

fusione dei COMUNI



*Studio di fattibilità
per la fusione dei Comuni
di Caminata, Nibbiano e Pecorara*





Il presente Studio di Fattibilità preliminare è stato finanziato attraverso contributi del Programma di Finanziamento Studi di Fattibilità, nell'ambito del Programma di Riordino Territoriale e razionalizzazione delle forme di gestione associata della Regione Emilia-Romagna, e realizzato con la collaborazione dalle società SCS Azioninova S.p.A.



Sommario

INTRODUZIONE	5
LA FUSIONE DI COMUNI	8
Il quadro di riferimento	8
La normativa regionale incidente	11
LE DIMENSIONI AMBIENTALI, STORICHE E CULTURALI DELLA FUSIONE	15
I profil storici	15
I profili TERRITORIALI	18
I profili demografici	20
I profili socio-economici	25
LE RISORSE ECONOMICHE	32
LA GESTIONE DEL PERSONALE	51
Il personale gestito: contesto	51
LE DETERMINANTI DELLA FUSIONE	52
I contributi per incentivare le Fusioni di Comuni	55
LE PROSPETTIVE E GLI OBIETTIVI PER IL FUTURO	57
I BENEFICI ATTESI	60
La maggiore efficienza nell'organizzazione comunale	60
I punti di debolezza	61
CONSIDERAZIONI FINALI, PRESIDIO DEI RISCHI E PROSSIMI PASSI	63
ALLEGATI	66
Sintesi Dotazione Software	66
Sintesi servizi esternalizzati	68
Sintesi criticità dell'unione delle funzioni	68



REGIONE EMILIA-ROMAGNA (r_emiro)
Giunta (AOO_EMR)
allegato al PG/2016/0555317 del 28/07/2016



INTRODUZIONE

Le Amministrazioni dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara hanno manifestato, in diversi momenti e sedi, l'intenzione di ricercare e mettere in atto tra i tre Enti modalità operative e processi di integrazione/collaborazione capaci di generare nuove sinergie e utilità in favore della comunità e dei territori interessati.

Le minori dimensioni delle amministrazioni, infatti, non eliminano l'intrinseca complessità del governo e della gestione dei processi di natura politica e organizzativa degli enti, paragonabili a quelli rinvenibili in istituzioni comunali di più ampie dimensioni.

Nello specifico, ci si riferisce a situazioni critiche da fronteggiare quali: la molteplicità ed eterogeneità delle funzioni da esercitare – il processo di decentramento amministrativo anche in funzione della rielaborazione del ruolo delle province, accanto alle tradizionali funzioni ne ha affiancate ed aggiunte delle altre, implicando un forte aumento di competenze e responsabilità; il mutamento dei fabbisogni e delle attese della società in merito alla qualità dei servizi e dei prodotti offerti dalla pubblica amministrazione, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione espresse anche attraverso la portate dei tempi necessari per le risposte; il consolidamento del ruolo dei comuni come centro di regolazione dei servizi pubblici e di controllo degli sessi. La fusione fra comuni, in un periodo di trasformazione della pubblica amministrazione locale, rappresenta una delle più significative scelte istituzionali in grado di rispondere alle esigenze poste dai piccoli comuni e di qualificare l'azione amministrativa attraverso la completa integrazione delle forme di rappresentanza dei comuni interessati.

Sulla scorta di tali considerazioni e dell'ottica strategica delle tre Amministrazioni, sia per fronteggiare efficacemente le minacce derivanti da una situazione di crisi economica e sociale, che per perseguire un ruolo più attivo in favore dello sviluppo dei territori locali, sia, infine, per rendere efficiente l'azione amministrativa degli Enti, le Amministrazioni hanno deciso di affidare alla Società SCS Azioninova S.p.A. la realizzazione di uno studio di fattibilità finalizzato ad identificare i vantaggi potenziali, sia di carattere economico che strategico e qualitativo, che i possibili problemi derivanti dalla realizzazione di un processo di fusione tra i tre Comuni. Il percorso di fusione, in linea con gli indirizzi di finanza locale per il contenimento della spesa pubblica, è conforme agli obiettivi prefissati dal legislatore per il riordino degli enti territoriali, ed in particolare all'esigenza di ridurre la frammentazione dei comuni.

Il processo di fusione determina un aumento della dimensione organizzativa dell'ente unico, consentendo l'eliminazione della duplicazione di attività simili affidate a strutture organizzative diverse nei tre enti; ciò consente:

- di ridurre gli sforzi necessari alla diffusione delle modalità necessarie per lo svolgimento delle attività e di presidiare le l'efficacia nella realizzazione dei servizi;
- di ridurre gli investimenti in beni, come ad esempio per l'acquisto di software gestionale.

L'aumento delle attività da realizzare, considerate in termini di volumi, congiuntamente tra il personale dei tre Enti, consentirebbe una razionalizzazione dei carichi di lavoro, per effetto di:

- una omogeneizzazione dei compiti, favorendo così la specializzazione degli addetti e una dispersione delle competenze; ciò determina una riduzione dei tempi medi di lavoro e di apprendimento al fine di risolvere eventuali problemi;
- l'utilizzo di tecniche e strumenti maggiormente specialistici, favorito anche dalla specializzazione funzionale del personale.

La possibilità di razionalizzazione e di omogeneizzazione, se unita ad un processo di sviluppo delle competenze professionali, in grado di innalzare il grado di competenza individuale, può determinare un miglioramento della qualità dei prodotti amministrativi.

La presenza di una rappresentanza territoriale di un territorio più vasto, consente di accrescere la potenziale forza negoziale verso livelli superiori di governo e con le amministrazioni di pari livello, oltre che lo sviluppo di reti di cooperazione anche con soggetti privati.

Le opportunità citate, sono accompagnate da situazioni critiche la cui gestione, durante lo svolgimento del percorso di fusione, risulta importante, ai fini dell'evoluzione delle identità considerate, non solo nei riflessi culturali e sociali, ma anche nelle implicazioni per il rafforzamento delle potenzialità territoriali in una logica di crescita della competitività economica dell'area.

I piani d'intervento da presidiare riguardano principalmente le dinamiche politiche e di sviluppo dei sistemi di funzionamento del nuovo comune. Al piano politico appartengono le grandi scelte circa finalità, obiettivi e risorse da impiegare per esercitare al meglio le funzioni assegnate al nuovo comune, e la capacità di governare e mitigare la percezione di spostamenti di risorse tradizionalmente utilizzate per servizi ed iniziative riconducibili ad un determinato territorio per avvantaggiarne un altro.

Al piano organizzativo appartengono invece le scelte relative a quei processi, intesi come insiemi connessi e coordinati di attività, necessari anche per omogeneizzare il contenuto dei servizi e i criteri di accesso agli stessi, in modo tale da garantire l'accesso agli utenti anche partendo da situazioni diverse e da comunità locali diverse. Il piano organizzativo non può pertanto precedere, ma deve seguire quello politico.

A sua volta, però, il piano politico non può prescindere da quello organizzativo se vuole veramente tradurre le sue idee in realtà concrete. Infatti, potrebbero manifestarsi problemi nella riproposizione di logiche già sperimentate anche con successo, ma che potrebbero risultare inefficaci nell'affrontare situazioni nuove poste a seguito del processo di fusione. Per questo è necessario che i decisori del nuovo Ente collaborino nella analisi dei nuovi possibili problemi, definendo nuovi metodi per generare soluzioni efficaci ed efficienti, e pianificando tutte le attività e le iniziative che consentano di ottenere i risultati desiderati in ambito politico e di gestione organizzativa e che i conseguenti progetti siano avviati e coordinati efficacemente, definendo qualificanti momenti di verifica e di eventuale rettifica delle scelte politiche e organizzative.

Queste considerazioni di carattere generale diventano ancora più stringenti se sono riferite alla situazione in cui si troverà la fusione subito dopo il suo formale. Sarebbe del tutto illusorio pensare che i vantaggi che la fusione consentirebbe, nonché la riduzione degli svantaggi, possano essere colti immediatamente per il semplice fatto che la fusione è configurata sul solo piano giuridico.





Nel disegno di questo processo di fusione, e nella programmazione delle attività di integrazione e di sviluppo dei territori, appare fondamentale la possibilità da parte dei Comuni di avere certezza delle risorse programmabili e delle risorse aggiuntive definite per la fase di start-up del nuovo Ente. Su questo punto ultimo, un importante rilievo assumono i contributi statali e regionali alla fusione, in ragione della forza incentivante della disciplina per la riorganizzazione territoriale.

Tali risorse potrebbero, tuttavia, far sorgere situazioni critiche determinate dalle aspettative della fusione e da situazioni in cui gli amministratori potrebbero programmare la realizzazione di un numero eccessivo di iniziative iniziali, causando una rigidità del bilancio comunale e portando lo stesso a dipendere dalle incentivazioni previste; i cittadini potrebbero, per un effetto annuncio, restare insoddisfatti e il personale potrebbe attendersi adeguamenti retributivi, anche in forza di una rottura della routine lavorativa, non commisurati all'aumento reale delle dimensioni del nuovo ente. In relazione a tali aspetti evidenziati, la fusione nasce dalla considerazione delle tre Amministrazioni di mettere in atto un percorso volto alla ricerca di soluzioni per il rafforzamento delle condizioni di base del nuovo ente, anche alla luce del conseguimento della piena adeguatezza nell'organizzazione, nella programmazione e nella gestione delle funzioni.

LA FUSIONE DI COMUNI

IL QUADRO DI RIFERIMENTO

La fusione di Comuni è oggi disciplinata dall'art. 15 Tuel che, dopo aver richiamato quanto posto dalla disciplina costituzionale (artt. 117 e 133 Cost.), secondo cui spetta alle Regioni la modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni "sentite le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale", assegna all'istituto della fusione la valenza maggiore fra le possibilità di istituzione di nuovi Comuni. La legge regionale di istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di più Comuni contigui deve inoltre prevedere "adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" per le "comunità di origine" (o almeno per alcune di esse).

L'istituto della fusione è stato introdotto quale misura volta alla razionalizzazione e al riordino territoriale. Sia a livello dottrinale che a livello politico infatti era stato evidenziato che la eccessiva frammentazione dei Comuni determina inefficienze del sistema amministrativo locale in ragione della inidoneità delle strutture preposte all'esercizio dei compiti conferiti ad ogni singolo ente comunale. Tale situazione si è inoltre aggravata in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che ha assegnato innanzitutto ai Comuni (art. 118 Cost.) l'esercizio delle funzioni amministrative (proprie o conferite con legge statale o regionale) e che ha posto anche il principio (art. 119 Cost.) secondo cui i Comuni hanno risorse autonome che devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (fatto salvo l'intervento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante). Per superare l'inadeguatezza dimensionale dei piccoli Comuni, la legislazione statale, fin dall'epoca statutaria, ha previsto strumenti di esercizio in forma associata di funzioni e servizi.

Il legislatore nazionale ha per anni incentivato forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, pur se con modi spesso incerti e a volte contraddittori. L'attuale normativa valida per le fusioni di comuni ha visto la luce con la legge n.142 del 1990, numerose volte modificata fino a giungere alla legge n. 56 del 3 aprile 2014, legittimata dagli articoli 133 e 117 della nostra carta costituzionale. L'articolo 133 sancisce che, mediante leggi della Repubblica, su iniziativa dei comuni e previa comunicazione alle regioni, è possibile istituire nuove province e mutare le circoscrizioni provinciali. Spetta, invece, alle regioni, dopo aver adeguatamente interrogato le popolazioni interessate, con proprie leggi, istituire nel proprio ambito territoriale nuovi comuni o modificarne circoscrizioni e denominazioni. Il "sentite le popolazioni interessate", che rinveniamo nel secondo comma del suddetto articolo, lascia, di fatto, ampia libertà alle regioni, di stabilire le modalità attraverso cui interrogare le popolazioni. L'articolo costituzionale n.117, nella sua ultima formulazione, invece, elenca gli ambiti di esclusiva potestà legislativa statale e attribuisce, pertanto, alle regioni la potestà legislativa delle materie residuali, tra cui, quindi, i fenomeni di associazionismo comunale. Alla luce di queste concessioni costituzionali è possibile analizzare le leggi nazionali che, a partire dal 1990 sono state varate al fine di regolamentare e promuovere il fenomeno associazionistico e, nel dettaglio, le fusioni.





Le leggi di riferimento sono la L. 142 del 1990, la L. 265 del 1999, la L. 267 del 2000 (altrimenti nota come Testo Unico degli Enti Locali) e la Legge n.56 del 2014. È bene evidenziare che allo stato attuale la gran parte della normativa vigente è quella rinvenibile nel TUEL, pertanto, l'analisi svolta di seguito, è utile solo al fine di comprendere come negli anni la disciplina sia stata modificata.

La legge 142/90 stabiliva che la fusione fosse l'unico caso in cui veniva concesso di creare comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, ed affidava alle regioni la predisposizione delle modifiche alle circoscrizioni comunali e le fusioni di piccoli comuni con un aggiornamento quinquennale dei progetti di riordino del territorio. Alla legge regionale che istituiva il nuovo comune era, inoltre, demandato il compito di assicurare alle comunità di origine adeguate forme di partecipazione e servizi decentrati. La specificazione del concetto di "adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi" veniva chiarito negli articoli 12 e 13 della legge in questione, in cui si spiegava che, la legge regionale (legge provvedimento) con cui si istituiva il nuovo comune potesse prevedere la costituzione di municipi o circoscrizioni cui affidare servizi di base o funzioni spettanti allo stesso comune nato dalla fusione. I municipi, secondo quanto stabilito da questa legge avrebbero dovuto avere come organi un pro-sindaco e due consultori eletti dai cittadini del municipio; ad oggi, invece, la disciplina di questi municipi è affidata allo statuto del comune neo-nato, così come è affidato allo stesso statuto del nuovo comune la stessa possibilità di istituirli.

All'interno della stessa legge, era poi stabilito che, oltre agli eventuali contributi regionali stanziati in favore dei comuni che pervenivano alla fusione, lo Stato avrebbe erogato nei successivi dieci anni alla fusione, contributi straordinari commisurati ai trasferimenti spettanti ai singoli comuni. L'ammontare di questi trasferimenti era legato al numero di abitanti dei comuni che venivano soppressi. Se, infatti, la fusione riguardava comuni al di sotto dei 5000 abitanti, i contributi erano calcolati per ciascun comune. Nel caso in cui la fusione vedesse la partecipazione di un solo comune con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, i contributi sarebbero stati calcolati solo per questi ultimi, iscritti nel bilancio del nuovo comune, ma con obbligo di destinazione di almeno il 70 per cento per spese che riguardavano esclusivamente il territorio del comune soppresso con popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

Con la legge n.265 del 3 agosto 1999, il legislatore modifica attraverso l'art.11 quanto stabilito in merito alla taglia demografica, e richiede alle regioni che si esprimano mediante delle leggi specifiche; difatti, nell'articolo n.7 è espressamente previsto che qualora le regioni non giungano a legiferare come richiesto nell'articolo n. 6 entro 20 mesi dall'entrata in vigore di questa legge, sarà il governo entro i successivi sessanta giorni a dettare la relativa disciplina, che avrà valore fino all'entrata in vigore della legge regionale.

Con il Testo Unico degli Enti Locali, emanato con il D.Lgs. del 18 agosto 2000, n.267, oggi rappresenta il riferimento normativo fondamentale per gli enti locali e ha modificato solo in parte quello che era già stato definito con la legge del 1999

Al fine di incentivare il processo di fusione, sono riconosciuti contributi statali per dieci anni successivi alla fusione, commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono e anche contributi regionali obbligatori (art. 15, comma 3, Tuel). I contributi statali, di natura straordinaria, presentano due caratteristiche: 1) sono erogati per il periodo

di tempo di dieci anni successivi alla fusione; 2) sono commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono. A decorrere dall'anno 2015, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione è commisurato al 40% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti (art. 20, d.l. n. 95/2012). Le modalità e i termini per l'attribuzione dei contributi sono disciplinate dal D.M. dell'Interno del 10 ottobre 2012 il quale disciplina i termini entro cui effettuare le richieste di contributo (di regola, entro il 30 settembre dell'anno di costituzione). In caso di insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di Comuni, il contributo spettante viene proporzionalmente ridotto.





LA NORMATIVA REGIONALE INCIDENTE

L'iter del processo di fusione

Il processo di fusione di comuni, come prima descritto, è regolato da diversi fondamenti normativi. A livello generale, l'istituzione di un nuovo comune mediante fusione è disposta mediante legge regionale e viene affidato all'iniziativa dei territori la fase di promozione dell'iter procedurale, che rimane tuttavia in capo alla Regione. Inoltre, è utile sottolineare che l'istituzione di nuovi comuni è possibile solo tra territori contigui di comuni appartenenti alla stessa Provincia e che le spese per lo svolgimento del referendum consultivo, sulla base dell'art. 10 comma 2 della legge regionale n. 24/96, sono anticipate dai comuni e rimborsate dalla Regione, così come previsto anche dall'art. 48 della legge regionale n. 34/99 con le successive modifiche.

Nel merito delle fasi necessarie nel processo di fusione, le stesse sono indicate dalla già citata norma regionale e raggruppabili in 4 fasi:

1. Periodo di studio e iniziativa legislativa;
2. Analisi e delibera della Giunta Regionale;
3. Consultazione popolare;
4. Deliberazione definitiva.

A questo orientamento delle azioni di realizzazione del nuovo Ente, al fine di facilitare gli stakeholder nel processo decisionale e nella focalizzazione del quadro delle responsabilità coinvolte, è possibile affiancare la scomposizione del percorso in fasi.

La prima fase è il periodo di studio e analisi dell'idea del Comune unico. È caratterizzata dallo studio della fattibilità di una fusione, articolato in momenti in cui le amministrazioni svolgono incontri pubblici e tavoli di consultazione per raccogliere pareri e suggerimenti. Attraverso tale fase di studio, gli amministratori possono sostenere o meno la validità dell'idea, e chiedere alla Regione la predisposizione di una legge per la fusione. Infatti, come stabilito dall'art. 8 della L.R. 24/96 l'iniziativa per l'istituzione di nuovi comuni può essere esercitata sia dai cittadini (almeno 5 mila elettori) e dai Consigli Comunali qualora questi rappresentino almeno 50 mila elettori (L.R. 13 del 31 marzo 2005), che dalla Giunta regionale e ciascun Consigliere regionale, ai sensi dell'art. 50 dello Statuto Regionale. Inoltre, la legge prevede oltre a queste enunciazioni di carattere generale, alcune fattispecie relative all'iniziativa legislativa:

- I Consigli comunali, qualora adottino la deliberazione con maggioranza qualificata dei due terzi, possono presentare istanza alla Giunta per promuovere la procedura di fusione (art. 6 comma 4 TUEL)
- Può presentare istanza la maggioranza degli elettori residenti nei Comuni interessati.

La seconda fase, a seguito dell'istanza di predisposizione di una legge di fusione, è caratterizzata dall'esame della richiesta da parte della Giunta. La legge regionale, prevede che entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Legislativa, la Giunta regionale verifichi la sussistenza dei requisiti formali e,

in caso di conformità, presenti all'Assemblea Legislativa il Progetto di Legge per dar corso all'istanza (Art. 8, comma 4). Il Progetto è accompagnato da apposita Relazione di Accompagnamento, redatta dagli uffici "Servizio Affari Istituzionali delle Autonomie Locali" in concerto con le Amministrazioni comunali coinvolte, nella quale viene specificata:

- La conformità alle prescrizione del Programma di Riordino Territoriale;
- L'articolazione dei confini del nuovo Ente;
- La sussistenza delle condizioni economiche necessarie all'esercizio delle funzioni comunali e alla gestione dei servizi pubblici locali.

L'analisi referendaria, di tipo consultivo, in relazione al progetto e al nome del nuovo Ente, è indetta dal Presidente entro 10 giorni dalla deliberazione del Consiglio regionale mediante decreto. La data per la consultazione degli elettori è scelta in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto stesso. La legge regionale specifica inoltre che ogni attività ed operazione relativa al referendum è sospesa nei quattro mesi che precedono la scadenza dell'Assemblea legislativa regionale e nei tre mesi successivi alla elezione della nuova Assemblea e 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. Una volta effettuato il referendum, pubblicati i risultati, il Presidente della Giunta regionale ne dispone la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione e lo invia al Presidente del Consiglio. La votazione finale da parte del Consiglio sul progetto di legge resta sospesa sino alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione dei risultati del referendum.

L'ultima fase riguarda tutte le operazioni per l'avvio del nuovo Ente.

La tabella riporta una sintesi delle fasi del processo con indicazione degli attori coinvolti.

Fase	Contenuto	Attori coinvolti
1	L'iniziativa legislativa è esercitata dai cittadini interessati, dai consigli comunali che rappresentino almeno cinquantamila elettori, dai consigli provinciali, dalla Giunta regionale o da ogni consigliere regionale. La legge 24/96 prevede tuttavia che, indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa legislativa popolare, i Consigli comunali, con deliberazione adottata con le stesse modalità e procedure previste per la revisione dello statuto, oppure il 50%+1 degli elettori dei comuni interessati possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura.	<ul style="list-style-type: none"> • Cittadini dei comuni interessati, • Consigli provinciali • Giunta regionale • Singolo consigliere regionale • Consigli comunali • Maggioranza degli elettori dei comuni interessati
2	In questi ultimi due casi dopo sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e requisiti formali e, qualora decida di dare corso alla medesima, invia il progetto di legge al Consiglio regionale con una relazione di accompagnamento che contenga le informazioni sul caso in questione.	<ul style="list-style-type: none"> • Giunta Regionale • Consiglio Regionale





3	<p>I progetti di legge presentati al Consiglio regionale sono trasmessi, entro otto giorni, ai Comuni interessati per l'espressione di un parere di merito, da dare entro sessanta giorni oltre i quali si prescinde da esso. Il parere non è richiesto ai Comuni che abbiano assunto l'iniziativa legislativa o ai Comuni che abbiano proposto l'istanza alla giunta regionale come precedentemente descritto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni interessati (salvo che l'iniziativa legislativa non provenga da questi enti)
4	<p>Prima di votare il disegno di legge, il Consiglio regionale decide se indire o meno il referendum su di esso. L'indizione è obbligatoria quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la proposta di modifica sia conforme al programma di riordino territoriale; • su un progetto di legge di iniziativa popolare, siano state raccolte tante firme di elettori che rappresentino: <ul style="list-style-type: none"> - la maggioranza di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti inferiore ai 5.000 elettori; - il 30% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 5.000 elettori e fino a 10.000 elettori, e comunque almeno 2.500 firme; - il 25% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 10.000 elettori e fino a 20.000 elettori, e comunque almeno 3.000 firme; - il 15% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata superi i 20.000 elettori, e comunque almeno 5.000 firme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consiglio Regionale
5	<p>Se non sussiste uno di questi casi il Consiglio può non indire il referendum, non approvando, con questo atto, il disegno di legge. L'unico caso in cui la non indizione del referendum non ha valore di bocciatura del progetto di legge è quello in cui l'iniziativa legislativa di uno o più Consigli comunali dia atto di essere stata preceduta, nell'anno precedente, da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata al Consiglio regionale, tutti gli elettori interessati, poiché in questo caso vale il referendum consultivo indetto dai comuni stessi e quindi l'assemblea regionale</p>	

	voterà il disegno di legge prendendo atto dei risultati del referendum già effettuato.	
6	Una volta che il Consiglio regionale delibera per l'indizione del referendum esso viene indetto entro dieci giorni dal Presidente della Regione e si svolge nei comuni interessati entro novanta giorni dalla sua indizione a meno di rinvii decisi dallo stesso Presidente regionale. Per quanto riguarda le norme generali di funzionamento del referendum che esulano dal caso specifico della fusione fra comuni la legge regionale in questione fa riferimento alla normativa regionale relativa ai referendum abrogativi.	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente della Regione • Popolazioni dei comuni oggetto di referendum consultivo
7	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. Trattandosi di referendum consultivo, a norma di legge non è richiesta la maggioranza qualificata in ognuno dei Comuni per procedere ad una eventuale fase successiva di fusione dei comuni.	
8	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. (salvo specifica indicazione regionale, la legge nazionale stabilisce che una volta istituito il nuovo comune, decadono le amministrazioni in essere e viene nominato un commissario prefettizio che dovrà indire le elezioni per il Sindaco ed il Consiglio del nuovo ente)	<ul style="list-style-type: none"> • Consiglio Regionale

Si sottolinea in questa sede l'importanza che il percorso e la volontà di fusione dei tre Comuni rivestono per l'intera provincia di Piacenza.





LE DIMENSIONI AMBIENTALI, STORICHE E CULTURALI DELLA FUSIONE

L'analisi socio-demografica consente, attraverso considerazioni sulle dimensioni essenziali caratteristiche di un territorio e di una popolazione di riferimento, prime considerazioni organizzative sul nuovo Ente, al fine di ipotizzare un'organizzazione e una struttura dello stesso adeguata al territorio. I dati raccolti dagli Enti coinvolti, vengono dunque analizzati con lo scopo di dimensionare lo stato della popolazione e considerarne le sue possibili evoluzioni nel tempo; fondamentale a tali fini risulta anche l'analisi della situazione occupazionale e dei flussi imprenditoriali del territorio.

I PROFILI STORICI

COMUNE DI CAMINATA: LA STORIA

Resti di manufatti e di una fornace nei pressi della confluenza del rio Cavaglione nel Tidone, testimoniano che Caminata fu abitata in epoca romana, quando era probabilmente un villaggio rurale con proprietà fondiaria. Nel IV – V secolo d.C., fu eretta la prima chiesa cristiana del villaggio, ad est della strada per Torre Gandini, su un poggio che ancora oggi è chiamato "Gisiö" (piccola chiesa). La pietra angolare di fondazione dell'edificio sacro è stata trovata nel 1954 sulla collinetta, ed è custodita oggi in un cortile di Caminata. All'anno 833-835 risale la prima testimonianza scritta dell'esistenza del villaggio: nella "Adbreviatio", l'abate Waala segnala la chiesetta di San Sinfiorano tra i possedimenti del Monastero di Bobbio. A quell'epoca il borgo dava alloggio ai contadini che dissodavano e disboscavano le terre limitrofe, rendendole produttive proprietà fondiarie del Monastero. San Sinfiorano era un luogo di passaggio, al crocevia tra due strade: una conduceva a Bobbio lungo la valle del Tidoncello, l'altra, portava a Serravalle (l'antica Libarna) passando da Pieve di Stadera e da Zavattarello, lungo la Val Tidone. Un atto vescovile di Bobbio del 1065, cita San Sinfiorano come facente parte della curtis di Nibbiano, sede di un importante mercato istituito in epoca carolingia. Quindi il villaggio era certamente noto, data la sua vicinanza a Pieve di Stadera, distretto rurale del territorio romano (pagus) e successivamente circoscrizione ecclesiastica (plebs), e alla curtis di Nibbiano, che rappresentava un rilevante organismo economico e giuridico. Con il dominio Visconteo, Gian Galeazzo consegnò queste terre al suo Consigliere e Capitano Jacopo Dal Verme, già proprietario di Pianello, della Rocca d'Olgisio e di Bobbio. Nacque così lo Stato Vermesco, oggetto di incursioni dei Farnese. Durante il feudalesimo, la struttura del borgo, caposaldo dei Dal Verme, assunse un aspetto fortificato: infatti, dalla seconda metà del Quattrocento, fu appellato "La Caminata", derivandone il nome da quello delle torri dotate di camino, usate per le segnalazioni fin dall'epoca romana. Con la Pace di Aquisgrana (1748), Caminata passò ai Savoia, divenendo barriera doganale tra il Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla e lo Stato Sabauda: la Casa dei Preposti, in Via dei Portici, era adibita alla riscossione dei pedaggi e alla funzione di dogana. Nel 1928, i due centri pavesi di Trebecco e di Caminata furono inclusi nella circoscrizione comunale di Nibbiano.

Caminata divenne Comune autonomo della provincia di Piacenza nel 1950. Moncasacco (550 m s.l.m.) è la frazione di Caminata, benché disgiunta dal capoluogo di Comune da una striscia di terreno larga circa 300 metri, appartenente al Comune di Nibbiano.

Il borgo si trova su un'altura tra il torrente Versa e il Tidone e comprende Canova (570 m s.l.m.), Mostarina di sopra (540 m) e Mostarina di sotto (451 m). Nel 1357 il castello di Moncastrum (o Montesacco) con l'Oratorio adiacente, feudo di Dondazio Malvicini, furono distrutti dalle milizie di Galeazzo II Visconti. L'antico Oratorio, in un primo tempo dedicato all'Angelo Custode, fu ricostruito nel 1763 e dedicato alla Madonna del Buon Consiglio. Dell'antico castello restano labili tracce in una casa del paese. Dopo essere passato sotto il governo di Visconti, Sforza e Papato, anche Moncasacco fu inglobato nel Ducato di Parma e Piacenza. Tra il XVI e il XVII secolo, la Camera Ducale Farnesiana confiscò i possedimenti dei marchesi Malvicini, e Moncasacco passò a Paolo Camillo Arcelli nel 1650, divenendo contea nel 1677, quando fu di don Ottavio e Giovanni Battista Arcelli. Con la Pace di Aquisgrana il borgo fu annesso ai territori dei Savoia. Dal 1859 al 1923, Moncasacco fece parte della provincia di Pavia; dal 1923 al 1938 tornò nei confini piacentini, ma successivamente fu annessa a Pometo (Pavia). Solo nel 1950, con l'autonomia di Caminata entro il territorio di Piacenza, Moncasacco divenne frazione piacentina.

Fonte Turismo Piacenza

NIBBIANO: LA STORIA

La zona di Nibbiano fu abitata nella preistoria, ed assunse una certa importanza in epoca romana, quando si chiamava Curte Neblani: alla confluenza tra Chiarone e Tidone, presso Trevozzo, si sono rinvenute testimonianze del passato. Durante l'epoca Carolingia, la zona fu compresa tra i territori del Monastero di San Colombano di Bobbio.

Nibbiano divenne così un frequentato mercato collocato lungo una variante della Via Francigena, una stazione di sosta posta tra diverse valli: la Valle del Tidoncello permetteva di scendere in Val Trebbia all'altezza di Mezzano Scotti, mentre il passaggio attraverso Pieve di Stadera e Trebecco metteva in comunicazione la Val Versa (con Portalbera per il guado del Po) e l'Alta Val Tidone. Entrambi i percorsi permettevano di raggiungere la Liguria. Questa posizione rese Nibbiano un castello di grande importanza strategica: fu un nodo commerciale battuto anche dai pellegrini, nel Medioevo fu territorio di confine con i possedimenti della ghibellina Pavia e, qualche secolo dopo, stazione di dogana verso lo Stato Sabauda.

Attorno al Mille furono erette molte rocche sulle alture nei pressi di Nibbiano, che era già munito di una torre ancora più antica. Al 1029 risalgono le prime notizie certe del castello del capoluogo (Curte de Neblano cum Castro et Torri) e di quello di Trebecco, mentre la fortezza di Sala Mandelli fu commissionata, con ogni probabilità, dal Libero Comune di Piacenza tra il secolo XI e il XII. Quest'ultima frazione, il cui antico nome era Sala, fu forse fondata dai Longobardi (Sala stava per "masseria", "azienda agricola"). Al 1152 risale la prima notizia della Chiesa di Santa Maria del Monte, già meta di pellegrinaggi. Con il dominio Visconteo, finì l'egemonia del cenobio di San Colombano, e queste terre furono infeudate ai Malvicini Fontana.

Le cronache riportano due infausti avvenimenti nel 1514: il castello di Trevozzo fu parzialmente distrutto dalle milizie Vermesche, mentre le truppe genovesi saccheggiarono Nibbiano, i cui abitanti riuscirono però a respingere l'attacco e a fare prigionieri. Con la





costituzione del Ducato di Parma e Piacenza, Nibbiano divenne stazione di dogana. Tra il XVI e il XVII secolo, quando i Farnese pretesero che i nobili risiedessero in città, molti castelli di Nibbiano furono trasformati in signorili dimore estive. Nel 1765, quando era Duca Ferdinando di Borbone, Nibbiano passò agli Azzara, nobile famiglia spagnola: a quel tempo il castello conservava ancora il suo aspetto originale.

Nel 1773 i castelli di Trevozzo e di Sala Mandelli ospitarono Maria Amalia d'Austria in visita nella Val Tidone: l'arciduchessa era figlia del Duca di Parma, Don Ferdinando di Borbone. La Principessa Maria Luigia d'Austria, che, tra le altre cose, commissionò la costruzione del ponte sul Tidone, soggiornò a Sala Mandelli nel 1831. La circoscrizione comunale di Nibbiano fu ampliata nel 1928, quando le furono aggregati i due centri pavesi di Trebecco e di Caminata. Quest'ultima ritornerà all'autonomia nel 1950, restando però nella provincia di Piacenza.

Fonte Turismo Piacenza

COMUNE DI PECORARA: LA STORIA

Il territorio fu abitato nella preistoria, come dimostrato da tracce d'insediamenti nei pressi di Cicogni. Il nome del paese è senz'altro legato all'allevamento degli ovini, anche se oggi la principale risorsa economica è l'agricoltura.

Dall'Alto Medioevo e fino al XIV secolo, Pecorara fece parte dei possedimenti del Monastero di San Colombano di Bobbio. Il primo documento, cioè il più antico arrivato fino a noi, risale all'anno 833-836; è la carta di Valla, cugino di Carlo Magno che, arrivato a Bobbio, è stato eletto Abate dai monaci e ci ha lasciato la prima descrizione dei beni del monastero. I primi padroni laici di Val Pecorara furono i marchesi Malaspina che possedevano la località insieme a tante altre. Una delle premure dei Malaspina fu di edificare ulteriori castelli a protezione della popolazione. Un'importante via metteva in comunicazione Bobbio e Pecorara attraverso Cicogni ed il Colle della Crocetta, proseguendo verso Nibbiano lungo il Tidoncello. Questa strada era presidiata da molte torri e fortezze, come quelle a Cicogni, a vedetta del Passo, e a Montemartino, che sovrastava la zona di confluenza. La fortificazione di Lazzarello appartenne al Vescovo di Bobbio Guarniero nel secolo XI. L'arrivo dei Visconti a Piacenza, determinò una diversa assegnazione delle terre. Gian Galeazzo Visconti riponeva una grande stima in Jacopo Dal Verme, suo Consigliere e Capitano dal 1379, e concesse a questa famiglia molti territori appartenuti al Monastero di Bobbio o a quello di San Savino, confermandogli la proprietà di quelli già in suo possesso tra Lombardia ed Emilia. Tra le terre concesse ai Dal Verme ci furono anche la Valle del Tidoncello e Cicogni. Si formò così lo Stato Vermesco, che comprendeva la media e alta Val Tidone e la Valle del Tidoncello.

Successivamente il feudo passò agli Scotti, ai Fulgosi, ancora ai Dal Verme e quindi nuovamente agli Scotti. Questi ultimi, nel 1725, vendettero il castello di Cicogni. All'epoca dei Farnese, Cicogni era posto di confine tra lo Stato Sardo e il Ducato di Parma e Piacenza. Solo nel 1815, dopo il Congresso di Vienna, il territorio fu annesso al Ducato retto da Maria Luigia d'Austria.

Fonte Turismo Piacenza

I PROFILI TERRITORIALI

Ogni percorso di fusione si determina in corrispondenza di contesti sociali, economici e territoriali che rappresentano lo scenario che condiziona le scelte di forte integrazione delle amministrazioni comunali; se poi consideriamo che in questo momento storico le amministrazioni locali sono nel mezzo di un continuo processo di riduzione delle risorse disponibili, affiancato da un processo di continua crescita quantitativa e qualitativa dei fabbisogni della popolazione. Da qui risulta evidente quanto sia importante analizzare e coniugare l'analisi delle entrate degli enti con l'analisi delle caratteristiche della popolazione.

Nel presente paragrafo si riporta un'analisi del territorio interessato dallo studio, riportando i dati comparativi relativi ai tre comuni e i dati relativi ai singoli comuni e un'analisi della consistenza demografica degli enti. La rilevazione è di fonte pubblica, basata sui dati resi disponibili dall'ISTAT – riferita alla statistica ufficiale annuale sulla popolazione di ciascun comune.

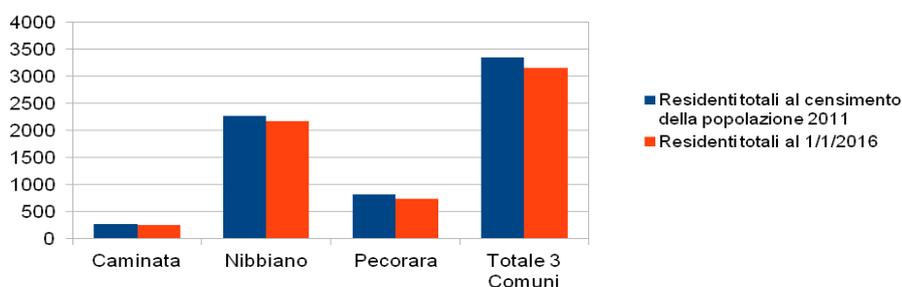
Nel caso di riferimento, per i Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara, l'analisi della dimensione demografica è una informazione rilevante anche in relazione agli obblighi normativi imposti ai piccoli Comuni. La normativa nazionale impone ai piccoli Comuni la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali.

I tre Comuni interessati dallo Studio, hanno effettivamente meno di 5 mila abitanti, soglia non raggiunta neanche con il percorso di fusione, per cui per questi resta vivo l'obbligo di associare le funzioni fondamentali.

Tabella 1. Popolazione residente

	Caminata	Nibbiano	Pecorara	Totale 3 Comuni
Residenti totali al censimento della popolazione 2011	276	2.263	810	3.349
Residenti totali al 1/1/2016	252	2177	730	3.159

Residenti 2011 - 2016



I Comuni di Nibbiano e Pecorara appartengono a una Unione – l'Unione dei Comuni Val Tidone – che gestisce in forma associata diversi servizi: funzioni di gestione e

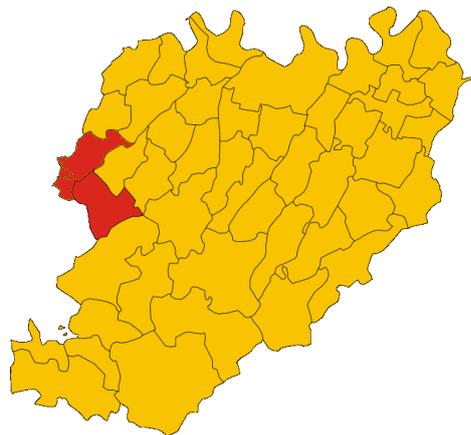




amministrazione del personale, protezione civile, polizia municipale e polizia amministrativa locale, ICT.

Nella figura 1 si riporta la cartografia della Provincia di Piacenza con evidenza dei territori dei comuni in fusione.

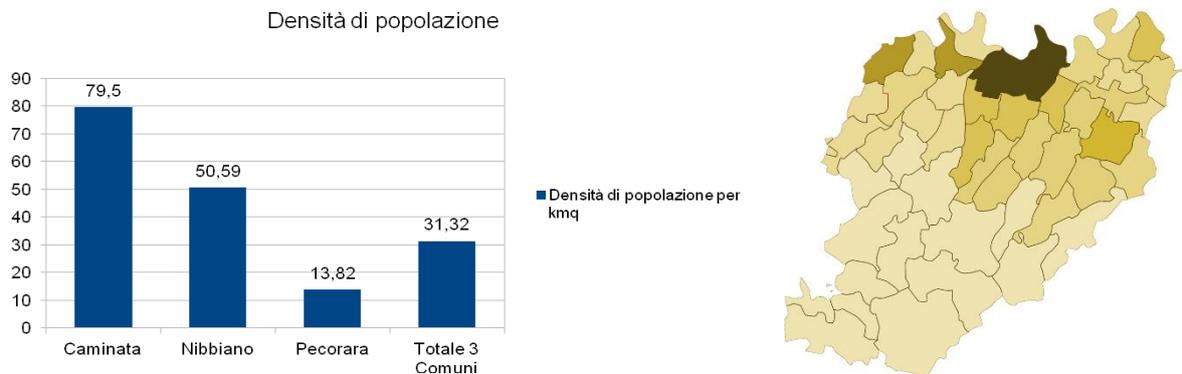
Figura 1 Cartografia della Provincia di Piacenza con evidenza dei territori oggetto di fusione



Fonte: elaborazione SCS

Dal punto di vista dell'estensione territoriale, i tre Enti hanno una superficie complessiva di 100,86 kmq. Nibbiano e Pecorara hanno una superficie confrontabile, tuttavia, Camminata manifesta una densità di popolazione completamente diversa (79,5 ab/Kmq rispetto a 50,59 ab/kmq di Nibbiano e 13,82 ab/kmq di Pecorara); in generale la densità di popolazione dei tre comuni uniti (31,32 ab/kmq) è inferiore rispetto alla media provinciale (111 ab/kmq), e rispetto a quella regionale (193,4 ab/kmq).

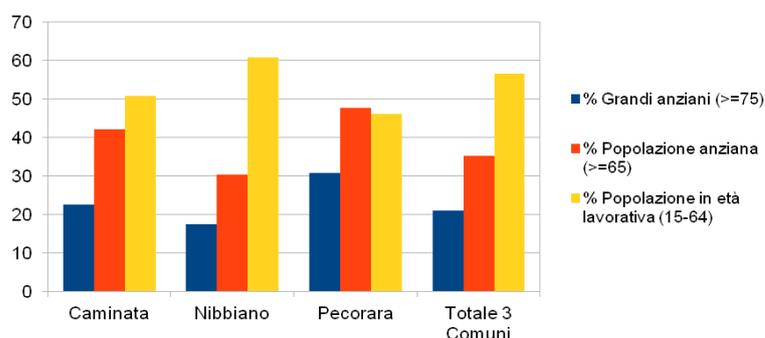
Figura 2 Densità demografica (ab/kmq)



Tale indicazione sulla ridotta densità demografica dei tre enti, anche individualmente considerati, potrebbe in parte contribuire a spiegare una diverse incidenza dei costi per alcuni servizi comunali rispetto ad altri comuni del territorio regionale. In questo caso la

fusione potrebbe aiutare, attraverso politiche di programmazione su più ampia scala, ad una riduzione dei relativi oneri e ad una uniformazione con i valori regionali, anche se si

Percentuale fasce di età popolazione residente



sottolinea la sensibile differenza se si prende a paragone il valore regionale, come sopra evidenziato.

Accanto alla densità di popolazione è interessante studiare la distribuzione della stessa sul territorio. Del Comune di Nibbiano fanno parte le frazioni di: Corticelli, Genepreto, Pieve Stadera, Sala Mandelli, Strà, Tassara, Trebecco, Trevozzo. Del Comune di Pecorara fanno parte: Brevi, Busseto, Caprile, Cicogni, Cognoli, Corneto, Costalta, Lazzarello, Marzonago, Montemartino, Morasco, Poggio Moresco, Praticchia, Roncaglie, Sevizzano, Vallerenzo; del Comune di Caminata fanno parte: Costiola, Cavaione, Sarola. Si evidenzia, dunque, come dovrà essere punto di attenzione per il nuovo Ente la gestione delle numerose frazioni (27) al fine di garantire adeguato presidio del territorio.

I PROFILI DEMOGRAFICI

La caratterizzazione demografica essenziale dei comuni che hanno intrapreso il percorso di fusione è illustrata nelle tabelle 2 e nella figura 3, dove si riporta il trend demografico dei tre comuni.

Tabella 2 Popolazione per fasce d'età

	Caminata	Nibbiano	Pecorara	Totale 3 Comuni
Residenti 0-14 anni	18	193	48	259
Residenti 15-39 anni	43	481	99	623
Residenti 40-64 anni	85	842	238	1.165
Residenti 65 anni e oltre	106	661	345	1.112

La distribuzione della popolazione per fasce d'età nei tre Comuni è piuttosto omogenea e in linea con i dati provinciali: la fascia d'età più popolata è quella compresa tra i 15 e i 64 anni, quella meno numerosa la fascia d'età compresa tra 0 e 14 anni. Il dato aggregato, non presenta significativi spostamenti rispetto a questa situazione.

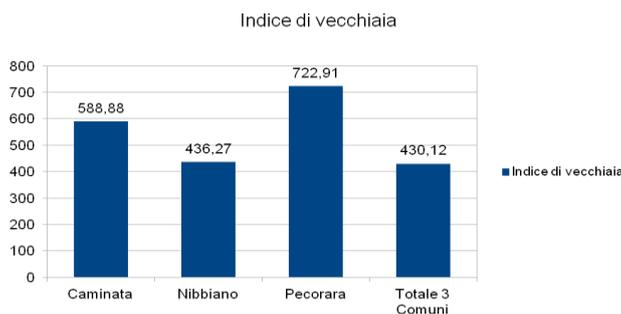
Il dato più significativo che emerge è la divergenza nella percentuale della popolazione in età lavorative (15-64 anni), da leggere congiuntamente con l'indice di vecchiaia.





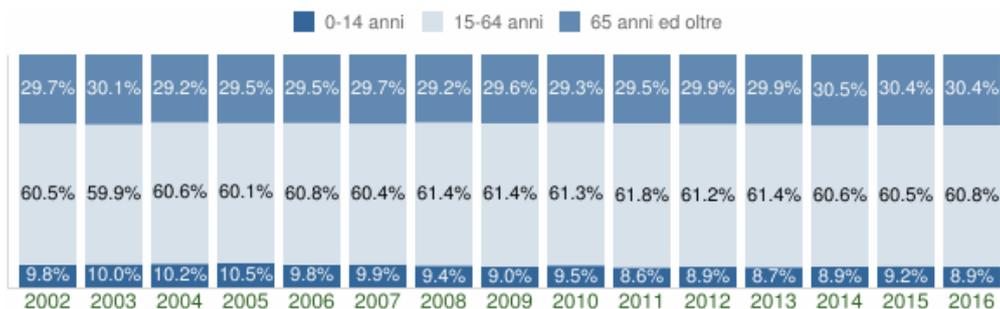
	Caminata	Nibbiano	Pecorara	Totale 3 Comuni
% Grandi anziani (>=75)	22,62	17,5	30,68	20,96
% Popolazione anziana (>=65)	42,06	30,36	47,53	35,28
% Popolazione in età lavorativa (15-64)	50,79	60,77	46,16	56,60

Figura 3 Indice di vecchiaia



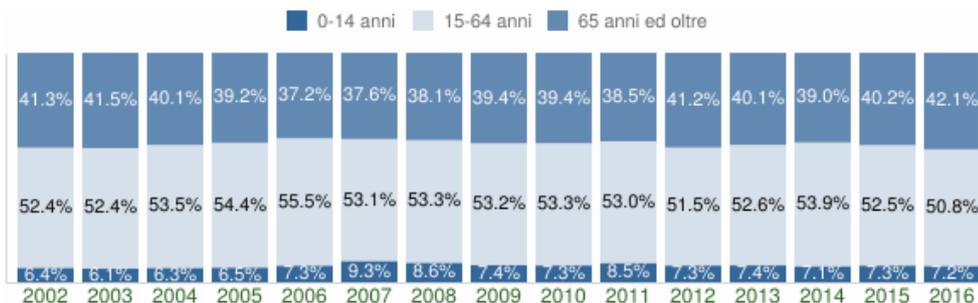
L'indice di vecchiaia, calcolato come rapporto tra la popolazione ultra 65enne e la popolazione con età sotto i 14 anni, è un indicatore utile per descrivere il grado di invecchiamento di una popolazione, del quale bisogna tener conto nell'analisi di diversi fenomeni di natura sociale correlati all'età, quali l'offerta di lavoro e la strutture delle politiche di welfare. Per completezza di informazione, per ogni Comune di riporta l'indicazione della struttura della popolazione dal 2002 al 2016. L'analisi della struttura per età di una popolazione considera tre fasce di età: giovani 0-14 anni, adulti 15-64 anni e anziani 65 anni ed oltre. In base alle diverse proporzioni fra tali fasce di età, la struttura di una popolazione viene definita di tipo progressiva, stazionaria o regressiva a seconda che la popolazione giovane sia maggiore, equivalente o minore di quella anziana. Lo studio di tali rapporti è importante per valutare alcuni impatti sul sistema sociale, ad esempio sul sistema lavorativo o su quello sanitario.

COMUNE DI NIBBIANO



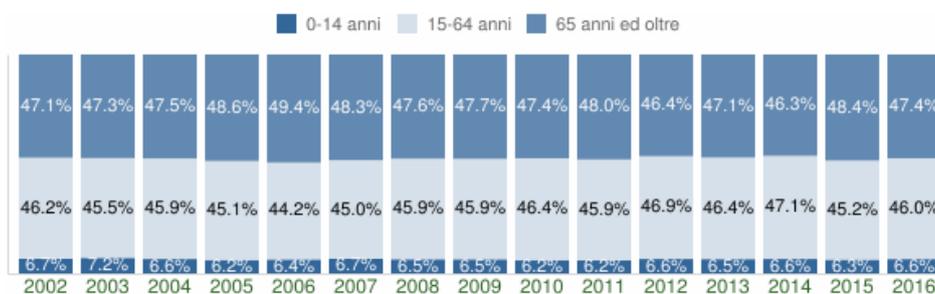
Struttura per età della popolazione

COMUNE DI CAMINATA



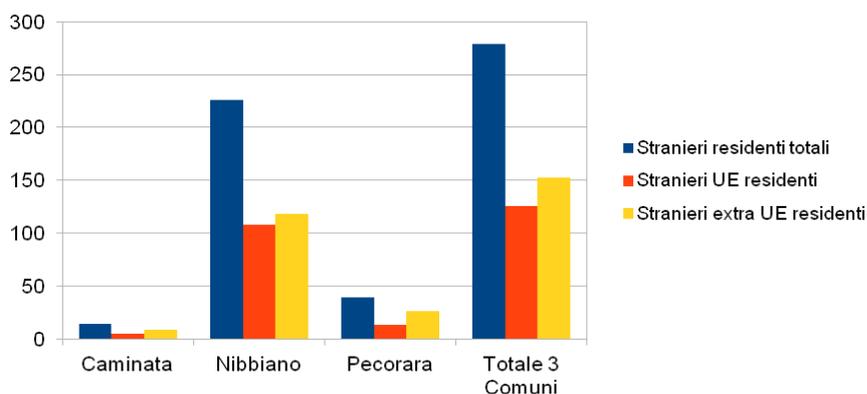
Struttura per età della popolazione

COMUNE DI PECORARA



Struttura per età della popolazione

Stranieri residenti



Il dato per i tre comuni non è omogeneo, e per tutti i comuni risulta superiore al valore Regionale (173,41) e al valore della Provincia di Piacenza (192,02); nel dettaglio per ogni Ente si sottolinea che per Nibbiano il dato è significativamente inferiore rispetto ai valori di riferimento degli altri due Enti; utile a lettura di tale informazione è la considerazione del numero degli stranieri residenti per Ente. In particolare, è possibile ricavare un'informazione tanto esplicativa quanto sintetica: il contributo potenziale all'ammontare complessivo degli addetti che lavorano in imprese del territorio rispetto all'utenza potenziale dei servizi sociali erogati dall'amministrazione. Si segnala come risulterebbe determinante per la lettura completa di tale informazione una informazione più dettagliata che metta in relazione

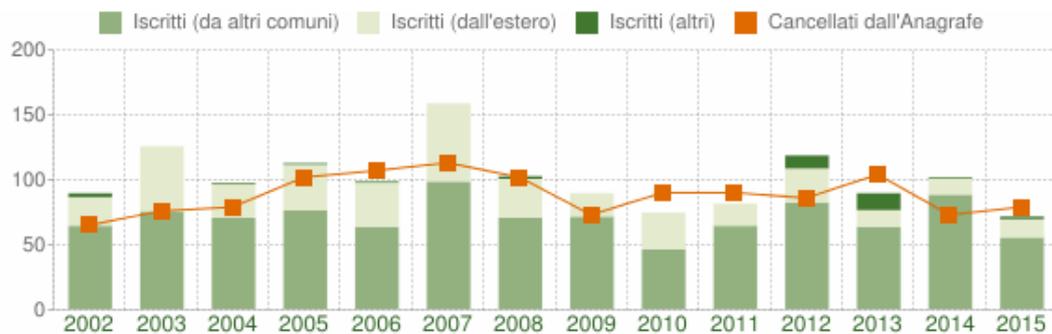




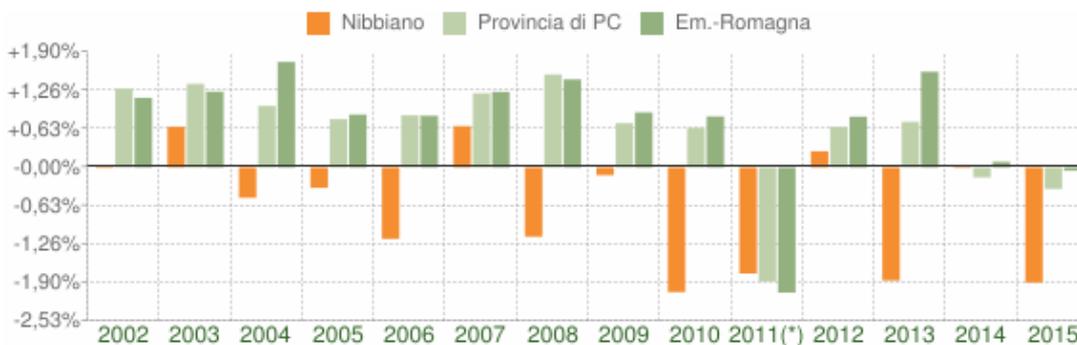
quanto riportato con il tasso di occupazione della popolazione straniera, tuttavia, in ragione dello scopo conoscitivo di questo lavoro si è scelto di tralasciare tale approfondimento, ritenendo che data la maggioranza in età lavorativa il contributo fiscale netto sia positivo. In ultimo, per completezza di informazione si riporta il dettaglio del rapporto tra popolazione maschile e femminile e il numero di famiglie per Comune.

Il grafico in basso visualizza il numero dei trasferimenti di residenza da e verso il Comune di Nibbiano, il Comune di Caminata e il Comune di Pecorara, negli ultimi anni. I trasferimenti di residenza sono riportati come iscritti e cancellati dall'Anagrafe del Comune. Fra gli iscritti sono stati evidenziati con colore diverso i trasferimenti di residenza da altri comuni, quelli dall'estero e quelli dovuti per altri motivi (ad esempio per rettifiche amministrative).

COMUNE DI NIBBIANO

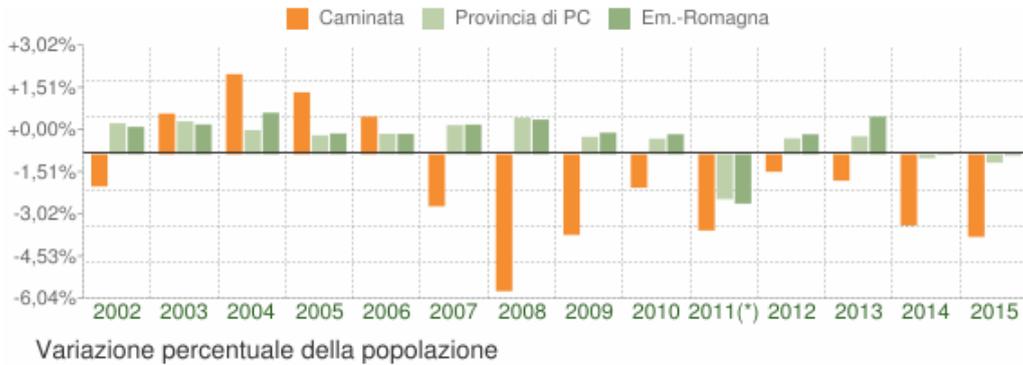
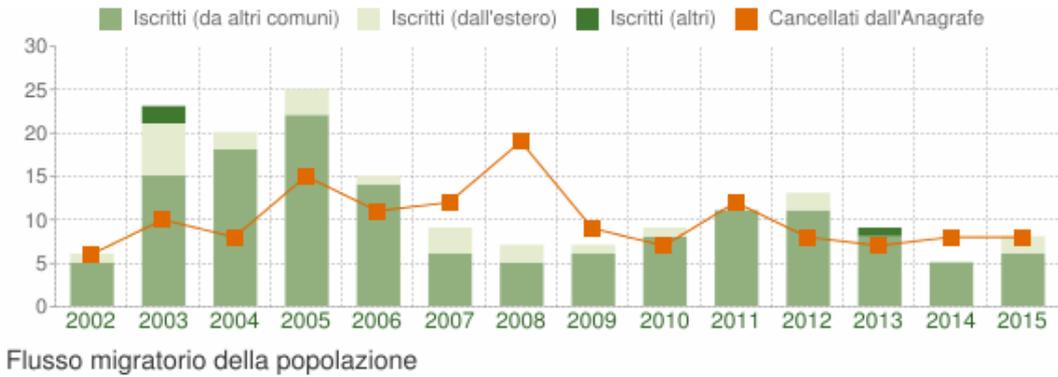


Flusso migratorio della popolazione

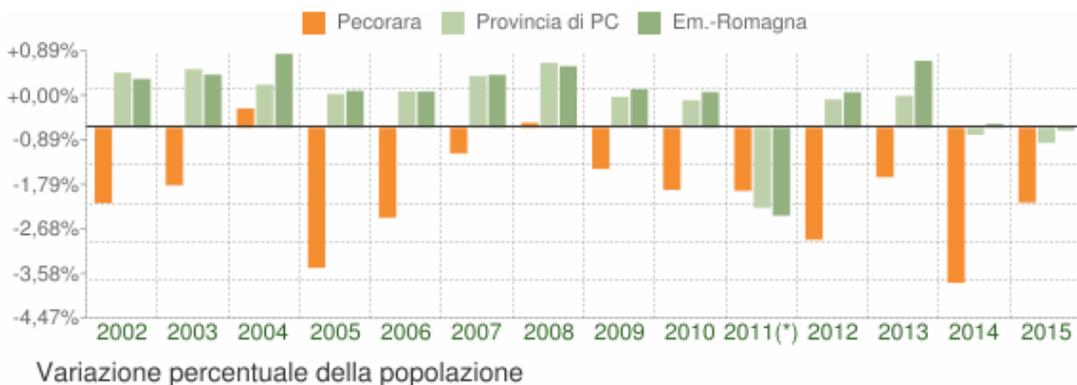


Variazione percentuale della popolazione

COMUNE DI CAMINATA



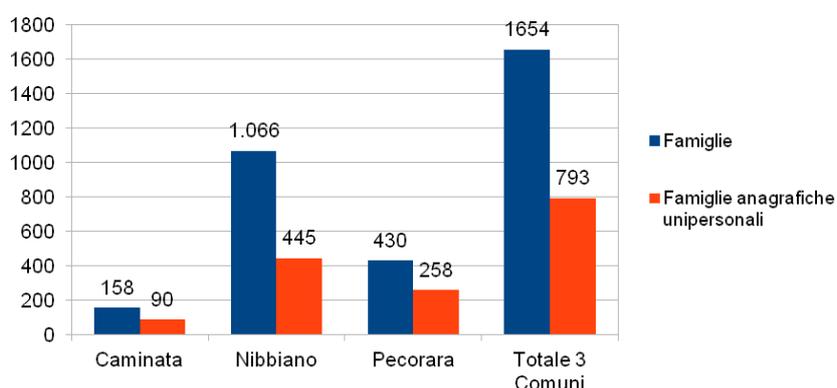
COMUNE DI PECORARA





L'evoluzione economica e produttiva del territorio interessato si è evidente riflessa, sulle dinamiche demografiche, il cui andamento ha seguito, sostanzialmente in diretta proporzione, il trend calante del settore agricolo. Infatti, il processo di contrazione demografica (che potremmo definire di lungo periodo) e di precoce invecchiamento della popolazione residente non ha subito inversioni di tendenza - è sostanzialmente da ricondurre al calo relativo degli addetti al settore agricolo, con conseguente accentuazione del fenomeno della concentrazione degli abitanti nei centri abitati maggiori e forte diminuzione dei residenti nelle campagne e nei paesi di periferici della Provincia.

Famiglie al 1/1/2016



I PROFILI SOCIO-ECONOMICI

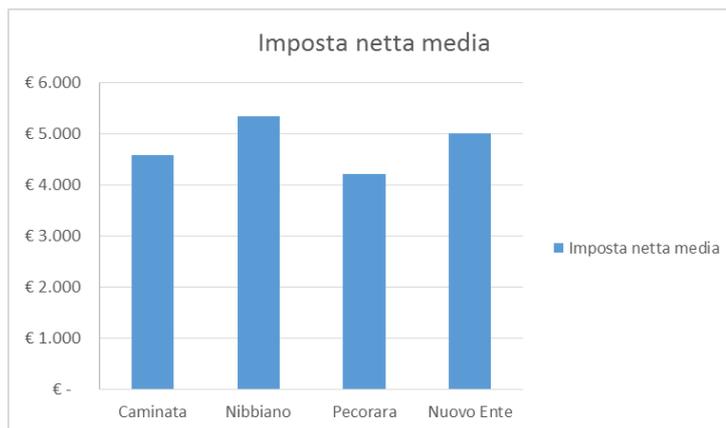
In ottica di fusione risulta rilevante lo studio dei valori medi dei redditi dei residenti nei tre Comuni, al fine di individuare punti di omogeneità e differenze sensibili nella strutturazione delle previsioni di entrata del nuovo Ente.

Tabella 3 Distribuzione del reddito imponibile, e numero di contribuenti, ai fini IRPEF per classi di reddito complessivo - Anno 2014

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO IN EURO	REDDITO IMPONIBILE AI FINI DELLE ADDIZIONALI ALL' IRPEF					
	FREQUENZA			AMMONTARE		
	CAMINATA	NIBBIANO	PECORARA	CAMINATA	NIBBIANO	PECORARA
da 0 a 10.000	53 (26%)	516 (30%)	198 (32%)	283.889	2.588.732	1.140.590
da 10.000 a 15.000	47 (23%)	298 (17%)	152 (25%)	595.516	3.685.440	1.850.994
da 15.000 a 26.000	51 (25%)	551 (32%)	187 (30%)	1.009.093	11.082.714	3.659.610
da 26.000 a 55.000	53 (26%)	318 (18%)	68 (11%)	1.720.697	11.038.013	2.264.724
da 55.000 a 75.000		36 (2%)	7 (1%)		2.282.140	418.422
da 75.000 a 120.000					2.209.021	540.088
oltre 120.000		15 (1%)	7 (1%)		4.695.369	1.209.018
TOTALE	204	1.734	619	3.609.195	37.581.429	11.083.446

Tali dati, in prospettiva, possono incidere sulla capacità di autofinanziamento del costituendo comune effetto della fusione e il fatto che il Comune più grande, Nibbiano, presenti anche il valore più elevato relativo al reddito medio imponibile ai fini IRPEF segnala che il processo di fusione potrebbe in prospettiva rafforzare la capacità di finanziamento del costituendo comune, ma si pone anche a valutazioni circa la progressività dell'imposta.

Dai dati ricavabili dal MEF, relativi all'anno di imposta 2014, si conferma la differenza relativa all'imposta netta media per contribuente nei tre Enti e all'addizionale comunale media per contribuente.



Struttura del sistema economico locale

Il quadro dei principali dati relativi al tessuto produttivo ed economico dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara è riportato nelle tabelle e nelle figure che seguono.

I comuni dell'area, non sono interessati da distretti dell'industria ed appartengono al sistema locale del lavoro di Bobbio.

Figura 4 Sistema Locale di riferimento



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

A seguito della definizione del contesto territoriale di analisi, è possibile ora soffermarsi su alcuni dati economici caratterizzati i Comuni in analisi. Gli ultimi dati disponibili relativi alle imprese presenti sul territorio aiutano a fotografare meglio affinità e divergenze tra i diversi Comuni oggetto di analisi. Una prima informazione introduttiva nell'analisi è data dalla



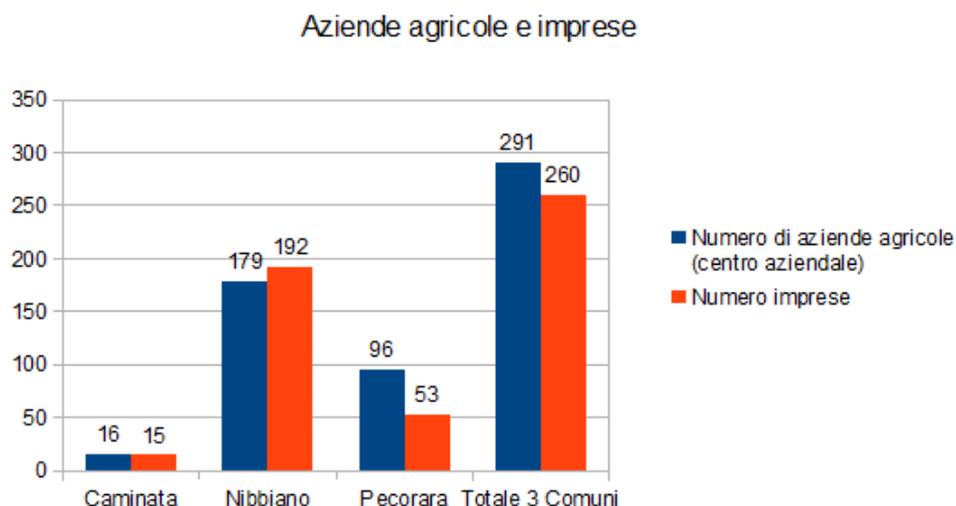


distribuzione delle realtà produttive sul territorio. Se guardiamo ai valori assoluti, ovvero al numero di unità locali presenti sul territorio, il Comune a presentare il maggior numero di imprese attive è di Nibbiano (204), seguito da Pecorara (57) e Caminata (17). Lo stesso vale per il numero degli addetti, rispettivamente 624, 91 e 19 per Caminata. Il dato che però permette di fare un quadro della situazione è il tasso di imprenditorialità, calcolato come il rapporto tra il numero di unità locali e la popolazione residente, ed espresso come il numero di unità locali ogni 100 abitanti. Il Comune che presenta il maggior tasso di imprenditorialità è il comune di Nibbiano (9 UL per 100 abitanti) mentre il nuovo Ente manterrebbe un tasso pari a 8,8 vicino alla media provinciale di circa 9 UL per 100 abitanti.

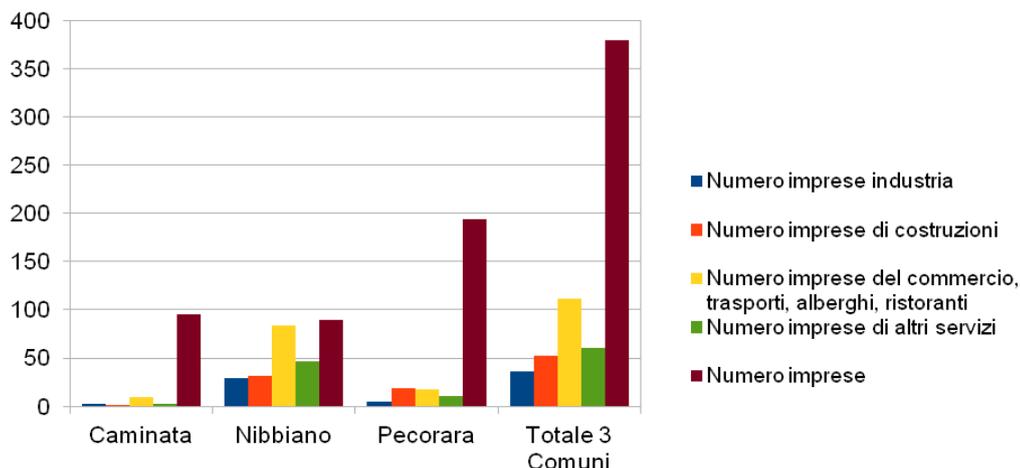
Questo prima analisi, che fotografa la distribuzione tra i tre comuni delle realtà produttive individua Nibbiano quale centro aggregatore. Inoltre, in questa sede si evidenzia come la più vasta scala di pianificazione potrebbe svolgere il ruolo di volano alla crescita della competitività del territorio; infatti evidenziamo come per il nuovo Ente post-fusione la densità imprenditoriale sia inferiore rispetto all'area di riferimento dei Comuni della collina piacentina (107 UL per 1000 ab rispetto al dato del nuovo ente pari a 88 UL/1000 ab) - si è scelto di non rapportare i comuni con la provincia di Piacenza, ma con l'area di riferimento dei comuni della collina piacentina – Agazzano, Alseno, Caminata, Carpaneto Piacentino, Castel San Giovanni, Castell'Arquato, Gazzola, Gropparello, Lugagnano Val d'Arda, Nibbiano, Pianello Val Tidone, Piozzano, Ponte dell'Olio, Rivergaro, San Giorgio Piacentino, Travo, Vernasca, Vigolzone.

La fotografia della dimensione produttiva dell'area di analisi, rende possibile l'analisi della caratterizzazione produttiva dei tre centri comunali, la quale non presenta particolari rilevanze economiche, lasciando emergere la vocazione agricola e commerciale del territorio, con l'importanza del settore industriale.

Figura 5 Aziende agricole, con indicazione della superficie utilizzate e il numero degli addetti – 2014



Imprese per categoria produttiva



Il grafico sopra riportato permette il confronto dell'articolazione del settore produttivo: la prima sostanziale differenza tra i territori che spicca è il diverso peso del settore agricolo nei tre enti, e il peso del settore commercio nel Comune di Nibbiano, il quale dovrà essere spunto di riflessione nella definizione del piano del commercio comunale.

Reti di trasporto, energetiche e dei servizi

Il territorio dei comuni non è attraversato dalle principali arterie stradali della Regione – sono distanti i tratti provinciali delle Autostrade E70 e A1 – ed è collegato alle infrastrutture primarie attraverso un itinerario pedemontano, il quale nella parte ovest, la parte che si sviluppa sulla SP412R servendo il polo di Borgonovo V.T. e che ha la sua chiusura a Castel San Giovanni (svincolo autostrada A21), assume una connotazione funzionale di collegamento intervallivo e di connessione delle aree interne montane con il corridoio insediativo della pianura e con la grande rete viabilistica.

Figura 6 Rete stradale



Fonte: Provincia di Piacenza - PTCP





Si prende in considerazione anche l'estensione territoriale del tessuto stradale dei tre enti, in virtù dell'impatto delle spese per la manutenzione stradale sui bilanci degli enti. La tavola 4 riporta la distinzione dei km di strade presenti sui territori, distinti per la pertinenza (statale, provinciale, comunale)

Tabella 4 - Km di strade per tipologia e per comune

	Caminata	Nibbiano	Pecorara	Totale 3 Comuni
Strade provinciali - km	6	36	28	70
Strade comunali - km	10	51	85	146
Strade vicinali ad uso pubblico - km	0	0	5	5
Altri tipi di strada - km	4	59	54	117
Totale strade - km	20	146	172	338

Nel seguito si riportano gli ambiti amministrativi sovracomunali che interessano i tre comuni, prendendo in considerazione sia gli ambiti di programmazione quali il distretto sociale che gli ambiti di natura tecnica o di altra natura amministrativa, quali ad esempio i centri per l'impiego.

Gli ambiti territoriali di seguito analizzati sono:

- I distretti socio sanitari;
- I distretti scolastici;
- I centri per l'impiego.

In merito ai distretti socio sanitari, i comuni sono inclusi all'interno del Distretto Ponente, il quale include anche i comuni di Agazzano, Bobbio, Calendasco, Castel San Giovanni, Cerignale, Coli, Corte Brugnatella, Gazzola, Gossolengo, Gragnano Trebbiense, Ziano P, Borgonovo V.T., Ottone, Pianello val Tidone, Piozzano, Rivergaro, Rottofreno, Sarmato, Travo, Zerba, per complessivamente circa 80 mila abitanti.

Figura 7 Distretti socio sanitari provincia di Piacenza



All'interno dell'ambito così definito, l'organismo tecnico preposto al coordinamento delle funzioni di programmazione socio-sanitaria, nonché alla predisposizione dei piani di zona e di monitoraggio e valutazione degli interventi, come da DGR 1004/2007 e successive integrazioni, è l'Ufficio di Piano, il quale ha sede a Castel San Giovanni. Dal 1 gennaio 2014 tutti i comuni dell'ambito hanno stipulato un contratto triennale per gestione di attività socio assistenziali con l'ASP Azalea, in seguito alla risoluzione della delega di funzioni all'AUSL attiva per 13 comuni sui 23 appartenenti all'ambito.

L'organizzazione delle funzioni scolastiche e la programmazione per la scuola di base, scuola dell'infanzia, scuola Primaria e secondaria di I° grado, corrisponde al territorio dei Distretti scolastici i quali rappresentano una suddivisione territoriale corrispondente agli ambiti di aggregazione economica, sociale e culturale omogenei, definiti con Decreto Ministeriale del 1988. I comuni sono inquadrati all'interno del Distretto Scolastico n.1 con sede a Castel San Giovanni e comprendente i comuni di Castel San Giovanni, Borgonovo Val Tidone, Calendasco, Rottofreno, Sarmato, Gragnano Trebbiense, Agazzano, Ziano Piacentino, Gazzola, Nibbiano, Pianello Val Tidone, Piozzano, Pecorara, Caminata.

Di seguito si fornisce evidenza dei servizi scolastici presenti sul territorio, ad esclusione di Caminata che vede l'assenza di istituti scolastici. Nello specifico nel Comune di Pecorara vi è il solo istituto di istruzione primaria di secondo grado, mentre nel Comune di Nibbiano sono presenti le seguenti scuole:

- N. 1 Scuola dell'Infanzia Statale con sede in Nibbiano Capoluogo;
- N.1 Scuola Primaria Statale con sede in Nibbiano Capoluogo;
- N.1 Scuola Primaria Statale con sede nella frazione di Trevozzo;
- N.1 Scuola Secondaria di I grado con sede in Nibbiano Capoluogo.

L'Istituto Comprensivo competente per il territorio è l'Istituto Comprensivo di Pianello V.T. con il quale l'amministrazione comunale collabora anche attraverso il finanziamento di progetti scolastici.

Il centro per l'impiego di riferimento per i territori dei Comuni considerati è il CPI di Castel San Giovanni (Fig.8), il quale serve l'abitato composto dai comuni di Castel San Giovanni, Ziano P.no, Borgonovo V.T., Pianello V.T., Nibbiano, Agazzano, Grazzano, Gazzola, Piozzano, Rottofreno, Calendasco, Caminata, Pecorara, Sarmato.

Figura 8 Centro per l'impiego di Castel San Giovanni





Da una prima analisi così condotta, dal punto di vista degli ambiti di programmazione sovracomunale, si evidenzia l'appartenenza ai medesimi ambiti da parte dei Comuni considerati, come comprensibile date le dimensioni dei tre enti.

I tre territori appaiono complementari dal punto di vista della presenza di servizi sul territorio e infrastrutture viarie, infatti Nibbiano si caratterizza per la presenza di strutture non presenti nei Comuni di Pecorara e Caminata.

La complementarietà dei tre territori si evidenzia anche dal punto di vista della vocazione produttiva dei territori e nella presente vocazione turistica, unita dalla partecipazione alla Fondazione Val Tidone Musica.

Le considerazioni svolte dal punto di vista produttivo e culturale, emergono anche dal punto di vista delle dinamiche relative alla popolazione, tendenzialmente omogenee con alcune differenze in considerazione della percentuale della popolazione anziana e straniera, che anche se non appaiono rilevanti nelle considerazioni di fattibilità della fusione, dovranno comunque essere prese in considerazione nella strutturazione dei servizi del nuovo Ente.

Dal punto di vista della distribuzione sul territorio dei centri abitati e delle popolazione, il comune di Nibbiano risulterebbe centrale nella funzione di sede operativa del futuro Ente, anche in prospettiva di servizio per la Fusione, tuttavia, in considerazione delle numerose frazioni dei tre territori comunali si evidenzia l'opportunità di mantenere una sede municipale con funzioni di sportello decentrato, e di raccordo con i centri abitati dell'area comunale del nuovo Ente.

LE RISORSE ECONOMICHE

In questa sezione del documento si prendono in esame sinteticamente i bilanci dei tre enti e i principali indicatori. La rilevazione è di fonte pubblica, basata sui dati consuntivi resi disponibili dal SIOPE – il sistema informativo delle operazioni degli Enti Pubblici della Banca d'Italia.

In una prospettiva di fusione dei tre Enti, la valutazione dei fattori di criticità e delle opportunità sarà ricondotta a:

- **Livello di indebitamento:** ciascun amministrazione che avesse un livello del debito molto più basso dovrebbe caricare sulla comunità locale di riferimento l'onere di rimborso del debito accumulato da una comunità diversa, anche se queste considerazioni andrebbero comunque intrecciate con la situazione patrimoniale dei vari enti e con l'utilità generale degli investimenti e i benefici futuri attesi degli stessi. L'argomento è di rilevanza anche alla luce dell'impatto sul nuovo comune post fusione che può avere il limite di legge all'indebitamento. Dunque, la differenza di indebitamento tra tre Comuni, uno o più fortemente indebitati ed uno scarsamente indebitato, potrebbe per quest'ultimo precludere l'accesso al finanziamento degli investimenti che al contrario in caso di mancata fusione avrebbe potuto attivare. Si sottolinea, come questo problema esposto si manifesterebbe solo nel caso in cui via sia da parte di un ente lo sfioramento dei limiti posti negli anni dal legislatore ai livelli di indebitamento degli enti locali. Una verifica più puntuale della situazione dei finanziamenti, richiede l'acquisizione dei valori delle entrate relative ai primi tre titoli, nonché una verifica sia delle previsioni di spesa per interessi, al netto quindi di eventuali rinegoziazioni, nonché della ricaduta di eventuali ulteriori garanzie prestate ai sensi dell'art. 207 TUEL;
- **Equilibrio di parte corrente,** con analisi del livello delle aliquote e delle tariffe: tale analisi risulta fondamentale perché un sostanziale discostamento potrebbe richiedere dei correttivi che potenzialmente scaricherebbero effetti sulla comunità on toto dell'ente post fusione, effetti derivanti da oneri assunti da una delle tre comunità ante fusione. L'unificazione delle aliquote, in caso di forti differenze, potrebbe creare problemi di non semplice risoluzione derivanti dalla riunificazione delle stesse. Le esigenze di omogeneizzazione si scontrano con eventuali differenze nelle modalità di erogazione dei servizi, il che porta in ipotesi a periodi di transizione – fino alla scadenza di contratti e affidamenti - in gestioni differenziate, periodi in cui eventuali disavanzi avrebbero ricadute su tutta la comunità di riferimento.
- **Situazione patrimoniale:** la diversa consistenza del patrimonio degli Enti e il diverso costo o rendimento degli stessi, in considerazione anche dello stato manutentivo e di adeguamento alle vigenti prescrizioni normative, rende necessaria la verifica degli immobili comunali e la riconsiderazione, in prospettiva di fusione e di eventuale ricollocazione funzionale degli stessi, dell'effettivo utilizzo degli spazi e delle strutture per l'erogazione dei servizi.
- **Pressione tributaria in rapporto alla spesa corrente pro-capite:** risulta fondamentale anche verificare tale rapporto soprattutto in virtù della progressiva



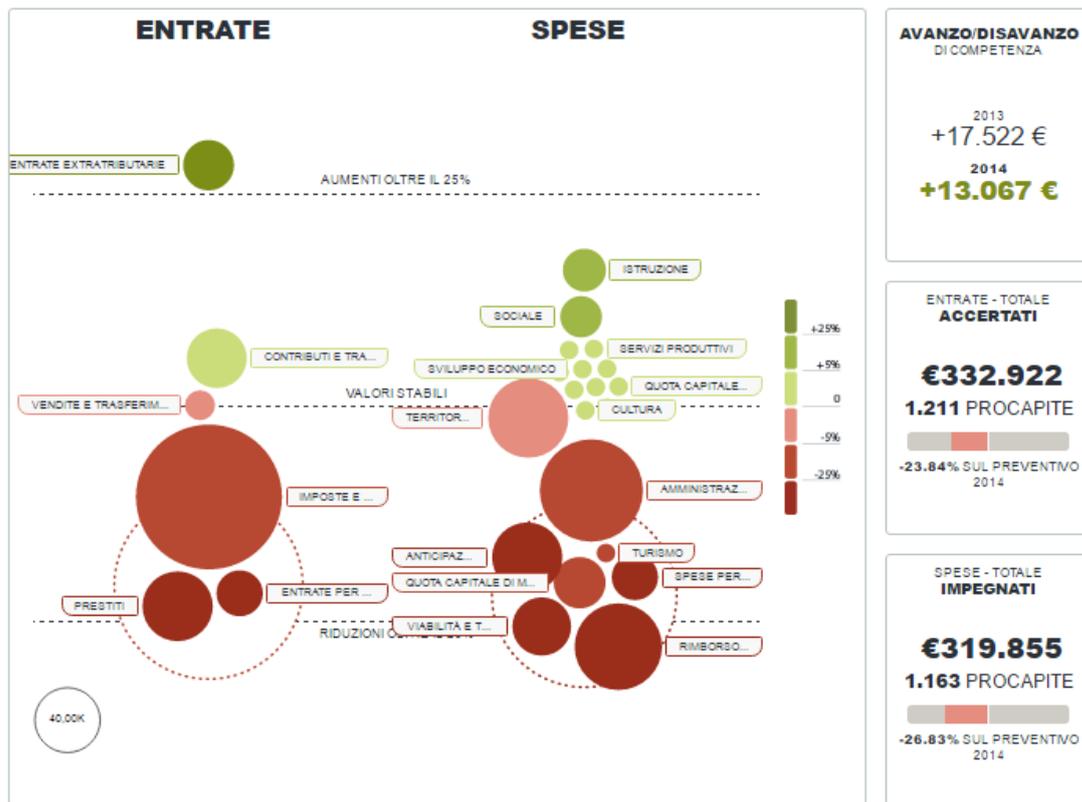


riduzione dei trasferimenti che ha caratterizzato gli ultimi anni di programmazione dei servizi comunali. Ciò porta ad ipotizzare nei prossimi anni, anche al termine del periodo di incentivo per la fusione, un incremento della pressione tributaria locale.

- **Gestione dei Residui:** occorre verificare anche per quel che riguarda la gestione dei residui, sia attivi che passivi, la presenza di evidenti scostamenti, verificando eventuali situazioni critiche attraverso l'analisi dei titoli di riferimento.
- **Spese per funzioni:** in linea generale si analizzerà la presenza di eventuali disallineamenti nell'incidenza delle spese per le relative funzioni. In particolare, per quanto riguarda le funzioni generali di amministrazione gestione e controllo, in presenza di livelli pro-capite migliori, si ritiene che sia possibile un allineamento al miglior livello attraverso opportuni programmi di razionalizzazione e riorganizzazione operativa.

Nell'immediato, al fine di evidenziare l'equilibrio nella gestione degli Enti in esame le priorità di spesa degli Enti in esame, si riporta un'analisi grafica sul bilancio consuntivo 2014.

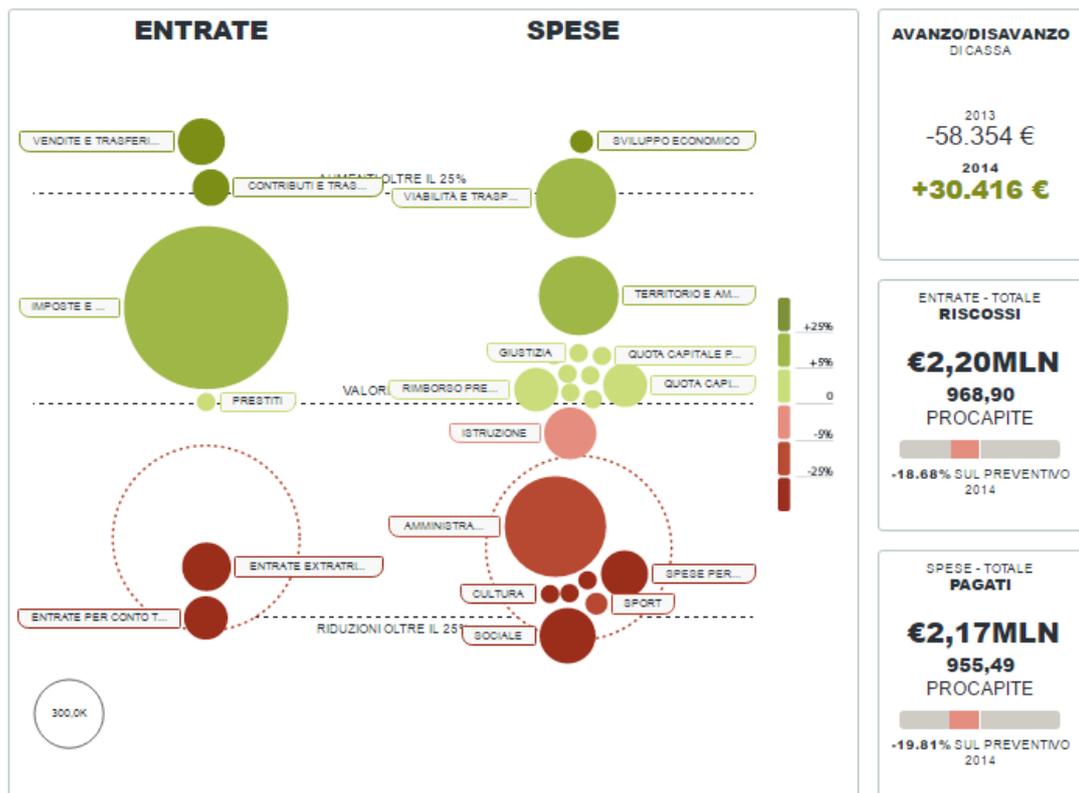
Figura 9 - Composizione consuntivo 2014 - CAMINATA



CONFRONTO TRA PREVENTIVO E CONSUNTIVO 2014 - CAMINATA

ENTRATE		SPESE	
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	+124,78%	ISTRUZIONE	+12,72%
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI PUBBLICI	+0,01%	SOCIALE	+5,71%
PRESTITI	-41,29%	RIMBORSO PRESTITI	-35,27%
ENTRATE PER CONTO TERZI	-72,34%	SPESE PER CONTO TERZI	-72,34%

Figura 10 - Composizione consuntivo 2014 - NIBBIANO



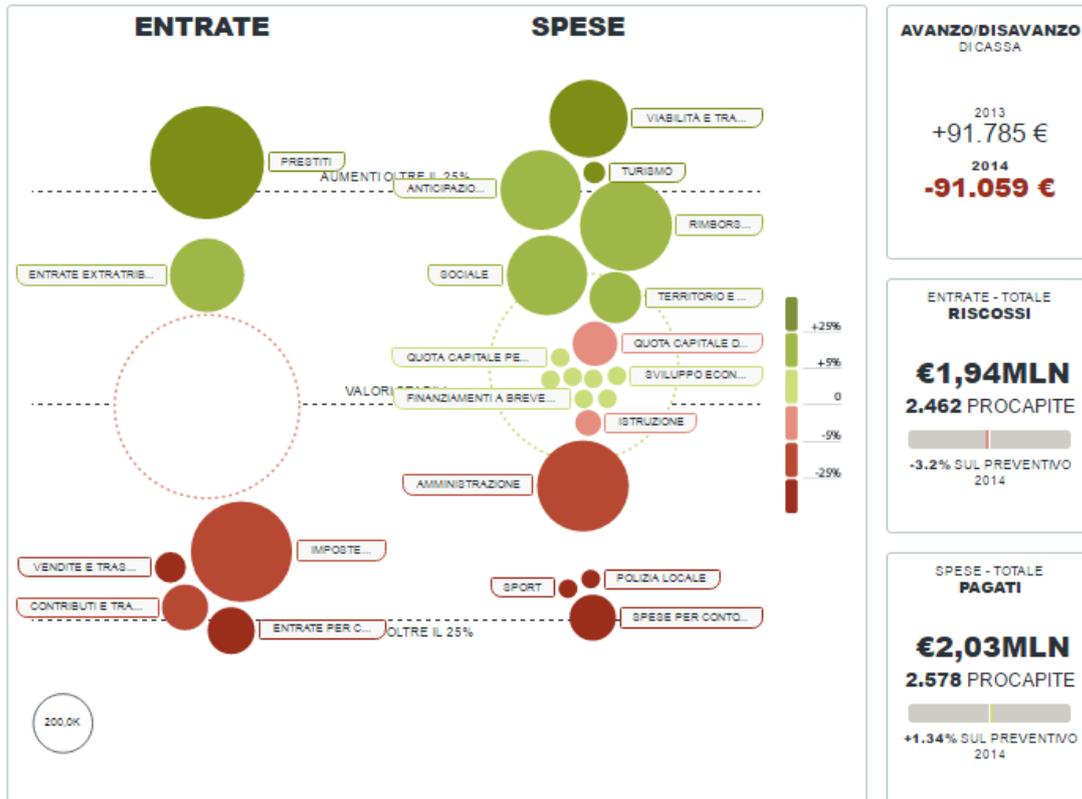
CONFRONTO TRA PREVENTIVO E CONSUNTIVO 2014 - NIBBIANO

ENTRATE		SPESE	
VENDITE E TRASFERIMENTI DI CAPITALI	+278,61%	SVILUPPO ECONOMICO	+101,77%
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI PUBBLICI	+28,45%	VIABILITÀ E TRASPORTI	+23,81%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	-52,75%	SPESE PER CONTO TERZI	-71,98%
ENTRATE PER CONTO TERZI	-75,7%	POLIZIA LOCALE	-94,98%





Figura 11 - Composizione consuntivo 2014 – PECORARA



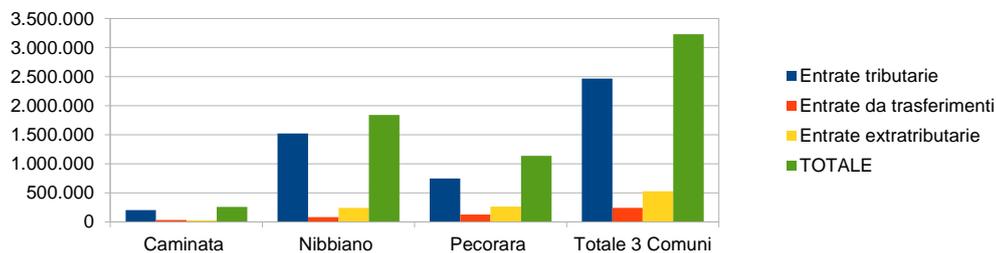
CONFRONTO TRA PREVENTIVO E CONSUNTIVO 2014 - NIBBIANO

ENTRATE		SPESE	
PRESTITI	+64,3%	VIABILITÀ E TRASPORTI	+30,42%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	+11,98%	TURISMO	+26,55%
VENDITE E TRASFERIMENTI DI CAPITALI	-44,57%	POLIZIA LOCALE	-26,85%
ENTRATE PER CONTO TERZI	-47,89%	SPESE PER CONTO TERZI	-49,66%

Determinato l'equilibrio finanziario degli enti, al fine di evidenziare i potenziali effetti delle fusioni sul nuovo Comune si riportano le tavole contenenti i valori dei titoli di entrata e la ripartizione delle voci che compongono le entrate correnti.

Comuni	Entrate tributarie	Entrate da trasferimenti	Entrate extratributarie	TOTALE
Caminata	199.812	33.871	24.233	257.916
Nibbiano	1.519.959	82.320	237.945	1.840.224
Pecorara	749.006	124.067	262.303	1.135.376
Totale 3 Comuni	2.468.777	240.258	524.481	3.233.516

Entrate correnti bilancio consuntivo 2014



Comuni	LMU	Tributo sui servizi indivisibili (Tasi)	Imposta comunale sulla pubblicità	Addizionale I.R.P.E.F.	Altre Imposte	TOTALE
Caminata	55.385	35.617	50	367	43	91.461
Nibbiano	569.578	157.442	1.856	154.517	22.206	905.599
Pecorara	389.452	0	108	34.976	22.919	447.455
Totale 3 Comuni	1.014.415	193.059	2.014	189.860	45.168	1.444.515

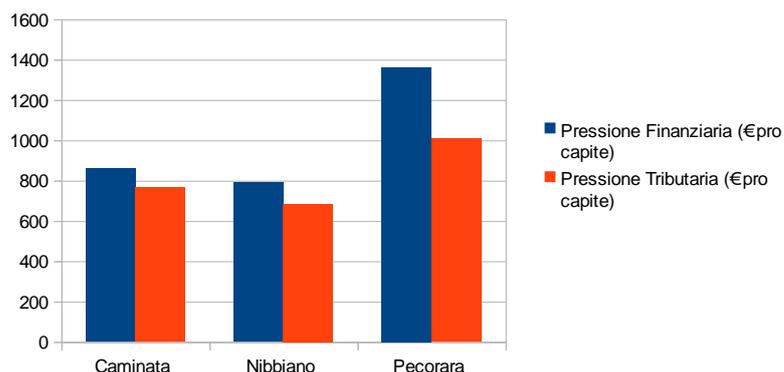
La comparazione dei valori rispetto al trend temporale risulta di difficile applicazione in virtù dell'impatto della legislazione che nel corso degli esercizi ha modificato la natura dei gettiti, con riduzione annua del complesso dei trasferimenti; una lettera semplificata delle osservazioni e dei dati può avvenire attraverso l'utilizzo di indicatori di autonomia finanziaria e impositiva.

- Pressione tributaria: questo indice dimostra l'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti.
- Pressione Finanziaria: questo indice mostra il grado di autonomia finanziaria dell'Ente, poiché rileva l'incidenza delle entrate tributarie ed extratributarie sul complesso delle entrate correnti.

Figura 12 - Indicatori di entrata Pro-capite

Comuni	Pressione Finanziaria (€pro capite)	Pressione Tributaria (€pro capite)
Caminata	858	766
Nibbiano	791	684
Pecorara	1361	1008

Indicatori di entrate correnti, bilanci consuntivi 2014





Le evidenze che emergono dall'analisi delle informazioni sopra esposte – il differente livello di pressione tributaria per Comune - impongono l'esigenza di ulteriori approfondimenti. A questo scopo si riporta la situazione delle aliquote addizionali comunali all'IRPEF per i tre Enti.

Tipologia del tributo o imposta	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
ADDIZIONALE IRPEF	SI	SI	<u>Progressiva</u>
Aliquota	0,55%	0.6%	Da 0,2% a 0,7%
Fascia esenzione	€ 15.000,00	-	-
IMPOSTA PUBBLICITÀ DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI			
CANONE DI OCCUPAZIONE SPAZI ED AREE PUBBLICHE			0,83 euro/mq. per ogni giorno
IMU	<ul style="list-style-type: none"> • 0,76 % per abitazioni non principali e relative pertinenze, indipendentemente dal numero e dalla categoria catastale; • 0,20 per cento aliquota per le abitazioni principali classificate nelle categorie catastali A/1, A/8, A/9. e relative pertinenze, in quanto non oggetto di esenzione IMU; • detrazione di legge per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e relative pertinenze, ex art. 13 comma 10 D.L. 201/2011 s.m.; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aliquota base 0,96 % ● Aliquota Terreni agricoli 0,76% ● Aliquota abitazione principale (solo se accatastati nelle Categorie A/1,A/8eA/9) 0,4% <p>Da confermare in euro 200,00 la detrazione prevista per l'abitazione principale e le relative pertinenze di cui dall'art.13, comma10, del D.L.201/2011.</p>	-
TASI	<p>Aliquota massima prevista dalla legge per i fabbricati rurali ad uso strumentale dell'attività agricola 1,00 per mille;</p> <p>-Aliquota base per tutte le altre tipologie imponibili: 2,5 per mille</p> <p>ESENTI ABITAZIONI PRINCIPALI</p>	<p>2,5 per mille abitazione principale e relative Pertinenze ai sensi dell'art.. 13, comma 2 D.L. 201/2011 e s.m.;</p> <p>1,00 per mille per gli altri fabbricati, le aree edificabili e i fabbricati rurali</p>	=

Come si evince dalla tabella comparativa, le aliquote non presentano differenze significative da un ente all'altro; significativo è anche valutare che un solo comune ha determinato un'esenzione a favore delle classi di popolazione più deboli dal punto di vista reddituale (esenzione 15.000 euro). In riferimento all'imposta municipale unica, si segnala che i comuni hanno aliquote differenziate su tipologie di immobili rispetto a quella ordinaria. Come si evince i Comuni non hanno sfruttato tutta la leva della fiscalità su questo tributo, che è fissata al 10,6 per mille e non avendo a disposizione ulteriori parametri se non la popolazione di riferimento, risulta difficile formulare osservazioni precise su questo, se pur fondamentale, tributo. In sintesi considerate eventuali politiche di trasformazione normativa lato entrate, nell'ipotesi di fusione andranno considerate tali differenze ed avviate politiche di armonizzazione anche dei servizi comunali e di area vasta, considerando la programmazione integrata su ambiti ottimali delle politiche sociali e territoriali. Di seguito si riporta la suddivisione degli incassi e dei pagamenti correnti come desumibile dal prospetto SIOPE per il 2015.

	NIBBIANO	PECORARA	CAMINATA
TITOLO 10: ENTRATE TRIBUTARIE	1.646.838,22	774.383,17	204.982,92
ICI - IMU riscossa attraverso ruoli	9.735,35		
ICI - IMU riscossa attraverso altre forme	772.040,34	438.440,88	59.308,38
TASI riscossa attraverso ruoli		39.144,00	
TASI riscossa attraverso altre forme	236.226,65		
Addizionale IRPEF	193.385,98	26.373,98	347,66
Imposta sulla pubblicità riscossa attraverso altre forme	4.656,45	97,72	
Altre imposte	1.298,86		38.362,99
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani - TARES riscosse mediante ruoli	398.235,50	2.808,55	
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani - TARES riscosse attraverso altre forme		84.482,00	65.160,93
TARI riscossa mediante ruoli	7.226,00	168.860,54	
TARI riscossa attraverso altre forme		8.703,00	
Tassa occupazione spazi e aree pubbliche riscossa attraverso altre forme		2.313,00	1.548,00
Altre tasse	22.425,27		
Diritti sulle pubbliche affissioni	694,90		
Fondo sperimentale statale di riequilibrio - Fondo di solidarietà comunale	912,92	3.159,50	40.254,96
TITOLO 20: ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	60.796,51	24.203,84	33.441,83
Altri trasferimenti correnti dallo Stato	45.483,74	14.628,66	31.433,84
Trasferimenti correnti da province	1.522,49	8.806,12	
Trasferimenti correnti da comuni	4.060,00		
Trasferimenti correnti da unioni di comuni		43,98	
Trasferimenti correnti da aziende sanitarie	9.478,97	725,08	1.410,00
Trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	251,31		597,99
TITOLO 30: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	277.985,06	249.075,74	44.398,98
Diritti di segreteria e rogito	133,64	760,74	
Diritti di istruttoria		1.032,48	2.630,00
Altri diritti	1.032,00		
Proventi da mense	26.319,43		
Proventi da pesa pubblica	1.217,00	150,00	





	NIBBIANO	PECORARA	CAMINATA
Proventi da trasporti funebri, pompe funebri, illuminazione votiva	63.391,50	8.475,16	
Proventi da trasporto scolastico	4.205,00		
Proventi da strutture residenziali per anziani		149.306,19	
Proventi di servizi produttivi		29.830,04	189,87
Altri proventi dei servizi pubblici	20.483,00	6.918,81	
Fitti attivi da terreni e giacimenti		1.730,63	
Fitti attivi da fabbricati		2.049,16	2.071,33
Canoni per concessioni spazi e aree pubbliche	11.621,61		34.046,00
Canoni per concessioni cimiteriali		787,00	
Altri proventi da altri beni materiali		5.420,00	3.470,35
Interessi da Cassa Depositi e Prestiti	24,82		
Interessi da altri soggetti per finanziamenti a medio-lungo termine	112,09		
Interessi da altri soggetti per depositi		59,29	
Rimborsi spese per personale comandato		24.461,19	
Proventi diversi da enti del settore pubblico	76.913,42		
Proventi diversi da imprese	68.258,56	14.140,00	1.977,60
Recuperi vari	2.499,99	3.955,05	
Proventi diversi da famiglie	1.773,00		
TITOLO 40: ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONE DI CREDITI	42466,08	95179,19	-
Proventi da aree cimiteriali in diritto di superficie	9.238,00		
Trasferimenti di capitale da province	19.650,00		
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	3.503,44		
Entrate da permessi di costruire	9.483,84	5.179,19	
Altri trasferimenti di capitale da imprese	590,80		
Trasferimenti di capitale da istituzioni sociali private		90.000,00	
TITOLO 50: ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	149,35	502826,15	-
Anticipazioni di cassa		459.955,35	
Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro	149,35		
Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione CDP spa		42.870,80	
TITOLO 60: ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	175996,38	92276,17	110256,67
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	26.568,44	20.071,97	4.247,14
Ritenute erariali	55.686,09	42.205,70	6.366,55
Altre ritenute al personale per conto di terzi	2.099,71	938,73	204,10
Depositi cauzionali	2.000,00		
Rimborso spese per servizi per conto di terzi	87.197,84	25.845,21	98.980,16
Rimborsi spese elettorali a carico di altre amministrazioni	1.175,39	632,28	458,72
Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	1.032,91	2.582,28	
Depositi per spese contrattuali	236,00		
INCASSI DA REGOLARIZZARE	0	0	0
INCASSI DA REGOLARIZZARE DERIVANTI DALLE ANTICIPAZIONI DI CASSA (riscossioni codificate dal tesoriere)		0,00	0

	NIBBIANO	PECORARA	CAMINATA
ALTRI INCASSI DA REGOLARIZZARE (riscossioni codificate dal tesoriere)	0,00	0,00	0
TOTALE INCASSI	2.204.231,60	1.737.944,26	393.080,40

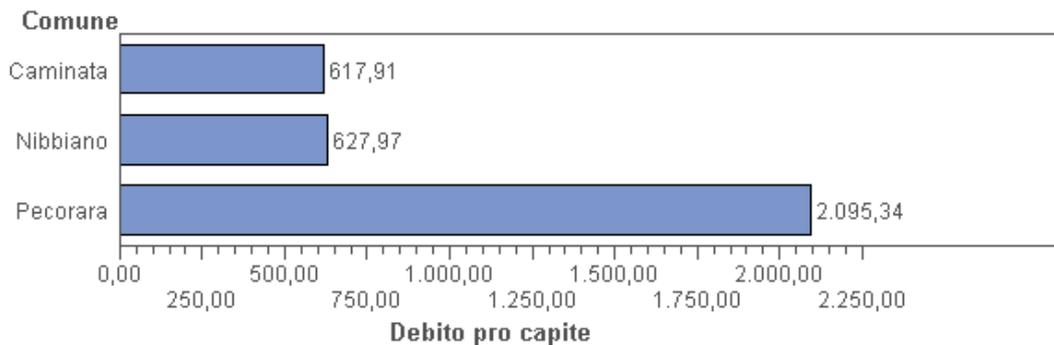
SPESE CORRENTI	NIBBIANO	PECORARA	CAMINATA
Competenze fisse per il personale a tempo indeterminato	257.772,66	177.793,68	33.273,99
Altre competenze ed indennità accessorie per il personale a tempo indeterminato	394,97	4.113,50	0,00
Competenze fisse ed accessorie per il personale a tempo determinato		1.800,00	0,00
Contributi obbligatori per il personale	62.579,45	51.192,87	8.287,44
Contributi per indennità di fine servizio e accantonamenti TFR	7.184,11		
Carta, cancelleria e stampati	3.341,46	3.223,69	1.173,90
Carburanti, combustibili e lubrificanti	13.058,85	5.466,16	2.164,36
Materiale informatico	393,43	384,50	1.293,20
Pubblicazioni, giornali e riviste	1.700,84		
Medicinali, materiale sanitario e igienico		269,15	0,00
Acquisto di beni per spese di rappresentanza		230,00	0,00
Equipaggiamenti e vestiario	1.541,46		
Altri materiali di consumo	6.677,01		
Acquisto di derrate alimentari	12.652,94		
Materiali e strumenti per manutenzione		673,41	0,00
Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	340.420,24	108.369,41	40.731,44
Contratti di servizio per riscossione tributi		4.815,09	2.423,60
Altri contratti di servizio		113.931,91	8.953,06
Organizzazione manifestazioni e convegni		11.488,64	132,44
Corsi di formazione per il proprio personale	1.024,80		
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	941,23	1.598,33	0,00
Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	11.721,28	8.024,14	1.500,00
Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	1.699,18	15.576,50	13.255,99
Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	3.609,83	107,97	342,00
Utenze e canoni per energia elettrica	112.747,33	41.329,61	7.404,84
Utenze e canoni per acqua	6.975,90	2.866,23	69,27
Utenze e canoni per riscaldamento	106.463,03	15.440,82	3.764,49



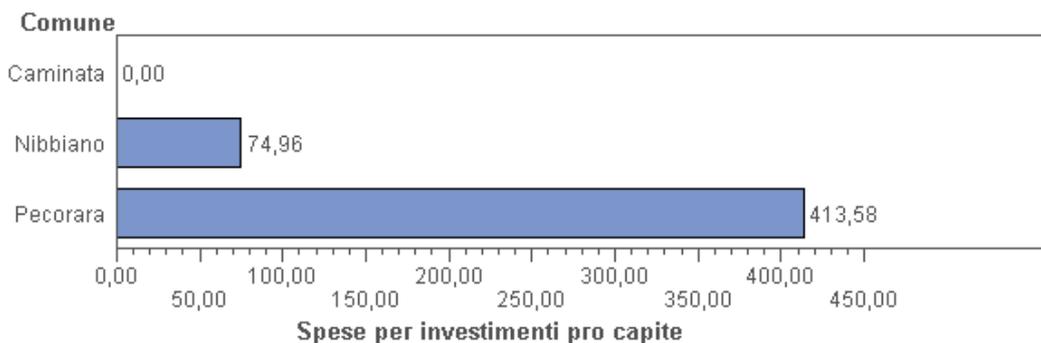


SPESE CORRENTI	NIBBIANO	PECORARA	CAMINATA
Spese postali	3.618,50	1.507,55	0,00
Assicurazioni	16.524,80	8.952,93	5.750,04
Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	140,00	300,00	0,00
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	13.275,12	13.944,36	0,00
Assistenza informatica e manutenzione software	876,26	73,85	6.417,98
Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	1.704,93	1.540,00	0,00
Altre spese per servizi	95.487,76	27.400,26	11.949,61
Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi	800,00	3.746,32	5.639,07
Mense scolastiche	21.467,86	2.569,97	0,00
Servizi scolastici		10.494,00	0,00
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente		680,88	3.616,00
Locazioni		1.175,00	0,00
Trasferimenti correnti a province	37.063,79		315,00
Trasferimenti correnti a comuni	14.256,55	7.661,24	37.849,63
Trasferimenti correnti a unioni di comuni	251.471,92		
Trasferimenti correnti ad aziende sanitarie	49.186,70	300,00	14.017,50
Trasferimenti correnti ad altre imprese di pubblici servizi	19.774,49		
Trasferimenti correnti a altri enti del settore pubblico	9.762,97		
Trasferimenti correnti a famiglie	2.315,44	3.181,45	371,61
Trasferimenti correnti ad altri	35.799,13	18.641,97	0,00
Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro	16.668,19		
Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti - gestione CDP spa	51.242,77	65.816,94	10.419,83
Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a medio-lungo	58,64	347,34	374,44
Interessi passivi ad altri soggetti per anticipazioni		2.751,22	0,00
IRAP	22.641,04	16.792,17	2.677,08
Imposte sul patrimonio		143,61	51,97
I.V.A.	18.202,75		
Altri tributi	698,05	255,54	0,00
Altri oneri straordinari della gestione corrente	197,00	77,85	10.040,08
Restituzione di tributi ai contribuenti	9.317,56		
TOTALE SPESE CORRENTI	1.645.452,22	757.050,06	247.400,49

Il dato della pressione tributaria, e i pagamenti per interessi passivi per rimborso prestiti, impongono di analizzare l'indebitamento pro-capite per i tre comuni e comprendere i razionali dei livelli di indebitamento. Di seguito l'indicazione del debito pro-capite (anno 2014) desunto dai certificati consuntivi dei comuni.



Merita attenzione il dato presente per Pecorara, il quale va tuttavia letto congiuntamente all'informazione della spesa per investimento, che riflette particolari scelte politiche. Nel grafico si presenta quest'ultima informazione.





A conclusione delle evidenze emerse in questa breve analisi sui fondamentali economici degli enti, si presenta un prospetto di sintesi per la valutazione dei parametri deficitari degli Enti. Questi sono una traduzione semplificata della versione Ministeriale, della quale non sono state considerate le mutevoli eccezioni lì diversamente considerate.

	PECORARA	NIBBIANO	CAMINATA
Risultato contabile di gestione negativo in misura superiore al 5% delle entrate correnti	✓	✓	✓
Residui attivi di nuova formazione generati dalla gestione di competenza, relativi ai titoli I e III, per un importo superiore al 42 % rispetto alle Entrate accertate dei medesimi titoli I e III	✓	✓	✓
Ammontare dei residui attivi generati dalla gestione dei residui attivi relativi ai titoli I e III superiore al 65 % delle Entrate accertate relative ai titoli I e III dell'anno di competenza	✓	✓	✓
Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente	✓	✓	✗
Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del TuoeI	✓	✓	✓
Incidenza della spesa complessiva per il personale in rapporto al volume complessivo delle Entrate correnti dai titoli I, II e III, > al 40% per i Comuni <5.000 abitanti; > al 39% per i Comuni da 5.000 a 29.999 abitanti; e > al 38% per i Comuni più grandi (valori al netto dei contributi di Regioni e altri enti pubblici per finanziare spese di personale)	✓	✓	✓
Incidenza dei debiti da finanziamento non assistiti da contribuzioni: > 150% delle Entrate correnti per i Comuni con risultato contabile di gestione positivo; >120% per i Comuni con risultato contabile di gestione negativo	✓	✓	✓
Incidenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% sulle Entrate correnti accertate; l'indice si considera negativo se tale soglia viene superata negli ultimi tre esercizi finanziari	✓	✓	✓
Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti	✗	✓	✓
Ripiano di squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TuoeI con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente	✓	✓	✓

In ultimo, prima di procedere con ulteriori analisi quantitative e qualitative sui servizi erogati dai tre Enti in analisi, si presenta un quadro di sintesi quantitativo sul livello di spesa per funzioni degli enti con riferimento al bilancio 2014.

PECORARA

TOTALE SPESE	€ 2.031.409 € 2577,93 PROCAPITE	
● FUNZIONI	€ 1.426.113 € 1809,79 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 1,1 milioni € INVESTIMENTI 326551 €
● AMMINISTRAZIONE	€ 479.722 € 608,78 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 296678 € INVESTIMENTI 183044 €
● SOCIALE	€ 368.820 € 468,05 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 268820 € INVESTIMENTI 0 €
● TERRITORIO E AMBIENTE	€ 151.355 € 192,07 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 124304 € INVESTIMENTI 27051 €
● VIABILITA' E TRASPORTI	€ 348.783 € 442,02 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 232327 € INVESTIMENTI 116456 €
● ISTRUZIONE	€ 38.990 € 49,48 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 38990 € INVESTIMENTI 0 €
● CULTURA	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
● SPORT	€ 698 € 0,89 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 698 € INVESTIMENTI 0 €
TURISMO	€ 27.209 € 34,53 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 27209 € INVESTIMENTI 0 €
SVILUPPO ECONOMICO	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
SERVIZI PRODUTTIVI	€ 2.490 € 3,16 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 2490 € INVESTIMENTI 0 €
POLIZIA LOCALE	€ 8.046 € 10,21 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 8046 € INVESTIMENTI 0 €
GIUSTIZIA	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
● RIMBORSO PRESTITI	€ 482.667 € 612,52 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 482667 € INVESTIMENTI 482667 €
SPESE PER CONTO TERZI	€ 122.631 € 155,62 PROCAPITE	

NIBBIANO

TOTALE SPESE	€ 2.168.007 € 955,49 PROCAPITE	
● FUNZIONI	€ 1.906.358 € 840,18 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 1,6 milioni € INVESTIMENTI 312199 €
● AMMINISTRAZIONE	€ 649.540 € 286,27 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 586438 € INVESTIMENTI 63102 €
● SOCIALE	€ 197.970 € 87,25 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 197530 € INVESTIMENTI 20440 €
● TERRITORIO E AMBIENTE	€ 401.867 € 177,11 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 388494 € INVESTIMENTI 13373 €
● VIABILITA' E TRASPORTI	€ 409.194 € 180,34 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 231176 € INVESTIMENTI 178018 €
● ISTRUZIONE	€ 172.797 € 76,16 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 154970 € INVESTIMENTI 17827 €
● CULTURA	€ 4.500 € 1,98 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 4500 € INVESTIMENTI 0 €
● SPORT	€ 31.349 € 13,82 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 21910 € INVESTIMENTI 9439 €
TURISMO	€ 3.224 € 1,42 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 3224 € INVESTIMENTI 0 €
SVILUPPO ECONOMICO	€ 34.301 € 15,12 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 34301 € INVESTIMENTI 0 €
SERVIZI PRODUTTIVI	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
POLIZIA LOCALE	€ 1.616 € 0,71 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 1616 € INVESTIMENTI 0 €
GIUSTIZIA	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
● RIMBORSO PRESTITI	€ 122.400 € 53,94 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 122400 € INVESTIMENTI 122400 €
SPESE PER CONTO TERZI	€ 139.250 € 61,37 PROCAPITE	

CAMINATA

TOTALE SPESE	€ 284.332 € 1032,93 PROCAPITE	
● FUNZIONI	€ 201.327 € 732,30 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 199817 € INVESTIMENTI 1510 €
● AMMINISTRAZIONE	€ 80.125 € 291,36 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 79649 € INVESTIMENTI 476 €
● SOCIALE	€ 7.330 € 26,65 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 7330 € INVESTIMENTI 0 €
● TERRITORIO E AMBIENTE	€ 54.863 € 199,50 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 54863 € INVESTIMENTI 0 €
● VIABILITA' E TRASPORTI	€ 32.063 € 116,59 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 31579 € INVESTIMENTI 484 €
● ISTRUZIONE	€ 24.288 € 88,32 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 24288 € INVESTIMENTI 0 €
● CULTURA	€ 458 € 1,67 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 458 € INVESTIMENTI 0 €
● SPORT	€ 2.200 € 8,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 1650 € INVESTIMENTI 550 €
TURISMO	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
SVILUPPO ECONOMICO	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
SERVIZI PRODUTTIVI	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
POLIZIA LOCALE	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
GIUSTIZIA	€ 0 € 0,00 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 0 € INVESTIMENTI 0 €
● RIMBORSO PRESTITI	€ 71.638 € 260,50 PROCAPITE	○ SPESE CORRENTI 71638 € INVESTIMENTI 71638 €
SPESE PER CONTO TERZI	€ 11.367 € 41,33 PROCAPITE	





Per fornire un breve quadro di sintesi dello stato finanziario patrimoniale dei tre Enti, in questa sede, oltre alle analisi svolte dal Gruppo di lavoro sui dati dei bilanci comunali, si è scelto di presentare le risultanze della analisi svolte dal SOSE tramite il progetto OpenCivitas, nato sulla scorta del processo di federalismo istituzionale e sull'esigenza di determinare i fabbisogni standard per gli enti locali.

Tali analisi, ai fini delle valutazioni comparate sullo state di salute dei tre Enti, e delle valutazioni prodromiche al processo di fusione, sono ritenute efficaci e di immediata comprensione solo se dapprima si rendono chiari alcune definizioni alla base del modello. A tale scopo di seguito si fornisce la tipologia e il significato dei dati rilevati, così come descritti da SOSE:

- Spesa storica: è l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini;
- Fabbisogno standard: misura il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici delle popolazioni residenti e ai servizi offerti.
- Livello qualitativo delle prestazioni: misura da 0 a 10 a capacità del comune di soddisfare la domanda di servizi espressa dai cittadini tenendo conto della spesa dei servizi offerti rispetto allo standard. Il fabbisogno standard è calcolato aggregando i coefficienti di riparto dei singoli servizi secondo la procedura prevista dalle COPAFF.

Inoltre, si evidenzia che la spesa storica dei comuni in Unione o in forma associata è calcolata sommando la spesa dei comuni che ne fanno parte e ripartendo la stessa in base alla popolazione di riferimento, e che la spesa storica dei comuni in unione non comprende la spesa dell'unione non riportata nei certificati consuntivi.

Fatte queste doverose premesse, di seguito si riporta la sintesi delle analisi, divise per comune, così come risultati dal portale OpenCivitas:

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
POPOLAZIONE	283	2.294	813
Spesa Storica	€ 180.223	€ 1.326.179	€ 672.951
Fabbisogno	€ 217.929	€ 1.260.323	€ 608.791
Differenza	€ -37.706	€ +65.856	€ +64.160
Differenza %	-17,30 %	+5,23 %	+10,54 %
INDICATORI			
Spesa storica delle funzioni fondamentali per ab.	636,8 €	578,1 €	824,8 €

Spesa storica Vs Fabbisogno standard	-17,3 %	5,2 %	10,1 %
Livello servizi offerti Vs Livelli servizi standard	-38,3 % Livello servizi vs livello servizi standard 	-33,8 % Livello servizi vs livello servizi standard 	-15,2 % Livello servizi vs livello servizi standard 

Da una prima analisi dei dati sopra evidenziati, emerge un basso livello dei servizi offerti rispetto ai livelli standard definiti dal SOSE, con un differenziale tra la spesa storica e il fabbisogno standard di spesa per l'erogazione di servizi superiore di 5% per Nibbiano e 10,5% per Pecorara, il solo Comune di Caminata presenta un livello di spesa inferiore, fattore che tuttavia non sconta il livello dei servizi offerti. Per queste ultime considerazioni, è necessario aggiungere un'ulteriore analisi alle precedenti, che prenda in considerazione il livello quantitativo delle prestazioni per servizio. Anche per quest'ultima analisi si farà riferimento agli studi del SOSE – OpenCivitas. Di seguito si riporta il risultato delle analisi.

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Livello quantitativo delle prestazioni – tutte le funzioni	4,2	2,2	3,0

Il risultato di sintesi – aggregato – per Comune evidenzia un basso standard quantitativo per il comune di Nibbiano, anche se in questa sezione si evidenzia come le analisi condotte sintonino il fatto che il Comune è raffrontato con i valori di Enti del cluster dimensionale - numero di abitanti serviti – 2.000-5.000, cluster che vede Nibbiano collocarsi molto vicino alla soglia di ingresso e confrontarsi con Comuni di dimensioni maggiori che trascinano nell'analisi maggiori capacità di spesa e problematiche organizzative diverse. In conclusione, si riporta l'indicazione dei punteggi ottenuti nell'indagine SOSE sul livello quantitativo delle prestazioni distinto per ogni servizio, calcolati sulla base di indicatori statistici, quali:

1. TRIBUTI:

- a. Numero di bollette e/o avvisi preventivi inviati per famiglia/convivenza (indica il numero di bollette e/o avvisi preventivi inviati riguardanti la TARSU, TIA, l'ICI, il Canone Impianti Pubblicitari - Imposta Comunale sulla Pubblicità e la COSAP – TOSAP per numero di famiglie/convivenze);
- b. Numero di avvisi di accertamento per morosità e recupero evasione emessi per famiglia/convivenza;
- c. Numero di cartelle di pagamento emesse per famiglia/convivenze;
- d. Numero di certificazioni fiscali svolte ogni 1.000 abitanti;
- e. Numero di autorizzazioni presentate ogni 1.000 abitanti;
- f. Ore complessive di apertura settimanale al pubblico;
- g. Velocità di riscossione delle imposte locali.





	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 1.414	€ 49.545	ND
Differenza con fabbisogno standard (%)	-79,40 %	+49,44 %	ND
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	—	+	ND
Bollette o avvisi preventivi per Famiglia	2	2	-

2. UFFICIO TECNICO:

- a. Numero di progetti esecutivi per opere pubbliche ogni 1.000 abitanti (Indica il numero di progetti esecutivi per opere pubbliche per abitante, relativamente alle infrastrutture, verde e arredo urbano, edifici pubblici e monumenti ed edifici monumentali ogni 1.000 abitanti);
- b. Numero di gare o affidamenti diretti ogni 1.000 abitanti;
- c. Numero di approvazioni strumenti e varianti di pianificazione urbanistica ogni 1.000 abitanti;
- d. Numero di permessi di costruire rilasciati ogni 1.000 abitanti;
- e. Ore complessive di apertura settimanale al pubblico.

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 2.881	€ 104.492	€ 31.609
Differenza con fabbisogno standard (%)	-72,69 %	+81,12 %	+25,84 %
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	—	+	+
Progetti esecutivi per opere pubbliche per ogni abitante	3	2	0

3. ANAGRAFE, STATO CIVILE, ELETTORALE, LEVA E SERVIZIO STATISTICO:

- a. Numero di certificazioni anagrafiche e attestati rilasciabili immediatamente allo sportello ogni 1.000 abitanti;
- b. Numero di documenti personali ogni 1.000 abitanti;
- c. Numero di certificazioni di Stato Civile ogni 1.000 abitanti;
- d. Tasso migratorio anagrafico;
- e. Numero di certificati elettorali emessi ogni 1.000 abitanti;
- f. Ore complessive di apertura settimanale al pubblico.

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 32.421	€ 38.481	€ 36.622

Differenza con fabbisogno standard (%)	+139,73 %	+19,89 %	+34,73 %
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	+	+	+
Certificati rilasciabili allo sportello per 1000 ab.	111	330	98

4. ALTRI SERVIZI GENERALI:

- a. Numero di delibere ogni 1.000 abitanti;
- b. Numero di sedute ogni 1.000 abitanti;
- c. Numero di bollette emesse per servizi a domanda individuale ogni 1.000 abitanti;
- d. Numero di rinnovi e nuove concessioni di beni demaniali ogni 1.000 abitanti;
- e. Numero di nuove cause nell'anno ogni 1.000 abitanti;
- f. Numero di contratti individuali di lavoro dipendente e assimilati stipulati ogni 1.000 abitanti;

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 53.233	€ 193.224	€ 132.608
Differenza con fabbisogno standard (%)	-38,23 %	-29,77 %	-10,15 %
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	—	—	—
Delibere per 1.000 ab.	129	65	127

5. TERRITORIO, AMBIENTE:

- a. Metri quadrati di verde urbano per abitante;

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 1.252	€ 17.223	€ 4.572
Differenza con fabbisogno standard (%)	-81,87 %	-63,52 %	-74,82 %
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	—	—	—
Mq di verde urbano per abitante	8	10	2

6. VIABILITÀ:

- a. Totale delle spese relative alle Funzioni nel campo della viabilità su km di rete stradale urbana e extraurbana comunale;





- b. Numero di incidenti rilevati ogni 100 km di rete stradale urbana e extraurbana comunale;
- c. Km lineari di piste ciclabili ogni 100 km di rete stradale urbana e extraurbana comunale;
- d. Mq di aree pedonali permanenti ogni 100 mq di superficie dei centri urbani.

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 22.299	€ 288.325	€ 190.675
Differenza con fabbisogno standard (%)	+44,70 %	+83,57 %	+77,41 %
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	+	+	+
Spese per km di rete stradale	2.165 €	2.594 €	1.248 €

7. SOCIALE:

- a. Spesa media del servizio sociale al netto del servizio di Asili Nido per utente;
- b. Percentuale di utenti che usufruiscono del servizio sociale sulla popolazione residente;
- c. Numero medio di ore annue di assistenza;
- d. Ore complessive di apertura settimanale al pubblico degli sportelli per servizi sociali.

	Comune di CAMINATA	Comune di NIBBIANO	Comune di PECORARA
Spesa storica	€ 5.585	€ 161.596	€ 102.165
Differenza con fabbisogno standard (%)	-68,09 %	+42,44 %	+87,37 %
Il Comune spende meno o più rispetto al fabb. Standard?	-	+	+
Spesa del servizio sociale per utente	266 €	ND	401 €

Di seguito una schermata sintetica per comune.

Caminata	Nibbiano	Pecorara
Livello quantitativo delle prestazioni per servizio	Livello quantitativo delle prestazioni per servizio	Livello quantitativo delle prestazioni per servizio
Tributi ★★★★★☆☆☆☆ (4,20)	Tributi ★★☆☆☆☆☆☆☆☆ (1,80)	Tributi N.D. - Spesa storica non misurabile
Ufficio Tecnico ★★★★★☆☆☆☆ (4,60)	Ufficio Tecnico ★★☆☆☆☆☆☆☆☆ (1,40)	Ufficio Tecnico ★★★★★☆☆☆☆ (3,40)
Anagrafe ★★★★★☆☆☆☆ (4,00)	Anagrafe ★★☆☆☆☆☆☆☆☆ (2,20)	Anagrafe ★★★★★☆☆☆☆ (4,20)
Altri Servizi Generali ★★★★★☆☆☆☆ (4,60)	Altri Servizi Generali ★★★★★☆☆☆☆ (4,60)	Altri Servizi Generali ★★★★★☆☆☆☆ (4,60)
Polizia Locale N.D. - Spesa storica e livello dei servizi offerti non misurabili	Polizia Locale ★★★★★☆☆☆☆ (4,20)	Polizia Locale ★★★★★☆☆☆☆ (4,60)
Istruzione ★★★★★☆☆☆☆ (2,40)	Istruzione ★★★★★☆☆☆☆ (6,40)	Istruzione ★★☆☆☆☆☆☆☆☆ (1,40)
Viabilità ★★☆☆☆☆☆☆☆☆ (1,40)	Viabilità ★★☆☆☆☆☆☆☆☆ (1,60)	Viabilità ★★★★★☆☆☆☆ (4,60)
Trasporti N.D. - Spesa storica e livello dei servizi offerti non misurabili	Trasporti N.D. - Spesa storica e livello dei servizi offerti non misurabili	Trasporti N.D. - Livello dei servizi offerti non misurabile
Territorio ★★★★★☆☆☆☆ (5,40)	Territorio ★★★★★☆☆☆☆ (5,60)	Territorio ★★★★★☆☆☆☆ (4,20)
Rifiuti ★★★★★☆☆☆☆ (3,60)	Rifiuti ★★★★★☆☆☆☆ (4,80)	Rifiuti ★★★★★☆☆☆☆ (4,00)
Sociale ★★★★★☆☆☆☆ (7,00)	Sociale N.D. - Livello dei servizi offerti non misurabile	Sociale ★★★★★☆☆☆☆ (5,20)
Asili Nido N.D. - Spesa storica e livello dei servizi offerti non misurabili	Asili Nido N.D. - Spesa storica e livello dei servizi offerti non misurabili	Asili Nido ★★★★★☆☆☆☆ (10,00)
Servizi non erogati dall'ente	Servizi non erogati dall'ente	Servizi non erogati dall'ente
Asili Nido	Asili Nido	Asili Nido
Servizi con spesa storica non misurabile	Servizi con spesa storica non misurabile	Servizi con spesa storica non misurabile
Polizia Locale, Trasporti	Trasporti	Polizia Locale, Trasporti

Un rapido esame, consente di rilevare il critico posizionamento dei tre Enti, i quali, a fronte di una spesa molto vicina alla media, offrono meno servizi rispetto agli enti con caratteristiche simili del territorio nazionale. E' da rilevare, in particolare, che la maggiore spesa riguarda, oltre ai servizi di viabilità, proprio quei servizi a maggior impatto sui bisogni primari della popolazione, quali i servizi i servizi sociali. Sotto questo aspetto il rafforzamento istituzionale degli Enti tramite un percorso di fusione, e la possibilità di investimento garantita dai contributi Regionali per la riorganizzazione, potrà essere un ottimo volano per lo sviluppo dei servizi alla Comunità.





LA GESTIONE DEL PERSONALE

Il campo di osservazione oggetto del presente studio attiene a una fattispecie peculiare, nella quale un'ipotesi di fusione si interseca parzialmente con un servizio già esistente in Unione, e nel contempo uno dei Comuni interessati dalla fusione stessa non fa parte del servizio associato. In questo caso la proposta organizzativa non necessariamente ha ad oggetto la creazione di un nuovo ufficio sovracomunale, quanto piuttosto la riconfigurazione di un servizio esistente, valutando in ogni caso pro e contro di ogni diversa opzione.

Nelle pagine che seguono si riporta l'analisi delle strutture organizzative dei comuni interessati. Il numero dei dipendenti impiegati mette in luce le scelte di esternalizzazione dei servizi così come le specificità dimensionali dei territori e specifiche scelte politiche.

Nell'immediato, si evidenzia come la struttura sia direttamente connessa al grado di efficienza operativa ed efficacia nell'erogazione e nella gestione dei servizi. A tal fine è opportuno sottolineare come l'assetto gestionale ed organizzativo del costituendo ente, anche sommando le tre strutture attualmente esistenti, appare non proporzionato ai carichi di lavoro richiesti, anche se per alcuni versi tale dotazione organica e tali output prodotti potrebbero essere associati ad estrema efficienza dell'amministrazione. Tuttavia, alla luce del percorso intrapreso occorrerà, nella definizione della nuova struttura, commisurare sulla diversa e più ampia scala le risorse umane a disposizione, migliorando l'efficacia dell'organizzazione anche attraverso l'impiego di sistemi informatici adeguati, investendo dunque una parte delle risorse erogate ad incentivo del processo quale fonte di finanziamento di investimenti in accrescimento delle competenze professionali ed organizzative.

IL PERSONALE GESTITO: CONTESTO

Di seguito si riporta il dettaglio della dotazione organica dei Comuni e del personale effettivamente in servizio al 31/12/2015:

1. Comune di Caminata:

Il comune ha in servizio 2 dipendenti part-time (1 impiegato amministrativo e 1 operaio)

2. Comune di Nibbiano

Il Comune di Nibbiano, organizzato sulla base di 4 aree funzionali, ha una dotazione organica di 16 dipendenti, ma solo 9 in servizio, assegnati alle diverse aree come di seguito:

- Area Tecnica – 5 Risorse (di cui 1 istruttore direttivo D5);
- Area Economico-finanziaria-tributaria – 2 risorse
- Area Demografica-Statistica – 2 risorse;

Inoltre, il Comune di Nibbiano con delibera n.9 del 24/09/2013 ha approvato la convenzione con l'Unione Valle del Tidone per il servizio associato di gestione della Polizia Municipale e della Polizia Amministrativa locale. A seguito di tale

convenzione la gestione del servizio e le relative risorse umane (1 addetto per il Comune di Nibbiano) sono afferenti all'Unione.

3. Comune di Pecorara

Il comune ha attualmente in servizio 5 risorse divise in due aree funzionali, distinte come di seguito:

- Area Amministrativo – Sociale – 2 risorse di cui un istruttore direttivo (D5);
- Area Tecnica – 2 risorse.

Inoltre nella pianta organica comunale è attualmente inquadrata una risorsa in distacco presso l'ASP Azalea.

In conclusione, il numero complessivo dei dipendenti è pari a 16 risorse – di cui 2 part-time – che in relazione alla popolazione di pone su uno standard basso – 5 per mille abitanti – tenendo conto che il dato medio regionale si attesta su 7,2 per 1000 abitanti e il dato nazionale su circa 7 per 1000 abitanti. È anche vero che tali informazioni vanno ponderate con la complessità dei territori e dei servizi gestiti, e per i comuni oggetto di studio emerge la fotografia di strutture leggere, anche se occorre effettuare a tal proposito anche valutazioni sulle funzioni conferite all'Unione.

LE DETERMINANTI DELLA FUSIONE

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

1. Definizione della macrostruttura ed organizzazione dell'Ente

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

2. Acquisizione delle risorse umane nel nuovo Ente





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

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

Inoltre, si deve considerare che gli aspetti inerenti alla contrattazione decentrata sono particolarmente rilevanti in relazione ai risvolti che hanno sull'organizzazione dell'ente. Infatti, la previsione di modalità organizzative differenti o la diffusione e il riconoscimento economico di particolari responsabilità ex art. 17 lett. F - strumento utilizzato in alcuni casi per sopperire alla perdita di indennità di posizione di parte del personale - hanno un'incidenza sull'articolazione e l'erogazione del fondo per il miglioramento dei servizi.

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

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

L'avvio di un nuovo Ente coincide con l'istituzione, l'avvio o la chiusura di procedimenti amministrativi. Si sottolinea come diversi di questi hanno il loro fondamento nello svolgimento di regolamenti o strumenti di pianificazione. Si pone quindi, in particolare per i procedimenti che non si riuscirà a chiudere anteriormente alla costituzione del nuovo ente, la necessità di definire una regola per la soluzione dei procedimenti che si sviluppano a cavallo tra i tre Comuni e il nuovo ente unico. Si deve evidenziare, inoltre, che il nuovo ente difficilmente sarà in grado di dotarsi di regolamenti "nuovi" sin dalla sua nascita, e di conseguenza anche in relazione a tale aspetto sarà necessario definire come operare nel periodo transitorio. Il tema delle tariffe delle imposte e delle aliquote è particolarmente delicato, in quanto le scelte anche di natura politica fatte dai singoli enti nel corso degli anni, possono creare una situazione "pre fusione" di evidente disparità tra le comunità di riferimento. In merito a potenziali differenziazioni su base territoriale si segnala, per quel che riguarda le entrate di natura tributaria, come queste oltre ad essere

appositamente regolamentate, possono essere differenziate in base al territorio di riferimento sino all'esercizio successivo al primo dopo l'insediamento del nuovo Ente. Certo, nel caso della Tari, la definizione dell'imposta in base al costo del servizio, apre a delle possibilità legate alle modalità di gestione. Infatti, potrebbe verificarsi la necessità di mantenere contratti diversi per il territorio e quindi probabili modalità diverse di gestione e differenti costi di gestione del servizio. In questo caso, si potrebbe considerare il costo del servizio come consolidato dei costi delle sue singole aree territoriali, il che impone possibili iniquità, oppure si potrebbe prevedere una disciplina transitoria che differenzi le aliquote sul base territoriale. Per il caso dei servizi a domanda individuale, oltre alla necessaria ridefinizione regolamentare, volta all'unificazione dei regolamenti, e alla definizione unica di standard, la differente struttura dei costi dettata da differenti modalità di gestione, deve essere attentamente considerata l'incidenza di scelte unitarie nella definizione tariffaria e nella definizione delle esenzioni.

4. Armonizzazione degli appalti e degli affidamenti in essere

Il nuovo Ente nasce con rapporti contrattuali d'appalto già in essere, per i quali chiaramente non sarà possibile la risoluzione anticipata motivata dalla costituzione del nuovo Ente. Questo infatti, subentra in tutti i rapporti contrattuali in essere, tuttavia ciò non elimina alcuni problemi quali ad esempio la possibilità che alcuni servizi possano essere svolti per un comune con personale proprio mentre nell'altro con personale esterno, siano svolti con personale proprio in altri. Posto che non si possono sciogliere tout court i contratti in essere, sarà quindi necessario, intervenire sugli stessi, nei limiti delle disposizioni normative, mediante sia la previsione di scadenze uniche, al fine di esperire una gara unitaria, sia mediante rinegoziazione al fine di rimodularne gli obblighi di servizio.

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

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





socio. In ogni caso, dal punto di vista giuridico, il nuovo ente subentra universalmente in tutti i rapporti.

6. Definizione del sistema informativo

Ultimo tema, ma non meno importante nella definizione del nuovo Ente, è la ridefinizione del sistema informativo; la fusione, infatti, comporta l'unificazione dei sistemi dei tre Comuni. Nel caso di specie la soluzione che potrebbe essere più soddisfacente, anche in relazione alla differenza dimensionale dei tre enti, è l'uso dei sistemi informatici del Comune di Nibbiano, al fine di valorizzare le conoscenze e le competenze acquisite e la riduzione dei costi, a regime, di gestione del sistema. L'unificazione del sistema, comporta o un cambio di architettura, oppure l'attivazione di connessioni sicure (ad esempio VPN) per la connessione delle eventuali sedi distaccate.

I CONTRIBUTI PER INCENTIVARE LE FUSIONI DI COMUNI

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

Il riferimento per i contributi statali spettanti alle Fusioni di Comuni è contenuto nell'art. 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, per favorire le fusioni dei comuni, per la durata complessiva di dieci anni, appositi contributi straordinari, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. La normativa è stata modificata con successivi interventi, con in ultimo la Legge di Stabilità 2016 stabilisce che il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, è commisurato al quaranta per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, stabilendo che le stesse disposizioni trovino applicazione per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2015 e successivi.

Nel caso dei comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara i trasferimenti erariali attribuiti nell'anno 2010 erano pari a un totale di € 1.169.174.

Il 40 % di tale cifra corrisponde a € **467.666** che per 10 anni ammonterebbe a **4.676.660€**.

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

In riferimento ai contributi regionali, la normativa regionale (DGR 379 del 2016) stabilisce che al "Comune di nuova istituzione spetta, nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, un contributo ordinario annuale, della durata di 10 anni, quantificato dalla legge regionale di fusione, che tiene conto dei criteri della popolazione, dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni che si fondono nonché del volume delle spese correnti di bilancio, meglio specificati di seguito.

Il contributo ordinario riconosciuto Il contributo annuale si compone di due quote così calcolate: la prima in base al numero complessivo degli abitanti, e la seconda in base all'estensione territoriale.

Per la Fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara (ipotesi calcolata sulla base dei criteri previsti) l'ipotesi del contributo annuale sarebbe pertanto pari a 107.225 € all'anno per 10 anni pari a 1.072.250 €.

In sintesi, il totale dei contributi ordinari spettanti al nuovo Ente sarebbe pari annualmente ad euro 574.890, e nell'arco piano – 10 anni – pari a **5.748.901 €**.





LE PROSPETTIVE E GLI OBIETTIVI PER IL FUTURO

I percorsi di cambiamento delle Amministrazioni qui considerate conducono a delle valutazioni circa obiettivi e prospettive per i cittadini e le imprese, anche in funzione dei vantaggi derivanti dalla possibilità di mettere insieme risorse e competenze, per rispondere meglio alle esigenze sempre più complesse del territorio, dalla capacità di omogeneizzazione delle politiche di pianificazione e programmazione per lo sviluppo e la crescita economica e culturale e dalla qualificazione delle funzioni amministrative.

In un tale percorso, nascono spontanei timori circa il processo e la sua natura; infatti è comune ipotizzare che l'unico obiettivo perseguito dagli amministratori dei tre Enti sia costituito dalla possibilità di ricevere contributi regionali e nazionali, tali da consentire il rafforzamento economico dei bilanci comunali – congiuntamente considerati – e un rafforzamento politico dei decisori, ottenuto tramite l'aumento della capacità di spesa. Diversamente, la fusione, intesa come un progetto di gestione del cambiamento e di miglioramento nella risposta ai bisogni dei territori interessati, non pone quale suo obiettivo la contribuzione pubblica, ma attraverso questa intende sviluppare la consapevolezza che in un assetto territoriale in trasformazione sia necessario operare attraverso scelte e investimenti che permettano di governare il cambiamento ed affrontare con consapevolezza la possibilità di riorganizzazione del tessuto economico e turistico in chiave di sviluppo, reso possibile solo grazie ad investimenti nuovi.

La costituzione di un Comune unico potrebbe infatti offrire un contesto favorevole ad una armonizzazione delle politiche di sviluppo ed a una programmazione uniforme per il territorio, con sicure ricadute positive sul tessuto sociale, produttivo ed ambientale. In sintesi, anche se una parte delle risorse sarà impiegata per organizzare il nuovo Comune ed erogare servizi di migliore qualità, è doveroso evidenziare che potrà essere impegno della nuova Amministrazione l'impiego delle risorse ricevute, per un livello pari a circa il 50% dei contributi annuali, da dedicare allo sviluppo economico del territorio.

Tale sforzo, che risulta di notevole entità per il tessuto produttivo locale, sarà finalizzato al perseguimento dei seguenti obiettivi.

- Supportare le attuali attività economiche presenti sul territorio (agricole, commerciali e industriali) e favorire l'insediamento di nuove attività produttive attraverso gli strumenti di agevolazione fiscale e contributiva che di volta in volta saranno ritenuti più adeguati. Questo obiettivo è di priorità assoluta per il nuovo Ente e proprio grazie alle risorse aggiuntive ricevute sarà possibile perseguire azioni efficaci di sviluppo economico altrimenti non attuabili.

Il rafforzamento delle agevolazioni locali, oltre che la presenza di un interlocutore istituzionale più forte e strutturato, deve costituire la proposizione che rende conveniente la permanenza in chiave di sviluppo e il nuovo insediamento di attività produttive. Si pensi, ad esempio, anche al beneficio derivante dalla maggiore capacità istituzionale del nuovo Ente che contribuisce a rendere maggiormente "vivace" il territorio attraverso la partecipazione a progetti regionali, nazionali ed europei.

E' ormai consolidato che gli insediamenti produttivi si concentrano in territori in grado di offrire loro, oltre che vantaggi economici, anche servizi di qualità e soggetti istituzionali organizzati in grado di fornire un tessuto favorevole allo sviluppo della propria attività.

- Sviluppare il turismo quale volano per la creazione di valore aggiunto e sviluppo economico e sociale. A tale fine, a seguito del processo di ascolto dei sindaci degli Enti, si segnala lo studio di iniziative volte a valorizzare:
 - Sviluppo di itinerari Eco-Turistici a mobilità lenta, quale strumento per la valorizzazione dei territori. Il progetto mira in particolare alla valorizzazione di specifici itinerari in grado di promuovere la fruizione eco-turistica del territorio interessato, anche attraverso il ricorso alla mobilità dolce (mountain bike, cavallo, trekking). Questo obiettivo viene raggiunto attraverso la gestione di percorsi integrati che – coniugando gli aspetti connessi alla vacanza attiva con la valorizzazione del paesaggio, delle culture e delle produzioni locali – si pongono non solo come base per la differenziazione dell'offerta ma anche come specifica modalità di avvicinare al turismo rurale con rinnovata sensibilità. Il progetto sarà in pratica, anche attraverso un percorso di animazione sociale, finalizzato alla costruzione e/o al rafforzamento delle reti tra operatori della ricettività, ristoratori, allevatori, gestori di centri, produttori, operatori agrituristici, guide turistiche, accompagnatori, istruttori sportivi ed altri. Si potrà incentivare la funzione e il ruolo di tutoring e di supporto al network anche delle istituzioni locali (i.e. associazioni di categoria, federazioni sportive...). In virtù di queste considerazioni, ma soprattutto allo scopo di favorire le potenziali ricadute sul territorio in termini di sviluppo, di cooperazione e di network building, il nuovo Ente favorirà approcci partecipativi e condivisi di costruzione del valore e condivisione dei progetti.
 - Sviluppo degli alberghi diffusi. Sempre più spesso nei Comuni esistono case inutilizzate, che attraverso un piano di fattibilità, un progetto di miglioramento della qualità della vita, possono trasformarsi in un motore di sviluppo. A tale scopo, il nuovo Ente si pone quale obiettivo l'incentivazione della creazione di un Albergo Diffuso attraverso la modifica dei piani regolatori e la creazione di progetti di sviluppo, anche attraverso la partecipazione ad ulteriori bandi per la promozione del turismo.

Lo sviluppo del turismo è oggi sempre più legato alla possibilità di partecipare a progetti e network di attrazione per i quali la capacità istituzionale e la "massa critica" di offerta costituiscono fattori imprescindibili. La costituzione di un nuovo Ente pone le condizioni perché il territorio possa essere rappresentato da un interlocutore più grande, credibile, dalla maggiore capacità operativa (anche in termini di competenze) e quindi più in grado di promuovere la partecipazione del territorio a progetti di valorizzazione.

Infine, si vuole qui evidenziare la necessità di governare le aspettative che la fusione potrebbe far nascere – anche alla luce di quanto sopra descritto - le quali possono determinare l'insorgere di situazioni critiche se non sono correttamente valutate e





opportunamente governate. La definizione di linee guida chiare, come quelle sopra riportate, facilita la focalizzazione anche nei processi di costruzione del nuovo Ente.

I BENEFICI ATTESI

Ipotizzare la costituzione di un Comune Unico tra gli attuali di Caminata, Nibbiano e Pecorara non significa soltanto costruire un'unica entità amministrativa con le persone, i beni immobili, le forze e le attrezzature esistenti, ma significa soprattutto dare attuazione e concretezza ad un modello di gestione del territorio secondo il quale il comune, inteso quale ente territoriale più vicino ai cittadini, non perde importanza e autonomia, ma assume connotazioni diverse e più funzionali ad un contesto socio-economico come quello in esame. Volendo delineare i benefici del processo in analisi, si specifica come in via principale ma non esaustiva, la fusione dei tre Enti permette:

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

LA MAGGIORE EFFICIENZA NELL'ORGANIZZAZIONE COMUNALE

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

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

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





di governare diverse leve amministrative, ma diversamente consente la costruzione di una rete di esperti in grado di aumentare il livello di adeguatezza della risposta amministrativa. Infine l'aumento dimensionale incrementa la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche, consentendo:

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

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

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

I PUNTI DI DEBOLEZZA

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

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

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

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

Un ulteriore elemento di criticità si origina dalla difficoltà – perlomeno nel breve periodo - di omogeneizzare il contenuto dei servizi e i criteri di accesso, in modo da garantire parità a tutti i membri della nuova comunità locale, partendo da situazioni diverse per i membri delle comunità locali. In questi casi, la modifica del contenuto e dei criteri di accesso ai servizi, anche se con caratteristiche qualitative superiori rispetto alle gestioni singole, può comportare la necessità di allineamento di abitudini. Possono manifestarsi problemi derivanti dal riproporre, da parte di attori appartenenti a una stessa società locale, di logiche di azione già sperimentate, anche con successo, in passato, ma che risultano inadeguate nell'affrontare situazioni problematiche del tutto nuove poste dal processo di fusione. La pratica di mantenere prassi già sperimentate deve essere superata. E' necessario che gli attori coinvolti, prima di prospettare e perseguire soluzioni, collaborino nel focalizzare la natura dei nuovi problemi posti dal processo di fusione e, successivamente, identifichino, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi in grado di generare soluzioni possibili e accettabili.





CONSIDERAZIONI FINALI, PRESIDIO DEI RISCHI E PROSSIMI PASSI

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

Tabella 6.1 – Analisi SWOT

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

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

Ora, in considerazione di quanto espresso nelle avvertenze e nel capitolo introduttivo, appare di fondamentale importanza definire le azioni - atte a massimizzare le opportunità e

a minimizzare le minacce – che dovranno essere definite e implementate nel prossimo futuro.

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

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

Di seguito si riporta, per completezza, l'iter completo di gestione del processo di gestione, mentre si rimanda al vademecum predisposto dalla Regione l'insieme degli elementi pratico-adempimentali che devono essere affrontati dal nuovo Ente

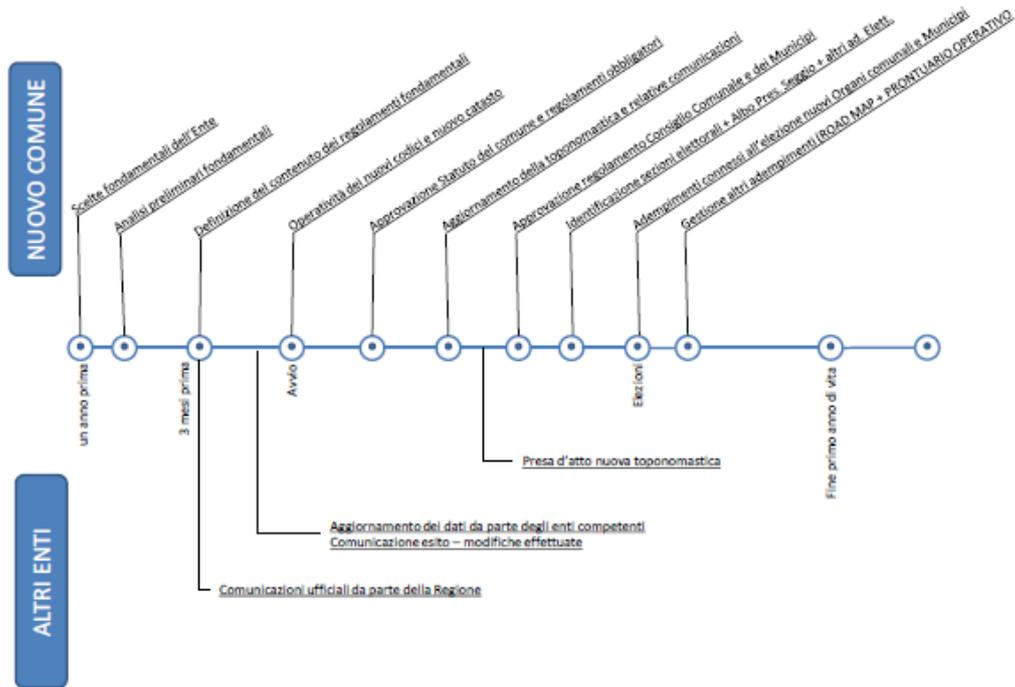
¹ Ai sensi dell'art. 117 della L. 56/2014 i comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito.





(http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/percorsi/vademecum_fusioni_per_sito.pdf).

Tabella 5 Iter (tratto dal vademecum della Regione Emilia Romagna – ERVET)



ALLEGATI

SINTESI DOTAZIONE SOFTWARE

Comune	Servizio	Funzione	SW	SH
CAMINATA	SERVIZI DEMOGRAFICI	Anagrafe della popolazione Gestione Stato Civile	HALLEY	HALLEY
CAMINATA	PROTOCOLLO	Protocollo e pubblicazioni on-line	HALLEY	HALLEY
CAMINATA	RAGIONERIA	Contabilità	HALLEY	HALLEY
CAMINATA	TRIBUTI	Imu- Tasi	HALLEY	HALLEY
NIBBIANO	SERVIZI DEMOGRAFICI	Anagrafe della popolazione Gestione Stato Civile	HALLEY	HALLEY
NIBBIANO	PROTOCOLLO- MESSI – ATTI AMMINISTRATIVI	Protocollo e pubblicazioni on-line	HALLEY	HALLEY
NIBBIANO	RAGIONERIA	Contabilità	CEDEPP	TINN
NIBBIANO	TRIBUTI	Tari	OMNIA SYSTEMS	OMNIA SYSTEMS
NIBBIANO	SERVIZI CIMITERIALI	Luci votive	CEDEPP	CEDEPP
PECORARA	SERVIZI DEMOGRAFICI	Anagrafe della popolazione - Gestione Stato Civile		HALLEY
PECORARA	PROTOCOLLO – MESSI – ATTI AMMINISTRATI	Protocollo e pubblicazioni on-line		HALLEY
PECORARA	RAGIONERIA	Contabilità		HALLEY
PECORARA	TRIBUTI			HALLEY
PECORARA	SERVIZI CIMITERIALI			HALLEY

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

Il confronto tra la situazione attuale e lo scenario futuro consente non solo di aumentare la confidenza sulla risposta di armonizzazione dei sistemi informatici dei 3 Comuni, ma anche di identificare una serie di indicazioni operative per il futuro progetto esecutivo di fusione.





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

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

A livello applicativo, i tre Comuni sono oggi caratterizzati da una significativa diversificazione dei prodotti in uso e che si può riassumere evidenziando la presenza di un fornitore "dominante": HALLEY. Il concetto di dominanza è importante per il progetto esecutivo perché ogni fornitore tende a proporre un insieme di prodotti integrati, che certamente semplifica la comunicazione tra i diversi settori organizzativi dell'Ente ma che può costituire una barriera tecnologica all'ingresso di prodotti di altri fornitori. In generale, in assenza di indicazioni strategiche ed alla luce della situazione attuale sopra analizzata, per la selezione delle applicazioni su cui convergere nello scenario futuro si suggeriscono i seguenti criteri:

- Per le aree funzionali ove si ravvisa la presenza di fornitori dominanti si suggerisce di redigere un elenco delle funzioni irrinunciabili per il futuro Comune e di mettere in competizione gli attuali fornitori per ottenere soluzioni tecniche ed economiche vantaggiose;
- Per le aree non informatizzate o informatizzate in un solo comune si suggerisce la scelta dell'unico prodotto esistente, al fine di ridurre lo sforzo di migrazione.

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

- Standardizzazione dei contenuti dei siti web, evitando il riporto di informazioni considerate obsolete;
- La possibilità di digitalizzare progressivamente tutta la documentazione edilizia;
- La possibilità di adottare software open che possano liberare l'Ente dal Costo di licenza;

- La virtualizzazione del Front-office, tale da aumentare il senso di vicinanza al cittadino, ridurre i tempi di attesa e liberare risorse umane in vista di una riorganizzazione complessiva dell'ente.

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

SINTESI SERVIZI ESTERNALIZZATI

Servizio	CAMINATA	NIBBIANO	PECORARA
Servizi cimiteriali	In house	In house	In house
Verde pubblico	In house	In house	In house
Illuminazione pubblica	Esternalizzata	Esternalizzata	Esternalizzata
Ciclo integrato dei rifiuti	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato
Manutenzione stradale ordinaria	In house	In house	In house
Gestione rete idrica	Esternalizzata	Esternalizzata	Esternalizzata
Gestione rete fognaria	Esternalizzata	Esternalizzata	Esternalizzata
Gestione rete metano	Esternalizzata	Esternalizzata	Esternalizzata
Manutenzione ordinaria impianti idrici	Esternalizzata	Esternalizzata	Esternalizzata
Spazzamento neve	Esternalizzata	Esternalizzata	Esternalizzata

SINTESI CRITICITÀ DELL'UNIONE DELLE FUNZIONI

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

SERVIZI ISTITUZIONALI	LIVELLO DI CRITICITÀ	IPOTESI ORGANIZZATIVA
Affari generali/Segreteria Generale	BASSO	Ufficio Unico
Demografici/URP	MEDIO	Sportello decentrato + ufficio di coordinamento
Personale	MEDIO-ALTO	Ufficio unico - Unione
Comunicazione	BASSO	Ufficio unico
SERVIZI FINANZIARI		
Finanziario, Controllo di gestione e programmazione	MEDIO-ALTO	Ufficio unico - Unione
Economato/Patrimonio	BASSO	Ufficio unico
Entrate/Tributi	MEDIO-ALTO	Ufficio unico + presenza sul territorio per le scadenze tributarie
SERVIZI EDUCATIVI, CULTURALI E SPORTIVI		
Pubblica Istruzione	MEDIO-ALTO	Ufficio unico + sportello decentrato
Cultura e Sport	BASSO	Ufficio unico
Servizi Sociali	MEDIO-ALTO	Ufficio unico





SERVIZI ISTITUZIONALI	LIVELLO DI CRITICITÀ	IPOTESI ORGANIZZATIVA
SERVIZI TECNICI		
Lavori pubblici	BASSO	Ufficio unico
Manutenzione	MEDIO-ALTO	Ufficio unico + Gruppo di lavoro territoriale
Urbanistica	MEDIO-ALTO	Ufficio unico
Edilizia Privata	BASSO	Ufficio unico + Sportello
Attività Produttive / SUAP	BASSO	Ufficio unico + Sportello
Ambiente	BASSO	Ufficio unico

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

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

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

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

- la territorializzazione nell’erogazione dei servizi alla Cittadinanza mediante la creazione di sportelli, con conseguente **potenziamento del rapporto con le frazioni e della “capacità di ascolto”** delle esigenze specifiche a livello territoriale; si sconsiglia invece l’attivazione di sportelli al di fuori delle funzioni direttamente collegate al rapporto con la cittadinanza, in quanto ciò provocherebbe eccessiva frammentazione del personale, con il rischio di non riuscire a garantire la continuità del servizio in caso di assenza;

- la specializzazione del personale negli Uffici, cercando di eliminare la situazione di personale a scavalco tra competenze non affini e garantendo una maggiore focalizzazione anche grazie alla funzione dei filtro nei confronti dell'utenza garantita dagli sportelli polifunzionali sul territorio;
- l'opportunità di prevedere funzioni innovative o ritenute utili per un "salto di qualità" del nuovo Comune, anche in funzione della dimensione certamente più significativa.

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

- il tema della pianificazione strategica e del controllo, in termini di controlli interni (anche ai fini della prevenzione della corruzione) e di presidio complessivo del sistema di controllo della qualità dei servizi esternalizzati;
- la promozione territoriale, in relazione al disegno strategico dell'Amministrazione, per la ricerca dei finanziamenti, la creazione del partenariato con il privato o con altri Enti pubblici e più in generale per la progettazione delle iniziative.





BENEFICI ATTESI RISPETTO ALL'ATTUALE ORGANIZZAZIONE

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

Minori costi di struttura grazie alla riduzione delle sedi municipali

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

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

Possibilità di realizzare investimenti in nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti

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

Maggiore "peso istituzionale" del nuovo Ente nell'Unione



REGIONE EMILIA-ROMAGNA (r_emiro)
Giunta (AOO_EMR)
allegato al PG/2016/0555317 del 28/07/2016