



Comune di Formignana



Comune di Tresigallo

**STUDIO DI FATTIBILITÀ A SOSTEGNO DELLA RIORGANIZZAZIONE
COMUNALE VOLTA ALLA FUSIONE DEI COMUNI DI
FORMIGNANA E TRESIGALLO PER LA COSTITUZIONE DI UN
NUOVO COMUNE**

Dicembre 2017





SOMMARIO

1.	<i>Caratteristiche demografiche e socio-economiche e struttura del territorio.....</i>	3
2.	<i>Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione.....</i>	12
2.1	<i>Dimensioni organizzative.....</i>	12
2.2	<i>Analisi dei dati di bilancio dei Comuni interessati.....</i>	31
3.	<i>Gli effetti della fusione.....</i>	45
3.1	<i>Gli effetti sulla riorganizzazione delle strutture comunali.....</i>	45
3.2	<i>Gli effetti sul bilancio del nuovo ente e alcune ipotesi di utilizzo delle risorse aggiuntive.....</i>	62
3.3	<i>Gli effetti sull'offerta di servizi pubblici.....</i>	65
4.	<i>Le modalità di informazione ai cittadini.....</i>	69
4.1	<i>L'informazione ai cittadini riguardo al progetto di unificazione dei Comuni interessati.....</i>	69
4.2	<i>Le forme di partecipazione e coinvolgimento delle popolazioni interessate al dibattito.....</i>	70
4.3	<i>Sondaggi della popolazione sul progetto di unificazione istituzionale del Comune di appartenenza.....</i>	71
5.	<i>Sintesi dei benefici, punti di attenzione per il futuro e conclusioni.....</i>	77
5.1	<i>I benefici economici.....</i>	77
5.2	<i>I benefici non economici.....</i>	77
5.3	<i>La visione del nuovo comune.....</i>	78
5.4	<i>I punti di attenzione del Comune nuovo.....</i>	79
5.5	<i>Conclusioni.....</i>	79

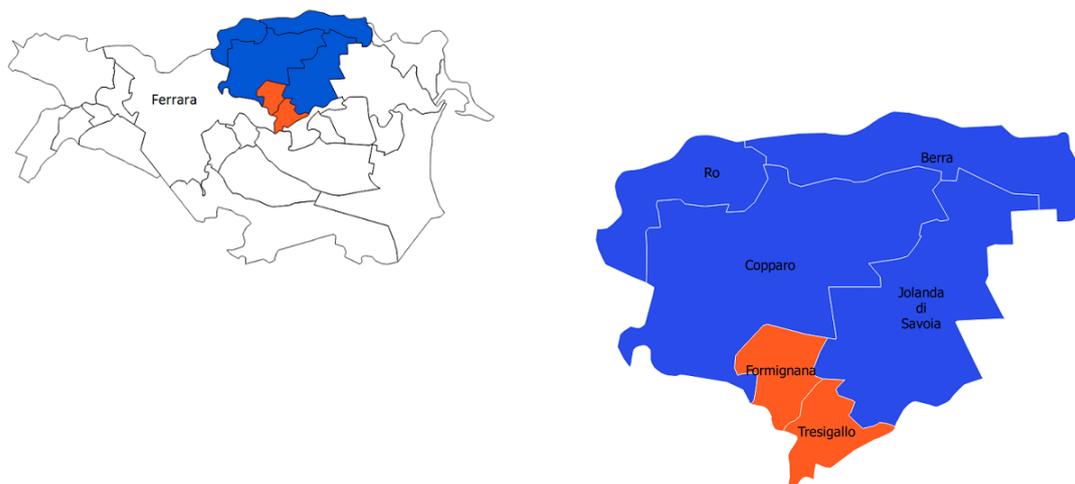


1. Caratteristiche demografiche e socio-economiche e struttura del territorio

Il territorio dei comuni di Formignana e Tresigallo fa parte dell'Unione dei Comuni Terre e Fiumi situata nella zona centrale della provincia di Ferrara; i due enti complessivamente occupano una superficie di 43,05 kmq, pari al 10,2% dell'estensione dell'Unione ed all'1,6% di quella provinciale.

I due comuni, oltre ad essere confinanti tra loro, confinano con i comuni di Copparo, Jolanda di Savoia, Ferrara, Fiscaglia e Ostellato. Dei due comuni fanno anche parte le località seguenti: Borgo Bruni, Borgo Candelosa, Codiferro Alto, Fontanelle, La Mondiezza, La Pachenia, Naldine, Palazzo Maianti, Possessione Vittoria, San Romano e Schiavi per Formignana; Cortili Verzela, La Grotta, Roncodigà e Tresigallo-Final Di Rero per quanto riguarda Tresigallo.

Fig. 1.1 – Formignana, Tresigallo e Unione dei Comuni Terre e Fiumi all'interno della provincia di Ferrara



A Formignana sono presenti un asilo nido, una scuola materna, una scuola primaria e una scuola secondaria di primo grado; nel Comune di Tresigallo vi sono un asilo nido, due scuole materne ed un istituto comprensivo di scuola primaria e scuola secondaria di primo grado (che comprende anche il plesso di Formignana) presso il Capoluogo. Formignana e Tresigallo fanno parte del Distretto Centro-Nord dell'Azienda Usl di Ferrara, comprendente la totalità di 9 Comuni interni alla provincia di Ferrara. Nei due comuni sono presenti tre farmacie, due a Tresigallo e una a Formignana. In entrambi i Comuni i cittadini possono usufruire di un servizio bibliotecario; sono infine situate sul territorio di Tresigallo due parrocchie ed una a Formignana. Il Comune di Formignana è attraversato dalle strade provinciali SP33 e SP4, mentre Tresigallo comprende tratti delle strade provinciali SP15 e SP28.

Concentrandosi sull'analisi socio-demografica, al primo gennaio 2017 la popolazione residente nel comune di Formignana ammonta a 2.731 abitanti e quella di Tresigallo a 4.434. I due comuni rappresentano il 2,1% del totale della popolazione della provincia di Ferrara e il 20,7% della popolazione residente all'interno dell'Unione dei Comuni Terre e Fiumi; la densità di popolazione per Tresigallo è superiore a quella provinciale a differenza di Formignana, nel quale la densità è minore del livello della provincia di Ferrara. La densità minima è registrata complessivamente all'interno dell'Unione.

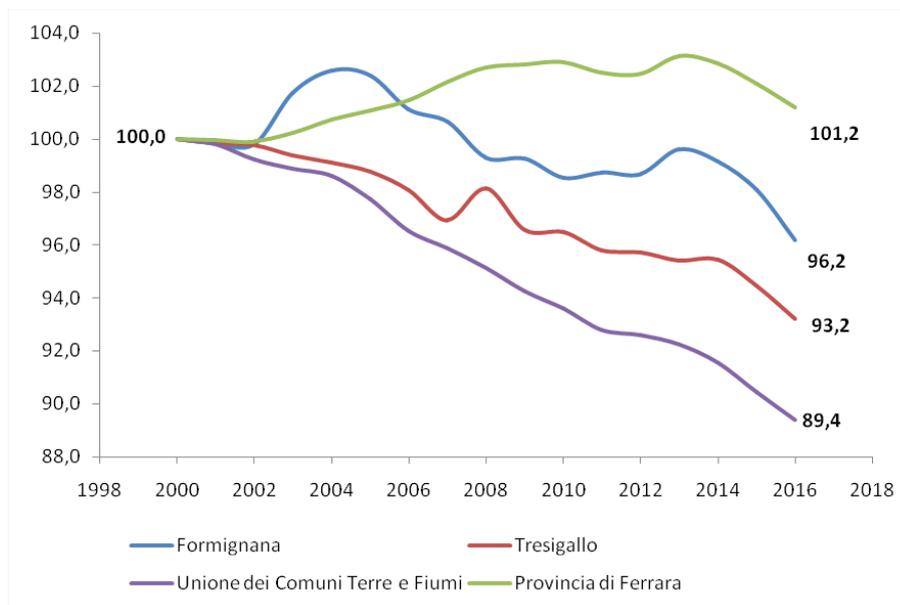
Tab. 1.2 - Formignana, Tresigallo, Unione dei Comuni Terre e Fiumi e provincia di Ferrara: popolazione residente al 1° gennaio 2017 e densità abitativa

Località	Popolazione residente	Ab/Kmq
Formignana	2.731	121,76
Tresigallo	4.434	215,03
Unione dei Comuni Terre e Fiumi	34.548	82,21
Provincia di Ferrara	348.362	132,20

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

Dal 2000 al 2016 la popolazione residente nei comuni di Formignana e Tresigallo ha evidenziato trend di crescita negativi, esibendo tassi rispettivamente del -3,8% e del -6,8%. Al contrario, a livello provinciale la popolazione si è mantenuta pressoché stabile, ma un simile andamento decrescente si può trovare all'interno della popolazione dei comuni dell'Unione dei Comuni Terre e Fiumi (-10,6%): il recente calo della popolazione sembra essere un fenomeno prettamente territoriale interno a questa specifica zona della provincia.

Fig. 1.3 – Formignana, Tresigallo, Unione dei Comuni Terre e Fiumi e provincia di Ferrara: evoluzione della popolazione residente nel periodo 2000-2016 - Anno 2000=100



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

La contrazione della popolazione riscontrata nel periodo in esame nei due comuni è imputabile unicamente alla popolazione italiana, poiché quella straniera registra tassi di crescita relativamente molto elevati: nel comune di Formignana, infatti, la popolazione italiana perde 7,2 punti percentuali quando la componente straniera cresce del 282%; a Tresigallo la situazione è più evidente in quanto i residenti italiani diminuiscono in maniera ancor più consistente (-14,5%) e contemporaneamente la popolazione straniera quasi decuplica. Le dinamiche provinciali seguono trend di crescita analoghi per le due diverse tipologie di residenti, ma la variazione percentuale complessiva della popolazione è positiva (1,2%).

Tab. 1.4 – Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara: variazione percentuale della popolazione residente 2000/2016

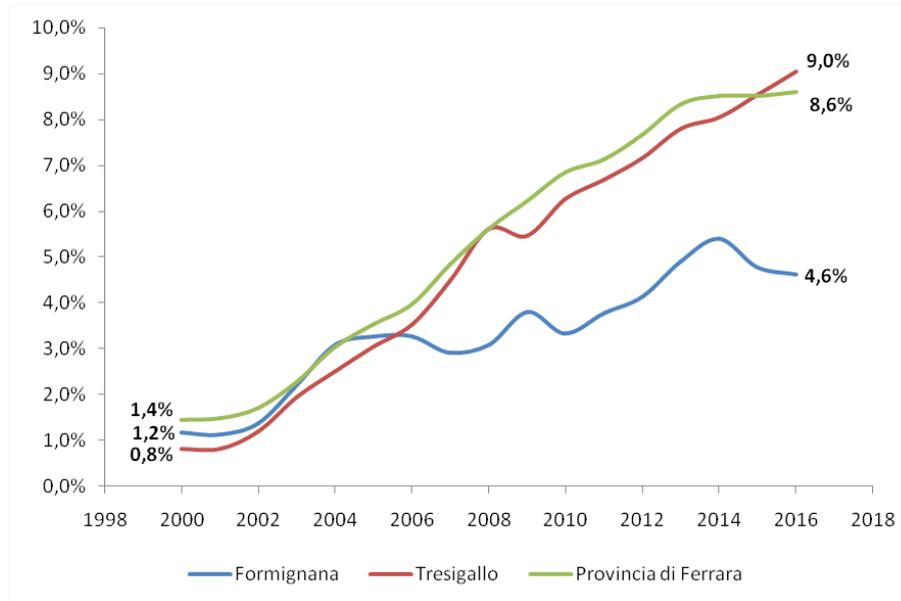
Località	Italiani	Stranieri	Totale
Formignana	-7,2%	281,8%	-3,8%
Tresigallo	-14,5%	928,2%	-6,8%
Provincia di Ferrara	-6,2%	503,6%	1,2%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

L'analisi dei dati relativi alla popolazione straniera residente nel tempo evidenzia un andamento della crescita della quota di stranieri sulla popolazione totale molto simile a livello provinciale e nel comune di Tresigallo (rispettivamente 8,6% contro 9,0%). L'incidenza degli stranieri aumenta anche a Formignana, anche se al più contenuto ritmo complessivo del 4,6%.

Fig. 1.5 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara:

incidenza percentuale degli stranieri sulla popolazione residente nel periodo 2000-2016

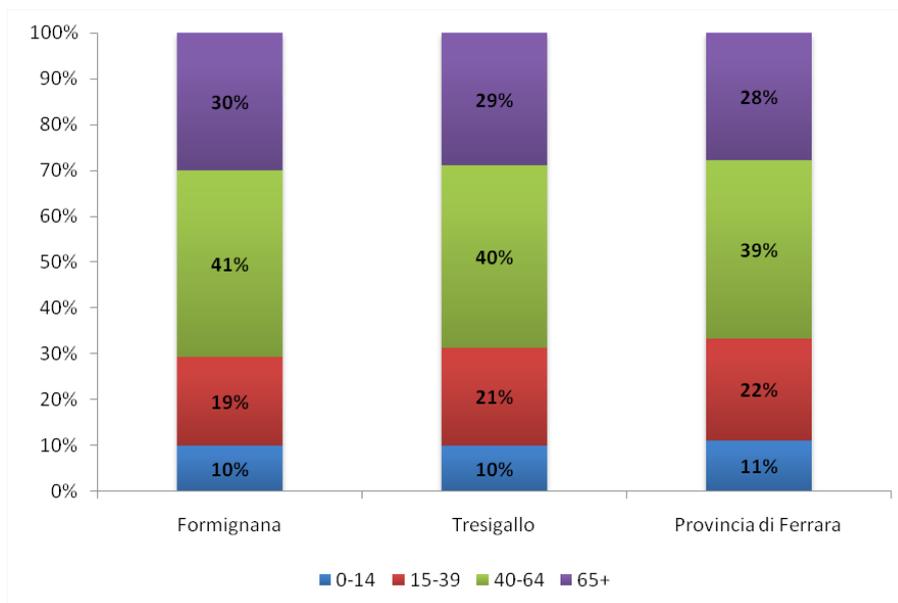


Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

In relazione alla struttura della popolazione per classi di età possiamo notare come i comuni di Formignana e Tresigallo esibiscano una composizione delle fasce d'età molto simile, con variazioni di uno o massimo due punti percentuali per classe d'età. Questo potrebbe essere dovuto agli analoghi trend di crescita negativa della popolazione ed alla affine incidenza degli stranieri sul totale dei residenti nei due comuni e nella provincia.



Fig. 1.6 – Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara:
la struttura per età della popolazione



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

Al 2015, l'offerta ricettiva di Formignana consta di una struttura extra-alberghiera (appartenente alla categoria "Alloggi Agroturistici e Country-House"), mentre a Tresigallo sono localizzati un albergo a 3 stelle ed uno a una stella.

Tab. 1.7 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara:
la capacità ricettiva – Anno 2015

Località	Totale esercizi ricettivi	Esercizi alberghieri		Esercizi extra - alberghieri	
		v.a.	%	v.a.	%
Formignana	1	0	0%	1	100%
Tresigallo	2	2	100%	0	0%
Provincia di Ferrara	580	98	17%	482	83%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Camera di Commercio Ferrara

In osservanza delle norme sul segreto statistico e sulla privacy, i comuni con meno di 3 strutture ricettive non possono diffondere il dato disaggregato concernente il numero di arrivi e presenze: di conseguenza non sono disponibili dati relativi all'anno 2015 o agli anni precedenti e non è possibile fornire un'analisi riguardante il movimento turistico per i due enti.

Di seguito si riportano alcune evidenze emerse dall'ultimo Censimento della popolazione e abitazioni che, pur riferendosi a qualche anno addietro, forniscono preziose informazioni a livello comunale non disponibili da altre fonti ufficiali.

Per quanto concerne la condizione occupazionale, sia Formignana che Tresigallo vantano una quota leggermente inferiore di occupati rispetto al territorio provinciale (rispettivamente, 47,4% e 46,3% contro 48,3%).

Se si guarda invece al tasso di disoccupazione la situazione è diametralmente opposta, con valori buoni per Formignana in quanto inferiori alla media provinciale (5,2% contro 7,0%) e un tasso invece leggermente superiore (7,6%) a Tresigallo.

Tab. 1.8 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara:
condizione professionale o non professionale della popolazione residente (anno 2011)

	Forze lavoro		Non forze lavoro				Totale	Tasso di disoccupazione
	Occupati	In cerca di occupazione	Pensionati	Studenti	Casalinga/o	In altra condizione		
Formignana	47,4%	2,6%	35,7%	4,8%	5,3%	4,2%	100,0%	5,2%
Tresigallo	46,3%	3,8%	35,6%	4,7%	5,4%	4,3%	100,0%	7,6%
Provincia di Ferrara	48,3%	3,6%	32,1%	5,3%	6,7%	3,9%	100,0%	7,0%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

La quota di popolazione che si sposta giornalmente al di fuori del comune di residenza equivale all'incirca alla metà del totale dei residenti in entrambi i comuni (48% a Formignana e 49% a Tresigallo): nella gran parte dei casi gli spostamenti sono per motivazioni legate al lavoro. Rapportando coloro che si spostano per motivi di lavoro al totale degli occupati, la quota di occupati che quotidianamente si reca al di fuori del comune di residenza per andare al lavoro è ugualmente molto elevata ed ammonta all'81,8% a Formignana e all'86,1% a Tresigallo, con percentuali non dissimili da quelle registrate a livello provinciale (84,5%).



Tab. 1.9 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara: quota di popolazione residente che si sposta giornalmente al di fuori del comune di dimora abituale per studio o lavoro (anno 2011)

Territorio	Studio	Lavoro	Totale	Lavoro/Occupati
Formignana	25,7%	74,3%	100,0%	81,8%
Tresigallo	24,7%	75,3%	100,0%	86,1%
Provincia di Ferrara	26,4%	73,6%	100,0%	84,5%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

Il tessuto economico dei 2 comuni oggetto di analisi è costituito, al 2016, da 558 unità locali attive, di cui 204 localizzate a Formignana e 354 a Tresigallo. Tali imprese rappresentano l'1,7% delle 32.391 unità locali site nel territorio provinciale. Mentre il comune di Tresigallo presenta una struttura imprenditoriale non dissimile da quella della provincia di Ferrara, con sempre meno di 4 punti percentuali di differenza nella numerosità relativa delle unità locali per ogni settore, al contrario Formignana ha la peculiarità di essere fortemente dipendente economicamente dal settore dell'Agricoltura, registrando il 40,7% del totale delle unità locali sul territorio concentrate in questo comparto.

Tab. 1.10 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara:
unità locali attive per settori di attività economica (anno 2016)

Località	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Commercio	Alloggio / Ristorazione	Servizi a imprese e persone	Altro (imprese n.c.)	Totale
Formignana	40,7%	9,3%	13,7%	16,2%	3,9%	16,2%	0,0%	100,0%
Tresigallo	22,0%	7,6%	16,4%	18,9%	7,1%	28,0%	0,0%	100,0%
Provincia di Ferrara	24,5%	8,2%	14,3%	21,6%	7,0%	24,4%	0,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Camera di Commercio Ferrara

Analizzando l'evoluzione della struttura dei settori nella serie storica 2002-2016 si può notare come il trend generale per le unità locali nelle due realtà territoriali sia declinante: la numerosità è infatti calata del 28% a Formignana e del 25% a Tresigallo. Tutti i settori in entrambi i comuni hanno infatti perso unità locali o ne hanno acquisite relativamente poche fatta eccezione per il settore Costruzioni di Tresigallo, il quale ha giovato di un incremento di 10 unità locali. Ciò potrebbe in parte spiegare la più bilanciata economia di Tresigallo, non troppo dipendente dall'Agricoltura come accade invece a Formignana.



Fig. 1.11 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara: variazione unità locali attive e crescita complessiva per settori di attività economica (anni 2002-2016)

Località	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Commercio	Alloggio / Ristorazione	Servizi a imprese e persone	Altro (imprese n.c.)	Totale (%)
Formignana	-31	-13	-12	-24	1	2	-4	-28%
Tresigallo	-26	-30	10	-36	1	-29	-11	-25%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Camera di Commercio Ferrara e dati Istat

Gli addetti alle unità locali, nel 2014 in numero pari mediamente a 489 a Formignana e a 791 a Tresigallo, rappresentano l'1,4% dei 91.339 addetti alle unità locali della provincia di Ferrara¹.

L'analisi della distribuzione degli addetti per comparti di attività economica evidenzia chiare asimmetrie e, da un altro punto di vista, complementarità nella struttura del mercato del lavoro tra i due comuni. Si noti come per ogni comune sia presente un settore che cattura quasi la metà del totale degli occupati: l'Industria a Formignana (46,3% degli addetti) e i Servizi a persone e imprese a Tresigallo (42,5%). Di segnalabile impatto sono anche i settori delle Costruzioni nel comune di Formignana (19,4%) e del Commercio nel comune di Tresigallo (25,6%). Questi risultati sono dissimili dalla situazione aggregata provinciale, dove si evidenzia un maggiore bilanciamento della forza lavoro a livello settoriale.

Tab. 1.12 – Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara:
addetti (medi) alle unità locali attive per settori di attività economica (anno 2014)

Località	Industria	Costruzioni	Commercio	Alloggio / Ristorazione	Servizi a imprese e persone	Totale
Formignana	46,3%	19,4%	16,5%	3,4%	14,4%	100,0%
Tresigallo	13,6%	8,6%	25,6%	9,7%	42,5%	100,0%
Provincia di Ferrara	26,8%	8,1%	22,7%	8,9%	33,5%	100,0%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

Per studiare il processo di trasformazione nel tempo della composizione per settore degli addetti si ha optato per una scelta dell'intervallo temporale relativamente distante nel tempo (anni 2001-2011), i cui dati sono stati raccolti tramite gli ultimi due Censimenti di Industria e Servizi di Istat. La scelta è stata compiuta con la ratio di utilizzare informazioni maggiormente veritiere (la numerosità degli addetti negli anni seguenti è infatti calcolata in media annualmente, al contrario di quanto avviene a seguito di censimenti) e di modificare il meno possibile i parametri di rilevazione.

¹ Occorre precisare che nel computo degli addetti alle unità locali complessivi non vengono conteggiati coloro che operano in aziende nel comparto agricolo, a causa della scelta di disaggregazione dei dati del settore dell'Agricoltura da tutti gli altri operata dalla banca dati Istat.

Mantenendo tutto ciò a mente si può analizzare la variazione subita dagli addetti nel decennio preso come riferimento per ogni settore. Si nota subito come a Tresigallo si sia verificata una brusca diminuzione numerica di addetti in ogni comparto, i quali sono scesi da 954 a 781 individui a seguito di una contrazione del 18%. Il settore che più ne ha risentito è stato quello industriale, avendo esso perso 134 addetti, mentre i servizi al contrario hanno goduto di un ripopolamento numerico grazie ad una crescita del 17%. La situazione si è invece mantenuta pressoché stabile a Formignana; il trend di crescita complessivo si è mantenuto al 3% e il settore industriale, che maggiormente si è rinforzato, ha visto aumentare il numero di addetti nelle unità attive di 20 individui.

Tab. 1.13 - Formignana, Tresigallo e provincia di Ferrara: variazione addetti alle unità locali attive e crescita complessiva per settori di attività economica (anni 2001-2011)

Località	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Commercio	Alloggio / Ristorazione	Servizi a imprese e persone	Totale (%)
Formignana	-4	20	-5	-4	10	-2	3%
Tresigallo	-76	-134	-21	8	8	42	-18%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

2. Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione

Dimensioni organizzative

Questa parte di studio è dedicata alla descrizione dello stato organizzativo attuale dei due Enti, cercando di fornire indicazioni sul loro stato di “salute organizzativa” mediante benchmark con indicatori determinati da soggetti terzi (es.: banca dati IFEL) oppure presi dalle esperienze fatte in passato in realtà simili oppure provenienti dal confronto tra le due strutture.

∞

I Comuni di Formignana e Tresigallo fanno parte dell’Unione dei Comuni Terre e Fiumi (di cui attualmente il Sindaco di Formignana è Presidente) insieme a Copparo, Berra, Jolanda di Savoia e Ro ed a cui hanno delegato la gestione dei seguenti servizi.

Fig. 2.1 – La struttura organizzativa dell’Unione

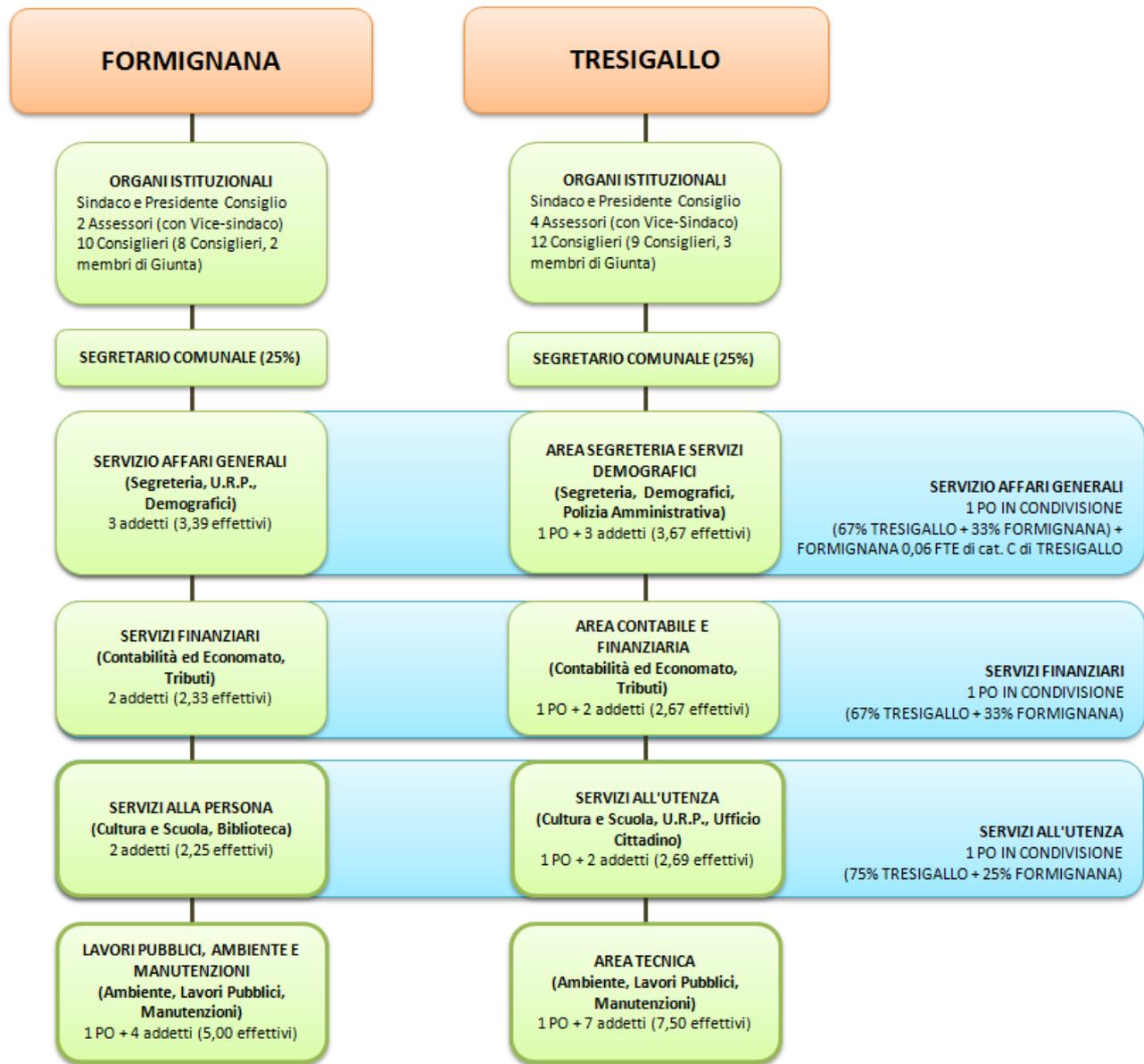


Entrambi hanno esternalizzato inoltre la gestione operativa di alcuni servizi (gestione del trasporto scolastico, mensa scolastica, cimiteri).

Si andrà pertanto ora a verificare come questa modalità di gestione si riverbera sulle strutture organizzative, che si andranno a descrivere di seguito nel dettaglio.

Le strutture organizzative dei due Enti

Fig. 2.2 – La struttura organizzativa degli Enti – Comuni di Formignana e Tresigallo



Il **Comune di Formignana** ha un Segretario Comunale che lavora per l'Ente 9 ore a settimana (25%) essendo in convenzione con il Comune di Vigarano Mainarda per il restante 75% del suo tempo lavoro.

L'Ente è diviso in 4 aree: il **Servizio Affari Generali**, con 3 addetti in pianta organica mentre la Posizione Organizzativa è in convenzione con Tresigallo per il 33% del tempo. A questo si aggiunge un supporto pari al 6% di una categoria C, sempre di Tresigallo. In totale il settore impegna quindi 3,39 FTE² ed al suo interno vede non solo tutta la Segreteria, gli Affari Generali, Protocollo ed i

² FTE: FULL TIME EQUIVALENT, ovvero risorse a tempo pieno equivalenti (1 FTE = 1 persona a 36 ore; 0,50 FTE = 1 persona che lavora 18 ore a settimana ecc.)

Contratti, ma pure i Demografici. Si tratta pertanto di un settore molto eterogeneo (con servizi di mantenimento e di altri destinati all'utenza) e che potrebbe essere oggetto di riorganizzazione in vista della creazione di un nuovo Ente.

Il **Servizio Finanziario Finanziario** conta 2 addetti più, anche in questo caso, il 33% del tempo della Posizione Organizzativa di Tresigallo, per una forza lavoro complessiva di 2,33 FTE.

Il servizio gestisce direttamente i Tributi, la Contabilità e l'Economato.

L'**Area Servizi alla Persona** gestisce tutti i procedimenti e le attività legate a Cultura, Scuola, Biblioteca (è quindi il Settore con il maggiore rapporto diretto con l'utenza (front office)) ed impegna 2 addetti a tempo pieno e il supporto al 25% della Posizione Organizzativa di Tresigallo, per un totale di 2,25 FTE.

Il **Settore Lavori Pubblici, Ambiente e Manutenzioni** ha una Posizione Organizzativa completamente dedicata ed è supportato da 4 addetti (di cui 3 operai destinati alle manutenzioni). La forza lavoro totale è quindi di 5 addetti effettivi.

Al **Comune di Tresigallo** la figura del Segretario Comunale è coperta da una professionalità che presta servizio per circa 9 ore alla settimana, destinando altrettante ore al Comune di Masi Torello e le restanti 18 ore al Comune di Ostellato.

L'Ente è, al pari di Formignana, suddiviso in 4 aree: l'**Area Segreteria e Servizi Demografici** è presidiata da una Posizione Organizzativa al 67% (la residua parte è impegnata, come visto, a Formignana) e conta di ulteriori 3 risorse, per un totale di 3,67 FTE.

Da evidenziare che all'interno del settore, oltre a tutti i servizi di Segreteria (e pertanto servizi interni) sono presenti anche i servizi Demografici, che sono prettamente destinati all'utenza.

L'**Area Contabile e Finanziaria** è seguita da una Posizione Organizzativa anch'essa al 67% (come residuo dell'attività fatta a Formignana) e coadiuvata da altri 2 addetti, per un totale di 2,67 FTE.

Come per Formignana, anche in questo caso vengono gestiti direttamente i Tributi.

I **Servizi all'Utenza** (che comprendono Cultura e Scuola, Biblioteca, U.R.P. e l'Ufficio per il Cittadino) ha incardinata una Posizione Organizzativa al 75% (il restante 25% è a Formignana). A questa si aggiunge il lavoro di altre 2 risorse, mentre la gestione della Biblioteca è esternalizzata.

In totale pertanto sono 3 addetti, per una forza lavoro complessiva di 2,69 FTE.

L'**Area Tecnica** (con Ambiente, Lavori Pubblici e Manutenzioni) vede la presenza di una Posizione Organizzativa al 50% (la restante parte di attività la svolge per il Comune di Jolanda di Savoia), supportata da altri 7 addetti (di cui 4 sono operai destinati alle attività manutentive), per un totale di 7,50 FTE.

Di seguito un quadro di sintesi della dotazione organica che calcola esattamente l'impegno di risorse effettive sui due Enti:

Tab. 2.3 – Suddivisione organico e forza lavoro effettiva in categorie –
Comuni di Formignana e Tresigallo

CAT	FORMIGNANA		TRESIGALLO		COMUNE UNICO	
	UNITA'	FTE	UNITA'	FTE	UNITA'	FTE
SGE	1	0,25	1	0,25	2	0,50
TOT.	1	0,25	1	0,25	2	0,50
D - PO	1	1,91	4	2,59	5	4,50
C - Amm.	6	6,06	9	8,94	15	15,00
B - Amm.	2	2,00	1	1,00	3	3,00
B - Operai	3	3,00	4	4,00	7	7,00
A - Operai					0	0,00
TOT.	12	12,97	18	16,53	30	29,50

Come è possibile verificare, rispetto alle risorse in organico (30 unità lavorative) la forza lavoro dei due Enti (29,50 FTE) è quasi identica (vi è uno scarto di soli 1,7 punti percentuali), segno che sono presenti tutte risorse a tempo pieno (eccetto la Posizione Organizzativa dell'Area Tecnica di Tresigallo).

Nel dettaglio, Formignana ha una forza lavoro superiore per l'8,1% alle unità di personale a causa della condivisione di ben 3 Posizioni Organizzative con Tresigallo, dove risultano incardinate.

Di conseguenza, a Tresigallo risulta una carenza di forza lavoro rispetto alle unità in dotazione organica dell'8,2%, cui contribuiscono la parte di Posizione organizzativa "ceduta" a Formignana ed il part-time della P.O. dell'Area Tecnica.

Si prosegue quindi l'analisi guardando altri due elementi di raffronto: l'ampiezza di controllo (ovvero il numero di risorse medio per figura apicale, elemento che descrive la eventuale eccessiva frammentazione della struttura) e la distribuzione del personale nelle diverse categorie (per verificare se l'Ente è coerente con i moderni principi organizzativi, che prevederebbero "più testa e meno pancia").

Tab. 2.4 – Ampiezza di controllo e suddivisione del personale nelle diverse categorie (personale complessivo) – Comuni di Formignana e Tresigallo

	FORMIGNANA	TRESIGALLO	COMUNE UNICO	RIF.
Ampiezza Controllo TOT.	12,0	4,5	6,0	4 - 8
Incidenza cat. D TOT.	8,3%	22,2%	16,7%	10% - 25%
Incidenza cat. C TOT.	50,0%	50,0%	50,0%	45%-55%
Incidenza cat. B TOT.	41,7%	27,8%	33,3%	10%-25%
Incidenza cat. A TOT.	0,0%	0,0%	0,0%	0% - 10%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	

Dal punto di vista della **ampiezza di controllo**³, i dati paiono restituire una informazione per cui il nuovo Ente con 5 Posizioni Organizzative porterebbe ad avere un rapporto addetti/apicali all'interno al range di riferimento, anche se richiederebbe – per salvaguardare l'efficienza della struttura – di evitare l'eccessiva frammentazione dell'organizzazione in settori.

L'ideale sarebbe però ridurre le Posizioni Organizzative almeno a 4 per altrettanti Settori, portando l'ampiezza di controllo a 7,5 addetti per figura apicale.

Rispetto invece alla **suddivisione in categorie**, il Comune Unico avrebbe una corretta dotazione di categorie D e C (in linea con i riferimenti organizzativi attuali) mentre si evidenzia una dotazione di categorie B superiore ai valori di riferimento.

Questo dato è conseguenza del fatto che i due Enti hanno un 23% della dotazione organica ricoperto da operai delle manutenzioni e che pertanto incidono sulla distribuzione percentuale dell'organico nelle diverse categorie.

Se però si effettua una analisi della suddivisione in categorie considerando solo le figure amministrative, si noterà che il dato migliora e fa rientrare i valori all'interno dei range di riferimento (e migliorando di conseguenza il dato relativo alle categorie D e C).

³ Ampiezza di Controllo: il rapporto tra dipendenti e figure apicali. In altre parole, il rapporto tra soldati e generali.



Tab. 2.5 – Ampiezza di controllo e suddivisione del personale nelle diverse categorie (personale amministrativo) – Comuni di Formignana e Tresigallo

	FORMIGNANA	TRESIGALLO	COMUNE UNICO	RIF.
<i>Ampiezza Controllo solo AMM.</i>	8,0	2,5	3,6	4 - 8
<i>Incidenza cat. D solo AMM.</i>	11,1%	28,6%	21,7%	10% - 25%
<i>Incidenza cat. C solo AMM.</i>	66,7%	64,3%	65,2%	45%-55%
<i>Incidenza cat. B solo AMM.</i>	22,2%	7,1%	13,0%	10%-25%
<i>Incidenza cat. A solo AMM.</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0% - 10%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	

Un altro elemento interessante per verificare il posizionamento dell'Ente rispetto a parametri di riferimento è dato dal rapporto abitanti per dipendente e dipendenti ogni 1.000 abitanti.

Tab. 2.6 – Rapporto tra dipendenti e popolazione – Comuni di Formignana e Tresigallo

ABITANTI	FORMIGNANA		TRESIGALLO		COMUNE UNICO	
	2731	RIF.	4434	RIF.	7165	RIF.
TOT.	12		18		30	5,56
dip/1000 ab	4,39	6,22	4,06	6,22	4,19	
TOT.	12		18		30	159
Ab./dipend.	228	142	246	150	239	

Legenda: variazione del dimensionamento rispetto al valore di riferimento

	Eccessivo sottodimensionamento
	Corretto dimensionamento
	Sovra- o sotto-dimensionamento accettabile
	Eccessivo sovradimensionamento

La tabella sopra evidenzia come il Comune di Formignana, considerando tutto il personale in organico, si trovi in una situazione di sottodimensionamento (-31,5%), sia guardando il rapporto dipendenti/1.000 abitanti che il rapporto dipendenti/abitanti.

Sottodimensionamento che nel caso di Tresigallo è simile, essendo al 35,7% guardando il solo rapporto dipendenti/1.000 abitanti.

Il Comune Unico, che è quello che interessa, si troverebbe quindi a dover affrontare una situazione di contrazione di risorse, in quanto si scosterebbe dal valore di riferimento di un 26,3%.

Vanno però verificati ulteriormente questi dati inserendo i dati relativi alle esternalizzazioni, ovvero trasformando il valore economico (in Euro) in risorse equivalenti (FTE), sia per quello che riguarda i Servizi in Unione che per le restanti attività principali appaltate all'esterno.

Questi dati verranno quindi analizzati poco più avanti.

La tabella successiva verifica l'effettiva distribuzione delle risorse nei diversi servizi al fine di verificare il dimensionamento dell'Ente rispetto all'effettiva forza lavoro e non delle sole unità di personale.

Tab. 2.7 – Le risorse interne – Comuni di Formignana e Tresigallo

LE RISORSE INTERNE DEDICATE			
Funzione	FORMIGNANA	TRESIGALLO	TOTALE
	Addetti tot	Addetti tot	Addetti tot
Segreteria	1,55	1,63	3,18
Contratti	0,18	0,09	0,27
Finanziario	1,24	1,59	2,83
Economato	0,11	0,20	0,31
Tributi	0,98	0,88	1,86
Demografici	1,63	2,21	3,84
Servizi Scolastici	0,45	1,31	1,76
Biblioteca	0,57	0,03	0,60
Cultura	0,18	-	0,18
Sport	-	0,06	0,06
Sociale	0,99	0,78	1,77
Commercio	0,09	0,25	0,34
Ambiente	0,44	1,29	1,73
Lavori Pubblici	0,90	1,92	2,82
Manutenzioni	3,66	4,29	7,95
Totale	12,97	16,53	29,50

N.ro abitanti	2.731	4.434	7.165
Rif. N° abitanti/addetto	142	150	159
N.ro abitanti / addetto	211	268	243
Rif. N° addetti/1.000 ab.	6,22	6,22	5,56
Dimensionamento ipotetico	16,99	27,58	39,84

Entrambi gli Enti, come si è visto, impegnano 29,50 FTE di proprio personale (è quindi escluso l'impegno esternalizzato alla Biblioteca di Tresigallo).

Oggi i due Enti impegnano circa il 22,3% delle risorse (pari a 6,59 FTE) per attività di mantenimento⁴, mentre il restante 77,7% sono dedicate ad attività di servizio. Questo rapporto rientra pertanto entro il range di riferimento, che considera il 20-22% mantenimento e 78-80% servizio.

Rispetto alla dotazione organica, se rapportata alla popolazione che deve servire, si rileva che l'Ente dovrebbe avere una dotazione di circa 40,69 FTE, dato ampiamente superiore (di poco più di 11 unità) al valore dato dalla somma delle due realtà attuali.

Pertanto, rispetto al nuovo Ente, è assolutamente necessario progettare la sua struttura organizzativa ed i suoi processi al fine di valorizzare al meglio le risorse attualmente esistenti, eliminare le attività che non hanno valore e che fanno perdere tempo (appesantendo i processi) e, di conseguenza, recuperare efficienza.

Ma ancor più pare necessario pensare a modalità per ampliare l'organico attuale, come il ricorso alle assunzioni (se esistono i margini rispetto al tetto di spesa), l'impostazione di un piano strategico di assunzioni in caso di pensionamenti (e si ricorda che per i Comuni fusi il rapporto di turnover è 1:1 e non il 75% attuale), il recupero di risorse a seguito di esternalizzazione di servizi o altre modalità di integrazione della pianta organica.

In riferimento alla esternalizzazione dei servizi, è noto che sia una delle soluzioni che hanno i Comuni – quando possibile e quando strategicamente conveniente – per recuperare risorse da destinare ad attività che magari sono poco o per nulla presidiate.

Esternalizzare i servizi significa infatti pagare un fornitore affinché faccia una serie di attività al posto delle risorse interne. Pertanto, come detto in precedenza, risulta interessante verificare l'impatto, in termini di risorse, delle esternalizzazioni attualmente in essere da parte dei due Enti (compresi i servizi in Unione), trasformando il valore economico in risorse umane equivalenti.

⁴ Si considerano attività di mantenimento le attività interne all'Ente, ovvero non rivolte ai cittadini: Segreteria, Affari Finanziari, Personale, Contratti, Servizi generali interni all'Ente ecc.



Tab. 2.8 – Le risorse da servizi esternalizzati – Comuni di Formignana e Tresigallo

I servizi esternalizzati						
Funzione	FORMIGNANA		TRESIGALLO		COMUNE UNICO	
	Importo anno (Euro)	N. addetti equivalenti	Importo anno (Euro)	N. addetti equivalenti	Importo anno (Euro)	N. addetti equivalenti
Manutenzione illuminazione pubblica	€ 270	0,01	€ 3.000	0,06	€ 3.270	0,07
Manutenzione strade	€ 17.230	0,34	€ 800	0,02	€ 18.030	0,36
Manutenzione giardini	€ 20.000	0,40	€ 35.000	0,70	€ 55.000	1,10
Manutenzione impianti	€ 10.050	0,20	€ 27.900	0,56	€ 37.950	0,76
Manutenzione automezzi	€ 3.289	0,07	€ 4.000	0,08	€ 7.289	0,15
Servizi Cimiteriali	€ 33.900	0,68	€ 13.400	0,27	€ 47.300	0,95
Sgombero neve	€ 2.000	0,04	€ 5.000	0,10	€ 7.000	0,14
Servizi Informatici	€ 2.700	0,05		0,00	€ 2.700	0,05
Refezione scolastica	€ 17.763	0,36	€ 90.650	1,81	€ 108.413	2,17
Trasporto scolastico	€ 43.633	0,87	€ 52.330	1,05	€ 95.963	1,92
Biblioteca		0,00	€ 65.005	1,30	€ 65.005	1,30
Progettazione Opere Pubbliche	€ 21.130	0,42	€ 100.000	2,00	€ 121.130	2,42
Direzione lavori	€ 14.263	0,29	€ 80.000	1,60	€ 94.263	1,89
Sicurezza sul lavoro	€ 4.280	0,09	€ 5.500	0,11	€ 9.780	0,20
Servizi in campo ambientale (Disinfestazioni)	€ 14.711	0,29		0,00	€ 14.711	0,29
Totale	€ 205.320	4,11	€ 482.585	9,65	€ 687.905	13,76

Il valore delle esternalizzazioni è in totale 687.905 Euro, pari a 13,76 FTE, tuttavia le voci di effettivo interesse (ovvero relative alle attività che potrebbero essere fatte internamente) sono quelle evidenziate con diversi colori per riportarle ai relativi servizi, come da tabella seguente.

Tab. 2.9 – Le risorse interne e quelle da servizi esternalizzati – Comuni di Formignana e Tresigallo

Le risorse interne + esterne							
Funzione	FORMIGNANA			TRESIGALLO			COMUNE UNICO
	Interne	Esterne	Totale	Interne	Esterne	Totale	
Segreteria	1,55	0,09	1,64	1,63	0,11	1,74	3,38
Contratti	0,18		0,18	0,09		0,09	0,27
Finanziario	1,24		1,24	1,59		1,59	2,83
Economato	0,11		0,11	0,20		0,20	0,31
Personale			0,00			0,00	0,00
Tributi	0,98		0,98	0,88		0,88	1,86
Demografici	1,63		1,63	2,21		2,21	3,84
Servizi Scolastici	0,45	1,23	1,68	1,31	2,86	4,17	5,85
Biblioteca	0,57		0,57	0,03	1,30	1,33	1,90
Cultura	0,18		0,18			0,00	0,18
Sport			0,00	0,06		0,06	0,06
Sociale	0,99		0,99	0,78		0,78	1,77
Commercio	0,09		0,09	0,25		0,25	0,34
Urbanistica ed edilizia			0,00			0,00	0,00
Ambiente	0,44		0,44	1,29		1,29	1,73
Lavori Pubblici	0,90	0,71	1,61	1,92	3,60	5,52	7,13
Manutenzioni	3,66	2,03	5,69	4,29	1,78	6,07	11,76
Informatica		0,05	0,05			0,00	0,05
Polizia Locale			0,00			0,00	0,00
Totale	12,97	4,11	17,08	16,53	9,65	26,18	43,26

N.ro abitanti	2.731	4.434	7.165
Rif. N° abitanti/addetto	142	150	159
N.ro abitanti per addetto	160	174	169
Rif. N° addetti/1.000 ab.	6,22	6,22	5,56
Dimensionamento ipotetico	16,99	27,58	39,84

L'indicazione che emerge è che le esternalizzazioni sono necessarie per poter garantire servizi fondamentali: si nota infatti come il dato riferito al Comune Unico migliori sensibilmente andando

a considerare anche i servizi dati in appalto esterno, anche se rimane comunque sotto il riferimento.

Questo a causa della situazione di Tresigallo, che – guardando meramente i parametri relativi al rapporto dipendenti e popolazione e non ancora quelli relativi all’effettivo carico di attività da svolgere – porta con sé un dato di carenza di organico che incide parecchio anche sul dato globale.

L’indicazione quindi è quella di non riportare tali servizi internamente, a meno di scelte strategiche ben precise.

Gli applicativi informatici

Dalla rilevazione è emerso che la sovrapposizione delle piattaforme software tra Formignana e Tresigallo è totale anche se i fornitori sono diversi. Questo mitiga sensibilmente le difficoltà del passaggio al Comune unico, in quanto il personale è sostanzialmente abituato a lavorare sui medesimi applicativi e con le medesime procedure informatiche, ma non permette eventuali economie di scala dall’aver un fornitore unico ma soprattutto rende difficoltoso il trasferimento di dati e informazioni tra un applicativo e l’altro (es. Protocollo e Servizi Demografici o Tributi ecc.).

Entrambi si avvalgono di software Halley per Protocollo, Segreteria e Finanziaria.

I Demografici sono gestiti con DE4WEB ed i Tributi con TR4, entrambi di ADS (Finmatica), mentre i Cimiteriali con CimiteroWEB di Gruppo Marche Informatica.

Gli altri servizi principali dell’Ente (Personale – sia gestione che rilevazione presenze -, Servizi Sociali, Polizia Locale ed Edilizia) essendo gestiti in Unione utilizzano già un software unico e pertanto – non essendoci al momento l’intenzione di riportare tali servizi nel nuovo Ente il problema non si pone.

Lo stesso dicasi per l’affidamento esterno di assistenza hardware e sistemistica (anche in questo caso si sconsiglia di riportare il servizi internamente).

Non sono invece coperti da software gli Appalti ed i Servizi a Domanda Individuale (situazione piuttosto comune).

Gli automezzi a disposizione

Il parco automezzi dei due Enti che vanno a fondersi si va a comporre di:

- 9 automezzi per attività manutentive;
- 2 mezzi destinati al Trasporto di Persone;
- 3 auto destinate agli uffici;
- 1 auto della Polizia Locale (destinata all’Unione).

Tab. 2.10 – Il parco automezzi dei due Enti – Comuni di Formignana e Tresigallo

	FORMIGNANA	TRESIGALLO
ID	DESCRIZIONE	DESCRIZIONE
Costruttore e modello	IVECO FIAT	TERNA VENIERI
Destinazione	Manutenzioni	Manutenzioni
Cilindrata	2500	N.D.
Alimentazione	Gasolio	Gasolio
Targa	AA753YC	FE AE005
Costruttore e modello	PIAGGIO PORTER	TRATTORE AGRICOLO
Destinazione	Manutenzioni	Manutenzioni
Cilindrata	1296	N.D.
Alimentazione	Benzina/GPL	Gasolio
Targa	DW713LX	BP 615 Z
Costruttore e modello	TERNA F.LLI BARALDI	MACCHINA OPERATRICE TAGLIAERBA
Destinazione	Manutenzioni	Manutenzioni
Cilindrata	2445	N.D.
Alimentazione	Gasolio	
Targa	FEAA839	AKL317
Costruttore e modello	FIAT PANDA	FORD TRANSIT - AUTOCARRO
Destinazione	Uffici	Manutenzioni
Cilindrata	1242	N.D.
Alimentazione	Benzina	Gasolio
Targa	EP133KY	BK572NZ
Costruttore e modello	FIAT DUCATO	FIAT DAILY - AUTOCARRO CON CESTELLO
Destinazione	Manutenzioni	Manutenzioni
Cilindrata	2287	N.D.
Alimentazione	Gasolio	Gasolio
Targa	FH437YE	FE425745
Costruttore e modello	FIAT DUCATO PANORAMA	FIAT PUNTO
Destinazione	Trasporto Società Sportiva	Ufficio Tecnico
Cilindrata	2286	N.D.
Alimentazione	Gasolio	Gasolio
Targa	CV416JS	CK485NF
Costruttore e modello	MERCEDES BENZ-DAIMLER AG	FIAT PANDA

Destinazione	Scuolabus	Ufficio Tecnico
Cilindrata	2987	N.D.
Alimentazione	Gasolio	Gasolio
Targa	EG139HG	CK945ND
Costruttore e modello		FIAT PUNTO
Destinazione		Polizia Municipale
Cilindrata		N.D.
Alimentazione		Benzina
Targa		CK487NF

Legenda:

	AUTOVETTURE
	FURGONI PER LAVORO
	AUTOBUS / PULMINI
	MEZZI DA LAVORO

La dotazione strumentale

Altro elemento di rilievo è la dotazione strumentale che viene messa a fattor comune tra i due Enti. Si verrà a costituire un parco attrezzature con gli strumenti di maggiore utilizzo, in particolare dal servizio Manutenzioni.

Il parco attrezzature sarà di circa 44 attrezzi, così raggruppati:

- 7 rasaerba
- 7 decespugliatori
- 1 tagliasiepi
- 1 motosega
- 2 betoniere
- 2 traccialinee stradali
- 3 generatori di corrente
- 4 idropulitrici (2 fisse e 2 portatili)
- 2 caricabatterie
- 2 martelli pneumatici per Terna
- 1 martello pneumatico manuale
- 1 spargisale per Piaggio Porter
- 2 saldatrici
- 1 trattorino tagliaerba
- 1 motocoltivatore
- 1 barra per sfalcio cigli per Terna
- 1 pompa
- 2 montafereetri
- 1 compressore
- 1 compattatrice Rana
- 1 mototrivella
- 1 palco per spettacoli

Questo l'elenco di dettaglio delle dotazioni:

SCHEDA DI RILEVAZIONE DELLE ATTREZZATURE		
N.	COMUNE DI FORMIGNANA	COMUNE DI TRESIGALLO
1	N. 4 Rasaerba	N. 3 Rasaerba
2	N. 3 Decespugliatori	N. 4 Decespugliatori
3	N. 1 Betoniera	N. 1 Betoniera
4	N. 1 Traccialinee stradale	N. 1 Traccialinee stradale
5	N. 2 Generatore di corrente	N. 1 Generatore di corrente
6	N. 1 Idropulitrice fissa	N. 1 Idropulitrice fissa
7	N. 1 Idropulitrice portatile	N. 1 Idropulitrice portatile
8	N. 1 Caricabatterie per automezzi	N. 1 Caricabatterie per automezzi
9	N. 1 Martello pneumatico per Terna	N. 1 Martello pneumatico per Terna
10	N. 1 Spargisale Morselli e Maccaferri (accessorio Piaggio Porter)	N. 1 Saldatrice

11	N. 1 Saldatrice	N. 1 Trattorino tagliaerba (per campo sportivo)
12	N. 1 Palco 6 * 4 metri * 1,1 metri altezza	N. 1 Motocoltivatore
13	N. 1 Montafereetri	N. 1 Barra per sfalcio cigli (per Terna)
14		N. 1 Pompa
15		N. 1 Montafereetri
16		N. 1 Compressore
17		N. 1 Compattatrice Rana
18		N. 1 Tagliasiepi
19		N. 1 Motosega
20		N. 1 Martello pneumatico manuale
21		N. 1 Mototrivella

Il patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare dei due Enti è numericamente significativo. Numerosi spazi sono già dati in locazione ma uno degli obiettivi del nuovo Ente dovrà essere eventualmente quello di farli rendere, aumentandone (o mantenendone) la redditività, oppure valorizzandoli mediante dismissione.

Si veda ora come il patrimonio sia raggruppabile in 7 macro-categorie (utilizzo istituzionale, scolastico, sportivo, culturale-ricreativo, residenziali, aree verdi):

- 7 Strutture per utilizzo istituzionale: 2 sedi Municipali, 2 Biblioteche (a Tresigallo all'interno della Casa della Cultura), 2 Magazzini a Tresigallo ed 1 a Formignana;
- 5 Strutture scolastiche: 1 complesso scolastico con Elementari, Medie ed 1 Asilo Nido a Formignana, 1 complesso con Elementari e Materna, 1 Scuola Media ed 1 Asilo Nido a Tresigallo;
- 9 Strutture sportive: 4 aree gioco a Formignana, 4 aree gioco più 1 palestra a Tresigallo;
- 8 Strutture culturali-ricreative: 1 Teatro e 1 Centro Sociale a Formignana, e 1 Teatro a Tresigallo. A Tresigallo sono poi presenti 1 Scuola di Musica, 1 Urban Center, 1 Sala Civica, 3 Centri culturali, Palazzo Pio;
- Diversi immobili residenziali (1 Casa Protetta ed Alloggi per anziani nell'ex-Municipio a Tresigallo, circa 50 abitazioni a Formignana, 96 alloggi a Tresigallo), oltre ad una area a destinazione residenziale a Formignana
- Altri immobili: 1 ex-Farmacia, 1 ex-Officina e una palazzina data all'AVIS a Tresigallo;
- 19 Aree verdi: 2 Parchi attrezzati e recintati e 3 Aree verdi attrezzate a Formignana e 3 Aree verdi attrezzate a e 11 tra parchi ed Aree verdi attrezzate a Tresigallo



Sarà quindi importante fare una **pianificazione strategica del patrimonio**, che consiste nell'individuare le regole per effettuare le scelte più coerenti, rispetto anzitutto alle politiche che si vorranno perseguire (valorizzazione turistica, valorizzazione dei servizi, valorizzazione sportiva ecc.).

L'approccio strategico al patrimonio immobiliare, alla luce delle implicazioni di carattere istituzionale e gestionale, si articola in due differenti fasi:

- identificazione del livello di criticità e rilevanza strategica del patrimonio
- formulazione delle politiche di valorizzazione del patrimonio strategico.

La prima fase – **individuazione del livello di criticità e rilevanza strategica** – è legata al fatto che non tutto il patrimonio è disponibile o può essere reso disponibile attraverso semplici modifiche di destinazione o di declassificazione. Occorre infatti verificarne l'impatto sociale e la dimensione istituzionale. Alcune categorie di beni patrimoniali, definiti come istituzionalmente o socialmente vincolati, sono esclusi e sottratti a valutazioni di natura strategica, trattandosi di beni per i quali la collettività locale richiede e accetta la proprietà dell'ente pubblico. Tuttavia, si può affermare che non sono strategici e, quindi non possono essere oggetto di politiche di valorizzazione o dismissione, differenti tipologie di immobili:

- immobili dove l'ente persegue i propri fini istituzionali;
- immobili in comodato gratuito o in concessione ad associazioni locali (culturali, ricreative, sociali, sportive, religiose), circoli, altri enti territoriali, ecc.; la dismissione o la valorizzazione di beni patrimoniali, da cui derivi un'interruzione di attività sociali, seppure svolte da terzi, provocherebbe infatti danni all'immagine dell'ente e al consenso politico.

Considerazioni analoghe vanno effettuate anche in relazione ad altre variabili, quali le eventuali plusvalenze, i rendimenti percentuali, i costi attesi di gestione e manutenzione. Rispetto al valore iscritto nel conto del patrimonio, è fondamentale infatti garantire la presenza di plusvalenze.

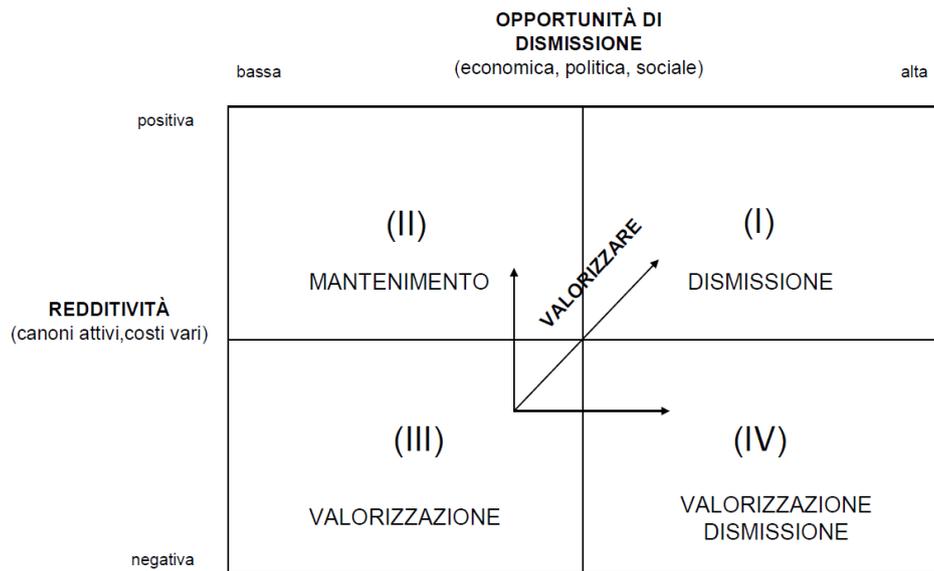
Individuato il patrimonio immobiliare considerato strategico si applica la seconda fase del processo, che riguarda l'elaborazione delle **politiche di valorizzazione**. Tali politiche sono definite sulla base di due variabili di segmentazione e classificazione del patrimonio:

- **l'opportunità di dismissione**: la convenienza a dismettere tiene conto non solo di valutazioni di natura economico-finanziaria (analisi costi-benefici), ma anche di considerazioni ed opportunità di natura politica e sociale. La convenienza a dismettere è bassa sia per beni per i quali il mantenimento della proprietà pubblica è di interesse politico/istituzionale (sedi associazioni sportive, sociali, ricreative, ecc.), sia per i beni privi di valore intrinseco (in relazione alle condizioni qualitative del bene, alla sua ubicazione o alla destinazione d'uso); la convenienza a dismettere è invece elevata per i beni non funzionali all'attività istituzionale e per beni potenzialmente a redditività elevata, ma attualmente non gestiti secondo condizioni di economicità (che nell'elenco di immobili di Formignana e Tresigallo sono da andare ad individuare perché sono quelli su cui andare a concentrare l'attenzione);

- il “contributo all’equilibrio finanziario”: l’impatto economico-finanziario della gestione attuale del patrimonio è generalmente espressa dalla “redditività”. In particolare, l’attenzione è rivolta all’individuazione delle somme incassate, a titolo di locazione o concessione e, al contempo, delle somme stanziare e impegnate a titolo di oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare.

Uno strumento utile a rappresentare graficamente la strategia da adottare per la gestione del patrimonio dell’Ente è la “matrice di strategia del patrimonio immobiliare” riportata di seguito:

Fig. 2.11 – La matrice di strategia del patrimonio immobiliare – Comuni di Formignana e Tresigallo



La matrice, che costituisce un supporto informativo e decisionale semplificato, prevede quattro possibili politiche da adottare a seconda del posizionamento del bene patrimoniale nel singolo quadrante.



Tab. 2.12 – Le strategie di gestione del patrimonio immobiliare degli Enti Locali

Attività	Quadrante	Descrizione	Effetti sul bilancio
Dismissione	Quadrante I	Redditività positiva e convenienza a dismettere elevata. I beni patrimoniali sono molto appetibili sul mercato e si prestano ad una vendita diretta ed immediata.	<ul style="list-style-type: none"> - incremento notevole ed una tantum delle entrate (titolo IV, proventi da dismissioni patrimoniali); le risorse derivanti da questa operazioni sono <u>vincolate alle spese di investimento o alla riduzione del debito</u>; - riduzione futura delle entrate correnti (titolo III, redditi da beni patrimoniali), con impatto sulle spese correnti degli anni successivi; - riduzione, in misura meno che proporzionale, delle spese correnti (titolo I), legate ai costi di gestione del bene patrimoniale; - riduzione, in misura meno che proporzionale, delle spese in conto capitale (titolo II), legate ai costi di manutenzione straordinaria del bene patrimoniale.
Mantenimento	Quadrante II	Contenuta opportunità di dismissione, in presenza di redditività positiva. I beni patrimoniali producono, in questo caso, frutti di gestione da utilizzare per altre attività.	<ul style="list-style-type: none"> - entrate correnti (titolo III, redditi da beni patrimoniali), con impatto positivo sul bilancio degli anni successivi.
Valorizzazione	Quadrante III	<p>Situazioni di bassa opportunità di dismissione e redditività negativa. Non è possibile prevedere politiche di dismissione immediata, ma occorre effettuare opportune politiche di valorizzazione dei beni patrimoniali, quali, ad esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manutenzione straordinaria o ristrutturazione, nel breve termine; - modifica della destinazione d'uso; - inserimento in pacchetti di vendita complessivi, con presenza 	L'adozione di misure di questo tipo sposterebbe i beni in oggetto in uno degli altri quadranti, a seconda delle politiche gestionali sottostanti, con il conseguente impatto sul bilancio dell'Ente. Una strategia di valorizzazione ottimale dovrebbe creare le condizioni per "spostare" il patrimonio verso il quadrante I.

		<p>però di “beni di pregio”, in grado di rendere appetibile l’intero pacchetto;</p> <ul style="list-style-type: none"> - cessioni gratuite ad agenzie, associazioni non profit, eventuali altre categorie deboli. 	
Valorizzazione e successiva dismissione	Quadrante IV	<p>Alta convenienza a dismettere e redditività negativa. Riguarda beni in cui la gestione o valorizzazione da parte di soggetti privati potrebbe generare uno spostamento verso l’area di dismissione (quadrante I). Rispetto ai beni presenti negli altri quadranti, questi immobili possono essere oggetto di dismissione nell’immediato e non presentano ostacoli rilevanti al completamento dell’operazione.</p> <p>Per alcune tipologie di questi beni, se non inseriti in pacchetti complessivi, è ipotizzabile anche una cessione gratuita.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - riduzione delle spese correnti (diverse voci di spese gestionali) - riduzione delle spese di investimenti (manutenzioni straordinarie).

Pertanto, aver ben chiara la necessità di opportune strategie di valorizzazione del proprio portafoglio immobiliare, secondo quanto emerso dalla matrice precedente, conduce alla individuazione di tre differenti strategie di valorizzazione:

- **Dismissione:** la dismissione del bene non è legata solo a politiche di alienazione o dismissione a titolo definitivo, ma anche ad operazioni di locazione o concessione
- **Gestione:** la gestione è intesa come attività finalizzata al mantenimento della piena efficienza degli edifici e degli impianti affinché gli stessi concorrano all’erogazione di servizi in grado di soddisfare le esigenze degli utenti, al minor costo possibile
- **Sviluppo:** lo sviluppo è finalizzato alla realizzazione di nuove opere o a progetti di riqualificazione urbana.

L’elemento comune che caratterizza le strategie delineate va individuato nella necessità di una **visione unitaria ed integrata della gestione del patrimonio**, secondo politiche finalizzate ad incrementarne il valore. È fondamentale quindi che si attui una strategia complessiva, in cui, accanto a politiche di incremento della qualità del patrimonio, finalizzate al miglioramento dei servizi, preveda la riqualificazione di aree urbane, lo sviluppo di nuove infrastrutture e l’utilizzo dei proventi della dismissione per la riduzione del debito.





Analisi dei dati di bilancio dei Comuni interessati

Questa sezione dello Studio è volta ad evidenziare i principali aggregati economico-finanziari al 31/12/2016 dei due Enti coinvolti nel percorso di fusione al fine di vagliare, anche sotto il profilo finanziario, i vantaggi e gli svantaggi potenziali conseguibili tramite tale percorso.

Tenendo presente le nuove regole in materia di armonizzazione contabile di cui al D. Lgs. n° 118/2011 e s.m., l'esercizio 2016 del Comune di Formignana si caratterizza per un Fondo Cassa all'1° gennaio pari a 674.096,71 euro, superiore a quello finale (393.398,82 euro), a seguito di uno scostamento negativo riscossioni e pagamenti.

Tab. 2.13 - Comune di Formignana – Composizione avanzo di amministrazione 2016 - Conteggi

Fondo cassa iniziale	674.096,71
Riscossioni	2.361.939,96
Pagamenti	2.642.637,85
Fondo cassa finale	393.398,82
Residui attivi finali	971.562,75
Residui passivi finali	550.667,35
F.p.v. Uscita spese correnti	8.574,88
F.p.v. Uscita spese c/capitale	286.994,00
Totale avanzo di amministrazione	518.725,34

Tenendo conto dei residui e dei F.p.v. emerge un avanzo di amministrazione pari a 518.725,34 Euro, che si suddivide nei fondi presenti in tabella 2.14.

Tab. 2.14 - Comune di Formignana – Composizione avanzo di amministrazione 2016 - Fondi

Fondi accantonati/vincolati	257.312,26
Fondi destinati ad investimenti	63.134,10
Fondi liberi	198.278,98
Totale avanzo di amministrazione	518.725,34

Per il Comune di Tresigallo, dalla Deliberazione del Consiglio Comunale n.21 del 02-05-2017 si evince che il fondo cassa iniziale relativo al 2016 era pari a 754.819,21 euro e che tale fondo, a fine periodo, ammonta a 1.009.850,82 euro in quanto le riscossioni hanno superato i pagamenti di circa 250mila euro.

Tab. 2.15 - Comune di Tresigallo – Composizione avanzo di amministrazione 2016 - Conteggi

Fondo cassa iniziale	754.819,21
Riscossioni	4.427.924,63
Pagamenti	4.172.893,02
Fondo cassa finale	1.009.850,82
Residui attivi finali	1.280.366,95
Residui passivi finali	892.803,42
F.p.v. Uscita spese correnti	62.630,73
F.p.v. Uscita spese c/capitale	868.966,06
Totale avanzo di amministrazione	465.817,56

Tenendo conto della gestione dei residui e dei F.p.v., emerge un avanzo di amministrazione pari a poco meno di 466mila euro, suddivisibili come riportato in tabella 2.16

Tab. 2.16 - Comune di Tresigallo – Composizione avanzo di amministrazione 2016 - Fondi

Fondi accantonati/vincolati	255.951,68
Fondi destinati ad investimenti	38.649,69
Fondi liberi	171.216,19
Totale avanzo di amministrazione	465.817,56

Prendendo a riferimento il riepilogo generale di classificazione delle entrate e delle uscite relative ai due Enti oggetto di analisi, vengono di seguito presentati i dati relativi alle principali voci di entrata in forma singola e, per dare una prima idea del dimensionamento dell'ipotetico Comune Unico, in forma aggregata, sulla base dei dati SIOPE.

Tab. 2.17 - Comuni di Formignana, Tresigallo e Comune Unico – Entrate Anno 2016 – Valori in euro

ENTRATE	FORMIGNANA		TRESIGALLO		COMUNE UNICO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
IMPOSTE TASSE E PROVENTI ASSIMILATI	804.081,11	951.025,16	1.336.714,94	1.339.557,83	2.140.796,05	2.290.582,99
FONDI PEREQUATIVI DA AMMINISTRAZIONI CENTRALI	669.347,61	700.139,58	961.413,91	1.002.905,30	1.630.761,52	1.703.044,88
ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA (Titolo 1)	1.473.428,72	1.651.164,74	2.298.128,85	2.342.463,13	3.771.557,57	3.993.627,87
TRASFERIMENTI CORRENTI DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	48.388,12	53.038,12	81.079,05	121.079,05	129.467,17	174.117,17
TRASFERIMENTI CORRENTI DA IMPRESE	1.830,00	1.830,00	9.848,98	13.628,98	11.678,98	15.458,98
TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA UE e DAL RESTO DEL MONDO	0,00	0,00	18.034,00	18.034,00	18.034,00	18.034,00
TRASFERIMENTI CORRENTI (Titolo 2)	50.218,12	54.868,12	108.962,03	152.742,03	159.180,15	207.610,15
VENDITA DI BENI E SERVIZI E PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	206.028,79	280.554,03	509.037,86	598.303,65	715.066,65	878.857,68
PROVENTI DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLE IRREGOLARITA' E DEGLI ILLECITI	11.943,51	0,00	20.331,79	331,79	32.275,30	331,79
INTERESSI ATTIVI	79,36	79,36	132,68	132,68	212,04	212,04
RIMBORSI E ALTRE ENTRATE CORRENTI	26.271,17	62.220,89	159.495,19	144.474,67	185.766,36	206.695,56
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Titolo 3)	244.322,83	342.854,28	688.997,52	743.242,79	933.320,35	1.086.097,07
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0,00	0,00	9.553,11	61.928,57	9.553,11	61.928,57
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	358.285,22	378.119,24	762.455,06	821.650,45	1.120.740,28	1.199.769,69
ENTRATE DA ALIENAZIONE DI BENI MATERIALI E IMMATERIALI	0,00	0,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	24.529,33	24.529,33	91.053,42	151.053,42	115.582,75	175.582,75
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (Titolo 4)	382.814,55	402.648,57	888.061,59	1.059.632,44	1.270.876,14	1.462.281,01
ACCENSIONE MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	0	120.000,00	76.202,13	310.000,00	76.202,13	430.000,00
ACCENSIONE PRESTITI (Titolo 6)	0	120.000,00	76.202,13	310.000,00	76.202,13	430.000,00
ENTRATE PER PARTITE DI GIRO	209.538,59	213.453,55	356.146,58	355.113,04	565.685,17	568.566,59
ENTRATE PER CONTO TERZI	1.617,15	1.642,15	11.425,93	11.633,93	13.043,08	13.276,08
ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO (Titolo 9)	211.155,74	215.095,7	367.572,51	366.746,97	578.728,25	581.842,67
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2.361.939,96	2.786.631,41	4.427.924,63	4.974.827,36	6.789.864,59	7.761.458,77

COMUNE DI FORMIGNANA PROT. partenza N.5445 DEL 22-12-2017 CLASSIF. 1-2

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (r_ emiro)
Giunta (AOO_EMR)
allegato al P/G/2018/0008079 del 08/01/2018 15:49:28

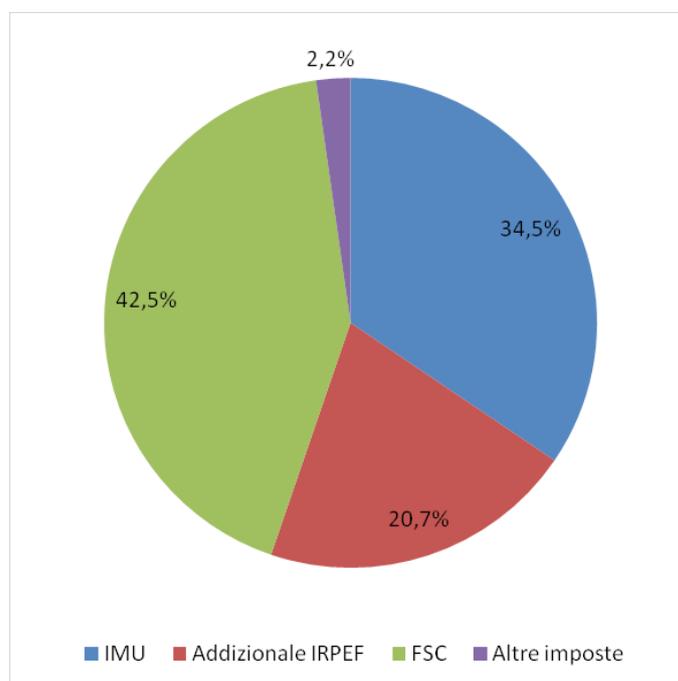
Tab. 2.18 - Comuni di Formignana, Tresigallo e Comune Unico – Impegni Anno 2016 – Valori in euro

USCITE	FORMIGNANA		TRESIGALLO		COMUNE UNICO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
SPESE CORRENTI	1.810.980,69	1.656.599,20	2.796.406,16	2.662.364,03	4.607.386,85	4.318.963,23
SPESE IN CONTO CAPITALE	421.796,64	535.889,55	547.400,54	670.523,93	969.197,18	1.206.413,48
SPESE PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	0,00	0,00	2.481,10	2.481,10	2.481,10	2.481,10
RIMBORSO PRESTITI	194.352,42	194.402,90	456.937,34	456.937,34	651.289,76	651.340,24
CONTO TERZI	215.508,10	215.095,70	369.667,88	366.746,97	585.175,98	581.842,67
TOTALE GENERALE DELLE USCITE	2.642.637,85	2.601.987,35	4.172.893,02	4.159.053,37	6.815.530,87	6.761.040,72

Per entrare nel dettaglio delle principali voci delle entrate e delle uscite sono stati presi a riferimento i dati SIOPE 2016.

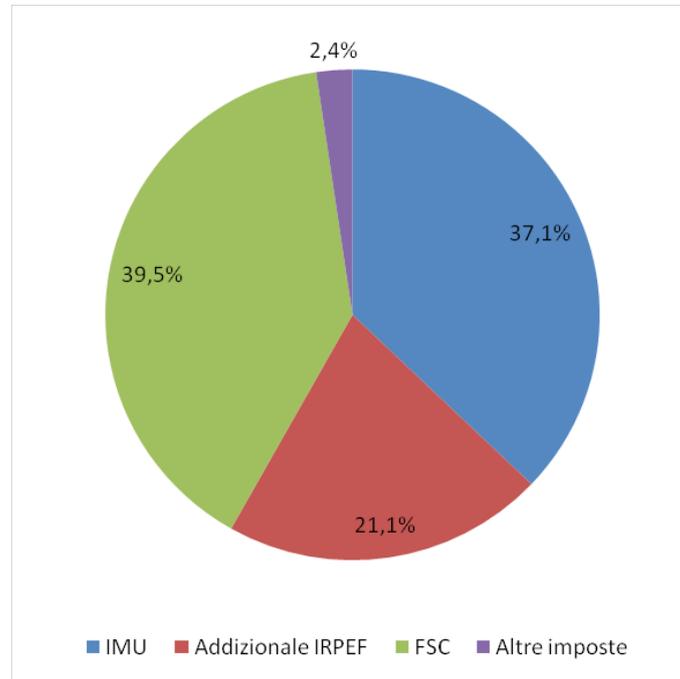
Per quanto riguarda le entrate tributarie di Formignana, la fetta maggiore è costituita dal Fondo di Solidarietà comunale che, al 2016, è pari a 603mila euro (42,5%). Un'altra componente importante è l'IMU riscossa per il 34,5% (489mila euro), a seguire addizionale IRPEF per il 20,7% (294mila euro), e, in parte esigua, altre imposte di vario tipo per il 2,2% (32mila euro).

Fig. 2.19 – Comune di Formignana - Dati SIOPE - Composizione % delle entrate tributarie – Anno 2016



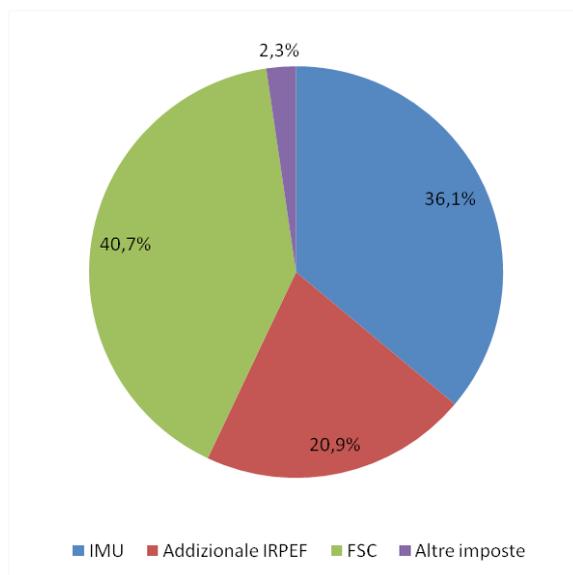
La situazione di Tresigallo è simile sotto il profilo percentuale, per quanto su livelli assoluti più elevati. In ordine decrescente di consistenza si trovano sempre: Fondo di Solidarietà Comunale per il 39,5% (872mila euro), IMU per il 37,1% (820mila euro), addizionale IRPEF per il 21,1% (465mila euro), altre imposte per il 2,4% (52mila euro).

Fig. 2.20 – Comune di Tresigallo - Dati SIOPE - Composizione %
delle entrate tributarie – Anno 2016



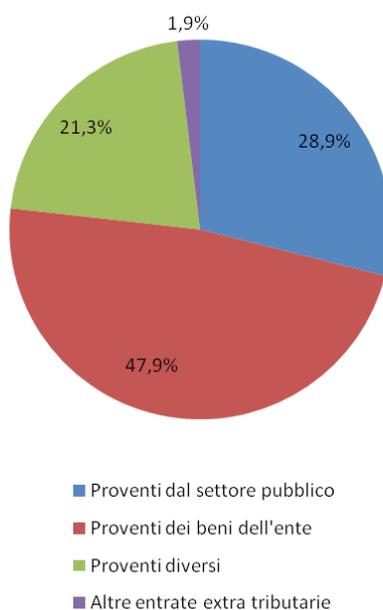
Analizzando i dati come se la fusione fosse già avvenuta, si nota, in figura 2.21, che gli scostamenti dai valori percentuali dei singoli Enti siano inferiori ai due punti percentuali.

Fig. 2.21 – Comune Unico - Dati SIOPE - Composizione %
delle entrate tributarie – Anno 2016



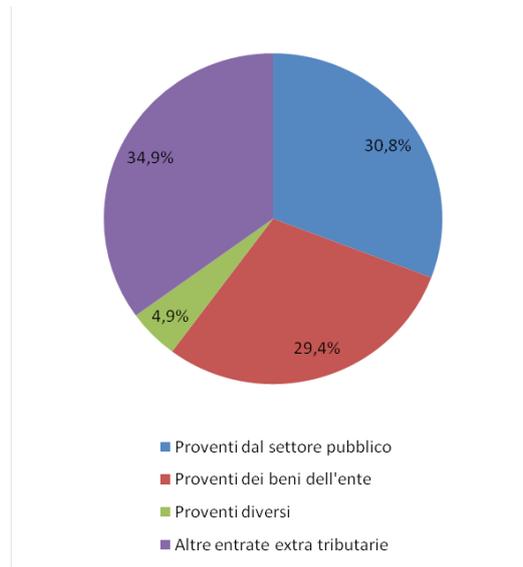
Analizzando le entrate extratributarie si possono trovare maggiori complementarità tra le due realtà. Le entrate extratributarie del comune di Formignana, come riportato in figura 2.22, sono composte prevalentemente da proventi dei beni dell'ente, soprattutto consistenti in fitti da fabbricati, per il 47,9% (118mila euro). A seguire per importi minori si hanno proventi dal settore pubblico per il 28,9% (71mila euro), proventi diversi da famiglie e imprese per il 21,3% (52mila euro) ed infine altre entrate all'1,9% (5mila euro).

Fig. 2.22 – Comune di Formignana - Dati SIOPE - Composizione %
delle entrate extra tributarie – Anno 2016



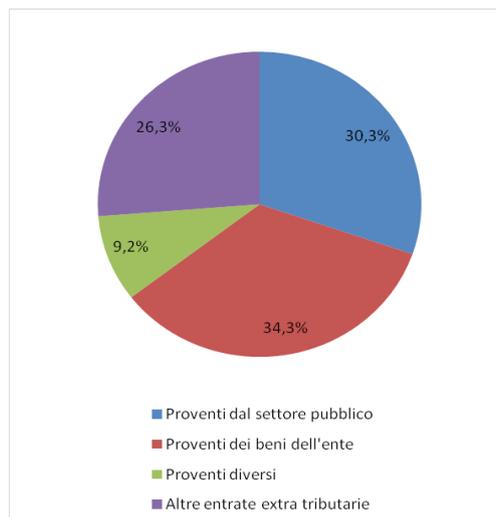
Per Tresigallo al contrario, le tipologie più rilevanti delle entrate extratributarie sono tre: le altre entrate extra tributarie, composte principalmente dagli interessi per finanziamenti erogati, al 34,9% (241mila euro), i proventi dal settore pubblico al 30,8% (212mila euro) ed i proventi dei beni dell'ente per il 29,4% (203mila euro). A seguire, per importo minore, proventi diversi per 34mila euro al 4,9% dello share totale.

Fig. 2.23 – Comune di Tresigallo - Dati SIOPE - Composizione %
delle entrate extra tributarie – Anno 2016



La struttura delle plausibili entrate extra tributarie del Comune Unico risulta omogeneamente composta da voci di varia natura, in maniera piuttosto equilibrata.

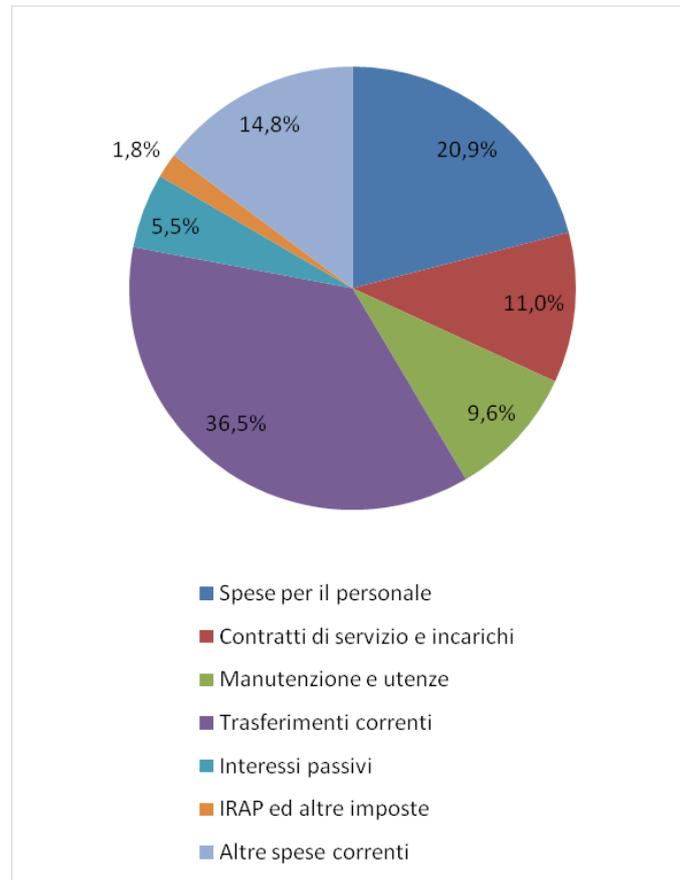
Fig. 2.24 – Comune Unico - Dati SIOPE - Composizione %
delle entrate extra tributarie – Anno 2016





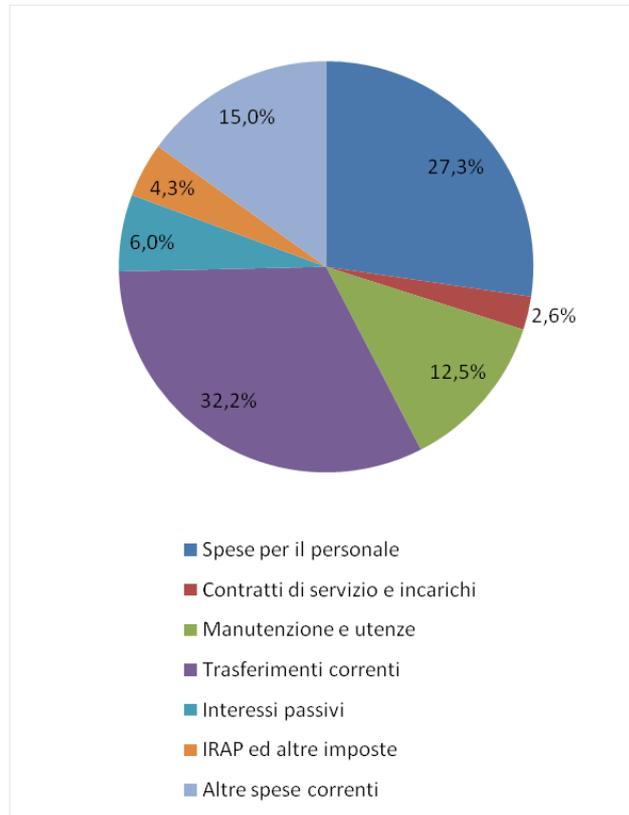
Passando all'analisi delle uscite comunali, in riferimento alle spese correnti nel Comune di Formignana si hanno, in ordine decrescente di consistenza, trasferimenti correnti a enti (soprattutto altri comuni) e privati al 36,5% per una somma di 660mila euro, spese per il personale al 20,9% (379mila euro), altre spese correnti varie per 267mila euro al 14,8%, contratti di servizio e incarichi all,11,0% (198mila euro), manutenzioni e utenze al 9,6% (174mila euro), interessi passivi per il 5,5% (99mila euro) ed infine IRAP e altre imposte all'1,8% (32mila euro).

Fig. 2.25 – Comune di Formignana - Dati SIOPE - Composizione % delle spese correnti – Anno 2016



Per Tresigallo la struttura delle spese correnti è simile: si hanno trasferimenti correnti al 32,2% (901mila euro), spese per il personale al 27,3% (764mila euro), altre spese correnti per il 15,0% (421mila euro), manutenzioni e utenze al 12,5% (349mila euro), interessi passivi per il 6,0% (169mila euro), IRAP e altre imposte al 4,3% (120mila euro) e contratti di servizio e incarichi al 2,6% (73mila euro).

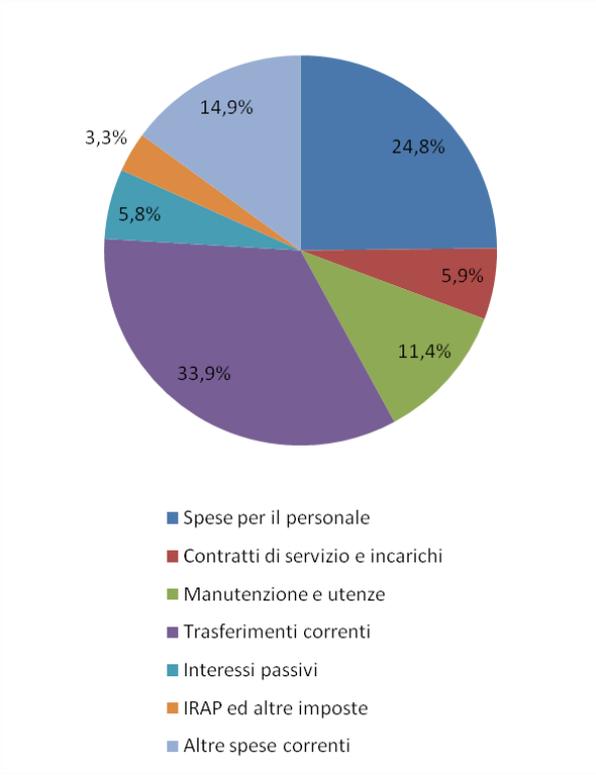
Fig. 2.26 – Comune di Tresigallo - Dati SIOPE - Composizione %
 delle spese correnti – Anno 2016





L'ipotetica ripartizione delle spese correnti del Comune Unico riportata in Figura 2.27 non sarebbe molto dissimile dalla composizione di spesa dei singoli Comuni, in quanto i due Enti presentano forti similitudini riguardo alle scelte di posizionamento per le spese di gestione operativa.

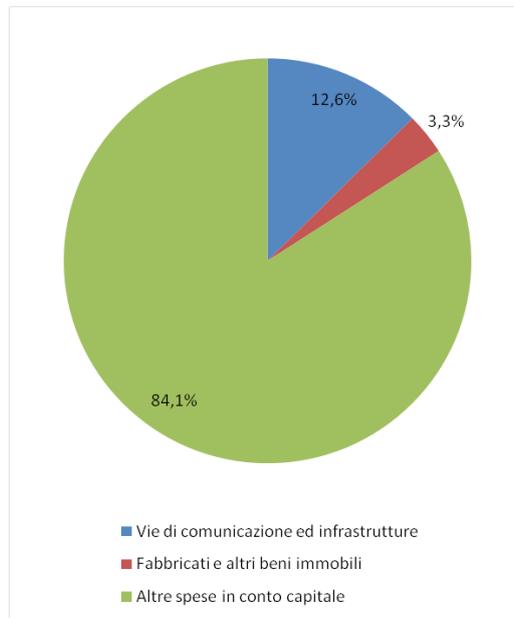
Fig. 2.27 – Comune Unico- Dati SIOPE - Composizione %
delle spese correnti – Anno 2016



Riguardo alle spese in conto capitale, è bene sottolineare preliminarmente l'esiguità degli investimenti disponibili per comuni di queste dimensioni.

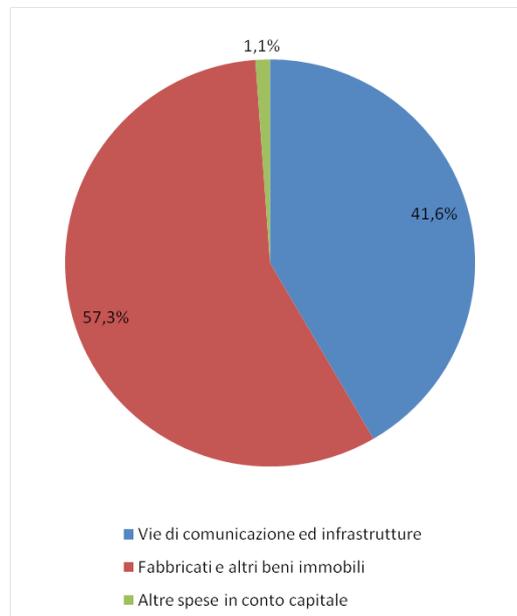
Scendendo nel dettaglio di Formignana si osserva che una larga parte delle risorse a finanziamento di investimenti a lungo termine sono utilizzate per l'acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia, rientranti nella categoria delle altre spese in conto capitale (84,1% del totale, 355mila euro). A seguire si hanno lavori per vie di comunicazione ed infrastrutture al 12,6% (53mila euro) e fabbricati e altri beni immobili al 3,3% (14mila euro).

Fig. 2.28 – Comune di Formignana - Dati SIOPE - Composizione % delle spese in conto capitale – Anno 2016



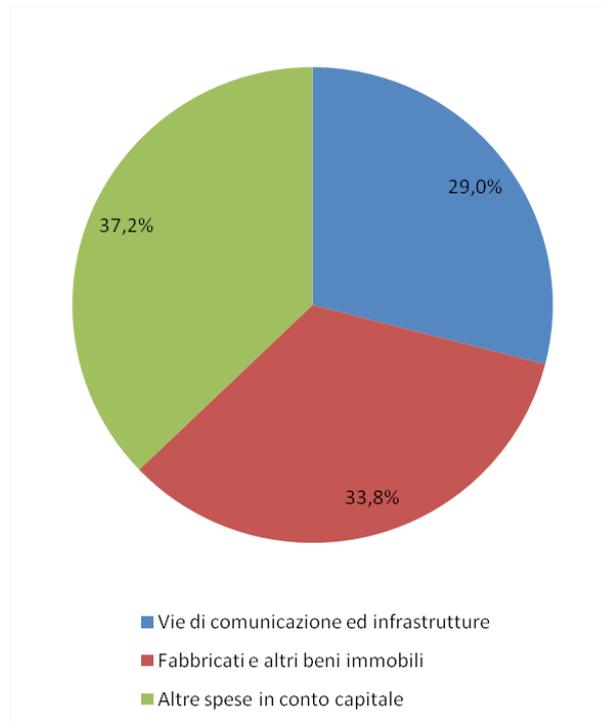
Nel Comune di Tresigallo sono invece privilegiate scelte di investimento in fabbricati e altri beni immobili, presenti al 57,3% (315mila euro); a seguire vie di comunicazione e infrastrutture (229mila euro) al 41,6% ed altre spese in conto capitale per l'1,1% (6mila euro).

Fig. 2.29 – Comune di Tresigallo - Dati SIOPE - Composizione % delle spese in conto capitale – Anno 2016



Le categorie di spesa in conto capitale per l'ipotetico Comune Unico sono omogeneamente distribuite nella realtà aggregata: tramite la fusione si garantirebbe un completo bilanciamento degli investimenti a medio-lungo termine.

Fig. 2.30 – Comune Unico - Dati SIOPE - Composizione %
delle spese in conto capitale – Anno 2016



Si riportano, inoltre, i principali indicatori finanziari delle due realtà amministrative per inquadrarne al meglio le similitudini e le sinergie:

- **Autonomia finanziaria:** rappresenta sinteticamente la capacità dell'Ente di fare leva sul prelievo tributario e sulle entrate extra tributarie per ottenere le entrate di parte corrente;
 - sconta problemi di comparabilità sia in base alle caratteristiche socio-economiche dei territori di benchmark, che in relazione ai diversi metodi di contabilizzazione: ad esempio, per alcuni Comuni gli oneri di urbanizzazione vengono considerati tra le entrate correnti, per altri, tra quelle in conto capitale.
 - I valori di Formignana e Tresigallo sono perfettamente coincidenti (94% per entrambi). Tali valori evidenziano un peso quasi nullo dei trasferimenti correnti.
- **Autonomia impositiva:** può essere visto come un indice che completa e permette di approfondire il significato di quello precedente (indice di autonomia finanziaria), misurando quanta parte delle entrate correnti, diverse dai trasferimenti statali o di altri enti del settore pubblico allargato, sia determinata da entrate proprie di natura tributaria.
 - Non tenendo in considerazione le entrate extra tributarie i valori per i due comuni sono leggermente inferiori rispetto a prima: 80% per Formignana e 71% per

Tresigallo. Il livello di autonomia per i due comuni per quanto riguarda le scelte decisionali di posizionamento strategico e dei finanziamenti rimane comunque adeguato.

- Autonomia tariffaria propria: evidenzia la partecipazione delle entrate proprie nella formazione delle entrate correnti.
 - Indice complementare rispetto all'autonomia impositiva: prende in considerazione, infatti, non più il valore delle entrate tributarie ma delle extra tributarie, e ne misura il peso sulle entrate correnti complessive.
 - Valore dell'indicatore del 14% per Formignana; superiore, 22%, per Tresigallo.
- Pressione tributaria: rileva il peso tributario per abitante residente (entrate tributarie su popolazione), per quanto la popolazione non rappresenti un parametro di effettiva utenza dei servizi erogati.
 - Valori dell'indicatore molto simili: i formignanesi pagano 519,66 euro di tasse ciascuno mentre i tresigallesi si limitano a 498,10 euro per capite. Non considerando le sinergie e le contribuzioni derivanti dal processo di fusione, un'ipotetica fusione andrebbe ad avvantaggiare leggermente gli attuali abitanti di Formignana, anche se l'apporto aggiuntivo di risorse di quelli di Tresigallo sarebbe pari a circa 8 euro annui pro capite.
- Dipendenza dai trasferimenti: misura il livello di dipendenza del Comune da contributi e trasferimenti dello Stato e di altri Enti; maggiore è la percentuale più alta è la dipendenza.
 - Valori dell'indicatore relativamente contenuti del 6% per entrambi i comuni denotano un limitato bisogno/contributo di finanze altrui per far fronte alle spese.
- Equilibrio della parte corrente: misura la capacità di coprire le spese correnti, necessarie per l'amministrazione ordinaria, attraverso le entrate correnti.
 - Valore ottenuto con il rapporto tra entrate correnti e spese correnti; valori superiori ad 1 denotano una situazione finanziaria stabile per il comune.
 - Entrambi i comuni presentano valori accettabili dell'indicatore (0,98 per Formignana, 1,11 per Tresigallo).
- Rigidità della spesa: misura l'incidenza percentuale delle spese strutturalmente fisse (personale e rimborso prestiti) sul totale delle spese correnti.
 - Valori contenuti dell'indice per entrambi i comuni a sottolineare una non elevata fissità delle spese correnti, con più della metà delle uscite flessibili e potenzialmente riallocabili (32% per Formignana, 39% per Tresigallo).
 - Andando a scomporre l'indice nelle sue due componenti di spesa per il personale ed interessi passivi si ottengono i seguenti risultati: il primo (Spese per il Personale/Spese Correnti) incide al 21% a Formignana e al 27% a Tresigallo, mentre il secondo (Spese per Rimborso Prestiti/Spese Correnti) impatta al 5% a Formignana e al 6% a Tresigallo.
- Investimenti: misura la parte di spese che il comune decide di dedicare a progetti di lungo termine per lo sviluppo del territorio - spese in conto capitale.



- Valori del 23% per Formignana e 20% per Tresigallo.
- I risultati forniti dall'indicatore evidenziano la grande omogeneità tra i due comuni in termini di orientamento alla spesa di lungo termine. In seguito ad un'eventuale fusione comunale tale similitudine impedirebbe stravolgimenti nelle scelte di spesa all'interno del nuovo Consiglio Comunale, sempre non considerando sinergie e contribuzioni.
- Spese correnti e di investimento pro capite: misura il livello di spese, rispettivamente correnti e in conto capitale, del Comune per ogni suo abitante.
 - Spese correnti: 663,12 euro a persona a Formignana, 630,67 euro a persona a Tresigallo.
 - Spese in conto capitale 154,45 euro a capite a Formignana, 124,01 euro a capite a Tresigallo.
 - Le differenze tra i due comuni sono minime sia in termini relativi che assoluti: la fusione non comporterebbe grossi stravolgimenti nel livello di spese comunali a favore dei residenti.

Di seguito riportata una tabella riassuntiva con i principali indicatori di bilancio per i due comuni ed i valori ipotetici per il Comune Unico.

Tab. 2.31 – Comuni di Formignana, Tresigallo e Comune Unico -Dati SIOPE- Indicatori di bilancio – Anno 2016

	FORMIGNANA	TRESIGALLO	COMUNE UNICO
Autonomia finanziaria	94%	94%	94%
Autonomia impositiva	80%	71%	75%
Autonomia tariffaria propria	14%	22%	19%
Pressione tributaria	€ 519,66	€ 498,10	€ 506,32
Dipendenza dai trasferimenti	6%	6%	6%
Equilibrio della parte corrente	0,98	1,11	1,06
Rigidità della spesa	32%	39%	37%
Spese per il personale	21%	27%	25%
Rimborso prestiti	5%	6%	6%
Investimenti	23%	20%	21%
Spese correnti pro capite	€ 663,12	€ 630,67	€ 643,04
Spese in conto capitale pro capite	€ 154,45	€ 124,01	€ 135,61

3. Gli effetti della fusione

In questa sezione dello Studio sono presentati in maniera esaustiva gli effetti della fusione in relazione, essenzialmente, alla riorganizzazione delle strutture comunali e al bilancio del nuovo ente.

Rispetto alla **parte organizzativa** in questa parte dello studio verranno analizzati i singoli servizi dal punto di vista delle attività svolte e delle relative risorse assorbite al fine di giungere ad una proposta di dimensionamento degli organici del nuovo Ente ed evidenziare, se possibili, eventuali recuperi di personale a seguito della razionalizzazione delle strutture.

Oltre a questo, verranno fatte una serie di proposte riguardanti l'erogazione dei servizi o l'organizzazione di alcuni uffici principalmente coinvolti nello sviluppo del nuovo Ente considerando la natura che dovrà avere, ovvero quella di un Ente "nuovo" rispetto ad oggi.

Relativamente agli **ambiti prettamente economici** sono riportate le stime relative all'incentivazione economica per la fusione in oggetto da parte dello Stato e della Regione Emilia Romagna, alcune ipotesi di allineamento di imposte e tasse, gli effetti relativi alla modifica dei trasferimenti statali (FSC) e le stime di altri risparmi diretti.

L'individuazione puntuale degli effetti della fusione tra i due Enti in termini di impatti sull'evoluzione del tessuto economico o, ancor più, sulle attività formative per l'avviamento al lavoro, allo stato attuale delle cose e in relazione ai dati raccolti, appaiono di difficile definizione, così come stime accurate del potenziale di crescita abitativo-urbanistica dell'ipotetico nuovo Comune.

∞

Prima di entrare nel dettaglio degli effetti sulla riorganizzazione, si precisa che questa parte del lavoro è stata redatta sulla base sia delle risultanze delle attività di analisi che dalle interlocuzioni intercorse con la Committenza e la Cittadinanza.

Tali sollecitazioni rappresentano un importante patrimonio di idee e spunti che dovrebbero trovare massima espressione in una **programmazione operativa ad hoc** che esula dagli aspetti di ottimizzazione dell'architettura istituzionale e che dovrebbe essere in capo agli amministratori dell'eventuale nuovo Ente.

Dal punto di vista dello studio di fattibilità invece, le interessanti ipotesi che sono emerse in termini di sviluppo del futuro del nuovo Ente si è cercato di tradurle in "**simulazioni**" – puramente indicative – **di nuova organizzazione dell'Ente e di impostazione del bilancio e in ipotesi di impegno delle risorse straordinarie.**

Gli effetti sulla riorganizzazione delle strutture comunali

Per poter definire quello che potrebbe essere il dimensionamento ottimale degli organici dei servizi, si è proceduto in maniera parametrica, andando cioè ad individuare anzitutto quali sono i volumi di attività dei prodotti principalmente gestiti dai singoli uffici e quante le risorse attualmente impegnate nel servizio preso in esame.



A quel punto si è effettuato un benchmark rispetto a 2 valori di riferimento:

- Il valore individuato nella banca dati che Maggioli si è costruita nel tempo a seguito dei lavori di analisi organizzativa
- Il valore medio individuato dal confronto tra i due Enti.

Il risultato è pertanto quella che – sulla base dei benchmark – potrebbe essere la corretta dotazione organica ideale del singolo servizio. Si evidenzia l'aggettivo "ideale", perché nulla vieta che le Amministrazioni possano considerare tale valore come indicativo ma non soddisfacente rispetto alla realtà.

Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: la Segreteria ed i Contratti

IL DIMENSIONAMENTO DELLA SEGRETERIA							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
PROTOCOLLO, SEGRETERIA, MESSI	Risorse totali	3,16	1,55	1,61			
	Risorse Segreteria (no protocollo)	2,11	0,98	1,13			
	N. delibere e determine	380	168	212			
	N. delibere e determine per addetti totali		171	188	478	329	1,16
	N° Giunte e Consigli	108	53	55			
	N° Giunte e Consigli per addetto		54	49	52	52	2,08
	N° notifiche (messi comunali)	428	110	318			
	N° notifiche per messo comunale		112	281	190	194	2,21
	N. pubblicazioni	1762	750	1012			
	N. pubblicazioni albo per addetti		765	896	836	837	2,11
	Risorse Protocollo + Centralino	1,05	0,57	0,48			
	N. protocolli in arrivo	11639	4997	6642			
	N. protocolli in arrivo/n. addetti		8767	13838	18592	21022	0,55
	Incidenza % su organico		12,0%	9,7%	9,9%	9,6%	2,54

La Segreteria attualmente impegna 3,16 FTE (di cui 1,05 FTE al Protocollo e Centralino).

Le risorse necessarie rispetto agli standard sono 1,89 FTE alla Segreteria e 0,55 FTE al Protocollo.

L'organico proposto è di 2,80 FTE, di cui 2,25 FTE alla Segreteria (comprensive di 0,30 per attività legata ai Contratti, che oggi impegnano 0,27 FTE) e 0,55 FTE al Protocollo.

Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: la Ragioneria e l'Economato

IL DIMENSIONAMENTO DEL FINANZIARIO							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
FINANZIARIO	Risorse totali	2,83	1,24	1,59			
	N. fatture	1442	599	843			
	N. fatture per addetto		483	530	625	664	2,17
	N. mandati + reversali	8079	3272	4807			
	N. mandati + reversali per addetto		2639	3023	2372	2218	3,64
	N. pareri su delibere	1238	511	727			
	N. pareri su delibere per addetto		412	457	440	442	2,80
	Spesa corrente	€ 4.607.387	€ 1.810.981	€ 2.796.406			
	Spesa investimenti	€ 969.197	€ 421.797	€ 547.401			
	Organico Ente (interni)	29,5	12,97	16,53			
	Incidenza % su organico Ente		9,6%	9,6%	9,4%	9,6%	2,84
	Spesa corrente + investimenti per addetto		€ 1.800.627	€ 2.103.023	€ 1.588.611	€ 1.467.540	3,80
	Spesa corrente + investimenti / numero fatture		€ 3.728	€ 3.967	€ 2.297	€ 3.072	

La Ragioneria impegna attualmente 2,83 FTE.

Le risorse necessarie rispetto agli standard sono tra 2,85 e 3,05 FTE.

L'organico proposto è pertanto di 3,00 – 3,20 FTE, comprensivo dell'Economato, che oggi impegna 0,31 FTE).



Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: i Tributi

IL DIMENSIONAMENTO DEI TRIBUTI							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
TRIBUTI	Risorse totali	1,86	0,98	0,88			
	N. F24	2107	886	1221			
	N. F24 per addetto		904		1858	2049	1,03
	Entrate tributarie	€ 2.290.583	€ 951.025	€ 1.339.558			
	Entrate tributarie per addetto		€ 970.434	€ 1.522.225	€ 1.364.077	€ 1.422.952	1,61
	N. dichiarazioni ICI/IMU/TASI	3113	1283	1830			
	N. dichiarazioni ICI/IMU/TASI per addetto		1309	2080	1087	1391	2,24
	N. accertamenti ICI/IMU/TASI	403	97	306			
	N. accertamenti ICI/IMU/TASI per addetto		99	348	285	306	1,32
	N° abitanti per addetti tributi		2787	5039	3195	2956	2,42

I Tributi impegnano attualmente 1,86 FTE.

Le risorse necessarie rispetto agli standard sono tra 1,73 ed 1,87 FTE.

Il dato è ovviamente da rapportare anche alle entrate tributarie, vero elemento rispetto al quale valutare la efficienza di un ufficio Tributi. Tuttavia, tale dato potrebbe essere viziato da uno scarso importo relativo alla riscossione, il che – inevitabilmente – potrebbe sottodimensionare l'organico (si incassa poco, quindi serve poco personale). Non ci potrebbe però essere ragionamento più sbagliato: se vi è una carenza di entrate è opportuno potenziare l'organico e – soprattutto – impostare un sistema più efficiente di riscossione, andando a rivedere processi, strumenti, analizzare dati ecc.

Sulla base di questa considerazione si propone quindi un organico più "robusto", suggerendo l'assegnazione di 2,30 – 2,50 FTE.

Tale irrobustimento è legato anche ad una ulteriore logica di miglioramento, ovvero la volontà di vedere l'attività del personale dell'ufficio in maniera più ampia, ossia intesa non solo come riscossione dei soli Tributi bensì di tutte le forme di entrata dell'Ente, per giungere alla creazione di uno "**Sportello Unico delle Entrate**".

La creazione di una struttura fortemente specializzata ed orientata all'accertamento di tutte le entrate (raccordando tutti i flussi di entrata in un unico punto) permette all'Ente di consolidare nel tempo il gettito e pertanto di fare una programmazione degli investimenti che sia coerente con quanto disponibile in cassa.

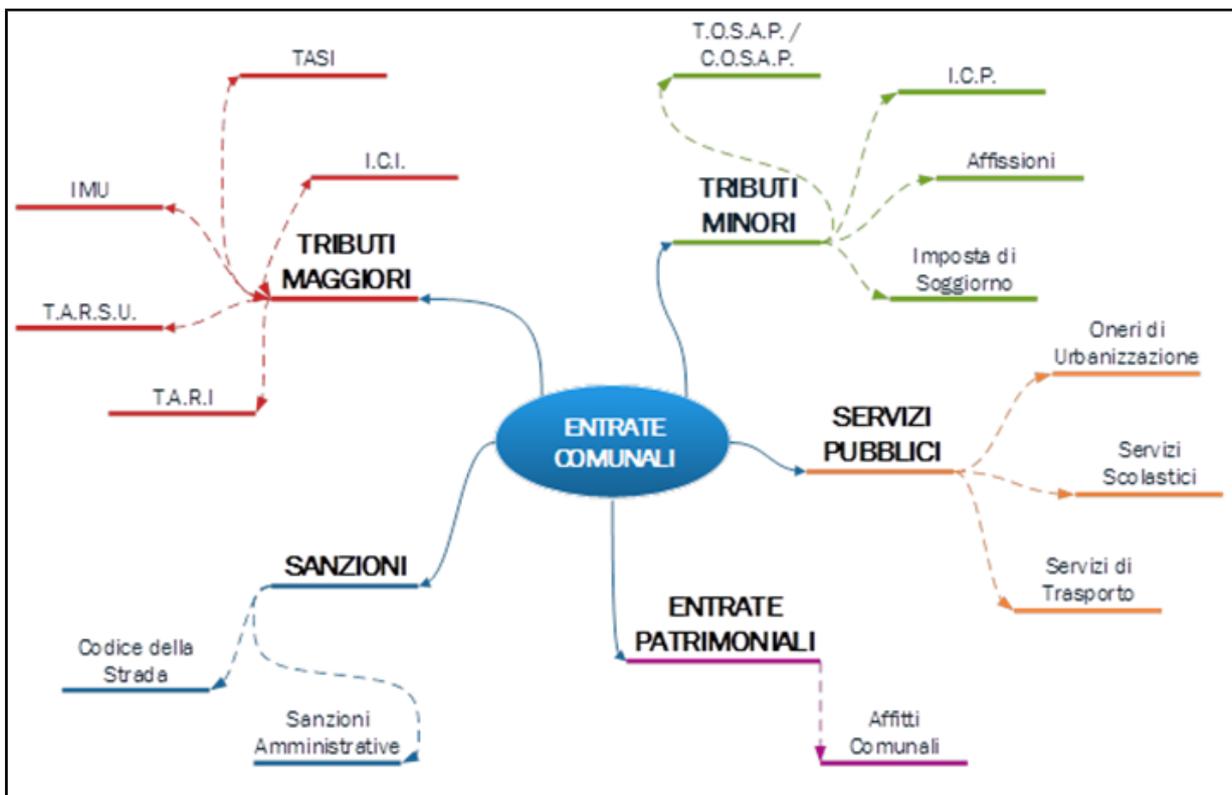
Non solo: qualora il nuovo Ente decidesse di utilizzare una parte dei contributi straordinari per coprire una eventuale riduzione della pressione fiscale (a seguito di politiche di maggior equità sociale, non di facile consenso..), sarebbe ancor più necessario garantire un costante presidio gettito di entrate al fine di garantire all’Ente il proprio sostentamento nel momento in cui tali contributi cesseranno allo scadere dei 10 anni.

L’Ufficio Tributi e la sua evoluzione in Ufficio Unico delle Entrate dell’Ente

Sarebbe quindi auspicabile un potenziamento dell’organico rispetto a quello attuale (anche fino a 3,00 FTE totali, con un incremento del 62% rispetto ad oggi) in una logica di continuo monitoraggio delle entrate ampliata anche a quei servizi che, essendo più orientati alla erogazione, sono meno strutturati per quello che riguarda il controllo dei corrispettivi di pagamento, con il conseguente rischio di creazione di sacche di non-riscosso.

Lo schema che segue evidenzia i numerosi tipi di entrate dell’Ente di cui solo una parte è soggetta nella maggior parte dei casi ad un monitoraggio puntuale, attività che l’Ufficio Unico delle Entrate invece andrebbe ad effettuare.

Fig. 3.1 – I diversi flussi di entrata dell’Ente Locale



Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: i Servizi Demografici

IL DIMENSIONAMENTO DEI DEMOGRAFICI							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
DEMOGRAFICI	Risorse totali demografici	3,79	1,63	2,16			
	Risorse Anagrafe	1,76	0,70	1,06			
	N. carte di identità	1118	363	755			
	N. carte di identità per addetto		519	712	584	491	2,28
	N. certificati	2833	1300	1533			
	N. certificati per addetto		1857	1446	1030	1341	2,11
	N. iscrizioni + variazioni anagrafiche	496	204	292			
	N. iscrizioni + variazioni anagrafiche per addetto		291	275	350	416	1,19
	N° abitanti per addetti anagrafe		3901	4183	4394	4511	1,59
	Risorse Stato Civile + Cimiteri	1,55	0,72	0,83			
	N. annotazioni	308	150	158			
	N. annotazioni per addetto		208	190	344	393	0,78
	N. atti di stato civile	239	83	156			
	N. atti di stato civile per addetto		115	188	185	218	1,10
	N. autorizzazioni cimiteriali	166	65	101			
	N. autorizzazioni cimiteriali per addetto		90	122	78	92	1,80
	N° abitanti per addetto stato civile		3793	5342	7690	8730	0,82
	Risorse Elettorale	0,48	0,21	0,27			
	N. variazioni, iscrizioni liste	663	187	476			
	N. variazioni, iscrizioni liste per addetto		890	1763	1624	1476	0,45
	N° tessere e certificati elettorali rilasciati	321	187	134			
	N° tessere e certificati rilasciati per addetto		890	496	1008	850	0,38
	N° abitanti per addetto elettorale		13005	16422	16665	17315	0,41

I Demografici impegnano attualmente 3,79 FTE.



Le risorse necessarie rispetto agli standard sono 3,35 FTE, mentre l'organico proposto è di 3,50 FTE.

E' altresì importante rilevare che i servizi Demografici rappresentano l'ossatura del nuovo sistema di accoglienza dei cittadini che molte amministrazioni (a prescindere dalle dimensioni) stanno adottando e denominato **Sportello Polivalente e Polifunzionale di Terza Generazione**⁵. Pertanto la dotazione organica prevista sarà ripartita tra front e back office.

A tali attività va poi aggiunto l'impegno di risorse destinato alle attività di Protocollo (in quanto lo Sportello rappresenta il punto unico di accesso fisico, telefonico e telematico all'Ente da parte del cittadino e delle imprese) e dei restanti servizi alla Persona (istruzione, cultura, sport, sociale ecc.).

Provando quindi ad ipotizzare un dimensionamento dello Sportello partendo non dai volumi di attività da gestire bensì dal numero di abitanti del Comune unico, questo è il risultato:

INFODESK: [(1,4 volte / anno * 5 minuti) * 7.165 abitanti] = 0,54 FTE

SPORTELLO: [(1,4 volte / anno * 20 minuti) * 7.165 abitanti] = 2,16 FTE

TOTALE: 2,70 FTE

PROPOSTA: 3,50 FTE (2,30 – 2,50 FTE in front a rotazione e 1,00 – 1,20 in back a rotazione).

⁵ Si veda più avanti il paragrafo ad esso dedicato.

Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: Pubblica Istruzione, Cultura, Sport, Sociale

IL DIMENSIONAMENTO DEI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
PUBBLICA ISTRUZIONE, CULTURA, SPORT e SOCIALE	Risorse totali Pubblica Istruzione (solo Amm.vi)	1,76	0,45	1,31			
	N° domande iscrizione asili nido	0					
	N° domande iscrizione asili nido per addetto				142	142	0,00
	N. domande refezione scolastica	180	50	130			
	N. domande refezione scolastica per addetto		111	99	177	205	1,02
	N. domande trasporto scolastico	112	37	75			
	N. domande trasporto scolastico per addetto		82	57	151	178	0,74
	Risorse totali Cultura + Sport (solo Amm.vi)	0,51	0,18	0,33			
	N° contributi per iniziative culturali, volontariato, sport	0					
	N° contributi per iniziative culturali, volontariato, sport per addetto				34	34	0,00
	N° concessioni utilizzo strutture comunali	65	N.D.	65			
	N° concessioni utilizzo strutture comunali per addetto		N.D.	197	92	145	0,71
	N° iniziative culturali e sportive	114	15	99			
	N° iniziative culturali e sportive per addetto		83	300	105	149	1,09
	N° abitanti per addetto (no educatori, cuoche ecc.)				7768	7768	0,92
	Risorse totali Sociale (A.S. + Amm.vi)	1,95	0,99	0,96			
	Amm.vi / A.S.				0,6	0,6	
	N° abitanti / Amm.vi + A.S.				4869	4869	1,47
	N° Assistenti Sociali	0					
	N° abitanti per Assistente Sociale				8427	6600	1,09



I due Enti attualmente esternalizzano l'equivalente di 2,17 FTE per la Refezione Scolastica: si consiglia di mantenere l'esternalizzazione eventualmente cercando di ottenere una riduzione del costo almeno del 5% in caso di fusione e con l'affidamento con una unica procedura.

I due Enti esternalizzano anche l'equivalente di 1,92 FTE per il Trasporto Scolastico: anche in questo caso si consiglia di mantenere l'esternalizzazione ma di giungere, in caso di fusione, ad una unica gara di appalto, con riduzione almeno del 5% dei costi.

La Pubblica Istruzione, la Cultura, lo Sport ed il Sociale impegnano attualmente 4,22 FTE per **attività amministrative**.

Le risorse necessarie rispetto agli standard per le attività amministrative sono 2,18 FTE, mentre l'organico proposto è di 3,00 FTE, da integrare eventualmente con il personale dei Servizi Demografici, sia per le attività di front office (allo Sportello) che di back office.

Il Sociale come detto è dato in gestione all'Unione e rispetto agli standard il numero adeguato di Assistenti Sociali da dedicare ad una popolazione quale quella dell'ipotetico nuovo Comune dovrebbe essere pari a circa 1,10 – 1,30 FTE.

Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: la Biblioteca

IL DIMENSIONAMENTO DELLA BIBLIOTECA							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
BIBLIOTECA	<i>Risorse totali</i>	<i>1,45</i>	<i>0,57</i>	<i>0,88</i>			
	N° prestiti	15062	3891	11171			
	N° prestiti per addetti totali		6826	12694	12199	13012	1,16
	N° libri acquistati	947	365	582			
	N° libri acquistati per addetti totali		640	661	873	947	1,00
	N° presenze	19986	5186	14800			
	N° presenze per addetti totali		9098	16818	8520	13784	1,45
	N° prestiti per abitanti		1,4	2,5	2,3	2,4	16889

Le due biblioteche impegnano 1,45 FTE (per la parte di Tresigallo sono tutte risorse esterne).

I dati registrati restituiscono uno scenario tale per cui parrebbero necessaria solo 1,20 FTE.

Tuttavia, poiché si ritiene che la Biblioteca sia uno spazio che va valorizzato e considerando che Tresigallo oggi impegnani 65.000 Euro in risorse esterne per tenere il servizio attivo, si consiglia di valutare la possibilità di estendere anche a Formignana la gestione externalizzata o affidarla ad associazioni di volontariato (anziani, studenti ecc.), mantenendo all'interno del nuovo Ente invece l'attività di gestione amministrativa, programmazione di iniziative, promozione delle strutture ecc. (e da incardinare nella struttura amministrativa che gestisce Demografici, Istruzione, Cultura ecc.), attività che potrebbe essere gestita da una delle risorse che si occupano dei servizi alla persona e visti in precedenza. Tale risorsa dovrebbe gestire sia l'attività amministrativa che il supporto al front office delle Biblioteche, in particolare in caso di assenze.

L'apertura attuale delle due strutture è di 46 ore sulle due sedi (l'equivalente di 0,56 FTE a Formignana e 0,72 FTE a Tresigallo):

		LU		MA		ME		GIO		VE		SA		TOTALE
		M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	
Biblioteca	FORMIGNANA		4		4		4	4			4			20
	TRESIGALLO			4	3,5	4	3,5		3,5		3,5	4		26

L'ideale sarebbe omogeneizzare gli orari di apertura ma soprattutto, se possibile, ampliarli almeno fino a 48 ore di apertura totale sulle due sedi (24 ore + 24 ore) utilizzando volontari/cooperative ecc..

E' di natura strettamente politica poi la decisione su come distribuire gli orari di apertura tra mattina e pomeriggio, decisione da prendere sulla base dell'analisi dei flussi di utenza attuali: se per esempio al mattino vanno pochi utenti (gli studenti vanno a scuola) valutare se tenere aperto e fare aperture straordinarie nel caso di visite di scolaresche o progetti specifici.



Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: il Servizio Edilizia

IL DIMENSIONAMENTO DELL'AMBIENTE E DELLO SVILUPPO ECONOMICO						
PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
	7.165	2.731	4.434			
<i>N° addetti Ambiente</i>	<i>1,19</i>	<i>0,35</i>	<i>0,84</i>			
N° abitanti per addetto		7803	5279	10978	12209	0,59
N° sopralluoghi e verifiche	500	100	400			
N° sopralluoghi e verifiche per addetto		286	476	130	318	1,57
N° esposti	6	1	5			
N° esposti per addetti totali		3	6	7	6	1,00
N° autorizzazioni + pareri ambientali	2	2	N.D.			
N° autorizzazioni + pareri ambientali per addetto		6	N.D.	13	9	0,22
N° sanzioni ed ordinanze	19	4	15			
N° sanzioni ed ordinanze per addetto		11	18	9	14	1,36
<i>N° addetti Sviluppo Economico</i>	<i>0,34</i>	<i>0,09</i>	<i>0,25</i>			
Pratiche SUAP (Scia e Comunicazioni)	0	N.D.	N.D.			
Pratiche SUAP (Scia e Comunicazioni) per addetto				31	31	0,00
Pratiche SUAP (procedimenti ordinari)	0	N.D.	N.D.			
Pratiche SUAP (procedimenti ordinari per addetto)				12	12	0,00
Autorizzazioni spettacolo viaggiante	106	8	98			
Autorizzazioni spettacolo viaggiante per addetto		89	392	128	184	0,58
Organizzazione e gestione mercati settimanali e fiere (n° banchi)	72	24	48			
Organizzazione e gestione mercati settimanali e fiere (n° banchi) per addetto		267	192	141	300	0,24

**FUNZIONE
AMBIENTE E
SVILUPPO
ECONOMICO**

L'Edilizia e l'Urbanistica, così come gran parte delle Attività Produttive sono gestite attualmente dall'Unione.

Pertanto le risorse impegnate si occupano principalmente di Ambiente e di qualche procedimento legato allo Sviluppo Economico che non viene gestito dal SUAP (spettacoli viaggianti, gestione mercati settimanali e fiere ecc.).

Le risorse attualmente impiegate per questo tipo di attività sono 1,53 FTE (di cui 1,19 FTE all' Ambiente e 0,34 FTE allo Sviluppo Economico) mentre quelle necessarie rispetto agli standard sono 0,40 FTE per lo Sviluppo Economico e 0,95 FTE per l' Ambiente.

La proposta è quella di destinare 0,50 FTE di Amministrativi per entrambi i servizi oltre ad 1,00 FTE Tecnico per l' Ambiente.

In generale, sia l' Edilizia che le Attività Economiche (con annesso l' Ambiente) dovrebbero essere il terminale operativo a fronte dell' attuazione di politiche che vadano a **valorizzare la natura produttiva e commerciale del territorio**, con l' introduzione di incentivi fiscali (riduzione o eliminazione della tassazione) per imprese che si insediano nel territorio e garantiscono una occupazione minima di persone residenti nel territorio, oppure che garantiscono l' assunzione di particolari categorie di lavoratori (under-30, donne ecc.), oppure abbiano una dimensione minima (o come dipendenti o come superficie), ovviamente per uno specifico periodo temporale (uno-tre-cinque anni ecc.)

Le risorse Comunitarie per lo sviluppo del nuovo Ente e del suo territorio

Il nuovo Ente dovrà da subito pensare ad attirare giovani, imprese ed eventualmente anche turisti (l' Italia ha praticamente in ogni città, paese o borgo patrimoni storici e culturali che sono solo da valorizzare).

La Regione Emilia Romagna dal canto suo è l' Ente che gestisce le risorse economiche dell' Unione Europea destinate a diversi ambiti, quali:

- Imprenditoria giovanile (neo-imprese, start up ecc.)
- Piccola e Media Impresa (innovazione tecnologica ecc.)
- Agricoltura (fondi per lo sviluppo rurale)
- Turismo
- Pubblica Amministrazione (informatizzazione e digitalizzazione, banda larga ecc.)

Pertanto è importante che il nuovo Ente inizi a **ragionare in ottica progettuale**, ovvero a portare avanti progetti di respiro più ampio (oggi non possibile perché gli uffici sono concentrati sul quotidiano) grazie anche ai contributi che possono arrivare dalla Comunità Europea attraverso la Regione Emilia Romagna, che ne amministra le risorse.

Per questo si può valutare di innestare un ulteriore risorsa destinata proprio allo sviluppo e valorizzazione del territorio in tutte le sue forme (progettualità europea, relazione con gli Enti limitrofi ecc.) e che si occupi prevalentemente di monitorare i bandi regionali sugli Assi del POR 2014-2020 e che rappresentino una possibile ulteriore fonte di entrata per l' Ente finalizzata alla erogazione di nuovi servizi o a supportare determinate categorie di cittadini.

Il dimensionamento degli organici del futuro Comune unico: i Lavori Pubblici e le Manutenzioni

IL DIMENSIONAMENTO DEI LAVORI PUBBLICI							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
LAVORI PUBBLICI	<i>N° tecnici + amm.vi (no operai)</i>	4,31	1,65	2,66			
	Valore impegnato anno per lavori pubblici	€ 1.158.215	€ 487.691	€ 670.524			
	Valore impegnato per addetto (no operai)		€ 295.570	€ 252.077	€ 250.426	€ 242.627	4,77
	N. progettazioni INTERNE lavori pubblici	6	4	2			
	N. progettazioni INTERNE per addetto (no operai)		2	1	2,9	3,4	1,76
	N. progettazioni ESTERNE	9	5	4			
	Direzioni lavori INTERNE	4	2	2			
	Direzioni lavori INTERNE per addetto		1	1	1	1	3,08
	Direzioni lavori ESTERNE	6	1	5			
	N° fatture liquidate	331	125	206			
	N° fatture liquidate per addetto (no operai)		76	77	80	82	4,04

I Lavori Pubblici impegnano attualmente 4,31 FTE in attività di progettazione ed amministrative, cui si aggiunge l'equivalente di altrettante 4,31 FTE da esternalizzazione del servizio di progettazione e direzione lavori da parte del Comune di Tresigallo, per un totale di 8,62 FTE.

Le risorse necessarie rispetto agli standard sono 3,41 FTE, mentre l'organico proposto è di 3,00 FTE Tecnici ed il supporto di 1,00 FTE amministrativo, eliminando l'esternalizzazione del servizio di progettazione opere pubbliche.

IL DIMENSIONAMENTO DELLE MANUTENZIONI							
FUNZIONE	PARAMETRI	TOTALE	FORMIGNANA	TRESIGALLO	MEDIA	RIF.	ORGANICO IPOTETICO
		7.165	2.731	4.434			
MANUTENZIONI	N° addetti (operai)	7,00	3,00	4,00			
	N° interventi di manutenzione su strade, edifici ecc.	980	630	350			
	N° interventi di manutenzione per addetto		210	88	143	140	7,00
	Supporto a organizzazione fiere e manifestazioni	266	215	51			
	N. fiere e manifestazioni per addetto		72	13	39	36	7,42
	N° mezzi ed auto del Comune	13	6	7			
	N° mezzi ed auto del Comune per addetto		2	2	3	4	3,53
	N° segnalazioni (illuminazione, cimiteri, strade ecc.)	450	200	250			
	N° segnalazioni per addetto		67	63	131	153	2,94
	Kmq di territorio da mantenere	43,05	22,43	20,62			
	Kmq di territorio da mantenere/addetto		7,48	5,16	9,10	7,20	5,98

Le Manutenzioni invece impegnano 7,00 FTE di figure specializzate (7 operai) che rappresentano una forza lavoro coerente con il territorio da mantenere.

A questa si aggiunge la forza lavoro equivalente determinata dal valore delle esternalizzazioni (circa 3,52 FTE), che si consiglia di mantenere.

Pur rappresentando personale i cui servizi potrebbero essere acquistati esternamente, è opportuno continuare a mantenere una piccola squadra di operai per il pronto intervento nella dotazione organica dell'Ente. Pertanto, anche in caso di pensionamento, non è scorretto pensare ad acquisire nuovamente una figura equivalente a quella collocata a riposo.



Quadro dei recuperi

La tabella che segue sintetizza il quadro appena esposto ed evidenzia gli eventuali margini di recupero in termini di risorse umane (che si attesta circa attorno ad un 9%) sulla base di un dimensionamento proposto che si pone al massimo dell'efficienza.

Questo significa che per ottenere tali recuperi di efficienza è necessario impostare una struttura operativa orientata a rivedere i propri processi ed attuare soluzioni organizzative (quali per esempio lo sportello polivalente e polifunzionale) che aiutino l'Ente a ottimizzare l'impiego delle proprie risorse.

I RECUPERI DI EFFICIENZA DEL NUOVO ENTE					
Macro Area	FUNZIONE	Impegno attuale (in FTE)	Impegno proposto (in FTE)	Differenza in FTE	Recupero (in %)
AFFARI INTERNI	Segreteria	3,16	2,80	-0,63	-18%
	Contratti	0,27			
AFFARI FINANZIARI E TRIBUTI	Finanziario	2,83	3,00	-0,14	-4%
	Economato	0,31			
	Tributi	1,86	2,50	0,64	34%
SERVIZI AL CITTADINO	Demografici	3,79	6,50	-2,11	-25%
	Servizi Scolastici, Sport, Cultura	2,27			
	Biblioteca	0,60			
	Sociale	1,95			
SERVIZI AL TERRITORIO	Commercio	0,34	1,50	-0,03	-2%
	Ambiente	1,19			
OPERE PUBBLICHE E MANUTENZIONE	Lavori Pubblici	4,31	11,00	-0,31	-3%
	Manutenzioni	7,00			
Totale		29,88	27,30	-2,58	-9%

Pertanto, una corretta redistribuzione del personale unita ad una innovativa organizzazione delle attività mediante l'adozione di soluzioni organizzative adeguate, può permettere al nuovo Ente di poter erogare servizi con maggiore ampiezza oraria (si vedano i servizi al Cittadino), rafforzare servizi chiave per le entrate dell'Ente (Tributi), avviare nuovi servizi od orientare quelli esistenti verso le direttive di sviluppo che si vorrà dare (attrattività produttiva, orientamento alla progettazione comunitaria, turismo ecc.).

La nuova struttura del Comune Unico

I criteri organizzativi da adottare per definire la struttura del Comune Unico sono i seguenti:

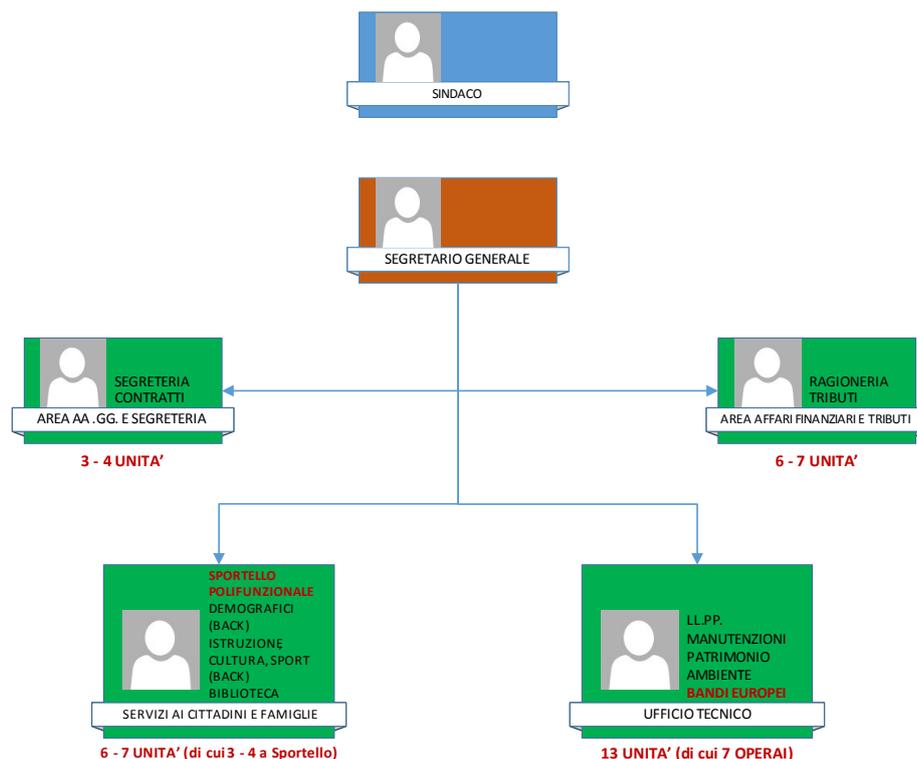
- Accorpamento dei processi
- Struttura “piatta e corta” ovvero con pochi livelli gerarchici e poca frammentazione in settori
- Unico front-line professionale per cittadini ed imprese
- Efficientamento della struttura (orientamento alla spending review)
- Rafforzamento della capacità di acquisizione di risorse economiche (esempio progettazione europea)
- Sviluppo di nuove funzioni: organizzazione, sistemi informativi, sviluppo risorse umane, controllo di gestione ecc.

Le linee generali di intervento da perseguire sono pertanto le seguenti:

- Creare le due aree con le attività di mantenimento (Segreteria e Servizi Finanziari, i quali hanno al loro interno i Tributi) ed assegnare a ciascuna di esse una Posizione Organizzativa
- Unificare Servizi Demografici, Servizi Scolastici, Servizi Sociali, Cultura e Biblioteca e giungere alla creazione dello Sportello Polivalente (a cui dovrà essere assegnata una Posizione Organizzativa apposita)
- Creare un Settore Tecnico che si occupi anche di Sviluppo Territoriale (Bandi Europei, Turismo ecc.), oltre che di Opere Pubbliche (che potrebbero avere un incremento di attività a seguito dei contributi straordinari), Manutenzioni e Patrimonio, il quale oltre ad occuparsi della sua manutenzione, dovrebbe avere compiti di valutazione strategica e valorizzazione economica, quindi in stretto contatto con l'Area Finanziaria
- Il numero di Posizioni Organizzative scende da 5 a 4, quindi se esistono le condizioni dovrebbe essere revocata la titolarità di tale ruolo ad una delle risorse che attualmente la detengono. Altrimenti si può anche salvaguardare la titolarità, ma almeno si cerchi di evitare di “spaccare” la struttura in altrettanti settori, creando inefficienza.



Fig. 3.2 – Proposta su criteri “di base” – Comuni di Formignana e Tresigallo



Come detto in precedenza, le dimensioni del nuovo Ente sono tali per cui non risulterebbe necessario aggregare ulteriormente i settori.

Tuttavia si potrebbe adottare una ulteriore soluzione che andrebbe a ridurre ancor di più il frazionamento della struttura, accorpando i servizi che si occupano delle **Attività di mantenimento (Segreteria e Finanziario)**. In questo caso l'efficienza si otterrebbe dalla razionalizzazione delle figure amministrative che si occupano dei servizi interni (in particolare Affari Generali e Servizi Finanziari).

Si ribadisce comunque che si tratta di una soluzione sicuramente orientata allo snellimento della struttura, ma che nel caso di Formignana e Tresigallo pare non essere necessaria.

Gli effetti sul bilancio del nuovo ente e alcune ipotesi di utilizzo delle risorse aggiuntive

Il Decreto del Ministero dell'Interno del 27 giugno 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 157 del 7 luglio 2017, ha stabilito una importante novità nelle modalità e nei criteri di attribuzione del fondo nazionale dedicato alle Fusioni di Comuni:

- *“Dall'anno 2017”, ai comuni oggetto di Fusione, “per un periodo massimo di dieci anni, spetta un contributo straordinario commisurato al 50 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, ed in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 2 milioni di euro” (tale valore lo scorso anno era al 40%).*

In base alle indicazioni della Regione Emilia-Romagna, l'ammontare dei contributi di Stato e Regione nei 10 anni successivi all'istituzione del Comune Unico sarà pari a 10.171.786 euro, di cui un 7% a carico della Regione e il restante 93% dello Stato. Il contributo annuale, di conseguenza, sarà pari al 24% delle spese correnti complessive dei due Enti.

Inoltre, in base alla Bozza della Legge di Bilancio 2018, presentata il 18 ottobre 2017, la contribuzione alle fusioni da parte dello Stato dovrebbe essere calcolata sul 60% dei trasferimenti erariali del 2010 e non più sul 50%. Ciò comporterebbe un incremento dell'ammontare dei contributi complessivi per i Comuni di Formignana e Tresigallo del 18,7% ovvero il contributo totale sarebbe di 12.071.357 euro.

L'ammontare delle risorse ottenibili in caso di fusione rappresenta, specie in una fase storica come quella attuale che ha visto diminuire progressivamente le risorse a disposizione per gli Enti Locali, un'ottima occasione per il raggiungimento di specifici obiettivi, i quali, naturalmente, sono demandati agli organi di governo del territorio e debbono tener conto di elementi naturalmente non monetari.

In questa sede, pertanto, si ci limiterà ad individuare alcune delle possibili ipotesi di utilizzo di tali risorse.

Fermo restando che il processo di fusione porta con sé una ottimizzazione delle risorse economiche ed umane, come evidenziato nell'analisi organizzativa, è naturale che esistano determinati ambiti di azione che hanno a che fare con il miglioramento di determinati servizi ed opere pubbliche, la realizzazione di nuovi servizi ed opere pubbliche, nonché la diminuzione dei costi per il cittadino di alcuni servizi e/o la riduzione del carico fiscale.

Proprio su quest'ultimo aspetto è stato operato il seguente approfondimento.

Come emerge dai dati del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (tabb. 3.3 e 3.4), vi è un perfetto allineamento delle aliquote di IMU e Addizionale IRPEF nei due Enti coinvolti nel processo di fusioni, di conseguenza non è necessaria alcuna omogeneizzazione.



Tab. 3.3 – Aliquote IMU – Anno 2017 - Comuni di Formignana e Tresigallo

	FORMIGNANA		TRESIGALLO	
	IMU	TASI	IMU	TASI
Abitazione a disposizione (CD seconde case)	10,6‰	-	10,6‰	-
Abitazione principale A1, A8, A9	5‰	-	5‰	-
Altri fabbricati	10,6‰	-	10,6‰	-
Fabbricati rurali strumentali di cui all'art. 13, comma 8, del D.L. n. 201/2011(non soggetti ad IMU)	-	1‰		1‰
Aree fabbricabili	10,6‰	-	10,6‰	-
Enti senza scopo di lucro (non esenti)	10,6‰	-	10,6‰	-
Fabbricati di categoria D (utilizzati da istituti di credito)	10,6‰	-	10,6‰	-
Immobili di categoria C1, C3 e D	10,6‰	-	10,6‰	-
Terreni agricoli non esenti a norma del comma 13 della Legge 2015, n. 208	10,6‰	-	10,6‰	-

Tab. 3.4– Aliquote Addizionale IRPEF – Anno 2017 - Comuni di Formignana e Tresigallo

	FORMIGNANA	TRESIGALLO
Aliquota unica	0,8%	0,8%

Fermo restando che le opzioni di modifica delle aliquote possono essere tra loro molto diverse e che tali scelte spettano naturalmente agli amministratori locali dell'ipotetico Comune Unico, di seguito si propone una rimodulazione del sistema di aliquote dell'addizionale IRPEF e relativa simulazione dell'ordine di grandezza dei risparmi fiscali per i cittadini/minor gettito per i Comuni.

L'idea alla base di tale simulazione è quella di una riduzione di questo specifico carico fiscale per le classi meno abbienti, introducendo una fascia di esenzione al di sotto dei 10.000 euro annui e scaglioni progressivi.



Tab. 3.5 – Aliquote addizionale IRPEF – Anno 2018 – Ipotesi Comune Unico

	COMUNE UNICO
< di 10.000 euro	esenti
da 10.000,01 a 15.000 euro	0,60%
da 15.000,01 a 28.000 euro	0,65%
da 28.000,01 a 55.000 euro	0,70%
da 55.000,01 a 75.000 euro	0,75%
> di 75.000 euro	0,80%

L'introduzione di un siffatto sistema di aliquote comporterebbe innanzitutto l'eliminazione di questo specifico carico fiscale per la popolazione meno abbiente di entrambi i Comuni ed una riduzione dello stesso per i redditi compresi tra 10.000,01 euro e 75.000 euro, lasciando invariata l'aliquota attuale per i redditi superiori a quest'ultima soglia.

La riduzione di gettito ipotizzata in tabella 3.5 si traduce in circa 170.000 euro annui in meno per il complesso delle popolazioni interessate dall'intervento di rimodulazione. Chiaramente un'operazione di questo tipo dovrà tener conto della sostenibilità nel tempo, anche al di là dell'orizzonte temporale delle contribuzioni ottenibili in caso di fusione.

Relativamente al Fondo di solidarietà comunale, per avere una valutazione prospettica, si tenga presente che, per quanto concerne la quota di riparto storico, nel calcolo del Fondo di Solidarietà Comunale dei comuni oggetto di fusione, le variabili storiche (risorse storiche di riferimento, gettito standard Imu/Tasi e tagli) sono considerate come somma algebrica dei valori dei singoli comuni facenti parte della fusione stessa. Dunque, entrare nel calcolo come singolo ente o come fusione di più enti non produce effetti differenti. La stessa cosa dicasi per le variabili che compongono il riparto perequativo (fabbisogni e capacità fiscale standard). Infatti, anch'esse nel caso di comuni nati da fusione sono calcolate come somma dei valori dei singoli comuni componenti. Il Comune Unico, invece, può avere effetti diversi per quanto riguarda l'applicazione di correttivi, sia interni che esterni, alla perequazione a seconda dell'impatto che quest'ultima ha su ciascuno dei comuni. Infine, in merito alla stima dei fabbisogni e della componente c.d. "residuale" della capacità fiscale, determinati entrambi attraverso stime econometriche, non è possibile verificare a priori gli effettivi vantaggi/svantaggi nell'essere considerati come aggregato o meno ai fini dell'analisi statistica. Allo stato attuale delle cose, quindi, utilizzando lo strumento di calcolo del fondo di solidarietà comunale per la predisposizione del bilancio 2017, il FSC dell'ipotetico Comune Unico dovrebbe risultare positivo e pari a poco più di 1,5 milioni di euro.

Un altro aspetto che verrebbe modificato dal compimento del processo di fusione attiene sicuramente agli emolumenti degli amministratori. Sulla base dei dati forniti dai due Enti, l'ammontare complessivo delle indennità di carica degli amministratori e dei gettoni di presenza dei consiglieri è inferiore ai 50.000 euro annui.

Come evidenziato in precedenza, al primo gennaio 2017, si contano 2.731 abitanti a Formignana e 4.434 a Tresigallo per un totale di 7.165 abitanti nell'ipotetico Comune Unico; ciò sta a significare che il "nuovo" comune "entrerebbe" nella fascia dei Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti e, di

conseguenza, si avrebbe un incremento degli emolumenti rispetto ai due Enti presi singolarmente. Questi aumenti, tuttavia, verrebbero più che compensati dal risparmio derivante dall'eliminazione degli emolumenti relativi ad un Ente, determinando un risparmio quantificabile in poco meno di 20.000 euro annui.

Da ultimo si segnala che l'implementazione del processo di fusione potrebbe essere un'utile occasione per rivedere le posizioni debitorie dei due enti.

Tab. 3.6 – Comuni di Formignana e Tresigallo– Anno 2016 –

Interessi passivi e rimborso mutui

	FORMIGNANA	TRESIGALLO
Interessi passivi a CDP - gestione Tesoro	6.220,61	45.412,42
Interessi passivi a CDP - gestione CDP spa	88.504,15	123.515,48
Interessi passivi ad enti del settore pubblico per finanziamenti a medio-lungo	3.894,79	0,00
Totale interessi passivi	98.619,55	168.927,90
Rimborso mutui a CDP - gestione Tesoro	36.786,01	132.846,72
Rimborso mutui a CDP - gestione CDP spa	135.059,03	324.090,62
Rimborso mutui e prestiti ad enti del settore pubblico	22.507,38	0,00
Totale rimborso mutui	194.352,42	456.937,34
Totale Interessi passivi e rimborso mutui	292.971,97	625.865,24

E' verosimile supporre che si possa pervenire, tramite quota parte delle risorse liberate dal processo di fusione, all'estinzione anticipata di alcuni mutui o, quantomeno, alla rinegoziazione di parte di essi.

Gli effetti sull'offerta di servizi pubblici

Il miglioramento nella erogazione dei servizi

Come detto più volte nel corso dello studio, si prevede di creare un innovativo sistema di accoglienza per i cittadini, in cui andare a convogliare tutte le richieste riguardanti servizi demografici, istruzione, sociale ecc., sul modello di uno Sportello Polivalente.

Gli obiettivi dello Sportello Polivalente evoluto quale quello proposto sono i seguenti:

- realizzare il punto unico di contatto con i cittadini (fisico, telefonico, telematico) distribuito sulle due sedi
- unificare le professionalità relazionali di contatto con il pubblico
- semplificare il rapporto con i cittadini
- ridurre le attività a non valore.

Le sue caratteristiche invece sono:

- chiudere direttamente le risposte al cittadino
- operare con la logica della pluricanalità: accesso fisico diretto, accesso telefonico, accesso telematico, accesso cartaceo via posta
- offrire più alternative di fruizione (orario prolungato con preserale, sabato mattina)
- presentarsi gradevole e funzionale
- essere differenziato per segmenti omogenei di fruitori (es. imprese, cittadini,...)
- innovare profondamente il rapporto con i cittadini.

Fig. 3.7 – Modello organizzativo di Sportello Polivalente e Polifunzionale

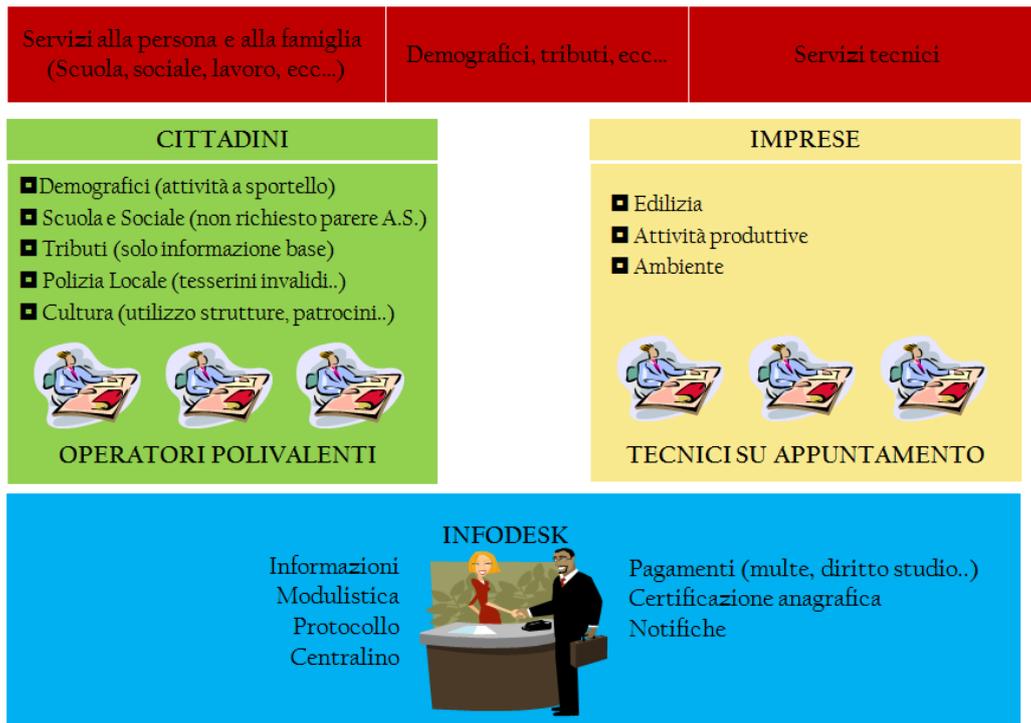


Fig. 3.8 – I ruoli dello Sportello Polivalente e Polifunzionale

RUOLO	
INFODESK	Ascoltare i bisogni e le Dare informazioni ger Distribuire e controlla Chiudere le pratiche Rispondere alle doma Protocollare le pratch Gestire l'accesso infor Consegnare e ritirare Gestire le segnalazioni

Rispetto alla realtà del nuovo Comune che potrebbe nascere dalla fusione di Formignana e Tresigallo, si riporta una proposta di orario di apertura che evidenzia il miglioramento che è possibile ottenere in termini di nastro orario di apertura.

La potenzialità dello Sportello è pari a 4 addetti, 6 ore al giorno per 6 giorni a settimana ovvero 24 giorni a settimana (144 ore/settimana).

Una ipotesi percorribile vede l'apertura alternata sulle 2 sedi di Formignana e Tresigallo 6 giorni alla settimana per attività di front line destinate ai cittadini (72 ore/settimana massimo di apertura) mentre il restante 50% viene destinato ad attività di back office.

Attualmente però non si guarda più tanto al numero di ore di apertura settimanali (a seguito della spending review gli Enti non dispongono più di molto personale da poter turnare) quanto all'apertura seguendo quelle che sono le necessità degli utenti (aperture in pausa pranzo per chi ha attività commerciali che chiudono, aperture fino al tardo pomeriggio per chi è pendolare, aperture il sabato mattina per chi lavora fuori città ecc.).

Pertanto, alcune proposte di orario pensate con questa logica potrebbero essere le seguenti (a titolo meramente esemplificativo):

Fig. 3.9 – Quattro diverse ipotesi di orario di apertura dello Sportello

69 ore (+37%)	TRESIGALLO		FORMIGNANA	
LUNEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30	8.30 - 13.30	
MARTEDI'	8.30 - 13.30			14.30 - 18.30
MERCOLEDI'	8.30 - 13.30		8.30 - 13.30	14.30 - 18.30
GIOVEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30	8.30 - 13.30	
VENERDI'	8.30 - 13.30		8.30 - 13.30	
SABATO	8.30 - 12.30		8.30 - 12.30	

60 ore (+19%)	TRESIGALLO		FORMIGNANA	
LUNEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30	8.30 - 13.30	
MARTEDI'	8.30 - 13.30			8.30 - 13.30
MERCOLEDI'	8.30 - 13.30		8.30 - 13.30	14.30 - 18.30
GIOVEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30	8.30 - 13.30	
VENERDI'	8.30 - 13.30			
SABATO	8.30 - 12.30		8.30 - 12.30	

59 ore (+17%)	TRESIGALLO		FORMIGNANA	
LUNEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30		
MARTEDI'	8.30 - 13.30			14.30 - 18.30
MERCOLEDI'			8.30 - 13.30	14.30 - 18.30
GIOVEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30	8.30 - 13.30	
VENERDI'	8.30 - 13.30		8.30 - 13.30	
SABATO	8.30 - 12.30		8.30 - 12.30	

55 ore (+9%)	TRESIGALLO		FORMIGNANA	
LUNEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30		
MARTEDI'	8.30 - 13.30			14.30 - 18.30
MERCOLEDI'			8.30 - 13.30	14.30 - 18.30
GIOVEDI'	8.30 - 13.30	14.30 - 18.30	8.30 - 13.30	
VENERDI'	8.30 - 13.30		8.30 - 13.30	
SABATO	8.30 - 12.30			

Con questa soluzione, si passerebbe dalle 50,5 ore attuali dei Servizi Demografici (che sono lo sportello che sta aperto al pubblico maggiormente, vedi figura 3.15) a 55-69 ore di apertura al pubblico per tutti i servizi ai cittadini con un aumento del 9-37% della disponibilità oraria.

E' chiaro che l'orario andrà calibrato sulla base del flusso di utenti.

Fig. 3.10 – Gli attuali orari di apertura dei Servizi Demografici

		LU		MA		ME		GIO		VE		SA		TOTALE
		M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	
Demografici	FORMIGNANA	3,5	3	3,5		3,5		3,5	3	3,5				23,5
	TRESIGALLO	4,5		4,5		4,5		4,5		4,5		4,5		27

4. Le modalità di informazione ai cittadini

L'informazione ai cittadini riguardo al progetto di unificazione dei Comuni interessati

Di fronte ad una possibile fusione, solitamente si riscontrano su più territori varie perplessità spesso ricorrenti:

- **incremento delle tasse:** una preoccupazione ricorrente legata ai processi di fusione è l'idea che l'essere inglobato ad un Ente più grande possa comportare un aumento del carico fiscale per i cittadini dell'Ente "assorbito". Anche i cittadini dell'Ente che assorbe possono percepire tale rischio vedendo il più piccolo come un peso maggiormente bisognoso di più servizi che andranno incrementati e quindi pagati dalla collettività.
- **perdita del contatto diretto:** in contesti locali piccoli è frequente la conoscenza diretta tra il funzionario pubblico e il cittadino e questo garantisce un rapporto "più umano" e un'erogazione del servizio maggiormente personalizzata in quanto si conoscono bene i bisogni della propria utenza. In un contesto più grande e nuovo si può perdere tale relazione.
- **Perdita dell'identità locale:** spesso le fusioni sono viste come un'azione di "cannibalizzazione" da parte del grande verso il piccolo con la sensazione di perdere la propria identità locale (anche culturale come il nome, lo stemma,...)

La strategia di comunicazione alla cittadinanza è stata orientata a mitigare questi timori ricorrenti, ma soprattutto a considerare gli elementi di criticità emersi dagli incontri con gli stakeholders e dai questionari compilati, in quanto rappresentativi degli "umori" dei portatori di interesse.

Gli Enti, a studio ultimato, hanno organizzato due eventi di presentazione dello studio di fattibilità alla popolazione (l'11 ed il 18 dicembre) a cui sono stati invitati i cittadini e nei quali:

- è stato presentato il possibile nuovo modello organizzativo
- sono stati illustrati i benefici (economici e non) derivanti dalla fusione
- è stato presentato il possibile nuovo sistema di erogazione dei servizi, evidenziando in particolar modo le nuove modalità di accesso (più sedi territoriali, nastro orario di apertura più ampio) ed i nuovi servizi che sarebbe possibile attivare grazie alla fusione
- si è risposto a domande e richieste di chiarimenti da parte della popolazione.

Inoltre sono stati organizzati incontri di presentazione a tutto il personale dei due Enti ed all'intero Consiglio Comunale.

Anche la stampa locale ha dato parecchio risalto al progetto di fusione ed ai suoi momenti di incontro e confronto con la popolazione.

Tale attività di divulgazione verrà ulteriormente rafforzata man mano che si andrà verso il referendum per la fusione.





Le forme di partecipazione e coinvolgimento delle popolazioni interessate al dibattito

Per ottenere una ricaduta efficace sul territorio di un progetto di fusione occorre dotarsi di sistemi di ascolto, di comunicazione e di partecipazione al fine di ottenere sia un'informazione completa ed attendibile, sulla quale basare le proprie politiche di intervento, sia facilitare il processo di unificazione e prevenire criticità e resistenze da parte del territorio.

Il processo messo in atto è stato pertanto inclusivo, perché ha puntato a coinvolgere un certo numero di soggetti interessati (stakeholders) ed ha cercato di farli partecipare alle scelte. Si è pertanto proceduto cercando di individuare un campione significativo e rappresentativo di tutto l'universo di fruitori ed usando il seguente metodo di classificazione.

- occorre definire i "fattori di influenza" di ciascun stakeholder individuato. La capacità di influenza dei singoli portatori di interesse è determinata dalla loro: *dimensione, rappresentatività, risorse attuali e potenziali, conoscenze e competenze specifiche, collocazione strategica*;
- occorre stabilire il "livello di interesse" di ciascun stakeholder rispetto alla sua "incidenza e alla sua "capacità di pressione". Il "livello di interesse" è stabilito da due fattori: *l'incidenza della politica considerata rispetto alla sfera di azione e agli obiettivi del portatore di interesse individuato e dalle iniziative di pressione che gli stakeholder possono mettere in campo per promuovere o rivendicare i propri interessi o per favorire una propria partecipazione al processo decisionale.*

Incrocioando in una matrice *influenza* e *interesse* si ottengono tre categorie di stakeholder:

Interesse	Influenza	
	<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
	<i>Basso</i>	Stakeholder appetibili categorie che è opportuno coinvolgere
	<i>Alto</i>	Stakeholder essenziali categorie che è necessario coinvolgere
Stakeholder deboli categorie che è doveroso coinvolgere		

- gli **stakeholder essenziali**, cioè coloro che è necessario coinvolgere perché hanno alto *interesse* e alta *influenza* rispetto alla politica di riferimento e, quindi, forte capacità di intervento sulle decisioni che l'Amministrazione vuole adottare;
- gli **stakeholder appetibili**, cioè coloro che opportuno coinvolgere poiché hanno basso *interesse* ma alta *influenza*. Questa categoria può essere rappresentata da gruppi di pressione o da opinion leader in grado di influenzare l'opinione pubblica rispetto a determinate tematiche;
- gli **stakeholder deboli**, cioè coloro che hanno alto *interesse* ma bassa *influenza*. Questa categoria è rappresentata da soggetti che non hanno i mezzi e gli strumenti per poter esprimere in modo forte e omogeneo i propri interessi; questi soggetti coincidono spesso con le fasce destinatarie delle politiche dell'Amministrazione ed è quindi opportuno coinvolgerle nella formulazione delle politiche stesse.

Nella fase iniziale di stesura dello studio sono stati effettuati due incontri con gli stakeholders (4 settembre a Formignana e 5 settembre a Tresigallo). In particolare hanno partecipato agli incontri i presidenti di tutte le associazioni di categoria, sportive, culturali e di volontariato, rappresentanti delle parrocchie e della Caritas, le Pro Loco, rappresentanti delle filiali operanti sul territorio di Poste Italiane e di Banca Monte dei Paschi di Siena, i Carabinieri, la CGIL, cooperative, gli Amministratori (Assessori e Consiglieri) e la stampa locale (La Nuova Ferrara e Il Resto del Carlino).

A loro è stato illustrato il progetto di studio di fattibilità, ovvero come si è andati ad operare, quali le informazioni richieste ed analizzate, quale il risultato finale dell'attività di analisi.

E' stata inoltre una occasione in cui poter spiegare un po' più in dettaglio ed in maniera tecnica (per quanto semplificata) il perché si è giunti a pensare ad un percorso di fusione, quali le opportunità e quali gli elementi di criticità, al fine anche di metterli in condizione di poter dare risposte alle eventuali domande dei cittadini che incontrano nel quotidiano.



In tale sede poi, per coinvolgere e acquisire “la voce della cittadinanza”, è stato sottoposto ai partecipanti un questionario, di cui si parlerà in dettaglio più avanti.

L’iniziativa ha avuto un’ottima risposta da parte degli invitati, con circa una cinquantina di partecipanti.

Sondaggi della popolazione sul progetto di unificazione istituzionale del Comune di appartenenza

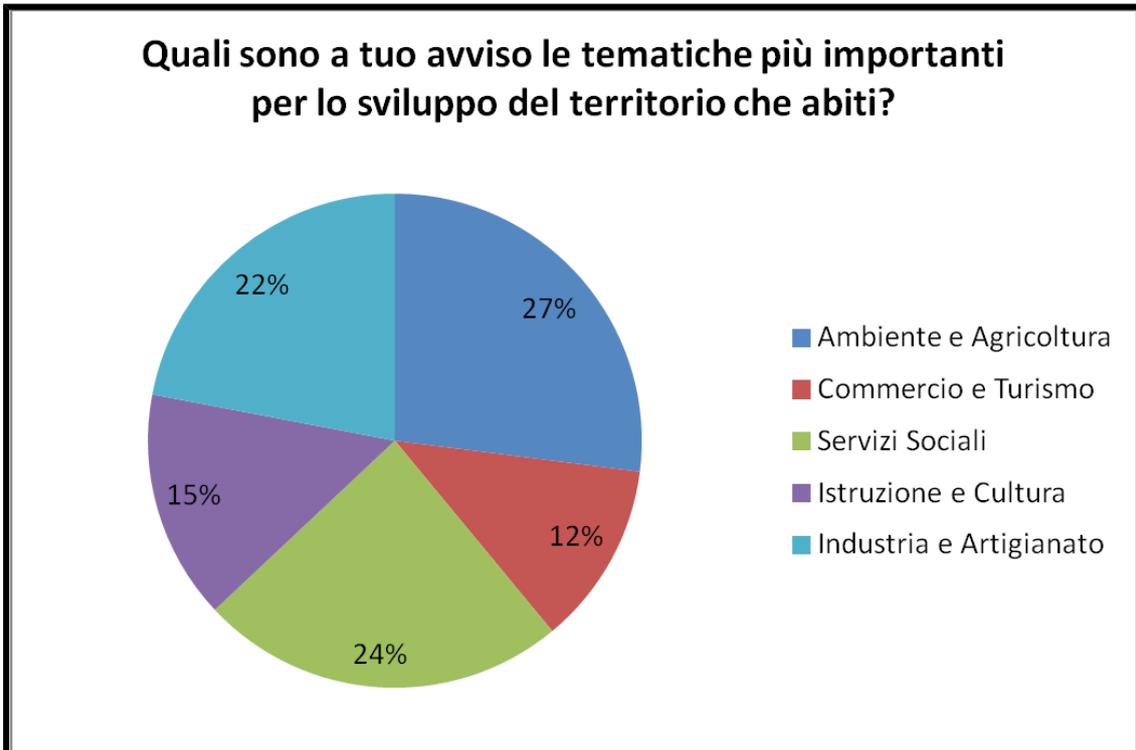
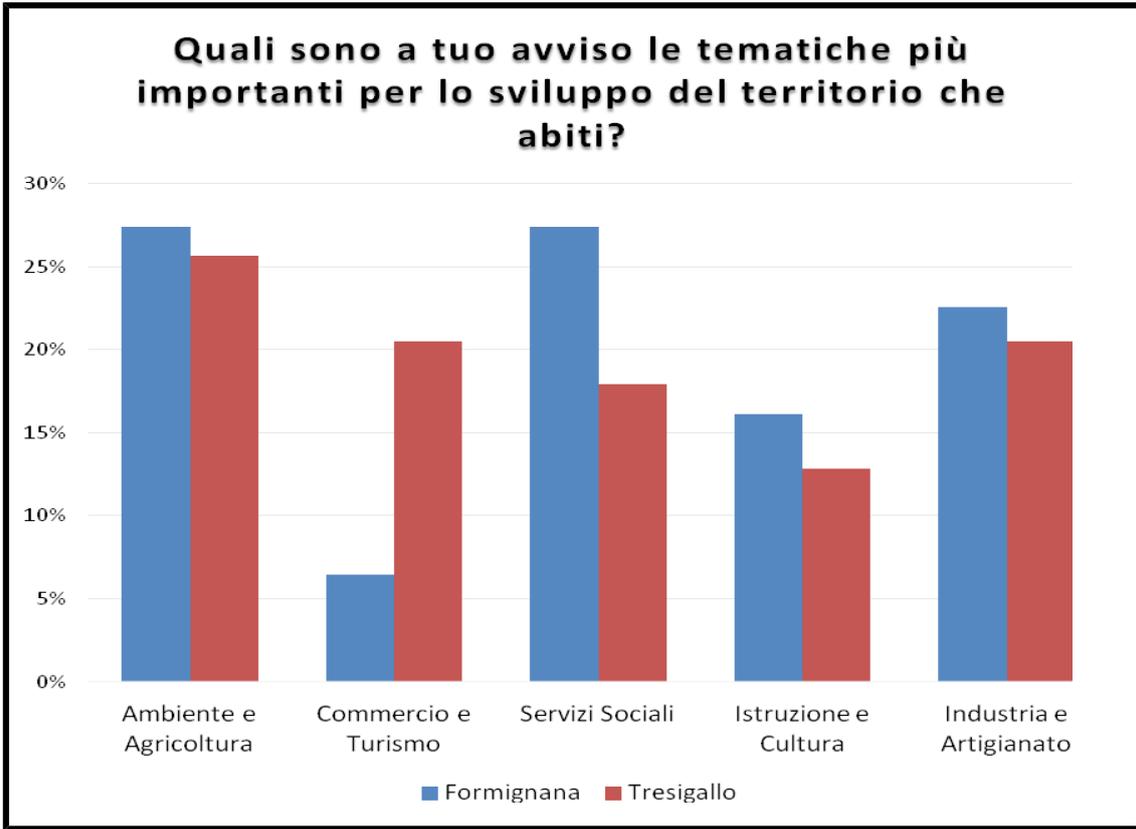
In termini di sondaggi, ci si è limitati – su indicazione delle Amministrazioni – ad effettuare un sondaggio per sentire “la voce” dei portatori di interesse, mentre altre forme di sondaggio sono state in questa fase di studio evitate. Questo per non creare situazioni in cui il risultato per esempio sulle intenzioni di voto al referendum – in un senso o nell’altro – potesse andare ad indirizzare il voto dei cittadini PRIMA di avere avuto il risultato dello studio di fattibilità.

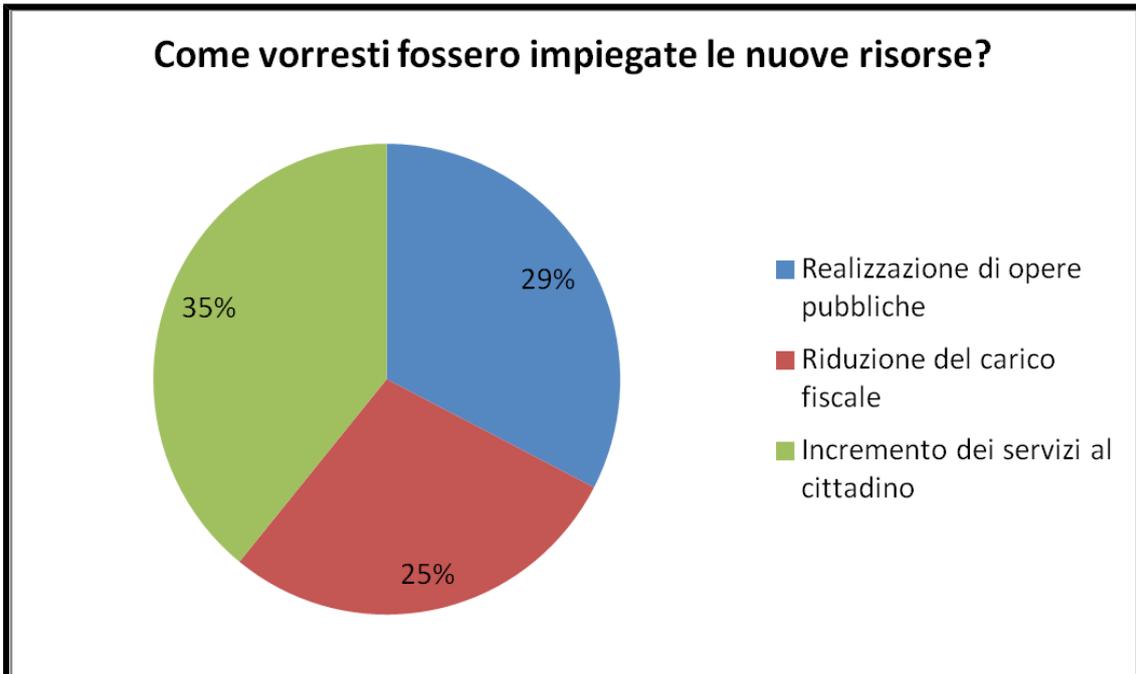
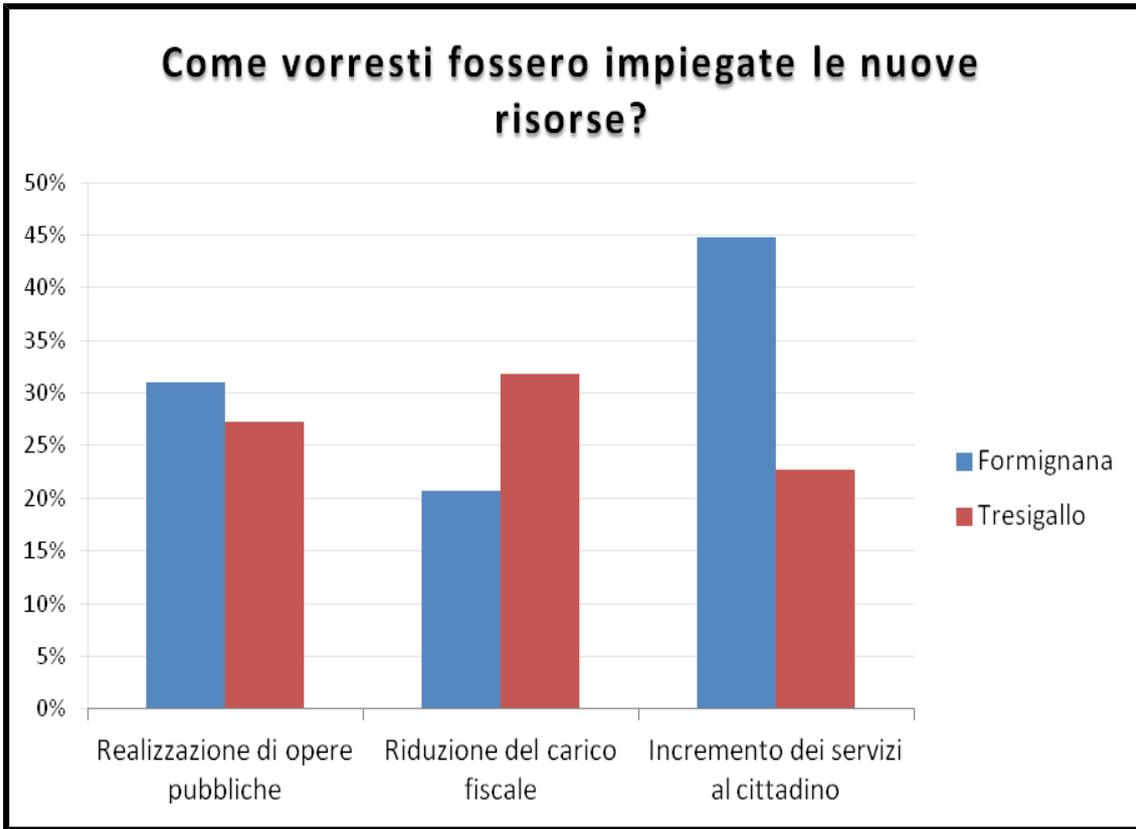
Tornando al sondaggio svolto, si riporta il testo delle prime 3 domande, cui segue la rappresentazione grafica delle risposte.

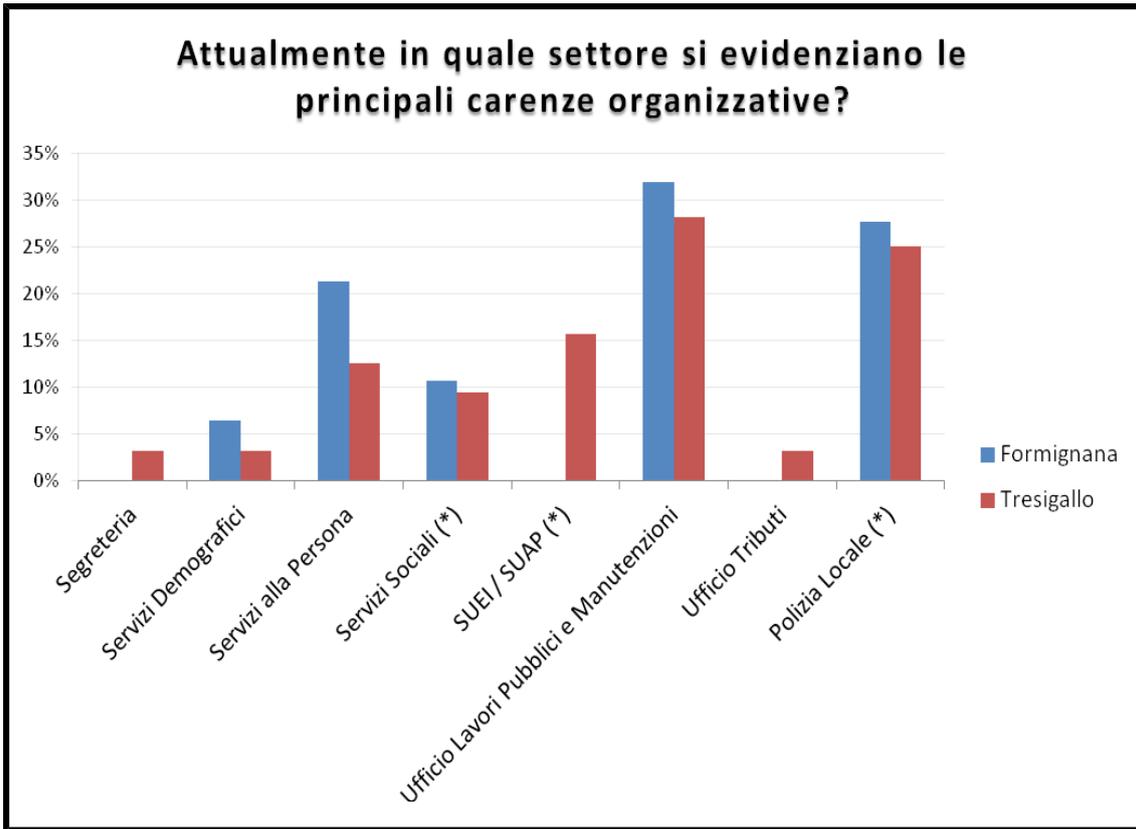
- 1) Quali sono a tuo avviso le tematiche più importanti per lo sviluppo del territorio che abiti? (max. 3 risposte)**

- 2) Il processo di fusione è incentivato con contributi straordinari statali e regionali, oltre che da una serie di agevolazioni normative e finanziarie. Si tratta di una cifra complessiva nel decennio 2018-2028 che potrebbe variare dai 10 ai 12 milioni di euro. Come vorresti che fossero impiegate tali risorse? (max. 1 risposta)**

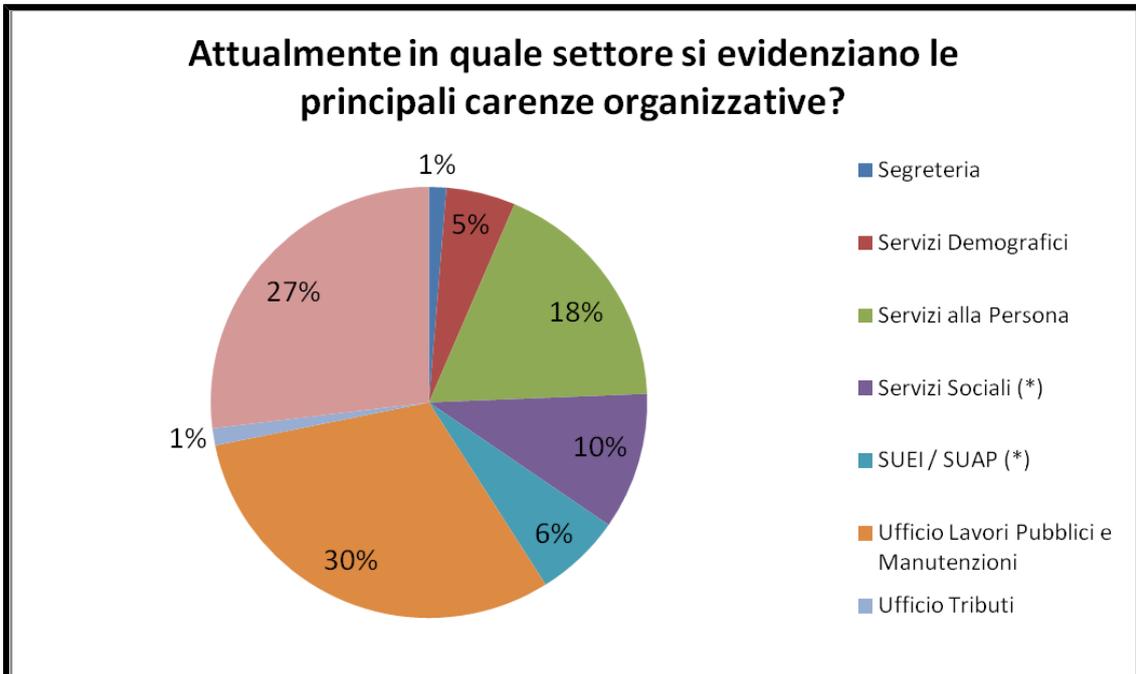
- 3) Con la fusione, i dipendenti dei Comuni potranno operare sulle due sedi per migliorare la qualità dei servizi erogati. Attualmente, a tuo avviso, in quale settore si evidenziano le principali carenze organizzative? (max. 3 risposte)**







(*) Servizi gestiti dall'Unione



(*) Servizi gestiti dall'Unione

Le ultime 2 domande erano invece aperte, pertanto per la numero 4 si riportano le risposte ottenute, non essendo accorpabili tra loro, mentre per la numero 5, che chiedeva di esprimere dubbi, vengono date le risposte alle questioni poste.

4) Unificando le procedure burocratiche dei due enti si potrà ottenere una razionalizzazione dei carichi di lavoro. Grazie a ciò, il personale potrà dedicarsi a nuove attività oggi inevitabilmente trascurate o non considerate, aumentando i servizi offerti al cittadino. Quale nuova tipologia di servizi vorresti che l'Ente cercasse di avviare?

Al di là del desiderio di migliorare i servizi esistenti, gli ambiti di interesse emersi sono:

- servizio di supporto al cittadino in tutte le sue richieste riguardanti la Pubblica Amministrazione
- servizio di progettazione comunitaria (al fine di ottenere fondi Europei per favorire l'insediamento di nuove imprese, la creazione di nuove imprese)
- servizi a supporto della popolazione anziana
- servizi destinati alla manutenzione, valorizzazione e sviluppo delle infrastrutture (strade, impianti sportivi, verde pubblico)
- servizi di supporto e formazione al lavoro (in particolare per aiutare l'inserimento dei giovani)
- servizi che vadano a migliorare l'offerta culturale e favoriscano l'aggregazione dei giovani
- informatizzazione delle procedure.

5) Hai dubbi o quesiti sulla fusione?

Le risposte a questa domanda, escludendo chi dichiarava di non aver alcun dubbio in merito alla opportunità di procedere con il progetto di fusione, sono state sostanzialmente le seguenti e si cercherà di dare una risposta ad ognuna di esse:

- *“Ho il timore che, allo scadere dei 10 anni di fondi straordinari, il nuovo Ente non sarà più sostenibile”*

RISPOSTA: uno degli scopi per cui vengono erogati tali fondi è proprio quello di permettere al nuovo Ente di dotarsi di una organizzazione e di dotazioni strumentazioni in grado di rispondere in maniera efficiente alle sue necessità. Una delle direttive quindi che dovrebbero essere intraprese è quella non solo di rafforzare il monitoraggio di tutte le entrate correnti (per evitare sacche di non riscosso) ma anche di crearne di nuove, ovvero incentivare l'insediamento di nuove attività produttive (che portano di conseguenza nuovi cittadini), mettere a rendita gli immobili ecc.. Più entrate, più servizi, meno burocrazia devono essere gli assi fondanti di quello che potrebbe essere il piano strategico del nuovo Ente.

- *“Con la fusione si uscirà dall'Unione?”*

RISPOSTA: le dinamiche che esistevano prima della fusione continueranno ad esistere anche con il Comune nuovo. Fondere due Enti e crearne uno unico significa – in termini di appartenenza ad una Unione – che il nuovo Comune avrà sicuramente un nuovo peso istituzionale al suo interno, che avrà forse necessità nuove da soddisfare, mentre potrebbe aver trovato risorse interne (derivanti dalla razionalizzazione dei servizi a seguito della fusione) per poter far fronte in autonomia a servizi attualmente delegati alla Unione. Come accade attualmente quindi, la scelta di rimanere in Unione (od uscirne) continua ad essere una valutazione esclusivamente di tipo politico purché fondata su dati che ne dimostrino i benefici.

- *“Sarebbe stato opportuno estendere la fusione a Jolanda di Savoia”*

RISPOSTA: il processo di fusione è molto delicato e – purtroppo – spesso è rischioso intraprenderlo coinvolgendo molte amministrazioni. Essendo validato da un referendum in cui è necessario che il 50% più uno dei votanti esprima il proprio favore alla fusione in ognuno degli Enti coinvolti, è sufficiente che, su eventuali tre Enti coinvolti in uno solo vinca il “NO” alla fusione ed il progetto salta anche per gli altri due (salvo decisioni contrarie da parte della Regione). Pertanto, se ad oggi solo due Amministratori si sono ritrovati concordi nell’affrontare questo processo, significa che o non ci sono state altre palesi adesioni da parte di altri Sindaci oppure è stato valutato opportuno procedere prima con un progetto a due, rimandando ulteriori fusioni eventuali ed assolutamente possibili (oltre che auspicabili!) al futuro prossimo.

- *“È necessario informare in modo capillare e “personalizzato” la popolazione sui benefici della fusione per ridurre la resistenza al cambiamento”*

RISPOSTA: sicuramente l’informazione chiara e trasparente è la chiave per poter permettere ai cittadini di andare a votare con consapevolezza e non viziati dai pregiudizi (salvo chi voterà in un senso o nell’altro comunque per partito preso). Va però giustamente “personalizzata” a seconda del target a cui è destinata: alle imprese dovranno essere evidenziati gli elementi che riguardano possibili sgravi per le nuove e per le esistenti, modalità di attrazione di nuove imprese, miglioramento dei servizi a loro dedicati ecc.; alla popolazione più anziana va fatto comprendere quanto l’elemento identitario si rafforzi e, soprattutto, si arricchisca anziché indebolirsi ed impoverirsi, così come è importante ricordare loro che i benefici della fusione andranno soprattutto ai loro figli e nipoti, al fine di tenerli sul territorio anziché farli andare verso realtà dove trovano maggiori servizi e maggiori comodità.



5. Sintesi dei benefici, punti di attenzione per il futuro e conclusioni

Si riportano in conclusione, simili a flash, una serie di considerazioni riassuntive.

I benefici economici

<i>Contributi straordinari da parte dello Stato (ipotesi al 50% e 60% dei contributi straordinari dello Stato nel 2010)</i>	Tra i 9.459.761 e gli 11.226.362 Euro
<i>Contributi straordinari da parte della Regione Emilia Romagna (ipotesi al 50% e 60% dei contributi straordinari dello Stato nel 2010)</i>	Tra i 712.025 e gli 844.995 Euro
<i>Razionalizzazione immobili</i>	<i>(da quantificare a seguito di analisi strategica sul patrimonio)</i>
<i>Razionalizzazione parco automezzi</i>	<i>(da quantificare a seguito di analisi strategica sul patrimonio)</i>

I benefici non economici

- I Comuni nati in seguito a una fusione, pur essendo tenuti al rispetto del vincolo del pareggio di bilancio, hanno priorità nell'assegnazione degli spazi finanziari messi a disposizione dalla legge di bilancio per il triennio 2017-2019 (Articolo 1, comma 492 della legge 11 dicembre 2016, n. 232)
- Priorità nell'assegnazione degli spazi finanziari regionali ai Comuni istituiti per fusione a decorrere dal 2011
- Al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni (Articolo 1, comma 118, della legge 7 aprile 2014, n. 56)
- Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale (Articolo 1, comma 121, della legge 7 aprile 2014, n. 56)
- Ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato (Articolo 1, comma 450, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, modificata dall'

art. 16, comma 1-quinquies, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2016, n. 160)

- Avere la possibilità di pensare in termini sistemici e strategici allo sviluppo del territorio (passare da logiche di ottimizzazione parziale a percorsi di ottimizzazione e di eccellenza globale; esprimere identità e funzionalità del sistema territorio)
- Bilanciare lo specialismo (tipico delle grandi strutture) con la flessibilità operativa e la polivalenza delle persone (tipiche delle piccole strutture)
- Permettere al nuovo Ente di svolgere un ruolo di “catalizzatore e generatore di opportunità sul territorio”
- Migliorare la qualità dei servizi ai cittadini (nuovi sistemi di accoglienza con gli sportelli evoluti, ampliamento fasce orarie, riduzione dei tempi di risposta, selezione e professionalizzazione del personale di contatto)
- Avere la possibilità di fare investimenti in tecnologia informatica e strumentale per migliorare i sistemi di erogazione dei servizi
- Sviluppare nuova progettualità con ricaduta positiva sul territorio.

Si precisa, da ultimo che tali vantaggi non pregiudicano il subentro nei benefici, siano essi derivanti da leggi europee o statali, di cui godevano gli enti estinti (Articolo 1, comma 121, della legge 7 aprile 2014, n. 56).

La visione del nuovo comune

UN COMUNE MODERNO, DIVERSO, CHE FA COSE DIVERSE PER GENERARE MAGGIOR VALORE AL CITTADINO

- Si pone come agente dello sviluppo locale
- Lavora per realizzare un sistema a rete distribuito sul territorio che genera valore
- Focalizza le nuove risorse aggiuntive su una strategia di sviluppo
- Sviluppa progettualità per acquisire risorse sovracomunali e comunitarie da destinare allo sviluppo.

UN COMUNE ORIENTATO A COSTRUIRE ATTORNO ALLE PROPRIE TIPICITA' UN'AREA SISTEMA ALLARGATA PER VALORIZZARE LE RISORSE LOCALI IN GRADO DI:

- Riconoscere, sviluppare e lanciare il prodotto “territorio” (cultura, servizi, ambiente, sport, esperienze, prodotti caratteristici, ecc...)
- Valorizzare le risorse caratteristiche (storia, cultura)
- Aggregare risorse su progetti ed opportunità (focalizzazione).



UN COMUNE CHE INNOVA LE MODALITA' DI EROGAZIONE DEI SERVIZI

- Costruisce nuovi sistemi di accoglienza dei cittadini con gli sportelli evoluti di nuova generazione per semplificare il rapporto con i cittadini
- Attiva i tutor del nucleo familiare.

I punti di attenzione del Comune nuovo

- Proseguire con il coinvolgimento e la comunicazione capillare, puntuale, estesa, concreta alla popolazione in preparazione del referendum (ma anche dopo, eventualmente, come rendicontazione circa l'attuazione del programma)
- Far cogliere alla comunità benefici reali e l'opportunità per il territorio (numeri e visione futura)
- Tranquillizzare la popolazione circa le possibilità di mantenere le identità, le usanze, le rappresentanze, le equità nella ripartizione delle risorse con la definizione di uno Statuto attento ed intelligente
- Generare senso di scopo nel personale per far cogliere in pieno l'importanza di cosa si sta costruendo e le opportunità professionali che ne derivano.

Conclusioni

- I territori di Formignana e Tresigallo si prestano molto bene alla fusione
- Le due strutture sono già abituate a lavorare in maniera integrata, nello specifico:
 - Attualmente hanno in condivisione la Posizione Organizzativa dei Servizi Finanziari;
 - Attualmente hanno in condivisione la Posizione Organizzativa dei Servizi Amministrativi;
 - Attualmente hanno in condivisione la Posizione Organizzativa dei Servizi alla Persona.
- Dagli incontri con i portatori di interesse non sono emersi particolari elementi di conflittualità
- Anche altri territori limitrofi ed appartenenti all'Unione (i Comuni di Berra e Ro) hanno iniziato a ragionare in termini di fusione, segno che c'è la sensibilità amministrativa verso questo tema, oltre ad una più sviluppata consapevolezza che la fusione per alcune realtà rappresenta una opportunità da non lasciarsi sfuggire
- Le risorse economiche a supporto della fusione (sia quelle nazionali che quelle regionali) sono rilevanti e potrebbero permettere di impostare un "Ente Nuovo" in grado di fare un passo avanti e passare dalla gestione del quotidiano alla programmazione.

