigallo	35	19	1	2	73	57	3	8	1.095	1.089	22	51
Vigarano Mainarda	-	-	-	-	2	2	0	0	-	-	-	-
Voghiera	86	69	7	2	233	183	11	10	550	532	25	41
PROVINCIA	6308	4.848	382	239	6.933	5.621	178	415	21.533	20.972	1.285	1.686

Fonte: Relazione sulle informazioni statistiche ed economiche della provincia di Ferrara 2017 (CCLAA Ferrara)

Nella tabella possiamo vedere come la gran parte delle imprese situate nei Comuni di Berra e Ro siano “imprese individuali”. Nel 2016 si rileva per entrambi i Comuni un saldo negativo tra il numero di imprese iscritte e il numero di imprese cessate: 10 nuove iscrizioni a fronte di 15 cessazioni, sintomo di un territorio imprenditorialmente in affanno.

Il dato più preoccupante riguarda il Comune di Ro nel quale si rileva la costituzione di 2 società di capitali a fronte della cessazione di 3 società della medesima forma giuridica e la cessazione di 3 società di persone.

Relativamente al Comune di Berra, i trend sembrano più stabili: si rileva la costituzione di 1 società di capitali e nessuna cessazione; 4 nuove società di persone contro le 6 cessate e, infine, una diminuzione delle società individuali meno che proporzionalmente rispetto a Ro: 15 iscritte a fronte di 18 cessate.

Come si vede nella tabella seguente la composizione del tessuto produttivo del territorio, suddiviso secondo l'entità del capitale sociale delle imprese, risulta in gran parte composto da imprese con esiguo capitale sociale configurandosi come imprese individuali di piccolissime dimensioni.

Nel territorio di Ro, le imprese non presentano un capitale sociale maggiore del range 100.000 € - 250.000 €, mentre il tessuto produttivo di Berra sembra molto più strutturato presentando diverse imprese con capitale maggiore a 250.000 € e 2 imprese con capitale maggiore di 2.500.000 €.

COMUNI	Capitale assente	Fino a 10.000€	Da 10.000€ a 50.000€	Da 50.000€ a 100.000€	Da 100.000€ a 250.000€	Da 250.000€ a 500.000€	Da 500.000€ a 2.500.000€	Piu' di 2.500.000€	TOTALE
Argenta	1.238	306	243	47	31	7	12	6	1.890
Berra	352	42	49	11	3	4	5	2	468
Bondeno	912	182	220	32	36	10	13	1	1.406
Cento	1.775	482	616	87	75	16	17	11	3.079
Codigoro	699	150	173	31	18	6	10	5	1.092
Comacchio	1.485	519	619	99	45	13	9	12	2.801
Copparo	989	172	214	27	26	3	10	6	1.447
Ferrara	6.221	1.809	2.595	382	249	54	93	56	11.459
Fiscaglia	487	127	128	18	27	8	13	2	810
Formignana	153	23	20	3	2	1	2	0	204
Goro	1.043	52	96	4	7	1	1	4	1.208
Jolanda di Savoia	201	22	33	1	2	2	3	2	267
Lagosanto	242	53	78	8	2	3	4	1	391
Masi Torello	161	23	33	8	4	2	1	2	234
Mesola	628	98	102	19	11	2	2	4	866
Mirabello	154	49	48	11	8	1	1	2	274
Ostellato	375	62	72	10	7	5	12	3	546
Poggio Renatico	522	103	97	15	11	4	4	1	757
Portomaggiore	637	164	141	28	13	4	3	1	991
Ro	229	41	29	8	1	-	0	0	308
Sant'Agostino	349	64	115	17	10	4	7	2	568
Tresigallo	205	67	49	18	7	3	3	2	354
Vigarano Mainarda	373	74	87	12	10	2	5	1	564
Voghiera	295	41	45	11	8	5	2	0	407
PROVINCIA	19.725	4.725	5.902	907	613	160	232	127	32.391

Fonte: Relazione sulle informazioni statistiche ed economiche della provincia di Ferrara 2017 (CCLAA Ferrara)

Premessa la sostanziale omogeneità dei due Comuni relativamente ai contesti demografico, sociale ed economico, i dati riportano la seguente situazione:

- territori che invecchiano progressivamente: risultano fortemente auspicabili da un lato politiche di aggregazione e di assistenza alla popolazione over 65, e dall'altro politiche di incentivazione demografica e di attrazione abitativa;
- territori che hanno scarsa vitalità economica: risultano fortemente auspicabili politiche di supporto allo sviluppo dei talenti territoriali e politiche di stimolo all'imprenditoria giovanile innovativa.

Tutte le politiche rilevate risultano realizzabili più efficacemente in ottica strategica, in prospettiva unitaria e facendo massa critica delle risorse a disposizione e, soprattutto, per la partecipazione a bandi di finanziamento competitivi.

3.b) Il contesto istituzionale: l'Unione Terre e Fiumi e i servizi in essa conferiti

I Comuni di Berra e Ro fanno parte dell'“Unione Terre e Fiumi” che comprende, al momento dello studio, anche il Comune di Copparo e i Comuni di Tresigallo e Formignana (che stanno seguendo un percorso di fusione), mentre il Comune di Jolanda di Savoia è prossimo all'uscita l'1 gennaio 2018.



Tale Unione nasce dal Decreto Regionale n. 62 del febbraio 2000, istituita dal Presidente della Regione Emilia Romagna previa delibera dei Consigli Comunali dei 6 Comuni coinvolti che nel dicembre del 1999 sottoscrissero l'Atto Costitutivo dell'Associazione e il relativo regolamento.

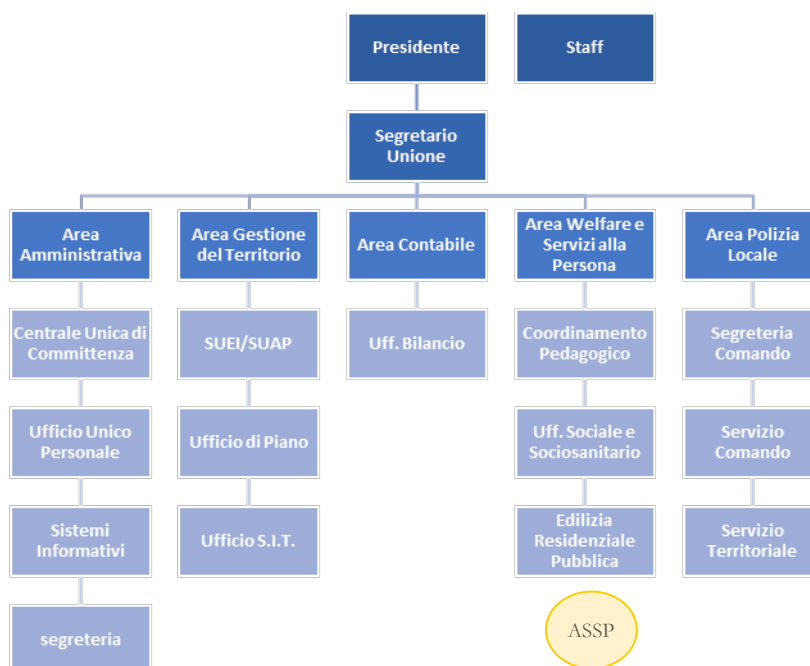
L'Unione si estende geograficamente su un territorio di 420 kmq totali, con una popolazione complessiva di oltre 37.000 abitanti.

“Nel novembre del 1999 i Consigli Comunali dei sei Comuni deliberano il Protocollo d'intesa per la costituzione dell'Associazione dei Comuni (legge regionale n. 3/1999). Nel mese di dicembre dello stesso anno tutti i Comuni approvavano e sottoscrivono l'Atto Costitutivo dell'Associazione e il relativo Regolamento. Il 9 febbraio 2000 il Presidente della Regione Emilia Romagna, (decreto n. 62 del 09/02/2000), dichiara istituita l'Associazione dei Comuni di Copparo, Berra, Jolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro; Copparo è il Comune capofila. In nove anni di esperienza associativa i Comuni membri hanno sottoscritto numerose convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi e sono state compiute significative esperienze di pianificazione - con il piano strategico ed il piano strutturale -, di collaborazione sociale e culturale - con i progetti Teatro ragazzi, Trasporto disabili, Osservatorio sulle Famiglie, Progetto Adolescenti - e progettato altre forme di estensione dei servizi associati. Il desiderio e la necessità di rafforzare l'esperienza associativa si sono concretizzati nel corso del 2009 con la decisione della Conferenza dei Sindaci di predisporre un progetto di riorganizzazione sovracomunale e successivamente di avviare il percorso di trasformazione da associazione a unione sottoponendo il progetto ai Consigli dei 6 Comuni membri. In seguito all'approvazione dei Consigli Comunali la Conferenza dei Sindaci ha individuato un gruppo tecnico incaricato di predisporre convenzioni, progetti di organizzazione, regolamenti ed ogni altro atto necessario alla nascita ed al raggiungimento della piena operatività dei servizi conferiti. Il 1 dicembre 2009 si concretizza il passaggio da Associazione a Unione e si costituisce l'Unione dei Comuni Terre e Fiumi.” (www.unioneterrefiumi.fe.it).

Gli organi dell'Unione Terre e Fiumi sono:

- la Giunta, costituita dai Sindaci dei sei Comuni;
- il Presidente, nominato nell'ambito dei componenti della Giunta,
- il Consiglio, formato da 30 Consiglieri nominati dai Consigli comunali dei sei Comuni dell'Unione e il suo Presidente, nominato dal Consiglio dell'Unione.

Di seguito verrà fornita una breve descrizione dei servizi conferiti all'Unione Terre e Fiumi (schematizzati nella figura sottostante), ad eccezione dell'Area Contabile, che si occupa esclusivamente della gestione finanziaria dell'Ente.



Fonte: www.unioneterrefiumi.fe.it

Area Amministrativa

L'Area "Amministrativa" dell'Unione Terre e Fiumi è articolata in tre servizi incaricati di svolgere attività per conto di tutti e sei i Comuni associati; a questi si aggiunge il servizio segreteria che svolge funzioni esclusivamente per l'ente Unione ma che non risulta ad oggi conferito. I tre servizi sopra citati sono i seguenti:

- 1) *Centrale Unica di Committenza (CUC);*
- 2) *Ufficio Unico Personale;*
- 3) *Sistemi informatici e telematici.*

Ognuno di essi fa capo al Dirigente d'Area, che assume inoltre compiti gestionali puntuali e diretti nell'Ufficio Unico Personale e nei Sistemi informatici e telematici. A differenza dell'Ufficio Unico Personale e dei Sistemi informatici e telematici, la Centrale Unica di Committenza e l'Ufficio Segreteria dell'Unione rientrano nella gestione di una P.O. dedicata per ognuno di essi.

Per ciascuno dei servizi associati sono state stipulate le relative convenzioni; la più recente è quella relativa alla Centrale Unica di Committenza, stipulata al termine dell'anno 2014, mentre le convenzioni riguardanti l'Ufficio Unico Personale e i Sistemi informatici e telematici risalgono all'anno 2013, con validità correlata alla durata dell'Unione stessa.

Da sottolineare il fatto che l'Unione Terre e Fiumi non cura direttamente la redazione dei contratti, che invece vengono predisposti dal Comune di Copparo.

Area Gestione del Territorio

L'Area "Gestione del Territorio" dell'Unione Terre e Fiumi è composta interamente da servizi che svolgono attività a favore di tutti e sei i Comuni associati. I tre servizi che compongono l'area sono:

- 1) *S.U.E.I./S.U.A.P.*;
- 2) *Ufficio di Piano*;
- 3) *Ufficio S.I.T. (Sistema Informativo Territoriale)*.

Nella convenzione stipulata per il passaggio delle funzioni di SUEI e SUAP è inoltre previsto il conferimento all'Unione del servizio di promozione turistica che, ad oggi, risulta in fase di studio per una sua adeguata strutturazione.

Si precisa che dalle 3 iniziali convenzioni quinquennali per il conferimento delle funzioni, nel 2015 si è provveduto a stipulare una convenzione unica a tempo indeterminato.

Area Welfare e Servizi alla Persona

L'Area "Welfare e Servizi alla persona" dell'Unione Terre e Fiumi si articola in tre servizi incaricati di svolgere per conto dei sei Comuni associati le funzioni relative al settore sociale e socio-sanitario, le funzioni di coordinamento pedagogico dei servizi relativa all'infanzia (bambini 0/6 anni) e la gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

I tre servizi sopra citati sono i seguenti:

- 1) *Ufficio Programmazione sociale e socio-sanitaria*;
- 2) *Coordinamento Pedagogico*;
- 3) *Edilizia Residenziale Pubblica*.

Per quanto riguarda la gestione dei servizi socio-assistenziali e delle prestazioni socio-sanitarie, l'Unione Terre e Fiumi si avvale dell'importante contributo dell'Azienda Speciale Servizi alla Persona (ASSP) che ha avviato la propria attività a partire dal 1/1/2008 ed è divenuta di proprietà dell'Unione che ne ha rilevato le quote dai singoli comuni, a partire dal 2010. La creazione dell'ASSP si colloca in un contesto in cui storicamente la volontà politica dei Comuni che costituiscono l'Unione "Terre e Fiumi" è sempre stata rivolta a gestire in forma associata le competenze istituzionali nel settore socio-assistenziale. In questo senso, l'azienda assicura interventi sociali alle persone residenti nel territorio che si trovano in situazioni di disagio ed abbandono o comunque in uno stato di bisogno individuale e/o familiare. L'ASSP, pertanto, può essere considerata come uno strumento per la messa in opera delle politiche sociali del territorio, sulla base del contratto di servizio vigente, avendo programmato e finanziato negli anni l'attivazione di servizi articolati, con attività di supporto a valenza territoriale, semi residenziale e residenziale.

Per ciascuno dei servizi associati sono state stipulate le relative convenzioni di durata quinquennale rinnovabile, relative alle funzioni in materia di coordinamento pedagogico (aprile 2010), alle funzioni sociali e socio-sanitarie (giugno 2010) e per la gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (agosto 2015).

Area Polizia Locale

L'Area di "Polizia locale" è esercitata in modalità convenzionata tra i sei Comuni appartenenti all'Unione Terre e Fiumi. Il servizio di Polizia Locale, conferito in Unione dal 2011, ha visto il trasferimento in Unione di tutto il personale. Un elemento caratterizzante di questo servizio rispetto agli altri svolti dai comuni, collegato alla presenza di uno specifico ed unico regolamento del Corpo, è rappresentato dal forte coordinamento organizzativo ed operativo.

L'area di Polizia Locale è suddivisa in due distinti Servizi:

- 1) *Servizio di Comando;*
- 2) *Servizio Territoriale.*

Dall'anno 2015 all'Area è stato assegnato anche il compito di coordinare le funzioni relative alla protezione civile.

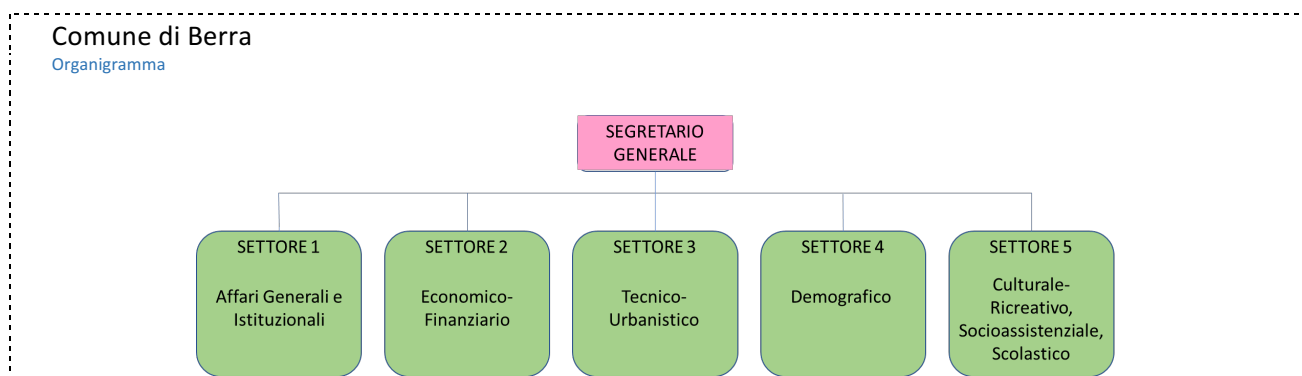
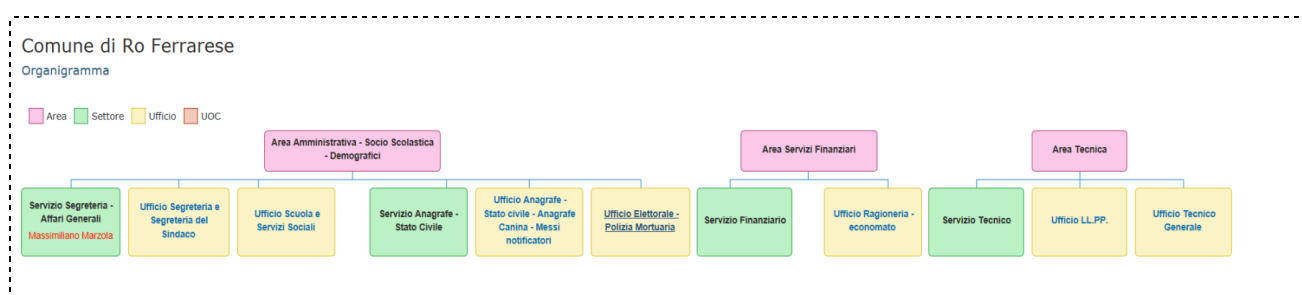
Per ciò che riguarda le dotazioni strumentali, il corpo di Polizia Locale è dotato di un parco mezzi composto da: una stazione mobile, veicoli conferiti dai comuni e veicoli nuovi per un totale di quindici automezzi.

3.c) Il contesto interno: organizzativo, professionale, economico-finanziario, digitale

Il contesto organizzativo

Come evidenziato dagli organigrammi dei Comuni di Berra e Ro, sotto riportati, la struttura dei due enti è piuttosto simile anche se presenta le seguenti differenze:

- l'organigramma del Comune di Ro è articolato in "Aree", "Settori" e "Uffici". Sono presenti Uffici riguardanti la Scuola e Servizi Sociali, mentre mancano gli Uffici dedicati alla Cultura e al tempo libero;
- l'organigramma del Comune di Berra è strutturato per "Settori", che a loro volta si ripartiscono in "Uffici". Si rileva poi la presenza del Settore Culturale-ricreativo, Socioassistenziale, assente nel Comune di Ro.



Fonte: www.unioneterrefiumi.fe.it

Il contesto professionale

Passando alla composizione delle risorse umane, si registra che il Comune di Ro presenta, nel mese di novembre 2017, numero 8 risorse umane, distribuite come nella seguente tabella:

Comune di Ro			
cat. Giur	cat. Econ.	ORE	MESI
Anagrafe, Stato Civile, elettorale			
C1	C5	36	12
Servizi finanziari			
C1	C5	36	10

Comune di Ro			
cat. Giur	cat. Econ.	ORE	MESI
Segreteria			
D1	D2	36	12
C1	C5	36	12
A1	A1	27	12
D1	D4	36	12
Servizio Tecnico			
C1	C2	36	12
D1	D4	36	12

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Il Comune di Berra può contare, nel mese di novembre 2017, su numero 16 risorse umane distribuite come nella seguente tabella:

Comune di Berra			
cat. Giur	cat. Econ.	ore	mesi
Segreteria			
B1	B5	36	12
C1	C3	36	12
Anagrafe			
D1	D5	36	12
C1	C4	36	12
Culturale, sociale, scolastico			
C1	C2	36	12
C1	C1	36	10,0
Servizi finanziari			
D3	D4	36	12
C1	C1	36	12
C1	C5	36	12
Servizio tecnico			
D1		36	8
C1	C3	36	12
B3	B3	36	12
B1	B5	36	12
B1	B5	36	12
B3	B3	36	12
B3	B3	36	12

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Confrontando la distribuzione delle risorse umane nei due Comuni, si notano alcune differenze:

- *Servizio Anagrafe*: nel Comune di Ro sono presenti in organico 4 persone contro le 2 del Comune di Berra;
- *Servizi tecnici*: nel Comune di Berra è presente una risorsa umana in più e una squadra di cantonieri di 5 persone che si occupa di manutenzione e viabilità.

La fusione dei due Comuni potrebbe dare vita ad importanti sinergie che consentirebbero di risolvere le attuali carenze organizzative e professionali.

Il contesto economico-finanziario

Indicatori geo-referenziati per l'anno 2015

Tramite gli indicatori geo-referenziati della Regione Emilia Romagna, disponibili sul sito dell'ente alla sezione Finanza del territorio (sasweb.regione.emilia-romagna.it/SASFinanzaTerritorio/pagine/comuni/Mappe.jsp), sono stati ottenuti dati significativi per realizzare un'analisi economico-finanziaria dei Comuni di Berra e Ro.

Entrate correnti pro capite: l'indicatore definisce gli accertamenti correnti pro-capite ovvero le risorse finanziarie per abitante destinate al funzionamento della struttura amministrativa comunale e alla fornitura di servizi ai cittadini. Essendo depurato dagli effetti legati alla dimensione demografica, tale indicatore garantisce l'omogeneità nel confronto tra Comuni.

Comune	Entrate correnti pro capite
BERRA	679,15
COPPARO	770,74
FERRARA	1.113,60
FORMIGNANA	634,86
RO	779,85
TRESIGALLO	702,54

Fonte: sasweb.regione.emilia-romagna.it/SASFinanzaTerritorio/pagine/comuni/Mappe.jsp

L'indicatore mostra come i due Comuni presentino una diversa capacità di accertamento in relazione agli abitanti: nel Comune di Ro si hanno, infatti, ottimi valori e tra i più alti dei Comuni dell'Unione, mentre il Comune di Berra risulta più in affanno, con solo 679 € di entrate correnti pro-capite.

Entrate tributarie pro capite: l'indicatore definisce gli accertamenti per abitante derivanti dal gettito dei tributi comunali ed esprime lo sforzo fiscale gravante su ciascun cittadino ossia, in altri termini, il prezzo pagato dai cittadini per usufruire dei servizi forniti e di cui risultano utenti. L'indicatore risente del passaggio di quote tra il Titolo I e II del bilancio (compartecipazione IRPEF, ICI) e dal 2011 della fiscalizzazione dei trasferimenti (e dell'introduzione della compartecipazione all'IVA). Essendo depurato dagli effetti legati alla dimensione demografica, tale indicatore garantisce l'omogeneità nel confronto tra Comuni.

Comune	Entrate tributarie pro capite
BERRA	499,33
COPPARO	483,13
FERRARA	855,09
FORMIGNANA	540,40
RO	580,36
TRESIGALLO	514,64

Fonte: sasweb.regione.emilia-romagna.it/SASFinanzaTerritorio/pagine/comuni/Mappe.jsp

All'interno dei Comuni analizzati sono rilevabili forti differenze nelle entrate tributarie pro-capite. Tali discrepanze possono essere frutto di scelte politiche fiscali differenti (basate su aliquote, applicazione differenziata della TASI, livello tariffario della TARI, ecc.).

Ancora una volta Ro si rivela il Comune con le entrate tributarie più elevate all'interno del territorio dell'Unione, di contro Berra si ferma a 499 € di entrate tributarie pro-capite, inferiori di ben 80 € rispetto a Ro.

La gestione unitaria delle entrate dei Comuni di Berra e Ro, nell'ambito del Comune fuso, consentirebbe notevoli margini di miglioramento nella capacità di accertamento dei tributi comunali, della partecipazione al recupero dell'evasione fiscale e dell'omogeneizzazione dei connessi regolamenti. Ciò sarebbe valutato positivamente dagli utenti e dalle categorie economiche, apportando, oltre a maggior efficienza nella riscossione delle entrate, una migliore uniformità territoriale nell'interpretazione delle norme, nella semplicità di applicazione e nel miglior rapporto con l'utenza. Tutto ciò permetterebbe una migliore efficienza amministrativa e conseguentemente una maggior capacità di risposta al cittadino, con margini di abbassamento nel tempo delle aliquote ai cittadini.

Entrate extratributarie pro capite: l'indicatore definisce i proventi (accertamenti) per abitante delle entrate extratributarie, ossia derivanti dalla gestione dei servizi comunali e del patrimonio dell'Ente, da interessi su anticipazioni o crediti, utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società e proventi extratributari diversi. Essendo depurato dagli effetti legati alla dimensione demografica, tale indicatore garantisce l'omogeneità nel confronto tra Comuni.

Comune	Entrate extratributarie pro capite
BERRA	141,22
COPPARO	162,51
FERRARA	180,65
FORMIGNANA	62,04
RO	143,49
TRESIGALLO	121,78

Fonte: sasweb.regione.emilia-romagna.it/SASFinanzaTerritorio/pagine/comuni/Mappe.jsp

Entrambi i Comuni di Berra e Ro presentano un importo relativo alle entrate extratributarie pro-capite simile (circa 140 €), segno di come le entrate di servizi siano sostanzialmente comparabili.

Il contesto digitale

I due Comuni utilizzano lo stesso software gestionale: "Halley Veneto Srl": ciò faciliterebbe l'interscambio di informazioni derivanti dalla fusione dei servizi offerti. Si segnala, inoltre, una differenza tra i due Comuni rispetto alla sezione "Amministrazione Trasparente": in particolare quella di Ro presenta delle sotto-sezioni incomplete e non aggiornate (si segnala la mancanza del Rendiconto Consuntivo 2016). Ciò deve porre l'attenzione su una gestione più attenta all'accesso sulle informazioni digitali da parte dei soggetti esterni alle due amministrazioni (cittadini o *stakeholder*).

La fusione dei comuni di Berra e Ro, potrebbe portare ad un efficientamento delle procedure di digitalizzazione e di trasparenza dei servizi, contribuendo ad un utilizzo più adeguato delle risorse economiche ed organizzative disponibili.

4) ANALISI DEI SERVIZI NON CONFERITI DEI COMUNI IN FUSIONE E POSSIBILI VANTAGGI DALLA FUSIONE

4.a) Lo schema espositivo

La presente analisi si riferisce ai soli servizi non conferiti dai Comuni in fusione nell'ambito dell'Unione Terre e Fiumi, mentre rispetto a quelli già conferiti in essa si ipotizza una continuità istituzionale ed organizzativa:

- ❖ Servizio affari generali e istituzionali;
- ❖ Servizio cultura, sport e tempo libero;
- ❖ Servizi educativi;
- ❖ Servizi finanziari;
- ❖ Servizi tecnico;
- ❖ *Nuovo* Servizio Programmazione, Controllo e Valutazione.

I risultati della ricerca su ognuno dei Servizi/Uffici in oggetto verrà di seguito esposta secondo il seguente schema:

I) La salute organizzativa e professionale del servizio

L'organigramma

Le attività

Il personale

II) La salute economico-finanziaria del servizio

La spesa del servizio, con particolare riferimento al personale

III) L'efficienza e l'efficacia del servizio

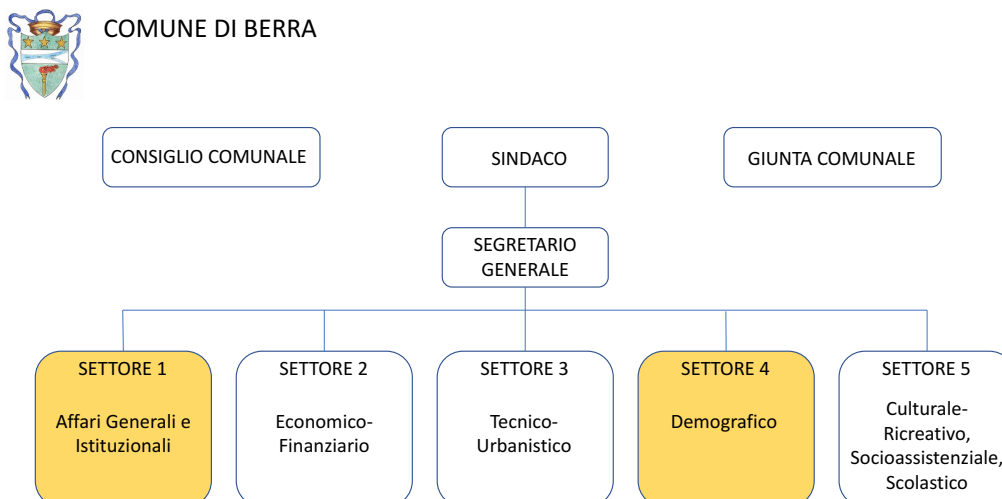
IV) I possibili vantaggi dalla fusione dei Servizi/Uffici

4.b) Il “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

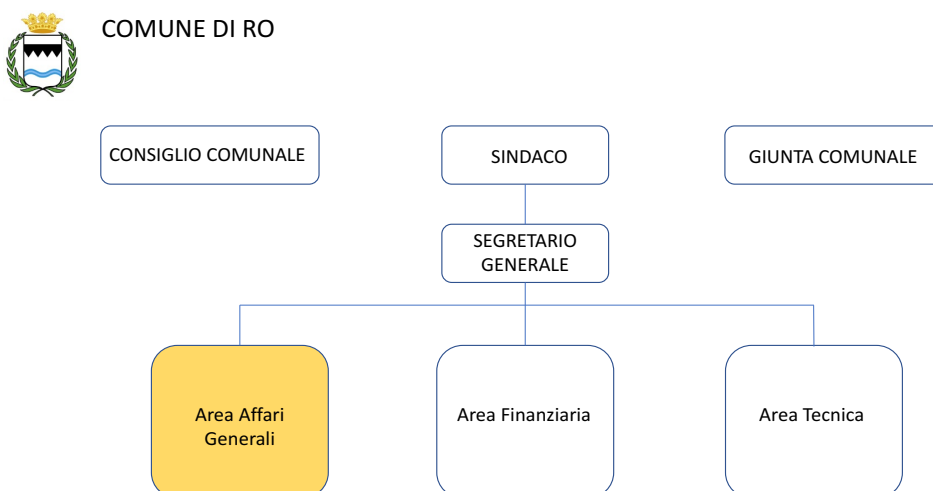
I) La salute organizzativa e professionale del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

La salute organizzativa e professionale verrà illustrata attraverso la presentazione dell’organigramma, delle attività e del personale del Servizio in oggetto.

L’organigramma del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Le attività del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

In questo paragrafo verranno prese in considerazione le seguenti macro-attività:

- protocollo e archivio;
- produzione atti;
- servizi demografici;
- servizi elettorali.

Tali attività nel Comune di Ro vengono svolte interamente dall’Area “Affari Generali”, a differenza del Comune di Berra che utilizza un assetto organizzativo che prevede una suddivisione tra il Settore “Affari Generali” e quello “Demografico”, quest’ultimo preposto allo svolgimento delle ultime due attività in elenco. Di contro, il Comune di Ro, ha incluso nell’Area AAGG l’ufficio “Scuola e Servizi sociali”, mentre Berra ha optato per includere il Settore “Culturale-ricreativo, socio assistenziale e scolastico”. Per ragioni di omogeneità e comparabilità tra i due enti si è deciso di affrontare insieme le attività elencate facendo riferimento agli “Affari Generali”, posto che sarà poi demandata ai futuri amministratori la scelta dell’articolazione organizzativa.

Il personale del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

Il personale degli Affari generali dei due Comuni, a novembre 2017, può essere rappresentato tramite la seguente tabella:

Enti	N. addetti/uomo	Incarico P.O.	Dirigente	D1/D5	D1/D4	D1/D2	C5	C4	C3	C1	B1/B5	A1
Berra	4	1		1				1	1		1	
Ro	5	1			1	1	2					1
Totale	9	2	0	1	1	1	2	1	1	0	1	1

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

In entrambi gli Enti è presente una Posizione Organizzativa”; si segnala che nel caso di Berra tale figura, oltre ad avere la responsabilità del settore Affari generali e di quello Demografico, ricopre anche il ruolo di responsabile del Settore “Culturale-ricreativo, socio assistenziale e scolastico”.

Nelle tabelle che seguono sono riassunti i carichi di lavoro delle figure che nei due Enti si occupano delle attività prese in esame, suddivise nelle macro-attività di: protocollo e archivio, produzione atti, servizi demografici, servizi elettorali, altro.

Lo scollamento tra il numero di personale adibito in ogni Ente, 4 nel Comune di Berra e 5 in quello di Ro, e il valore di “Full Time Equivalent” o Tempo pieno equivalente (FTE)¹, rispettivamente 3,75 FTE e 4,01 FTE, è dato dal fatto che a Berra, come detto pocanzi, la PO ha la responsabilità anche di altre attività, mentre per Ro il differenziale è dato dal fatto che vi è un’unità di personale part-time e che altre due unità (tra cui la PO) si occupano anche dei servizi scolastici, sociali e di associazionismo.

¹ Il *Full Time Equivalent* è una misura convenzionale utilizzata per quantificare e comparare lo sforzo lavorativo. 1 FTE corrisponde ad una risorsa di personale che lavora a tempo pieno per un anno (circa 220 giorni, ovvero 365 giorni esclusi sabati, domeniche, ferie e festività).

Personale		Protocollo e archivio			Ore	Produzione atti				Ore	Servizi demogr.	Ore	Servizi elett.	Ore	Altro						Ore	Settore Culturale-ricr., socio assist. e scolastico		
Cognome e nome	Cat	Prot. oc. atti	Publ. atti su albo	Notifiche		Prod. determin. e determin. naz	Prod. ordinanze	Prod. decreti	Organi istituz.						concess. Cimit.	Anagrafe Canina	gest. sito istituz.	Fiere e mercati	coord/dirr. AAG Ge istituz	Sorveglianza su scuolabus				
BERRA	POLLASTRI Michele (PO)	D5	1,25%	0,5%	0,5%	10%	0,5%	0,5%	0,8%	56	35%	217	15,00%	135	3%	1%	1%	3%	5%	0%	65	25%		
	ROSSINI Angela	C4	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3	100%	1	0%	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
	FERRETTI Emanuela	C3	30%	2%	15%	8%	1%	2%	12%	3	0%	1	0%	1	10%	8%	2%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	BENASCUTTI Andrea	B5	50%	0%	15%	0%	0%	0%	0%	3	0%	1	0%	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	35%	0%	0%	0%
TOT	4	81,25%	2,50%	30,50%	2396	18,00%	1,50%	2,50%	12,80%	563	135,00%	2171	15,00%	1351	12,50%	8,50%	2,50%	12,50%	5,00%	35,00%	659	25,00%		
		1,14 FTE			0,35 FTE				1,35 FTE		0,15 FTE		0,76 FTE						3,75 FTE	0,25 FTE				

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Personale		Protocollo e archivio					Ore	Produzione atti				Ore	Servizi demograf. Elettorale	Ore annue	Servizi elettorali	Ore	servizi scolastici, sociali Associazionismo							
Cognome e nome	Cat	Protocollo atti	Pubblicaz. atti su albo	Notifiche	Deposito atti	Segr. Sindaco		Produzione determinate e determinate	Produzione ordinanze	Produzione decreti	Proposte Giunta - Consiglio													
RO	MARZOLA Massimiliano (PO)	D4	5%	5%	0%	0%	0%	40%	5%	5%	15%	3%		12%		10%								
	GAMBERONI Aurora	C5	20%	0%	0%	0%	50%	5%	5%	5%	5%	0%		10%		0%								
	PEVERATI Francesca	D2	5%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	0%	1%	49%		40%		0%								
	GRILLANDA Maria Cristina (P.T. 27 h)	A1	40%	20%	20%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	5%		5%		0%								
	BRUGNOLI Licia	C5	1%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	5%	0%		10%		64%								
	TOT	5	71,00%	25,00%	20,00%	10,00%	50,00%	26	70,00%	10,00%	10,00%	26,00%	168	5	57,00%	896,46	77,00%	1218,1	74,00%					
								1,53 FTE						1,16 FTE						0,56 FTE		0,76 FTE	4,01 FTE	0,74 FTE

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

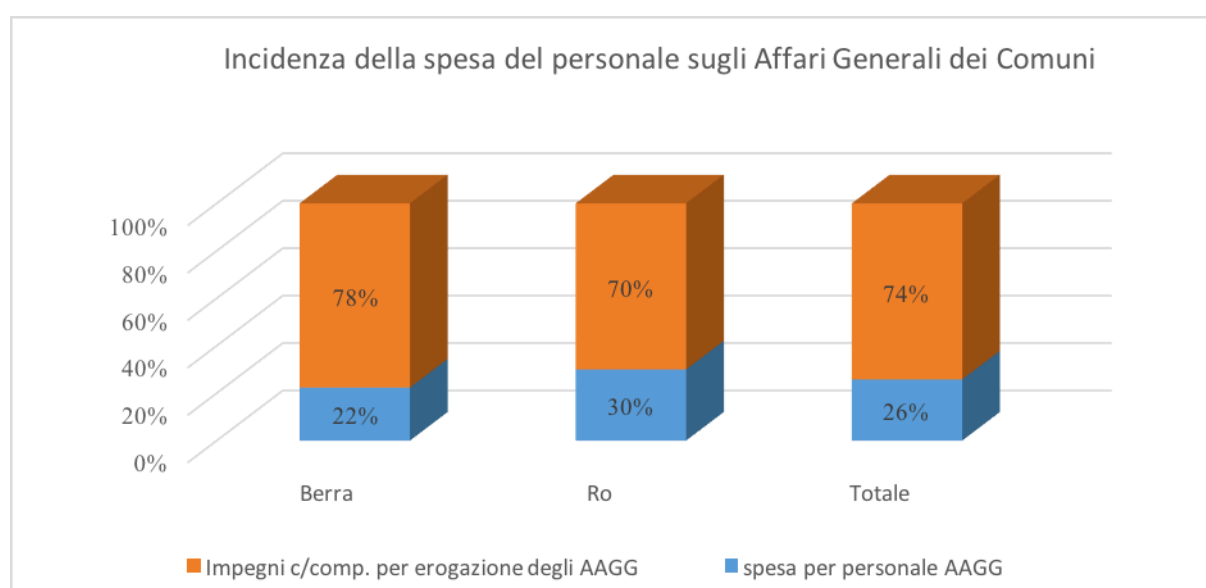
II) La salute economico-finanziaria del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

La spesa del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”, con particolare riferimento al personale

Di seguito verrà analizzata la spesa del personale degli Affari Generali dei Comuni di Berra e Ro:

Enti	Dipendenti negli AAGG	Impegni c/comp. degli AAGG	spesa per personale	spesa media per singolo dipendente degli AAGG	spesa per personale AAGG	Impegni c/comp. degli AAGG	spesa degli AAGG
Berra	4	418.083,58 €	120.465,64 €	30.116,41 €	22%	78%	538.549,22 €
Ro	5	310.304,42 €	132.990,35 €	26.598,07 €	30%	70%	443.294,77 €
Totale	9	728.388,00 €	253.455,99 €	28.161,78 €	26%	74%	981.843,99 €

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro



Scomponendo l'ammontare degli impegni delle attività analizzate ed evidenziando la spesa del personale in esse impiegato, notiamo come quest'ultima incida in maniera simile sulla spesa totale dei Comuni in esame. L'incidenza percentuale maggiore della spesa di personale è registrata relativamente al Comune di Ro con un valore del 30%, il Comune di Berra presenta una percentuale (22%) più contenuta ma comparabile a quella del Comune di Ro. Si segnala che tale valore inferiore è in parte dovuto anche al pensionamento di due unità di personale, attualmente ancora in servizio.

III) L'efficienza e l'efficacia del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

Nelle tabelle che seguono sono riportati gli indicatori relativi alle performance di efficienza e di efficacia per gli anni 2015 e 2016 delle principali attività afferenti agli Affari Generali prese in esame in questo paragrafo, aggregati per macro categorie; nelle ultime due colonne vengono invece stati riportati i valori frutto della somma dei valori dei due Enti.

SERVIZI GENERALI											
MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA		RO		BERRA		RO		COMUNE FUSO	
		2015	eventuali osservazioni	2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	2016
Protocollo e archivio – Produzione atti	n° totale atti protocollati (entrata/uscita)	8.604	dei quali 259 interni	7.550		8.519	dei quali 379 interni	7.914		16.154	16.433
	n° atti protocollati in uscita	1.854		1.406		1.760		1.634		3.260	3.394
	n° atti pubblicati albo	112			Dato non disponibile	128		452		non rilevabile	580
	n° notifiche	204		127		232		136		331	368
	n° delibere di Consiglio	47		62		46		54		109	100
	n° delibere Giunta	78		67		80		90		145	170
	n° determine / determinazioni	464		275		590		276		739	866
	n° ordinanze	21		12		30		8		33	38
	n° decreti	11		3		9		13		14	22
	Spesa per gettoni di presenza dell'organo politico	759.16 €		692.77 €		705.12 €		294.19 €		1.452	999

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

SERVIZI DEMOGRAFICI ED ELETTORALI

MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA		RO		BERRA		RO		COMUNE FUSO	
		2015	eventuali osservazioni	2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	2016
Gestione anagrafe e stato civile	N. eventi registrati nel registro stato civile	161		114		151		91		275	242
	N. sezioni allestite nell'anno	0	dato riferito a sezioni elettorali allestite in occasione di tornate elettorali	4		8	dato riferito a sezioni elettorali allestite in occasione di tornate elettorali	4		4	8
	N. carte identità inclusi rinnovi	655		456		631		462		1.111	1.093
	N. variazioni anagrafiche	474	somma di iscrizioni, cancellazioni, variazioni. Indirizzo famiglie, con esclusione altre posizioni anagrafiche variate	35		459	somma di iscrizioni, cancellazioni, variazioni. Indirizzo famiglie, con esclusione altre posizioni anagrafiche variate	41		509	500
	N. statistiche annuali	8		9		9		8		17	17
	N. statistiche mensili	11		11		11		11		22	22
	N. aggiornamento liste leva (iscrizioni)	14		10		21		10		24	31
	N. iscrizioni anagrafiche	108		66		127		88		174	215
	N. cancellazioni anagrafiche	117		81		135		64		198	199
	N. cambi via	105		37		70		19		142	89
	N. corrispondenza (certificati)	1.670	stimato sui diritti di segreteria incassati	820		1.510	stimato sui diritti di segreteria incassati	835		2.490	2.345
	N. ricerche storiche	5		25		5		27		30	32
	N. trasmissioni dati tramite INA-SAIA	667		551		680		548		1.218	1.228
	N. atti nascita	20		16		25		21		36	46
	N. atti di matrimonio	30		64		13		36		94	49
	N. atti di morte	98		40		98		41		138	139
	N. atti di cittadinanza	13		3		15		9		16	24
N. annotazioni	324		75		273		90		399	363	
N. autentica passaggi di proprietà	37		35		49		40		72	89	
Gestione servizio	N. Seggi elettorali	8		4		8		4		12	12
	N. revisioni elettorali	6		16		4		27		22	31

elettorale	N. aggiornamenti liste elettorali	1	ricompilazione liste sezionali	16		1	ricompilazione liste sezionali	27		17	28
	N. tessere elettorali rilasciate	64		57		158		140		121	298
	N. rilascio certificati elettorali	< 100	dato stimato	50		<100	dato stimato	50		< 150	< 150
	N. certificati elettorali consegnati	< 100		50		< 100		50		< 150	< 150
	n° certificati elettorali emessi	< 100		50		< 100		50		< 150	< 150
	n° iscritti alle liste elettorali	4.215	a conclusione 2° semestrale 2015 (31/12/2015)	2.866		4.132	a conclusione 2° semestrale 2016 (31/12/2016)	2.837		7.081	6.969
	n° iscrizioni, cancellazioni, variazioni nelle liste	196		16		609		27		212	636

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Dalla nascita di un nuovo Comune i risparmi più marcati deriverebbero dall'accentramento delle attività cosiddette di "back office", ossia quelle attività che attengono la gestione operativa del Comune e che si distinguono da quelle di "front office" tese, invece, all'erogazione diretta di servizi al cittadino. Quest'ultime, infatti, non cambiando il volume dell'utenza a seguito di una fusione, risentiranno in minima parte di riduzioni quantitative delle attività ad esse connesse.

Da tale premessa si può dunque affermare che le attività legate ai servizi generali, che svolgono una funzione votata alla gestione più operativa dell'ente, beneficerebbero notevolmente dell'operazione di fusione. Si pensi, infatti, che il dimezzamento degli organi di governo e degli uffici porterà con sé, oltre ad un'immediata riduzione degli indennizzi di funzione, anche una considerevole riduzione della produzione, protocollazione e pubblicazione degli atti, attestabile tra il 30% e il 40% (l'aumento della complessità del nuovo Ente, date le maggiori dimensioni, non consente un netto dimezzamento di tali volumi).

Considerando una riduzione media del 35% per le macro-attività di protocollo e archivio e di produzione degli atti, il risparmio in termini di tempo uomo che si otterrebbe sarebbe il seguente.

MACRO-ATTIVITÀ	BERRA (FTE)	RO (FTE)	Σ (FTE)	Risparmio 35% (FTE)	NUOVO COMUNE
Protocollo e archivio	1,14	1,53	2,67	0,94	1,73
Produzione atti	0,35	1,16	1,51	0,53	0,98

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Dalla tabella sopra riportata si evince come solo con le operazioni legate al protocollo e alla produzione di atti sarebbe possibile liberare circa 1,50 FTE. Si tratta inoltre di una stima prudenziale, che non tiene conto di altre attività di back office non ricomprese nelle due macro-attività prese ad oggetto (come la gestione del sito istituzionale, le attività di coordinamento da parte delle PO, le attività di commercio residuali e altre).

Come accennato precedentemente, le attività legate ai servizi demografici ed elettorali, per via della loro natura strettamente connessa al numero degli abitanti, gioverebbero in maniera inferiore in termini di risparmio. Tuttavia la fusione può essere vista come un'importante occasione per ripensare –in ottica di semplificazione digitale– le metodologie di erogazione dei servizi di front office che presentino punti di criticità, tenendo conto anche delle maggiori risorse di personale liberate (1,50 FTE) dalle economie generate dall'accentramento delle attività di back office; in ottica prospettica, il FTE risparmiato potrebbe essere utilizzato non solo per sopperire alle attuali sofferenze organizzative dei due Comuni ma anche per potenziare il livello quanti-qualitativo dei servizi all'utenza, anche in ottica digitale.

Per ciò che riguarda i servizi elettorali, inoltre, si potrebbe pensare anche una riduzione del numero di seggi.

IV) I possibili vantaggi dalla fusione del “Servizio Affari Generali e Istituzionali”

In sintesi, le risorse liberate in seguito alla riduzione delle attività consentirebbero di:

MIGLIORARE L’EFFICACIA DEL FRONT OFFICE

... ad oggi in sofferenza di organico per via dei pensionamenti, pensando anche ad una riorganizzazione dei servizi offerti all’utenza tramite uno sportello polifunzionale.

MIGLIORARE L’EFFICIENZA DEL BACK OFFICE

... grazie a una maggiore specializzazione nelle attività svolte (ad oggi difficile per via della varietà delle mansioni svolte dal personale dovuta alla carenza organica) e grazie ad un ripensamento dei processi nell’ottica della semplificazione digitale (liberando tempo uomo per il personale e favorendo una maggiore efficienza nello svolgimento delle attività).

MAGGIORE SPECIALIZZAZIONE DEL PERSONALE

...porterebbe un efficientamento di tutte le attività e ad un maggiore efficacia quantitativa dei servizi all’utenza.

4.c) Il “Servizio Cultura, Sport e Tempo libero”

I) La salute organizzativa e professionale del “Servizio Cultura, Sport e Tempo libero”

Da un punto di vista organizzativo le attività legate allo sport e alla tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali trovano una differente collocazione nei due Enti: mentre nel Comune di Berra le troviamo nel “Settore Culturale-ricreativo, socio-assistenziale, scolastico”, nel Comune di Ro è l’“Area Affari Generali” ad occuparsene. Nonostante questa differenza, in entrambi i Comuni il Responsabile di tali attività è la Posizione Organizzativa facente capo ai servizi generali.

Le attività del “Servizio Cultura, Sport e Tempo libero”

Le attività sono riconducibili per macro attività ad operazioni “tipiche”, e quindi comuni a tutti gli Enti, quali:

- sport e tempo libero;
- valorizzazione dei beni di interesse storico e artistico;
- attività culturali e interventi diversi nel settore culturale;
- gestione delle strutture sportive.

III) L’efficienza e l’efficacia del “Servizio Cultura, Sport e Tempo libero”

Di seguito sono riportati alcuni indicatori di performance utili all’analisi del servizio Cultura, Sport e Tempo libero, in modo che queste informazioni possano essere di supporto ai decisori in sede di razionalizzazione e sviluppo di tali servizi ai fini di una maggiore strutturazione della gestione.

SPORT e CULTURA											
MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA		RO		BERRA		RO		COMUNE FUSO	
		2015	eventuali osservazioni	2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	2016
Strutture sportive	n° piscine comunali	0		0		0		0		0	0
	n° palazzetti sportivi comunali	3	trattasi di palestre comunali senza spalti per pubblico	1	Palestra	3	trattasi di palestre comunali senza spalti per pubblico	1	Palestra	4	4
	n° campi da calcio comunali	3		2	Ro n. 1 Guarda n. 1	3		2	Ro n. 1 Guarda n. 1	5	5
	n° campi da tennis comunali	1		0		1		0		1	1
	n° campi da basket comunali	0	le palestre comunali polivalenti possono essere adattate a campi da basket	0		0	le palestre comunali polivalenti possono essere adattate a campi da basket	0		0	0
	n° altri impianti sportivi comunali	1	tiro a segno	2	Campetto polivalente in Ro (calcetto-Tennis) Campetto polivalente in Alberone (calcetto)	1	convenzione non rinnovata con privati	2	Campetto polivalente in Ro (calcetto-Tennis) Campetto polivalente in Alberone (calcetto)	3	3
Sport e tempo libero	n° manifestazioni sportive		organizzate direttamente dai gruppi sportivi affidatari	7			organizzate direttamente dai gruppi sportivi affidatari	4		7	4
Valorizzazione dei beni di interesse storico e artistico	N. strutture musei, mostre permanenti, gallerie e pinacoteche	0		1	Mulino galleggiante sul fiume Po (Area golenale attrezzata)	0		1	Mulino galleggiante sul fiume Po (Area golenale attrezzata)	1	1
	N. biblioteche, mediateche ed emeroteche	1	gestione externalizzata	1	Biblioteca	1	gestione externalizzata	1	Biblioteca	2	2
Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale	N. eventi culturali organizzati direttamente o patrocinati dall'ente	13	sagre e manifestazioni varie	29		14	sagre e manifestazioni varie	18		42	32

IV) I possibili vantaggi dalla fusione del “Servizio Cultura, Sport e Tempo libero”

MIGLIORARE L’EFFICACIA DEL SERVIZIO

Gli FTE liberati dalle attività degli affari generali potrebbero essere parzialmente impiegati per ottimizzare, da un lato, la gestione dei servizi legati allo sport e, dall’altro, quelli in ambito di cultura e tempo libero.

MIGLIORARE L’EFFICIENZA DEL SERVIZIO

La maggiore massa critica conseguente alla fusione aumenterebbe inoltre l’economicità, generata da una gestione unificata degli appalti oltre alla possibilità di incrementare il numero di servizi erogati attualmente.

COSTITUIRE NUOVE STRUTTURE

La disponibilità di un maggior numero complessivo di strutture sportive potrebbe garantire, talvolta con minimi interventi di riconversione, una ponderata differenziazione della destinazione d’uso delle stesse e la conseguente copertura delle attività sportive ad oggi carenti o non esistenti nei singoli comuni.

MAGGIORE COORDINAMENTO TERRITORIALE

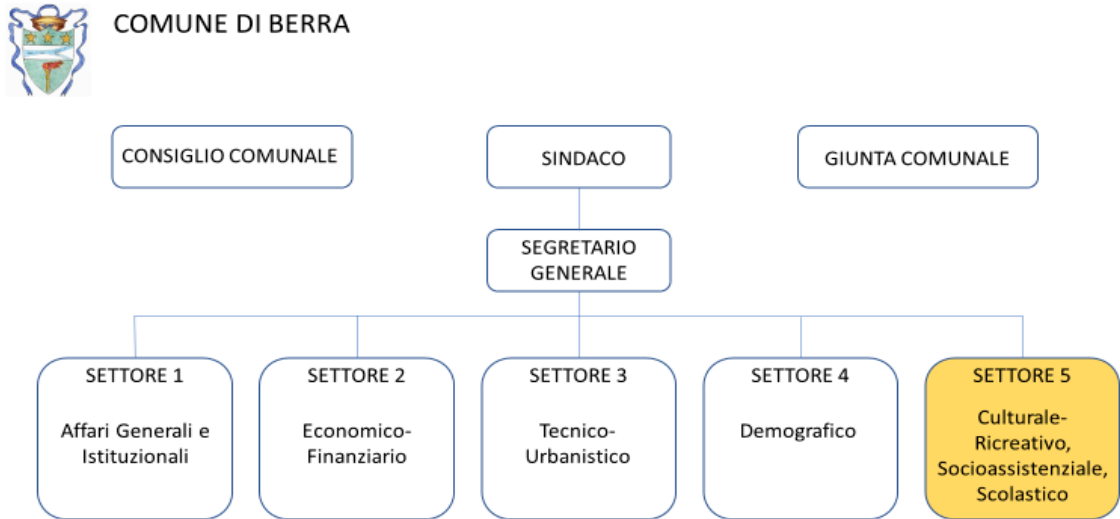
Maggiore omogeneità dell’offerta a livello di territorio, anche grazie alla costituzione di una banca dati unica sulle iniziative culturali, enogastronomiche e fieristiche del territorio.

4.d) I “Servizi educativi”

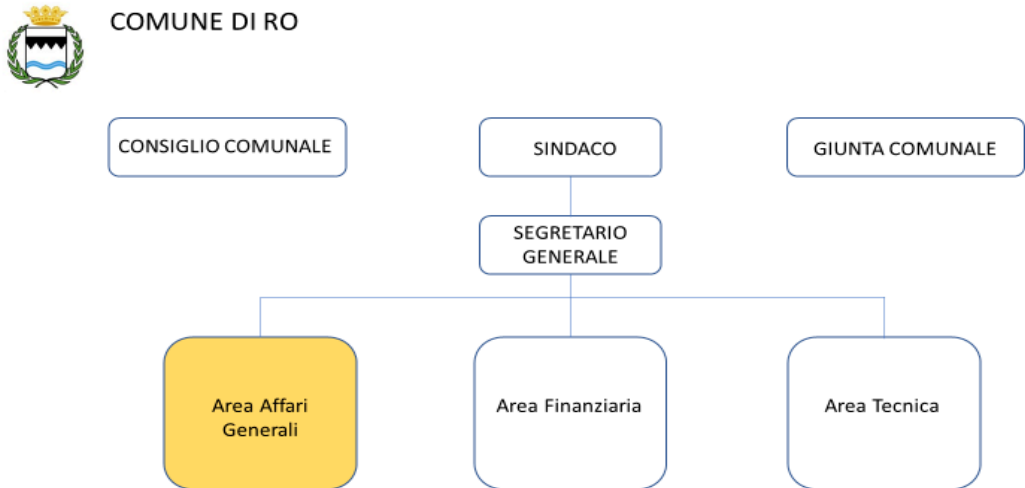
1) La salute organizzativa e professionale dei “Servizi educativi”

La salute organizzativa e professionale verrà illustrata attraverso la presentazione dell’organigramma, delle attività e del personale del Servizio in oggetto.

L’organigramma dei “Servizi educativi”



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Le attività dei “Servizi educativi”

Le attività sono riconducibili per macro attività ad operazioni “tipiche”, e quindi comuni a tutti gli Enti, quali:

- refezione Scolastica;
- trasporto scolastico;
- gestione dei Contributi;
- attività di sportello;
- assistenza ai disabili;
- contributi di legge per sostegno famiglie.

Il personale dei “Servizi educativi”

L’organizzazione numerica e per qualifica professionale dell’attuale dotazione organica dei Servizi educativi dei Comuni di Berra e Ro, alla data del 01/11/2017, è rappresentabile nel modo seguente:

Enti	N. addetti/uomo	Incarico P.O.	Dirigente	D3/D5	D3/D4	D3/D3	D1/D4	D1/D2	D1/D1	C5	C4	C3	C2	C1	B5	B3
Berra	2												1	1		
Ro																
Totale	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Si segnala che 3 risorse umane del Comune di Berra sono in comando presso l’Unione Terre e Fiumi.

II) La salute economico-finanziaria dei “Servizi educativi”

Al fine di compiere un’analisi sulla spesa sostenuta dai Comuni per i propri servizi finanziari si sono presi in considerazione gli impegni in conto competenza effettuati, desumibili dai rendiconti approvati per l’anno 2015. In particolare si sono considerate le Funzioni:

- 04 “Funzioni di Istruzione pubblica”;
- 10 “Funzioni nel settore sociale”, Servizio 01 - ASILI NIDO, SERVIZI PER L’INFANZIA E PER I MINORI.

L’ammontare degli impegni è stato messo in relazione sul totale degli Impegni in c/competenza dei Comuni per indagarne l’incidenza percentuale:

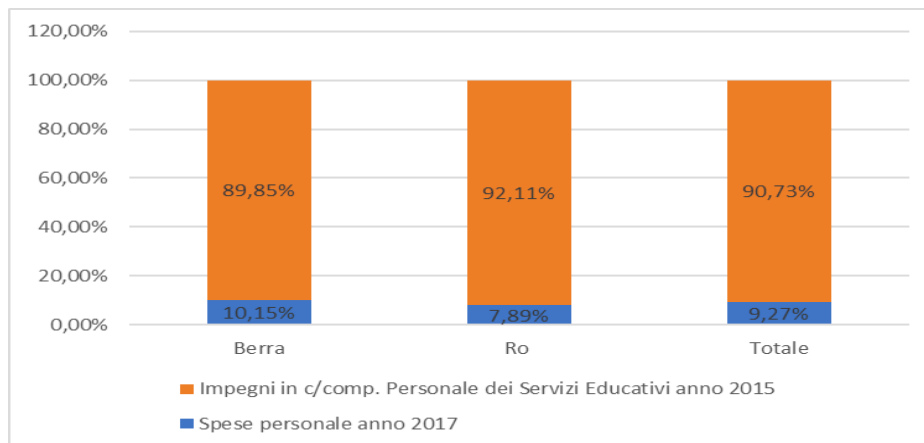
Enti	Impegni c/competenza del servizio finanziario	Totale Impegni in c/competenza	Incidenza del servizio sul totale degli Impegni c/competenza
Berra	523573,84	2.827.819	19%
Ro	287.193,18	2.130.322	13%
Totale	810.767,02	4.958.141	16%

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

In entrambi i Comuni, l'incidenza percentuale sul totale degli Impegni in c/competenza è sovrapponibile e pari al 19% per Berra e al 13% per Ro, valori che suggeriscono una struttura di spesa equiparabile.

La spesa dei "Servizi educativi", con particolare riferimento al personale

Di seguito verrà analizzata la spesa per personale dei Servizi Educativi dei Comuni di Berra e Ro.



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Scomponendo l'ammontare degli impegni delle attività analizzate ed evidenziando la spesa del personale in esse impiegato, notiamo come questa incida in maniera simile sulla spesa totale dei Comuni in esame. L'incidenza percentuale maggiore della spesa di personale è fatta registrare dal Comune di Berra con un valore del 10,15%, leggermente più contenuta ma in linea è l'incidenza di spesa nel comune di Ro, con un valore del 7,89%.

III) L'efficienza e l'efficacia dei "Servizi educativi"

Nel presente paragrafo saranno indagate le opportunità di efficientamento e di incremento dell'efficacia del servizio, tramite l'utilizzo di *indicatori di performance* e tramite l'analisi dei *carichi di lavoro* del personale impiegato. Partendo dall'analisi degli indicatori di performance, si vuole indagare in quale misura possano essere efficientati i servizi educativi dei due Comuni. L'analisi ha preso in considerazione le attività di Berra e Ro, proponendo degli indicatori che misurano, da una parte le attività che vengono svolte al fine di agevolare il confronto tra le due realtà e, dall'altra, viene fornita un'analisi prospettica del **Comune Fuso** proponendo una somma delle attività ora svolte e la proiezione delle riduzioni delle stesse.

Tali vantaggi di efficienza sono frutto delle seguenti premesse metodologiche:

- riduzione del 10% sulla somma delle attività in virtù delle probabili economie di scala derivanti dall'accorpamento, quali i minori impegni o accertamenti;
- l'ipotesi di riduzione del 10% delle attività è una stima prudenziale dovuta al fatto che il Comune Fuso effettuerà meno attività rispetto alla somma degli attuali due Comuni, ma avrà probabilmente una complessità organizzativa maggiore;
- l'eventuale FTE risparmiato (nella misura prudenzialmente stimata del 10%) andrebbe riutilizzato per sopperire alle sofferenze organizzative degli attuali Comuni e, in ottica di sviluppo, per potenziare i servizi dal punto di vista quanti-qualitativo.

MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA				RO				COMUNE FUSO			
		2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	2016	%	Attività
Scuole dell'infanzia	N. bambini iscritti negli asili nido e materne comunali	18		11						18	11	-39%	
	N. bambini iscritti negli asili nido e materne in strutture convenzionate	22	materna paritaria (Parrocchia di Berra)	0	convenzione non rinnovata con materna paritaria (Parrocchia di Berra)					22	0	-100%	
Asili nido: attività didattico assistenziale pedagogica	n° asili nido comunali	1		1						1	1	0%	
	n° sezioni comunali	2		1						2	1	-50%	
	n° posti nidi comunali	35		14	servizio esternalizzato 2016					35	14	-60%	
	n° asili nido convenzionati	0		0						0	0	0%	
	n° sezioni nidi convenzionati	0		0						0	0	0%	
	n° posti nidi convenzionati	0		0		7	Convenzione con Asilo nido "Divina Provvidenza" di Copparo max posti n. 7	7	Convenzione con Asilo nido "Divina Provvidenza" di Copparo max posti n. 7	7	7	0%	
	n° domande presentate	20		13						20	13	-35%	
n° domande esaudite	18		11		2	tutte accolte	4	tutte accolte	20	15	-25%		

MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA				RO				COMUNE FUSO			
		2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	2016	%	Attività
	costo medio annuo a posto nido	12.536 €		13.916 €	servizio esternalizzato 2016 con riduzione posti disponibili	6.000	costo complessivo as. 14/15 NB: - Il costo è fisso pari a €. 6.000 per bambini inseriti da 1 a 5	6.000	costo complessivo as. 15/16 NB: - Il costo è fisso pari a €. 6.000 per bambini inseriti da 1 a 5	9.268 €	9.958 €	7%	8.962 €
Scuole materne	n° scuole materne comunali/Unione	0		0		1		1		1	1	0%	
	costo medio annuo a posto materna	0		0			Dato non disponibile		Dato non disponibile	0	0	0%	
	n° iscritti scuole materne comunali/unione	0		0		49		45		49	45	-8%	
	n° scuole materne convenzionate	1		0						1	0	-100%	
	n° iscritti scuole materne convenzionate	22		0						22	0	-100%	
Refezione scolastica	n° scuole servite	5		4	chiusura scuola primaria statale di Serravalle	2	Scuola Infanzia Scuola Primaria	2	Scuola Infanzia Scuola Primaria	7	6	-14%	
	n° pasti erogati	18.452		17.393		11.531	Scuola Infanzia 6107 Scuola Primaria 5424	11.111	Scuola Infanzia 5553 Scuola Primaria 5558	29.983	28.504	-5%	
	n° iscritti alla refezione	199		196		129	Scuola Infanzia 44 Scuola Primaria 85	128	Scuola Infanzia 40 Scuola Primaria 88	328	324	-1%	
	Spesa per pasti somministrati	75.498€		71.610 €		57.066 €	Scuola Infanzia 28.074,50 Scuola Primaria 28.991,81	54.889 €	Scuola Infanzia 26.519,95 Scuola Primaria 28.369,83	132.564 €	126.500 €	-5%	113.850 €
	Costo medio a pasto	4,09€		4,13 €		4,94 €		4,94 €		4,51 €	4,53 €	0%	4,08 €

MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA				RO				COMUNE FUSO			
		2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	eventuali osservazioni	2016	eventuali osservazioni	2015	2016	%	Attività
attività di trasporto (se non disponibile almeno il n. di iscritti totali per comune)	Trasporto scolastico: n° iscritti scuole infanzia comunali e statali	0		0		20		18		20	18	-10%	
	Trasporto scolastico: n° iscritti scuole primarie	74		83		51		51		125	134	7%	
	Trasporto scolastico: n° iscritti scuole secondarie di primo grado	56		58						56	58	4%	
	n° km effettuati	53.900		53.900		45.100	Km giornalieri 220 x 205gg	41.000	Km giornalieri 200 x 205gg	99.000	94.900	-4%	
	n° scuole servite	3		2		2		2		5	4	-20%	
	Costo medio a km	2,02 €		2,02 €		2,15 €	costo 2016 97.260,520/45.100	2,43 €	costo 2017 99.810/41.000	2,08 €	2,22 €	7%	2,00 €
	Costo medio a bambino trasportato	839 €		773 €		1.369 €	costo 2016 97.260,520/71	1.446 €	costo 2017 99.810/69	1.104 €	1.110 €	1%	999 €
Diritto allo studio	N. alunni portatori di handicap assistiti	9		12		6	Dati as. 15/16	4	Dati as. 16/17	15	16	7%	
	Importi erogati per borse di studio, spese scolastiche e libri di testo	5.301 €		6.769 €		4.279 €	Dati as. 14/15	4.561€	Dati as. 15/16	95.80 €	11.331 €	18%	

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Dall'analisi dei principali indicatori di performance dei due Comuni analizzati si possono effettuare considerazioni in merito al diverso tipo di attività di gestione: i Comuni di Berra e Ro presentano infatti situazioni gestionali eterogenee sotto diverse aree le quali saranno affrontate una ad una per evidenziare tali differenze nella prospettiva dell'eventuale accorpamento del Servizio in caso di fusione.

Scuole dell'infanzia

Per quanto riguarda il Comune di Berra si registra il mancato rinnovo della convenzione con la Scuola Materna della parrocchia di Berra per il 2016, che nel 2015 contava 22 iscritti. Anche i bambini iscritti all'asilo nido comunale subiscono una forte riduzione passando da 18 ad 11 nei due anni considerati. Assenti invece gli asili nido e le materne comunali nel comune di Ro.

Asili nido: attività didattico-assistenziale e pedagogica

Per ciò che concerne gli asili nido si notano le maggiori differenze gestionali tra i due Comuni. Per il Comune di Berra, è presente un asilo nido comunale che nel 2015 contava 35 posti per 20 domande presentate e 18 esaudite, determinando una scarsa saturazione dei posti previsti. Nel 2016 è stato esternalizzato il servizio, mantenendo la struttura; questo ha portato a ridurre la capacità a 14 posti, con 13 domande di cui 11 accolte.

La situazione presente a Ro vede la convenzione con l'asilo nido "Divina Provvidenza" di Copparo, con una capienza di 7 posti. Le domande presentate ed esaurite sono rispettivamente 2 nel 2015 e 4 nel 2016.

Ipotizzando una gestione congiunta nei due Comuni, si aprono scenari interessanti di saturazione delle capacità ricettive delle strutture, con un conseguente efficientamento del processo di erogazione del servizio.

Altra considerazione riguarda il costo del servizio, che sembra essere di gran lunga minore nel Comune di Ro, stimolando valutazioni rispetto alla modalità di gestione. In questo caso, sarebbe necessario pesare i possibili vantaggi sociali ed economici derivanti dall'erogazione del servizio tramite strutture proprie o tramite una struttura convenzionata.

Scuole materne

La situazione relativa alle scuole materne è profondamente diversa. Per il Comune di Berra, non vi è più il convenzionamento con la materna paritaria della parrocchia, mentre a Ro è prevista una scuola materna comunale. La scuola presenta 49 iscritti nel 2015 e 45 nel 2016, segno di come potrebbero nascere processi di inclusione nelle scuole del Comune fuso. Avere una scuola materna nel futuro Comune potrebbe permettere ai bambini, ora seguiti negli asili nido, di crescere all'interno del territorio comunale.

Refezione scolastica

Per ciò che concerne la refezione scolastica, si segnala che a Berra sono servite 4 scuole nel 2016 (nel 2015 erano 5), mentre a Ro solamente 2 in entrambi gli anni.

In questa sede risulta particolarmente rilevante analizzare il costo per singolo pasto, che a Berra è pari a 4,13 €, mentre a Ro il costo sale a 4,94 €.

Moltiplicando gli 0,80 € del differenziale di costo per i pasti di Ro e Berra si ottiene un ammontare di circa 8.800 € che potrebbero essere risparmiati se si estendesse la stessa tipologia di gestione al futuro Ente.

Attività di trasporto

Per quanto riguarda il costo del trasporto scolastico abbiamo una sostanziale differenza tra i due comuni.

Nel Comune di Berra, il costo ad alunno trasportato è pari a 773 € nel 2016, mentre nel Comune di Ro, il costo si attesta a 1.446 € nello stesso anno.

L'importante differenza di costo non risiede né nei chilometri percorsi dal servizio nei due anni considerati, tutto sommato sovrapponibili, né nel numero delle scuole servite, 2 in entrambi i casi. Tale differenza è da ricercare nella saturazione del servizio, che conta un totale di 141 alunni a Berra e di 69 alunni a Ro.

Considerare l'erogazione congiunta del servizio potrebbe portare a risparmi interessanti all'interno del Comune fuso, in quanto le economie di scala che sembrano evidenti a Berra potrebbero essere estese a tutto il futuro territorio.

Diritto allo studio

Per quanto riguarda il diritto allo studio non si rilevano particolari criticità, ci si limita a segnalare come le risorse che potrebbero essere liberate dall'efficientamento dei servizi sopra esposte, potrebbero portare ad un miglioramento in tale area, con servizi quantitativamente e qualitativamente migliori.

IV) I possibili vantaggi dalla fusione dei "Servizi educativi"

Le attività inerenti i servizi a favore della "prima infanzia" sono tra le aree su cui si concentra il maggior assorbimento di risorse. Per mantenere un alto livello qualitativo dei servizi e preservare le peculiarità di valore aggiunto di ogni Ente, si suggerisce di realizzare una politica comune sul nucleo dei servizi in oggetto. Considerati anche i posti non coperti in alcune strutture, la fusione permetterebbe di realizzare un'analisi dei servizi esternalizzati e/o a gestione diretta o mista da cui derivare l'eventuale effettuazione di gare uniche (ad es. per la refezione scolastica) o l'ottimizzazione dei plessi scolastici rispetto alla rete dei percorsi di trasporto scolastico. Si tratterebbe di realizzare una mappatura di tutto il territorio del nuovo Comune verificando, da un lato, l'offerta in termini di posti nido/materne o di

numero di pasti forniti e, dall'altro, il trend della domanda, valutando poi se le esigenze possono essere soddisfatte da plessi contigui in un'ottica di territorio unico del nuovo Comune fuso.

L'applicazione del modello organizzativo unitario ad altri servizi scolastici, ottenibile attraverso la fusione in un Comune unico (quali ad esempio il trasporto e la mensa), si potrebbe tradurre nell'espletamento di procedure unificate di affidamento del servizio, generando economie di scala e di specializzazione.

In sintesi, le risorse liberate in seguito alla riduzione delle attività consentirebbero di:

MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SERVIZIO

Grazie ad una condivisione delle procedure di approvvigionamento e di modalità di erogazione dei servizi, si potrebbe efficientare il servizio risparmiando risorse.

COSTITUIRE NUOVI CENTRI

Grazie ad adeguata formazione, a seguito della creazione di servizi ad oggi non presenti nei due enti.

MIGLIORARE L'EFFICACIA DEL SERVIZIO

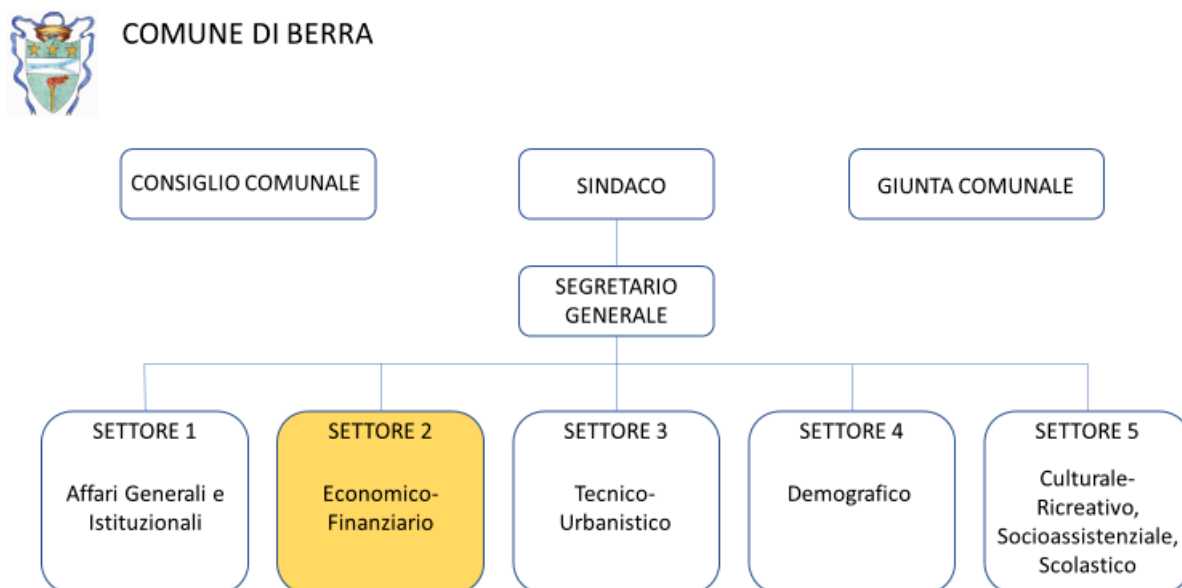
Le unità di FTE che potrebbero essere liberate dall'efficientamento dei servizi potrebbero consentire servizi quantitativamente e qualitativamente migliori.

4.e) I “Servizi finanziari”

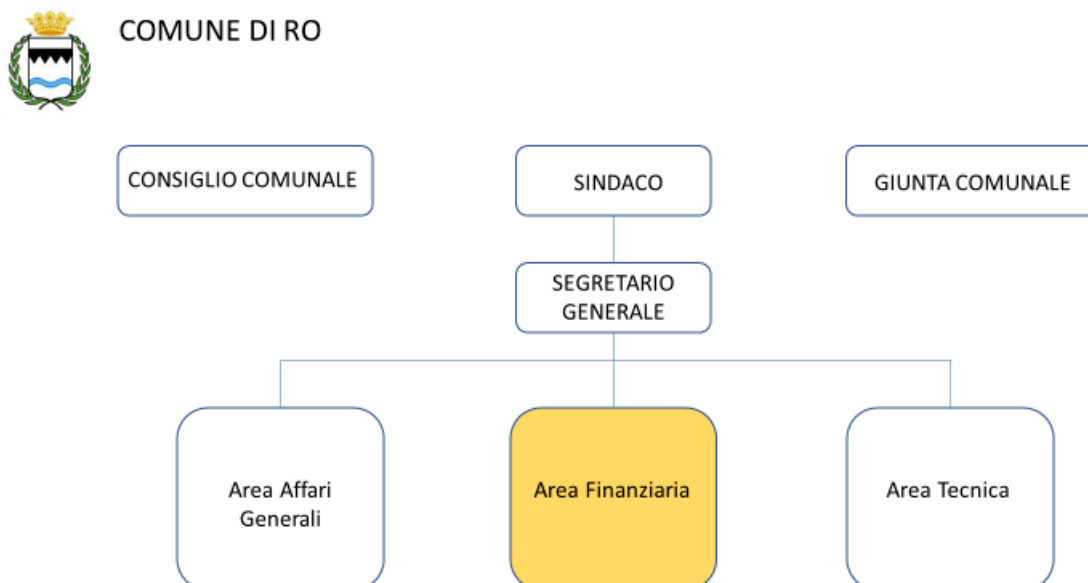
I) La salute organizzativa e professionale dei “Servizi finanziari”

La salute organizzativa e professionale verrà illustrata attraverso la presentazione dell’organigramma, delle attività e del personale del Servizio in oggetto.

L’organigramma dei “Servizi finanziari”



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Le attività dei “Servizi finanziari”

Dall'analisi della dotazione organica si riscontra che le prestazioni rese dal servizio sono riconducibili per macro attività ad operazioni “tipiche”, e quindi comuni a tutti gli Enti:

- predisposizione del bilancio di previsione e correlati adempimenti;
- gestione del bilancio di previsione e correlati adempimenti;
- rendicontazione della gestione e correlati adempimenti.

Il personale dei “Servizi finanziari”

L'organizzazione numerica e per qualifica professionale dell'attuale dotazione organica dei Servizi finanziari dei Comuni di Berra e Ro, alla data del 01/11/2017, è rappresentabile nel modo seguente:

Enti	N. addetti/uomo	Incarico P.O.	Dirigente	D3/D5	D3/D4	D3/D3	D1/D4	D1/D2	D1/D1	C5	C4	C3	C2	C1	B5	B3	Esterno
Berra	3	1							1	1				1			
Ro	2									1							1
Totale	5	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	1

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Nel Comune di Berra è presente una “Posizione Organizzativa” che svolge le funzioni di “Responsabile dei servizi finanziari”.

Il totale di 4 unità strutturate e 1 unità esterna nei Servizi finanziari dei due Comuni deve essere valutato tenendo conto di alcune caratteristiche organizzative. Nel Comune di Ro infatti, la responsabilità del servizio finanziario è affidata ad un incarico esterno.

II) La salute economico-finanziaria dei “Servizi finanziari”

Al fine di compiere un'analisi sulla spesa sostenuta dai Comuni per i propri servizi finanziari si sono presi in considerazione gli impegni in conto competenza effettuati, desumibili dai rendiconti approvato per l'anno 2015. In particolare si sono considerati, all'interno della Funzione 1 “Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”:

- Il Servizio 01 03: “Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione”;
- Il Servizio 01 04: “Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali”.

L'ammontare degli impegni è stato messo in relazione al totale degli Impegni in c/competenza dei Comuni per indagarne l'incidenza percentuale:

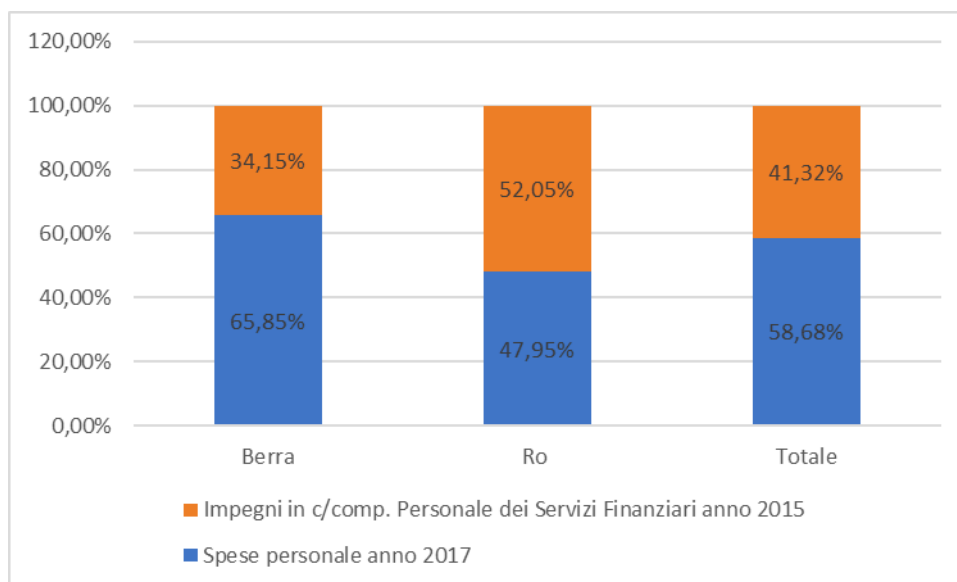
Enti	Impegni c/competenza del servizio finanziario	Totale Impegni in c/competenza	Incidenza del servizio sul totale degli Impegni c/competenza
Berra	122.507	2.827.819	4%
Ro	122.822	2.130.322	6%
Totale	245.329	4.958.141	5%

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

In entrambi i Comuni, l'incidenza percentuale sul totale degli Impegni in c/competenza è sovrapponibile e pari al 4% per Berra ed al 6% per Ro, valori che suggeriscono una struttura di spesa equiparabile.

La spesa dei "Servizi finanziari", con particolare riferimento al personale

Di seguito verrà analizzata la spesa per personale dei Servizi Finanziari dei Comuni di Berra e Ro.



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Scomponendo l'ammontare degli impegni delle attività analizzate ed evidenziando la spesa del personale in esse impiegato, notiamo come questa incida in maniera differente sulla spesa totale dei Comuni in esame. L'incidenza percentuale maggiore della spesa di personale è fatta registrare dal Comune di Berra con un valore del 65,85%, decisamente più contenuta è l'incidenza di spesa nel comune di Ro, con un valore del 47,95%. Si ricorda, che nel Comune di Ro la responsabilità del servizio finanziario è affidata ad un incarico esterno, per cui non rientra nel computo del precedente grafico. Mentre un'unità di personale appartenente a questo servizio risulta essere impiegata nell'Ufficio Servizi Generali.

III) L'efficienza e l'efficacia dei "Servizi finanziari"

Nel presente paragrafo saranno indagate le opportunità di efficientamento e di incremento dell'efficacia del servizio, tramite l'utilizzo di *indicatori di performance* e tramite l'analisi dei *carichi di lavoro* del personale impiegato.

Partendo dall'analisi degli indicatori di performance, si vuole indagare in quale misura possano essere efficientati i servizi finanziari dei due Comuni. L'analisi ha preso in considerazione le attività di Berra e Ro, proponendo degli indicatori che misurano, da una parte le attività che vengono svolte con il fine di agevolare il confronto tra le due realtà e, dall'altra, viene fornita un'analisi prospettica del Comune fuso proponendo una somma delle attività ora svolte e la proiezione delle riduzioni delle stesse.

Tali vantaggi di efficienza sono frutto delle seguenti premesse metodologiche:

- riduzione del 10% sulla somma delle attività in virtù delle probabili economie di scala derivanti dall'accorpamento, quali i minori impegni o accertamenti;
- l'ipotesi di riduzione del 10% delle attività è una stima prudenziale dovuta al fatto che il Comune fuso effettuerà meno operazioni contabili, prima rilevate contemporaneamente nei due Comuni, ma avrà probabilmente una complessità organizzativa maggiore.

MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA		RO		COMUNE FUSO			
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazione %	Attività comune fuso razionalizzabili
Attività di gestione	n° impegni	399	431	431	349	830	780	-6%	702
	tempi medi lavorazione atti liquidazione	30	20	23,55	10,58	53,55	30,58	-43%	11
	n° mandati	1.464	1.519	1.581	1.295	3.045	2.814	-8%	2.533
	n° reversali	773	1.067	1.060	1.204	1.833	2.271	24%	2.044
	n° variazioni di bilancio	6	13	3	3	9	16	78%	14
	ammontare residui attivi	1.218.032	1.115.137	1.466.996	1.297.024	2.685.029	2.412.161	-10%	
	ammontare residui passivi	960.631	1.123.501	862.962	879.473	1.823.593	2.002.973	10%	
Controllo aziende	n° aziende partecipate/vigilate	6	6	8	8	14	14	0%	
IMU e ICI: gestione e attività di recupero e lotta evasione	n° contribuenti ICI/IMU	4.418	4375	1.625	1.540	6.043	5.915	-2%	
	n° posizioni tributarie ICI/IMU verificate	4.418	0	90%	80%	4.418,9	0,8	-100%	
	n° avvisi di accertamento ICI/IMU emessi	410	0	200	217	610	217	-64%	
	valore emesso da accertamenti ICI/IMU	141.856		170.000	250.000	311.856	250.000	-20%	
Gestione rette, altri tributi e lotta evasione tributi erariali	n° bollettini inviati Tassa o canone suolo pubblico			650	650	650	650	0%	
	importo accertato tassa o canone pubblico	2.992	4.129	33.000	30.000	35.992	34.129	-5%	30.716
	n° bollettini inviati pubblicità	GESTIONE ESTERNA	GESTIONE ESTERNA	50	50	50	50	0%	50
	n° commesse di affissione	GESTIONE ESTERNA	GESTIONE ESTERNA	38	37	38	37	-3%	37
	importo accertato pubblicità	GESTIONE ESTERNA	GESTIONE ESTERNA	6.500	6.500	6.500	6.500	0%	6.500
Gestione associata servizio Tributi Copparo-Ro	n° cartelle esattoriali			160	158	160	158	-1%	
	n° contribuenti TASI			1.605	245	1.605	245	-85%	
	n° contribuenti IMU			1.625	1.540	1.625	1.540	-5%	
	avvisi accertamento emessi			210	240	210	240	14%	
	n. contribuenti TOSAP			650	650	650	650	0%	
	n. contribuenti ICP			50	50	50	50	0%	
	n. bollettini inviati tasse			650	650	650	650	0%	
	n. bollettini inviati pubblicità			50	50	50	50	0%	
	n. commesse affissione			38	37	38	37	-3%	
Importo accertato pubblicità			6.500	6.500	6.500	6.500	0%		

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Dopo aver evidenziato i processi gestionali più rilevanti e suscettibili di maggiori economie organizzative del servizio Ragioneria, passiamo ad una analisi più approfondita delle attività svolte. Tale analisi prenderà forma attraverso il calcolo dei carichi di lavoro dei servizi Ragioneria dei Comuni oggetto di indagine.

Nella tabella sotto riportata sono elencate le attività svolte nei Comuni, suddivise per “attività ordinarie” di gestione, “attività aggiuntive” e “attività aggiuntive di programmazione e controllo di gestione”. Per ogni Ente è indicato l’organico effettivo in forza e il monte ore complessivo a disposizione dell’ufficio per far fronte a tutti gli adempimenti necessari. Tale monte ore è calcolato come moltiplicazione tra il numero di risorse umane in organico nell’ufficio e le ore lavorative medie annue di ogni risorsa umana, stimate in 1.608 ore (Riferimento: ore medie di lavoro annuo di un dipendente comunale).

I carichi di lavoro sotto riportati sono stati costruiti come segue: è stato posto, sotto forma di questionario, un elenco di attività tipiche dei servizi ragioneria ad ogni responsabile dei servizi finanziari di ogni Ente con la libertà di aggiungere o togliere attività svolte nei propri uffici. Ai fini del calcolo del carico di lavoro di ciascuna attività, è stata fatta una proporzione, su base annua, del tempo totale dedicato a tale attività in termini percentuali per ogni risorsa umana presente nell’ufficio. Da questa stima percentuale è stato poi ricavato l’ammontare di ore, in termini assoluti, dedicate ad ogni attività, rapportando la percentuale annua all’ammontare di ore complessivo del servizio (n° risorse umane in organico x 1608). Nell’ultima colonna della tabella sono indicate le ore medie dedicate ad ogni attività, sia in termini percentuali che assoluti relativi all’ipotesi di Comune fuso. La stima del monte ore di ciascuna attività per il futuro Ente è stata ottenuta tenendo presente le seguenti note metodologiche:

- riduzione del 50% del tempo dedicato alle attività puntuali e che si ripetono una volta all’anno negli uffici, come ad esempio la predisposizione del Bilancio di Previsione o del Rendiconto finanziario. Queste attività dovrebbero essere ora dimezzate in quanto nel Comune Fuso verranno predisposti tali documenti una volta all’anno, quando al momento i Comuni di Berra e Ro predispongono entrambi i propri documenti contabili. In tabella sono riportate queste attività nella penultima colonna;
- riduzione del 25% del tempo dedicato all’attività continuative che fanno parte della ordinaria amministrazione dell’ufficio. Queste attività, come le registrazioni contabili, non saranno eseguite da due Enti ma da un singolo Comune Fuso, determinando un dimezzamento della mole di lavoro. Tuttavia, si è scelto di ridurre il tempo complessivo dedicato a queste attività in quanto la maggiore complessità organizzativa del Comune Fuso può ridurre il risparmio teorico di tempo;
- nessuna riduzione di tempo dedicato alle attività che venivano svolte solamente all’interno di uno dei due Comuni oggetto di indagine.

L’analisi relativa ai carichi di lavoro dei servizi Ragioneria dei Comuni di Berra e Ro sono riportate nella seguente tabella:

VERIFICA ATTIVITÀ SVOLTE PRESSO I SERVIZI FINANZIARI – SERVIZIO ESTERNALIZZATO	BERRA					RO				COMUNE FUSO	
INQUADRAMENTO GIURIDICO	D3	C1	C1	3	4824	Servizio esternalizzato	C5	2	3216	FTE	ORE DI LAVORO
ATTIVITÀ ORDINARIE	%	%	%	%	ORE	%	%	%	ORE	3,20	5.149,62
Bilancio Previsione	10	2	1	13	209,04	5		5	80,4	50%	144,72
Variazioni di bilancio	6		2	8	128,64	5		5	80,4	25%	156,78
Impegni	2	2	10	14	225,12	5	2	7	112,56	25%	253,26
Accertamenti	2	2	5	9	144,72	5	1	6	96,48	25%	180,9
Lavorazione delibere	5		2	7	112,56	3		3	48,24	25%	120,6
Lavorazione determine	3	4	10	17	273,36	5	4	9	144,72	25%	313,56
Predisposizione determine e delibere con oggetto contabile (es determine residui, delibera sanzioni PM,...)	3		2	5	80,4	3		3	48,24	25%	96,48
Rendiconto	10	3	2	15	241,2	5		5	80,4	50%	160,8
Gestione inventari	1	4	1	6	96,48		1	1	16,08	25%	84,42
Rapporti fornitori	3	5	4	12	192,96	2	3	5	80,4	25%	205,02
Emissione reversali	2	6	8	16	257,28	3	5	8	128,64	25%	289,44
Emissioni mandati	2	6	12	20	321,6	5	5	10	160,8	25%	361,8
Gestione indebitamento	1		1	2	32,16	1	3	4	64,32	25%	72,36
Gestione conti correnti postali	1	1	5	7	112,56	2	1	3	48,24	25%	120,6
Gestione conti correnti bancari	2	3	5	10	160,8	3	1	4	64,32	25%	168,84
Rapporti coi revisori	6		1	7	112,56	5	4	9	144,72	50%	128,64
Verifiche di cassa	2	1	1	4	64,32		4	4	64,32	25%	96,48
Verifiche agenti contabili	1	2	1	4	64,32		4	4	64,32	25%	96,48
Registrazione fatture	1	19	7	27	434,16	5	3	8	128,64	25%	422,1
Fatturazione attiva		8		8	128,64	2		2	32,16	25%	120,6
Liquidazioni periodiche iva	1	8	1	10	160,8		3	3	48,24	50%	104,52
F24	1	2	3	6	96,48		4	4	64,32	50%	80,4
Dichiarazione IVA	2	7		9	144,72		4	4	64,32	50%	104,52
Dichiarazione IRAP	3		3	6	96,48		5	5	80,4	50%	88,44
Certificazione lavoro autonomo			2	2	32,16		3	3	48,24	50%	40,2
Gestione/ liquidazione oneri contributivi previdenziali assistenziali	1		1	2	32,16		7	7	112,56	50%	72,36
Lavorazione liquidazioni patto di stabilità	3	3	2	8	128,64	4	6	10	160,8	25%	217,08
certificato consuntivo	3		1	4	64,32	2	2	4	64,32	50%	64,32
certificato preventivo	2		1	3	48,24	2	2	4	64,32	50%	56,28
Questionario preventivo			2	2	32,16		2	2	32,16	50%	32,16
Questionario consuntivo	4		2	6	96,48		2	2	32,16	50%	64,32
Rapporti con il tesoriere	3	3	1	7	112,56	5	3	8	128,64	50%	120,6
Predisposizione Aggiornamento regolamento di contabilità/economato/contratti	1			1	16,08	3		3	48,24	50%	32,16

INQUADRAMENTO GIURIDICO	D3	C1	C1	3	4824	Servizio esternalizzato	C1	2	3216	FTE	ORE DI LAVORO
ATTIVITA' AGGIUNTIVE											
Affitti attivi		3		3	48,24			0	0	25%	12,06
Affitti passivi		3		3	48,24			0	0	25%	12,06
Assicurazioni	3	2		5	80,4		4	4	64,32	25%	36,18
Richieste risarcimento danni compiuti da terzi		1		1	16,08		3	3	48,24	25%	16,08
Gestione contabile quadri economici LLPP	1			1	16,08			0	0	0%	16,08
Verifica piano dei pagamenti patto				0	0	3		3	48,24	0%	48,24
Consulenza all'Unione				0	0	3	1	4	64,32		64,32
Rapporti con l'ufficio personale in convenzione	2			2	32,16	3	3	6	96,48	50%	64,32
Rapporti con la corte dei conti	2			2	32,16	5	2	7	112,56	50%	72,36
Società partecipate	1		1	2	32,16	2	1	3	48,24	50%	40,2
ATTIVITÀ AGGIUNTIVE CONTROLLO GESTIONE											
Relazione consip (convenienza acquisti)				0	0		1	1	16,08	0%	16,08
Piano razionalizzazione spese di funzionamento (delibera e report di controllo)	1			1	16,08			0	0	0%	16,08
	100	100	100	300	4824	100	100	200	3216	3,20	5.149,62

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Analizzando la tabella dove sono riportate le principali attività svolte dagli uffici di Ragioneria dei diversi Comuni, notiamo come i **Full Time Equivalent (FTE)** a disposizione del servizio siano 5, coincidenti con le persone che lavorano nei servizi (calcolato come rapporto tra le ore complessive dedicate all'attività e il totale delle ore lavorative a disposizione di ciascun dipendente, ovvero 1.608).

Ciò che è stato ipotizzato è una **riduzione complessiva delle attività** dovuta essenzialmente ad un **efficientamento organizzativo derivante dall'accorpamento in una unica Ragioneria** e dalla **riduzione delle attività ridondanti dei Comuni**.

Il risultato della riduzione di queste attività permette un risparmio di **1,8 Full Time Equivalent (5,00 – 3,20)**.

Tali risorse umane liberate possono essere reimpiegate al fine di sviluppare nuovi servizi e/o ottimizzare quelli esistenti.

Fondamentale sarà anche la collocazione logistica: dopo il periodo di transizione, tutta la ragioneria dovrebbe essere collocata in una unica sede logistica. Collocare le unità organizzative della Ragioneria nello stesso luogo consentirebbe maggior coordinamento, maggior comunicazione, maggiore rapidità di decisione e maggior controllo diretto delle attività svolte da parte dei responsabili. Sarebbe poi essenziale la revisione in chiave digitale dei servizi finanziari per rendere disponibili le informazioni in tempo reale a tutti gli stakeholder interni interessati.

IV) I possibili vantaggi dalla fusione dei “Servizi finanziari”

I risparmi in termini di risorse umane derivanti dall'unificazione delle Ragionerie permetterebbero la **creazione di nuovi servizi a favore dell'Ente stesso attraverso l'istituzione di organi di staff, nuove funzioni interne all'ufficio ragioneria e una revisione delle procedure di approvvigionamento e di spesa**.

Tali miglioramenti potrebbero concretizzarsi, a titolo esemplificativo, nello svolgimento delle seguenti attività:

- **dimezzamento della documentazione contabile** previsionale, gestionale e consuntiva;
- **gestione ed analisi particolare dei trend di spesa;**
- **analisi e razionalizzazione dei rapporti di fornitura esistenti;**
- **creazione di un nuovo Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione delle Performance** in posizione di Staff ai vertici politici e gestionali del Comune fuso;
- **specializzazione di alcune risorse su ambiti fiscali, tributari e contabili**, alla luce dell'evoluzione delle più recenti normative (armonizzazione, split payment, fiscalità locale);
- **possibile riposizionamento delle risorse umane risparmiate** a favore di altre aree amministrative affini. Ad esempio, le 1,8 unità di Full Time Equivalent risparmiate si potrebbero assegnare:
 - al nuovo Servizio di **Programmazione, Controllo e Valutazione (1 FTE)**;
 - alla **più adeguata strutturazione dei servizi relativi ai tributi e alla centralizzazione della gestione di tutte le entrate comunali anche non tributarie (rette scolastiche, entrate patrimoniali, affitti, etc.. (0,80 FTE)**, con l'attivazione di un nuovo servizio di recupero dell'evasione fiscale erariale attraverso appositi software e attività di incrocio di banche dati.

In sintesi, le risorse liberate in seguito alla riduzione delle attività consentirebbero di:

MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SERVIZIO

Gestione ed analisi particolare dei trend di spesa; Analisi e razionalizzazione dei rapporti di fornitura esistenti.

COSTITUIRE NUOVI UFFICI

Grazie ad adeguata formazione, a seguito della creazione di uffici/servizi ad oggi non presenti nei due Enti.

MIGLIORARE L'EFFICACIA DEL SERVIZIO

Creazione di un nuovo Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione delle Performance in posizione di Staff ai vertici politici e gestionali del Comune fuso.

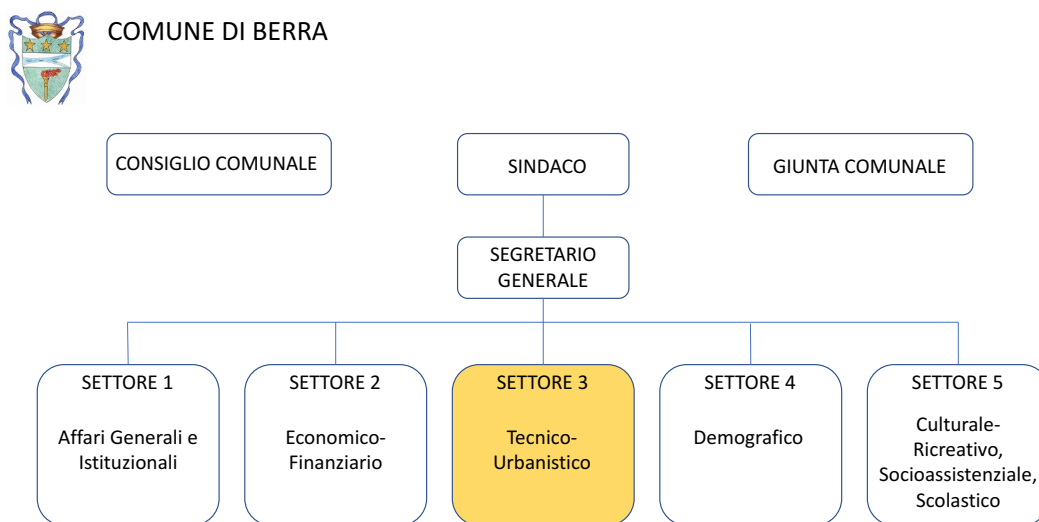
Specializzazione di alcune risorse su ambiti fiscali, tributari e contabili, alla luce dell'evoluzione delle più recenti normative (armonizzazione, split payment, fiscalità locale).

4.f) Il “Servizio tecnico”

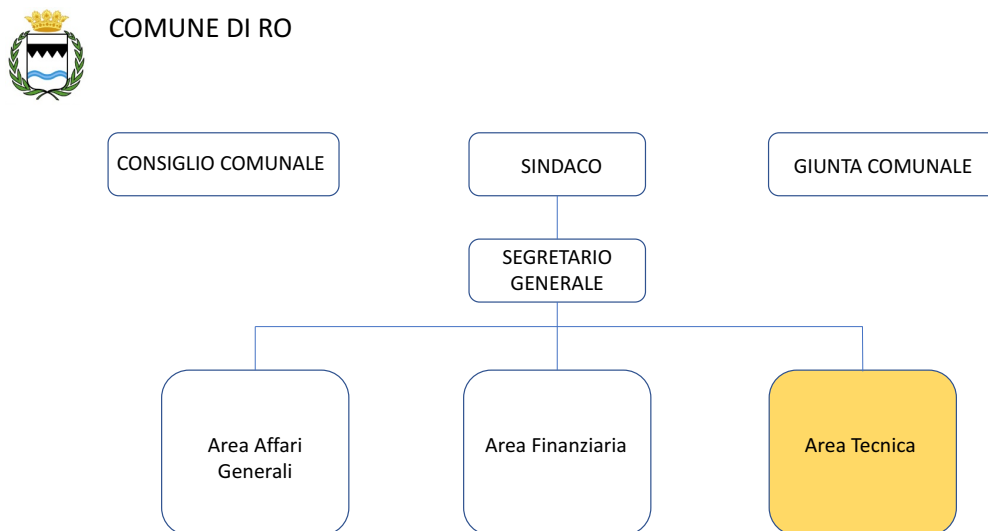
I) La salute organizzativa e professionale del “Servizio tecnico”

La salute organizzativa e professionale verrà illustrata attraverso la presentazione dell’organigramma, delle attività e del personale del Servizio in oggetto.

L’organigramma del “Servizio tecnico”



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Le attività del “Servizio tecnico”

I Servizi tecnici dei comuni di Berra e Ro svolgono le seguenti macro-attività:

- progettazione lavori;
- direzione lavori;
- collaborazione alla direzione lavori;
- manutenzione;
- altre attività.

Con specifico riferimento alla manutenzione del patrimonio, i Comuni svolgono le seguenti attività:

- patrimonio strade;
- patrimonio sfalcio cigli stradali;
- patrimonio segnaletica;
- patrimonio sfalcio verde (compresa annaffiatura piante);
- immobili (compresa Manutenzione impianti).

Tra le altre attività si segnalano:

- informatica;
- verifica dello stato di manutenzione immobili;
- viabilità, circolazione stradale e ill. pubblica;
- amm.ne e rendicontazione.

Il personale del “Servizio tecnico”

Il personale dei Servizi tecnici dei due Comuni può essere rappresentato tramite la seguente tabella:

Enti	N. addetti/uomo	Incarico P.O.	Dirigente	D3/D5	D3/D4	D3/D3	D1/D4	D1/D2	D1/D1	C5	C4	C3	C2	C1	B5	B3
Berra	7								1			1			2	3
Ro	2	1			1								1			
Totale	9	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	2	3

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Nel Servizio tecnico del Comune di Ro è presente una “Posizione Organizzativa”, mentre nel Comune di Berra, a seguito del pensionamento del responsabile del servizio, tale posizione non è più presente.

Nella tabella che segue sono riportati i carichi di lavoro dei Comuni di Berra e Ro per quanto concerne le macro-attività di Progettazione, Direzione, Manutenzione e altre attività tra cui rendicontazione e amministrazione svolte dal Servizio tecnico.

RO	Personale		Progettaz. lavori	Ore PL	Direzione lavori	Ore DL	Manutenzione					Ore M	Altro			
	Cognome e nome	Cat.					Patrimonio strade	Patrimonio sfalcio cigli stradali	Patrimonio segnaletica	Patrimonio sfalcio verde	Immobili		Viabilità circolazione stradale e ill. pubblica	Ore viab., circ. e ill.	Amm.ne e rendicont.	Ore amm. e rendic.
	ZEMELLA CARLO	D3/D4	15%		10%		5%	2%	2%	2%	5%		4%		55%	
	TREDESINI ALESSANDRO	C2	5%		5%		10%	10%	15%	10%	10%		15%		20%	
	TOT	2	20%	322	15%	24,12	15%	12%	17%	12%	15%	900,48	19%	305,52	75%	1206
			0,2 FTE		0,15 FTE		0,56 FTE						0,19 FTE		0,75 FTE	

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

BERRA	Personale		Progettaz. lavori	Ore PL	Direzione e lavori	Collab alla direz. lavori	Ore DL	Manutenzione					Ore M	Altro							
	Cognome e nome	Cat.						Patrimoni o strade	Patrimonio sfalcio cigli stradali	Patrimonio segnaletica	Patrimoni o sfalcio verde	Immobili (compresa manut. impianti)		Viab, circolaz stradale e ill. pubb.	Ore viab circ. e ill.	Amm.n e e rendicontaz.	Ore amm. ne e rendic ont.	Informatica	Ore informatica	Verifica dello stato di manutenzione immobili	Ore verifica stato manut. Immob.
	RESP. DI SETTORE P.O.*	D1/D1	10%		15%	0%		0%	0%	0%	0%		0%		60%		5%		10%		
	PETRACCHINI PAOLO	C4	10%		0%	25%		0%	0%	0%	0%		5%		45%		0%		15%		
	GIBBINI ALESSANDRO	B6	0%		0%	0%		15%	0%	10%	20%	40%	5%		0%		0%		10%		
	MICHIELETTI SIMONE	B4	5%		0%	15%		0%	0%	0%	0%	10%	10%		35%		20%		5%		
	BRESSAN SANDRO	B6	0%		0%	0%		15%	35%	10%	25%	10%	5%		0%		0%		0%		
	BERNECOLI LUCA	B4	0%		0%	0%		15%	15%	10%	30%	20%	10%		0%		0%		0%		
	PELLATI DANIELE	B4	0%		0%	0%		15%	0%	5%	25%	30%	25%		0%		0%		0%		
	TOT	7	25%	402	15%	40%	884,4	60%	50%	35%	100%	110%	5708,4	60%	964,8	140%	2251,2	25%	402	40%	643,2
			0,50 FTE		0,55 FTE		3,55 FTE						0,60 FTE		1,40 FTE		0,25 FTE		0,40 FTE		

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

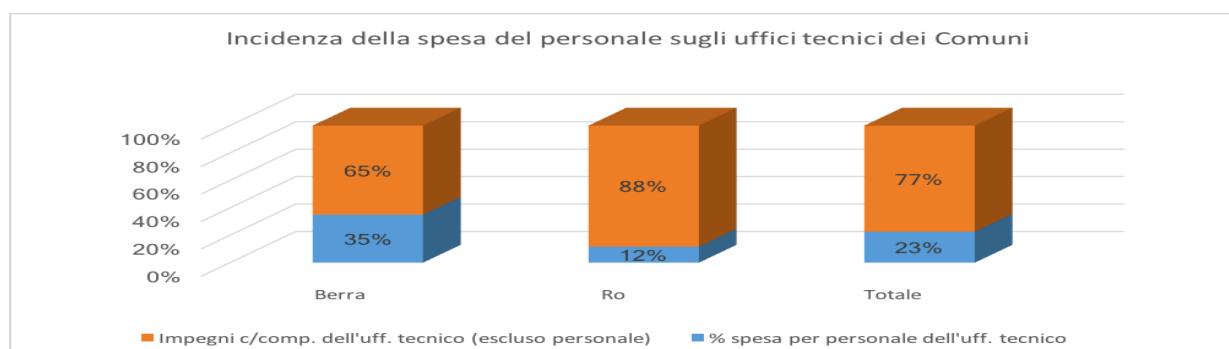
I) La salute economico-finanziaria del “Servizio tecnico”

La spesa del “Servizio tecnico”, con particolare riferimento al personale

Di seguito verrà rappresentata la spesa del personale dei Servizi tecnici dei Comuni di Berra e Ro, specificando che i dati riportati sommano gli impegni in conto competenza delle varie attività considerate (esclusi i trasferimenti) e non afferiscono al solo “Servizio tecnico” frutto della riclassificazione per funzioni utilizzata dagli schemi contabili.

Enti	Dipendenti dell'uff. tecnico	Impegni c/comp. dell'uff. tecnico (escluso personale)	spesa per personale	spesa media per singolo dipendente dell'uff. tecnico	% spesa per personale dell'uff. tecnico	Impegni c/comp. dell'uff. tecnico (escluso personale)	spesa dell'uff. tecnico
Berra	7	364.104,73 €	196.046,60 €	28.006,66 €	35%	65%	560.151,33 €
Ro	2	563.303,65 €	74.696,00 €	37.348,00 €	12%	88%	637.999,65 €
Totale	9	927.408,38 €	270.742,60 €	30.082,51 €	23%	77%	1.198.150,98 €

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro



Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Scomponendo l'ammontare degli impegni delle attività oggetto di analisi in questo paragrafo ed evidenziando la spesa del personale, notiamo come questa incida sulla spesa complessiva in maniera nettamente più significativa nel comune di Berra. Tale differenza è imputabile principalmente al fatto che quest'ultimo ha in organico una squadra di 5 operai impiegati prevalentemente nelle operazioni di manutenzione del patrimonio comunale, a differenza del Comune di Ro che opta per un affidamento a ditte esterne. Sempre osservando i dati elaborati nella tabella precedente, si può notare che la spesa di personale pro-capite dell'ufficio tecnico risulti più alta circa del 30% nel Comune di Ro. La motivazione di questa differenza risiede nel fatto che la spesa media a Berra è temperata dalla presenza di 5 figure con categoria giuridica B e che a Ro è attualmente presente una P.O.

III) L'efficienza e l'efficacia del “Servizio tecnico”

Nella tabella che segue sono riportati alcuni degli indicatori di performance relativi alle attività svolte dal Servizio tecnico di entrambi i Comuni relativamente agli anni 2015 e 2016, mentre nelle ultime due colonne è riportato il valore aggregato dei due Comuni.

SERVIZIO TECNICO											
MACRO-ATTIVITÀ	INDICATORI	BERRA		RO		BERRA		RO		COMUNE FUSO	
		2015	osservazioni	2015	osservazioni	2016	osservazioni	2016	osservazioni	2015	2016
Progettaz. interne	n. progettazioni esecutive	1		6		0		2		7	2
	importo complessivo progett. esecutive	€ 53.000,00		€ 199.682		€ 0,00		€ 199.000		252.682,00 €	199.000,00 €
Progettaz. esterne	n. progettazioni esecutive	0		2		0		2		2	2
	importo complessivo progett. esecutive	€ 0,00		€ 154.000,00		€ 0,00		€ 68.700,00		€ 154.000,00	€ 68.700,00
Direzioni lavori interne	N.	11		6		29		2		17	31
	importo	€ 146.400,00		€ 0,00		€ 214.400,00		€ 0,00		€ 146.400,00	€ 214.400,00
Direzioni lavori esterne	N.	0		1		3		2		1	
	importo	€ 0,00		€ 7.000,00		€ 5.320,00		€ 14.000,00		€ 7.000,00	€ 19.320,00
	Costo medio direzione esterne	€ 0,00		€ 7.000,00		€ 1.773,00		€ 7.000,00		€ 7.000,00	€ 8.773,00
Manutenz. patrimonio (strade)	n. KM di rete asfaltata nell'anno	0		0		0,3		0		0	0,3
	Importo lavori di rete asfaltata nell'anno	0,00		0,00		€ 6.470,00		€ 0,00		€ 0,00	€ 6.470,00
Manutenz. patrimonio (sfalcatura fossi)	n. km di fossi/banchine sfalcati	45,00		75,13	trattasi di banchine stradali e non fossi	45,00		75,13	trattasi di banchine stradali e non fossi	120,13	120,13
	Importo lavori di fossi sfalcati	€ 10.000,00	eseguito da operaio interno al comune	€ 6.461,00	esternalizzato	€ 10.000,00	lavoro eseguito da operaio interno al comune,	€ 6.194,00	esternalizzato	€ 16.461,00	€ 16.194,00
Manutenz. patrimonio (segnaletica)	n° metri di segnalazione stradale orizzontale effettuati	0		0		52.000		51.000		0	103.000
	Importo lavori	0		0		€ 19.520,00		€ 12.600,00		€ 0,00	€ 32.120,00
	n. segnali di segnalazione verticale posati	10		28		20		8		38	28
	Importo lavori	€ 732,00		€ 5.691,00		€ 1.470,00		€ 1.653,00		€ 6.423,00	€ 3.123,00
Manutenz. patrimonio (verde)	Mq di verde mantenuti	720.000,00		79780		515.000,00		80180		799780	595180
	Importo lavori	€ 37.300,00		€ 20.150		€ 27.500,00		€ 21.687		€ 57.450,00	€ 49.187,00
Manutenz. e immobili	n. interventi manutenzione ordinaria	35		dato non disp.		50		dato non disp.		35 + ??	50 + ??
	Importo lavori	€ 6.700,00	manutenzione ordinaria eseguita prevalentemente in economia. (importo stimato sulla base delle spese sostenute per l'acquisto di materiale di consumo)	€ 28.000,00		€ 9.760,00	manutenzione ordinaria eseguita prevalentemente in economia. (importo stimato sulla base delle spese sostenute per l'acquisto di materiale di consumo)	€ 23.500		€ 34.700,00	€ 33.260,00
Viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica	Rete di illuminazione pubblica: n. punti luce	1.067		1.100		1.067		1.100		2.167	2.167
	Importo spesa energia per illuminazione pubblica*	€ 108.000,00		€ 159.000		€ 110.000,00		€ 159.000		€ 267.000,00	€ 269.000,00
	Importo spesa manutenzione per illuminazione pubb.	€ 12.500,00		€ 24.181,00		€ 10.000,00		€ 10.471,00		€ 36.681,00	€ 20.471,00
	Estensione delle piste ciclabili (metri)	6.730,00		1.700	esclusa ciclovia Destra Po	6.730,00		1.700	esclusa ciclovia Destra Po	8.430	8.430

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Dalla tabella degli indicatori di performance relativa agli anni 2015-2016 possono essere tratte alcune considerazioni sui benefici che potrebbero derivare dalla fusione degli uffici tecnici di Berra e Ro.

Sfalcio fossi/cigli				
	BERRA	RO	COMUNE FUSO	RISPARMIO annuo
km	45,00	75,13	120,13	
Costo per km 2015	€ 222,22	€ 86		
Costo per km 2016	€ 222,22	€ 82		
TOT 2015	€ 10.000,00	€ 6.461	10.331,18	-€ 6.129,82
TOT 2016	€ 10.000,00	€ 6.194	9.850,66	-€ 6.343,34
Segnaletica orizzontale				
2016	BERRA	RO	COMUNE FUSO	RISPARMIO possibile
m segnaletica	52.000	51.000	103.000	
Importo al metro	0,38	0,25	0,25	
Importo tot lavori	19.520	12.600	25.447,06	-6.672,94

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Si può notare, per esempio, come nella manutenzione del patrimonio, sia nel caso dello sfalcio dei cigli stradali che in quello della segnaletica orizzontale, il costo unitario degli interventi sia inferiore nel Comune di Ro. Quest'ultimo, a differenza del Comune di Berra che utilizza una risorsa interna (costo stimato sulla base del corrispettivo orario di un operaio specializzato più il costo carburante e manutenzione mezzo), si avvale di una ditta esterna per tale tipo di interventi.

Il risparmio stimato per queste attività, ipotizzando che il nuovo Comune fuso esternalizzi la manutenzione, ammonterebbe a 6.343,34 € per lo sfalcio dei cigli stradali e a 6.672,94 € per la manutenzione della segnaletica orizzontale.

Oltre al risparmio in termini economici, il nuovo Comune potrebbe avvalersi del tempo uomo oggi impiegato da Berra per queste mansioni per rinforzare altre tipologie di interventi e cogliendo l'occasione per specializzare la squadra di operai.

	Costo per punto luce		
	BERRA	RO	COMUNE FUSO
n. punti luce	1067	1100	2167
Enel x p.to luce	103,09 €	€ 145,00	103,09 €
Manutenzione x p.to luce	9,37 €	€ 10,00	9,37 €
costo totale	120.000,00 €	169.471,00 €	243.711,34 €
Costo complessivo	289.471,00 €		
Risparmio ipotetico	-45.759,66 €		

Fonte: ns elaborazione da dati forniti dai Comuni di Berra e Ro

Un altro punto da mettere in evidenza è la gestione dell'illuminazione pubblica. Dai dati analizzati risulta che il costo relativo alla manutenzione per singolo punto luce nel 2016 è omogeneo per entrambi

i Comuni, mentre si nota una notevole disparità per quanto riguarda il costo dell'energia elettrica, con un costo più contenuto nel Comune di Berra (pari a 41,91 € all'anno per punto luce).

Tale differenza potrebbe derivare da contratti più convenienti come da una rete di illuminazione più moderna ed efficiente [a questo proposito il Comune di Berra segnala che il dato di costo fornito non tiene in considerazione l'impegno relativo al contratto di teleleasing per il Progetto "Rete LAN estesa" (telecontrollo punti luce), pari a 79.230 € per il 2015 e altrettanto per il 2016].

Ipotizzando di applicare al Comune fuso il costo unitario di manutenzione e di energia elettrica di Berra sarebbe così possibile stimare un risparmio fino a 45.759,66 €, utilizzabile eventualmente per un efficientamento delle porzioni di rete più obsolete o per l'acquisto di nuove attrezzature per la squadra manutentiva.

In aggiunta alle economie appena citate, un Servizio tecnico unico garantirebbe una migliore e più efficace ripartizione dei carichi lavorativi del personale grazie anche ad una distribuzione più omogenea di questo sulle attività svolte; tenendo conto di un naturale aumento del volume di queste ultime per via dell'incremento dimensionale dell'ente, i risparmi più significativi in termini di FTE si avrebbero dalle macro-attività di back-office ed in particolare dalla progettazione lavori e dalle attività amministrative e di rendicontazione. Stimando prudentemente una riduzione del 30% dei carichi di lavoro per ciò che attiene alla prima e del 35% relativamente alla seconda, si otterrebbe una riduzione in termini di FTE pari a, rispettivamente, 0,21 FTE e 0,75 FTE.

Con il risparmio di 0,96 FTE così ottenuto sarebbe possibile potenziare da un punto di vista qualitativo le attività ad oggi meno presidiate ed eventualmente nella specializzazione di una o più figure nel campo dei bandi di progettazione.

IV) I possibili vantaggi dalla fusione del "Servizio tecnico"

Tra i possibili vantaggi del Servizio tecnico si segnalano i seguenti.

ECONOMIE DI SCALA

MAGGIORE SPECIALIZZAZIONE DEL PERSONALE
...porterebbe un efficientamento di tutte le attività.

CONDIVISIONE PARCO MACCHINE E ATTREZZATURE
...garantirebbe un risparmio sul noleggio di eventuali utensili e macchinari.

MAGGIORE MASSA CRITICA
...consentirebbe un incremento delle possibilità di aggiudicazione di finanziamenti e di ottenere risparmi sull'acquisto di attrezzature.

ACCORPAMENTO DELLE ATTIVITA' DI PROGETTAZIONE E RENDICONTAZIONE

...che ad oggi impegnano circa 4 unità di personale (per un totale di 2,85 FTE) e che gioverebbero di un risparmio del 30-35% in termini di risorse umane liberate, impiegabili per potenziare altre attività.

4.g) Il Nuovo “Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione”

Negli attuali organigrammi dei Comuni di Berra e Ro non è previsto alcun servizio che si occupi di programmazione, controllo e/o valutazione.

IV) I possibili vantaggi dalla creazione del “Servizio Programmazione, Controllo, Valutazione” nel Comune fuso

Nella Gazzetta Ufficiale n. 130 del 7/6/2017 è stato pubblicato il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74, recante “*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124. (17G00088)*”. Si tratta di un provvedimento normativo che ridefinisce i Sistemi di Programmazione, Controllo e Valutazione delle performance delle Pubbliche Amministrazioni italiane.

In particolare, l'art. 5 “Obiettivi e indicatori” definisce gli i.c.d. **obiettivi specifici** che ogni amministrazione deve programmare: “1. [...] *Gli obiettivi [...] sono programmati, in coerenza con gli obiettivi generali, su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. [... 1-bis. Nel caso di gestione associata di funzioni da parte degli enti locali, su base volontaria ovvero obbligatoria ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni sono definiti unitariamente.*” L'art. 5 pone sostanzialmente l'obbligo di una **programmazione unitaria di territorio** da parte di forme associative quali Unioni, Fusioni, ecc. In tal senso, il neo Comune fuso dovrebbe:

- trovare il presupposto della propria nascita in un **Piano Strategico di Territorio (PST)** di Berra e Ro: nel PST dovranno essere individuati gli obiettivi specifici unitari strategici che il Comune fuso dovrà perseguire, gli anni e le azioni di perseguimento e le performance attese di efficacia strategica e di impatto istituzionale nell'ottica della creazione del Valore Pubblico (DEIDDA GAGLIARDO E., 2015);
- creare un “**Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione** delle performance” in staff al Sindaco del Comune fuso: tale Servizio dovrebbe supportare gli organi di governo e di management prima nel percorso verso la fusione, poi nella predisposizione del Piano Strategico di Territorio e in tutte le attività di programmazione, quindi nella governance del Comune fuso ai fini della realizzazione degli obiettivi contenuti nel PST, infine nella misurazione e nella valutazione delle performance individuali e organizzative dell'ente e delle performance istituzionali a favore del territorio;
- individuare un **Organismo Indipendente di Valutazione** secondo quanto previsto dal D.Lgs. 150/2009, come modificato dal D.Lgs. 74/2017;
- costruire un proprio **Sistema di Programmazione, Controllo e Valutazione** delle performance che fornirebbe ai decisori politici e al management del Comune fuso informazioni preziose per:
 - **programmare** gli obiettivi operativi funzionali alla realizzazione di quelli strategici contenuti nel PST, i mesi e le modalità di perseguimento e le performance attese di economicità, di efficienza, di efficacia di tipo gestionale, alla luce dello stato delle risorse disponibili e del livello di salute del Comune fuso;
 - **misurare** e successivamente **valutare** il livello di salute effettivo dell'ente, le performance realizzate di economicità, efficienza ed efficacia di tipo gestionale, le performance in corso di realizzazione di efficacia strategica, il Valore Pubblico di territorio generato.

La costituzione di un'architettura unitaria di Programmazione, Controllo e Valutazione delle performance territoriali del Comune fuso dovrebbe ispirarsi ai principi di specializzazione del controller, di professionalizzazione ed indipendenza dei valutatori e di integrazione tra tutti i soggetti coinvolti nella responsabilità del Sistema. Il Sistema dovrà essere "sostenibile", cioè costruito in modo tale che i suoi costi siano inferiori ai benefici informativi ed economici derivanti. Per tale motivo, sarà fondamentale predisporre in modo adeguato il progetto di creazione dell'architettura unitaria di Programmazione, Controllo e Valutazione, tenendo conto dell'introduzione di condizioni abilitanti strategiche quali la digitalizzazione e la formazione delle competenze.

Per creare un Sistema unitario di Programmazione, Controllo e Valutazione delle performance in linea con le normative citate e, soprattutto, utile a una governance unitaria dell'intero territorio occorrerebbe realizzare le seguenti attività:

- mappatura dei soggetti, dei processi e degli strumenti coinvolgibili nel progetto in oggetto;
- mappatura dello stato delle condizioni abilitanti (ad es., digitalizzazione e formazione);
- analisi dei gap sulle competenze specialistiche, sui processi e sugli strumenti e sulle condizioni abilitanti;
- stesura del progetto di Programmazione, Controllo e Valutazione delle Performance con riferimento a:
 - ⇒ *individuazione di un applicativo digitale semplice ed efficace;*
 - ⇒ *costruzione di un percorso di selezione e/o formazione del/i "controller", ovvero della/e risorsa/e umana/e dedicata/e alle funzioni in oggetto;*
 - ⇒ *progettazione dell'architettura organizzativa a supporto del suddetto sistema;*
 - ⇒ *progettazione dei flussi informativi tra i soggetti dell'architettura di Programmazione, Controllo e Valutazione, distinti tra costruttori (Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione) e gli utilizzatori (vertici politici e gestionali);*
 - ⇒ *progettazione degli strumenti, in ottica semplificata, per programmare, controllare e valutare in modo unitario obiettivi/risultati, percorsi attuativi, indicatori di performance, tempistiche, risorse finanziarie, risorse umane, ecc.;*
 - ⇒ *progettazione di un sistema incentivante e premiante, ai fini della valorizzazione dei contributi delle risorse umane, correlato al Sistema di Programmazione, Controllo e Valutazione.*
- attuazione del progetto per step progressivi;
- monitoraggio dell'attuazione del progetto e attuazione di eventuali correttivi;
- messa a regime del Sistema di Programmazione, Controllo e Valutazione.

Ad esempio, la creazione di un sistema informativo che utilizzi un software di *business intelligence* in grado di raccogliere dati da tutti gli applicativi dell'Ente (dai costi della contabilità economico-patrimoniale, al n. di iscritti, dal n. di accertamenti fatti, al tempo medio di rilascio di una licenza) fornirebbe cruscotti e report personalizzabili e tempestivi utilizzabili da amministratori e funzionari per decidere e gestire al meglio risorse e scelte strategiche. Tutte attività che richiedono una regia unitaria, investimenti, e quindi realizzabili solo a seguito della fusione.

Quali risorse umane e digitali per il Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione del Comune fuso? Si potrebbero utilizzare 1 unità di Full Time Equivalent risparmiabile dalla fusione dei Servizi finanziari dei Comuni di Berra e Ro per impostare e governare il suddetto Sistema di Programmazione, Controllo e Valutazione delle performance. Tale/i risorsa/e umana/e dovrebbe/ro specializzarsi sui temi in oggetto. L'agilità, la completezza e la correttezza delle attività di Programmazione, Controllo e Valutazione delle performance potrebbero incrementarsi in presenza di un adeguato Sistema informatico a supporto. I risparmi finanziari e organizzativi, derivanti dall'investimento nel Sistema di PCV, potrebbero venire reinvestiti in futuro nella stabilizzazione e nell'evoluzione del Comune fuso.

5) IL NUOVO COMUNE FUSO

5.a) L'inquadramento giuridico

Con la conclusione del processo di fusione e l'istituzione del nuovo Comune nato dalla fusione tra Comuni contermini gli organi dei Comuni estinti decadono e sono sostituiti alla guida del nuovo Comune da un Commissario, nominato dal Prefetto territorialmente competente, incaricato di gestire il nuovo Comune fino alla data di insediamento del nuovo Sindaco e del nuovo Consiglio Comunale eletti dai cittadini nella prima tornata elettorale amministrativa possibile dopo l'istituzione del nuovo Comune. In Regione Emilia-Romagna, sino ad oggi, sono sempre stati istituiti Comuni a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di approvazione della legge regionale di fusione.

Il Commissario prefettizio, il cui compenso è a carico della Prefettura, è coadiuvato da un Comitato consultivo composto dai Sindaci dei Comuni estinti. Il Comitato è consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il Commissario convoca periodicamente il Comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso.

Nella fase di transizione, salva diversa disposizione della legge regionale di fusione, tutti gli atti normativi, i Piani, i Regolamenti, gli strumenti urbanistici ed i bilanci dei preesistenti Comuni, oggetto della fusione, vigenti alla data di estinzione dei Comuni stessi, restano in vigore fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del Commissario o degli organi del nuovo Comune.

I Comuni che hanno dato avvio al processo di fusione ai sensi della legge regionale ed in procinto di fondersi possono, anche prima dell'effettiva istituzione del nuovo Comune, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i Consigli Comunali, definire lo Statuto del nuovo Comune che entrerà in vigore con l'istituzione del Comune fuso e che rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi elettivi del nuovo Comune istituito. Lo Statuto del nuovo Comune deve comunque prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Occorre realizzare una serie di adempimenti amministrativi volti a portare a conoscenza di tutte le amministrazioni nazionali e territoriali l'istituzione del nuovo Comune e la contestuale soppressione dei Comuni preesistenti, affinché sia garantito il regolare avvio istituzionale ed organizzativo del nuovo Comune.

La Regione Emilia-Romagna ha redatto un minuzioso elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'attivazione del nuovo Comune che comprenderà i territori delle due municipalità interessate (*"Dopo il referendum, il post fusione per l'avvio del nuovo Comune"* a cura del Servizio affari istituzionali e delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna", ottobre 2015).

5.a.1) Il rapporto tra la fusione e l'Unione

I Comuni oggetto di fusione fanno parte di una medesima Unione, l'Unione "Terre e Fiumi" costituita formalmente nel dicembre 2009. L'esperienza associativa pregressa ha rappresentato un graduale processo di condivisione di esperienze di governo delle principali funzioni comunali tra le singole amministrazioni che ha indubbiamente agevolato e favorito la genesi del processo di fusione da realizzarsi mediante la costituzione di un Comune unico. La fusione rappresenta un percorso di lavoro condiviso e l'ultimo passaggio di un processo di cooperazione intercomunale pluriennale motivato anche da affinità sia dal punto di vista geografico che storico-sociale. Nell'ottica di una *governance* territoriale integrata, si tratta di un processo di profondo rinnovamento istituzionale che si colloca

all'interno della più ampia Unione "Terre e Fiumi" poiché il Comune unico derivante dal processo di fusione subentrerebbe ai Comuni preesistenti già appartenenti alla struttura associativa nella titolarità della posizione in seno all'Unione stessa, rafforzando l'esperienza di successo della gestione associata delle funzioni e dei servizi in ambito sovracomunale grazie all'integrazione di nuove risorse e capacità. La prospettiva di un Comune unico può prefigurare nuove e superiori capacità nell'azione di governo del territorio dell'Unione "Terre e Fiumi" grazie anche all'attivazione di un processo di qualificazione e specializzazione del personale del nuovo Comune nascente dalla fusione dei due Comuni già facenti parte dell'Unione. Il processo di fusione attraverso l'istituzione di un nuovo Comune unico accrescerebbe la legittimazione democratica e l'*accountability* del vertice politico, semplificando e rendendo più trasparenti i processi decisionali degli organi politici agli occhi dei cittadini e degli altri stakeholder a vantaggio di una migliore governabilità dell'Unione "Terre e Fiumi". La fusione potrebbe essere declinata come la risposta al problematico rapporto tra i cittadini dei due Comuni facenti parte dell'Unione e l'Unione stessa che tende ad essere indiretto, sporadico e limitato ad una mera fruizione dei servizi offerti e gravato da scarsa informazione e conoscenza. In sintesi, la nascita del nuovo Comune unico si presenta come un'occasione di rilancio e di rafforzamento dell'Unione "Terre e Fiumi" accrescendo la governabilità, la responsabilità e la legittimazione dei processi politici locali e non certo come una vicenda disaggregativa o estintiva del patto associativo originario. Il disegno emergente dalla legge Delrio e dalla legislazione regionale individua nelle Unioni di Comuni un possibile volano per fusioni di Comuni al proprio interno a condizione che la creazione del nuovo Comune unico non pregiudichi lo sviluppo del legame associativo ma anzi rafforzi ulteriormente il vincolo associativo e il buon andamento della gestione associata.

5.b) L'assetto istituzionale

La fusione comporta l'integrazione dei Comuni preesistenti e la costituzione di un unico Comune nel quale vengono aggregate le risorse finanziarie, umane e tecnologiche che possono consentire l'ottimizzazione dei servizi esistenti o il loro ampliamento. Con il processo di fusione fra i Comuni di Ro e Berra si prefigura un nuovo ente locale, conseguente allo scioglimento dei Comuni, che non può prescindere da un riassetto dell'assetto istituzionale del nuovo Comune derivante dalla fusione. La dimensione dell'analisi istituzionale e del riassetto conseguente alla fusione stessa è fortemente correlata all'analisi organizzativa, tanto in termini di scelte politiche sostenibili quanto in termini di fattibilità tecnica.

La fusione cancella i Comuni preesistenti ma nello stesso tempo ne rafforza le comunità territoriali che si verranno ad assommare nel futuro nuovo Ente, a condizione che sia prevista un'adeguata rappresentanza alle comunità di origine tramite forme di decentramento dei servizi e adeguate forme di partecipazione, da attuarsi nell'ambito della legge regionale istitutiva del nuovo Comune. La normativa nazionale, come sopra sinteticamente illustrata, ritiene cruciale che lo Statuto del nuovo Comune garantisca forme di partecipazione e di decentramento dei servizi ma non dettaglia le modalità istituzionali con le quali realizzarle (l'art. 1, comma 117, della legge Delrio stabilisce che *“Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”*).

Il tema delle forme di rappresentanza delle comunità di origine nell'ambito del nuovo Comune istituito dalla fusione è, quindi, un tema cruciale. Il nuovo Statuto comunale dovrà e potrà autoregolare alcuni aspetti del funzionamento istituzionale e dei futuri assetti della rappresentanza nel nuovo Comune derivante dalla fusione. Rispetto allo strumento dello Statuto comunale, può essere utile ricordare che le previsioni normative contenute nel TUEL (articolo 6) prevedono come contenuto obbligatorio e necessario dello Statuto *“i criteri generali di organizzazione dell'ente, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi”*, ancor più necessari nel caso di Statuto di un nuovo Comune derivante dalla fusione di più Comuni. Si ricorda che l'art. 1, comma 116, della legge Delrio prevede, tra i contenuti facoltativi dello Statuto del Comune risultante dalla fusione, la previsione di *“forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni oggetto della fusione”*.

In tale percorso istituzionale 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.

Nella progettazione operativa dell'assetto istituzionale del nuovo Comune si dovrà tener conto di aspetti cruciali che dovranno essere oggetto di dibattito, confronto e negoziazione fra i Comuni, la Regione Emilia-Romagna ed i cittadini stessi nel momento in cui dovranno deliberare in merito alla fusione. Si ribadisce, ancora una volta, che la progettazione dell'assetto istituzionale si deve legare con la progettazione dei servizi e con la *governance* congiunta degli stessi.

5.b.1) Gli organi di rappresentanza, di governo e di controllo nei comuni in fusione e nel neo-Comune fuso

Con lo svolgimento delle elezioni amministrative del nuovo Comune unico i cittadini eleggeranno un Sindaco ed un Consiglio Comunale unico. In merito alla dimensione degli organi politici, il Comune che sorgerebbe dalla fusione dei Comuni di Ro e Berra disporrebbe di un Consiglio Comunale composto di 12 membri, escluso il Sindaco, e di una Giunta, scelta dal Sindaco eletto direttamente dai cittadini, formata da 4 Assessori. La fusione determinerebbe una riduzione tangibile dal punto di vista numerico della rappresentanza politica con una diminuzione dei componenti degli organi di governo, Giunta e Consigli Comunali. Si tratterebbe di un processo di autoriforma della politica senza eguali, in quanto prevede una riduzione degli amministratori locali ben più incisiva, nei risultati previsti, di quanto già disciplinato dalla recente normativa inerente la riduzione dei rappresentanti politici a livello comunale.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 122, della legge n.56/2014 i Consiglieri Comunali cessati per effetto dell'estinzione dei Comuni d'origine continuano ad esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo Comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

Tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.

Salvo diversa disposizione della legge regionale di fusione, gli organi di revisione contabile decadono alla data di istituzione del nuovo Comune. Sino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo Comune, le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica nel Comune con maggior numero di abitanti. La dimensione demografica del Comune di Berra è superiore a quella del Comune di Ro.

5.c) Inquadramento organizzativo

Lo studio di fattibilità costituisce una base conoscitiva importante a supporto delle decisioni che dovranno essere assunte dagli organi di governo dei Comuni, oggetto del processo di fusione, al fine di una proficua integrazione organizzativa e relazionale tra le risorse umane del nuovo Ente istituito mediante fusione dei due Comuni contigui. Un'integrazione più completa delle modalità di erogazione dei servizi e delle modalità di relazione con gli stakeholder sociali ed economici è un punto di forza a vantaggio del progetto di fusione.

5.c.1) Possibili modelli organizzativi del neo-Comune fuso

Sulla base della ricognizione dei modelli organizzativi dei due Comuni oggetto di fusione e sulla base dei dati della dimensione organizzativa e di servizio contenuti nello studio di fattibilità si può giungere a prefigurare un'ipotesi di modello organizzativo per il funzionamento del futuro nuovo Comune unico, ribadendo che questo contributo, come tutte le altre elaborazioni prodotte in questo documento, vuole costituire un punto di appoggio sul quale porre la leva decisionale politica che appartiene alle amministrazioni.

Per procedere nell'elaborazione di un'ipotesi di modello organizzativo per il futuro Comune unico non può prescindersi dalla rilevazione delle attuali dotazioni di personale e dai relativi modelli organizzativi che declinano l'attuale organizzazione dei due Comuni che hanno promosso il processo di fusione. Per ciascun servizio o funzione sono stati presi in considerazione i principali indicatori di attività, al fine di quantificare i compiti organizzativi delle diverse strutture e conseguentemente delineare ipotesi di dimensionamento organizzativo del nuovo Comune.

Nell'analisi organizzativa, occorre sempre tener presente che un nuovo Comune unico deve essere visto come la soluzione strategica "ideale" per accrescere l'efficienza e l'efficacia nella gestione delle funzioni e dei servizi assegnati ed erogati alle collettività di riferimento grazie all'integrazione di risorse e capacità e per riportare alla scala territoriale adeguata la programmazione dello sviluppo dei relativi territori.

Il modello organizzativo proposto è di tipo "funzionale, con accentramento direzionale e ad erogazione diffusa".

È di tipo "funzionale", poiché basato sulla suddivisione per funzioni, con distinzione tra i servizi erogati per il tramite dell'Unione Terre e Fiumi in virtù del loro conferimento e i servizi che verrebbero gestiti dal Comune fuso. I servizi gestiti nel Comune fuso in line verrebbero guidati da un hub di coordinamento, composto dalle PO dei servizi interessati e potrebbero venire accorpati come di seguito indicato, al fine di consentire concentrazioni funzionali di risorse umane:

- servizio affari generali e istituzionali;
- servizi educativi, culturali, sportivi e ricreativi;
- servizi finanziari e fiscali;
- servizio tecnico.

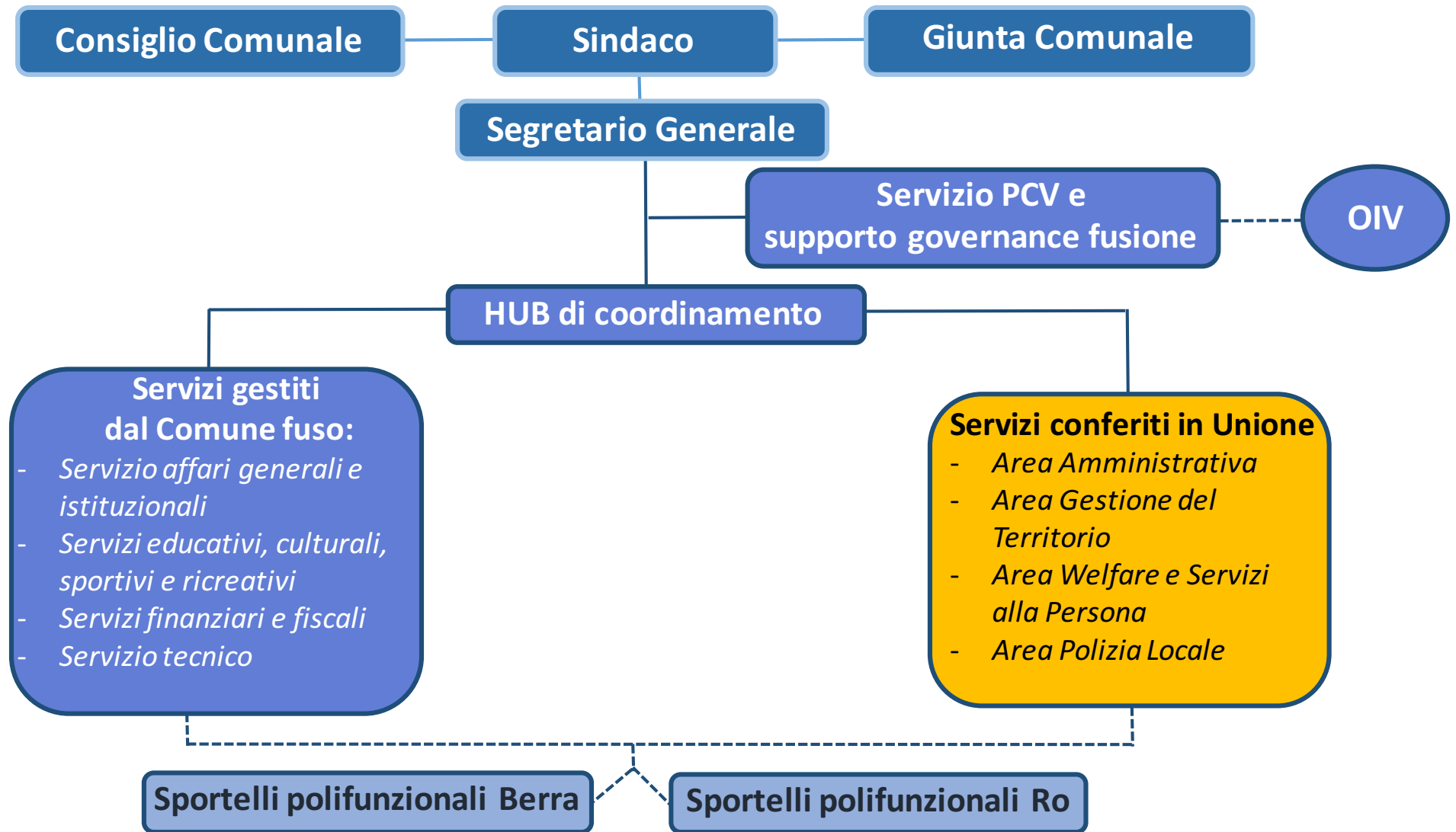
Sarebbe fondamentale creare un "Servizio di Programmazione, Controllo e Valutazione delle performance" in staff al Sindaco e al Segretario Generale del Comune fuso: tale Servizio dovrebbe supportare gli organi di governo e di management prima nel percorso verso la fusione, poi nella predisposizione del Piano Strategico di Territorio e in tutte le attività di programmazione, quindi nella

governance del Comune fuso ai fini della realizzazione degli obiettivi contenuti nel PST, infine nella misurazione e nella valutazione delle performance individuali e organizzative dell'ente e delle performance istituzionali a favore del territorio.

È caratterizzato da “accentramento direzionale”, poiché ci dovrebbe essere un Hub di coordinamento dei servizi, al quale partecipano tutte le PO in seno alla sede scelta del Comune fuso (o distribuito tra le due sedi).

È caratterizzato da “erogazione diffusa”, poiché dovrebbe essere creato almeno uno sportello polifunzionale presso le sedi degli attuali Comuni di Berra e Ro. Il personale dei servizi non conferiti (e in alcuni casi anche quello dei servizi conferiti in Unione) dovrebbe svolgere sia attività di back office che attività di front office (presso gli sportelli polifunzionali), secondo un cronoprogramma di rotazione. Tali sportelli garantirebbero il presidio dei territori, lasciando un riferimento visibile a favore dei cittadini. Gli Uffici di back office potrebbero essere collocati tutti presso il nuovo Comune fuso onde consentire una concentrazione funzionale del potere, oppure potrebbero essere dislocati strategicamente nelle strutture dei due comuni che si fondono, onde consentire una redistribuzione funzionale del potere.

Grafico: possibile macrostruttura organizzativa del nuovo Comune fuso



6) LE CONDIZIONI OSTATIVE E FACILITANTI DELLA FUSIONE, in sintesi

6.a) Le condizioni ostative della fusione

Il processo di fusione può venire rallentato, osteggiato o compromesso dalla presenza – non governata – di condizioni ostative di seguito sinteticamente riportati.

Condizioni ostative **culturali**

- campanilismo;
- timore dei cittadini di perdere la propria identità territoriale;
- timore dei cittadini del Comune più piccolo di marginalizzazione rispetto a quello più grande (per tale motivo hanno più successo le fusioni tra comuni dimensionalmente omogenei);
- timore dei cittadini di perdere i propri punti di riferimento sul territorio (servizi di prossimità) e il rapporto diretto con il Sindaco;
- timore dei rappresentanti politici di perdere ruolo e visibilità nella comunità locale;
- resistenze del personale in posizione di responsabilità, per timore di perdere ruolo e indennità retributive;
- resistenze del personale dipendente al cambiamento delle mansioni e delle modalità lavorative e ad una maggiore mobilità sul territorio;
- timore del personale di dover far fronte ad un aumento del carico di lavoro, di dover cambiare mansioni e abitudini di lavoro.

Condizioni ostative **comunicative**

- Percezione non chiara, per i politici, per i tecnici e, soprattutto, per i cittadini dei vantaggi che deriverebbero dalla fusione e maggiore attenzione ai rischi che ne deriverebbero.

Condizioni ostative **economico-finanziarie**

- Differenze fra le situazioni economico-finanziarie o fiscali tra i Comuni.

6.b) Le condizioni facilitanti della fusione

Al fine di limitare l'azione delle condizioni ostative alla fusione e liberare i suoi vantaggi potenziali, è necessario progettare e presidiare le seguenti condizioni facilitanti.

- *Pari opportunità*: la fusione deve garantire parità di opportunità alle comunità di riferimento degli enti che vanno a fondersi.
- *Commitment politico*: la fusione è, prima di tutto, una scelta politica a favore dei propri territori d'origine, un atto di lungimiranza e generosità istituzionale per donare ad essi opportunità altrimenti irraggiungibili. Ma proprio perché si tratta di una scelta politica, l'assenza o il non adeguato commitment a parte della politica durante l'intero processo di nascita della fusione e, successivamente, durante la vita del neo-nato Comune fuso, comprometterebbero radicalmente l'esistenza e il successo della fusione stessa. L'equa rappresentanza politica delle comunità d'origine non viene meno in caso di fusione, ma deve semplicemente fare un salto di qualità nelle modalità di rappresentanza.
- *Omogeneità dimensionale e funzionale*: la fusione ha maggiori probabilità di andare in porto laddove gli enti in fusione abbiano delle risorse e dei livelli di salute sufficientemente omogenei tra loro.
- *Unificazione delle funzionalità*: la fusione ha senso solo se consente di generare risparmi economici da reinvestire, se permette una gestione più efficiente delle modalità erogative dei servizi, se da luogo ad un miglioramento quanti-qualitativo dei servizi erogati. Per ottenere le menzionate tre E (Economicità, Efficienza, Efficacia) occorre abbandonare la logica individualista (dei singoli enti), ed evolvere la logica integrativa (delle Unioni di Comuni) in un approccio unitario allo svolgimento delle funzionalità pubbliche.
- *Stile manageriale*: per raggiungere, mantenere ed accrescere la suddetta unificazione delle funzionalità, il nuovo Comune fuso deve essere condotto non secondo un approccio burocratico, bensì secondo uno stile manageriale, orientato ai risultati, nell'ottica del cittadino finale.
- *Vicinanza alle comunità*: la fusione deve essere morbida, e non comunicare alle comunità rappresentate dagli enti di provenienza un senso di abbandono o di distanza. Occorre garantire una vicinanza alle comunità di origine attraverso forme di decentramento leggero, come ad esempio l'utilizzo di sportelli multifunzionali coordinati.
- *Comunicazione e partecipazione*: per trasmettere alle comunità di provenienza il citato senso di vicinanza occorre accompagnare il processo di fusione tramite opportune strategie di comunicazione – sia tradizionali, che evolute (web, social network) – coinvolgendo attivamente le comunità nella costruzione e nella gestione del nuovo Comune fuso.
- *Formazione*: il pieno successo della fusione consiste non nell'atto istituzionale di nascita fusione, bensì nella gestione del nuovo comune come un unico Comune. Per raggiungere la fase di maturità della fusione occorre che gli amministratori e il personale vengano progressivamente ed adeguatamente formati.
- *Digitalizzazione*: la digitalizzazione deve supportare l'attuazione del disegno organizzativo, favorendo la piena integrazione dei software gestionali in uso fino alla loro uniformazione. La digitalizzazione dei processi e dei servizi erogativi, oltre che dei flussi di comunicazione interno/esterno costituiscono un'imprescindibile condizione abilitante per una piena fusione.

7) I VANTAGGI DELLA FUSIONE, in sintesi

La fusione determinerebbe le seguenti tipologie di vantaggi:

- a) gli incentivi finanziari alla fusione (simulazione);**
- b) il miglioramento del livello di salute;**
- c) il miglioramento dell'economicità;**
- d) il miglioramento dell'efficienza;**
- e) il miglioramento dell'efficacia;**
- f) il miglioramento degli impatti sulla vita dei cittadini: il Valore Pubblico del Territorio.**

Tra le dimensioni di performance proposte dalla Linea Guida n. 1/2017, elaborata dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica (www.funzionepubblica.gov.it) nel giugno del 2017, si ricordano lo stato delle risorse e il livello di salute dell'ente, le performance organizzative di economicità, efficienza efficacia, gli impatti o performance istituzionali nell'ottica della creazione di Valore Pubblico.

- **PRESUPPOSTO:** lo **stato delle risorse** e il **livello di salute dell'ente**, come presupposto della performance organizzativa: come si può migliorare l'efficienza e l'efficacia di una struttura se non si conosce, non si tiene conto e non si migliora lo stato delle risorse e il livello di salute dell'ente?
- **RISULTATI:** ossia l'**economicità**, l'**efficienza** e l'**efficacia**, che costituiscono il cuore della performance organizzativa;
- **ORIZZONTE:** l'**impatto dei risultati**, o performance istituzionale, quale orizzonte e traguardo ultimo della performance organizzativa: se il miglioramento dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia delle strutture è perseguito e realizzato in modo non autoreferenziale ma nell'ottica del miglioramento degli impatti sulla vita dei cittadini e degli utenti esterni ed interni si accresce la possibilità di creare Valore Pubblico per il territorio, realizzando così le finalità per le quali l'Istituzione esiste ed opera.

7.a) *Gli incentivi finanziari alla fusione*

Gli ***incentivi finanziari*** consistono oggi in “incentivi ***alla nascita della fusione***” e non in “incentivi alla buona riuscita della fusione” (vale la pena di mettere in evidenza che la politica nazionale e regionale degli incentivi sarebbe più efficace laddove questi venissero erogati, in forma graduale, come premi per il raggiungimento progressivo degli obiettivi e delle performance di un eventuale Piano Strategico di Territorio e per il buon funzionamento del Comune fuso).

Gli attuali incentivi alla fusione consistono in contributi di derivazione statale e regionale.

Partiamo dagli ***incentivi statali***.

Il Decreto 27 giugno 2017 aggiorna i criteri e i termini di riparto e l'attribuzione dei contributi erariali straordinari spettanti ai Comuni istituiti mediante l'istituto della fusione.

La nuova norma, infatti, sostituisce le prescrizioni del precedente Decreto del Ministero del 26 aprile 2016, portando il contributo statale al 50% dei trasferimenti erariali datati 2010 (in precedenza il 40%). La durata del contributo rimane decennale e sarà possibile beneficiare della prima delle 10 tranches già dallo stesso anno di presentazione della domanda al Ministero dell'interno da parte della Regione se tale domanda dovesse pervenire entro il mese di gennaio.

Rimane invariato anche il limite massimo erogabile, imponendo un tetto di **2 milioni di euro** all'anno quale contributo. La norma puntualizza inoltre che nel caso in cui la somma di tutti i contributi dovuti superasse l'importo del fondo erariale stanziato, la priorità spetterebbe alle fusioni con maggiore anzianità; di contro, se gli importi stanziati fossero inferiori allo stanziamento verrebbe effettuata una ripartizione dell'ammontare residuo nei confronti dei medesimi enti sulla base della popolazione e del numero di comuni interessati dalla fusione.

Nel caso dei Comuni di Berra e Ro, dato quanto premesso, l'ammontare del contributo annuo sarebbe il seguente:

	BERRA	RO	TOT	CONTRIBUTO ANNUO	CONTRIBUTO COMPLESSIVO
Trasferimenti erariali 2010	1.541.267,95 €	904.404,88 €	2.445.672,83 €	1.222.836,00	12.228.360,00 €

Sulla base della normativa vigente il contributo statale per il nuovo Comune ammonterà, come riportato in tabella, a 1.222.836 euro, che verrebbe erogato a quote costanti per 10 anni consecutivi raggiungendo così un incentivo complessivo di 12.228.360 euro.

Si fa presente che nel momento in cui questo studio viene redatto è in corso di approvazione la legge di bilancio 2018 (DDL. 2960) che, proprio all'art. 71 c. 13-14, prevede un incremento del contributo a partire dal 2018 per i comuni che procedono a fusione pari al 60% dei trasferimenti statali relativi al 2010; se venisse approvato con tali disposizioni, dunque, il saldo annuale dei contributi statali ammonterebbe a 1.467.403,69 €, con un importo sull'intero periodo di 14.674.036,90 €.

Passiamo agli **incentivi regionali**.

L'atto regionale che disciplina i criteri per la quantificazione dell'erogazione dei contributi regionali alle fusioni a partire dal 2016 è la delibera di Giunta Regionale n. 379 del 22 marzo 2016, documento contenente lo stralcio di Programma di Riordino Territoriale (PRT).

Il contributo della Regione, come quello statale, ha durata decennale e si traduce in 10 quote annuali costanti.

I criteri per determinare l'importo dell'incentivo regionale non riguardano tuttavia la somma dei trasferimenti, ma si fondano su caratteristiche "territoriali"; in particolare il contributo ordinario in spesa corrente è costituito da due importi fondati sul numero di abitanti, il primo, e sui chilometri di estensione territoriale, il secondo.

La Regione Emilia-Romagna, inoltre, al fine di indirizzare e sollecitare procedure di fusione che generino maggiore massa critica (in ottemperanza dell'art. 18 bis, comma 1, della legge regionale n.26/1996), effettua una distinzione classificando le fusioni in "ordinarie" e "prioritarie", concedendo a queste ultime maggiori benefici economici secondo criteri ben delineati dalla delibera.

Rientrano tra le fusioni **ordinarie** quelle che hanno un numero complessivo di abitanti inferiore a 5.000 e:

- includono solo due comuni;
- includono più di due comuni ma tutti al di sopra dei 1.000 abitanti.

Le fusioni che rientrano in questa prima classificazione possono accedere a un contributo annuale frutto della sommatoria dei seguenti prodotti:

- 5 euro per abitante;
- 400 euro per chilometro quadrato di superficie.

Per i neo-comuni che rientrano invece nella categoria delle fusioni **prioritarie**, i coefficienti utilizzati per individuare il contributo annuale diventano via via più favorevoli in presenza delle seguenti caratteristiche dimensionali, oltre alla possibilità di usufruire di eventuali maggiorazioni.

- numero di Comuni coinvolti nella fusione (secondo lo schema riportato di seguito):

Numero comuni	2	3	4	5
€ per abitante	7	8	9	10
€ per kmq	400	500	600	700

- presenza di comuni con popolazione < 1.000 abitanti (purché rientranti in una fusione prioritaria): coefficiente per abitante pari a 40 € per i Comuni con meno di mille abitanti (quelli sopra tale soglia applicano la tabella soprastante);
- fusione di tutti i comuni appartenenti ad un'unione e coincidenti con un'unità d'ambito (definite dalla Regione): + 20% del contributo;
- fusione di tutti i Comuni appartenenti ad un'unione e coincidenti sia con un'unità d'ambito che con un distretto socio sanitario: +30% del contributo (non cumulabile con il precedente).

Considerando i criteri previsti dalla Regione e che la popolazione dei Comuni di Berra e Ro ammonta rispettivamente a 4.780 e 3.250, la fusione tra i due Comuni in esame rientrerebbe nella classificazione “prioritaria”, dal momento che il Comune fuso avrebbe una popolazione complessiva di 8.030 abitanti; non sarebbe possibile tuttavia accedere alle maggiorazioni previste in quanto i Comuni non rappresentano la totalità degli enti facenti parte dell’Unione Terre e Fiumi.

Effettuando il calcolo sulla base dei coefficienti riportati nella tabella sopra, il contributo regionale annuo spettante al nuovo ente per 10 anni ammonterebbe sarebbe pertanto il seguente.

	Berra	Ro	Nuovo comune	Coefficiente	Importo contributo annuo	Importo contributo complessivo
Abitanti	4.780	3.250	8.030	7 €	56.210 €	562.100 €
Estensione kmq	68,638	43,198	111,836	400 €	44.734 €	447.340 €
TOTALE CONTRIBUTO					100.944 €	1.009.440 €

Riaggregando infine gli importi spettanti con provenienza sia statale che regionale, alla data di predisposizione dello Studio di fattibilità il nuovo Comune risultante dalla fusione di Berra e Ro otterrebbe il seguente contributo.

	REGIONALE	STATALE	COMPLESSIVO
ANNUALE	100.944 €	1.222.836 €	1.323.781 €
TOTALE (in 10 anni a quote costanti)	1.009.440 €	12.228.360 €	13.237.808 €

La somma complessiva di cui ogni anno il nuovo Comune potrebbe disporre ammonterebbe a ben 1.323.781 €, che, facendo riferimento ai dati dei rendiconti 2015 dei due Comuni, rappresenterebbe oltre il 25% del volume delle spese correnti impegnate. Nell’ipotesi che non vengano apportate modifiche al disegno di legge di Bilancio 2018 n. 2960 in corso di approvazione, l’ammontare complessivo dei contributi arriverebbe a 15.683.476,90 €.

7.b) Il miglioramento del livello di salute

Il concetto di salute è presente nella Linea Guida n. 1/2017, elaborata dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel giugno del 2017. In generale, lo **Stato delle Risorse** misura la quantità e qualità (ovvero, il livello di salute) delle risorse dell'amministrazione:

- stato delle risorse **umane**: quantità (numero dipendenti, ecc.) e qualità (salute organizzativa, professionale, ecc.);
- stato delle risorse **economico-finanziarie**: quantità (importi, ecc.) e qualità (salute economica, finanziaria, patrimoniale, ecc.). Per tale punto si rimanda al paragrafo sull'economicità;
- stato delle risorse **infrastrutturali**: quantità (mq. spazi, numero applicativi, ecc.) e qualità (obsolescenza e sicurezza strutture, digitalizzazione processi e servizi, ecc.);
- stato delle risorse **relazionali**: quantità (numero rappresentanti, numero partecipanti, ecc.) e qualità (salute istituzionale, salute partecipativa, ecc.).

Il termometro dello stato quanti-qualitativo delle risorse dei Comuni di Berra e Ro risente inevitabilmente del costo del loro sottodimensionamento. In particolare, ne vengono penalizzati il livello di salute organizzativa (ad es. organizzazioni non funzionali allo sviluppo), il livello di salute professionale (ad es. risorse umane con competenze non adeguate alle nuove sfide), il livello di salute economico-finanziaria (ad es. differenti entrate tributarie pro-capite), il livello di salute infrastrutturale (ad es. lenta modernizzazione). Come migliorare le suddette forme di salute degli enti indagati?

Come si potrebbe migliorare il livello di **salute organizzativa** dei Comuni di Berra e Ro?

- ❖ La salute organizzativa dei Comuni di Berra e Ro potrebbe migliorare tramite l'*eliminazione di tutti i doppioni di attività* che oggi, prima della fusione, vengono svolte dalle strutture organizzative dei due Comuni.
- ❖ La salute organizzativa potrebbe migliorare tramite il *ridisegno organizzativo dei servizi non conferiti dai Comuni di Berra e Ro nell'Unione Terre e Fiumi* (Servizi di Cultura, Sport e Tempo libero; Servizi educativi; Servizio tecnico; Servizio affari generali e istituzionali; Servizi finanziari): si dovrebbe strutturare un Hub (centro direzionale) di coordinamento del back office dei suddetti servizi presso il neo-Comune fuso (back office) e degli sportelli polifunzionali (front office) da posizionare in seno ad entrambi gli attuali Comuni; tali sportelli garantirebbero il presidio dei territori, lasciando un riferimento visibile e funzionale in ognuno di essi. Gli Uffici di back office potrebbero essere collocati tutti presso il nuovo Comune fuso onde consentire una concentrazione funzionale del potere, oppure potrebbero essere dislocati strategicamente nelle strutture dei due comuni che si fondono, onde consentire una redistribuzione funzionale del potere.
- ❖ La salute organizzativa potrebbe migliorare anche mediante una *riduzione degli oneri di coordinamento*. Invece che strutturare i meccanismi di coordinamenti dei 2 Comuni in oggetto, sarebbe sufficiente architettare un modello di governance del solo Comune fuso.
- ❖ La salute organizzativa potrebbe migliorare anche tramite un *incremento di produttività delle Risorse Umane* e quindi dell'efficienza, per la cui analisi si rimanda al paragrafo competente. La specializzazione delle attività ad alto valore aggiunto (es. Servizio tecnico) a seguito dell'incremento della salute professionale e la standardizzazione e la trasversalizzazione di quelle a basso valore aggiunto (es. Servizio Affari generali e istituzionali) potrebbe favorire una crescita esponenziale della produttività.

Come si potrebbe migliorare il livello di **salute professionale** dei Comuni di Berra e Ro?

- ❖ La salute professionale potrebbe migliorare mediante una *riallocazione* e una *maggior qualificazione delle Risorse Umane*: la concentrazione e la specializzazione del personale potrebbe consentire di liberare Risorse Umane e di metterle a disposizione per il potenziamento di servizi esistenti o per la creazione di nuovi servizi quali, in particolare, il Servizio di programmazione, controllo e valutazione. La fusione consentirebbe l'agevole sostituzione del personale in caso di emergenza organizzativa, di assenza o di quiescenza, evitando così il pericolo d'intermittenza o d'interruzione erogativa del servizio. La concentrazione delle funzioni potrebbe consentire la specializzazione professionale degli operatori attraverso l'accrescimento delle conoscenze e delle competenze professionali degli stessi. Tale specializzazione andrebbe perseguita mediante percorsi strutturati di formazione. La specializzazione professionale delle Risorse Umane non comporterebbe l'eliminazione dei servizi di prossimità alle comunità di provenienza degli enti che vanno a fondersi. Al contrario, la specializzazione delle Risorse Umane degli sportelli polifunzionali omogenei aumenterebbe esponenzialmente il livello di adeguatezza delle risposte amministrative, tecniche e la cortesia nei confronti dell'utente. La specializzazione professionale delle Risorse Umane accrescerebbe l'autosufficienza professionale del neo Comune fuso, riducendo le spese esterne per servizi professionali.
- ❖ La salute professionale potrebbe migliorare anche tramite una *più efficace motivazione delle Risorse Umane*, da attuarsi mediante la programmazione di percorsi di sviluppo professionale (e retributivo) collegati al Sistema di programmazione, controllo e valutazione.

Come si potrebbe migliorare il livello di **salute infrastrutturale** dei Comuni di Berra e Ro?

- ❖ La salute infrastrutturale materiale potrebbe migliorare tramite una *razionalizzazione del patrimonio tangibile, una migliore infrastrutturazione delle reti di mobilità, una riduzione del livello di obsolescenza, un aumento del livello di sicurezza*; tutte azioni possibili tramite l'utilizzo degli incentivi finanziari alla fusione e il riutilizzo dei risparmi derivanti da un'adeguata progettazione, realizzazione e governance del progetto di fusione. Il presidio continuo della salute infrastrutturale materiale si riverbererebbe, nel medio-lungo periodo, anche in una diminuzione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio.
- ❖ La salute infrastrutturale intangibile potrebbe migliorare mediante la *digitalizzazione delle banche dati, la semplificazione e la digitalizzazione dei processi e dei servizi*; tutte azioni possibili tramite l'utilizzo degli incentivi finanziari alla fusione e il riutilizzo dei risparmi derivanti da un'adeguata progettazione, realizzazione e governance del progetto di fusione. Il presidio continuo della salute infrastrutturale digitale si riverbererebbe, nel medio-lungo periodo, anche in una diminuzione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete informatica e degli applicativi utilizzati.
- ❖ Il miglioramento innovativo si concretizzerebbe nella creazione ed erogazione di servizi nuovi e/o innovativi. La concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe di incrementare il livello d'innovazione dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, grazie ad esempio alle economie di specializzazione e al reinvestimento dei risparmi di spesa in servizi ad elevato spessore tecnologico. La digitalizzazione unitaria del nuovo Comune fuso, sarebbe la leva fondamentale per il salto dimensionale della macchina amministrativa e del livello dei servizi al neo-nato territorio.

Come si potrebbe migliorare il livello di **salute relazionale** dei Comuni di Berra e Ro?

- ❖ La salute istituzionale dei Comuni di Berra e Ro potrebbe migliorare tramite la semplificazione del quadro istituzionale e la costruzione di una nuova classe politica locale, con una visione strategica unitaria dei percorsi di sviluppo del territorio.
- ❖ La salute partecipativa dei Comuni di Berra e Ro potrebbe migliorare tramite azioni di coinvolgimento attivo dei cittadini nelle fasi di preparazione e realizzazione della fusione, nelle fasi di progettazione strategica unitaria di territorio, nelle fasi di governo e monitoraggio dell'andamento del Comune fuso.

7.c) Il miglioramento dell'economicità

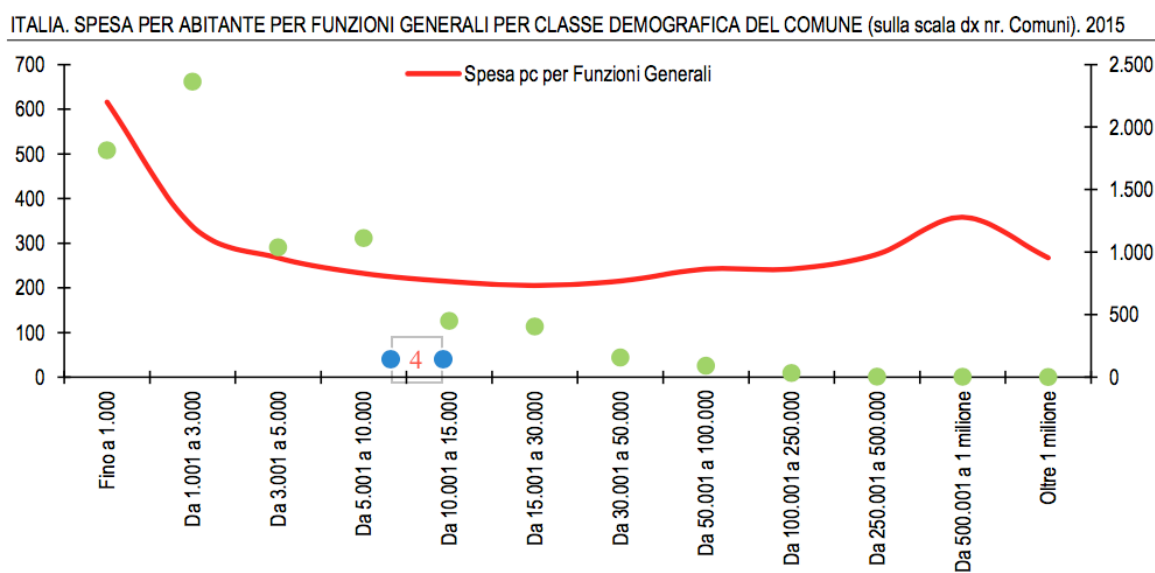
La dimensione dell'economicità è richiamata dall'art. 147, comma 2, lettera a del T.U.E.L., D.Lgs. 267/2000 e scaturisce dall'avvicinamento alla c.d. dimensione gestionale ottimale, facendo leva sulle economie di scala. L'economicità può derivare da:

- A) Risparmi di spesa (o di costo, in contabilità economico-patrimoniale)
- B) Maggiori entrate (o ricavi, in contabilità economico-patrimoniale)

A) Risparmi di spesa/costo

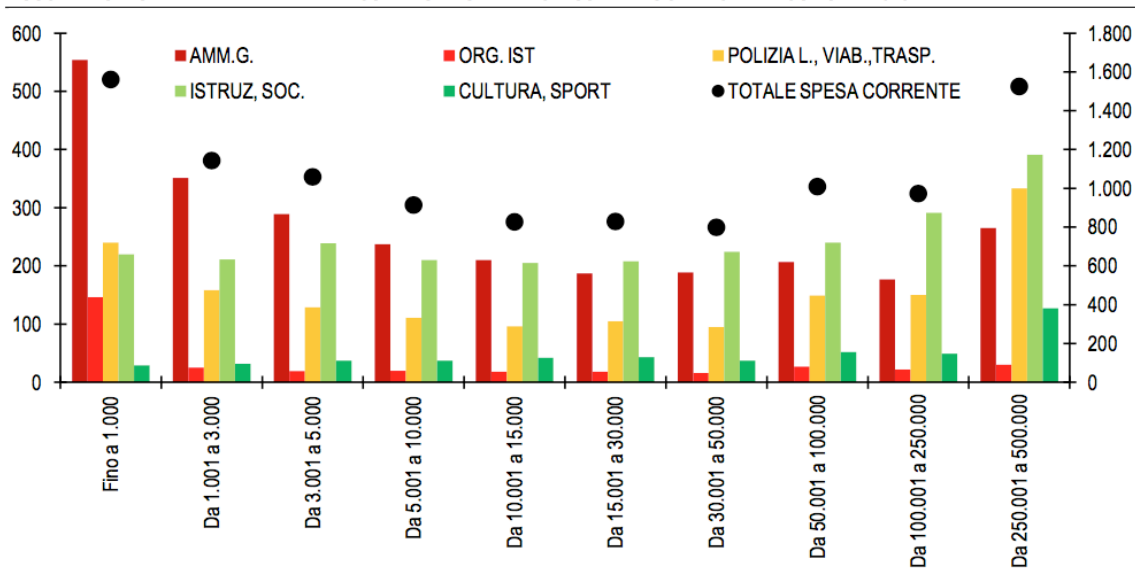
La fusione determinerebbe la proporzionalizzazione delle spese variabili (ossia la riduzione delle spese variabili – ad es. per utenze – in funzione delle ricalcolate esigenze del neo Comune fuso) e il taglio drastico delle spese fisse (ossia, l'eliminazione delle spese che non cambiano al modificarsi del volume di erogazione dei servizi – ad es. per ammortamenti o per affitti –).

La fusione sarebbe una risposta al problema dell'iperframmentazione e del sottodimensionamento dei Comuni di Berra e Ro, come degli altri enti locali di dimensioni simili: tra gli *effetti* dell'iperframmentazione e del sottodimensionamento si segnala un'elevata incidenza delle spese fisse di funzionamento, quali quelle di back office attinenti le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo che, se spalmate su un numero basso di cittadini, determinano una crescita dell'incidenza pro-capite (ANDREWS R., BOYNE G., 2009). Uno studio recente sullo scenario Italiano e sullo scenario della Regione Toscana dimostra che “la spesa per funzioni di amministrazione generale decresce velocemente al crescere della popolazione servita (abitanti del Comune) fino alla soglia dei 10mila abitanti” (IOMMI S. 2017, pag. 7); la fusione dei Comuni di Berra e Ro consentirebbe di ridurre notevolmente le spese dei servizi di back office (es. funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo) e di ridurre proporzionalmente quelle variabili rispetto alla somma delle spese dei due enti: le spese risparmiate potrebbero essere riallocate in servizi di front office, ovvero diretti ai cittadini.



Fonte: IOMMI S., 2017, pag. 8.

TOSCANA. SPESA PER ABITANTE PER ALCUNE FUNZIONI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEL COMUNE. 2015



Fonte: IOMMI S., 2017, pag. 8.

Notevoli risparmi di spesa, sia corrente che in conto capitale, conseguirebbero alla concentrazione logistica degli uffici di back office presso un plesso principale, lasciando a presidio dei territori solo degli sportelli polifunzionali omogenei (per le attività di front office).

B) Maggiori entrate/ricavi

Nell'ipotesi fusione affluirebbero ingenti incentivi finanziari: considerando congiuntamente sia gli incentivi statali che quelli regionali, il Comune risultante dalla fusione di Berra e Ro otterrebbe € 1.323.781 annui e € 13.237.808 totali, in 10 anni.

Inoltre, nell'ipotesi di Comune fuso si determinerebbe una maggiore capacità di accertamento e di riscossione.

I risparmi di spesa derivanti da ristrutturazioni organizzative, logistiche e da revisioni gestionali, oltre che le maggiori entrate sarebbero utilizzabili sia ai fini del potenziamento dei servizi già erogati (miglioramento quantitativo delle performance), sia ai fini dell'innalzamento del livello qualitativo degli stessi (miglioramento qualitativo delle performance) sia, infine, ai fini della creazione di servizi ex novo (miglioramento innovativo delle performance).

7.d) Il miglioramento dell'efficienza

La dimensione dell'efficienza è richiamata dall'art. 147, comma 2, lettera a del T.U.E.L., D.Lgs. 267/2000 ed è inserita nella Linea Guida n. 1/2017, elaborata dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel giugno del 2017.

La dimensione dell'**efficienza**, o dello sforzo realizzativo, esprime la capacità di utilizzare le risorse (input) in modo sostenibile e tempestivo nel processo di produzione ed erogazione del servizio (output) o, in altri termini, la capacità di produrre beni e servizi minimizzando le risorse impiegate. I dati utili alla determinazione dell'efficienza si possono ricavare dal controllo di gestione (che quindi andrebbe creato e strutturato nel nuovo Comune). La dimensione dell'efficienza può essere intesa in chiave economico-finanziaria, produttivo/erogativa, in chiave procedurale, in ottica temporale:

- efficienza **economica (o finanziaria)**: esprime il costo (o la spesa) di gestione di un'attività e/o di erogazione di un servizio (risorse economiche / quantità servizi o utenti serviti). Può essere incrementata attraverso azioni di miglioramento amministrativo (ad es. riduzione % del costo delle utenze a parità di output). Può esprimere anche il livello di efficienza dei processi di spesa (o realizzazione finanziaria), ovvero l'avanzamento della spesa effettiva rispetto a quella prevista;
- efficienza **produttiva**: esprime lo sforzo organizzativo per svolgere un'attività o un processo o per erogare un servizio. Può essere incrementata attraverso azioni di miglioramento amministrativo (ad es. incremento della capacità produttiva a parità di risorse umane o minimizzazione dell'utilizzo di risorse umane a parità di output). Può essere espresso in termini di Full Time Equivalent (FTE) impiegabili (FTE / quantità servizi);
- efficienza **temporale**: esprime la velocità nello svolgimento di un processo o la tempestività nell'erogazione di un servizio e può essere incrementata attraverso azioni di semplificazione in chiave digitale.

La fusione dei Comuni di Berra e Ro potrebbe consentire:

- di *migliorare il livello di efficienza economica (o finanziaria) attraverso la concentrazione delle risorse economico-finanziarie necessarie per erogare i servizi alla platea degli utenti territoriali (diminuzione delle spese/dei costi di erogazione di alcuni servizi e riutilizzo delle stesse/ degli stessi per il miglioramento quanti-qualitativo di altri servizi o per la creazione di nuovi)*;
- di *migliorare il livello di efficienza produttiva attraverso un utilizzo mirato delle risorse umane necessarie per erogare i servizi alla platea degli utenti territoriali (diminuzione delle risorse umane impiegate nell'erogazione di alcuni servizi e redistribuzione delle stesse nel miglioramento quanti-qualitativo di altri servizi o nella creazione di nuovi)*;
- di *migliorare il livello di efficienza temporale attraverso il ridisegno dei flussi di processo finalizzati all'erogazione dei servizi di back office (ad es., Servizi finanziari) e di front office (ad es., Servizio demografico) non conferiti nell'Unione Terre e Fiumi (diminuzione dei tempi di erogazione dei servizi e riutilizzo dei tempi risparmiati per il miglioramento quanti-qualitativo di altri servizi o per la creazione di nuovi)*.

7.e) Il miglioramento dell'efficacia

Il **miglioramento quantitativo** esprime la dimensione dell'efficacia, richiamata dall'art. 147, comma 2, lettera a del T.U.E.L., D.Lgs. 267/2000, ed è inserita nella Linea Guida n. 1/2017, elaborata dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel giugno del 2017.

La dimensione dell'**efficacia**, o del risultato, esprime l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti (interni ed esterni) e può essere misurata sia in termini quantitativi che qualitativi. I dati utili alla determinazione dell'efficacia si possono ricavare dal controllo di gestione, dal controllo strategico, dal sistema di rilevazione della customer satisfaction.

- Efficacia **quantitativa**:
 - quantità **realizzata**: esprime la quantità erogata di output (n. servizi -o prodotti-) e può essere accresciuta tramite azioni di incremento dei servizi;
 - quantità **fruita**: esprime la quantità dei destinatari diretti degli output (n. fruitori) e può essere accresciuta tramite azioni di allargamento del numero dei beneficiari dei servizi. Il numero dei fruitori effettivi può anche essere rapportato al numero dei fruitori potenziali;
 - Il **miglioramento quantitativo** si concretizzerebbe nel potenziamento della quantità di servizi erogati e della quantità di fruitori. La concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe, in prima istanza, di mantenere servizi altrimenti da eliminare, anche a fronte della contrazione dei trasferimenti statali e, in secondo luogo, di aumentare la quantità dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, asciugando le dispersioni erogative di ognuno di essi.

- Efficacia **qualitativa**:
 - qualità **realizzata**: esprime la qualità erogata degli output, secondo la prospettiva dell'ente, e può essere accresciuta tramite azioni d'innalzamento e di presidio degli standard dei servizi;
 - qualità **percepita**: esprime la qualità percepita degli output, secondo la prospettiva dei fruitori (livello di soddisfazione), e può essere accresciuta tramite azioni d'innalzamento e di presidio delle valutazioni di customer satisfaction;
 - Il **miglioramento qualitativo** si concretizzerebbe nel potenziamento della qualità di servizi erogati. La concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe di accrescere la qualità dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, grazie ad esempio alle economie di specializzazione. I livelli di servizio alle due comunità di riferimento si allineerebbero, annullando le precedenti disomogeneità, e confluendo in un unico ed elevato standard di qualità.

- Il **miglioramento innovativo** si concretizzerebbe nella creazione ed erogazione di servizi nuovi e/o evoluti: la concentrazione organizzativa sia delle attività di back che di front office consentirebbe di incrementare il livello d'innovazione dei servizi offerti all'utenza dei Comuni di Berra e Ro, grazie ad esempio alle economie di specializzazione e al reinvestimento dei risparmi di spesa in servizi ad elevato spessore tecnologico. La digitalizzazione unitaria del nuovo Comune fuso sarebbe la leva fondamentale per il salto dimensionale della macchina amministrativa e del livello dei servizi al territorio.

7.f) Il miglioramento degli impatti sulla vita dei cittadini: il Valore Pubblico del Territorio

Il vero orizzonte del Comune fuso non sarebbe, peraltro, il miglioramento delle performance di economicità efficienza e di efficacia rispetto a quelli dei singoli Comuni in fusione, alla luce delle risorse disponibili e del loro stato di salute, bensì il miglioramento degli impatti di tali performance sul benessere economico e sociale del territorio complessivo dei Comuni di Berra e Ro, rispetto alle condizioni di partenza, ovvero la creazione di Valore Pubblico (DEIDDA GAGLIARDO E., 2015) territoriale nel medio-lungo periodo.

In altri termini, il vero successo della fusione si avrebbe laddove il nuovo Comune fuso sviluppasse la capacità di programmare, governare e controllare, sia con visione strategica unitaria che con pragmatismo operativo locale, i percorsi di crescita del neo-nato territorio:

- per ricercare soluzioni condivise a problemi comuni;
- per elaborare strategie di sviluppo del territorio su scala più ampia, valorizzando le specificità e le complementarità delle due aree territoriali interessate;
- per accrescere il peso politico nei vari tavoli istituzionali;
- per governare le risorse in modo più razionale;
- per valorizzare le specificità, le complementarità e i talenti del neo-nato territorio;
- per realizzare servizi altrimenti impossibili per il singolo Comune;
- per aggregare le singole comunità e gli stakeholders in esse presenti intorno a progetti di sviluppo del neo-nato territorio;
- per aumentare il proprio potere istituzionale anche nei confronti delle amministrazioni di pari o di superiore livello istituzionale.

Tra gli impatti economici possibili, se adeguatamente governati, si annoverano, ad esempio, la riduzione dei costi di transazione per le imprese locali, la riduzione della pressione fiscale, l'attrazione degli investimenti, ecc.

Tra gli impatti sociali possibili a seguito miglioramento quantitativo e qualitativa dei servizi esistenti e della creazione di nuovi servizi si ricordano, ad esempio, la crescita del livello di soddisfazione dei cittadini, ecc.

La ***generazione di Valore Pubblico per il territorio*** sarà l'orizzonte strategico che il neo Comune fuso dovrà inseguire, all'indomani della sua nascita.

La ***generazione di Valore Pubblico per il territorio insieme al territorio***, ovvero insieme ai cittadini, alle imprese, alle altre istituzioni e agli altri stakeholders sarà invece la migliore strada per raggiungere tale orizzonte.

CONCLUSIONI

Il presente studio di fattibilità, consegnato in data 14 dicembre 2017, dimostra la **convenienza della fusione** tra i Comuni di Berra e Ro:

- in primis, perché consentirebbe al nuovo Comune di avere dei **livelli di salute organizzativa, professionale, infrastrutturale materiale e digitale, istituzionale e partecipativa migliori rispetto ai due enti in fusione;**
- in secondo luogo, perché consentirebbe al nuovo Comune di disporre di **notevoli risparmi di spese derivanti dal miglioramento dell'economicità e di interessanti risparmi di tipo produttivo/erogativo e temporale derivanti dal miglioramento dell'efficienza da riutilizzare**, innanzitutto **per sopperire alle sofferenze organizzative dei due enti in fusione**, e poi **per potenziare la quantità e migliorare la qualità dei servizi esistenti e per attivare nuovi servizi o innovative modalità (tendenzialmente digitali) di erogazione degli stessi;**
- in terzo luogo, perché consentirebbe al nuovo Comune di disporre di **ingenti risorse finanziarie da investire in progetti strategici integrati di sviluppo del territorio;**
- in sintesi, perché consentirebbe al **nuovo Comune di porsi quale volano per la creazione di Valore a favore del territorio, ovvero per il miglioramento del suo benessere economico e sociale.**

Insomma, la fusione sarebbe una scelta positiva per l'efficientamento gestionale e per il potenziamento quantitativo, qualitativo ed innovativo dei servizi, prima ancora e a prescindere dall'ingente contributo finanziario che arriverebbe.

Quindi gli incentivi fungerebbero da effetto moltiplicatore, consentendo al Comune fuso di porsi quale volano per la creazione di Valore a favore del territorio, ovvero per il miglioramento del suo benessere economico e sociale.

Ma la vera sfida non consisterebbe nel fare la fusione, ma nel farla bene, ossia nell'utilizzare in modo adeguato i risparmi economici e gestionali e nello spendere bene gli incentivi finanziari.

Per far ciò sarebbe **fondamentale scrivere il Progetto Strategico di Territorio insieme alla popolazione di Berra e Ro e realizzare e governare la fusione monitorandone e valutandone i risultati e gli impatti in modo trasparente insieme ai cittadini e agli stakeholders.**

BREVE BIBLIOGRAFIA

- ARGYRIS C., PUTNAM R. AND MCLAIN SMITH D. (1985), *Action science – concepts, methods and skills for research and intervention*, Jossey-bass, San Francisco.
- ANDREWS R. AND BOYNE G.A. (2009), *Size, Structure and Administrative Overheads: an Empirical Analysis of English Local Authorities*, *Urban studies*, vol. 46, n. 4.
- CASULA M. (2014), *Il nuovo associazionismo intercomunale. politiche regionali a confronto: i casi di veneto ed emilia-romagna*, *Istituzioni del federalismo*, n.3.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2015), *Il valore pubblico. La nuova frontiera della performance*. RIREA, Roma.
- FERRARIS FRANCESCHI R. (1978), *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano.
- IOMMI S. (2017), *Associazionismo e fusioni di comuni. punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze.
- REBORA G., MINELLI E. (2007), *Change management*, ETAS, Milano.