

FUSIONE DEI COMUNI DI SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE

Sommario

Premessa	4
Introduzione	5
Il metodo	6
I dati economici	7
1. Il territorio	9
<hr/>	
Caratteristiche del territorio e dell'economia insediata	9
Elementi di integrazione: principali evidenze delle analisi	10
I servizi comunali e in Unione	11
In sintesi: l'integrazione intercomunale dei servizi al territorio	16
In caso di fusione: scenari e traiettorie di sviluppo	17
2. Le persone	20
<hr/>	
Tratti principali della popolazione e dell'identità locale	20
Elementi di integrazione: principali evidenze delle analisi	21
I servizi comunali e in Unione	21
In sintesi: l'integrazione intercomunale dei servizi alle persone	26
Cosa cambia con la fusione: scenari e traiettorie di sviluppo	27
3. L'amministrazione	28
<hr/>	
Tratti principali delle strutture amministrative	28

Elementi di integrazione: principali evidenze delle analisi	31
I servizi comunali e in Unione	31
Integrazione: l'integrazione intercomunale dei servizi generali	40
Cosa cambia con la fusione	41

4. Impatti della fusione **42**

Lo stato di salute dei Comuni e le prospettive	42
L'integrazione organizzativa: il personale	44
Le economie: le entrate da trasferimenti	48
Contributi regionali straordinari e ordinari per la fusione	50
Cosa resta da fare: sintesi e prospettive	52

5. Linee guida per la fusione **58**

Un modello per l'unificazione dei servizi	58
La nuova rappresentanza	60

Premessa

Le Amministrazioni dei Comuni di San Mauro Pascoli e Savignano sul Rubicone intendono indagare la fattibilità di una fusione che trasformi i due Enti in una nuova entità amministrativa. In questo rapporto, che segue, approfondisce e focalizza la precedente analisi che considerava anche il Comune di Gatteo come potenziale Ente confluyente nel nuovo Comune, sono restituite le principali evidenze dell'analisi allo scopo di verificare l'esistenza delle condizioni strutturali, economiche e organizzative per procedere al superamento dell'attuale configurazione istituzionale mediante il ricorso all'istituto della fusione tra Enti Locali.

Le informazioni presentate sono il frutto di:

1. Una revisione del primo rapporto, costruito su interviste ai responsabili di settore dei singoli comuni, ai responsabili dei servizi associati dell'unione
2. Un aggiornamento delle fonti documentali di origine comunale (bilanci, regolamenti, dotazioni organiche) e regionale (bilanci riclassificati secondo categorie funzionali).

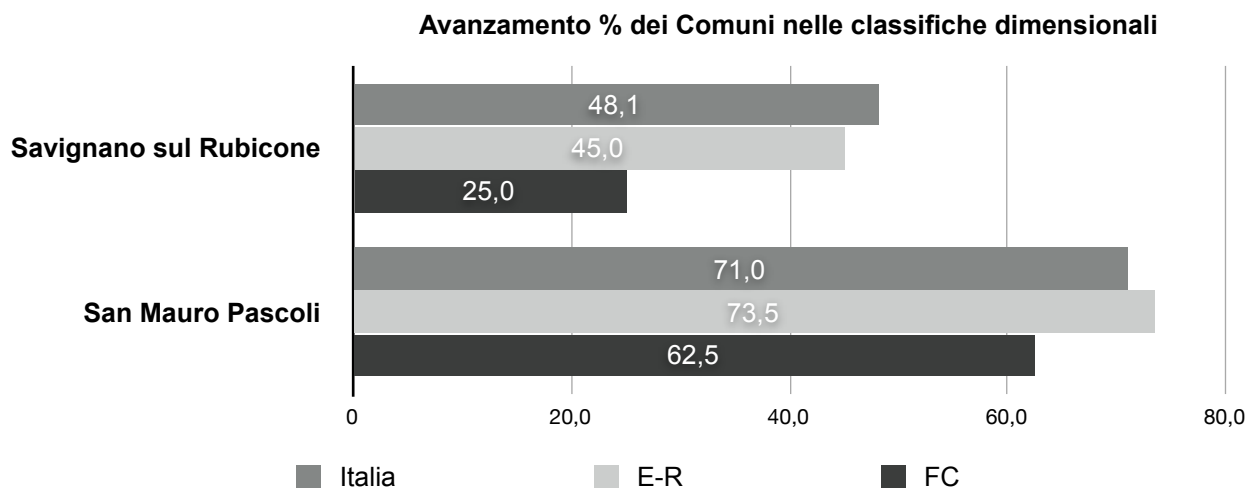
Oltre a una descrizione dell'esistente, l'analisi prefigura alcuni scenari di trasformazione dell'attuale configurazione, tanto sul piano organizzativo quanto su quello economico, sulla base di analisi comparative tra l'Ente di cui si ipotizza l'istituzione e altri comuni omogenei per caratteri demografici, organizzativi, finanziari. In particolare si farà ricorso alla comparazione con un Comune *benchmark* omogeneo da un punto di vista demografico e territoriale per quanto attiene alla dimensione organizzativa, variabile cruciale nella nuova configurazione del Comune eventuale esito di Fusione oggetto dello studio.

Queste comparazioni hanno lo scopo di orientare l'argomentazione dei decisori e informare il dibattito pubblico rispetto alla convenienza e opportunità di procedere nella direzione ipotizzata. Le comparazioni che ne derivano, emergenti tanto dall'analisi sul campo come dalla comparazione di questo con altri contesti organizzativi diversi non vanno intese come implicite giudizi di valore, quanto come mere descrizioni oggettive delle condizioni strutturali di partenza.

Introduzione

L'ipotesi della fusione comporta un salto netto rispetto al processo di integrazione funzionale insito nello strumento 'Unione di Comuni', di cui i Comuni oggi fanno parte. La fusione dei comuni rappresenta una scelta diversa, anche se non esclusiva di altre forme di cooperazione: in quanto tale, ove si realizzi, determina il superamento di ogni altra forma di cooperazione e collaborazione tra i comuni che vi confluiscono, pur non impedendo in alcun modo il mantenimento di esperienze di Unione tra il nuovo Comune esito delle fusione e altri comuni. La fusione è un possibile compimento *strutturale* (istituzionale) dell'integrazione *funzionale* (dei servizi e delle funzioni) e in quanto tale ne va verificata la fattibilità a partire dalle condizioni ambientali e istituzionali-amministrative di partenza: l'ipotesi da verificare prevede che tanto meno complesso sarà il processo di costruzione pratica del 'nuovo comune' quanto minore sarà la frammentazione di partenza delle strutture che si intendono unificare.

La costituzione di un nuovo Comune può determinare a tutti i livelli di governo (stato, regione, provincia, comprensorio) un balzo significativo nella classifica stilata in base alla popolosità dei territori. Nel grafico seguente viene rappresentato l'avanzamento nelle diverse classifiche (espresso in termini di aumento percentuale) dei due comuni, qualora questi confluiscono in un nuovo Comune. Viene in altri termini descritto quanto avanza la posizione dei cittadini tra i comuni dei diversi ambiti territoriali in caso di fusione.



Come si vede dalla "classifica" di posizionamento del nuovo comune, rispetto al panorama nazionale, regionale e provinciale, confluyendo nella nuova realtà amministrativa i due Comuni otterranno miglioramenti molto significativi in termini di 'peso' nei tre ambiti amministrativi di appartenenza, entrando a far parte di gruppi ristretti di comuni (a livello italiano: circa il 5% dei Comuni italiani) che rappresentano ampie quote di popolazione e di conseguenza dispongono di un potenziale maggiore "peso specifico" per tutte le attività di rappresentanza e tutela degli

interessi della propria comunità di cittadini rispetto al peso dei comuni fondatori. Come si vede anche dalla tabella seguente, il miglioramento più netto si ha al livello nazionale, in cui il nuovo Comuni si colloca nel ristretto 4% di Comuni aventi dai circa 30.000 abitanti in su.

	Italia		E-R		FC	
	Posizione classifica	% tot. comuni	Posizione classifica	% tot. comuni	Posizione classifica	% tot. comuni
Savignano s/R	607	7%	40	11%	4	13%
San Mauro Pascoli	1087	13%	83	24%	6	20%
Ipotesi Fusione	315	4%	22	6%	3	10%

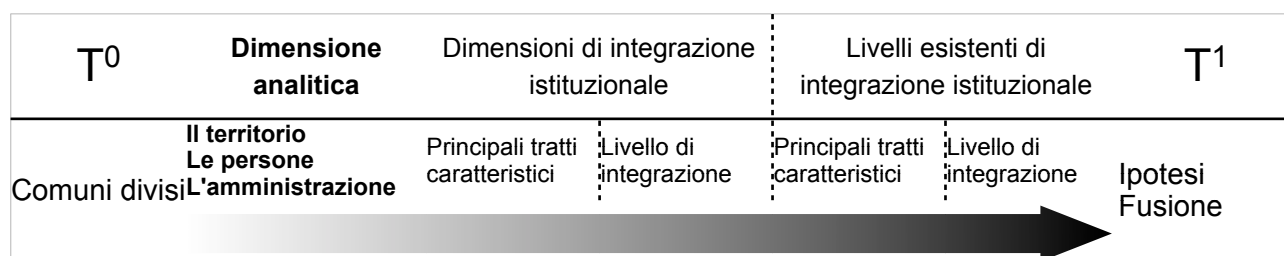
Il metodo

La variabile 'integrazione istituzionale', intesa come superamento e/o sviluppo della sola integrazione funzionale rappresenta la chiave di lettura essenziale con cui sarà verificata la 'fattibilità' del progetto, a partire da un confronto sistematico tra domanda e offerta di integrazione territoriale. Sarà rappresentato in modo coerente l'impatto già apprezzabile sulle organizzazioni dell'Unione di Comuni e dei servizi associati, assumendo quell'esperienza e le lezioni imparate come non irrilevanti per prendere le mosse verso il processo di fusione.

In pratica:

1. Le *dimensioni dell'integrazione* fotografano le dinamiche sociali, economiche e politico-amministrative che possono rendere leggibile il territorio come unico e che possono far ottenere impatti positivi diretti o indiretti dalla semplificazione del quadro istituzionale ovvero dal processo di fusione;
2. I *livelli esistenti dell'integrazione*, invece, rendono visibile specularmente come gli assetti istituzionali sono attualmente in grado di rispondere in modo coerente e puntuale ai processi di integrazione sociale ed economica esistenti.

Nella tabella seguente viene riassunta la logica del modello analitico presentato.



Il metodo scelto per l'organizzazione delle informazioni raccolte nel corso dell'indagine poggia su un'idea di Comune inteso come esito dell'interazione di tre dimensioni analitiche costitutive:

1. Il *territorio*, inteso come aggregato di caratteristiche fisiche, geografiche, insediative e infrastrutturali;
2. Le *persone*, intesa come aggregato di caratteristiche demografiche e sociali, pratiche d'uso e mobilità del e nel territorio;
3. *L'amministrazione*, intesa come aggregato di elementi tecnici e politici di gestione dei beni pubblici essenziale al funzionamento del territorio.

L'intelaiatura del modello analitico utilizzato lavora quindi su queste tre dimensioni; per ciascuna di queste viene seguita la seguente logica di trattazione (vedi tabella):

Paragrafo	Fonti informative	
1	Tratti caratteristici	Interviste amministratori e stakeholder, letteratura
2	Livello di integrazione presente	Analisi comparativa
3	Cosa fanno i comuni e l'Unione	Interviste capi settore, bilanci, regolamenti
4	Livello di integrazione riscontrata	Analisi organizzativa e strategica
5	Cosa cambia con la fusione	Analisi comparativa

1. Ogni dimensione analitica viene descritta a partire da alcuni tratti caratteristici, da cui scaturisce una valutazione del livello di integrazione esistente;
2. a questa prima valutazione viene contrapposta logicamente una descrizione dell'azione amministrativa condotta dai Comuni e/o dall'Unione declinata secondo le categorie organizzazione, regolamenti, strategie.
3. dal quadro dell'offerta di integrazione scaturisce la valutazione circa il grado di integrazione esistente in quel particolare ambito funzionale. I paragrafi restituiscono un quadro aggiornato a oggi della dotazione organica dei Comuni¹.

I dati economici

I dati finanziari su cui si basano le fotografie dello *status quo ante* e le stime dell'ipotesi 'Ipotesi Fusione' sono ricavate dal progetto 'Finanza di Territorio' della Regione Emilia-Romagna, che

¹ Il personale utilizzato promiscuamente su più servizi (es. responsabili di settore) è stato inserito per intero in un servizio soltanto; E' stato considerato il solo personale a tempo indeterminato. Sono stati esclusi i dipendenti appartenenti all'Ufficio di Staff ed i Segretari (nota a cura del Servizio Associato Gestione Risorse Umane).

procede a una sistematica elaborazione dei dati dei certificati di Conto Consuntivo. L'ultimo aggiornamento disponibile dei dati di spesa è al 2010. Per i dati di entrata (in particolare rispetto alla variabile trasferimenti) si è ricorsi ai dati previsionali, fino al 2011 compreso.

Ogni approfondimento dimensionale si conclude con la definizione della sintesi dell'analisi strutturale e/o istituzionale del progetto di fusione. La costruzione degli scenari si avvale di stime e valutazioni parametriche su indicatori di comparazione omogenei della dimensione. Sono stati selezionati i comuni con popolazione tra i 25.000 e i 35.000 abitanti della regione Emilia-Romagna, un gruppo di venti comuni concentrati principalmente nelle provincie di Bologna e Modena. Nel testo la voce 'comuni grandi'² corrisponde agli importi (totale pro capite) medi impegnati a consuntivo per l'esercizio 2010 ovvero, nel caso di comparazioni sulla spesa in conto capitale agli importi medi dell'intero raggruppamento calcolati sull'ultimo triennio. Nell'elaborazione delle stime in cui impattano servizi e funzioni totalmente o parzialmente gestite in forma associata, si è adottata la regola generale dell'abbattimento dei valori corrispondenti al totale di una quota pari al 20% (incidenza demografica sull'Unione dei Comuni del Comune di Gatteo).

² I comuni con popolazione compresa tra i 25.000 e i 35.000 abitanti in Emilia-Romagna sono: Argenta, Casalecchio di Reno, Castel San Pietro Terme, Castelfranco Emilia, Cento, Cervia, Cesenatico, Comacchio, Correggio, Fidenza, Formigine, Lugo, Mirandola, Riccione, Salsomaggiore Terme, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Sant'Arcangelo di Romagna, Scandiano, Vignola.

1. Il territorio

In questo capitolo ci riferiamo al 'territorio' come a un aggregato di attività economiche e elementi fisico-geografici. Questa definizione implica un'idea di amministrazione come gestione dello spazio e governo coerente delle dinamiche trasformative che vi si producono. Consideriamo quindi in questo primo paragrafo le principali variabili descrittive del territorio dei due Comuni di San Mauro Pascoli e Savignano sul Rubicone, i principali indicatori che lo possono rendere leggibile come unico.

1.1. Caratteristiche del territorio e dell'economia insediata

Con poco più di 40 kmq di estensione complessiva (sostanzialmente divisa a metà tra i due comuni), il territorio del Comune esito della Fusione oggetto dello studio occuperebbe una porzione pari a meno del 4% del comprensorio Cesenate. Un territorio 'concentrato', come si evince dalla densità demografica media (vedi tabella seguente) che lo caratterizza, superiore rispetto al dato cesenate di circa il 75%. La collocazione nella fascia costiera, in territorio completamente pianeggiante, rende il comparto del Rubicone una zona storicamente vocata all'insediamento di realtà produttive e perciò stesso polo attrattore 'naturale' in termini di offerta di lavoro.

<i>Indicatori</i>	San Mauro Pascoli	Savignano S/R	Media	Totali
<i>Popolazione residente</i>	11.515	17.833	14.674	29.348
<i>Nuclei familiari</i>	4.573	6.854	5.714	11.427
<i>Superficie totale del Comune (kmq)</i>	17	23	20	40
<i>Densità abitativa (Ab/Kmq)</i>	677	775	726	/
<i>Superficie urbana (1) (kmq)</i>	24	52	38	76
<i>Lunghezza strade esterne (2) (Km)</i>	51	46	49	97
<i>Lunghezza strade interne centro abitato (Km)</i>	12	51	32	63

Principali variabili demografiche e territoriali (dati aggiornati a giugno 2012)

Elementi peculiari dello spazio insediato (inteso come aggregato) sono le vie di comunicazione (via Emila, Autostrada, Ferrovia). Tutte queste infrastrutture sono funzionali all'uso del territorio: il casello autostradale 'Valle del Rubicone', in fase di ultimazione nel territorio del comune di Gatteo crea un accesso per grandi flussi di traffico verso tutta l'area del Rubicone. Ultimo elemento descrittivo rilevante riguarda la costa, di cui ciascuno dei due comuni possiede un lembo in proporzioni diverse leggibili come unica conurbazione contigua, verso nord, ai comuni di Gatteo e , più su, Cesenatico e, verso sud, a Bellaria-Igea Marina.

Per ciò che riguarda il capitale produttivo, va detto che i due comuni ospitano il 7% delle oltre 40.000 imprese della provincia. Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi alle imprese attive nei due comuni comparati con quelli del comprensorio Cesenate e la provincia di Forlì-Cesena.

<i>Imprese per macro settore (incidenza %)</i>	San Mauro Pascoli	Savignano S/R	Comprensorio di Cesena	Prov. F-C
Agricoltura e pesca	18,3	14,6	22	21
Industria	18,2	13,7	11	12,3
Costruzioni	18,2	20,2	16,3	16,2
Commercio e Turismo	25,1	27,8	27,5	27
Servizio e Altro	20,2	23,7	23,1	23,5
Tot.	100	100	100	100

Settori produttivi. Distribuzione delle imprese (dati aggiornati al 31/12/2010)

Come si nota, i valori sopra la media provinciale si registrano rispettivamente nelle costruzioni (a Savignano) e nell'Industria (a San Mauro). È importante rilevare la presenza, estesa al Comune di Gatteo con alcuni impianti produttivi, di un distretto industriale³ riconosciuto a livello mondiale che si contraddistingue per la presenza di alcuni leader di eccellenza nelle calzature di alta gamma e di qualità che produce un elevato numero di posti di lavoro e un indotto ad alta concertazione di conoscenza specializzata.

1.2. Elementi di integrazione: principali evidenze delle analisi

Nella tabella seguente riportiamo in sintesi le domande connesse alle caratteristiche specifiche del territorio.

Specificità	Domande di integrazione
Sistemi produttivi ad alta specializzazione e indotto (sistema della subfornitura) concentrato sul territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Un disegno strategico circa il futuro del modello economico locale, in grado di confrontarsi tanto con il contesto regionale e sub-regionale e europeo • Scelte localizzative dei nuovi comparti produttivi ispirate a logiche di area vasta; ripensamento unitario del comparto turistico costiero • Servizi pubblici ad alto valore aggiunto in termini di risposta e semplificazione a supporto dell'avvio e supporto dell'impresa

³ San Mauro Pascoli è un importante centro di produzione di calzature e nel territorio hanno sede alcune delle più note marche dell'alta moda calzaturiera (Rossi, Pollini, Baldinini e Casadei); assai diffuso è il lavoro in conto terzi per le grandi griffe (Versace, Dolce & Gabbana, etc.).

Specificità	Domande di integrazione
Grande compattezza dei principali centri abitati e densità demografica omogenea	<ul style="list-style-type: none"> • Scelte localizzative dei nuovi comparti ispirate a logiche di area vasta • Progettazione dello sviluppo del comparto 'costa' secondo un unico disegno strategico omogeneo
Centralità dell'area 'del Rubicone' verso altri comuni del comprensorio	<ul style="list-style-type: none"> • Razionalizzazione del ruolo di capofila della pianura del Rubicone per quanto attiene la gestione di servizi e beni pubblici (acqua, rifiuti, servizi sociali, ecc.) • Acquisizione di maggiore peso specifico entro il sistema di governance complessivo (maggior peso azionario)

1.3. I servizi comunali e in Unione

La funzione di gestione e supporto allo sviluppo del territorio rappresenta per i due comuni un fronte ormai 'storico' d'integrazione intercomunale. Da quanto rilevato nel corso delle interviste, svolte nella prima fase dell'indagine, tanto agli Amministratori quanto ai testimoni qualificati (imprenditori, responsabili associativi, ecc.) è emersa la storica tendenza delle Amministrazioni a immaginare la possibilità di leggersi come parte di un territorio 'unico': un caso emblematico di questa tensione si rinviene nel '*masterplan*' commissionato ormai quindici anni fa per la realizzazione di un piano regolatore generale intercomunale, strumento che in questa declinazione specifica precorreva la stessa normativa regionale che ne ha incentivato successivamente l'adozione. Quell'ipotesi, da cui sono scaturite alcune elaborazioni conoscitive e progettuali, non ha trovato un'applicazione diretta. Alcune previsioni di fondo - il casello autostradale, l'individuazione di un'area ad alta centralità per la futura concentrazione dei servizi in zona baricentrica con riguardo ai due aggregati urbani principali - pur con le dovute specifiche sono tuttavia rimaste.

Dieci anni dopo con la convenzione con la quale i comuni hanno dato vita ad un'unità di progetto⁴ specificamente dedicata alla redazione di uno strumento di pianificazione intercomunale, i Comuni del Rubicone proseguono in un ragionamento comune sulle politiche di governo del territorio - previsioni di insediamento, polarità commerciali, ecc. - in modo coordinato e lo fanno non ripartendo da zero ma sulla scorta delle esperienze maturate in passato. L'Ente Unione non ha ancora assorbito in toto i servizi caratteristici della funzione 'gestione del territorio', ma si può affermare che l'aver costituito l'unità di progetto per l'elaborazione del Piano abbia rappresentato uno snodo chiave per accelerare il processo di integrazione anche su questo versante strategico.

⁴ Convenzione per l'esercizio associato delle funzioni tecniche, amministrative e gestionali del nuovo ufficio di piano distrettuale periodo 3 anni.

1.3.1. L'organizzazione dei servizi

Nella categoria dei servizi di 'gestione del territorio' comprendiamo qui quelli afferenti alle aree tecniche dei comuni, generalmente raccolte in settori con all'interno articolazioni relative all'edilizia privata, l'urbanistica, l'ambiente, i lavori pubblici. La tabella si completa con i dati aggiornati a oggi e con un set di indicatori utili per osservare l'adeguatezza della dotazione rispetto alle caratteristiche del territorio (addetti/kmq e addetti/km strade), da cui si osserva una sostanziale omogeneità tra i due Comuni.

Servizio	Cat	San Mauro Pascoli	Savignano S/R	Tot/medie
Lavori pubblici	D	1,0	3,7	4,7
	C	1,0	2,0	3,0
	<i>Subtot</i>	2,0	5,7	7,7
Manutenzione	C	1,0	0,7	1,7
	B	7,0	10,0	17,0
	<i>Subtot</i>	8,0	10,7	18,7
Urbanistica e edilizia	D	1,8	3,8	5,7
	C	2,0	3,0	5,0
	B	3,8	6,8	10,7
	<i>Subtot</i>	5,8	9,8	21,3
Tot		15,8	26,2	47,7
Tot D		2,8	7,5	10,3
% D su tot.		18%	29%	23%
Addetti/Kmq		0,9	1,1	1,0
Addetti/Km strade		0,3	0,3	0,3
Kmq		17,4	23,2	20,3
Km strade		63,0	97,0	
N° addetti/ab.		701,6	661,4	626

Servizi area territorio-sviluppo economico. Personale.

Entrambi i comuni gestiscono i servizi della funzione 'territorio' in modo separato, distinguendo cioè i servizi afferenti alla funzione fanno riferimento in settori autonomi: da una parte la gestione del territorio (divisi in modo omogeneo secondo la scansione lavori pubblici, urbanistica e edilizia, manutenzione), altrove lo sviluppo economico - generalmente in capo ai macro-settori 'affari generali'. Esistono però differenze sostanziali sul piano organizzativo: su un totale di 47,7 addetti complessivi⁵ della sola area tecnica, l'incidenza delle figure direttive (una media di 5,2 addetti di fascia D, pari a circa l'11% medio). Con circa 19 unità di personale, il servizio manutenzione rappresenta quello più corposo e omogeneo - in termini dimensionali - tra i due comuni.

⁵ Il Comune di San Mauro Pascoli ha già iniziato la procedura per la copertura di un posto di cat. C che sarà assegnato per il 40% all'Edilizia, per il 30% ai LL.PP. E per il restante 30% alle manutenzioni Savignano s/R ha già iniziato la procedura per la copertura di due posti di cat. C da assegnare al Settore Tecnico (nota a cura del Servizio Associato Gestione Risorse Umane).

Analizzando i tre servizi secondo alcuni indicatori sintetici, si nota come la situazione è particolarmente differenziata. Gli aspetti caratterizzati da maggiori margini di miglioramento provengono dall'ancora insufficiente interdipendenza tra i Comuni nella gestione delle materie specifiche: non si registrano allo stato pratiche sistematiche di coordinamento tra uffici, se si esclude il Tavolo costituito per la redazione del Piano Strutturale Comunale. Si segnala infine l'assenza di coordinamento per quanto riguarda la dotazione di software specifici per la gestione del territorio (GIS, SIT, CAD, gestionali) in capo ai singoli comuni, indicatore che fa registrare un tasso di dispersione attualmente totale (vedi tabella sotto).

Secondo gli stessi capi settore intervistati gli aspetti migliorabili dell'attuale organizzazione 'separata' coincidono in primo luogo con l'impossibilità di far fronte ai tempi di consegna degli atti, con l'assenza di specializzazione delle figure pur competenti presenti e con gli effetti di quella che viene descritta come "un'onda lunga di dequalificazione del servizio" che ha progressivamente depauperato i Comuni delle competenze necessarie a far fronte all'intero ventaglio delle richieste: molte fasi di procedure (dalla progettazione alla richiesta di pareri) è di fatto esternalizzata a soggetti esterni.

Nella tabella che segue riportiamo sintesi delle informazioni emerse nel corso delle interviste ai capi settore (area tecnica).

	San Mauro Pascoli	Savignano S/R
Specializzazione capo settore	controllo delle pratiche edilizie e della gestione dei lavori pubblici	Piani particolareggiati, impianto urbanistico, progettazione, convenzioni.
Anzianità di ruolo del capo settore	1989	2009
Software in uso	Autocad, STR, Deda Group	Cedaf (aedelis)
Punti di forza dichiarati	molta competenza interna e motivazione	squadra di manutenzione e i vari ingegneri
Punti di debolezza dichiarati	manca della specializzazione. Tutti fanno tutto	manca personale, troppi servizi esternalizzati
Interdipendenze	Nessuna	Nessuna

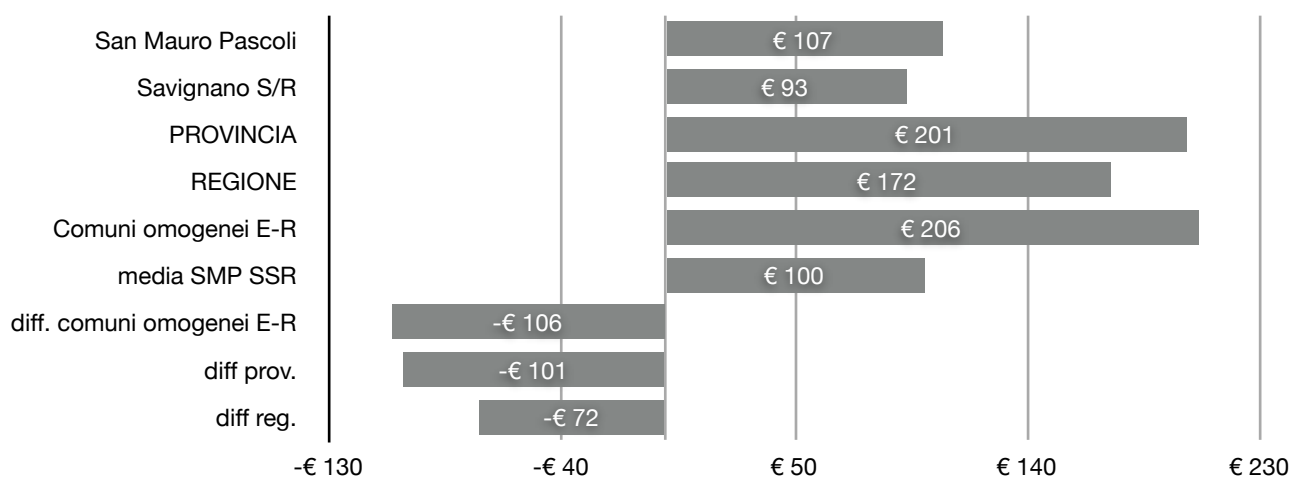
Servizi area territorio-sviluppo economico. Sintesi

Il fronte delle politiche a sostegno del tessuto economico rappresenta un elemento di attenzione dell'integrazione tra i Comuni. A oggi non esiste alcuna prassi consolidata di condivisione dei servizi di sportello unico per le attività produttive, che risultano non solo divisi ma anche collocati entro articolazioni settoriali diverse.

1.3.2. La spesa per le funzioni di supporto all'uso del territorio

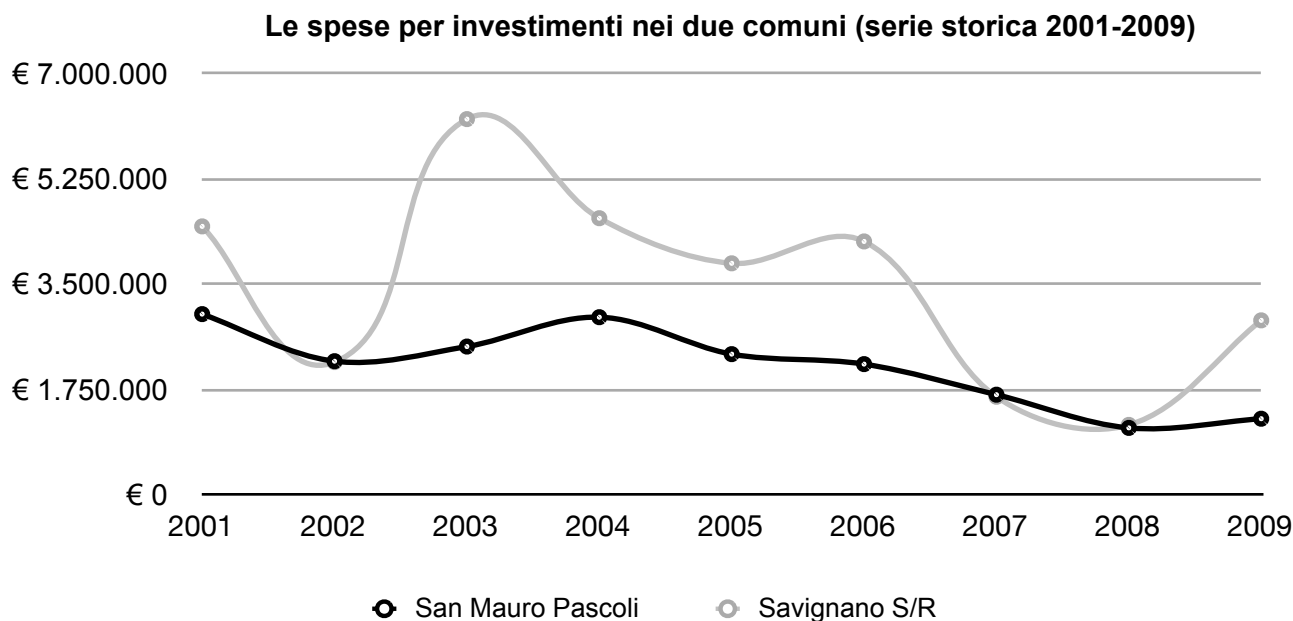
La gestione delle funzioni afferenti alla gestione e sviluppo economico del territorio presenta un'omogeneità sostanziale tra i due comuni. Ricorrendo all'indicatore della spesa pro capite per ottenere una comparabilità in rapporto alla dimensione del singolo ambito amministrativo, si nota che, nel 2010 (assumendo una certa rigidità e scarsa variabilità della spesa per servizi e personale) i tre comuni spendono tra i 107 e gli 93 euro. Il dato è inferiore alla media regionale dei comuni omogenei (poco più di 200 euro pro capite) e ancor di più di quello provinciale.

Spesa corrente pro capite per gestione del territorio (anno 2010)



Se spostiamo l'attenzione alla spesa in conto capitale (quante risorse vengono destinate a investimenti strutturali), utilizzando la media dell'ultimo triennio per tutti (due comuni, regione, provincia, comuni uniti) la prospettiva non cambia: con circa 75 € pro capite di investimenti, i due comuni spendono in media sul triennio circa la metà della media dei comuni della provincia di Forlì-Cesena.

FUSIONE DEI COMUNI DI SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE



Il dato trova conferma dall'analisi della serie storica 2001-2009 degli importi impegnati per investimenti, da cui si nota una tendenziale diminuzione della capacità di spesa di tutti i comuni, diminuzione che dopo il 2007, anno in cui i valori tendevano a un punto di omogeneità (l'anno in cui si è investito di meno, su base aggregata) si differenzia in modo netto nell'ultimo anno considerato, con un importo impegnato per Savignano circa tre volte superiore a quello di San Mauro, in massima parte dovuto a una previsione di incasso di oneri di urbanizzazione.

1.4. In sintesi: l'integrazione intercomunale dei servizi al territorio

Ambito di integrazione	Grado (1-5)	Descrizione
Organizzativa	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Tutti i servizi dell'area sono ancora gestiti a livello comunale. Questo determina difformità nelle dotazioni di personale e impossibilità di specializzazioni.
Regolamentare	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> I regolamenti vigenti dell'area (tanto i servizi territoriali quanto quelli relativi allo sviluppo economico, per un totale di 14) sono ancora in capo ai comuni. L'Unione non ha finora omogeneizzato alcuna procedura. Il processo di piano in corso di realizzazione fa intravedere la prossima adozione di un unico regolamento urbanistico-edilizio, ad oggi ancora lontano dall'adozione.
Strategica	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Le scelte strategiche non hanno finora inteso dare corpo al disegno di unificazione usando la leva del governo territoriale. Molte scelte localizzative (nuovi ambiti residenziali, insediamenti commerciali, servizi pubblici) sono giudicati da molti intervistati come sintomo della mancanza di un'idea di territorio condiviso e del permanere di approcci locali. La presenza di esperienze/tentativi pregressi va tuttavia valutata come viatico importante rispetto alla presenza di condizioni utili a procedere verso un'integrazione crescente anche dal punto di vista amministrativo.
Valutazione sintetica		
<p>La complessità del territorio e l'urgenza di dotarsi di scelte uniformi in grado di conferire omogeneità richiedono un livello di integrazione organizzativa elevato. A un livello strategico (pianificazione associata) i Comuni mostrano di volersi dotare di scelte unitarie utili a rispondere alla domanda di integrazione. A un livello operativo, è necessario avviare una progressiva armonizzazione organizzativa e procedurale. È vero che la piena unitarietà del processo di pianificazione e gestione del territorio - sia un punto di vista strategico sia un punto di vista delle regole e dei servizi offerti - si può ottenere solo attraverso un processo di fusione. In tutti gli altri casi tende a prevalere il meccanismo premiale (ad esempio attraverso il meccanismo degli oneri) un governo legato ai singoli municipi.</p>		

1.5. In caso di fusione: scenari e traiettorie di sviluppo

La fusione dei comuni potrà condurre a compimento il processo di integrazione già avviato a suo tempo mediante l'istituzione dell'Unione. Come evidenziato, sulla funzione oggetto di analisi tale processo si trova a un livello ancora iniziale, il che se da un lato lo rende un ambito ideale per descrivere l'impatto del cambiamento istituzionale dall'altro induce a considerare alcuni punti di attenzione.

Una prima considerazione attiene alle economie ottenibili dal processo di fusione. Nella tabella seguente sono state comparate⁶ le spese correnti (2010) dei singoli comuni del Ipotesi Fusione con le spese correnti (2010) dei comuni emiliano-romagnoli con una popolazione tra i 25.000 e i 35.000 abitanti⁷ (dato medio). Il confronto è significativo in particolare sulla spesa corrente, che risente relativamente meno delle fluttuazioni delle entrate e presenta una notevole rigidità strutturale. Da questa comparazione emerge che all'atto dell'unificazione dei bilanci i comuni del Rubicone farebbero registrare una spesa complessiva inferiore di circa 2,6 milioni di euro alla media considerata (pari a 84 € di spesa pro capite in meno), per la quasi totalità da imputare alla voce 'territorio'. Questo semplice dato mostra come già oggi i comuni abbiano ridotto al massimo la spesa dando vita a uffici che per la dimensione e per la ridondanza eccessiva nelle attività da gestire comunque non possono fornire risposte adeguate alle esigenze del territorio: il territorio è unico, ma le forze messe in campo dai comuni separati sono oggi sbilanciate e non integrate tra loro.

	Sviluppo economico	Territorio	Totale	
	<i>Corrente</i>	<i>Corrente</i>	<i>Corrente</i>	
San Mauro Pascoli	€ 273.733	€ 954.873	€ 1.228.606	€ 107
Savignano s/R	€ 224.403	€ 1.389.376	€ 1.613.779	€ 93
TOTALE	€ 498.136	€ 2.344.249	€ 2.842.385	€ 98
media comuni	€ 673.131	€ 4.799.000	€ 5.472.131	€ 182
Diff. Comune / comuni grandi	-174.995	-2.454.751	-2.629.746	-€ 84

Area territorio: confronti tra Comuni omogenei e Ipotesi Fusione (dati consuntivi 2010)

⁶ Le fonti dei dati: per quanto attiene i Comuni oggetto dell'analisi ci si è attenuti ai dati forniti dagli stessi uffici ragioneria; per quanto riguarda i Comuni omogenei regionali su cui si è incentrato il confronto il dato è messo a disposizione dal progetto regionale 'Finanza del territorio', basato su rielaborazioni di dati dei certificati di Conto Consuntivo.

⁷ Argenta, Casalecchio di Reno, Castel San Pietro Terme, Castelfranco Emilia, Cento, Cervia, Cesenatico, Comacchio, Correggio, Fidenza, Formigine, Lugo, Mirandola, Salsomaggiore Terme, San Giovanni In Persiceto, San Lazzaro di Savena, Sant'arcangelo di Romagna, Scandiano, Vignola (è stato escluso il Comune di Riccione che su questa voce riporta valori non comparabili).

Il rapporto tra addetti e estensione territoriale dei comuni rappresenta bene questo sbilanciamento: se la differenza di estensione tra il comune più grande e quello più piccolo è pari (in termini percentuali) al 40%, la differenza in termini di dotazione nel settore tecnico risulta incrementata di 10 punti (50%). L'assenza di relazioni stabili tra i servizi tecnici e di sviluppo economico rende improbabile allo stato la specializzazione necessaria a far fronte alle sfide imposte dalla domanda crescente di servizi di qualità. D'altro canto - con una spesa per investimenti che fa registrare nei comuni del Rubicone un importo medio a consuntivo dei tre anni superiore di circa il 20% all'analogo dato dei comuni con popolazione tra i 25.000 e i 35.000 abitanti - i comuni tendono a impegnare somme più consistenti della media per opere pubbliche, ma scontano diseconomie quanto a entità dei costi unitari ottenuti (opere pubbliche con gare parcellizzate e costi unitari di realizzazione superiori) abbattibili in caso di fusione o gestione perfettamente unitaria dei servizi appalti, gare, acquisti.

Sul versante delle fonti di finanziamento utilizzate (vedi tabelle seguenti), si può notare come per i Comuni incida in maniera limitata nell'arco del triennio considerato la capacità politico-istituzionale di accedere a finanziamenti esterni, ovvero la capacità di competere su un 'mercato' competitivo, in cui sono attivi nella caccia tutti i comuni della regione: come termine di paragone è utile notare come nel 2009, a fronte di un importo accertato per trasferimenti in conto capitale da Regione o altri Enti che per i due comuni è stato pari a circa 450.000 euro, i comuni con popolazione tra i 25.000 e i 35.000 abitanti abbiano raccolto un importo medio poco meno che doppio, 824.000 euro.

	Importi			% su totale		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Totale impegnato	1.657.415	1.105.916	1.258.299	1.657.415	1.105.916	1.258.299
Avanzo amm.ne	187.651	464.641	166.679	11%	42%	13%
Alienazioni	286.000	0	686.500	17%	0%	55%
Contributi enti e privati	181.588	31.361	40.588	11%	3%	3%
Mutui	0	85.000	200.000	0%	8%	16%
Oneri di urbanizzazione	994.976	338.914	162.568	60%	31%	13%
Altro	415.000	186.000	1.963	25%	17%	0%

	Importi			% su totale		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Totale impegnato	1.622.861	1.155.821	2.891.834	1.622.861	1.155.821	2.891.834
Avanzo amm.ne	152.930	0	0	9%	0%	0%
Alienazioni	85.938	53.255	0	5%	5%	0%
Contributi enti e privati	84.300	288.088	406.745	5%	25%	14%
Mutui	0	0	0	0%	0%	0%
Oneri di urbanizzazione	898.581	293.008	1.999.489	55%	25%	69%
Altro	401.113	521.470	485.600	25%	45%	17%
Monetizzazione	350.000	326.000	300.000	22%	28%	10%

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

Concessioni	0	185.600	185.600	0%	16%	6%
--------------------	---	---------	---------	----	-----	----

Per poter accedere ai contributi, in regime di riduzione strutturale dei trasferimenti statali e a fronte di una forte incertezza sui futuri meccanismi di contribuzione dei servizi pubblici, occorrerà sempre di più disporre di due risorse chiave:

1. la capacità di rappresentare fasce ampie di popolazione ai tavoli di negoziazione dell'allocazione dei finanziamenti e di conseguenza di proporre soluzioni in grado di impattare su comunità ampie;
2. la capacità di richiedere risorse supportati da analisi di fabbisogno e soluzioni tecniche adeguate ovvero vincenti su altre proposte in competizione per l'accesso a finanziamenti pubblici.

2. Le persone

Una nuova identità locale è il primo prodotto di una fusione istituzionale. Fare un comune 'più grande' significa tentare di ridisegnare i confini amministrativi sulla base della vita reale della gente, a partire dai suoi spostamenti. Le popolazioni, nel modello di sviluppo oggi dominante nel centro-nord Italia⁸, tendono a insediarsi con modalità che raramente corrispondono a una crescita dimensionale dei grandi centri. Questi ultimi, al contrario, tendono a perdere popolazione in favore del territorio, dando vita a conurbazioni senza soluzione di continuità spesso 'spalmate' lungo le direttrici viarie principali. L'appartenenza a un confine amministrativo nella maggioranza dei casi non costituisce un elemento dirimente: si abita dove i costi al metro quadro sono più bassi o dove esiste un'offerta abitativa, il che spesso non corrisponde con il luogo in cui si lavora. In questo capitolo si dà conto di come oggi i Comuni e l'Unione rispondono ai mutamenti che si registrano all'interno delle proprie popolazioni. Nell'analisi sono compresi i servizi delle aree socio-sanitaria, scolastica, culturale. Nello specifico in questo capitolo troveremo analisi relative a:

1. Principali determinanti dei *trend* demografici
2. L'attuale configurazione dei servizi sociali e scolastici
3. L'attuale configurazione dei servizi culturali e dell'URP
4. La spesa per i servizi sociali, scolastici e culturali

2.1. Tratti principali della popolazione e dell'identità locale

La conurbazione che corrisponde all'aggregato dei due Comuni oggetto dello studio conta poco meno di 30.000 abitanti e, come visto in apertura costituisce, se considerato in modo unitario, rappresenta il terzo comune della provincia per popolazione. In termini percentuali, il Comune esito della fusione conterrebbe il 15% del comprensorio Cesenate (205.581 abitanti), e l'8% dell'intera provincia di Forlì - Cesena (392.329 abitanti).

La popolazione dei due Comuni fa registrare una crescita tendenziale. L'andamento della popolazione residente appare legato all'incidenza del tasso di immigrazione, in crescita costante come si nota nella tabella seguente, con un incremento su base quinquennale del 64% medio. L'incidenza media dell'immigrazione straniera sul totale della popolazione si attesta su un 14%, a

⁸ Il riferimento è al ben noto fenomeno dello *sprawl* ("città diffusa"), osservabile nei modelli insediativi di tutte le aree a maggior incidenza industriale: una crescita non concentrata e ordinata attorno ai centri urbani capoluogo, ma una 'blob' indistinto di nuove realizzazioni esito dell'espulsione centrifuga determinata in primo luogo dalle dinamiche dei valori immobiliari.

fronte di un dato comprensoriale di 5 punti inferiore: questo dato va letto come diretto corollario della vivacità economica illustrata nel primo capitolo capace di generare un importante volume di domanda di lavoro.

	San Mauro Pascoli	Increment. %	Savignano s/R	Media Comprensorio cesenate	
2006	993		1.702		
2007	1.093	110%	1.910	112%	
2008	1.210	111%	2.103	110%	
2009	1.363	113%	2.405	114%	19.341
2010	1.355	99%	2.589	108%	
2011	1.514	112%	2.713	105%	
% pop. tot.	13%		16%	14%	9%
Aumento 06/11	66%		63%	64%	

2.2. Elementi di integrazione: principali evidenze delle analisi

Specificità	Domande di integrazione
Forte contributo dell'immigrazione straniera al saldo demografico	<ul style="list-style-type: none"> • Politiche specifiche e concertate sull'intero bacino di integrazione sociale, culturale economica • Aumento della quota di edilizia sociale
Nel rapporto casa-lavoro e negli spostamenti i cittadini tendono a vivere lo spazio come unico luogo	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi unici a condizioni di accesso, di costo e di qualità omogenei • Risposte ad alto valore aggiunto per accrescere la competitività e l'effetto città' (in termini di dotazione e assortimento dell'offerta di servizi) del contesto abitativo

2.3. I servizi comunali e in Unione

La gestione dei servizi alla persona rappresenta il fronte su cui i comuni hanno raggiunto l'integrazione più significativa, trasferendo quasi completamente - se si eccettuano le politiche culturali, associative e sportive - queste funzioni caratteristiche all'Unione dei Comuni. Le sole funzioni afferenti alla cultura restano rigidamente in capo ai comuni, con una spesa significativamente superiore alla media provinciale e sostanzialmente in linea con la media dei comuni uniti della regione.

Al contrario di quanto rilevato per le funzioni di gestione del territorio, la materia del sociale e dell'istruzione rappresenta, nel contesto oggetto dello studio, un fronte di innovazione amministrativa rilevante: da questo punto di osservazione, l'Unione ha già compiuto un passo avanti verso il rafforzamento e in certa misura verso l'aggregazione strutturale prevista in caso di fusione. Basti pensare che la quasi totalità dei regolamenti vigenti in materia è di competenza dell'Unione e che la totalità del personale è trasferito all'Ente.

Significativo è inoltre il ruolo di capofila⁹ giocato dal comparto-Rubicone verso l'area vasta circostante (alto Rubicone) corrispondente con il Distretto socio-sanitario, di cui l'Unione è capofila.

Enti del Distretto Rubicone Costa		
Macro aree territoriali	Comuni	Enti Locali sovracomunali
Zone collinari	Borghi, Roncofreddo e Sogliano al Rubicone	Unione dei Comuni del Rubicone; Comunità montana dell'Appennino Cesenate
Zone pianeggianti	Gambettola, Longiano, Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli e Gatteo	
Zone costiere	Cesenatico, San Mauro Pascoli e Gatteo	

2.3.1. L'organizzazione dei servizi sociali, scolastici

I servizi sociali, educativi e scolastici sono stati completamente trasferiti all'Unione con la Convenzione deliberata nel 2007 per la "gestione unitaria nel territorio dell'unione dei comuni del Rubicone dei servizi educativi per l'infanzia e di quelli connessi e dipendenti". Il settore è articolato in 8 servizi con una dotazione organica di circa 50 unità¹⁰, 14 delle quali in possesso di qualifica direttiva. Attualmente i servizi sono centralizzati sulla sede del Comune di Savignano sul Rubicone, in spazi ricavati al piano terra del palazzo comunale, con articolazioni sui singoli Comuni per l'erogazione dei servizi territoriali. L'intero organico, come già ricordato, è composto da personale trasferito all'Unione dai singoli comuni.

L'area dell'integrazione socio-sanitaria per l'area famiglia-minori e l'handicap adulto vede l'Unione capofila di una convenzione che si estende a un bacino più vasto, che comprende oltre ai Comuni dell'area del Rubicone anche quelli di Borghi, Cesenatico, Gambettola, Longiano, Roncofreddo, Sogliano al Rubicone. Sullo stesso bacino - corrispondente al Distretto socio-sanitario Rubicone-Costa dell'Azienda Usl di Cesena l'Unione gestisce l'Ufficio di Piano per l'integrazione socio-sanitaria, responsabile della redazione dei Piani Sociali di Zona e in generale della programmazione socio-sanitaria.

		Ente di provenienza del personale				
Servizio	Cat.	Comune di San Mauro Pascoli	Comune di Savignano s/R	Comune di Gatteo	Unione	Totali
Servizio prima infanzia 0-6 anni	D	2,0				2,0
	C	3,0	7,0	1,6	3,0	14,6
	B	2,0	3,0	4,0	0,5	9,5

⁹ Convenzione tra l'unione dei comuni del Rubicone e l'Azienda Usl di Cesena per il governo dell'integrazione socio-sanitaria nell'ambito del nuovo ufficio di piano.

¹⁰ Dati aggiornati ad agosto 2012

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

	tot	7,0	10,0	5,6	3,5	26,2
Servizi amministrativi e tecnici educativi	C		1,7	1,0	1,0	3,7
	A		1,0			1,0
	tot	0,0	2,7	1,0	1,0	4,7
Servizio assistenza anziani - adulti	D	1,0	1,0	0,8	2,0	4,8
	tot	1,0	1,0	0,8	2,0	4,8
Servizio Casa	C	1,0				1,0
	B				1,0	1,0
	tot	1,0	0,0	0,0	1,0	2,0
Servizio Tecnico Piani sociali di Zona	D				1,0	2,0
	C	1,0				1,0
	tot	1,0	0,0	0,0	1,0	3,0
Gestione associata infanzia e famiglia	D				4,0	4,0
	tot	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0
Gestione associata Handicap adulti	D				1,0	1,0
	tot	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Servizi amministrativi e tecnici sociali	D		2,0			2,0
	C		1,0	1,0	1,0	3,0
	tot	0,0	3,0	1,0	1,0	5,0
Tot						49,7
D						13,8
C						23,3
B						10,5

Servizi sociali: l'organico complessivo in Unione

2.3.2. L'organizzazione dei servizi culturali

Quanto al fronte delle politiche culturali, sportive e associative, va rilevato come le scelte organizzative passate hanno determinato una situazione difforme e dagli ampi margini di migliorabilità con la fusione. I due Comuni hanno interpretato la collocazione dei servizi secondo approcci differenziati tanto sul lato dell'affinità dei servizi entro contenitori settoriali specifici tanto sulle modalità gestionali.

Nel caso di San Mauro Pascoli, l'ufficio Cultura è incardinato all'interno del settore Attività Economiche (SUAP, turismo, ecc.) e gestito da un funzionario e due operatori (attivi in particolare sulla gestione della biblioteca, dell'Informagiovani, del coordinamento associativo). Da notare che questo comune effettua da tempo assunzioni a tempo determinato per poter garantire il servizio in quanto non è attualmente possibile procedere con assunzioni a tempo indeterminato¹¹. A Savignano sul Rubicone, l'intero ambito di politiche è esternalizzato (dal 2006) all'Istituzione

¹¹ Fonte: Servizio Associato Gestione Risorse Umane.

Cultura Savignano¹², che gestisce i servizi bibliotecari, archivistici, i musei, le politiche culturali in genere, l'associazionismo, le politiche giovanili e lo sport.

Servizio	Cat.	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Tot.
Cultura	D		1,0	1,0
	C	1,0	4,0	5,0
	B		1,0	1,0
	A		1,0	1,0
	Tot.	1,0	7,0	8,0
Attività economiche	D	1,0	1,0	2,0
	C	1,0	1,0	2,0
	Tot.	2,0	2,0	4,0
Servizi Turistici	D	0,0		0,0
	C	0,0		0,0
	Tot.	0,0		0,0
Totali	D	1,0	2,0	3,0
	C	2,0	5,0	7,0
	B	0,0	1,0	1,0
	A	0,0	1,0	1,0
	Tot.	3,0	9,0	12,0

Servizi culturali/turistici: l'organico complessivo

2.3.3. La spesa per le funzioni sociale, istruzione, cultura

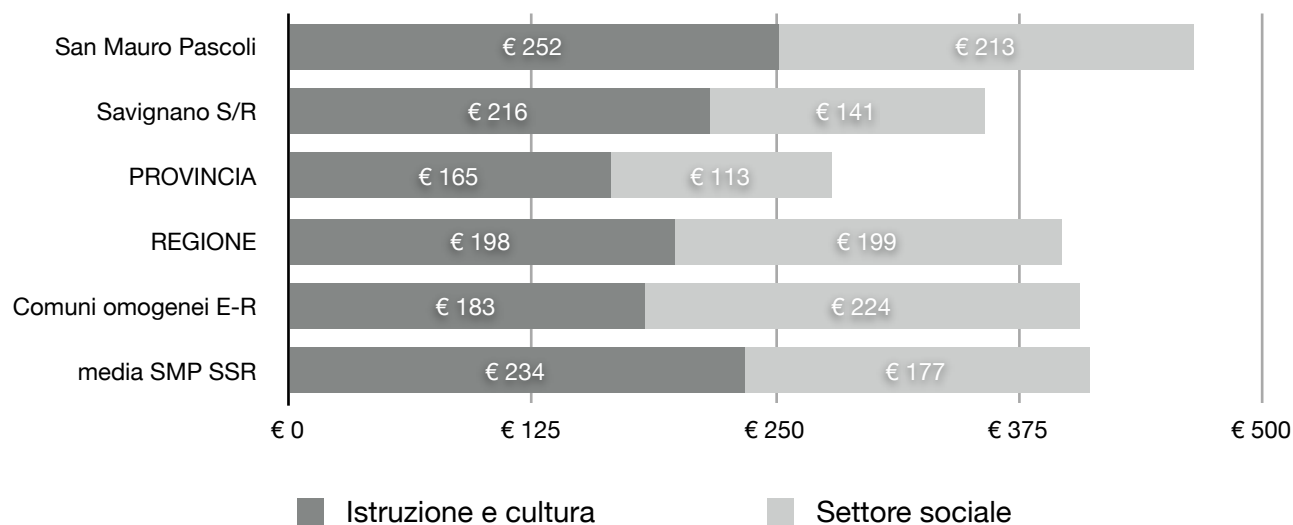
La costituzione dell'Unione ha determinato un contenimento dei costi per quanto riguarda la spesa direttamente sostenuta dai Comuni per l'erogazione dei servizi. Oggi la spesa per servizi alla persona risulta in larga parte sostenuta dall'Unione, al cui funzionamento i Comuni contribuiscono con trasferimenti. Per la stima della spesa pro capite (anno di riferimento: 2010) per le funzioni sociale, istruzione, cultura ci si è avvalsi di un sistema di calcolo misto che considera per i comuni i dati di consuntivo riclassificati dalla Regione per le sole funzioni culturali, sportive e turistiche, addizionati degli importi (di competenza) indicati nel consuntivo dell'Unione per le funzioni di servizio socio sanitario e scolastico. Gli importi pro capite così ottenuti risultano omogenei tra i due comuni; il dato è in linea con la media provinciale e, per quanto attiene alla componente sociale, almeno del 80% superiore a quella provinciale.

Il dato è in linea con la media della spesa pro capite sostenuta dai comuni di dimensione omogenea della Regione, che nel 2010 fanno registrare valori sostanzialmente analoghi a quelli aggregati dei due Comuni oggetto dell'analisi.

¹² Dalla presentazione: "l'Istituzione Cultura Savignano è un organismo strumentale del Comune per l'esercizio dei servizi pubblici locali di valenza socio-culturale; non ha quindi personalità giuridica ma gode di autonomia amministrativa, finanziaria e gestionale, informando la propria attività a criteri di efficacia, efficienza, economicità".

FUSIONE DEI COMUNI DI SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE

Spesa corrente pro capite per sociale, istruzione, cultura (anno 2010, compresa quota Unione)



2.4. In sintesi: l'integrazione intercomunale dei servizi alle persone

Ambito di integrazione	Grado (1-5)	Descrizione
Organizzativa	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> I due blocchi di servizi principali sono già associati e sono formati da personale trasferito. Alcune articolazioni (servizi specifici come lo Sportello Stranieri) hanno valenza distrettuale (che quindi va oltre i confini dell'Unione). I servizi centrali e di coordinamento dei servizi sociali, non godono ancora di una sistemazione adeguata allo svolgimento dell'attività. La gestione dei servizi per la qualità della vita (offerta culturale, supporto alla sussidiarietà, ecc.) risulta ancora disorganica.
Regolamentare	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Tutti i regolamenti dell'area sociale e dell'istruzione sono stati unificati; questo conferisce omogeneo trattamento in termini di qualità e modalità (tariffe, prestazioni) dei servizi su tutto il territorio. Restano da omogeneizzare i regolamenti per la concessione di contributi associativi e la concessione degli spazi pubblici.
Strategica	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Il ruolo svolto dai Comuni del Rubicone (l'attuale Unione) è già oggi centrale in un bacino più vasto degli stessi confini dell'Ente stesso. La scelta di dare vita a un'Istituzione comunale per la gestione dell'intera area cultura- associazionismo rappresenta un'ipotesi di lavoro estendibile all'intero comparto-Unione.
Valutazione sintetica		
<p>I due comuni sono abitati da una popolazione omogenea all'intero comparto costiero compreso tra il riminese e il cesenate, area già oggi destinataria di un sistema di offerta integrato per quanto attiene ai servizi sociali e scolastici: questo rappresenta una buona base di partenza su cui articolare un'integrazione più vasta in grado di leggere quest'area di politiche come vettore di aumento di competitività e attrattività.</p>		

2.5. Cosa cambia con la fusione: scenari e traiettorie di sviluppo

Su un fronte come quello dei servizi alle persone (sociali, scolastici), che ha visto le Amministrazioni impegnate in un importante processo di integrazione, la fusione dei comuni potrà agire sulla creazione di economie di scala date dall'estensione ad altri Comuni della struttura di governo di secondo livello (l'Unione) e l'abbattimento dei costi fissi di gestione che oggi questo Ente esprime. Per gli ambiti ancora non integrati, la cultura e le politiche a supporto dell'associazionismo, la fusione consentirà una riprogrammazione complessiva nonché la costituzione di nuclei operativi (settori e servizi di buona dotazione). Seguendo lo stesso schema adottato nel primo capitolo, una prima considerazione riguarda le economie ottenibili dal processo di fusione.

Nella tabella seguente sono state comparate le spese correnti (2009) dei singoli comuni comprensive della corrispondente quota di trasferimenti all'Unione¹³ per la gestione della funzione con le spese correnti dei comuni emiliano-romagnoli con una popolazione tra i 25.000 e i 35.000 abitanti (dato medio). Da questo confronto, che intende fornire un'indicazione di scenario di come muta strutturalmente il costo del comune 'grande' nel medio-lungo periodo, emerge un possibile margine di recupero economico per un importo consistente sulla spesa per istruzione (1.624.000 euro di risparmio potenziale) mitigato dall'assenza di risparmio della voce sociale spesa per, per la quale i comuni del Rubicone già oggi spendono meno¹⁴ ma rispetto ai quali si sono ipotizzati ampi spazi di maggiore qualificazione e specializzazione: complessivamente la somma recuperabile per il funzionamento dei servizi sociali nell'ambito della possibile fusione è pari a 13 euro pro capite/anno.

	Istruzione e cultura	Sociale	Totale	
	Corrente	Corrente	Corrente	Pro capite
San Mauro Pascoli	€ 2.895.881	€ 2.451.051	€ 5.346.932	€ 461
Savignano s/R	€ 4.212.852	€ 2.757.882	€ 6.970.734	€ 351
TOTALE	€ 7.108.734	€ 5.208.933	€ 12.317.667	€ 420
Media comuni 25.000-35.000 ab.	€ 5.484.193	€ 6.705.075	€ 12.189.268	€ 406
Com. α/com. 25.000-35.000 ab.	€ 1.624.541	-€ 1.496.142	€ 128.399	€ 13

13 Anche in questo caso si sono considerati i valori di spesa corrente indicati a bilancio dell'Unione abbattuti di un 20% indicativo, corrispondente con il 'peso' demografico corrispondente del Comune di Gatteo, oggi parte integrante dell'Unione.

14 Per la determinazione dei costi aggregati si sono considerate le spese correnti comunali della macro-funzione limitatamente alle voci "cultura e beni culturali" e "settore sportivo e ricreativo", non interessate dalla gestione associata. A queste è stata sommata la voce relativa ai servizi scolastici (anno 2009) del consuntivo dell'Unione.

3. L'amministrazione

Nel considerare il bacino su cui viene esercitata un'azione di governo, qualunque ne sia il contenuto o lo scopo, si fa riferimento al concetto di 'ambito ottimale'. Con quest'espressione ci si riferisce alla possibilità di gestire uno o più servizi a una scala dimensionale utile per ottenere il migliore risultato in termini di rapporto efficacia-efficienza.

Tra gli 'ambiti ottimali' per l'erogazione dei servizi figurano i bacini individuati dalle gestioni associate dell'Unione di Comuni: in alcuni casi questi corrispondono ai confini amministrativi dei singoli Comuni, in altri li valicano andando a ricomprendere territori limitrofi. La domanda di aggregazione strutturale di primo livello - la fusione - emerge come ipotesi di risposta alla complessità gestionale degli ambiti funzionali (erogazione dei servizi, omogeneizzazione tariffaria, ecc.).

In questo paragrafo descriviamo la 'domanda di integrazione' che proviene dall'attuale configurazione degli 'ambiti ottimali' insistenti sul territorio del Rubicone e di come l'apparato dell'attuale configurazione istituzionale 'a quattro' - i due Comuni oggetto del presente studio, l'Unione e l'altro Comune che ne fa parte - rappresentano o meno una risposta adeguata. Nello specifico in questo capitolo troveremo:

- Analisi dei principali ambiti ottimali presenti
- Analisi organizzativa dei servizi amministrativi (affari generali e servizi economico finanziari)
- Analisi dei servizi connessi all'informatica
- Analisi del sistema della rappresentanza e dei relativi costi

3.1. Tratti principali delle strutture amministrative

Il territorio della provincia di Forlì-Cesena è interessato da una forte tensione all'aggregazione inter-istituzionale: la popolazione cesenate risulta essere per oltre il 90% residente entro ambiti amministrativi facenti parte di esperienze di aggregazione intercomunale (dato Rapporto PRT 2009). Usando come scala di analisi l'intera provincia di Forlì-Cesena, si nota come circa un quarto della popolazione totale (poco più di 100.000 abitanti) risiede nei territori interessati da

FUSIONE DEI COMUNI DI SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE

esperienze più strutturate, mentre poco più del 5% (corrispondente con il comune di Cesenatico) ne è escluso.

	Comuni	Pop.	%	Di cui Cesena %
UNIONI	3	36.081	9,3	100
CM	18	66.465	17,1	42,2
ASSOCIAZIONI	8	260.517	67,1	48,4
NON ASSOCIATI	1	25.450	6,6	100,0
Totale	30	388.513	100,0	

Un segnale di attenzione circa la governance territoriale proviene dal caso dei Distretti sociosanitari¹⁵, che nel comprensorio cesenate sono due, e si sovrappongono agli altri livelli amministrativi. Come si nota dalla tabella seguente, se nel primo caso la maggioranza della popolazione tende a coincidere con il capoluogo più un comune del medesimo ambito, nel secondo caso il distretto interessa tutte le tipologie di aggregazione presenti, arrivando a comprendere l'intera Unione di Comuni - che svolge un ruolo inedito di capofila di Distretto Socio Sanitario.

Distretto	Unione	CM	Ass.	Non ass.	
Cesena-Savio	0	18.877	97.869	0	116.746
%	0%	16%	84%	0%	100%
Rubicone	36.937	9.294	17.229	25.375	88.835
%	42%	10%	19%	29%	100%
Totale	36.937	28.171	115.099	25.375	205.581

Intersezioni tra aggregazioni e distretti sociosanitari (Elaborazione su dati ISTAT)

Il caso del distretto sociosanitario è emblematico di come la sovrapposizione di più livelli istituzionali dia luogo a condizioni caratterizzate da alta complessità di governo: basti pensare che nel Comitato di Distretto siedono come rappresentanti legali, oltre ai referenti ASL, tutti i sindaci dei comuni aderenti, ciascuno dei quali (escluso Cesenatico) fa parte a propria volta di aggregazioni istituzionali autonome e non integrate tra loro. Importante notare come i comuni del Rubicone partecipino già oggi con un solo rappresentante, configurandosi quindi già come soggetto unico.

Restando nel campo dei servizi pubblici, ma rivolgendo lo sguardo all'area rifiuti, merita una citazione il caso della suddivisione in aree omogenee così come è stato pensato dall'ATO 8 Forlì-

¹⁵ Il Distretto Cesena-Savio copre i territori dei comuni di Cesena, Montiano, Mercato-Saraceno, Sarsina, Bagno di Romagna e Verghereto con una popolazione complessiva pari a 116.746; Il Distretto Rubicone-Costa copre i territori dei comuni di Cesenatico, Gambettola, Gatteo, San Mauro Pascoli, Savignano, Longiano, Roncofreddo, Borghi e Sogliano con una popolazione complessiva pari 88.835.

Cesena, l'Ente che sulla base di una convenzione tra la Provincia e i 30 comuni è competente in materia. La ripartizione finale in aree omogenee è riportata di seguito. Come si nota, i tre Comuni costituenti l'Unione dei Comuni del Rubicone risultano divisi in due aree distinte caratterizzate dalla presenza/assenza di una prevalente incidenza di carichi turistici/stagionali; San Mauro Pascoli, in questo caso, si trova accoppiato al Comune di Gatteo, con cui condivide un importante fetta di costa divisa tra i due rispettivi lidi marittimi¹⁶.

Definizione	Zona	Comuni
Grandi centri	Zona A	Cesena, Forlì, Savignano sul Rubicone
	Zona A4 (con prevalenza di aree turistiche)	Cesenatico
Centri medi	Zona B	Bagno di Romagna, Castrocara Terme e Terra del Sole, Civitella di Romagna, Galeata, Gambettola, Meldola, Mercato Saraceno, Modigliana, Predappio, Rocca San Casciano, Sarsina, Santa Sofia
	Zona B4 (con ampia presenza di aree turistiche)	Gatteo, San Mauro Pascoli
Centri medio-piccoli	Zona C	Dovadola, Longiano, Montiano, Sogliano al Rubicone Borghi, Portico e San Benedetto, Premilcuore, Roncofreddo, Tredozio, Verghereto
Comuni con servizio di raccolta domiciliare	Zona PaP	Forlimpopoli, Bertinoro

Zone omogenee per la raccolta rifiuti (Fonte: ATO 8 F-C)

Nella tabella seguente riportiamo l'attuale configurazione delle partecipazioni societarie di ciascun comune, evidenziando come si modificano le quote all'atto della fusione.

Partecipazione	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Ipotesi Fusione
Seven sporting club	3,82	93,38	97,19
Consorzio pubblico macello	20,00	20,00	40,00
Asp del rubicone		28,96	28,96
Cercal spa consortile	25,40	1,27	26,67
Acer azienda casa	2,24	3,48	5,72
Unica reti spa	2,15	3,04	5,19
Atr agenzia per la mobilità	0,80	1,92	2,72
Avm spa	0,80	1,92	2,72
Romagna acque	0,55	1,06	1,62

¹⁶ I due lidi di Gatteo Mare e San Mauro Mare sono divisi da appena cento metri di arenile appartenente al Comune di Savignano sul Rubicone, Savignano Mare.

Partecipazione	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Ipotesi Fusione
Afm spa	/	0,35	0,35
Centro agro-alimentare riminese	/	0,31	0,31
Hera spa	0,12	0,16	0,28
Consorzio energia veneto	/	0,11	0,11
Sic 1	/	0,09	0,09
Tram servizi spa		0,02	0,02
Agenzia mobilita' provincia rimini	/	0,02	0,02
Lepida spa	0,01	0,01	0,01

3.2. Elementi di integrazione: principali evidenze delle analisi

Specificità	Domande di integrazione
Forte ruolo dell'Unione dei Comuni nel produrre omogeneità anche rispetto ai Comuni del circondario	<ul style="list-style-type: none"> Da valutare l'estensione dell'Ente di secondo livello anche a altri servizi in convenzione con i Comuni del circondario
Frammentazione dei perimetri tra Unione e Distretto	<ul style="list-style-type: none"> Semplificazione dei bacini di governance su un solo livello intermedio, con la coincidenza tra Unione e Distretto.

3.3. I servizi comunali e in Unione

Con l'istituzione dell'Unione i comuni del Rubicone hanno impresso una direzione precisa alla propria volontà di integrazione. L'hanno fatto, come abbiamo visto, a partire dalla condivisione funzionale di ambiti su cui la programmazione si svolge su un bacino più vasto dei singoli Comuni, rendendone consigliabile l'aggregazione. Tra i servizi classificati come 'generalì', tutto ciò che attiene l'attività di governo del territorio in senso stretto, ovvero non con l'erogazione di servizi aventi una qualche rilevanza economica l'Unione ha assorbito i servizi interni di gestione del personale e la polizia municipale.

Questi servizi costano oggi (dato riferito al 2010) al cittadino di ciascuno dei tre comuni che costituiscono l'Unione rispettivamente 29 euro/anno e 83,8 euro/anno. Considerata una spesa corrente aggregata (tutti i servizi) che per il 2010 di poco inferiore ai 20 milioni di euro (pari a circa 505 euro/anno pro capite, queste due somme incidono rispettivamente per il 4,9% e il 16,9% del totale. Considerando un abbattimento del 20% corrispondente al peso demografico del Comune di Gatteo, appartenente all'Unione ma esterno al progetto di fusione, tali cifre si ridimensionano nella misura di 19,4 euro/anno e 67 euro/anno, pari rispettivamente al 6% e 21%.

A questi importi vanno aggiunti i costi relativi ai servizi generali per il funzionamento dell'Ente Unione, riassumibili nell'area "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione", che gravano sui contribuenti per un importo pro capite di 31,8 euro/anno pari al 6,4% della spesa corrente complessiva pur non esercitando le funzioni caratteristiche (redazione dei bilanci, riscossione tributi, ecc.) per i singoli comuni, che di queste funzioni restano completamente titolari.

Di seguito riportiamo un quadro (aggiornato ad agosto 2012) del personale dell'Unione¹⁷.

Ente di provenienza del personale						
<i>Servizio</i>	<i>Cat.</i>	Comune di San Mauro Pascoli	Comune di Savignano s/R	Comune di Gatteo	Unione	Totali
Personale	D	1,0	0,0	1,0	0,3	2,3
	C			1,0	3,0	4,0
	tot	1,0	0,0	2,0	3,3	6,3
Segreteria	C				1,8	1,8
	tot	0,0	0,0	0,0	1,8	1,8
Bilancio/Contabilità	D				0,3	0,3
	C			1,0		1,0
	tot	0,0	0,0	1,0	0,3	1,3
P.M.	D	1,0	1,0	1,0	3,0	6,0
	C	5,0	4,0	3,0	10,0	22,0
	tot	6,0	5,0	4,0	13,0	28,0
Servizio prima infanzia 0-6 anni	D	2,0				2,0
	C	3,0	7,0	1,6	3,0	14,6
	B	2,0	3,0	4,0	0,5	9,5
	tot	7,0	10,0	5,6	3,5	26,2
Servizi amministrativi e tecnici educativi	C		1,7	1,0	1,0	3,7
	A		1,0			1,0
	tot	0,0	2,7	1,0	1,0	4,7
Servizio assistenza anziani - adulti	D	1,0	1,0	0,8	2,0	4,8
	tot	1,0	1,0	0,8	2,0	4,8
Servizio Casa	C	1,0				1,0
	B				1,0	1,0
	tot	1,0	0,0	0,0	1,0	2,0
Servizio Tecnico Piani sociali di Zona	D				1,0	
	C	1,0				1,0
	tot	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Gestione associata infanzia e famiglia	D				4,0	4,0
	tot	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0

17 Il personale utilizzato promiscuamente su più servizi (es. responsabili di settore) è stato inserito per intero in un servizio soltanto. I Servizi Tecnici PSC, Infanzia e Famiglia e Handicap adulti sono gestiti in Convenzione con l'Azienda USL di Cesena e con i restanti 6 Comuni del Distretto Rubicone Costa, mediante l'utilizzo, in aggiunta al personale dell'Unione, di personale dipendente dall'Azienda USL. E' stato considerato il solo personale a tempo indeterminato escludendo anche il personale in posizione di comando, rilevato nel quadro Comuni (nota a cura del Servizio Associato Gestione Risorse Umane).

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

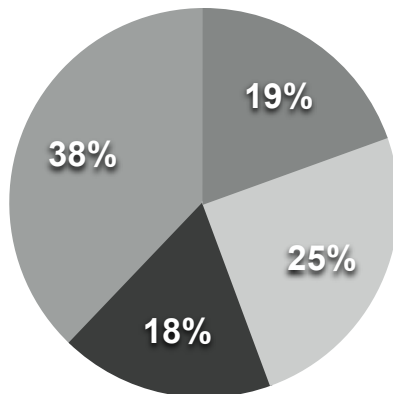
Gestione associata Handicap adulti	D				1,0	1,0
	tot	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Servizi amministrativi e tecnicici sociali	D		2,0			2,0
	C		1,0	1,0	1,0	3,0
	tot	0,0	3,0	1,0	1,0	5,0
Totali	D	5,0	4,0	2,8	11,7	22,5
	C	10,0	13,7	8,6	19,8	52,2
	B	2,0	3,0	4,0	1,5	10,5
	A	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0
	Tot. Gen.	17,0	21,7	15,5	33,0	86,2

Unione dei Comuni del Rubicone: l'organico complessivo (dati agosto 2012)

Nel grafico seguente viene rappresentata la provenienza del personale in organico all'Unione: come si nota, circa il 40% è direttamente dipendente dell'Unione, mentre il restante 60% è equamente diviso tra i tre Comuni costitutivi l'Unione, con un'incidenza relativa più spiccata per il Comune di Gatteo.

- Comune di San Mauro Pascoli
- Comune di Savignano s/R
- Comune di Gatteo
- Unione

Addetti Unione per Ente di provenienza



3.3.1. L'organizzazione dei servizi generali

L'area dei servizi generali di amministrazione, ancora in capo ai due comuni, presenta un grado di frammentazione elevato ben rappresentato dal numero di regolamenti in vigore (tabella seguente).

	Affari generali	Economico finanziario
San Mauro Pascoli	15	4
		19

	Affari generali	Economico finanziario	
Savignano s/R	22	10	32
Tot	37	14	51

I regolamenti ancora in vigore nei singoli comuni

Questa frammentazione regolamentare si traduce in trattamenti procedurali diversi e applicativi ad esempio dei tributi o delle sanzioni. A titolo di esempio, nella tabella seguente sono riportate le previsioni regolamentari di due ambiti di applicazione, l'imposta sul reddito e la riscossione coattiva, da cui si rilevano alcune differenze di applicazione.

	Variabile	San Mauro Pascoli	Savignano s/R
IRPEF	Aliquota	0,55%	0,40%
	Soglia di esenzione	9.000 E	9.000 E
Riscossione coattiva entrate tributarie	Ente incaricato	affidata all'ufficio tributario comunale	affidata alla Corit
	quota d'aggio	Assente	Presente
IMU	Aliquota ordinaria	7,0	7,0
	Aliquota abitazione principale categorie catastali a/1, a/8 e a/9	5,4	5,0
	Detrazione per abitazione principale categorie catastali a/1, a/8 e a/9	103,3	105,0
	Imposta di scopo	No	No

Entrambe le aree di servizi afferenti alla componente 'amministrazione' (affari generali e economico finanziario) presentano alcuni elementi organizzativi comuni con l'Ente Unione: l'ente trae dall'organico del Comune di Savignano s/R in primo luogo la figura cui finora è stata attribuita (*part time*) la reggenza di entrambe le aree, così come la figura di referente informatico attivo sull'intero territorio. L'organico dedicato alla gestione economico-finanziaria dell'Unione risulta composto da 2 addetti a tempo pieno, più contenuto se rapportato ai comuni in proporzione ai volumi di bilancio trattati (oltre 23 milioni complessivi impegnati nel 2012, di cui circa 13 costituiti da partite di giro). Nella tabella seguente sono rappresentate in forma sintetica le proporzioni presenti negli uffici economico-finanziari dei Comuni e dell'Unione. L'importo delle spese correnti relative all'Unione è stato abbattuto di un 20% indicativo corrispondente al 'peso' demografico del Comune di Gatteo, non aderente al progetto di fusione ma parte integrante dell'Unione.

La componente degli affari generali (segreteria, demografici, CED) non presenta significative integrazioni intercomunali, se si escludono contatti informali tra capi settore che non danno luogo,

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

secondo quanto riportato dai diretti interessati, a prassi procedurali consolidate di intervento. La responsabilità delle articolazioni settoriali è in capo a figure dai profili diversificati, che spaziano da spiccate attitudini alla trattazione di questioni legali (è il caso di Savignano s/R) a stili di intervento più trasversali ascrivibili al ruolo di vicesegretario (San Mauro Pascoli). Agli addetti in capo ai comuni vanno sommati due addetti di fascia C dipendenti dirette dell'Unione. Complessivamente, si nota come il rapporto abitanti/addetti di questa area risulta omogeneo, con un valore di scarto pari a 161. Sul piano dell'omogeneità degli strumenti informatici gestionali (software), si segnala che solo uno dei tre comuni non risulta allineato alla scelta tecnica dominante.

Servizio	Cat	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Unione Comuni del Rubicone	Ipotesi Fusione
Segreteria	D	1	2		3
	C	2	3	2	7
	B		4		
		3	9	2	14
Demografico	D	1	1		2
	C	2	3		5
	B	1			1
		4	4		8
Ced	D	1	1		
	C	1	1		2
		2	2		4
Urp	C	2	2	4	
				0	
Tot		9	15		26
Tot D		3	4	0	5
Tot C		5	7	2	14
Tot B		3	6	0	5
N° addetti/ab.		1.279	1.209		1.159

Affari generali: l'organico complessivo

Servizio	San Mauro Pascoli	Savignano s/R
Specializzazione caposettore	Vicesegretario, coordinamento, alloggi ERP	Appalti e gare
Anzianità di ruolo	Dal 1983	...
Software in uso	Cedaf	Cedaf (Iride e Arcadia)
Punti di forza dichiarati	personale qualificato	personale qualificato
Punti di debolezza dichiarati	organizzazione	troppi software su cui lavorare

Servizio	San Mauro Pascoli	Savignano s/R
Interdipendenze formali	interazioni solo per dubbi interpretativi di norme	interazioni solo per dubbi interpretativi di norme

Affari generali: il quadro generale dell'organizzazione

3.3.2. I servizi informatici

I comuni hanno finora gestito reti informatiche e informatizzazione con soluzioni non sempre strutturali: oggi i servizi sono in capo a tre addetti di fascia C (non sono presenti istruttori direttivi) che solo in un caso (Savignano s/R) vi è dedicata a tempo pieno; parte del tempo/lavoro dell'addetto in questione è spesa trasversalmente sull'informatizzazione dell'Unione, sulla base di apposita convenzione. Le attività di gestione quotidiana e 'help desk' sul comune di San Mauro Pascoli (e Gatteo) sono in capo alle restanti due figure, cui competono anche funzioni di supporto amministrativo.

	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Unione Comuni del Rubicone	Tot	Spesa pro capite	Spesa pro capite CED Y
Canoni e servizi	20.051	45.000		65.051		
Investimenti	8.328	18.000		26.328		
Totale	28.379	63.000	71.684	163.063	4,4	7,8

Servizi informatici: spesa e confronto con servizio associato tipo

Nella tabella precedente riportiamo gli importi impegnati nel 2010 per le spese informatiche, in massima parte come si vede relative ai canoni di gestione, aggiornamento, help desk dei software che come abbiamo visto nei capitoli precedenti soffrono di una frammentazione ancora piuttosto marcata.

	San Mauro Pascoli	Savignano s/R
Area tecnica	Autocad, STR, Deda Group	Cedaf (aedelis)
Affari generali	Cedaf	Cedaf (Iride e Arcadia)
Economico-Finanziario	Cedaf Maggioli	Cedaf (Libra/Metropolis)

Servizi informatici: buon livello di omogeneità delle dotazioni software

I servizi economico-finanziari sono gestiti da ciascun comune con organici coerenti al proprio peso demografico: il dato emerge se letto mediante l'indicatore sintetico (abitanti/addetto), ed è

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

significativo di come questa funzione e il carico di lavoro richiesto sia - di base, attestandosi sulla 'sola' ordinaria amministrazione - invariante rispetto alla dimensione dei comuni. Le interviste effettuate confermano, in modo omogeneo, quanto pesi sull'attività quotidiana il carico di lavoro richiesto dalla gestione del comune e come il numero esiguo di addetti di fatto riduca ai minimi termini le possibilità di sviluppo.

Servizio	Cat	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Unione Comuni del Rubicone	Ipotesi Fusione
Bilancio/contabilità	D	1,0	1,0	0,3	2,3
	C	1,0	2,7	0,3	4,0
		2,0	3,7		6,3
Tributi	D		1,0		1,0
	C	1,0	1,0		2,0
		1,0	1,0	0,3	3,0
Economato	D		0,7	0,2	0,8
	C	0,8		0,5	1,3
		0,8	0,7		2,2
Tot		4	5	0,3	9,5
Tot D		1	3	0,5	4,2
Tot C		3	4	0,8	7,3
N° addetti/ab.		3.007	3.340		3.089

Servizi economico-finanziari: l'organico complessivo

La qualità degli addetti è considerata dai responsabili dei servizi mediamente alta: questo buon livello qualitativo di fatto consente in modo spesso episodico e non strutturato (dipendente dalle persone e non dall'organizzazione) l'invenzione di soluzioni virtuose (si pensi alla re-internalizzazione di alcuni servizi, come ad esempio le riscossioni, da cui derivano economie anche rilevanti).

	San Mauro Pascoli	Savignano s/R
Specializzazione del capo settore	Programmazione e controllo di gestione	bilanci (incaricata anche dell'unione)
Anzianità di ruolo	2001	1996
Software in uso	Cedaf Maggioli	Cedaf (Libra e Metropolis)
Punti di forza dichiarati		Alcune persone qualificate su cui fare affidamento
Punti di debolezza dichiarati	Pochi programmi di formazione	De-professionalizzazione, difformità di comportamento, poco personale.

Servizi economico-finanziari: il quadro generale dell'organizzazione

Nel caso della gestione economico-finanziaria si registra una buona uniformità nei software gestionali: questo elemento costituisce un ottimo punto di partenza - in termini di interoperabilità -

in caso di unificazione dei bilanci, con la necessaria confluenza delle diverse basi di dati in unica base informativa.

3.3.3. La politica: rappresentanza e costi

I due comuni del Rubicone sono amministrati oggi da un totale di 49 amministratori. Di questi, 13 (inclusi i due sindaci) siedono in Giunte comunali. In questo paragrafo viene analizzata l'incidenza del personale politico su questa comunità, e come può modificarsi in caso di fusione.

	San Mauro Pascoli	Savignano s/ R	Tot	Media	Ipotesi Fusione	Diff. %
Abitanti (06/2012)	11.515	17.833	29.348	14.674	29.348	
Consiglieri (esclusi i sindaci)	16	20	36	18	16	-56
Giunta	6	7	13	7	5	-62
<i>Media</i>						-59
Rapporto di rappresentanza (ab./eletti)	720	892	815	806	1.834	

Politica: i comuni oggi e domani

Gli amministratori comunali costano alla collettività una cifra pari a 10 euro pro capite/anno. Si noti che l'Unione non comporta alcun costo politico aggiuntivo per la collettività, prevedendo anzi da Statuto l'assenza di gettoni o altre forme di emolumenti e/o rimborsi per l'attività svolta dagli organi politici tanto nell'organo esecutivo quanto in quello assembleare.

In ragione della scarsa elasticità delle dotazioni consiliari così come determinate dal TUEL (L. 267/00) il rapporto di rappresentanza (abitanti/eletti) soffre di una certa variabilità. Il primo effetto della fusione è un ridimensionamento significativo di questo rapporto, che passa dall'attuale dato medio di 815 abitanti/eletto ai 1.834 abitanti/eletto dell'ipotesi Fusione.

L'incidenza pro capite dei 'costi della politica' è, come detto, relativamente contenuto. In chiave prospettica si può stimare con buona approssimazione un risparmio annuo di 150.000 euro, il 60% della spesa attuale pari a 5,2 euro pro capite/anno. Con le previsioni contenute nella normativa vigente (DL 'Calderoli', 2/2010) e ad assetto istituzionale invariato (con i 2 comuni confermati nella rispettiva autonomia), infatti - come documentato dalla tabella seguente - gli organici politici si riducono di 8 unità complessive (di cui 5 consiglieri).

FUSIONE DEI COMUNI DI SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE

Nella tabella di seguito viene riassunta la dotazione politica del nuovo comune così come risultante da quanto sopra esposto. Il nuovo Comune ha una dotazione di Amministratori pubblici inferiore del 50% rispetto ai due Comuni separati, secondo la nuova normativa in vigore dal 2011.

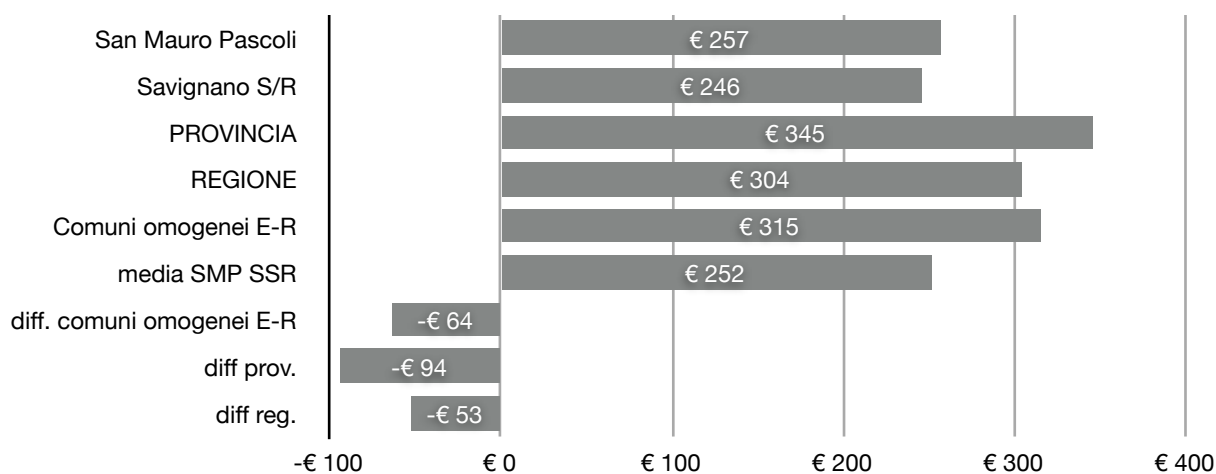
Variabili	Ipotesi Fusione
Abitanti totali	29.348
Consiglieri	16
Giunta	5
Rapporto di rappresentanza (ab/eletti)	1.834
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>	
Eletti Ipotesi Fusione rispetto a oggi	-18
Assessori Ipotesi Fusione rispetto a oggi	-6

Politica: il nuovo comune

3.3.4. La spesa per l'amministrazione

Come anticipato, le attività di amministrazione che non rientrano nell'erogazione di servizi specifici risentono in modo particolare dell'assenza di integrazione organizzativa. In termini di costo, tuttavia, i comuni sembrano aver raggiunto già una buona economicità di esercizio, attestandosi su livelli mediamente inferiori ai termini di paragone utilizzati per la valutazione comparativa. Ad aumentare significativamente il rapporto di spesa pro capite contribuisce la corrispondente voce del bilancio dell'Unione. La soglia media di circa 217 euro pro capite si discosta per difetto di meno di 100 euro dai comuni di grandi dimensioni, il che conferma l'oculatazza complessiva della gestione ottenuta anche grazie allo strumento dell'Unione.

Spesa corrente pro capite per affari generali (anno 2010 compresa quota Unione)



3.4. Integrazione: l'integrazione intercomunale dei servizi generali

Ambito di integrazione	Grado (1-5)	Descrizione
Organizzativa	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Gli uffici presentano poche tracce di integrazione operativa: l'assenza di momenti strutturati di coordinamento è parzialmente mitigata dalla funzione di armonizzazione svolta dall'ufficio personale dell'Unione. La gestione dei dati e informatizzazione rappresenta un punto favorevole dell'attuale configurazione (omogeneità dei software), migliorabile con l'integrazione degli organici.
Regolamentare	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Non si è ancora proceduto ad una omogeneizzazione di tutti i regolamenti concernenti l'attività amministrativa in senso stretto (né sull'area affari generali né sull'economico finanziario). Le diverse modalità di applicazione tanto delle imposte così come i diversi regolamenti circa il funzionamento degli uffici e dei servizi determinano risposte differenziate a un pubblico potenzialmente 'unico'.
Strategica	● ● ● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Lo strumento 'Unione' è finora stato utilizzato in chiave di erogazione di servizi al cittadino. Il servizio di gestione del personale rappresenta per l'armonizzazione delle Amministrazioni un buon viatico, pur non avendo ancora conseguito trattamenti completamente omogenei sul piano delle relazioni sindacali. La consapevolezza della necessità di un'armonizzazione 'dalla base' è ben rappresentata dall'idea di procedere alla fusione. Finora tuttavia l'hardware dei servizi trasferiti appare troppo debole per supportare una convinta azione di rafforzamento dell'Unione in quell'ottica.
Valutazione sintetica		
<p>Fino a oggi le Amministrazioni hanno inteso procedere verso l'integrazione dei servizi mediante lo strumento 'Unione', trasferendo il personale necessario per dare vita a servizi 'autosufficienti'. Occorre ora sviluppare ulteriori pratiche convergenti tra gli uffici comunali in merito alle procedure e alle prassi di lavoro.</p>		

3.5. Cosa cambia con la fusione

Seguendo lo stesso schema adottato per gli altri capitoli, una prima considerazione riguarda le economie ottenibili dal processo di fusione. Nella tabella seguente sono state comparate le spese correnti (aggiornati al 2010) dei singoli comuni della Fusione con le spese correnti dei comuni emiliano-romagnoli con una popolazione tra i 25.000 e i 35.000 abitanti (dato medio). Il dato compara le spese afferenti ai servizi generali (affari generali, personale, economico) e la polizia locale: nella costruzione del dato consolidato si è pertanto tenuto conto anche della spesa corrente totale sostenuta dall'Unione (abbattuta del 20% corrispondente a Gatteo) per i servizi associato personale e polizia locale.

Da questo confronto, che intende fornire un'indicazione di scenario di come muta strutturalmente il costo del comune 'grande' nel medio-lungo periodo, emerge un allineamento tendenziale del Comune esito della possibile Fusione con la media dei Comuni omogenei, con meno di 400.000 euro di scarto nel valore a consuntivo (2010). Questa situazione di minore impatto della voce di spesa affari generali è destinata a migliorare ulteriormente con l'aggiunta dei 150.000 euro/anno (5,2 pro capite) in meno derivanti dalla riduzione dei 'costi della politica'.

	Corrente	Pro capite
San Mauro Pascoli	€ 2.522.966	€ 219
Savignano s/R	€ 3.665.030	€ 206
Unione Comuni del Rubicone	€ 2.221.000	€ 76
TOTALE	€ 8.408.996	€ 287
Media comuni 25.000-35.000 ab.	€ 8.793.841	€ 238
Ipotesi Fusione/com. 25.000-35.000 ab.	-€ 384.845	€ 49

Area Amministrazione: confronti tra Comuni omogenei e Ipotesi Fusione (dati consuntivi 2010)

4. Impatti della fusione

In questo capitolo sono riassunte le principali indicazioni strategiche emerse nel corso della trattazione, tanto sul versante organizzativo quanto su quello economico. Avendo la fusione dei comuni a che fare con una scelta la cui natura è e deve essere principalmente politica, il rapporto si chiuderà con indicazioni di prospettiva e punti di attenzione su cui concentrare il lavoro di adattamento e preparazione delle precondizioni nei mesi che precederanno l'indizione dell'eventuale referendum consultivo che, come ricordato nel primo rapporto (rapporto intermedio del febbraio 2011) rappresenta lo snodo giuridico fondamentale per arrivare alla vera e propria istituzione del nuovo comune. Nello specifico in questo capitolo troveremo:

Alcune riflessioni circa la tenuta complessiva dei comuni a partire dai principali indicatori finanziari;

La dinamica di sviluppo del personale comparata con un comune di dimensioni analoghe al 'Comune Unico';

La dinamica delle entrate da trasferimenti e la simulazione delle maggiori entrate straordinarie ottenibili dal processo di fusione

4.1. Lo stato di salute dei Comuni e le prospettive

Secondo un destino comune a tutti i Comuni italiani, anche le due amministrazioni oggetto di questa analisi hanno progressivamente perso negli anni parte della capacità di autonomia rispetto al governo dei rispettivi territori. Gettando uno sguardo al grafico seguente appare chiaro come, presi in forma aggregata (dati medi) a partire dal 2005 gli indicatori tendano tutti a scendere: in particolare l'indicatore 'entrate' subisce un crollo a partire dal 2008, data che corrisponde a quando ai comuni viene sottratta la capacità impositiva sugli immobili (ICI)¹⁸.

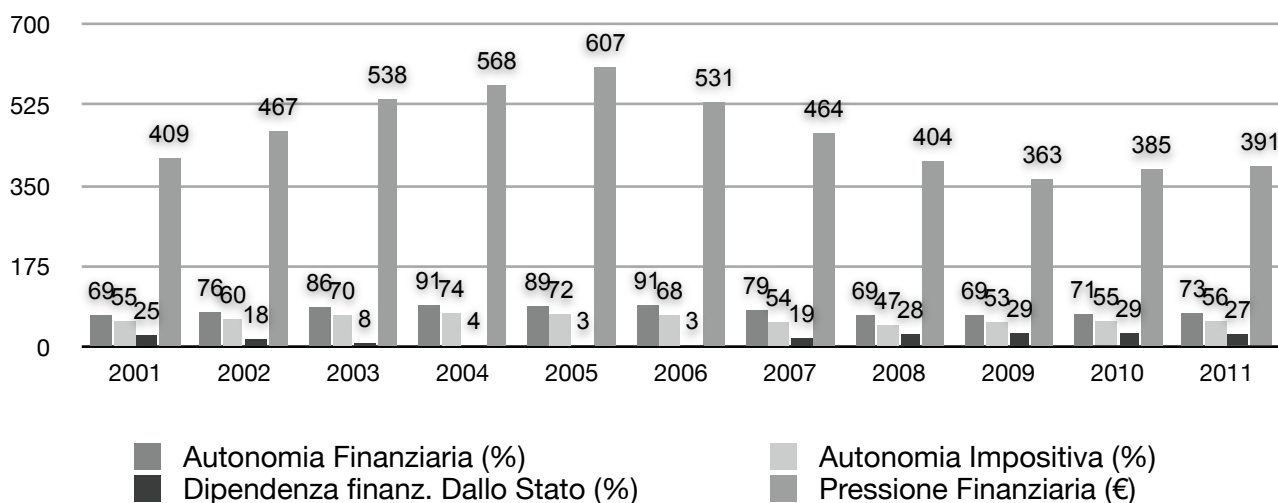
In questo quadro, aggravato dal 2010 fino al 2013 da ulteriori sacrifici in termini di minori entrate da trasferimenti, i comuni vedranno ridursi progressivamente i propri margini di manovra. Dal punto di vista dell'intervento concreto e visibile sul territorio, come abbiamo visto nel primo capitolo, la spesa per investimenti si è ridotta progressivamente, a fronte di una riduzione delle entrate corrispondenti che dal 2001 si è contratta di quasi 2.000.000¹⁹ su base aggregata.

Questo ha comportato e comporterà ancora di più nei prossimi anni la riduzione dei margini di manovra.

¹⁸ Al dato non è stato sommato l'andamento delle entrate da trasferimenti accertate dall'Unione, che in quanto tali sono legate all'erogazione di servizi specifici e destinate ad assottigliarsi progressivamente nel tempo.

¹⁹ 10.373.901 di euro era l'importo totale accertato nel 2001, a fronte di un dato 2009 pari a 8.602.606.

Indicatori finanziari. Periodo 2001-2011



Quanto costo della macchina amministrativa, per le aree analizzate nel rapporto, vale la pena riassumere in uno sguardo di insieme i costi pro capite già scorsi precedentemente in forma disaggregata.

I costi maggiori oggi i comuni li sostengono per le funzioni di amministrazione generale e istruzione (materia trasferita all'Unione): per entrambe le aree è possibile immaginare allineamenti della spesa, ma è in particolare per la seconda che il confronto suggerisce una possibile riduzione in favore, in termini perequativi, dell'area territorio che oggi come argomentato 'costa poco' ma risulta complessivamente non adeguata alle esigenze di aumento di competitività espresse dal territorio.

Di seguito riportiamo un riepilogo dei confronti finanziari per funzioni tra il Ipotesi Fusione e i Comuni benchmark, corrispondenti alle tre aree analizzate "territorio", "persone", "amministrazione".

	Sviluppo economico	Territorio	Totale	
	<i>Corrente</i>	<i>Corrente</i>	<i>Corrente</i>	<i>Pro capite</i>
San Mauro Pascoli	€ 273.733	€ 954.873	€ 1.228.606	€ 107
Savignano s/R	€ 224.403	€ 1.389.376	€ 1.613.779	€ 93
TOTALE	€ 498.136	€ 2.344.249	€ 2.842.385	€ 98
Media comuni 25.000-35.000 ab.	€ 673.131	€ 4.799.000	€ 5.472.131	€ 182
Ipotesi Fusione/comuni grandi	-174.995	-2.454.751	-2.629.746	-€ 84
	Istruzione e cultura	Sociale	Totale	
	<i>Corrente</i>	<i>Corrente</i>	<i>Corrente</i>	<i>Pro capite</i>
San Mauro Pascoli	€ 2.895.881	€ 2.451.051	€ 5.346.932	€ 461

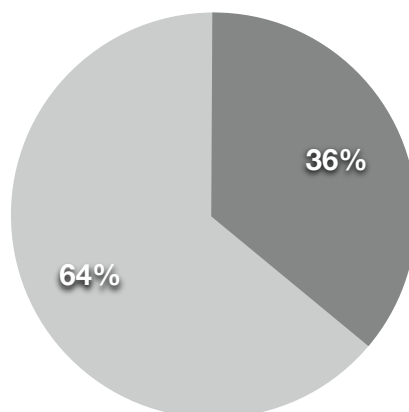
	Sviluppo economico	Territorio	Totale	
Savignano s/R	€ 4.212.852	€ 2.757.882	€ 6.970.734	€ 391
TOTALE	€ 7.108.734	€ 5.208.933	€ 12.317.667	€ 420
Media comuni 25.000-35.000 ab.	€ 5.484.193	€ 6.705.075	€ 12.189.268	€ 406
Ipotesi Fusione/comuni grandi	€ 1.624.541	-€ 1.496.142	€ 128.399	€ 13
Amministrazione generale			Totale	
			Corrente	Pro capite
San Mauro Pascoli			€ 2.522.966	€ 219
Savignano s/R			€ 3.665.030	€ 206
Unione Comuni del Rubicone			€ 2.221.000	€ 76
TOTALE			€ 8.408.996	€ 287
Media comuni 25.000-35.000 ab.			€ 8.793.841	€ 238
Ipotesi Fusione/comuni grandi			-€ 384.845	€ 49
TOTALE GENERALE	1.449.546	-3.950.893	-€ 2.886.192	-€ 22

4.2. L'integrazione organizzativa: il personale

Nella tabella seguente riportiamo il quadro aggiornato del personale dei due comuni. Sulla base di questo quadro saranno poi proposte analisi di confronto con un Comune omogeneo selezionato sulla base di requisiti demografici e organizzativi.

- San Mauro Pascoli
- Savignano s/R

Addetti secondo l'apporto % dei due Comuni



I due comuni assommano un organico complessivo di 87,4 addetti dipendenti diretti delle Amministrazioni, che si sommano agli 86,2 (vedi tabella paragrafo precedente) trasferiti all'Unione,

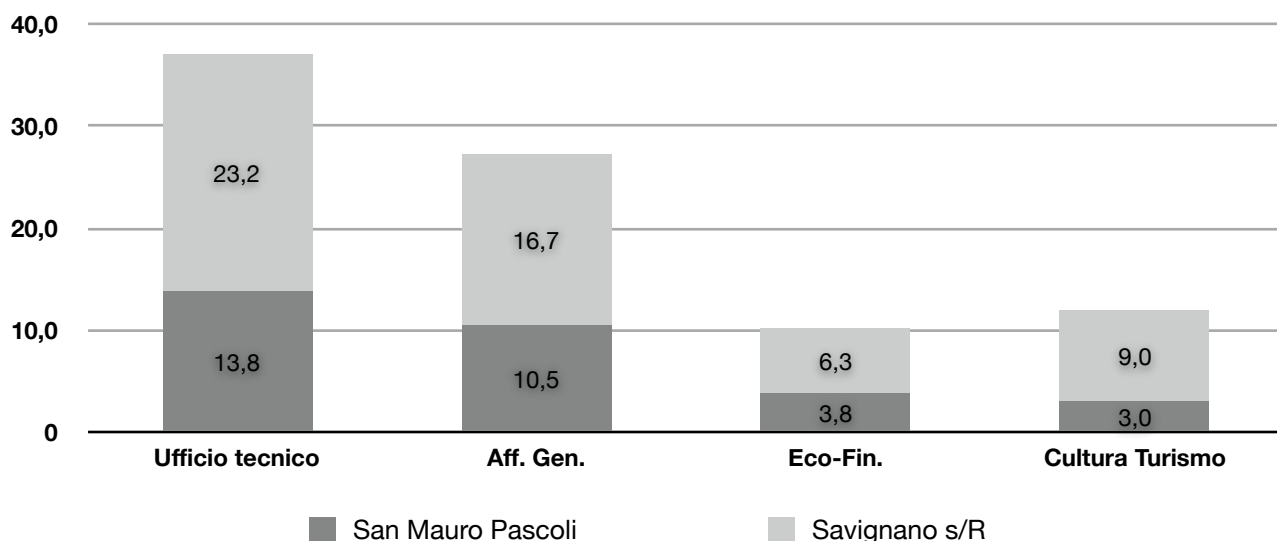
FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

per un totale di - esclusa la componente di personale proveniente da Comune di Gatteo - di 158,1 addetti complessivi.

Servizio	Cat	San Mauro Pascoli	Savignano s/R	Unione dei Comuni	Tot
Lavori pubblici	D	1,0	3,7		4,7
	C	1,0	2,0		3,0
Manutenzione	C	1,0	0,7		1,7
	B	7,0	10,0		17,0
Urbanistica e edilizia	D	1,8	3,8		5,7
	C	2,0	3,0		5,0
Segreteria	D	1	1,8		3
	C	2	3,0		5
	B		4,0		4
Demografico	D	1	1,0		2
	C	2	3,0		5
	B	1			1
Ced	D	1	1,0		2
	C	1	1,0		2
Urp	C	2	1,9		4
Bilancio/ contabilità	D	1,0	1,0	0,3	2,3
	C	1,0	2,7	0,3	4,0
Tributi	D	0,0	1,0		1,0
	C	1,0	1,0		2,0
Economato	D	0,0	0,7	0,2	0,8
	C	0,8	0,0	0,2	1,0
Cultura	D	0,0	1,0		1,0
	C	1,0	4,0		5,0
	B	0,0	1,0		1,0
	A	0,0	1,0		1,0
Attività economiche	D	1,0	1,0		2,0
	C	1,0	1,0		2,0
Servizi Turistici	D	0,0			0,0
	C	0,0			0,0
Totali	D	7,6	16,0	0,5	24,1
	C	15,6	23,3	0,5	39,4
	B	8,0	15,0	0,0	23,0
	A	0,0	1,0	0,0	1,0
	Tot.	31,2	55,2	1,0	87,4

Comuni: l'organico complessivo dei servizi non associati

Apporto dei due Comuni all'organico del Comune Unico, per settore



Per avere un'idea più precisa di come si configura, oggi, un comune delle dimensioni di quello prospettato dal progetto di fusione, vale la pena effettuare un semplice confronto tra dipendenti in servizio nei comuni del Rubicone e in un comune paragonabile in termini dimensionali.

Il comune che useremo come termine di paragone, San Giovanni in Persiceto, ha circa 30.000 abitanti e fa parte della regione Emilia-Romagna. Possiede caratteristiche fisiche parzialmente diverse, con un territorio meno esteso del 20% rispetto all'ipotesi Fusione oggetto del presente studio. Abbiamo limitato l'analisi comparativa ai soli tre ambiti di servizi di base ancora oggi non associati: nel comune di confronto sono parimenti non associati e il numero complessivo degli addetti si presta pertanto ad alcune considerazioni.

Settori	Qualifiche					TOT
	B	C	D	DIR		
Ipotesi Fusione	Affari generali	6	23	8		37
	Economico finanziario		7	4		11
	Tecnico	17	10	11		38
		23	40	23		86
San Giovanni in Persiceto	Affari generali	4	5	10	2	21
	Economico finanziario	8	6	9	0	23
	Tecnico/manutentiva	21	20	12	1	54
		33	31	31	3	98
Scarto	Affari generali	2	18	-2		16
	Economico finanziario	-8	1	-5		-12

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

Settori	Qualifiche					TOT
	B	C	D	DIR		
Tecnico	-4	-10	-1			-16
	-10	9	-8	-3		-12

Il numero complessivo degli addetti dell'Ipotesi Fusione è inferiore di 12 unità. Buona parte di questo scarto è rinvenibile nell'area tecnica, area nella quale la categoria che appare più 'magra' è quella delle figure intermedie: nel comune di confronto risultano in servizio il doppio di addetti di fascia C.

L'area affari generali del Comune esito di Fusione appare sovradimensionata rispetto al Comune di confronto, confermando la possibilità di un dimagrimento significativo proprio nell'area più specifica del processo di fusione (quella che cioè interessa gli aspetti di gestione generale dell'Ente, a supporto dell'Amministrazione, ecc.)

L'incidenza delle figure direttive va letto alla luce della presenza, nel comune di San Giovanni in Persiceto, di tre figure dirigenziali: complessivamente rispetto allo stato attuale le figure di fascia D o superiore sono oltre 10 in più rispetto al Ipotesi Fusione.

In conclusione: nel medio periodo, stante l'attuale legislazione che discende dalla Legge Finanziaria dell'anno 2010, ai comuni resteranno pochissimi margini per aumentare o sostituire (anche in caso di cessazioni) il proprio personale. Un primo risparmio ottenibile immediatamente è relativo alla figura dei segretari comunali, che dai due di oggi si ridurrebbero a uno unico: stimando in non meno di 150.000 euro il costo aggregato annuo di queste figure, è possibile stimare un abbattimento circa del 40% nel Ipotesi Fusione. In generale, un primo effetto della fusione sarà l'aumento delle capacità con cui i comuni potranno far fronte all'inevitabile processo di *turn over*, specializzando il personale esistente ed effettuando gli investimenti necessari per rendere più produttiva la macchina comunale, ovvero avendo maggiori possibilità di far fronte a carenze di personale riducendo il ricorso all'esternalizzazione dei servizi scoperti. Ne consegue che l'unificazione dei servizi entro un unico contenitore istituzionale è un'occasione per dare slancio a organici che per la stessa natura dei comuni in cui sono stati 'coltivati' soffrono oggi di de-specializzazione.

Nel medio-lungo periodo i margini di recupero derivanti da finanziamenti straordinari e dai risparmi di esercizio potranno essere impiegati per un generale aumento della qualificazione della dotazione organica, andando a rafforzare in particolare l'area economico-finanziaria all'interno della quale la redistribuzione dei carichi di lavoro potrà dare vita a uffici specializzati (orientativamente: bilancio-ragioneria, tributi, patrimonio-economato) all'interno dei quali trovino spazio figure in possesso di adeguato profilo. L'ufficio tecnico unito acquisisce come detto una

massa critica coerente con la dimensione: l'unificazione può consentire una specializzazione oggi difficilmente ottenibile all'interno dei singoli comuni.

4.3. Le economie: le entrate da trasferimenti

Come già affermato nell'analisi delle singole voci di trasferimento, sono molteplici le ambiguità derivanti da modifiche di carattere normativo, scelte non ancora effettuate e sviluppi che devono essere attuati che rendono difficile poter offrire valutazioni oggettive e dimostrate dei maggior risparmi e/o delle maggiori entrate nel caso di nascita del nuovo grande comune. Il caso del recentemente approvato Decreto Legislativo sul Federalismo Municipale n. 23 del 14/3/2011²⁰ (la cui entrata in vigore è prevista per il 7 aprile 2011 ma le cui modalità attuative sono ancora oggetto di discussione e dovranno comunque essere negoziate in sede regionale) rappresenta bene la dinamicità della situazione in cui oggi i Comuni si trovano a operare. Ciononostante, con tutte le cautele del caso e considerando le regole oggi vigenti, è possibile stimare che nell'arco dei prossimi dieci anni il nuovo comune se opererà scelte oculate potrà avvalersi di una massa economica di circa 16 milioni di euro derivante da maggiori trasferimenti straordinari (statali e regionali), maggiori trasferimenti per investimenti in conto capitale, riduzione strutturale di alcuni costi e altre economie perseguibili.

Tutto questo in un momento in cui, a fronte di una flessione sulle entrate correnti complessive già registrata nell'ultimo quadriennio i comuni hanno già dovuto mediamente ritoccare al rialzo la propria leva tributaria: l'iniezione di risorse dovute a maggiori trasferimenti (da subito) e minori spese (in tempi fisiologicamente stimabili in un lasso di tempi di dieci anni) consentirà ai comuni di recuperare terreno rispetto ai comuni che già oggi si attestano su livelli demografici analoghi a quelli del Ipotesi Fusione e soprattutto di far fronte a una riduzione dei trasferimenti complessivi che già a partire dal 2011 sono destinati a vedersi ridurre in modo drammatico, costringendo tutti i comuni a ripensare i propri stili di spesa e a scaricare sui cittadini molti più costi per i servizi di quanto oggi già non avvenga o, più drasticamente, a non ri-finanziarle affatto.

Nell'ultimo quadriennio le entrate da trasferimenti correnti regionali tendono a ridursi progressivamente: il dato va letto come direttamente legato all'aumentare delle funzioni associate in Unione, funzioni per le quali oggi la Regione e lo Stato trasferiscono un quantitativo importante di risorse. Quelle stesse risorse (circa 2 milioni di euro/anno, in massima parte finalizzati alla gestione associata di servizi socio-educativi), tendenzialmente crescenti nel triennio 2007-2009, che sono servite per garantire l'avvio e la strutturazione dei servizi, sono destinate a ridursi in modo proporzionale alla riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e in funzione del

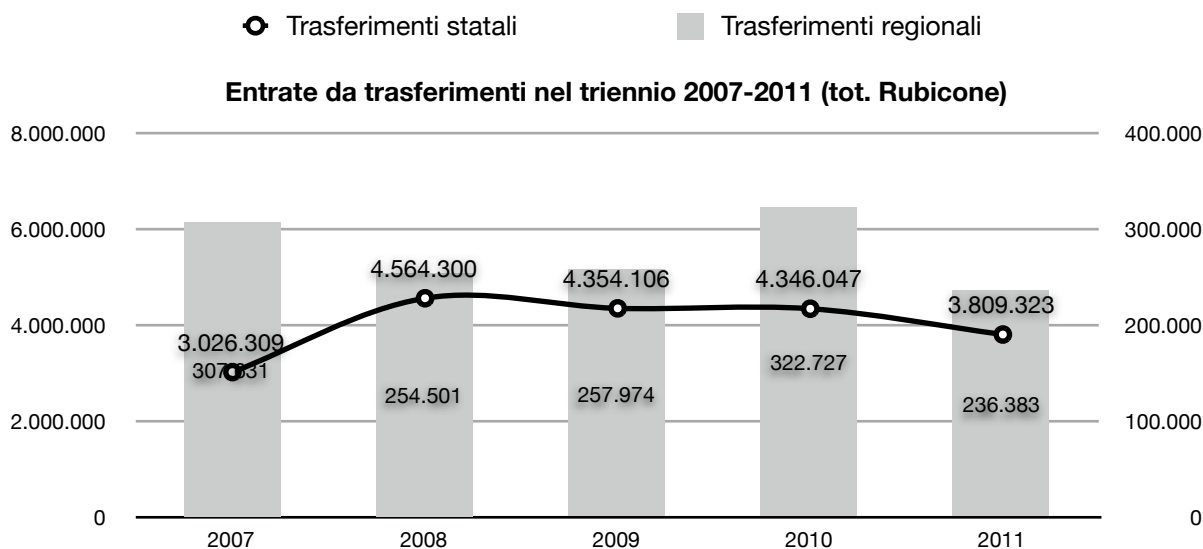
²⁰ Il decreto, che da attuazione alla Legge Delega al Governo per l'individuazione di nuove regole fiscali in chiave decentrate prevede tra le altre misure di devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare (art.2), l'istituzione di una imposta cedolare secca sugli affitti(art.3) e la tassa di soggiorno (art. 4).

FUSIONE DEI COMUNI DI SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE

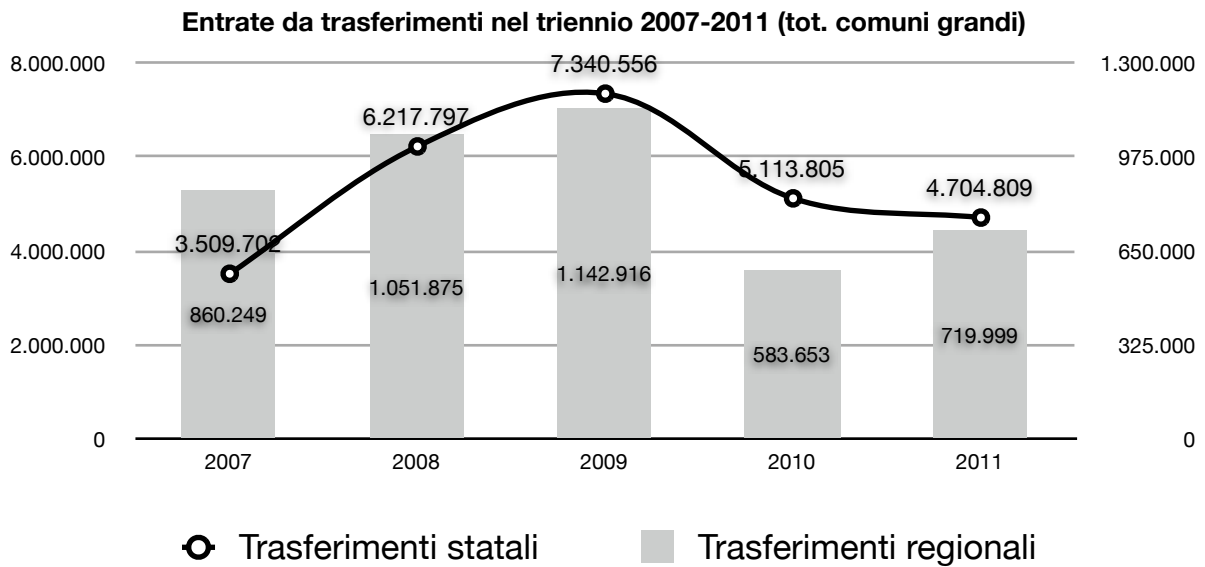
ridimensionamento complessivo della spesa, con inevitabile ridefinizione delle modalità di contribuzione dell'utenza alla qualità e quantità dei servizi.

Anche sommando la cifra del contributo regionale all'Unione al totale delle entrate da trasferimenti regionali ai comuni (vedi grafico sopra, in cui gli importi rappresentati in colonna sono quelli consolidati=comuni+unione) si ottengono importi diversi rispetto a quelli che nello stesso periodo considerato i comuni 'grandi' totalizzano in media (vedi grafico sotto).

Come si evince dai grafici, infatti, a fronte di un'entrata complessiva media sul triennio da trasferimenti statali che si attesta sui 4,9 milioni/anno, i comuni di grandi dimensioni della Regione totalizzano un'entrata crescente superiore di poco meno di mezzo milione di euro/anno, ma con un trend di crescita che appare più sostenuto. Ipotizzando un assottigliamento di questo gap fino a massimo un 50% è possibile pertanto stimare prudenzialmente²¹ in circa 2,5 milioni di euro su base decennale l'entità del progressivo allineamento alla media.



²¹ Le stime non possono naturalmente prevedere se e quando la fase di contrazione dei trasferimenti erariali decisa dal Governo attualmente in carica perdurerà e se in futuro, stante il ridimensionamento complessivo della spesa rispetto ai dati storici, sarà possibile ripristinare gli attuali livelli finanziari.



Riassumiamo di seguito le principali indicazioni operative sul fronte del finanziamento straordinario della spesa e delle economie ottenibili da cui è necessario prendere le mosse:

1. Recupero di produttività sulla gestione degli affari generali e riduzione dei costi della politica;
2. Allineamento nei flussi di entrate da trasferimenti;
3. Aumento della capacità di raccolta di contributi straordinari.

A questi si aggiungono i contributi previsti per la fusione dei Comuni dalla normativa regionale, illustrati nel prossimo paragrafo.

4.4. Contributi regionali straordinari e ordinari per la fusione

Alla determinazione delle economie complessive e quindi dei margini di recupero possibili per il miglioramento dell'azione di amministrazione devono concorrere i finanziamenti previsti da Stato e Regione per i processi di fusione: a normativa invariata, risulta che il nuovo Comune sarebbe beneficiario di un finanziamento statale decennale²² pari al +20% dei trasferimenti erariali su base aggregata. Considerando il dato medio consolidato dei soli trasferimenti complessivi ottenuti nell'ultimo triennio (5,2 milioni di euro, senza considerare i trasferimenti statali all'unione) si ottiene

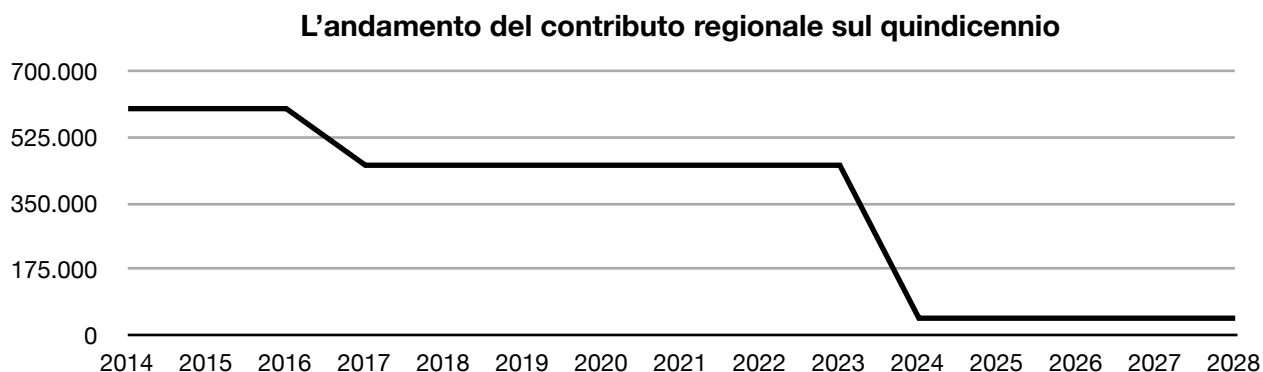
²² Il DM 318 del 1 settembre 2000, successivamente modificato dal DM 289 del 1 ottobre 2004 e da due intese in conferenza unificata stabilisce l'istituzione di un fondo di finanziamento per le procedure di semplificazione istituzionale. La ripartizione del fondo (nel 2009 pari a 33 milioni di euro) prevede un 15% alle procedure di fusione, il 60% alle unioni di comuni e il 25% alle comunità montane. A loro volta questi fondi sono ripartiti fra i diversi enti a cui spettano secondo ulteriori criteri. Per quanto riguarda le fusioni di comuni sono erogati finanziamenti per i dieci anni successivi alla fusione pari al 20% dei trasferimenti erariali complessivamente attribuiti ai precedenti comuni.

una maggiorazione - per un periodo di dieci anni - di circa un milione all'anno²³. Resta da capire se nel computo sarà o meno compresa anche la quota di trasferimenti erariali oggi ottenuti dall'Unione.

Gli importi dei finanziamenti straordinari per le fusioni di fonte regionale sono determinati dalle previsioni del Piano di Riordino Territoriale (Legge (LR 10/08), come dettagliati nell'ultima DG 1072/2012. Di seguito, secondo quanto previsto dalla normativa, un quadro riepilogativo delle spettanze al Comune esito della Fusione in progetto.

	Importo quota	Anni	Tot.
Conto capitale	150.000	3	450.000
Corrente (demografica)	185.000	15	2.775.000
Corrente (superficie)	30.000	15	450.000
Corrente (spesa corrente)	100.000	15	1.500.000
Maggiorazione quota	30.000	15	450.000
TOT. CORRENTE	345.000	15	5.175.000
TOT. GENERALE			5.625.000

Nella grafico successivo, riportiamo un quadro dell'andamento dei finanziamenti sul quindicennio di durata della fase di start up prevista dalla Regione per i Comuni esito di fusione.



Dopo un primo triennio in cui al contributo ordinario si somma il contributo in conto capitale straordinario, si ha un decennio in cui viene erogato l'87% circa del contributo ordinario complessivo, infine un ultimo quinquennio in cui viene erogato il restante 13% dell'importo totale previsto.

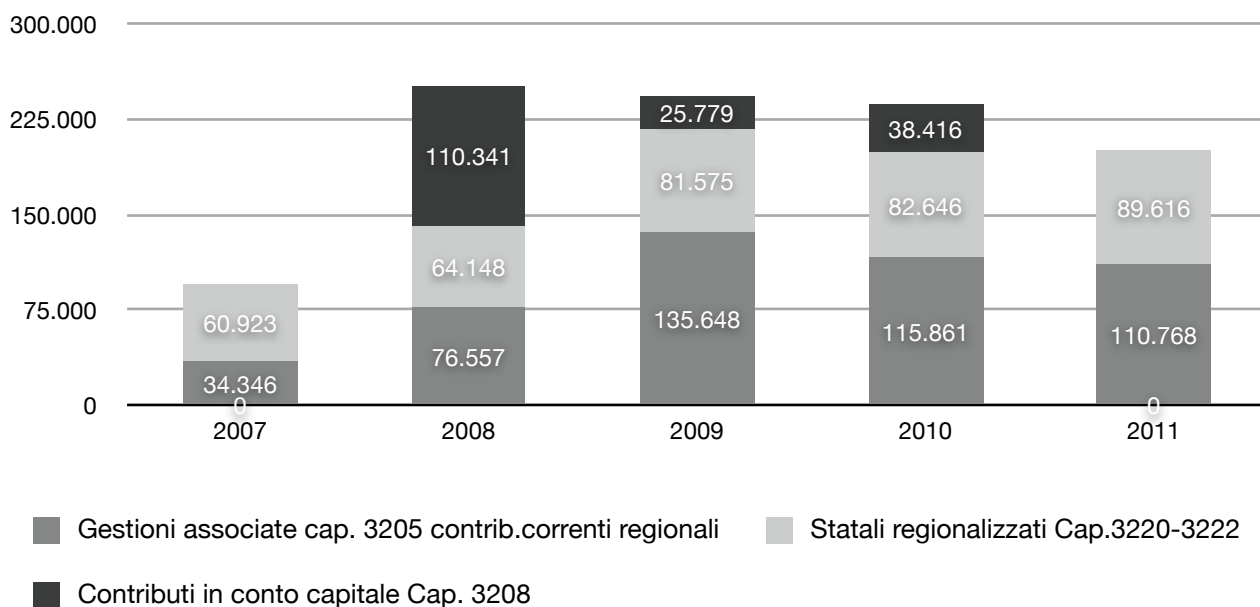
A fronte di questa maggiore fonte di entrata prevista per il periodo di *start up*, esiste anche una fonte negativa collegata al mantenimento dell'Unione dei Comuni nell'attuale assetto ma tra due e

²³ È bene tenere presente che l'importo del fondo viene determinato con la Legge Finanziaria nazionale di ogni anno: mentre le quote destinate a Unioni e Comunità Montane sono gestite dalle Regioni (si parla di contributi statali "regionalizzati") la gestione della quota destinata alle fusioni di Comuni resta in capo al Ministero degli Interni.

non tre Comuni. Va ricordato, infatti, che stando alla normativa regionale il contributo regionale straordinario per le Unioni di Comune decade nel caso di mantenimento in essere di Unione tra meno di tre (3) Comuni. Di seguito riportiamo l'andamento dei finanziamenti regionali. Utilizzando il valore medio dell'erogazione nelle sue diverse forme, si evidenzia - in caso di mantenimento dell'Unione tra due comuni (il nuovo ipotesi Fusione e Gatteo), si avrebbe un ammanco di circa 200.000 €/anno.

	2007	2008	2009	2010	2011	Tot. Periodo	Media annua
Gestioni associate cap. 3205 contrib.correnti regionali	34.346	76.557	135.648	115.861	110.768	473.180	94.636
Statali regionalizzati Cap.3220-3222	60.923	64.148	81.575	82.646	89.616	378.907	75.781
Contributi in conto capitale Cap. 3208	0	110.341	25.779	38.416	0	174.535	34.907
TOTALE	95.269	251.046	243.002	236.923	200.383	1.026.623	205.325

Contributi regionali all'Unione dei Comuni del Rubicone



4.5. Cosa resta da fare: sintesi e prospettive

Riproponiamo in conclusione tabella di sintesi dei livelli di integrazione riscontrati nel corso dell'analisi e descritti nelle pagine precedenti. Per ciascuna dimensione analitica di integrazione sono riassunti i punti di forza e i nodi critici principali.

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

<i>Dimensioni di analisi</i>	Variabili di integrazione		
	Organizzativa	Regolamentare	Strategica
Il territorio	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●
Punti di forza	Dotazione organica degli uffici tecnici qualificata	Percorso di redazione di regolamento unico	Percorso di pianificazione associata già intrapresi
Nodi critici principali	Assenza di pratiche e procedure condivise; no interdipendenze	Gestione dell'ordinario ancora frammentaria	Permanenza di scelte pianificatorie non di bacino/area vasta Scarso ricorso ai contributi straordinari come fonti di finanziamento delle opere pubbliche
Le persone	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●
Punti di forza	Servizi completamente unificati	Tutti i regolamenti dell'area sociale/scolastica sono unificati.	Ruolo centrale del comparto 'Rubicone' sull'area vasta
Nodi critici principali	Area 'qualità della vita' ancora non integrata	/	Omogeneizzazione modelli gestionali area 'qualità della vita'
L'amministrazione	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●
Punti di forza	Buona copertura delle competenze necessarie a dar vita a un settore completo	/	Idea condivisa tra gli Amministratori secondo cui l'Unione rappresenta un passaggio verso la fusione
Nodi critici principali	Personale amministrativo dell'Unione sottodimensionato Difficoltà nella gestione delle reti informatiche e degli applicativi	Regolamenti ancora frammentati	Investimento ancora insufficiente nella struttura amministrativa dell'Unione

4.5.1. Unione e fusione

La diagnosi strutturale dei comuni di San Mauro Pascoli e Savignano sul Rubicone mette in evidenza alcuni elementi rilevanti:

- si tratta di comuni mediamente virtuosi, ovvero che su base aggregata spendono meno della media dei comuni regionali comparabili per dimensione;
- Salvo alcuni servizi/aree di *policy* i comuni sono già tendenzialmente omogenei, ovvero non richiedono nell'ipotesi di fusione modifiche strutturali radicali;
- Si tratta di comuni che, tuttavia, mostrano presi singolarmente pochi spazi di sviluppo dei servizi, delle infrastrutture e in termini di qualificazione del personale.

L'analisi tende a mettere in evidenza, in pratica, che presi singolarmente i comuni meglio di così non possono fare. In una logica di fusione, al contrario, si aprono margini di sviluppo diversi. È bene precisare che, pur avendo consentito ai Comuni di allenarsi a stare insieme, cercando le modalità migliori per fare insieme, l'attuale esperienza di unione dei servizi non può essere considerata *tout court* né come diretto viatico per la fusione né come esperienza negativa che sconsigli di procedere verso quella ipotesi. Questo per alcuni motivi che in parte abbiamo già analizzato nell'analisi di dettaglio e che di seguito riportiamo:

- è vero che l'unificazione dei servizi ha comportato lo sviluppo quali-quantitativo dei servizi stessi e di conseguenza, in alcuni casi, ha consentito una riconfigurazione dei relativi costi di funzionamento;
- In ogni caso il fatto di non aver trovato rapporti di analisi strutturata sul 'prima e dopo l'Unione', in grado di attestare in un senso e nell'altro eventuali diseconomie o piuttosto elemento di economia, non ha consentito di circostanziare al meglio una valutazione sullo stato di salute dell'esperienza;

Questo è un elemento di debolezza della governance dell'Unione, in quanto la rende tendenzialmente non valutabile; abbiamo peraltro osservato dalla documentazione in nostro possesso una scarsa predisposizione dell'organizzazione alla rendicontazione operativa e strategica nei confronti dei comuni e dei cittadini dell'Unione.

I motivi di questa debolezza sono ascrivibili al fatto che anche la governance tecnica è sottoposta al meccanismo di rotazione e di conseguenza a una difficoltà strutturale e non legata alle competenze di chi ha guidato finora l'unione di costruire e consolidare sistemi di pianificazione e controllo. Peraltro l'unione non può essere definita 'grande', almeno rispetto ad altre esperienze

omogenee per collocazione geografica: l'Unione si presenta oggi come un Ente cui sono state delegate solo specifiche linee di servizio, scelta che finora ne ha esaltato le caratteristiche di sistema 'snello' ma che ha comportato una scarsa attitudine a dotarsi di sistemi di controllo.

In conclusione, il fatto di aver dato vita a un'entità amministrativa finalizzata alla gestione condivisa di alcune linee di politiche pubbliche rappresenta senz'altro un segnale della volontà politica di collaborare che può - ma senza alcun rapporto diretto di causa-effetto automatico - agevolare passaggi ulteriori; l'esperienza, per essere superata, dovrà essere affiancata da un'integrazione più robusta anche sul versante dei servizi ancora in capo ai comuni, alcuni dei quali come visto sono ancora strettamente compartimentati a livello locale. Di seguito riassumiamo i principali punti di attenzione emersi dall'analisi delle funzioni gestite dai comuni:

4.5.2. Il territorio: più specializzazione = più competitività

La presenza di alcune specificità e vocazioni imprenditoriali, forte strutturazione qualitativa dell'economia del territorio esalta la necessità di dotarsi di servizi per il territorio unici e integrati. Non è un caso se, come rilevato nel rapporto intermedio di analisi, non c'è stato un solo attore rilevante del territorio che si sia dimostrato perplesso rispetto all'ipotesi oggetto di studio.

Oggi quindi le politiche a supporto del territorio e delle attività che vi si svolgono assumono una centralità assoluta. Si rileva peraltro che, pur in assenza di un'organizzazione unitaria (uffici tecnici associati) e pur non essendo la funzione di pianificazione del territorio ancora una funzione compiutamente trasferita, l'attività di condivisione del costruendo strumento del PSC e più in generale una continua concertazione hanno di fatto già prodotto alcune scelte convergenti per il futuro del territorio. A differenza di altri territori della regione Emilia-Romagna, infatti, questo processo di concertazione formale e informale è attivo da tempo. Anche questo è un elemento che sarebbe valorizzato e troverebbe un'adeguata struttura in una logica di nuovo comune.

La dotazione di personale dedicata alla pianificazione e alla gestione del territorio nel confronto con comuni di analoghe dimensioni, dimostra da una parte di non essere sovradimensionato, dall'altra di avere ampi margini di qualificazione e specializzazione, ma solo in una logica di struttura unica attiva su un comune - e non tre - che consenta quindi di eliminare le moltiplicazioni di procedure identiche e destinare il tempo/uomo recuperato alla costituzione di nuclei operativi specializzati su materie oggi nella maggioranza dei casi esternalizzati (è il caso della stessa progettazione, oggi gestita internamente solo per opere di basso importo) o da personale che non può qualificarsi più di tanto a causa della molteplicità delle attività che svolge. Se quindi non ci possiamo aspettare significative riduzioni del costo del personale in una logica di fusione, ci aspettiamo sicuramente un profondo processo di qualificazione degli addetti e di potenziamento della struttura associata.

Come abbiamo visto, un possibile limite derivante dalle strutture e dotazioni organiche degli attuali comuni è rappresentato dalla minore capacità di intercettare finanziamenti rispetto alla media dei comuni di uguali dimensioni. Il processo di qualificazione sopra ipotizzato potrà influire positivamente sulle già buone capacità di investimento dei comuni, riducendo a tassi fisiologici il ricorso a risorse finite e non proprie (ad esempio gli oneri di urbanizzazione).

4.5.3. *Le persone: servizi omogenei per una nuova identità locale*

Relativamente alle dinamiche di sviluppo demografiche i due comuni stanno vivendo, in maniera costante e comunque accentuata rispetto al resto della regione, flussi immigratori che paragonato all'analogo fenomeno già vissuto nel dopoguerra richiederà ancora più risorse per favorire l'integrazione sociale, economica e culturale dei nuovi cittadini. In modo particolare si prefigurano investimenti onerosi, difficili da sostenere dai due comuni 'separati' e di gran lunga più efficaci e efficienti se concertati con una *policy* di integrazione unica, in grado di abbracciare tutte le tematiche insite in questo tipo di immigrazione (scuola, casa, lavoro, sicurezza del territorio, ecc.). La centralità dell'Unione rispetto alle politiche sociosanitarie sul bacino di area vasta distrettuale rappresenta un ottimo punto di partenza per strutturare questa visione di insieme.

L'analisi dei comportamenti di chi lavora nei territori dei comuni interessati da processi di fusione, mette in evidenza che sono sempre meno e in alcuni casi residuali coloro che vivono e lavorano nello stesso comune. È più probabile che provengano da un altro comune non appartenente ai confini dell'Unione o indifferentemente da un altro comune dell'Unione rispetto a quello nel quale si lavora. Pur essendo l'analisi svolta un'indagine qualitativa e mirata, e di conseguenza in grado di offrire stime e non indicazioni scientifiche complete, possiamo dire anche sulla base delle molte interviste svolte di cui abbiamo dato conto nel corso del primo rapporto intermedio, che gli abitanti dei due comuni considerano i due territori come un unico luogo e di conseguenza non potrebbero che avvantaggiarsi nel caso il territorio uniformi le regole, armonizzi i servizi e li renda fruibili senza appesantimenti ulteriori su tutta la sua superficie per chiunque vi abiti.

4.5.4. *L'amministrazione: semplificare per aumentare il rendimento istituzionale*

Il contesto impositivo, tariffario e di costo dei servizi mette in evidenza come nella maggioranza dei casi ci sia già una certa uniformità, in massima parte dovuta all'associazione dei servizi in Unione. Non si può però estendere questa valutazione all'intero ventaglio delle tributi: il gettito da IRPEF, ad esempio, viene gestito oggi in modo difforme, tanto nella determinazione delle aliquote quanto nella riscossione, il che comporta alcune rilevanti differenze e suggerisce di porre su questo tema un'attenzione particolare in chiave di armonizzazione. Nell'ipotesi di unificazione dei comuni si dovranno considerare politiche di armonizzazione delle aliquote ovvero, eventualmente, utilizzare

una parte delle risorse straordinarie a disposizione del nuovo comune per arrivare a questa armonizzazione in modo progressivo e non traumatico.

Analoga armonizzazione dovrà essere operata sulle forme di riscossione: la creazione di un ufficio unico consentirà di raggiungere questo obiettivo in modo diretto, liberando anche in questo caso rilevanti quantità di risorse/uomo da destinare ai servizi tributari, oggi particolarmente strategici.

Le strutture organizzative inerenti gli affari generali mettono in evidenza la maggiore differenziazione osservata tra i due comuni, in termini di prassi operative e in termini di sistemi informativi, in un contesto operativo che non appare sovradimensionato dal punto di vista dell'organico. Come abbiamo già riportato nell'analisi, la base di partenza delle competenze espresse appare buona e di conseguenza può rappresentare un'eccellente piattaforma di ulteriore sviluppo professionale e di ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse.

Se la dotazione organica del personale dedicato all'area amministrativa è pressoché incompressibile all'interno di ogni singolo comune, lo studio mette in evidenza la possibilità nel lungo periodo attraverso il *turn over* di ottenere risparmi significativi. Questo significa che nel lungo periodo è pressoché certo che almeno una parte di questi maggiori oneri potrà essere recuperata grazie al processo di fusione.

Sul fronte della rappresentanza politica e istituzionale vale la pena ricordare, in conclusione che in ogni caso, a fronte di una significativa diminuzione del numero assoluto dei rappresentanti politici sul territorio, date le vigenti norme (che prevederebbero come argomentato una riduzione solo nel caso in cui i comuni restino separati) si otterrà un risparmio che abbiamo stimato in non meno di 150.000 euro all'anno. Il problema della rappresentanza in un comune che nasce dalla fusione di due non è certo risolvibile facendo riferimento ai soli minori 'costi della politica': è però vero che la nascita del nuovo grande comune potrà operare una significativa semplificazione dei processi decisionali e politici oggi complicati dal fatto che anche se l'Unione è struttura servente dei comuni fondatori è comunque dotata di un consiglio e una giunta, e comunque determina un processo di scelta verticale 'lungo', certamente più lungo di un processo decisionale tipico di un singolo comune.

5. Linee guida per la fusione

In questo capitolo²⁴ presentiamo alcune possibili piste di lavoro per la strutturazione del nuovo comune in termini di decentramento delle funzioni e di riconfigurazione della rappresentanza politica.

5.1. Un modello per l'unificazione dei servizi

Nel progettare un modello organizzativo tagliato sulle necessità di un Comune esito di fusione la discriminante principale sarà posta necessariamente, in primo luogo, tra centro e territorio. La scelta di quali servizi mantenere presso le sede degli attuali Comuni e quali accentrare nel nuovo comune risulta determinante per garantire il livello ottimale di erogazione dei servizi del territorio e per consentire ai diversi nuclei il mantenimento dei servizi di prossimità. È opportuno che il nuovo comune persegua una politica di unificazione dei servizi su area più vasta al fine di salvaguardare i servizi oggi in unione e ottenere dove possibile migliori economie di scala su altre linee di attività.

Il diagramma rende intuitivo il modello di comune a rete che si propone di adottare nell'azione di disegno del modello organizzativo del nuovo Comune. Si tratta di un modello - qui introdotto come semplice schema direttore - che intende valorizzare l'autonomia dei singoli territori (nodi) nella ricezione e primo trattamento della domanda amministrativa, accentrando attorno a un polo centralizzato di servizi amministrativi la gran parte delle attività gestionali per le quali non si rende necessario un'interazione diretta con il pubblico.

In fase di progettazione esecutiva dei nuovi servizi dovranno essere associate variabili micro-organizzative quali i flussi informativi e documentali, le procedure e le prassi amministrative di ciascun servizio che si intenderà mantenere decentrato.

Nella tabella seguente sono state riportate, secondo la scansione dei servizi comunali standard, i diversi modelli distributivi che si propone di attribuire tra i livelli denominati:

1. centro amministrativo (CA), la polarità di centralizzazione delle attività di back office e gestione diretta del servizio;
2. nodo locale (NL), l'ufficio polifunzionale che garantisce la presenza sul territorio, la ricezione delle istanze, l'attivazione delle procedure, il servizio di prima informazione o smistamento delle richieste.

²⁴ Realizzato con il contributo del Prof. Daniele Donati (SPISA - Università di Bologna).

FUSIONE DEI COMUNI DI **SAN MAURO PASCOLI E SAVIGNANO SUL RUBICONE**

Servizio	Gestione	Front office
Affari generali	CA	/
Appalti, gare, contratti	CA	/
Asili nido	CA	CA
Biblioteche	CA	NL
Catasto	CA	CA
Cultura, Musei	CA	NL
Edilizia privata, sismica, ufficio tecnico	CA	CA
Gestione beni demaniali e patrimoniali	CA	CA
Gestione economica, finanziaria, programmazione e controllo di gestione	CA	/
Igiene urbana, randagismo	CA	NL
Informatizzazione	CA	/
Lavori e illuminazione pubblica, manutenzioni	CA	/
Mense scolastiche	CA	NL
Necroscopici e Cimiteriali	CA	NL
Nucleo di valutazione	CA	/
Parchi, servizi tutela ambientale	CA	CA
Partecipazione e decentramento	CA	NL
Personale, formazione e organizzazione	CA	/
Politiche comunitarie	CA	CA
Polizia municipale	CA	NL
Protezione civile	NL	/
Pubbliche affissioni	CA	CA
Segreteria della municipalità	NL	NL
Segreteria generale	CA	/
Servizi demografici	CA	NL
Servizi scolastici	CA	NL
Sportello Unico per le imprese, sviluppo economico	CA	CA
Statistica	CA	/
Trasporto scolastico	CA	CA
Tributi	CA	NL
Turismo	CA	NL
Urbanistica, pianificazione, gestione territorio	CA	CA
Urp informagiovani	CA	NL

Come si vede, secondo questo schema, le attività inserite all'interno degli sportelli polifunzionali in capo a ciascun nodo locale sono 11, comprese il presidio della PM e le biblioteche. Su alcune attività di sportello destinate in massima parte a un'utenza professionale si propone di non

prevedere il decentramento per non svilire l'effetto di semplificazione operativa che si ottiene dall'unificazione.

5.2. La nuova rappresentanza

La costituzione di un nuovo Ente esito della sommatoria di quattro comuni potrà comportare, almeno in una fase transitoria e di assestamento, preoccupazioni in merito alla capacità di rappresentanza e tutela di ogni singola comunità appartenente agli ex comuni, ovvero alla percezione di lontananza dei rappresentanti rispetto ai rappresentati. Come argomentato nel capitolo precedente, il nuovo comune disporrà di un organico politico ridotto rispetto all'attuale sommatoria degli amministratori, con un significativo ridimensionamento del rapporto di rappresentanza.

Il problema potrebbe essere percepito in una duplice veste: lontananza fisica o minor tempo dedicato dagli amministratori alle singole comunità. In effetti, per quanti vantaggi comporti, anche dal punto di vista della maggiore capacità di tutela che un sindaco, una giunta e un consiglio sono in grado di offrire al territorio, la facilità di accesso e la conoscenza diretta sono elementi che subiranno modifiche per i cittadini dei comuni interessati. Modifiche che possono creare preoccupazioni sulla reale capacità di tutela di ogni singolo territorio fondatore del nuovo comune.

Innanzitutto va chiarito che per garantire rappresentanza differenziata delle comunità fondatrici del nuovo grande comune, non sarà possibile intervenire sul sistema elettorale. In particolar modo ciò è di fatto impedito dalla legge statale, ex art. 117, secondo comma, lett. P. Questo vincolo non permette di:

formare organi di rappresentanza dei territori in seno al futuro grande comune basandosi sulla provenienza specifica degli eletti al Consiglio;

intervenire sui meccanismi di scelta dei candidati da inserire in lista in base alla loro residenza specifica;

Il primo caso è palesemente illegittimo, mentre il secondo lede l'autonomia dei partiti rispetto a questo tipo di scelta. Vero è che, diversamente, a questo esito si potrà giungere attraverso scelte spontanee degli stessi partiti, ma questa eventualità non può trovare spazio in una analisi su ciò che è giuridicamente possibile prescrivere e realizzare per il nuovo grande comune a livello statutario. È però vero che tutta la (scarna) legislazione nazionale e regionale esalta, nel caso di fusione di comuni, l'obbligo a prevedere adeguate forme di rappresentanza delle comunità fondatrici.

Per quanto riguarda la legislazione nazionale intendiamo riferirci, in particolare al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 che al comma 2 dell'art. 15 'Modifiche territoriali, fusione ed

istituzione di comuni' prevede che "la legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui" preveda (obbligatoriamente) che "alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" e al comma 3, in base al principio di sussidiarietà verticale, al nuovo comune il compito di dare denominazione agli ambiti locali, che la norma chiama "borgate e frazioni". Non solo, nell'articolo successivo infatti si prevede che "nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui" lo statuto comunale debba prevedere l'istituzione di municipi "nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse", disciplinando (comma 2), anche attraverso norme regolamentari, "l'organizzazione e le funzioni dei municipi", potendo prevedere anche "organi eletti a suffragio universale diretto", applicando agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione²⁵.

A quanto abbiamo appena visto vanno ad assommarsi le norme relative agli statuti locali, e in particolare:

- l'art. 6 che, al comma 2, prevede tra il contenuto necessario degli stessi, "i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente [...] della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi";
- l'art. 8 , dedicato alla "Partecipazione popolare" che, al comma 1, afferma che "i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto".

Ne risulta un quadro normativo definito che traccia alcune linee precise e sicure lungo le quali immaginare la soluzione relativa alla rappresentazione degli interessi locali nel nuovo grande comune ed alla progettazione di forme consolidate di partecipazione ai processi decisionali da parte delle comunità locali fondatrici del nuovo grande ente. Si prevede infatti che:

- la legge regionale istitutiva del nuovo comune debba necessariamente prevedere forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Qualsiasi soluzione si adotti, quindi, dovrà essere sancita in prima battuta, e nelle sue linee generali, nelle disposizioni di tale legge;
- lo statuto comunale del futuro "grande comune", attenendosi alle indicazioni presenti nella legge regionale, debba successivamente istituire i municipi come ambiti per la partecipazione e/o il decentramento dei servizi, riconoscendo come tali gli attuali ambiti comunali o

²⁵ Si noti che questa norma, di fatto, pone la fattispecie alla nostra attenzione, anche per il futuro, al di fuori delle previsioni della legge 191/2009 (la finanziaria per il 2010), la quale, all'art. 2 comma 186, lett b), prevede la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all' articolo 17 del decreto legislativo n. 267 del 2000, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, e ciò non solo per l'esplicito e specifico riferimento a quell'articolo, ma anche per la specialità della costituzione del comune tramite fusione.

rivedendone la configurazione (su queste variabili torneremo nelle pagine seguenti) oltre a doverne dettare le linee essenziali organizzative e di funzionamento.

Si da per scontato che un regolamento comunale possa poi ulteriormente intervenire a specificare questa disciplina nel dettaglio. Questa eventualità si ritiene altamente raccomandabile nel caso in oggetto. Infatti, si reputa che l'ipotesi di successivi aggiustamenti siano da mettere fin d'ora in conto, e ciò comporta che in futuro, una volta deciso il modello di rappresentanza da adottare, si svolga una attenta e precisa riflessione su quanto vada specificato nelle fonti di rango superiore (la legge regionale e lo Statuto, appunto), tentando di rimettere ad una fonte più flessibile come il regolamento la maggior parte delle scelte suscettibili di modificazione. Il comune infine procederà alla denominazione dei singoli ambiti territoriali, in tal modo riconoscendo, anche formalmente, l'esistenza di tali ambiti, e la loro inclusione in seno al nuovo soggetto.

Le indicazioni desumibili dal quadro normativo ricordato non si esauriscono qui. Sappiamo infatti che, a fianco degli organi fondamentali formati in base al sistema elettorale comunale, possono essere introdotti ulteriori "organi eletti a suffragio universale diretto", quale possibile e specifica forma di rappresentanza e di partecipazione popolare la quale, in quanto tale, ha ricadute significative sull'assetto complessivo del neonato ente. Una delle ipotesi in campo sulle quali ragionare relativamente al futuro assetto nel nuovo grande comune è quella che prevede una più o meno ampia autonomia operativa da parte dei municipi, rispetto al centro del nuovo ente in una logica di decentramento funzionale. In pratica, su alcune funzioni si può individuare non solo un decentramento operativo ed organizzativo dei servizi, tramite sportello polifunzionale e/o altre soluzioni organizzative decentrate, ma anche capacità autonoma, ancorché circoscritta e regolamentata, di governo politico di tali servizi. Tale soluzione in realtà nella normativa nazionale non è supportata, in quanto si ritiene di base del tutto assente, o in ogni caso recessiva, l'idea di una vera e propria autonomia delle comunità territoriali che si verranno ad assommare nel futuro grande comune: la fusione cancella i singoli e separati soggetti istituzionali e ne determina uno nuovo che assomma a sé tutte le funzioni.

Allo stesso tempo si ritiene inaccettabile (da parte del legislatore) o come minimo un forte punto di attenzione la scomparsa di tali comunità locali: la fusione, a questo scopo, sollecita la creazione di "organi". L'intenzione dello stesso legislatore che è anche la miglior soluzione che si prospetta, non è però quella propria del decentramento organico nel governo di singole funzioni e servizi, bensì la tendenziale apertura ad una pluralità di materie, a livello politico o amministrativo. In sintesi non si auspica il decentramento nel governo di alcune funzioni ma la partecipazione delle comunità locali al governo del territorio tout court. L'essenza stessa del problema da cui muoviamo in queste pagine sta proprio nel fatto che diversamente dall'ipotesi classica di decentramento organico di funzioni da parte del nuovo ente a comunità e municipi, in questo caso non si cerca di costituire ambiti destinati (solo) a ripetere scelte già assunte dal nuovo "grande comune", ma (anche) a partecipare a diverso titolo, alla costruzione di tali decisioni, o alla sollecitazione di una discussione su temi specifici e specificamente "locali".

Infatti, in questo caso, e nonostante l'evidente spinta del legislatore a conservare in qualche forma le identità territoriali precedenti alla fusione (fino ad ammettere, come abbiamo appena ricordato, "organi eletti a suffragio universale diretto"), scompare del tutto l'idea della "autonomia" amministrativa di tali identità minori.

Innanzitutto possiamo immaginare che la rappresentanza sia volta a rappresentare alternativamente:

ambiti omogenei del futuro "grande comune", per numero di abitanti e/o configurazione idrogeologica e territoriale, o ancora in ragione delle dinamiche di erogazione dei servizi;

gli attuali confini comunali (i quali, in ipotesi, potrebbero anche configurare la migliore opzione secondo le logiche precedentemente illustrate).

La prima opzione, che potremmo dire 'proporzionale/funzionale', tenta di assecondare le geografie (umane, fisiche, amministrative) del futuro ente, sacrificando (anche solo marginalmente) quelle che sono invece le mappe dell'attuale configurazione amministrativa. La seconda opzione, che potremmo definire "circoscrizionale", è sicuramente di più facile e immediata implementazione. Rispetta gli assetti consolidati e conservando le geografie attuali, insiste sul senso di appartenenza dei cittadini ad uno degli attuali comuni, appartenenza che si conserva, pur se in parte, e in forme rinnovate.

È il caso di notare come, da un punto di vista tecnico e astratto, la prima delle opzioni proposte sia sicuramente da preferire, se è vero che qualsiasi processo di ripensamento degli ambiti territoriali non solo implica, ma addirittura si fonda su esigenze di ridefinizione delle dinamiche che si muovono su quel territorio, mettendo in opera i principi (oggi costituzionali) della adeguatezza e della differenziazione. D'altra parte è altrettanto interessante notare, che una operazione in questo senso non deve essere considerata come necessariamente sovversiva dell'assetto attuale, ma va piuttosto condotta partendo da questo, e su questo operando con equilibrio e attenzione agli scopi che ci si prefiggono. In pratica, si possono ridisegnare gli ambiti territoriali municipali, ma si suggerisce di farlo partendo proprio dagli attuali ambiti comunali.

Una variabile, strettamente connessa alla precedente, è quella relativa alla natura delle future forme rappresentative. In questo senso possiamo allora distinguere tra:

- una rappresentanza di tipo politico - rappresentativo, volta a determinare una interazione tra grande comune e municipi sia rispetto agli obiettivi, alle priorità e agli indirizzi della azione pubblica, sia rispetto alla progettazione e programmazione delle soluzioni grazie alle quali tali finalità si intendono perseguire;

- oppure una rappresentanza di tipo meramente gestionale - operativo, diversamente mirata alla creazione di un circuito informativo, cooperativo e anche partecipato dai cittadini, rispetto alla sola gestione della attività amministrativa e alla erogazione dei servizi.

Nella prima ipotesi si intende creare, in seno al futuro ente, e specificamente in prossimità dei suoi organi politici, un circuito capace di dare rilievo alle istanze di chi risiede o opera nei diversi ambiti territoriali. Nella seconda, invece, l'obiettivo è centrato sulla rilevazione, sulla implementazione, e quindi il possibile miglioramento nella offerta delle prestazioni per i cittadini da parte dell'amministrazione. In questo senso la "allocazione" più opportuna degli istituti rappresentativi si immagina essere in prossimità degli organi di Giunta, e della più alta dirigenza. Su questa distinzione è bene osservare innanzitutto come essa non si ponga, necessariamente, in forma rigida. Sono infatti ben possibili, anche se forse non sempre pienamente auspicabili, modelli in cui i due livelli si sommano e si contaminano, in cui la rappresentanza si dispone su entrambi i fronti, e quindi il suo ruolo (non senza rischi di sostanziale indebolimento delle capacità di azione del nuovo ente) si espande e si relaziona con uno spettro più ampio di interlocutori in seno al "grande comune". In altri termini, si pone un'ulteriore dicotomia tra le ipotesi di: mera informazione rispetto alle scelte che si vanno a compiere o vera e propria partecipazione ad esse.

A questo proposito un dato appare subito evidente: presso il nuovo ente soggetti rilevanti per detta relazione (sia essa "politica" o "amministrativa") sono determinati, e immodificabili. A livello centrale quindi non ci è dato modo di operare se non per aggiunta, o prevedendo specifiche funzioni di "comunicazione" con i territori in capo agli organi fondamentali, o affiancando a Consiglio, Sindaco e Giunta, o ai dirigenti, un altro organo, che possa diventare l'ingranaggio di connessione, o il punto di contatto, con quelli che sono gli attuali comuni, e saranno i futuri "municipi". Le scelte politiche che porteranno all'eventuale previsione di forme di rappresentanza alternative o aggiuntive dovranno necessariamente valutarne costi e benefici: se da un lato l'istituzione delle suddette forme di rappresentanza potrà mitigare in prima battuta i timori che le singole comunità locali potranno esprimere in merito al processo di fusione e di nascita di un nuovo comune, dall'altro potrà comportare una riduzione dei vantaggi derivanti dalla nascita di un comune nuovo, in termini di capacità di produzione di politiche pubbliche. Potrà in altri termini aumentare la complessità del processo decisionale politico ed amministrativo del nuovo comune, riducendo il suo potenziale in termini di aumento di efficacia ed efficienza rispetto alla situazione attuale. Per questo, tale soluzione, a parere dei consulenti deve essere prevista, in sede statutaria come:

- Eventuale e possibile, ma non necessariamente obbligatoria;
- Transitoria e determinata nel tempo, almeno per verificare la sua efficacia (quanto serve per rappresentare le singole comunità) ed anche la sua efficienza (quanto costa in termini di tempi e processi decisionali rispetto a quanto è in grado di garantire).

Ruoli, poteri, spazi di manovra e modalità di elezione di queste figure dovranno essere eventualmente definite in sede di elaborazione dello Statuto e dei regolamenti, che stando all'art. 16 comma 2 del TUEL "disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione": potranno in altri termini spaziare dal ruolo di proposta e parere a forme di responsabilità e autonomia più ampie, compreso l'indirizzo in merito a specifiche politiche pubbliche, interventi sul territorio e di conseguenza voci di bilancio.