ALLEGATO A
DELIBERA C.C. 46/15

EMILIA ROMAGNA anci

EMILIA ROMAGNA ancicom

Studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Bettola e Farini

Appendice: ipotesi di ampliamento della fusione al Comune di Ferriere

POLEIS
policy & communication strategies

LA DIMENSIONE POLITICA E ISTITUZIONALE 4

1. LE INTERVISTE AI SINDACI 4
2. LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE: IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E DELLA PARTECIPAZIONE 8

LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA 10

1. LA POPOLAZIONE RESIDENTE 10
2. CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE 12
3. IL TREND DI CRESCITA 14
4. ATTRATTIVITÀ DEI TERRITORI 16
5. LA SITUAZIONE GENERALE DELLE IMPRESE 18

LA DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 21

1. ANALISI DEI BILANCI 21
2. ANALISI DEL DEBITO 25
3. ANALISI DELLE SPESE CORRENTI 25
4. INDICATORI DI BILANCIO 31
5. CONTRIBUTI SPETTANTI ALLA FUSIONE 31
6. IL COMUNE NATO DA FUSIONE E IL PATTO DI STABILITÀ 33
7. INDICATORI DI BILANCIO 33

CONTRIBUTI SPETTANTI ALLA FUSIONE 34

PROSPETTO DI SINTESI 34

LA GESTIONE DEL PERSONALE 35

1. CONTESTO GENERALE 35
2. PROFILI DI ATTIVITÀ ATTUALE 36
3. VALUTAZIONI GENERALI E DI PROSPETTIVA 37

I SERVIZI SOCIALI 39

1. SETTORE SERVIZI EDUCATIVI, SCOLASTICI, SOCIALI, CULTURALI, SPORTIVI E RICREATIVI 39
2. SERVIZI SOCIALI E SOCIO-SANITARI 41
3. CULTURA, TURISMO E SPORT 42
4. ORGANIZZAZIONE AREA SERVIZI SCOLASTICI, SOCIALI, CULTURALI 43

URBANISTICA 45

1. La situazione attuale nei due Comuni 45
2. Andamento delle pratiche nel triennio 46
3. Lo stato dell'arte degli strumenti urbanistici 51
4. Conclusioni 51
5. Le ipotesi del percorso di unificazione 53

APPENDICE: IPOTESI DI AMPLIAMENTO DELLA FUSIONE AL COMUNE DI FERRIERE 57

1. La dimensione demografica 57
2. La situazione generale delle imprese 63
3. La dimensione economico-finanziaria 66
4. La gestione del personale 70
5. I servizi sociali 73
6. Urbanistica 77

CONCLUSIONI 85

01 LA DIMENSIONE POLITICA E ISTITUZIONALE

1. Le interviste ai Sindaci

L'obiettivo di uno Studio di fattibilità per la fusione di Comuni è quello di definire alcune linee guida che possano orientare gli amministratori nella scelta. Quali opportunità può offrire una fusione tra gli Enti? quali criticità dovranno essere ponderate? Lo Studio si propone di rispondere a queste domande, valutando la situazione attuale dei Comuni interessati, nonché il contesto di riferimento.
Oggi, questo è rappresentato da una normativa nazionale e regionale che sicuramente si caratterizza per un *favor* nei confronti dei processi di riorganizzazione territoriale, e in particolare nei confronti della fusione, che se ben attuata e portata avanti, in un clima di condivisione, può produrre i migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dei servizi e delle funzioni proprie degli Enti, e rappresentare "quel necessario salto di qualità" in termini di autorevolezza istituzionale, di nuova capacità di elaborazione e proposta rispetto alle politiche di crescita e dello sviluppo territoriale, di diffusione dei processi partecipativi e democratici.
Nel caso dello Studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Bettola e Farini, e del Comune di Ferriere[1], il principale riferimento normativo da ricordare è certo il D.L. 78/2010, che impone ai piccoli Comuni (con meno di 5mila abitanti, e meno di 3mila se appartenuti a una ex Comunità Montana) la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali: obbligo che interessa tutti e tre i Comuni considerati dallo Studio, che contano meno di 3 mila abitanti, ma che insieme raggiungerebbero una popolazione di 5.595 abitanti. E questo è sicuramente un elemento da considerare, dato che l'Unione a cui i Comuni appartengono – l'Unione Alta Valnure – è un'Unione ancora poco strutturata, che entro il 31 dicembre 2015 gestirà in forma associata solo parte dei servizi rispetto ai quali per i Comuni esiste l'obbligo – ovvero organi istituzionali, informatica, SUAP, servizi sociali, polizia municipale e protezione civile.
Ma adempiere un obbligo di legge non può essere il solo obiettivo di una fusione.
Le difficoltà economiche e finanziarie di tutto il sistema pubblico spingono gli amministratori più responsabili e consapevoli a cercare nuove strategie per rispondere alle esigenze delle proprie comunità, attraverso l'individuazione di forme di organizzazione che consentano di mantenere livelli adeguati di risposta alla domanda locale di servizi, di disporre comunque di professionalità adeguate, nonostante i blocchi e i vincoli imposti dal Governo centrale, di continuare a dar voce alla rappresentanza del proprio territorio e di promuoverlo, anche in un contesto in cui gli altri soggetti istituzionali con cui dialogare – Unioni, Regione - hanno dimensioni ben superiori alle proprie.
L'obiettivo di questo Studio di fattibilità è quello di fornire elementi di valutazione delle opportunità, ma anche delle criticità, che un percorso di fusione può rappresentare per i Comuni interessati, fornendo elementi necessari a una scelta che poi sarà in ogni caso soprattutto una scelta politica.
Per questo uno Studio di fattibilità non può limitarsi a una verifica tecnica dello stato dei servizi e della compatibilità o meno di questi a essere trasferiti in un unico soggetto amministrativo. La fattibilità, soprattutto quando si parla di una fusione di Comuni, ha una dimensione ancora più chiaramente politica e deve "scavare" nei sentimenti e nel

1 Il Comune di Ferriere ha deciso solo in un secondo momento di aderire all'ipotesi di fusione, e quindi allo Studio di fattibilità. Per questo motivo, l'ampliamento della fusione al Comune di Ferriere è trattato in appendice ai report relativi alla fusione tra i Comuni di Bettola e Farini.

sentire profondo dei soggetti politici e istituzionali, al fine di saggiarne la convinzione e la determinazione ad intraprendere un percorso che sarà certamente condizionato dagli aspetti tecnico-amministrativi, ma avrà nei cittadini un impatto di grande rilievo, proprio sui temi dell'identità municipale, della rappresentanza politica e amministrativa dei territori, della accessibilità dei servizi, della percezione di vicinanza o meno tra amministratori e amministrati.

COSA NE PENSANO I SINDACI

Opportunità e criticità della fusione

I piccoli Comuni di montagna di anno in anno si spopolano: la crisi economica, le difficoltà del mondo del lavoro sono ancora più difficili da affrontare in un territorio che di per sé è, in un certo senso, problematico, e questo ha portato a un costante diminuire della popolazione, e di conseguenza anche delle attività economiche locali.
Se questo processo continua, presto i Comuni non avranno più la possibilità di garantire neanche servizi minimi, con il rischio di scomparire del tutto.
È questa la prima riflessione che i Sindaci fanno, nel momento in cui si chiede loro quali sono le ragioni che li porterebbero a una fusione dei tre Comuni.

La prospettiva di rimanere piccoli e belli non funziona più

Insieme, i Comuni di Bettola, Farini e Ferriere raggiungerebbero quasi i 6mila abitanti: un Comune ancora di piccole dimensioni, ma piccole dimensioni che per i tre Comuni considerati farebbero una enorme differenza. Con 6mila abitanti, il nuovo Comune diventerebbe il Comune più grande della zona montana, e potrebbe aspirare a essere un interlocutore qualificato della Regione per le necessità e i problemi della montagna.

5.595 abitanti non sono molti, ma sono ben più di 1.300...

La fusione è quindi vista anche in una prospettiva strategica: non soltanto come soluzione immediata ai problemi che i Comuni oggi stanno vivendo, grazie alle risorse portate dai contributi regionali e statali e dalle altre misure di *favor* previste dal legislatore, ma anche come possibilità di avviare una politica di "area vasta" per la montagna, di migliorare gli strumenti di governo del territorio.

E tra i Comuni c'è già una propensione a lavorare insieme, come dimostra l'esistenza di alcune realtà intercomunali, come la società calcistica (che riunisce Bettola e Farini), o di realtà comunali che sono punto di riferimento per l'intera Valnure, come il centro AVIS di Bettola, o, sempre a Bettola, una "Casa della salute".

D'altra parte, ci sono anche delle criticità da considerare: in primis, la diversa situazione patrimoniale dei tre Comuni, che hanno livelli di indebitamento molto diversi e diverse aliquote di imposizione fiscale. Elementi da non sottovalutare, in quanto alla costituzione del Comune unico la necessità di una unificazione dei tributi avrebbe delle conseguenze dirette per i cittadini.

Per quanto riguarda invece i campanilismi, i Sindaci riconoscono che questi possono essere forti, in territorio montano: sicuramente ci saranno delle resistenze da parte dei cittadini, che al di là di tutte le difficoltà sono molto legati al proprio Comune, ma queste resistenze dovranno essere superate, anche facendo capire che, purtroppo, non ci sono alternative.
E in ogni caso, secondo i Sindaci, la fusione non deve essere vissuta come una minaccia delle identità locali, che

Quello che è identità, che è storia, che è cultura, non è compromesso dalla fusione

continueranno ad esistere.

Politiche economiche e per lo sviluppo del territorio
I tre Comuni hanno un'economia basata principalmente sull'agricoltura e l'allevamento. Uno dei principali prodotti di questo territorio è il latte, che però non viene lavorato da aziende del posto ma viene venduto alla grande distribuzione. Un segnale di debolezza del tessuto economico-produttivo, che andrebbe innovato per poter rendere nuovamente competitivo il territorio, nel quale comunque si registra un numero di imprese più alto della media: una propensione che andrebbe assecondata.

Per i Sindaci, una delle prime cose da fare sarebbe quella di favorire l'aggregazione all'interno del mondo agricolo, la nascita di consorzi che possano essere promotori di una innovazione delle tecniche e dei macchinari impiegati, e che possano aiutare agricoltori e allevatori a modificare il proprio approccio alla produzione e ad avvicinarsi, in prima persona, al mercato dei prodotti agricoli e caseari.

La montagna, così, potrebbe forse recuperare un po' di quell'attrattività, per i giovani e in generale il mondo del lavoro, che ha perso nel momento in cui lo sviluppo si è spostato altrove, lungo la via Emilia e nella vallata, dove si sono concentrate, negli ultimi anni, le attività produttive e la forza lavoro.

Accanto all'agricoltura e all'allevamento, un altro settore potenziale di questo territorio è poi il turismo; un settore che negli ultimi anni ha molto risentito della crisi, ma che potrebbe vivere un nuovo momento di sviluppo se si riuscisse a migliorare l'offerta, in particolare dal punto di vista delle strutture di accoglienza che avrebbero sicuramente bisogno di essere adeguate.
Se è vero che per attività di questo tipo ci sono molte possibilità di finanziamento da parte dell'Unione europea, il problema sta nel fatto che i fondi UE richiedono, da parte dei soggetti partecipanti, quote di cofinanziamento che li rendono inaccessibili per i Comuni.

L'esperienza in Unione
I Comuni di Bettola, Farini e Ferriere appartengono tutti all'Unione Alta Valnure, insieme al Comune di Ponte dell'Olio, che al momento è coinvolto in uno studio di fattibilità per la fusione con i Comuni di Podenzano e Vigolzone (appartenenti invece all'Unione Valnure e Valchero).

L'Unione Alta Valnure è nata, di recente, dalla trasformazione di una Comunità Montana, e il conferimento dei servizi in gestione associata non è stato ancora completamente attuato.
Ma i Sindaci ritengono che il cambiamento, dove avvenuto – per esempio nella gestione delle scuole – non abbia avuto un esito completamente positivo.

Il futuro dell'Unione, d'altra parte, dipenderà anche dalle eventuali fusioni che si realizzeranno: nel caso in cui il Comune di Ponte dell'Olio si fonda con i Comuni di Podenzano e Vigolzone, o con il solo Comune di Vigolzone, sarà necessario stabilire a quale Unione apparterrà il Comune unico. E se non dovesse essere l'Unione Alta Valnure, questa dovrebbe cessare di esistere in quanto non raggiungerebbe più il numero minimo di abitanti previsto dalla legge. E di conseguenza, si può ipotizzare, il nuovo

Comune derivante dalla fusione di Bettola, Farini e Ferriere, potrebbe entrare a far parte della contigua Unione Valnure e Valchero – Unione avviata e ben strutturata.
Un quadro il cui sviluppo dipenderà in primis dalla volontà della Regione, ma che preoccupa i Sindaci, i quali piuttosto vorrebbero un'Unione "della Media e Alta Valnure", estesa quindi al nuovo Comune derivante dalla fusione di Ponte dell'Olio, in quanto sono convinti che la montagna abbia delle sue peculiarità (e problematicità) che rischierebbero di non essere comprese e accolte in un contesto più ampio e non esclusivamente montano.

La montagna deve rimanere per conto suo, perché i problemi della montagna sono diversi

2. La dimensione istituzionale: il problema della rappresentanza politica e della partecipazione

Uno dei principali timori, delle stesse amministrazioni e dei cittadini coinvolti in un processo di fusione tra Comuni, è quello del venir meno di un rapporto diretto con i soggetti che sino a quel momento sono stati un punto di riferimento istituzionale per la vita della comunità: il Sindaco, prima di tutti, e poi la Giunta e il Consiglio Comunale.

Il Testo Unico per gli Enti Locali (T.U.E.L., D.Lgs. 267/2000), come modificato dalla Legge Delrio, interviene in materia prevedendo alcuni strumenti mirati proprio a continuare a garantire, anche all'interno di nuovo Comune nato da fusione, forme di rappresentanza e partecipazione adeguate per le comunità originarie.

L'articolo 15 del T.U.E.L., "Modifiche territoriali, fusione e istituzione di comuni", al suo secondo comma prevede che *lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*, affidando inoltre al futuro nuovo Comune *la denominazione di borgate e frazioni.*

L'articolo 16 prevede inoltre che lo statuto comunale del nuovo Comune possa prevedere *l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.*
L'organizzazione e le funzioni dei municipi sono disciplinate dallo statuto e da eventuali regolamenti, che possono prevedere anche *organi eletti a suffragio universale diretto,* precisando che *si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.*

Nel caso dei Comuni considerati, si potrebbe ipotizzare l'istituzione di tre municipi, corrispondenti alle comunità dei Comuni che si estingueranno per fusione nel nuovo Comune unico.

A una scelta di questo tipo, dovrebbe seguire quella del tipo di relazione da instaurare tra il nuovo Comune e i tre municipi.

Si possono prendere in considerazione diverse ipotesi:

1. che il nuovo Comune sia una struttura forte e autosufficiente, che attraverso i municipi trasmette al territorio decisioni già prese;
2. che il nuovo Comune riceva dai municipi informazioni da implementare in sede istruttoria, in modo da basare le proprie determinazioni anche sulle indicazioni provenienti dal territorio;
3. che il nuovo Comune stabilisca le coordinate principali delle decisioni per poi rimandare una definizione in dettaglio ai municipi;
4. che il nuovo Comune prenda le decisioni finali sulla base degli input ricevuti dal territorio attraverso i municipi, intesi come luogo di partecipazione anche dei cittadini ai processi decisionali.

È evidente che proprio la natura dei rapporti tra municipi e nuovo Comune è quella veramente determinante per il profilo della governance e della rappresentanza del nuovo Ente, e deve essere frutto di una attenta valutazione di tutti i pro e i contro dei diversi modelli proposti.

Le soluzioni migliori per il caso dei Comuni interessati da questo Studio potrebbero essere l'ipotesi 2 e l'ipotesi 4, in quanto caratterizzate da un decentramento equilibrato, che pur garantendo rappresentanza e partecipazione dei cittadini dei tre municipi, conserva un ruolo decisionale forte in capo al nuovo Comune, evitando il rischio di una moltiplicazione di centri organizzativi.

02 LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA

L'analisi demografica consente di prendere coscienza in merito ad una delle dimensioni essenziali del territorio, elemento cardine nella realizzazione di uno studio di fattibilità, al fine di ipotizzare un'adeguata strutturazione dell'ente, della sua organizzazione e dei suoi servizi.
I dati raccolti vengono dunque analizzati con lo scopo di dimensionare lo stato e il movimento della popolazione, studiare l'evoluzione della stessa nel tempo, nonché monitorare la situazione occupazionale e di vivacità delle imprese sul territorio.
Ai dati relativi ai Comuni oggetto dello studio, verranno di volta in volta affiancati, quale parametro di confronto, i dati relativi alla Provincia di Piacenza.

1. La popolazione residente

La situazione demografica e la densità abitativa
La dimensione demografica di un Comune è una informazione rilevante in primis perché la normativa nazionale – più precisamente il D.L. 78/2010 – impone ai piccoli Comuni – con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o a 3.000 abitanti se appartenuti a Comunità Montane - la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali.

Il totale della popolazione residente nei Comuni di Bettola e Farini, al 31 dicembre 2014[2], è di 4.244 abitanti. Il futuro Comune unico sarebbe quindi un piccolo Comune, ma derivante dalla fusione di Comuni appartenuti a una Comunità Montana: un Comune di dimensioni tali, quindi, da non essere soggetto all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali previsto dal D.L. 78/2010. Un elemento sicuramente da tenere in considerazione, dato che i due Comuni appartengono a una Unione che entro il 31 dicembre 2015 gestirà in forma associata solo i servizi di staff, l'informatica, il SUAP, la Polizia municipale e la protezione civile.

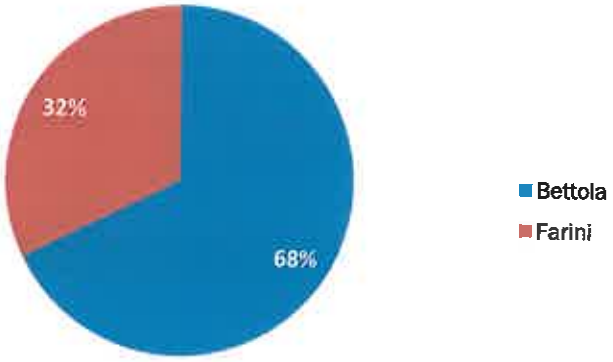
Situazione demografica al 31/12/2014

Comuni	Situazione demografica
Bettola	2.878
Farini	1.366
Totale	**4.244**

Il Comune più popoloso è il Comune di Bettola, che ha più del doppio degli abitanti del Comune di Farini, e costituirebbe quasi il 70% della popolazione del futuro Comune unico.

[2] Tutti i dati qui riportati, salvo casi in cui venga diversamente specificato, sono riferiti al 31 dicembre 2014. I dati relativi alla popolazione residente, al numero di famiglie, alla percentuale di maschi e alla popolazione straniera residente sono stati richiesti all'ufficio anagrafe dei Comuni interessati dallo studio. Per tutti gli altri dati, la fonte è il sito http://www.comuni-italiani.it/

Popolazione residente
al 31.12.2014



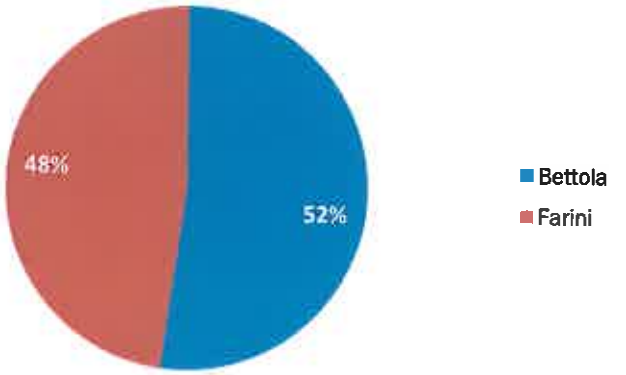
Dal punto di vista della **dimensione territoriale** i due Comuni sono piuttosto simili tra loro; diversa è invece la densità abitativa, che nel Comune di Farini è quasi la metà di quella rilevata nel Comune di Bettola.

Il futuro Comune unico avrebbe una superficie di 235,0 kmq e una densità demografica di 18,1 abitanti per kmq, un dato molto basso rispetto alla media della provincia (111,4 abitanti per kmq), ma che comunque riflette una situazione tipica dei territori montani.

Dimensione territoriale e densità abitativa

Comuni	Superficie territoriale (kmq)	Densità (ab. per kmq)
Bettola	122,9	23,9
Farini	112,2	12,2
Totale	**235,0**	**18,1**
Provincia di Piacenza	2.589,47	111,4

Superficie territoriale (kmq)



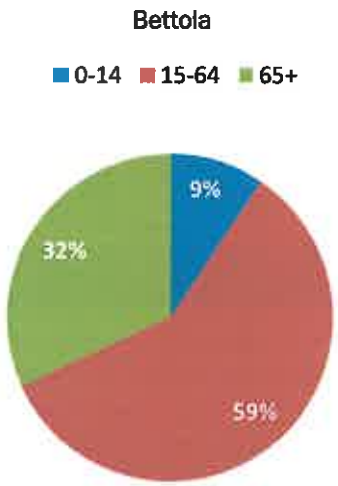
2. Caratteristiche della popolazione

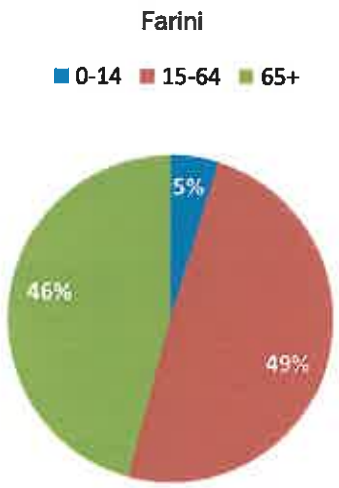
La distribuzione della popolazione per fasce d'età nei due Comuni è piuttosto diversa: nel Comune di Farini la popolazione infatti sembra essere tendenzialmente più anziana: la percentuale di over 65 in questo Comune è più alta che nel Comune di Bettola, a scapito sia di quella relativa alla fascia d'età 15-64, che di quella relativa alla fascia di età 0-14. Il Comune di Bettola invece presenta dei dati più vicini alla media provinciale.

Distribuzione popolazione per fasce d'età

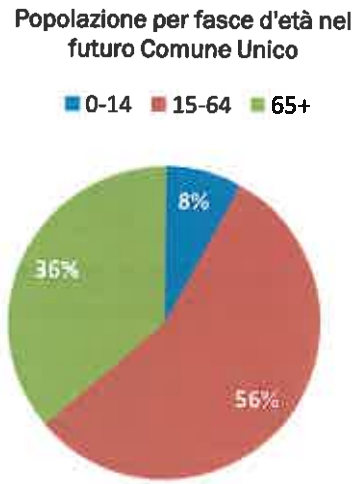
Comuni	0-14	15-64	65+
Bettola	271	1.689	918
Farini	64	675	627
Totale	**335**	**2.364**	**1.545**

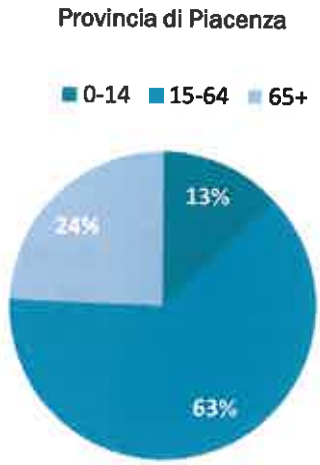
Provincia di Piacenza	36.866	180.584	70.563





Nel futuro Comune unico, come si può rilevare dal dato aggregato, si presenterebbe una situazione più vicina a quella attuale del Comune di Bettola, e quindi anche alla media provinciale.





Coerentemente con quanto sinora rilevato, Farini è il Comune con l'età media della popolazione più alta (58,8 anni), e con il più elevato indice di vecchiaia[3] (979,7%), un dato molto elevato rispetto alla media provinciale.

Età media, natalità, indice di vecchiaia

	Età media della popolazione	Tasso di natalità	Indice di vecchiaia
Bettola	50,7	4,5	337,9%
Farini	58,8	1,5	979,7%
Provincia di Piacenza	45,6	8,0	191,5%

Per quanto riguarda il rapporto tra popolazione maschile e femminile, i Comuni presentano valori molti simili, e in linea con la media provinciale.

Rapporto tra popolazione maschile e femminile

Comuni	% maschi
Bettola	49,9%
Farini	48,0%
Provincia di Piacenza	48,8%

Il Comune con il maggior numero di famiglie è Bettola, che con 1.420 famiglie presenta un valore quasi doppio rispetto a quello del Comune di Farini (766).
Il numero di componenti per famiglia è di 2,0 per Bettola, valore vicino alla media provinciale (2,2) e 1,8 per Farini.

[3] L'indice di vecchiaia è un indicatore statistico che descrive il perso della popolazione anziana in una comunità, ovvero stima il grado di invecchiamento di una popolazione. L'indice di vecchiaia è dato dal rapporto tra popolazione anziana e popolazione giovane; valori superiori a 100 denotano il prevalere degli anziani sui giovanissimi.

Comuni	Famiglie	Componenti per famiglia
Bettola	1.420	2,0
Farini	766	1,8
Provincia di Piacenza	129.420	2,2

Questi elementi devono essere sicuramente tenuti in considerazione, nel momento in cui si prenderà in considerazione l'organizzazione dei servizi sociali all'interno del nuovo Comune unico.

3. Il trend di crescita

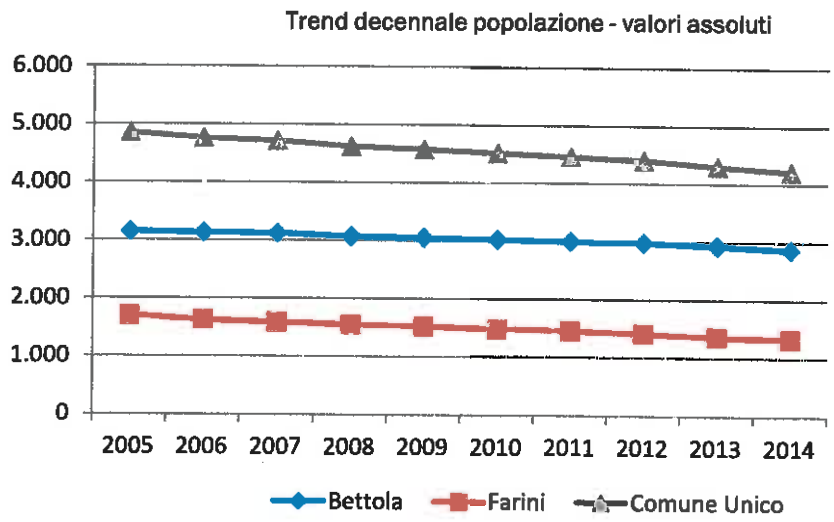
Il trend di crescita decennale registra un'inflessione significativa nel Comune di Farini, che con un calo della popolazione pari al – 21,1% presenta un valore piuttosto elevato rispetto a quello del Comune di Bettola (-8,6%).
Il dato aggregato risulta anch'esso piuttosto negativo (- 13,1%) e distante dalla media provinciale (+ 4,4%).

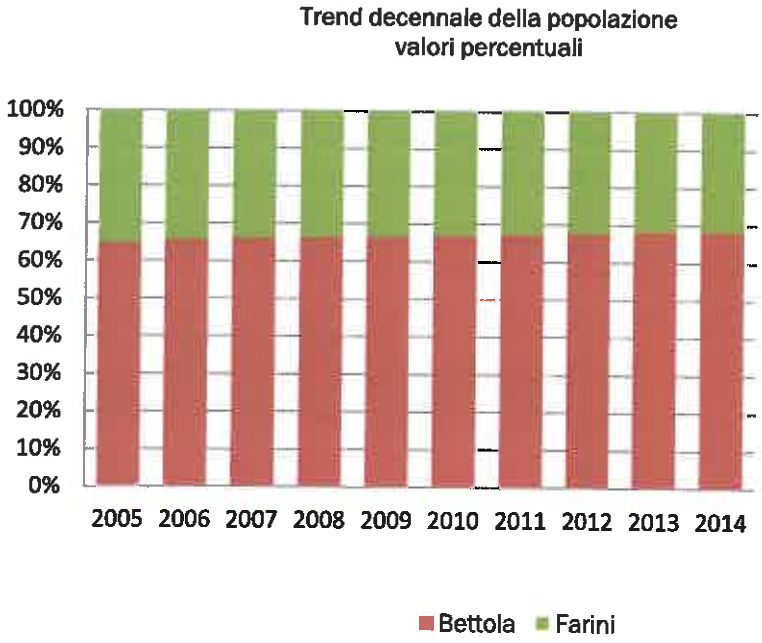
Trend di crescita decennale

Comuni	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bettola	3.150	3.130	3.123	3.069	3.052	3.024	2.997	2.983	2.935	2.878
Farini	1.703	1.627	1.589	1.548	1.523	1.489	1.458	1.415	1.366	1.337
Totale	4.853	4.757	4.712	4.617	4.575	4.513	4.455	4.398	4.301	4.215
Provincia di Piacenza	4.852	4.871	4.943	4.998	5.068	5.055	4.904	4.921	4.874	4.807

Incremento decennale in valori assoluti e percentuali

Comuni	Incremento 2005/2014	Incremento percentuale
Bettola	-272	-8,6%
Farini	-366	-21,5%
Totale	**-638**	**-13,1%**
Provincia di Piacenza	12.152	4,4%


Trend decennale popolazione - valori assoluti
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014
Bettola
Farini
Comune Unico


Trend decennale della popolazione
valori percentuali
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014
Bettola
Farini

4. Attrattività dei territori

Entrambi i Comuni presentano un saldo migratorio[4] netto negativo, con un valore più elevato nel Comune di Bettola (- 15) rispetto a quello del Comune di Farini (-3).

Il tasso migratorio[5], che pure misura l'attrattività dei territori, ma viene calcolato su 1.000 abitanti (ed è quindi un indicatore omogeneo a prescindere dalle dimensioni dei Comuni), conferma la stessa situazione: ritroviamo valori negativi nei due Comuni, e un valore più elevato nel Comune di Bettola (- 5,2) rispetto al Comune di Farini (- 2,2).
La media provinciale registra una situazione molto diversa, con un saldo migratorio positivo piuttosto elevato (649), e un tasso migratorio netto positivo (2,3).

Saldo e tasso migratorio

Comuni	Saldo migratorio netto	Tasso migratorio netto (calcolato su 1000 ab)
Bettola	-15	-5,2
Farini	-3	-2,2
Provincia di Piacenza	649	2,3

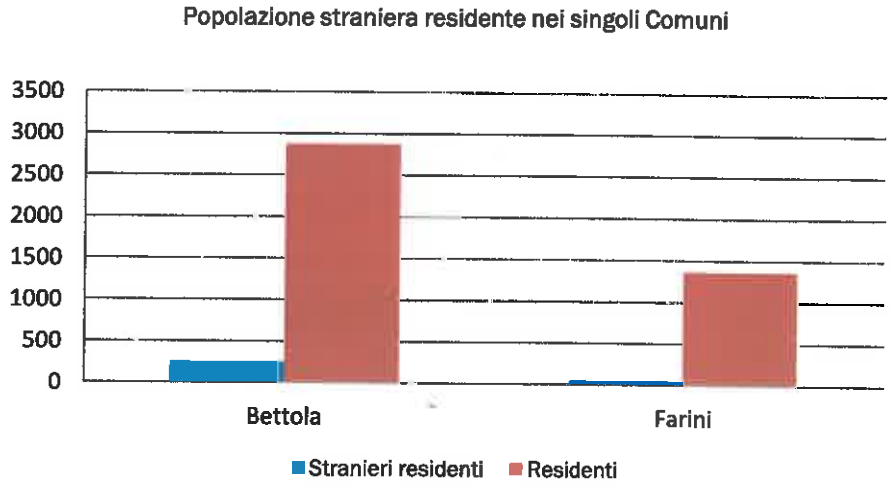
Se guardiamo ai valori assoluti, il Comune che presenta il maggior numero di residenti stranieri è Bettola (253), con un'incidenza sulla popolazione residente pari all'8,8%. Gli stranieri residenti nel Comune di Farini sono 49, ovvero il 3,6% della popolazione residente. Nel Comune unico la percentuale di stranieri residenti sarebbe pari al 7,1%.

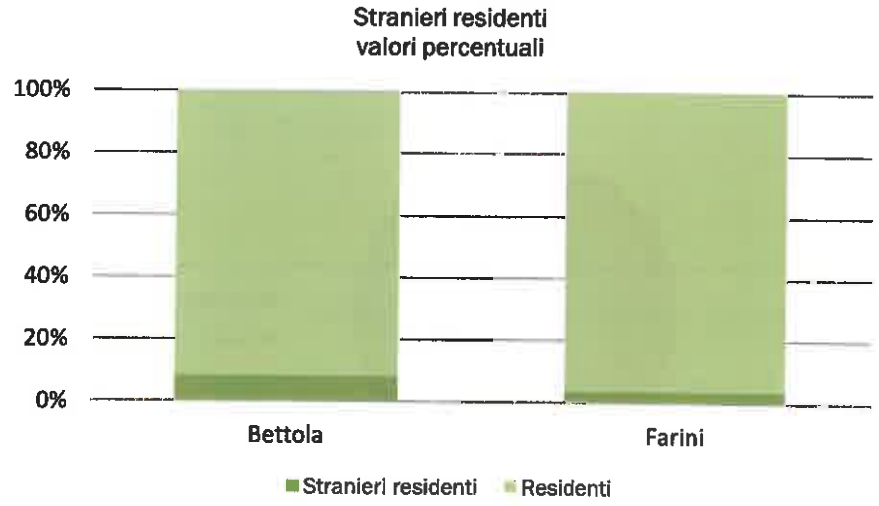
In ogni caso, si tratta di un valore piuttosto basso rispetto alla media provinciale (14,3%).

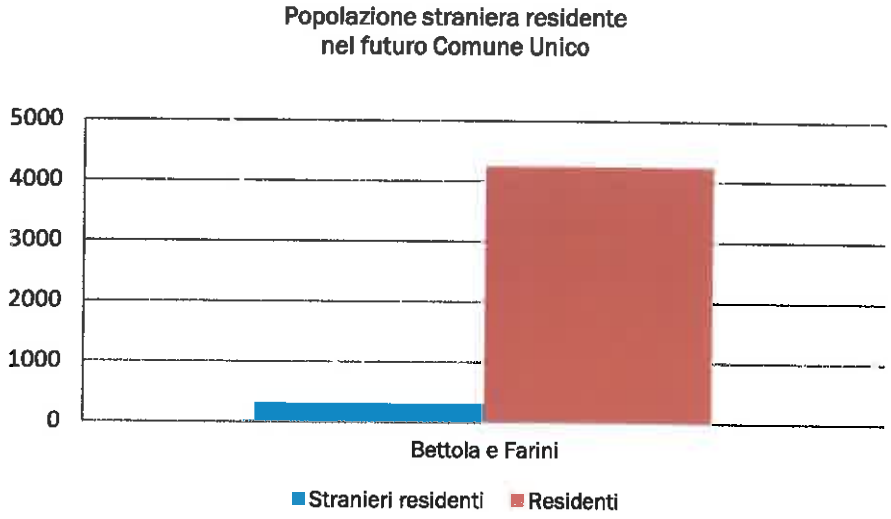
Incidenza popolazione straniera residente

Comuni	Stranieri residenti	Residenti	Incidenza popolazione straniera residente
Bettola	253	2.878	8,8%
Farini	49	1.366	3,6%
Totale	**302**	**4.244**	**7,1%**
Provincia di Piacenza	41.227	288.013	14,3%

[4] Il saldo migratorio è la differenza tra il numero di immigrati e il numero di emigrati in una determinata zona, in un determinato arco di tempo: nel caso in cui sia positivo, registra una importante presenza di immigrati; nel caso in cui sia negativo, registra un elevato numero di emigrati.
[5] Il tasso migratorio totale è il rapporto tra il saldo migratorio e la popolazione residente, per 1000.


Popolazione straniera residente nei singoli Comuni
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
Bettola
Farini
Stranieri residenti
Residenti


Stranieri residenti
valori percentuali
100%
80%
60%
40%
20%
0%
Bettola
Farini
Stranieri residenti
Residenti


Popolazione straniera residente
nel futuro Comune Unico
5000
4000
3000
2000
1000
0
Bettola e Farini
Stranieri residenti
Residenti

5. La situazione generale delle imprese

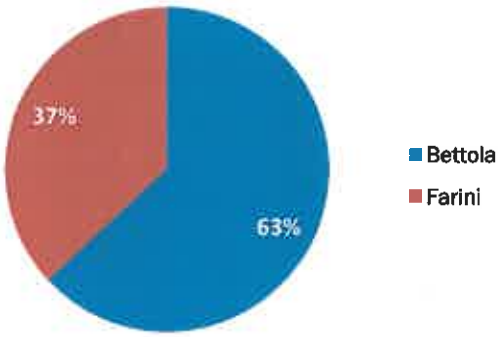
Gli ultimi dati disponibili[6] relativi alle imprese presenti sul territorio aiutano a fotografare meglio affinità e divergenze tra i diversi Comuni oggetto di analisi.

Se guardiamo ai valori assoluti, è Bettola il Comune che presenta il maggior numero di imprese attive sul territorio: con 474 unità locali, rappresenterebbe il 63% del totale delle imprese presenti nel futuro Comune unico.

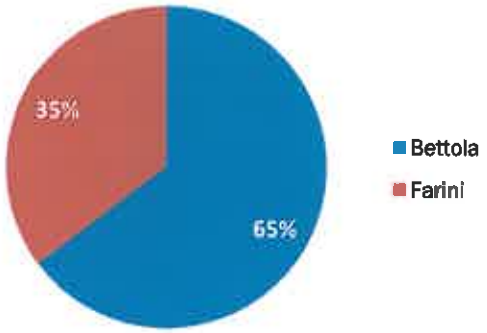
Imprese presenti sul territorio

Comune	Unità locali con addetti	Addetti
Bettola	474	708
Farini	277	385
Totale	751	1.093
Provincia di Piacenza	31.321	96.568

Imprese attive



Addetti



Il dato che però ci permette di fare un quadro della situazione è soprattutto il tasso di imprenditorialità (valore che rappresenta il numero di imprese attive ogni 100 abitanti), che davvero misura la consistenza delle attività imprenditoriali nel territorio considerato, a prescindere dalle sue dimensioni. Se guardiamo a questo indicatore, il valore maggiore è quello registrato dal Comune di Farini.

[6] Dati riferiti al 31/12/2014. Fonte: Smail – Unioncamere Emilia-Romagna.

Imprenditorialità

Comune	Densità imprenditoriale	Imprenditorialità
Bettola	6,1	16,5
Farini	4,9	20,3
Provincia di Piacenza	9,2	10,9

La variazione percentuale delle imprese attive nel medio periodo (rispetto agli ultimi 5 anni) in entrambi i Comuni un trend negativo, pari a – 9,4% nel Comune di Bettola e a - 7,0% nel Comune di Farini.

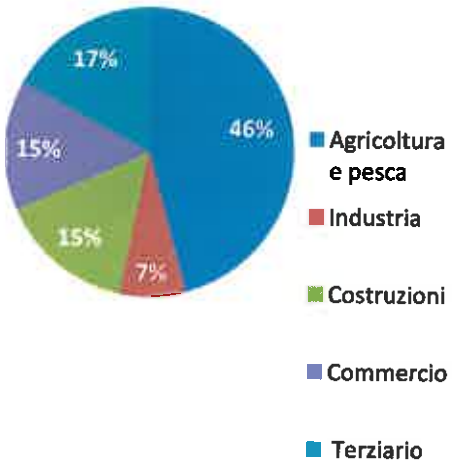
Negativo è anche il trend della variazione delle imprese attive rispetto all'anno precedente: il Comune di Bettola registra una variazione del – 3,3%; il Comune di Farini una variazione del – 2,1%.

Variazione percentuale imprese attive

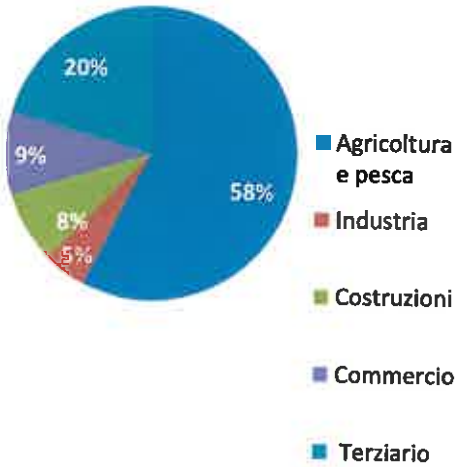
Comune	Variazione % medio periodo	Variazione % breve periodo
Bettola	-9,4%	-3,3%
Farini	-7,0%	-2,1%
Provincia di Piacenza	-3,2%	-1,1%

Per quanto riguarda i settori di attività, i singoli Comuni presentano una situazione piuttosto simile.

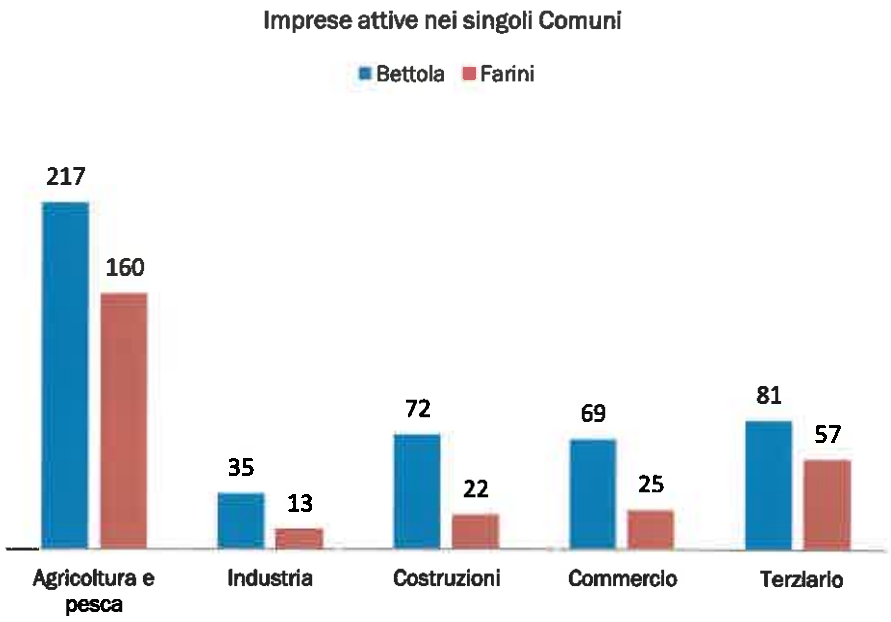
Imprese attive per settore Comune di Bettola



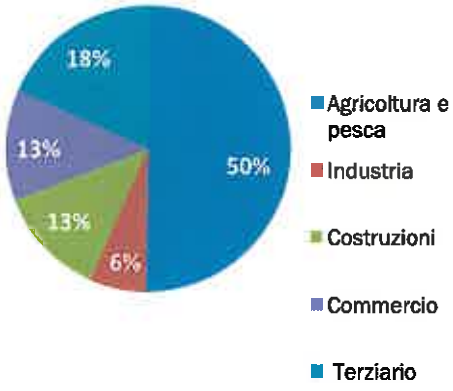
Imprese attive per settore Comune di Farini



In entrambi i Comuni l'attività prevalente è l'agricoltura, che rappresenta quasi il 60% dell'attività imprenditoriale del Comune di Farini; segue il terziario, con percentuali molti simili nei due Comuni (Bettola: 17%; Farini: 20%).



Il dato aggregato ovviamente rispecchia la situazione già riscontrata nei due Comuni: l'attività prevalente sarebbe sempre l'agricoltura (50%) seguita dal terziario (18%). Una situazione molto diversa da quella della provincia di Piacenza, nella quale sono il terziario (30%) e il commercio (25%) i settori di attività prevalenti.



03 LA DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

1. Analisi dei bilanci

Il rapporto presenta l'analisi in chiave comparata dei principali dati di bilancio dei due Comuni di Bettola e Farini.

La comparazione delle risultanze dei bilanci comunali è stata condotta tra i Comuni interessati dalla fusione, individuando, dove significativo, il dato aggregato in modo tale che si possa individuare, in base al dato medio, un'ipotesi di aggregato per l'Ente nato dalla fusione.

I dati sono stati desunti in prevalenza dai certificati al conto del bilancio relativamente all'esercizio 2014.

Lo scopo dell'analisi, oltre a soddisfare finalità conoscitive, è anche quello di rilevare eventuali criticità nel percorso di fusione legati alle differenze di gettito di imposte e di entrate.

1.1 Addizionale comunale all'IRPEF

Si riporta di seguito la situazione delle aliquote dell'anno 2014 (confermate anche nell'anno 2015).

Comuni	2014 %
Bettola	0,6
Farini	0,8

Come si evince dalla tabella comparativa, le aliquote presentano una differenza sia in ordine all'aliquota che all'esenzione che il Comune di Farini ha riconosciuto a favore delle classi di popolazione più deboli dal punto di vista reddituale (esenzione 10.000,00 euro)

L'addizionale all'IRPEF agisce sugli imponibili IRPEF, i dati presenti nel sito "www.finanze.it" relativi all'anno 2011 (ultimo disponibile) sono i seguenti:

Comuni	2011
Bettola	19.745,22
Farini	17.993,18
Dato regionale	23.810,00

Il dato è sensibilmente più basso della media regionale.

Gli accertamenti indicati in bilancio dai singoli Comuni risultano dalla tabella che segue.

Comuni	2014
Bettola	215.000,00
Farini	51.829,50
Totale	266.829,50

Parametrato rispetto alla popolazione, le differenze fra gli accertamenti di bilancio dei diversi comuni offrono questo risultato:

Comuni	2014
Bettola	74,68
Farini	38,77
Totale	63,29

1.2 Imposta municipale unica

Si riporta di seguito la situazione delle aliquote dell'anno 2014 (confermate anche nell'anno 2015).

Comuni	2014 %
Bettola	0,86
Farini	0,86

Come si evince dalla tabella comparativa, le aliquote presentano una differenze sia in ordine all'aliquota che all'esenzione che il Comune di Farini ha riconosciuto a favore delle classi di popolazione più deboli dal punto di vista reddituale (esenzione 10.000,00 euro)

L'addizionale all'IRPEF agisce sugli imponibili IRPEF, i dati presenti nel sito "www.finanze.it" relativi all'anno 2011 (ultimo disponibile) sono i seguenti:

Comuni	2011
Bettola	19.745,22
Farini	17.993,18
Dato regionale	23.810,00

Il dato è sensibilmente più basso della media regionale.
Gli accertamenti indicati in bilancio dai singoli Comuni risultano dalla tabella che segue.

Comuni	2014
Bettola	215.000,00
Farini	51.829,50
Totale	266.829,50

Parametrato rispetto alla popolazione, le differenze fra gli accertamenti di bilancio dei diversi comuni offrono questo risultato:

Comuni	2014
Bettola	74,68
Farini	38,77
Totale	63,29

1.3 TASI

La TASI (tributo sui servizi indivisibili) è stata introdotta nell'ordinamento a far data dal 2014. I Comuni, nel caso in esame, hanno scelto di introdurre la TASI in modo differenziato. La leva tributaria è stata utilizzata in modo parziale essendo l'aliquota massima per l'abitazione principale pari al 3,3 per mille.

Comuni	2014
Bettola	2,0+1,4+1,0
Farini	1,0+0,0+0,0

Il gettito è, a parità di aliquota, sensibilmente differente:

Comuni	2014
Bettola	345.902,71
Farini	31.192,41
Totale	377.095,12

Anche con riferimento all'andamento pro-capite, che in un caso è del doppio rispetto all'altro:

Comuni	2014
Bettola	120,15
Farini	23,33
Totale	89,44

1.4 TARI

Il nuovo tributo, entrato in vigore nel 2014, risulta di più agevole analisi ed interpretazione rispetto ai precedenti, essendo legato al costo del servizio di raccolta rifiuti - costo che dovrebbe essere relativamente omogeneo nei diversi territori.

Gli accertamenti di entrata indicati nei Conti consuntivi, sono i seguenti:

Comuni	2014
Bettola	429.109,37
Farini	292.473,97
Totale	721.583,34

Gli accertamenti di entrata, parametrati rispetto alla popolazione residente, sono i seguenti.

Comuni	2014
Bettola	149,05
Farini	218,75
Totale	171,15

1.5 Fondo di solidarietà comunale

I trasferimenti dello Stato sono stati "fiscalizzati" dal 2011 nel "Fondo sperimentale di riequilibrio", e dal 2013 nel "Fondo di solidarietà comunale", in applicazione del D.Lgs. 23/2011. La situazione attuale è la seguente.

Questi sono gli accertamenti di entrata rilevati dal sito Finanza locale del Ministero dell'Interno, per il biennio 2014-2015:

Comuni	2014	2015
Bettola	204.818,09	105.327,30
Farini	201.260,97	128.069,37
Totale	406.079,06	233.396,67

Gli accertamenti di entrata, parametrati rispetto alla popolazione residente, mostrano questi dati:

Comuni	2014	2015
Bettola	71,14	36,58
Farini	150,53	95,79
Totale	96,32	55,36

Si evidenzia come, a fronte di una generalizzata riduzione del fondo, il Comune di Farini ancora una contribuzione pro-capite significativa.

1.6 Entrate extra-tributarie

Si indicano di seguito le articolazioni di bilancio riferite alle categorie del titolo 3° dell'entrata, ovvero a tutti i proventi per servizi gestiti dai comuni, per i beni, per gli interessi attivi e per i proventi diversi, che risultano particolarmente significativi:

Comuni	Bettola	Farini	Totali
Proventi servizi pubblici	184.218,76	49.227,55	233.446,31
Proventi Beni	65.534,20	33.775,94	99.310,14
Interessi attivi	267,18	374,16	641,34
Utili da partecipate	-	6.161,57	6.161,57
Proventi diversi	114.139,33	58.860,55	172.999,88
Totale	364.159,47	148.399,77	512.559,24

Dati relativi al 2014

Gli accertamenti di entrata, parametrati rispetto alla popolazione residente, mostrano dati piuttosto omogenei. Va considerato che entrambi i Comuni hanno aderito all'Unione Alta Valnure, che è stata recentemente costituita per l'esercizio delle funzioni associate obbligatorie per legge.

Comuni	Bettola	Farini	Totali
Proventi servizi pubblici	63,99	36,82	55,37
Proventi Beni	22,76	25,26	23,56
Interessi attivi	0,09	0,28	0,15
Utili da partecipate	-	4,61	1,46
Proventi diversi	39,65	44,02	41,03
Totale	126,49	110,99	121,57

Dati relativi al 2014

1.7 Entrate da prestiti

Non sono stati contratti prestiti nell'ultimo biennio e i Comuni hanno indici di indebitamento differenti ma, nel caso di Farini, non troppo distanti dal dato regionale.

2. Analisi del debito

Di seguito si rappresenta la situazione del debito residuo dei due Comuni al 31/12/2014, relativi all'ultimo conto del bilancio approvato:

Comuni	2014
Bettola	2.394.989,12
Farini	592.872,40
Totale	2.989.875,52

Il dato pro-capite mostra il seguente andamento:

Comuni	2014
Bettola	831,88
Farini	443,43
Totale	709,17

Si tratta di un indicatore finanziario tradizionale che è oggetto di valutazione approfondita in caso di fusione poiché l'ente nato da fusione fa fronte ai debiti delle gestioni precedenti.

3. Analisi delle spese correnti

La prima tabella riassume le spese correnti evidenziando quelle con maggior carattere di rigidità, quali quelle del personale e quelle degli interessi passivi:

Comuni	Bettola	Farini	Totali
Complessiva	2.164.663,58	1.165.909,74	3.330.573,32
di cui			
Personale	551.256,26	402.101,02	953.357,28
Interessi Passivi	122.703,52	29.606,16	152.309,68

Il dato procapite non presenta sensibili differenze:

Comuni	Bettola	Farini	Pro-capite
Complessiva	751,88	872,03	789,98
di cui			
Personale	191,47	300,75	226,13
Interessi Passivi	42,62	22,14	36,13

Nell'ultima colonna si evidenzia un dato pro-capite dell'Ente aggregato, basato sui dati di consuntivo 2014.

La spesa sostenuta per il personale dipendente è senz'altro una delle voci più significative da osservare. Questa spesa differisce da quella che viene presa in considerazione per il risetto dei limiti di spesa di legge, che comprende anche il lavoro flessibile contabilizzato tra le spese per prestazioni di servizi e l'IRAP sulle retribuzioni, conteggiato tra le imposte e tasse. In ogni caso, i due enti sono lontani dal limite del 50% rispetto al totale delle spese correnti. Naturalmente, il dato va letto tenendo conto della dotazione organica, per la quale si dispone di un dato di sintesi del 2013. Si segnala che la spesa di personale pro-capite di Farini è sensibilmente superiore a quella del Comune di Bettola.

3.1 Spese per i servizi

Si indicano di seguito le spese per servizi rilevate dalle articolazioni organizzative.

Questa analisi è particolarmente rilevante per l'individuazione di possibili aree di razionalizzazione e risparmio di spesa derivante dall'aggregazione per la fusione tra i due comuni.

Comuni	Bettola	Farini	Totali
Funzione generale	736.369,27	481.073,86	1.217.443,13
Organi istituzionali	56.717,78	39.775,47	96.493,25
di cui: indennità carica	-	-	-
Personale, segr.organiz.	168.523,94	78.524,65	247.048,59
Servizio finanziario	51.479,27	83.420,01	134.899,28
Servizio tributi	46.542,94	14.756,37	61.299,31
Gestione patrimonio	9.561,41	81.122,26	90.683,67
Ufficio tecnico	77.504,36	71.738,74	149.243,10
Anagrafe, st.civile. Leva	56.907,91	60.381,10	117.289,01
Altre spese generali	269.131,66	51.355,26	320.486,92
Giustizia	3.871,87	-	3.871,87
Polizia locale	38.554,14	4.827,83	43.381,97
Istruzione pubblica	180.487,68	65.298,16	245.785,84
Cultura e tempo libero	1.000,00	-	1.000,00
Sport	31.406,87	2.887,92	34.294,79
Turismo	18.447,93	2.183,83	20.631,76
Viabilità e trasporti	454.794,12	148.826,18	603.620,30
Gestione territorio	348.646,75	312.982,35	661.629,10
Sociale	354.585,77	141.456,90	496.042,67
Asili nido	-	-	-
Servizi sociali	292.152,30	107.157,87	399.310,17
Cimiteriali	62.433,47	34.299,03	96.732,50
Commercio e att.produttive	14.947,11	6.372,71	21.319,82
Totale	2.183.111,51	1.165.909,74	3.349.021,25

I dati presentati possono servire come guida per una possibile gestione unificata dei diversi servizi, tenendo in considerazione i benefici economici legati alle economie di scala.

Comuni	Bettola	Farini	Pro-capite
Funzione generale	255,77	359,82	288,77
Organi istituzionali	19,70	29,75	22,89
di cui: indennità carica	-	-	-
Personale, segr.organiz.	58,54	58,73	58,60
Servizio finanziario	17,88	62,39	32,00
Servizio tributi	16,17	11,04	14,54
Gestione patrimonio	3,32	60,67	21,51
Ufficio tecnico	26,92	53,66	35,40
Anagrafe, st.civile. Leva	19,77	45,16	27,82
Altre spese generali	93,48	38,41	76,02
Giustizia	1,34	-	0,92
Polizia locale	13,39	3,61	10,29
Istruzione pubblica	62,69	48,84	58,30
Cultura e tempo libero	0,35	-	0,24
Sport	10,91	2,16	8,13
Turismo	6,41	1,63	4,89
Viabilità e trasporti	157,97	111,31	143,17
Gestione territorio	121,10	234,09	156,93
Sociale	123,16	105,80	117,66
Asili nido	-	-	-
Servizi sociali	101,48	80,15	94,71
Cimiteriali	21,69	25,65	22,94
Commercio e att.produttive	5,19	4,77	5,06
Totale	758,29	872,03	794,36

Nel servizio organi istituzionali si contabilizzano le spese per il funzionamento degli organi istituzionali, (Consiglio, Giunta, Sindaco ecc.). Pur non essendo stato fornito il dato relativo alle indennità di carica, si può osservare che, anche alla luce delle disposizioni che disciplinano la composizione dei consigli comunali, dal 2012, il nuovo Ente derivante dalla fusione avrà un dimezzamento della spesa per gli organi istituzionali e delle spese ad essa connesse.

Per quanto attiene al servizio segreteria, si riferisce agli aggregati organizzativi quali Affari generali/Segreteria: si tratta di attività facilmente unificabili a livello amministrativo generale.

Il servizio finanziario, quello del personale e quello dei tributi, dovranno essere oggetto di un'analisi che tenga conto di una scelta molto importante, ovvero se il Comune nato dalla fusione, non tenuto alla gestione associata delle funzioni obbligatorie, il cui limite è fissato in 3.000 abitanti per i Comuni che appartenevano a Comunità montane, procederà in autonomia o, viceversa, avvierà la gestione associata in Unione. Andranno pertanto valutati adeguatamente le spese per la rinuncia alla gestione associata e la possibilità di poter usufruire di un organico adeguato.

Da un confronto dei costi della gestione del servizio finanziario, per la quale è stato somministrato uno specifico questionario, si rileva che l'attuale costo di gestione per i due Comuni, comprensivo della spesa di personale, degli affidamenti esterni e dei canoni software è quello rappresentato nella seguente tabella.

Spese sostenute	Bettola	Farini
Entrate per rimborsi ricevuti per personale comandato o in convenzione presso altre Amministrazioni	-	-
Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato	30.000,00	57.201,00
Retribuzioni lorde al personale dipendente dirigente	-	
Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato e altre forme di lavoro flessibile	-	
Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione	-	
Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	9.500,00	16.070,00
IRAP	2.504,00	4.978,00
Altre spese (Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo)	-	547,00
Spese sostenute per formazione del personale	50,00	392,00
Spese postali	-	
Spese per manutenzione di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	-	
Spese per locazione degli immobili	-	
Spese per servizi informatici - Software	-	1.707,00
Spese per servizi informatici - Hardware	-	
Spese per incarichi professionali e consulenza	-	3.491,00
Spese per materiale di consumo (modulistica, carta, toner, ecc.)	496,00	
Spese per noleggio di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	-	
Spese per la partecipazione in forme di gestione associata	-	
Totale spese	42.550,00	84.386,00
Totale spese al netto entrate da rimborsi	42.550,00	84.386,00
Totale spese al netto entrate pro-capite	14,78	63,12

Va tenuto conto che il costo evidenziato per il Comune di Farini, per una scelta del Comune, è stato rappresentato inserendo i costi del personale relativi alla gestione dei tributi e del personale. Complessivamente a Farini ci sono due unità di personale ad occuparsi dei tre servizi: perciò il costo pro-capite appare molto più alto rispetto a quello di Bettola.

Un ipotetico servizio finanziario autonomo, che comprenda le sole attività del servizio finanziario e dell'economato-provveditorato (la gestione degli acquisti), potrebbe prevedere un organico di 1,5 unità, una delle quali titolare di posizione organizzativa, con un costo previsto rappresentato in tabella:

Spese	Previsione
Spese di personale (*)	70.000,00
Spese postali	300,00
Cancelleria	250,00
Canoni software	3.000,00
Formazione	250,00
Incarichi a terzi	2.000,00
Altre spese (noleggi, ecc.)	1.500,00
(A) Spese	77.300,00

Con un dato suddiviso per Ente così rappresentato:

Comuni	Popolazione	% Ripartizione popolazione	Spese personale	Totale spese
Bettola	2.879	68,29%	47.801,23	52.786,22
Farini	1.337	31,71%	22.198,77	24.513,78
Totale	4.216	100,00%	70.000,00	77.300,00

ed un risparmio presunto così rappresentato e suddiviso:

Comuni	Popolazione	Totale spese gestione associata	Spesa 2014	Differenza
Bettola	2.879	52.786,22	42.550,00	10.236,22
Farini	1.337	24.513,78	84.386,00	-59.872,22
Totale	4.216	77.300,00	126.936,00	-49.636,00

Per quanto attiene agli aspetti logistici si ipotizza che lo spazio necessario venga messo a disposizione gratuitamente da uno dei comuni. Se tale ipotesi non dovesse essere confermata occorrerà considerare che sarebbe necessario uno spazio teorico di 15mq/persona, con un costo presunto annuale, comprensivo di pulizia, energia elettrica, acqua, riscaldamento, telefono e manutenzione ordinaria, pari a 130 euro/mq.

Il percorso di unificazione per i servizi economico finanziari non appare particolarmente complesso ed è favorito dal processo di fusione che unifica gli adempimenti gestionali, fatta salva la complessità dell'avvio del nuovo Ente che, per il primo anno di funzionamento, somma anche la necessità di rendicontare distintamente i due Comuni, nel loro ultimo anno di "funzionamento". Va ricordato che, nella fase attuale, i Comuni hanno lo stesso software gestionale: questo è un aspetto decisamente favorevole per il processo di fusione.

Analoga riflessione vale per l'Ufficio tributi che, a regime, beneficia di un'armonizzazione complessiva in termini di adempimenti, tariffe e regolamenti.

Il servizio gestione beni demaniali, ufficio tecnico e gestione del territorio possono essere raggruppati in un'unica articolazione organizzativa, che comprende tutta l'area tecnica (lavori pubblici, edilizia privata, urbanistica, ambiente, sicurezza). In prospettiva, anche l'unificazione dei servizi tecnici non presenta particolari difficoltà, ed occorrerà tenere conto, anche in questo caso dei servizi gestiti in forma associata. Alcune peculiarità possono inoltre derivare fatta salva la specificità di un territorio parzialmente montano.
Ai servizi tecnici di norma fanno riferimento anche gli sportelli SUAP (attività produttive) e SUE (edilizia) che possono essere unificati (o implementati) a beneficio della qualità dei servizi del nuovo Ente.

Il servizio di anagrafe e, dove costituito, l'URP presentano generalmente maggiori difficoltà in termini di unificazione, per la necessità di conservare gli sportelli di apertura al pubblico nei due Comuni. Se è difficile realizzare economie di scala, occorre perciò incidere sulle variabili organizzative, recuperando, se possibile, un diverso utilizzo delle risorse umane grazie al recupero delle diverse professionalità dei due Enti.

Per quanto attiene ai servizi di istruzione pubblica ed asili nido, ma anche a servizi sociali è necessaria un analisi più accurata dei diversi servizi ed attività presenti sul territorio, cui corrispondono anche diversi livelli di spesa nei due Comuni. Il processo di unificazione dei servizi scolastici e sociali non porta di solito a grandi economie di spesa, che sono piuttosto vincolate alle diverse forme di gestione dei servizi alla persona.

Per quanto attiene alla Polizia locale, occorre considerare che è un servizio tradizionalmente vocato alla gestione in forma associata, per cui non si riscontrano difficoltà nell'unificazione che può anche portare ad economie di spesa sebbene, di norma, gli sforzi vadano nell'ottica di un miglioramento del servizio e delle attività.

I servizi culturali e del tempo libero (biblioteche, sport, turismo) potrebbero beneficiare, nell'ottica dell'unificazione, di una valorizzazione del patrimonio naturalistico del territorio dei due Comuni, manifestano una propria vocazione turistica. Gli stanziamenti di spesa della funzione culturale sono peraltro pressoché assenti.

In generale, nell'ottica dell'unificazione un beneficio potrebbe derivare dall'armonizzazione della produzione normativa (regolamenti comunali) che potrebbe portare a benefici organizzativi.
Se si assume come possibile dimensione di risparmio, in un'ottica prudenziale, quella del 50 % degli organi istituzionali e del 10 % nei servizi di segreteria, si otterrebbe un risparmio di circa 30 mila euro nel medio periodo, anche alla luce del *turn over* dei dipendenti. Il tutto in un'ottica connotata da limiti assunzionali, già presenti ed in un contesto di finanza locale che mette a disposizione risorse sempre più scarse per l'Ente locale.

3.2 Spesa per investimenti e rimborso prestiti

Sicuramente di minore rilievo è l'analisi della spesa per investimenti, che non è, per sua natura, lineare.

In sintesi l'elenco delle spese di investimento:

Comuni	2014
Bettola	277.506,01
Farini	184.206,16
Totale	461.712,17

Rappresentate anche pro-capite:

Comuni	2014
Bettola	96,39
Farini	137,78
Totale	109,51

Si osserva una maggiore propensione agli investimenti nel Comune di Farini. Sul fronte investimenti occorrerà inoltre conoscere gli effetti degli interventi sul territorio legati all'alluvione del 2015 che ha profondamente colpito i territori dei due Comuni causando danni ingenti.

4. Indicatori di bilancio

Di seguito si rappresentano alcuni indicatori di bilancio, aggiuntivi rispetto a quelli riepilogati nella tabella generale in cui sono rappresentati i consuntivi del biennio 2013-2014.

Il primo degli indicatori riguarda la "patrimonializzazione" dei due Comuni, con il dato relativo alle immobilizzazioni materiali pro-capite:

Comuni	2014
Bettola	3.589,31
Farini	5.335,06

Gli altri due indicatori evidenziano un'ottima velocità di "smaltimento" dei residui attivi e passivi di parte corrente (pagamento ed incasso dei residui attivi e passivi iniziali):

Tasso smaltimento rifiuti passivi	Bettola	Farini
pagamenti tit. 1° residui / residui pass.riaccert.all'01/01	58,47%	72,88%
Tasso realizzazione residui attivi	**Bettola**	**Farini**
riscossioni residui entrate correnti / Residui attivi riaccertati ent.correnti	99,19%	67,80%

Il dato è senz'altro incoraggiante nell'ottica di una fusione che è solitamente ostacolata dal peso dei residui attivi e passivi della gestione corrente.

Infine, un ultimo dato di rilevante interesse, quello relativo alla cassa al 1.1.2015:

Comuni	2015
Bettola	736.424,65
Farini	176.833,02
Totale	913.257,67

La consistenza non è particolarmente alta, ma va sottolineato che i dati sono in ogni caso incoraggianti con saldi di cassa positivi.

5. Contributi spettanti alla fusione

5.1 I contributi regionali

La Regione Emilia Romagna assegna contributi regionali alle fusioni di comuni in base ai criteri deliberati dalla Giunta Regionale con atto n° 329 del 31 marzo 2015.

Al comune di nuova istituzione spettano, nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, i seguenti contributi:

- un contributo straordinario in conto capitale della durata di 3 anni quale compartecipazione alle spese del processo amministrativo di aggregazione dei servizi e della riorganizzazione;
- un contributo ordinario annuale della durata di 15 anni che tiene conto dei parametri della popolazione, dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni che si fondono nonché del volume delle spese correnti di bilancio.

Il contributo straordinario per spese di investimento è concesso nei tre anni seguenti all'istituzione del nuovo comune e deve essere rendicontato. L'importo di tale contributo, uguale per tutte le 3 annualità previste, è rapportato al numero di comuni estinti con la fusione e al numero complessivo dei dipendenti dei predetti comuni – a tempo indeterminato. Nel caso in ipotesi si tratterebbe di una cifra pari a 120.000,00 euro. Si tratta di un contributo finalizzato a partecipare alle spese iniziali in conto capitale che il Comune neoistituito deve sostenere per l'acquisto di beni materiali ed immateriali necessari alla riorganizzazione delle preesistenti strutture amministrative comunali, alla messa in rete degli uffici comunali e all'eventuale costituzione degli opportuni sportelli decentrati, per l'effettuazione di eventuali lavori pubblici urgenti per uniformare gli standard prestazionali nelle diverse parti del territorio del nuovo ente e per l'acquisto di servizi necessari ad uniformare le procedure amministrative, i sistemi informativi ed i servizi per l'intero territorio del comune neoistituito. Il contributo può essere utilizzato per eventuali ulteriori tipologie di spese in conto capitale, purché strumentali all'avvio dell'attività del Comune unificato ed il consolidamento della gestione unitaria e tale finalità sia documentata in sede di rendicontazione del contributo.

Contributo ordinario annuale – durata 15 anni

Al Comune derivante dalla fusione o incorporazione è riconosciuto per 15 anni un contributo ordinario annuale in base ai criteri deliberati dalla Giunta Regionale con atto n° 329 del 31 marzo 2015.

Il contributo ordinario annuale tiene conto dei seguenti criteri:

- popolazione (dati demografici ISTAT al 31 dicembre del penultimo anno antecedente la legge di fusione)
- estensione territoriale
- numero dei Comuni che si fondono
- volume delle spese correnti di bilancio (come da rendiconti consuntivi dei comuni approvati nell'ultimo anno antecedente la legge di fusione).

Il contributo annuale a base del calcolo del contributo complessivo è calcolato sommando le quote individuali rispettivamente per fasce di popolazione complessiva e di estensione e la quota stabilita dalla seconda delle tabella per fasce di volume della spesa corrente. Alla quota così individuata si aggiunge un'ulteriore quota basata sul numero di comuni che si fondono.

Il contributo relativo alla fusione in oggetto è pari a 140.000 euro annui (24.000 relativi alla popolazione, 92.000 alla superficie territoriale e 24.000 per il volume delle spese correnti). Il contributo complessivo viene determinato il contributo complessivo, individuando la quota annuale in applicazione dei criteri specificati sopra e moltiplicandola per i 15 anni. Il valore complessivo viene assegnato in quote annuali, con conguaglio finale sull'ultima annualità, secondo rimangono costanti nell'importo. La prima annualità è corrisposta nell'anno in cui il nuovo ente è formalmente istituito. La legge regionale di fusione definisce l'ammontare esatto delle quote annuali spettanti.

Entro il 30 settembre di ogni anno, a far data dal secondo anno di istituzione del nuovo Comune e per tutta la durata dei contributi, il nuovo Ente è tenuto a trasmettere al Servizio Affari istituzionali e delle Autonomie locali una relazione illustrativa, a firma del legale rappresentante, attestante l'utilizzo dei contributi erogati dalla Regione nel rispetto e secondo le finalità degli stessi ((ciò nel caso in cui l'importo della spesa complessiva effettivamente sostenuta sia inferiore, al momento di invio della relazione, a quello del contributo concesso).

5.2 I contributi statali

L'art. 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, per favorire le fusioni dei Comuni, prevede, per la durata complessiva di dieci anni, appositi contributi straordinari, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

A decorrere dall'anno 2014, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione di cui all'art.15 comma 3 del TUEL o alla fusione per incorporazione di cui all'art.1 comma 130 della L.56/2014, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti ed in misura non superiore per ciascuna fusione a 1,5 milioni di euro (ex art.20, comma 3 del D.L n.95/2012 convertito nella L.135 del 07/08/12).

Le modalità e i termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei Comuni e alla fusione per incorporazione sono disciplinati nel Decreto del Ministero dell'Interno del 21 gennaio 2015.

Il decreto specifica che in caso di insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di Comuni, il contributo spettante per la fusione è proporzionalmente ridotto. La Legge di stabilità 2015 (L. 147/2014) ha opportunamente rifinanziato il fondo alla luce dell'interesse riscontrato negli Enti locali che hanno avviato (e perfezionato) diverse fusioni comunali.

Il contributo viene corrisposto dall'anno successivo all'istituzione del nuovo Comune a meno che questo non venga costituito entro il 1 di gennaio dell'anno. In questo caso il contributo viene corrisposto fin dal primo anno di vita del nuovo Comune.

Il contributo spettante al Comune nato da fusione, in base al Decreto del Ministero dell'Interno del 21 gennaio 2015 è pari a 282.563 euro, che per dieci anni corrisponderebbe a circa 2,8 milioni di euro.

6. Il Comune nato da fusione e il Patto di stabilità

I Comuni nati dal 2011 in poi a seguito di fusioni, dovranno rispettare il patto di stabilità interno solo dal quinto anno in poi. Si segnala che l'art.31 della l. 183/2011 che prevede l'esenzione dal patto di stabilità per i Comuni nati da fusione è abrogato nel disegno di legge di stabilità che introduce rilevanti modifiche al calcolo del saldo dell'obiettivo del patto di stabilità interno dal 2016

7. Indicatori di bilancio

Comune	Bettola		Farini	
Anni	2013	2014	2013	2014
Abitanti	2.939	2.879	1.370	1.337
Entrate correnti pro capite	853,71	817,47	1.099,11	1.026,22
Entrate tributarie pro capite	612,37	651,07	837,73	818,69
Entrate extratributarie pro capite	158,66	126,49	115,87	110,99
Autonomia finanziaria	90,32%	95,12%	86,76%	90,59%
Spese correnti pro capite	775,10	751,88	983,07	872,03
Rigidità finanziaria del bilancio	40,38%	36,61%	39,97%	40,44%
Spese per investimenti pro capite	88,75	96,39	116,77	137,78
Debito pro capite	929,25	831,88	522,61	928,98
Indice di indebitamento	108,85%	101,76%	47,55%	90,52%
Patrimonio pro-capite	3.509,47	3.589,31	5.274,37	5.335,06

Contributi spettanti alla fusione
Prospetto di sintesi

Nella tabella che segue, una sintesi dei contributi spettanti alla fusione, distinti per anno.

da 0 a 3 anni dalla fusione

straordinari	120.000 € annui	360.000 €
regionali	140.000 € annui	420.000 €
statali	282.563 € annui	847.689 €
totale	542.563 € annui	1.627.689 €

da 4 a 10 anni dalla fusione

regionali	140.000 € annui	980.000 €
statali	282.563 € annui	1.977.941 €
totale	422.563 € annui	2.975.941 €

da 11 a 15 anni dalla fusione

regionali	140.000 € annui	700.000 €

Totale complessivo: 5.303.630 €

04 LA GESTIONE DEL PERSONALE

1. Contesto generale

1.1 Il personale gestito

I Comuni oggetto di rilevazione, non essendo il servizio personale tra quelli svolti dall'Unione Montana Alta Valnure cui oggi appartengono, gestiscono gli adempimenti legati alle risorse umane in forma singola.

	Tempo pieno	Part time	TOTALE
Bettola	13	2	15
Farini	10	1	11
TOTALE	23	3	26

Il numero complessivo dei dipendenti rispetto alla popolazione residente si pone su standard diversi tra i due Comuni (5,21 per mille abitanti per il Comune di Bettola, 8,05 per il Comune di Farini). In caso di fusione il valore si attesterebbe a 6,13; si tenga presente che il valore medio regionale si attesta su 7,25 x 1000 ab. e il dato nazionale su valori analoghi. Chiaramente su valori così ridotti incide in modo sensibile la quantità di servizi gestiti, anche in relazione alla vasta estensione territoriale dei due enti.

Come logica conseguenza dell'esiguità delle dotazioni organiche, sono limitati anche numericamente i profili professionali presenti nei due comuni: a Bettola è presente un solo agente di polizia muncipale, oltre ad alcune figure amministrative o tecniche e una squadra manutenzione piuttosto rilevante in proporzione all'entità del Comune; a Farini manca anche un singolo addetto di polizia municipale.

1.2 Personale addetto ed efficienza del servizio

Secondo i dati indicati nei questionari di rilevazione, sulla funzione di gestione del personale nell'Unione sono occupate per una parte del tempo lavoro due funzionarie responsabili dei servizi finanziari: viene segnalato un 30% della titolare di Bettola e un 10% di quella di Farini. Su quest'ultimo ente tuttavia è inoltre indicato l'apporto di diverse figure a supporto dell'ufficio, in particolare sulla parte giuridica (Segretari comunali) o sulla gestione della rilevazione presenze, affidata di fatto a ogni settore.

Il principale elemento per valutare l'efficienza di un servizio personale, e quindi la correlazione tra le risorse impiegate e il risultato ottenuto, non può che essere il rapporto tra dipendenti del servizio personale e il numero di dipendenti gestiti, tenendo conto ovviamente degli eventuali affidamenti esterni di parte delle attività.

Il dato generale del rapporto tra dipendenti dei due enti e addetti alla funzione non è agevole da determinare: ragionando in termini di funzioni residuali rispetto ad una singola unità, il margine di tempo lavoro indicato nel questionario rappresenta un dato del tutto indicativo. Ad esempio, nel caso citato di Farini occorre sapere quanto tempo lavoro ogni mese impiegano sia il Segretario comunale, sia i vari responsabili che in qualche modo collaborano ad alcuni adempimenti di personale.

2. Profili di attività attuale

Sotto il profilo della gestione economica, si rileva una fondamentale diversità: mentre il Comune di Farini svolge l'attività di elaborazione paghe all'interno, Bettola si affida a una società esterna.
Per il più piccolo dei due enti si riscontra una gestione interna che appare soddisfacente nella sua dimensione: il canone ha un importo ridotto in valore assoluto, anche se ovviamente l'indicatore del costo per cedolino è molto più elevato rispetto a quello di enti più strutturati. Particolarmente importante, e molto apprezzata in sede di rilevazione da parte dell'addetta di Farini, è la presenza di un medesimo fornitore sia per il software paghe sia per quello di contabilità. Ciò consente una emissione automatica di mandati e reversali provenienti dallo stipendio con una piena integrazione sul gestionale di bilancio; comunque, la valutazione della funzionalità sul gestionale paghe è positiva anche sotto un profilo complessivo.
Per il Comune di Bettola invece il dato più rilevante è l'esternalizzazione delle paghe. Il giudizio rispetto alla professionalità del fornitore esterno, e sulla qualità del servizio offerto è assolutamente positiva. Tuttavia non può non rilevarsi un costo eccessivamente alto rispetto all'entità del lavoro affidato: anche se come accennato in precedenza una dimensione così ridotta altera i valori in campo, un costo di quasi 30 euro per cedolino (compresi quelli degli amministratori, molto più agevoli da seguire) appare francamente fuori scala. Si aggiunga anche che gli output della ditta sono da inserire integralmente a mano nel programma di contabilità, ragion per cui una riflessione sulla funzionalità della scelta sembra opportuna.
Per entrambi gli enti, le attività connesse all'elaborazione stipendiale (caricamento di voci variabili mensili, produzione di atti di impegno e di liquidazione) si attestano su livelli di impegno molto ridotti.

Analizzando i profili di attività che attengono alla parte giuridica (quindi amministrazione del rapporto di lavoro, sviluppo organizzativo e supporto alle politiche del personale), si rileva una quantità di adempimenti ricorrenti nel rapporto di lavoro, quali congedi, aspettative, autorizzazioni, visite fiscali ecc. che restano su valori nella norma o inferiori alla media, anche se considerati in rapporto al limitato numero di dipendenti. Non si rilevano significative complessità gestionali, e la quantità di atti rientra numericamente su valori del tutto "fisiologici" per il funzionamento di qualsiasi ente, a prescindere dalla grandezza. La contrattazione collettiva viene seguita senza eccessive problematiche; almeno per il comune di Farini, che li ha resi disponibili sul sito, il Fondo e il contratto decentrato appaiono correttamente impostati.

Anche l'attività di reclutamento del personale a tempo indeterminato risulta estremamente ridotta, così come le assunzioni di personale con lavoro flessibile; un concorso è stato attivato dal comune di Bettola nell'ultimo triennio, mentre le procedure di mobilità esterna sono quasi del tutto assenti (un solo ingresso nel 2013 a Farini).

Il tema della rilevazione presenze costituisce invece un elemento su cui incentrare l'attenzione per via delle possibili razionalizzazioni operative che ne possono scaturire. Per il comune di Bettola esiste già un sistema di rilevazione delle presenze e assenze informatizzato con due rilevatori telematici, anche se non sembra sia stata superata del tutto l'emanazione di richieste di autorizzazioni cartacee; nel comune di Farini invece esiste un solo timbratore meccanico, e la gestione ferie e permessi in cartaceo resta in capo ai singoli settori e uffici. Ciò comporta un eccessivo carico di lavoro per

questa linea di attività rispetto al resto della funzione, su un adempimento che ha forti margini per recuperare tempo lavoro, e quindi risorse. La presenza di strutture non eccessivamente ampie, e quindi caratterizzate da profili professionali standard, dovrebbe consentire una gestione della rilevazione presenze piuttosto snella, a condizione che venga supportata da strumenti di lavoro efficaci e funzionali.

Da ultimo, emerge una diversità anche nella gestione previdenziale: Bettola la svolge internamente, ovviamente con indicatori di quantità molto bassi (ma la presenza di una pensione completa redatta internamente è indice di un livello di conoscenze specifiche affatto trascurabile); Farini invece si affida a un consulente esterno.

3. Valutazioni generali e di prospettiva

L'ipotesi di fusione di due Comuni rappresenta sempre un passaggio di semplificazione anche sotto il profilo della gestione del personale. Unire più soggetti giuridici diversi consente di ottenere vantaggi in termini di migliore utilizzo delle risorse umane disponibili, oltre che di semplificazione operativa (si pensi ad esempio alla mobilità sul territorio tra dipendenti che prima erano vincolati alle due diverse amministrazioni). In questo contesto specifico, la possibile fusione prefigura una realtà più ampia di quelle esistenti ma priva di una dimensione tale da costituire una sufficiente "massa critica" per conseguire significativi risparmi di efficienza. Tuttavia, anche se il nuovo possibile aggregato non potrà consentire di massimizzare i benefici di un allargamento della base di lavoro quali ad esempio la specializzazione del personale o economie di spesa significative, vi sono alcuni elementi su cui la sintesi delle due attuali realtà può portare a risultati positivi.

Innanzitutto, per quanto riguarda il personale addetto, la situazione attuale vede due figure apicali occuparsi per una parte residuale del proprio tempo alla gestione stipendiale. Non ci sono certamente i numeri per pensare a uno "specialista" dedicato solo alle risorse umane, ma in futuro l'attività legata al personale può senz'altro essere affidata a una sola delle due dipendenti, liberando almeno in parte energie e tempo lavoro oggi utilizzato in modo frammentario. Inoltre, la contemporanea presenza di più di una figura in grado di svolgere gli adempimenti più importanti per i dipendenti, a partire dagli stipendi, consente una maggiore serenità qualora si verificassero situazioni di assenze prolungate.

Emerge poi dai questionari (ma anche dai siti Internet comunali) la presenza di una software house che fornisce più applicativi e ha una forte presenza all'interno delle amministrazioni. In un'amministrazione unitaria, ma sempre di ridotte dimensioni, quella del "monofornitore" può essere una scelta da sostenere e sviluppare: una forte integrazione tra gestionali, come si è accennato per la connessione paghe – contabilità produce sicuramente recuperi di tempo e risorse. Su questo versante deve essere valutata con attenzione l'opportunità di reinternalizzare il servizio paghe. I costi oggi sostenuti dal Comune di Bettola sono eccessivi, e i numeri pur sempre ridotti anche in un nuovo comune oggetto di fusione consentono di pensare all'affidamento degli stipendi ad una sola delle due addette. Si tenga conto che il bacino si allarga, ma a differenza degli uffici unici del personale nelle forme associative nella fusione resta sempre un solo datore di lavoro, Utilizzando il software già esistente vi sono senz'altro i margini per una buona razionalizzazione e per una sensibile riduzione di costi rispetto a quanto oggi sostenuto come onere dal Comune di Bettola. D'altro canto, quest'ultimo ente ha maturato una maggiore esperienza per quanto riguarda la rilevazione presenze, anch'essa affidata allo stesso fornitore: pure in questo caso, la presenza di un sistema integrato presenze – paghe – contabilità può dare ottimi risultati per

razionalizzare le risorse disponibili ed efficientare i flussi operativi. Un possibile supporto finanziario allo *start up* del nuovo comune può tradursi in un investimento sulle infrastrutture tecnologiche: nell'ambito di osservazione, l'acquisizione di nuovi rilevatori informatizzati per Farini e se possibile lo sviluppo del sistema informatico per ottimizzare al meglio il flusso di richieste e autorizzazioni.

Come detto, la possibilità di conseguire economie di scala è chiaramente limitata ma vi sono sicuri margini di efficientamento che possono derivare dall'ipotesi di comune unico. L'alternativa, spesso valutata in caso di fusioni e già praticata in alcuni casi, è quella di conferire la gestione del personale ad un soggetto ancora più ampio quale l'Unione, nella quale l'aggregazione di più enti (tra cui lo stesso comune oggetto di fusione) garantisce una massa critica più efficace. Non paiono esservi tuttavia le precondizioni per accedere a questa opzione nel territorio dell'Alta Valnure: per questo la costituzione di un unico ufficio di gestione finanziaria, nel quale l'attività legata al personale può acquisire una più compiuta identità di servizio, rappresenta un netto passo in avanti nella direzione di un miglioramento qualitativo dell'attività gestionale e nel contempo di razionalizzazione delle risorse.

05 I SERVIZI SOCIALI

I Comuni di Bettola e Farini, per dimensioni e caratteristiche territoriali, si inseriscono a pieno titolo nel disegno di riordino istituzionale che il legislatore ha definito in particolare con il D.L. 78/2010, e successive modificazioni, che impone ai piccoli Comuni lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali (normativa già più volte citata in questo Studio).

La popolazione dei due Comuni al 31 dicembre 2014 conta 4.244 abitanti distribuiti su una superficie di ca. 235 kmq, e una densità media di 18,1 abitanti per kmq.
Il trend di crescita decennale è in diminuzione in entrambi i Comuni: il calo più significativo riguarda Farini (-21,5%) ma anche Bettola registra un – 8,6%, che porta un dato aggregato pari al - 13,1%.

La diminuzione della popolazione nelle località montane è un fenomeno che si manifesta da molti anni e che si fatica a contrastare: si può frenare solo aumentando la capacità di attrazione dei luoghi, intervenendo nei settori che incidono sulla qualità della vita dei cittadini: ambiente, educazione, scuola, servizi sociali, cultura.

In questo contesto, l'area educativo- scolastica , socio-sanitaria e culturale può rappresentare un ambito strategico a sostegno del progetto politico della fusione, un modo per invertire la tendenza al calo demografico e all'invecchiamento della popolazione, per dare vitalità e forza alla rinascita di quei territori.

1. Settore Servizi Educativi, Scolastici, Sociali, Culturali, Sportivi e Ricreativi

1.1 Nidi d'infanzia

I Comuni di Bettola e di Farini non gestiscono direttamente servizi per la prima infanzia: a Bettola è attivo il micro nido privato "Monumento ai Caduti" (7 posti), convenzionato con il Comune che riconosce al soggetto gestore un contributo annuo di € 3.500,00 per ridurre le rette a carico delle famiglie.
Farini non ha nidi d'Infanzia, né servizi di nuova tipologia per bambini dai 3 ai 36 mesi.

La fusione fra i due Comuni consentirebbe di avere una popolazione potenziale 0 – 3 anni (45 bambini nel 2014) alla quale dedicare attenzione con progetti sperimentali che mettano in risalto il valore educativo dei servizi per la prima infanzia: questi servizi rappresentano sia una forma di aiuto alle famiglie nell'educazione dei figli, sia un servizio sociale che consente ad entrambi i genitori di cercare/mantenere il lavoro; ma sono soprattutto un investimento sulla formazione perché il nido d'infanzia rappresenta il primo anello del sistema d'istruzione: andare al nido per il bambino rappresenta una grande opportunità di sviluppo cognitivo, relazionale, affettivo, per la comunità il seme che darà frutti importanti: cittadini più consapevoli e preparati.

Di altrettanta importanza è l'esigenza di sostenere le mamme in una fase delicata della loro vita: la Regione (direttiva regionale n. 85 del Luglio 2012) presta particolare attenzione alle zone montane per "(...)fare fronte a bisogni peculiari delle famiglie".
Si possono realizzare sperimentazioni di servizi per la prima infanzia con requisiti strutturali ed organizzativi più flessibili che, nei centri di pianura, sarebbero meno necessari: tipologie di servizi, rivolti alla fascia 0 – 3 anni, che vanno oltre il nido

d'infanzia tradizionale, che può vedere protagoniste della gestione, con funzioni ausiliarie non prevalenti, anche le mamme oltre alle educatrici.
In questo modo si colgono due esigenze: il bisogno delle neo mamme di essere accompagnate nella loro funzione genitoriale, la possibilità di offrire un servizio alle famiglie con bambini piccoli, qualificando ed arricchendo il sistema dei servizi di welfare locale del nuovo Comune che nascerà dalla fusione.
Tali servizi innovativi devono avere un progetto pedagogico che ne preveda il collegamento al sistema dei servizi del territorio, comprendendo anche la possibilità di promuovere progetti di continuità 0 – 6 anni.
Il Comune che nascerà dalla fusione tra Bettola e Farini, avendo un numero di bambini in età 0 – 6 contenuto (109 al 31.12.2014) ha tutte le potenzialità per costruire una sperimentazione di questo tipo, qualificata, innovativa, mirata ai bisogni reali della famiglie, sostenibile.

1.2 Scuola

La rete scolastica dei Comuni di Bettola e Farini fa parte di in un ambito territoriale che include anche il Comune di Ferriere.
La sede amministrativa e la direzione dell'Istituto Comprensivo, che comprende le Scuole d'infanzia, le Scuole Primarie e Secondarie di Primo Grado di questi tre Comuni, è a Bettola.

La popolazione scolastica dei due Comuni (205 alunni complessivamente nell'A. S. 2014/2015: 28 alla Scuola d'Infanzia, 111 alla Scuola Primaria, 66 alla Scuola Secondaria di Primo Grado) e la distanza non eccessiva tra l'uno dall'altro, (km 7,9), nell'ipotesi della fusione, rendono opportuna una riorganizzazione della rete scolastica che consenta, con un numero di alunni per ogni ciclo scolastico più consistente, di superare le pluriclassi e di intervenire sulla didattica con maggiori possibilità di qualificazione dell'insegnamento.
La presenza nel Comune di Bettola di una scuola d'Infanzia paritaria di tradizione (solo 17 bambini su 51 frequentano la scuola d'infanzia statale) consiglia di approfondire l'integrazione tra scuola pubblica e scuola paritaria per assicurare alle famiglie una scuola d'infanzia omogenea e coerente con le finalità previste dalla legge nazionale istituiva (legge n. 444/1968) e dalla legge n. 62 del 10 Marzo 2000 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione".
Si rende poi necessaria una programmazione degli interventi ordinari e straordinari in materia di edilizia scolastica in base al dimensionamento della rete scolastica che risponda a criteri di valorizzazione del patrimonio pubblico e a programmi didattico formativi avanzati.

1.3 Servizi per facilitare la frequenza scolastica

I servizi di mensa e di trasporto, nei Comuni di Bettola e di Farini, tenendo conto dell'ampia superficie e delle caratteristiche orografiche del territorio, rappresentano un servizio fondamentale per favorire l'acceso alla frequenza scolastica e il diritto allo studio, nello stesso tempo, però, costituiscono anche un costo rilevante per l'ente locale sempre più difficile da sopportare: la fusione e la conseguente riorganizzazione del sistema dei servizi di Welfare locale può produrre economie di scala e un migliore impiego delle risorse.

Il servizio di refezione scolastica attualmente è gestito mediante appalto in entrambi i Comuni: a Farini il numero esiguo di pasti i (media di 32 giornalieri), distribuiti in più plessi scolastici, si riflette sulla copertura del costo del servizio (67,68%) mentre a Bettola, in base ai dati che ci sono stati forniti, si raggiunge una copertura del 93,71%, con una fornitura di 118 pasti al giorno.

Il costo del pasto per l'utenza nel Comune di Bettola è differenziato in base all'ISEE: da € 2,70 con un ISEE € 0/6,5000,00 a € 4,10 con un ISEE oltre € 35.000,00.
Si suggerisce di studiare l'impatto del nuovo ISEE (DPCM n 159/2013), che ha caratteristiche tali che potrebbero determinare minori entrate rispetto al vecchio ISEE.
Nel Comune di Farini il costo del pasto è di € 3,50, senza applicazione dell'ISEE.
La differenza non è particolarmente rilevante e l'omogeneizzazione delle tariffe con la costituzione di un unico comune non dovrebbe rappresentare un problema consistente così come la valutazione politica di applicare la normativa ISEE per la concessione di prestazioni sociali agevolate.
Una gestione unica potrebbe consentire di mantenere la performance del Comune di Bettola, senza diminuire la qualità del servizio assicurato all'utenza.

Il trasporto scolastico in un'area montana, anche con la costituzione di un solo Comune, presenta difficoltà organizzative e di costi di non poco conto: il D.P.R. 616 del '77 attribuisce ai Comuni il compito di assicurare questo servizio che è dovuto per la scuola dell'obbligo e che ha costi elevati che si possono attribuire agli utenti solo per quote molte basse.
Il servizio attualmente è richiesto da un numero limitato di famiglie con bambini in età scolare: la popolazione scolastica complessiva è di 205 alunni che frequentano le scuole statali (Scuola d'Infanzia, Primaria, Scuola Secondaria di Primo Grado).-i bambini iscritti al servizio sono 38: 31 a Bettola, 7 a Farini, pari al 18, 53% dei potenziali utenti.
Dai dati forniti si evidenzia che il Comune di Farini ha una percentuale di copertura dei costi del servizio molto bassa (9,04%), lo scarso numero di utenti è la ragione principale dell'elevato costo per l'amministrazione comunale; più alta la copertura di Bettola, pari al 23,53%, di cui oltre la metà derivante da contributi regionali.

Nell'ipotesi di fusione tra i due comuni è ragionevole prevedere la possibilità di una riorganizzazione del servizio che consenta di aumentare l'attuale copertura.

L'ipotesi della fusione potrebbe consentire condizioni gestionali migliori anche ad altri servizi volti a facilitare l'accesso alla frequenza scolastica quali il pre scuola e post scuola e il sostegno educativo assistenziale agli alunni disabili.

L'edilizia scolastica in un Comune unico, inoltre, anche grazie ai preannunciati finanziamenti statali, su una popolazione scolastica più consistente può essere meglio programmata, tenendo conto della continuità dei cicli scolastici, secondo la logica degli istituti comprensivi.

2. Servizi sociali e socio-sanitari

I Comuni di Bettola e Farini fanno parte del Distretto sanitario Levante costituito di ben 24 Comuni, con comune capofila Fiorenzuola d'Arda.

Le principali funzioni sociali di competenza comunale sono esercitate sia in forma diretta, sia in forma associata mediante l'Unione Montana Alta Valnure di cui fanno parte; all'Unione sono state conferite dai Comuni costituenti, ma non ancora attuate, le funzioni rivolte a minori ed anziani.
La dotazione organica dei due Comuni, da rivedere anche alla luce delle funzioni trasferite all'Unione, evidenzia una particolare attenzione per la funzione di assistente sociale (n. 2 assistenti sociali a tempo indeterminato e pieno).

La mancanza di figure professionali amministrative (Istruttori Amministrativi) dedicate allo sportello sociale e alle funzioni di back office per la gestione ammnistrativa dei servizi alla persona, ha indotto ad impiegare le assistenti sociali per parte del loro orario di lavoro in funzioni di accesso ed accoglienza dell'utenza dei servizi di welfare locale.

L'utilizzo delle assistenti sociali esteso anche a funzioni non proprie del profilo professionale in questi comuni è una necessità ma presenta limiti non trascurabili legati alla perdita di specificità del ruolo che, in una società complessa come la nostra, costituisce un impoverimento dei contenuti professionali che si potrebbero spendere nel sociale.

La fusione, come si dirà successivamente in altro punto di questo studio di fattibilità, può consentire una riorganizzazione dei servizi alla persona maggiormente calibrata sulle competenze e professionalità necessarie alla gestione del sistema di welfare dei due Comuni.

La fusione può rappresentare altresì l'occasione per approfondire, nell'ambito del processo di riordino territoriale in corso in quest'area, il rapporto con l'Unione Montana dell'Alta Valnure. Occorrerà quindi chiarire le competenze dell'Unione in materia di servizi sociali e socio sanitari e tenerne conto nella fase costituiva del Comune unico.

Le funzioni socio sanitarie vengono esercitate mediante l'Ufficio di Piano, quale supporto tecnico amministrativo alla governance distrettuale rappresentata dal Comitato di Distretto.

Il Distretto Sanitario di Levante è molto complesso e distribuito su un territorio molto ampio; gli indirizzi strategici e la programmazione integrata sociale e socio sanitaria dell'intera area, si esprimono attraverso il piano triennale di zona per la Salute e il Benessere sociale, e mediante la programmazione annuale dei servizi, delle azioni e degli interventi approvati con il piano strategico triennale.
Il processo di fusione non è quindi di ostacolo a tale sistema di governance distrettuale, anzi può essere elemento di positiva semplificazione territoriale.

3. Cultura, turismo e sport

I Comuni di Bettola e Farini nel campo della cultura locale e della valorizzazione del territorio hanno potenzialità importanti che fino ad ora non sono riusciti a tradurre in una organizzazione stabile per motivi legati alla possibilità giuridica ed economica di dotarsi di personale dipendente dedicato; in questo ambito è di fondamentale importanza il contributo dato da volontari e associazioni ed organizzazioni di volontariato che avrebbero però bisogno di essere coadiuvate da figure professionali da inserire nella dotazione organica, in relazione alla dimensione del Comune.

La costituzione di un solo Comune può rappresentare un'occasione per caratterizzare le peculiarità di ciascuno dei due paesi, inserendole in un unico itinerario culturale e turistico da far conoscere a potenziali turisti con mirate campagne promozionali.

Le risorse economiche da investire in un progetto di sviluppo del turismo in questi Comuni delle montagne piacentine si possono trovare più facilmente se si crea una sola istituzione comunale: sponsor, Fondazioni, risorse proprie ricavate dalla razionalizzazione delle spese che si possono conseguire con la costituzione di un unico comune.

Fondamentale è costruire una proposta nella quale si riconoscano sia gli abitanti di Bettola che gli abitanti di Farini dove il comune denominatore è la qualità della vita, il rispetto del territorio, il recupero delle tradizioni delle nostre comunità.

La promozione della pratica sportiva di base sia a Bettola sia a Farini è affidata, come avviene in tutta la nostra Regione, alle associazioni sportive presenti sul territorio.
La fusione anche in campo sportivo può essere una scelta importante poiché un Comune di quasi 5.000 abitanti può avere la forza per associare alla promozione degli sport di base l'organizzazione di qualche evento sportivo di richiamo, tipico di queste terre, con grande vantaggio per l'economia locale.

4. Organizzazione area servizi scolastici, sociali, culturali

La dimensione dei due Comuni, uno (Farini) molto piccolo, l'atro (Bettola) medio piccolo ma entrambi di ampia superficie e significativa altimetria, suggerisce di ripensare l'organizzazione dell'area dei Servizi Scolastici, Sociali, Culturali prestando particolare attenzione al tema dell'accesso ai servizi.

Lo sportello sociale quale porta d'accesso ai servizi e agli interventi rivolti alla persona (educativi, scolastici, socio – sanitari, culturali e sportivi) può riportare ad unitarietà di accesso, presa in carico e valutazione del bisogno.
In questo nuovo contesto si propone di istituire ed organizzare lo sportello sociale integrato quale porta d'accesso ai servizi e agli interventi rivolti alla persona, (educativi, scolastici, socio – sanitari, culturali e sportivi) per assicurare unitarietà ad accesso, presa in carico e valutazione del bisogno.
Si pensa ad uno sportello sociale informatizzato, porta d'accesso non solo fisica (che richiede lo spostamento della persona per accedere al sistema dei servizi) ma anche virtuale che si può attivare direttamente dalla propria abitazione.

Nelle aree di montagna purtroppo il digital divide è ancora molto accentuato e spesso non ci sono le condizioni tecnologiche necessarie per far funzionare la rete informatica. Con adeguati supporti informatici, si possono assicurare ai cittadini, nell'ambito del sistema di Welfare locale, quasi tutti gli adempimenti burocratici necessari: iscrizioni on line, verifica delle frequenza delle prestazioni erogate, pagamenti, oltre a curare informazione e orientamento.

La riforma del sistema dell'accesso ai servizi rivolti alla persona in chiave tecnologica può essere realizzata solo in una dimensione ampia, con il concorso di più Comuni: va quindi oltre il livello comunale anche quello che può derivare dai processi di fusione, nel nostro caso si ritiene importante l'approfondimento delle funzioni esercitate dai Comuni e di quelle da attribuire all'Unione Montana Alta Val Nure: l'informatica è materia trasferita all'Unione, come, per altro, prevede la legge regionale, è quindi necessario organizzare la funzione in modo da renderla al più presto operativa.

In questo quadro, si può mettere mano anche alla riorganizzazione delle risorse umane necessarie per l'attuazione del nuovo modello organizzativo della rete dei servizi di Welfare Locale, alla dotazioni organiche dei singoli comuni, per renderle coerenti nei ruoli, compiti, responsabilità.

A questo proposito si segnala l'opportunità, fornita dalla fusione, di superare l'attribuzione a Sindaco ed Assessori della funzione di responsabili dei servizi che l'art

107 del D.lgs 267/2000 consentita nei comuni piccoli ma che rappresenta un vulnus alla fondamentale distinzione tra responsabilità politica e responsabilità tecnico gestione, pilastro della riforma della Pubblica Amministrazione dagli anni novata ad oggi.

Un cambiamento profondo qual è quello che questi Comuni si accingono ad attuare, non può rimanere in superficie e coinvolge tutti i livelli dell'organizzazione; in caso contrario sono inevitabili lacune e inadeguatezze, alle quali, il più delle volte, si accompagna un eccesso di spesa.
Questa trasformazione deve avvenire con il coinvolgimento dei dipendenti e dei loro rappresentati, e più complessivamente con il contributo attivo delle comunità interessate.

In questo modo avremo una riforma che attraverso l'unificazione di Comuni piccoli in Comuni più grandi, dei Comuni in Unioni di Comuni, può davvero trasformare la Pubblica Amministrazione e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

06 URBANISTICA

Uno dei contesti ritenuti di impatto nel percorso di fusione è rappresentato dalla dimensione urbanistica, ovvero dalla modalità di attuazione di un percorso di uniformazione della pianificazione e regolamentazione urbanistica, per forza di cose, unitaria.
La redazione di uno strumento urbanistico di area vasta non può considerarsi come la mera summa degli strumenti esistenti: rappresenta infatti uno dei passaggi di maggior impatto sulla comunità dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, oltre che per le ricadute economiche e strategiche.
È quindi possibile affermare che la redazione del "nuovo" PSC unitario potrebbe avere una valenza centrale nel contesto delle numerose azioni da attivare nell'articolato percorso di fusione.

La modalità di creazione di un piano urbanistico unitario *conseguente ad una fusione di comuni* non è normata da uno strumento specifico, ovvero la normativa vigente, nazionale e regionale, non prefigura e definisce modalità attuative ad hoc legate a tale *specifico* percorso, ma l'iter ottimale deve essere ricercato nei modelli di pianificazione sovra comunale previsti dalla legge.
Assume allora una considerevole importanza il rapporto che si viene a creare tra percorso di realizzazione delle fusione dei comuni e l'iter di redazione del nuovo strumento urbanistico.

A seguire una sintetica analisi dello stato attuale dei due Comuni e, quindi, alcune ipotesi di lavoro.

1. La situazione attuale nei due Comuni

Viene di seguito presentata l'attuale situazione dei singoli Comuni, attraverso una analisi dell'organizzazione dei loro uffici, del carico di lavoro in riferimento alle pratiche e agli incassi nel triennio 2012-2014, e allo stato dell'arte degli strumenti urbanistici vigenti.

Comune	Abitanti	Superficie	Addetti al servizio
Bettola	2.878	122, 9 kmq	2
Farini	1.366	112, 2 kmq	1
Totale	4.244	235,0 kmq	3

Organizzazione degli uffici
Di seguito si riporta una breve descrizione del servizio per ognuno dei due Comuni, così come da loro fornita.

Comune di Bettola - addetti al servizio: 2
Unico ufficio composto da n.1 tecnico n.1 addetto amministrativo part-time e utilizzato anche in altri uffici amministrativi (anagrafe)

Comune di Farini – addetti al servizio: 1
Il servizio urbanistica/ambiente è gestito da un'unica figura rappresentata dallo stesso responsabile del servizio.

In tutti e due i Comuni, il servizio edilizia e urbanistica risulta affidato a un ufficio di dimensioni ridotte e conseguentemente poco strutturato.

Nel Comune di Bettola, il servizio è svolto da due dipendenti impiegati a tempo parziale, e utilizzati anche in altri uffici amministrativi.

Nel Comune di Farini, il servizio è gestito dal solo responsabile, impiegato a tempo parziale.

Nella tabella che segue si riportano le informazioni di dettaglio.

Comune	N. addetti	Profilo professionale	Inquadramento giuridico-economico	Tipologia impiego	% tempo dedicato alla mansione	note
Bettola	2	ingegnere	D	Indet.	40%	
		perito aziendale	C	Det.	40%	
Farini	1	istruttore direttivo	D1-D3	Indet.	70%	

2. Andamento delle pratiche nel triennio

Di seguito si presentano i dati relativi al numero di pratiche e al volume degli incassi degli Uffici dei singoli Comuni.

Comune di Bettola
volume pratiche

	2012	2013	2014
Permessi di costruire	8	5	4
DIA/SCIA	93	71	80
CIL	87	99	83
Totale	188	175	167

incassi oneri

	2012	2013	2014
Oneri U1	9.702,00	84,00	13.301,00
Oneri U2	47,00	4.361,00	94,00
Costi di costruzione	8.447,00	13,00	13.301,00
Totale	18.196,00	4.458,00	26.696,00

Comune di Farini

volume pratiche

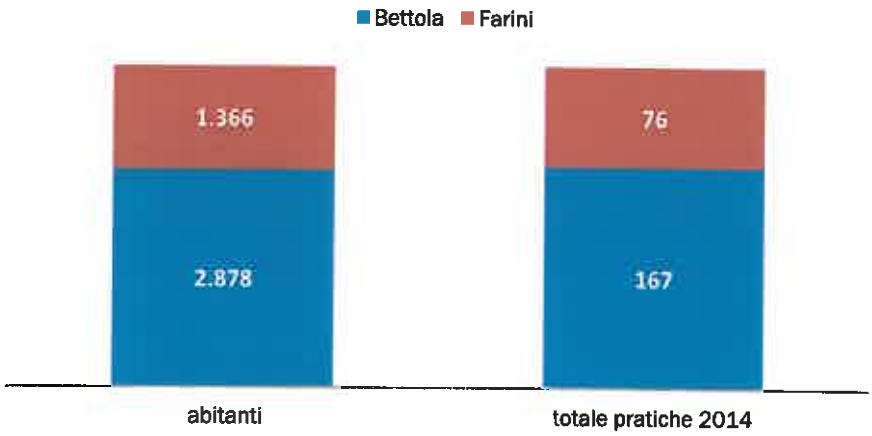
	2012	2013	2014
Permessi di costruire	18	18	8
DIA/SCIA	28	22	34
CIL	49	49	34
Totale	95	89	76

incassi oneri

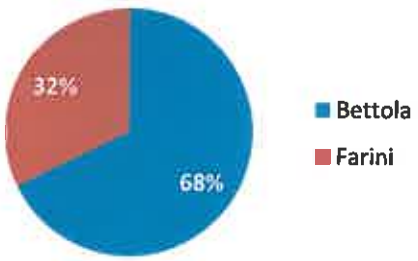
	2012	2013	2014
Oneri U1	6.901,00	4.270,00	2.139,00
Oneri U2	9.562,00	7.538,00	2.503,00
Costi di costruzione	18.430,00	18.339,00	5.355,00
Totale	34.893,00	30.147,00	9.997,00

I grafici che seguono permettono di rilevare, per ogni Comune, il rapporto tra dimensioni (rappresentate in termini di popolazione residente) e il volume totale di pratiche, considerato quello relativo all'anno 2014 (dato più recente).

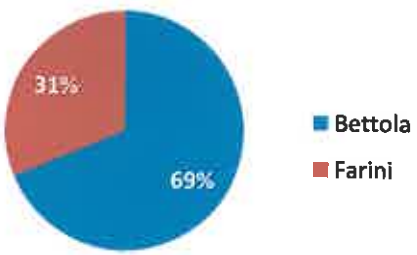
Rapporto abitanti totali/pratiche totali 2014



Abitanti al 31 dicembre 2014

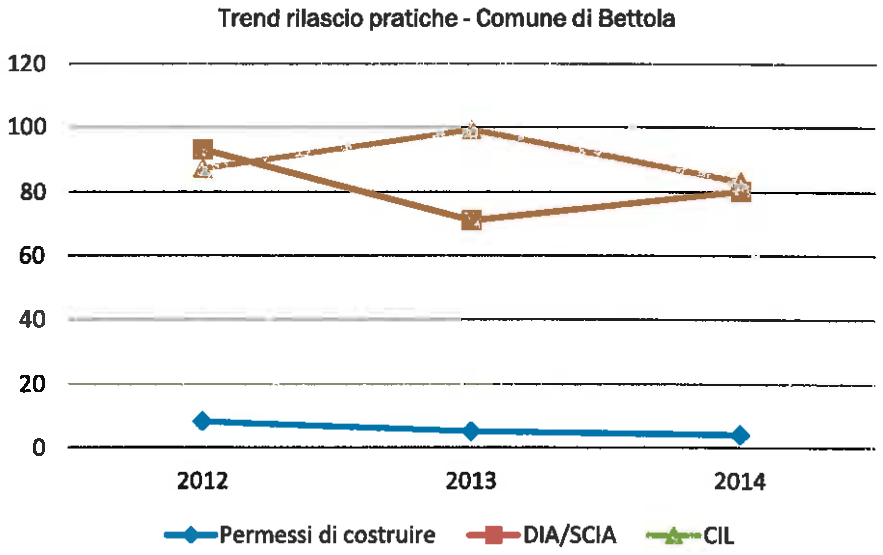


Totale pratiche 2014



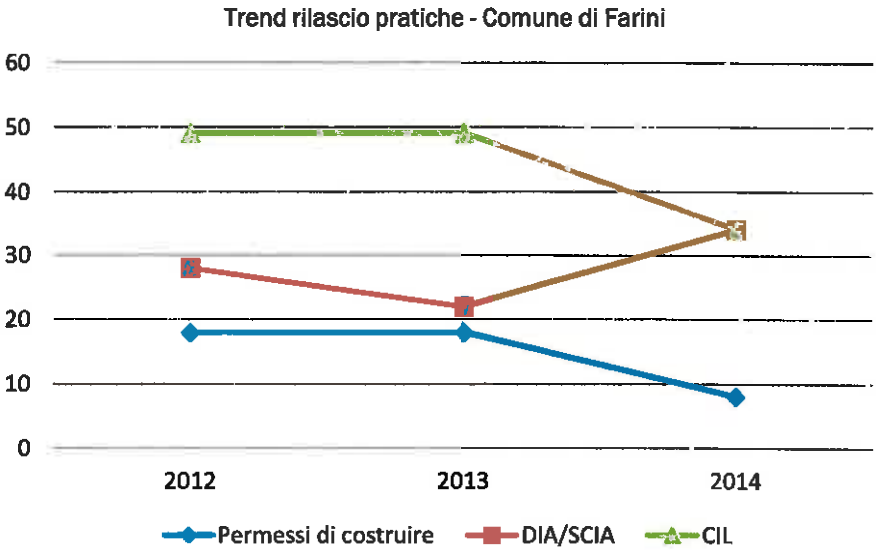
Il carico di lavoro dei due Comuni, nell'anno 2014, risulta essere direttamente proporzionale alla popolazione residente.

I grafici che seguono, invece, permettono di rilevare la dinamica del numero delle pratiche degli Uffici dei Comuni coinvolti, nell'arco di tempo considerato (triennio 2012-2014).



Bettola – variazione 2012-2014 pratiche edilizie

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Permessi di costruire	-4	-50,0%
DIA/SCIA	-13	-14,0%
CIL	-4	-4,6%
Totale	-21	-11,2%



Farini – variazione 2012-2014 pratiche edilizie

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Permessi di costruire	-10	-55,6%
DIA/SCIA	6	21,4%
CIL	-15	-30,6%
Totale	-19	-20,0%

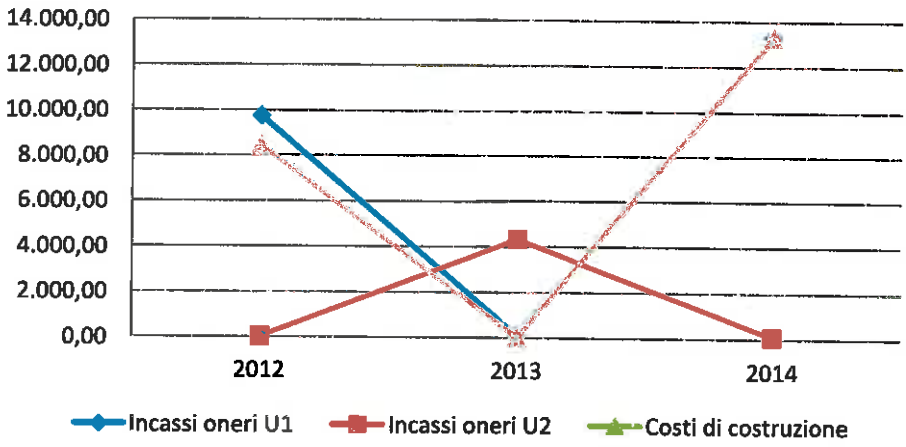
I grafici mettono in luce una significativa flessione, nel corso degli ultimi tre anni, del volume di alcune pratiche, con dinamiche diverse nei due Comuni.

Nel Comune di Bettola, presentano una leggera inflessione le DIA/SCIA e le CIL, rispettivamente del – 14,0% e del -4,6%; più rilevante la diminuzione nel triennio dei permessi di costruire, che registrano una diminuzione del – 50,0%.

Nel Comune di Farini, sono diminuiti nel triennio sia i permessi a costruire (- 55,6%) che le CIL (- 30,6%), ma si registra invece un aumento delle DIA/SCIA pari al 21,4%.

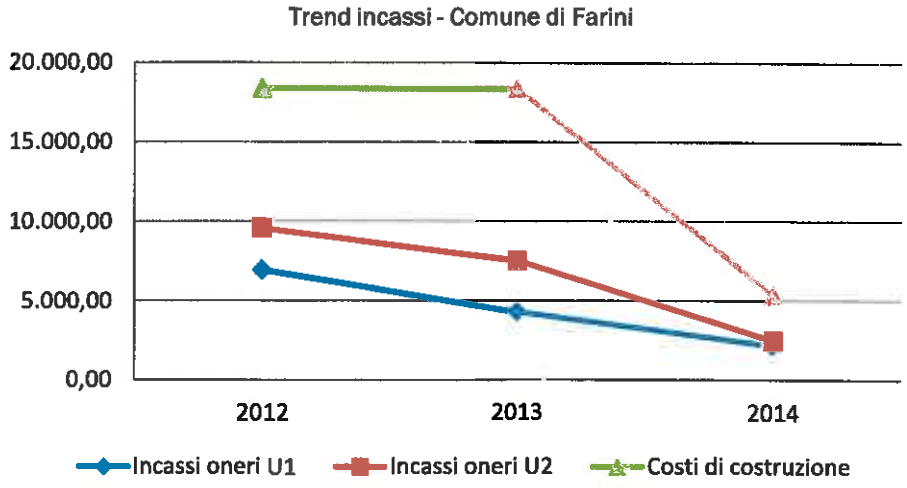
Si possono fare analoghe considerazioni anche sui dati relativi agli incassi (oneri U1, U2 e costi di costruzione), le cui dinamiche sono evidenziate nei grafici che seguono.

Trend incassi - Comune di Bettola



Bettola – variazione 2012-2014 incassi oneri

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Oneri U1	3.599,00	37,1%
Oneri U2	47,00	100,0%
Costi di costruzione	4.854,00	57,5%
Totale	8.500,00	46,7%



Farini – variazione 2012-2014 incassi oneri

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Oneri U1	-4.762,00	-69,0%
Oneri U2	-7.059,00	-73,8%
Costi di costruzione	-13.075,00	-70,9%
Totale	-24.896,00	-71,3%

In questo caso, i due Comuni presentano dinamiche molto diverse.

Il Comune di Bettola registra un aumento degli incassi da oneri, addirittura del 100% nel caso degli oneri U2, che però presentano una dinamica piuttosto particolare, in quanto hanno nel triennio un picco nel 2013, con un dato completamente diverso da quello del 2012 e del 2014 (cfr. tabella a pag. 44). Aumentano, nel triennio, anche gli incassi da oneri U1 e da costi di costruzione, rispettivamente del 37,1% e del 46,7%.

Il Comune di Farini registra invece una flessione degli incassi, su percentuali molto simili tra le tre diverse tipologie, che variano dal – 69,0% degli oneri U1 al – 73,8% degli oneri U2, con un trend negativo costante nel triennio, ma che ha il suo picco nel 2014.

Il quadro ricostruito, per quanto sintetico, permette di fare alcune riflessioni, tenendo in considerazione le politiche urbanistiche regionali che negli ultimi anni hanno favorito gli interventi di riqualificazione dell'esistente, e inoltre della più recente evoluzione della normativa in materia edilizia, caratterizzata proprio da una semplificazione delle pratiche amministrative attraverso una estensione del principio di autocertificazione ad attività che prima erano riconducibili ad altri adempimenti.

Questo comporta un cambiamento nelle modalità di gestione dei procedimenti edilizi da parte dei Comuni, in quanto il pubblico si occupa sempre meno di controllo preventivo, e sempre più è invece impegnato a espletare procedure di carattere prevalentemente amministrativo, portando quasi a un capovolgimento dei ruoli rispetto a quelli che a lungo sono stati i modelli operativi del settore. Su questo tipo di attività, inoltre, sempre in ragione di recenti normative, incidono in maniera significativa anche una serie di controlli richiesti non direttamente dalla legge edilizia, prevalentemente di natura fiscale (p.e. DURC, controlli antimafia, ecc.).

Si deve quindi considerare, ai fini di questo studio di fattibilità, che la diminuzione del numero delle pratiche gestite dagli uffici non riflette necessariamente una diminuzione del carico di lavoro: gli uffici sono al contrario sempre più impegnati sul fronte amministrativo, nell'applicazione di controlli che spesso richiedono nuove competenze e maggiore specializzazione, e un continuo aggiornamento.

3. Lo stato dell'arte degli strumenti urbanistici

La tabella che segue illustra lo stato dell'arte degli strumenti urbanistici nei Comuni interessati dallo Studio[7].

Comune	PSC	RUE	POC	PRG	PAE
Bettola	-	-	-	approvato: 21/03/2007	-
Farini	-	-	-	approvato: 21/06/2009	-

4. Conclusioni

I due Comuni presentano un servizio poco strutturato, affidato a personale a tempo parziale, impiegato anche su altre funzioni. Considerate le piccole dimensioni dei Comuni, la soluzione ideale sarebbe stata, probabilmente, ipotizzare un conferimento in gestione associata del servizio, nell'ambito dell'Unione, che però in questo caso è un'Unione da poco costituita, e poco strutturata, che gestisce quali servizi "attigui" a quelli tecnici e all'urbanistica solo il SUAP e la protezione civile.

Ciò considerato, nell'immediato – ovvero nel momento in cui i Comuni decidano di procedere alla fusione – una unificazione degli uffici sembra essere una opportunità per un miglioramento nell'organizzazione del servizio, che non è certo sottodimensionato, dal punto di vista del personale impiegato, ma può sicuramente beneficiare di un aggiornamento e di una specializzazione del personale stesso, resi magari possibili da una maggiore disponibilità di risorse assicurata dai contributi previsti nel caso di fusione.

La fusione, poi, comporterebbe anche l'adozione di uno strumento urbanistico unico: un obiettivo sicuramente impegnativo, ma perseguibile anche in ragione del fatto che i due Enti a oggi hanno, entrambi, solo un PRG, per quanto di adozione piuttosto recente. La costituzione del nuovo Comune potrebbe quindi essere l'occasione per un aggiornamento degli strumenti urbanistici e per l'adozione di un PSC.

L'adozione di uno strumento urbanistico unico, d'altra parte, ha importanza strategica anche sul piano politico e sociale, e sul piano economico.

L'adozione di uno strumento urbanistico unico potrebbe permettere:

- la redazione di un unico Quadro conoscitivo di area vasta;
- la standardizzazione delle tematiche afferenti alla strumentazione urbanistica, quali p.e. zonizzazione acustica, microzonizzazione sismica, studi di invarianza idraulica, aspetti geologici, carta delle potenzialità archeologiche, reti tecnologiche, sistema delle tutele storico-culturali, paesaggistiche ed ambientali, studi sulla mobilità;
- la gestione unitaria della cartografia di base;

[7] La data indicata è quella relativa all'adozione della versione attualmente vigente.

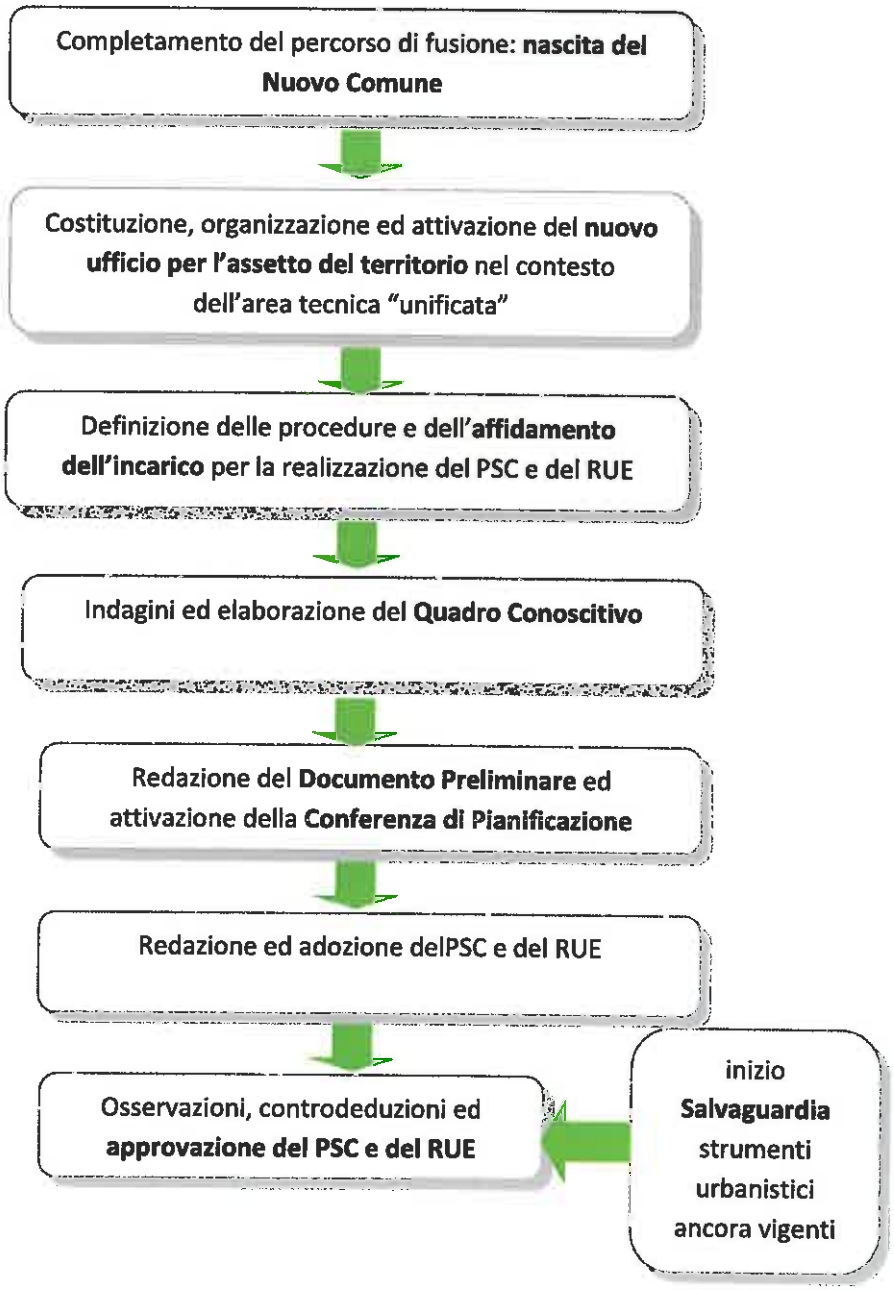
- la redazione di documenti di VAS, VALSAT, e studi d'incidenza a corredo degli strumenti urbanistici comunali;
- l'uniformazione dei Regolamenti Urbanistici ed Edilizi secondo le direttive e gli indirizzi emanati dalla Regione Emilia-Romagna.

Per queste ragioni, nelle pagine che seguono si suggeriscono due possibili percorsi di unificazione per la realizzazione di una pianificazione urbanistica unica.

5. Le ipotesi del percorso di unificazione

a. a fusione avvenuta

Questa prima ipotesi di percorso prevede l'inizio delle attività di redazione del PSC a fusione avvenuta, da elaborarsi nel contesto della nuova struttura tecnico – urbanistica costituita dall'aggregato delle tre strutture preesistenti.
Lo schema che segue ne evidenzia l'iter:



Punti di forza:

- Elaborazione del piano in una struttura tecnica unitaria costituita nel nuovo Comune
- Minore complessità di gestione delle relazioni istituzionali (un unico Comune coinvolto)
- Eventuale possibilità di finanziare il nuovo PSC con i contributi statali/regionali per la fusione.

Punti di debolezza:

- Notevole complessità gestionale dell'ufficio urbanistica che, oltre alla inevitabile fase di riorganizzazione ed assestamento "post fusione", si trova a gestire tre diversi strumenti urbanistici tra loro difformi per cartografia, regolamentazione e, soprattutto, coerenza della pianificazione.

b. in parallelo al percorso di fusione

Una seconda soluzione prevede l'attivazione del iter di redazione del PSC "intercomunale" parallelamente al percorso di fusione.

Di fatto gli Enti attivano "ante-fusione" la redazione di un piano unitario la cui elaborazione parte dall'assunzione dei tre Quadri Conoscitivi e dalla loro eventuale integrazione o aggiornamento.

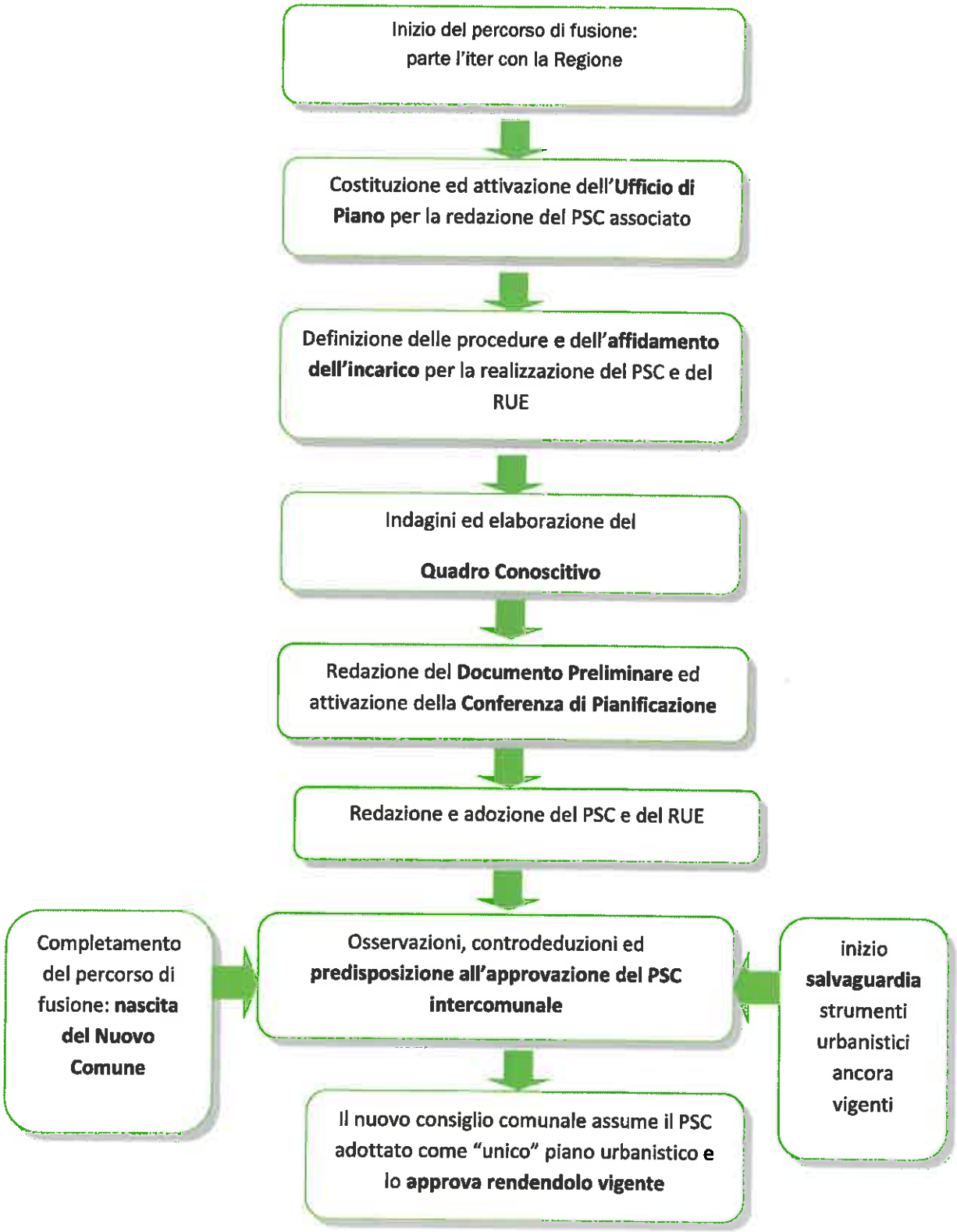
I Comuni interessati possono quindi indire la Conferenza di Pianificazione: a questo punto, la pianificazione nei diversi Enti può dirsi sostanzialmente "allineata".

Al temine della conferenza, l'adozione del PSC e del RUE fa attivare la salvaguardia degli strumenti urbanistici ancora vigenti nei singoli comuni.

L'iter prosegue con la pubblicazione, con la raccolta delle osservazioni, e con le controdeduzioni e con l'approvazione.

L'ipotesi elaborata prende in considerazione la possibilità di procedere all'approvazione del PSC nel Consiglio del nuovo Comune, che di fatto può assumere il precedente piano intercomunale come unico piano comunale e, quindi, approvarlo e renderlo vigente immediatamente dopo la nascita del nuovo Ente.

Lo schema seguente illustra il percorso:


Inizio del percorso di fusione: parte l'iter con la Regione
Costituzione ed attivazione dell'**Ufficio di Piano** per la redazione del PSC associato
Definizione delle procedure e dell'**affidamento dell'incarico** per la realizzazione del PSC e del RUE
Indagini ed elaborazione del **Quadro Conoscitivo**
Redazione del **Documento Preliminare** ed attivazione della **Conferenza di Pianificazione**
Redazione e adozione del PSC e del RUE
Completamento del percorso di fusione: **nascita del Nuovo Comune**
Osservazioni, controdeduzioni ed **predisposizione all'approvazione del PSC intercomunale**
inizio **salvaguardia** strumenti urbanistici ancora vigenti
Il nuovo consiglio comunale assume il PSC adottato come "unico" piano urbanistico e lo **approva rendendolo vigente**

Punti di forza:

- Alto valore istituzionale e politico del percorso di pianificazione "ante-fusione" in relazione col complessivo iter della fusione
- Minori complessità tecnico procedurali, per il fatto che l'ufficio di piano elabora il nuovo PSC collaborando, per la maggior parte del percorso, con uffici urbanistici consolidati
- Minori complessità gestionali e procedurali per il nuovo ufficio urbanistica "post-fusione"
- Tempi più ristretti per l'elaborazione del POC del nuovo Comune
- Minori disagi per i cittadini e per le imprese nel contesto delle relazioni con il nuovo Comune.

Punti di debolezza:

- I Comuni interessati hanno tutti un PSC piuttosto recente
- La scansione delle fasi previste deve essere basata su una pianificazione dei tempi e una armonizzazione dei due iter (fusione e PSC) molto complessa
- Il finanziamento del nuovo PSC, in assenza di contributi esterni, è interamente a carico dei Comuni

07 APPENDICE: IPOTESI DI AMPLIAMENTO DELLA FUSIONE AL COMUNE DI FERRIERE

In fase di elaborazione di questo Studio di fattibilità, il Comune di Ferriere, contiguo al Comune di Farini e facente parte, con Bettola e Farini, dell'Unione Alta Valnure, ha manifestato la volontà di aderire al processo di fusione dei due Comuni.

Questo approfondimento dello Studio di fattibilità, dedicato al Comune di Ferriere, ha come obiettivo di rilevare le opportunità e le criticità che una fusione a tre potrebbe rappresentare, attraverso una analisi degli aspetti fondamentali necessari a orientare la scelta dei Sindaci, ovvero delle possibili ricadute della fusione dal punto di vista economico-patrimoniale, e dal punto di vista della configurazione dei principali servizi interessati.

1. La dimensione demografica

Il Comune di Ferriere ha 1.351 abitanti. Il nuovo Comune derivante dalla fusione di Bettola, Farini e Ferriere conterebbe 5.595 abitanti: sarebbe quindi un Comune di piccole dimensioni, ma non soggetto agli obblighi di gestione associata previsti dal D.L. 78/2010 che, come ricordato anche nelle pagine precedenti di questo Studio, impone ai Comuni con meno di 5mila abitanti, e meno di 3mila se appartenuti a Comunità Montane, la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali.

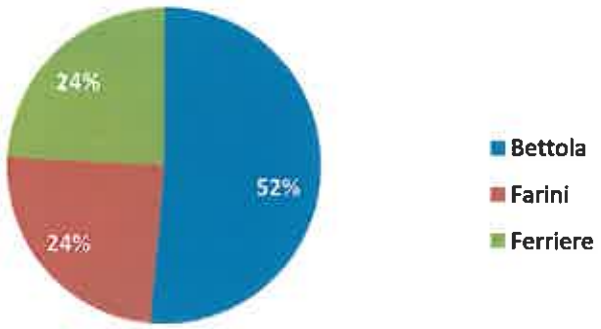
Un elemento sicuramente da tenere in considerazione, dato che i tre Comuni appartengono a una Unione che entro il 31 dicembre 2015 gestirà in forma associata solo i servizi di staff, l'informatica, il SUAP, la Polizia municipale e la protezione civile, e sono tutti altrimenti tenuti ad adempiere agli obblighi del citato decreto.

Situazione demografica al 31/12/2014

Comuni	Situazione demografica
Bettola	2.878
Farini	1.366
Ferriere	1.351
Totale	5.595

Il Comune più popoloso è il Comune di Bettola, che con i suoi 2.878 abitanti rappresenterebbe il 52% della popolazione totale del futuro Comune unico.
I Comuni di Farini e Ferriere, con i loro 1.366 e 1.351 abitanti, rispettivamente, rappresenterebbero entrambi il 24% della popolazione totale del nuovo Comune.

Popolazione residente al 31.12.2014



Dal punto di vista della **dimensione territoriale**, sono invece i Comuni di Bettola e Farini a essere simili tra loro (122,9 e 112, 2 kmq, rispettivamente), mentre il Comune di Ferriere ha una superficie ben più estesa, e con i suoi 179,6 kmq rappresenterebbe il 43% della superficie totale del futuro Comune unico.

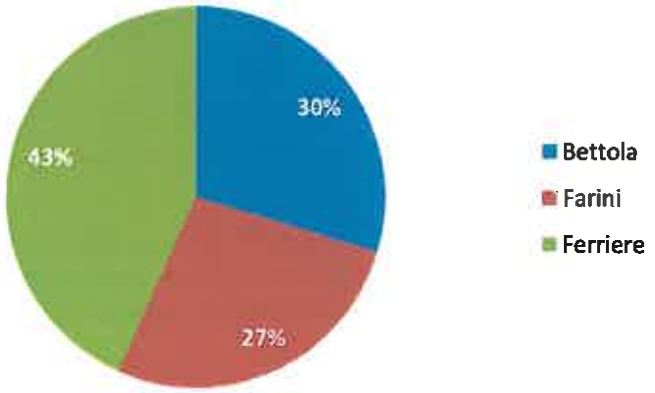
Il nuovo Comune avrebbe una superficie di **414,6 kmq** e una densità demografica di 13,5 abitanti per kmq, un dato molto basso rispetto alla media della provincia (111,4 abitanti per kmq), ma che comunque riflette una situazione tipica dei territori montani.

Dimensione territoriale e densità abitativa

Comuni	Superficie territoriale (kmq)	Densità (ab. per kmq)
Bettola	122,9	23,9
Farini	112,2	12,2
Ferriere	179,6	7,5
Totale	414,6	13,5

Provincia di Piacenza	2.589,47	111,4

Superficie territoriale (kmq)

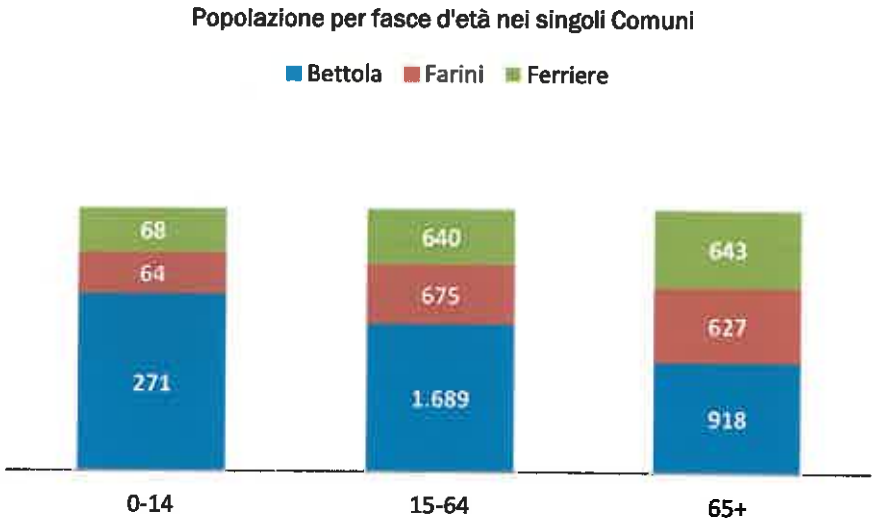


Per quanto riguarda la distribuzione della popolazione per fasce d'età, il Comune di Ferriere presenta una situazione piuttosto simile a quella del Comune di Farini, con una popolazione prevalentemente anziana, con una presenza di over 65 del 47,6 % (il dato più alto, per questa fascia d'età, dei tre Comuni) e una popolazione di età compresa tra i 14 e i 65 anni pari al 47,4% del totale.

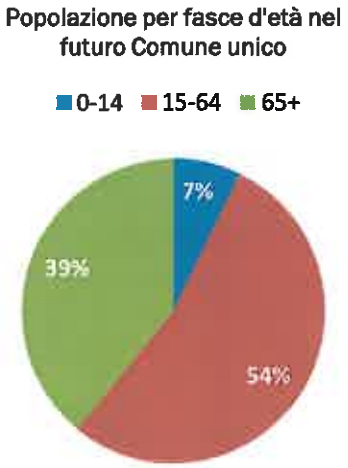
Distribuzione popolazione per fasce d'età

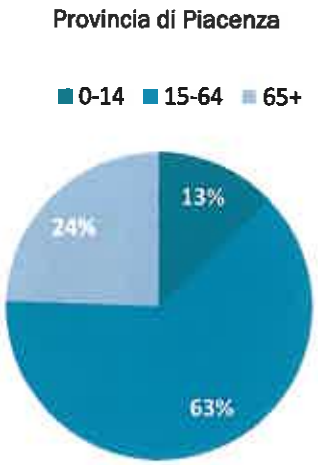
Comuni	0-14	15-64	65+
Bettola	271	1.689	918
Farini	64	675	627
Ferriere	68	640	643
Totale	335	2.364	1.545
Provincia di Piacenza	36.866	180.584	70.563

Nel grafico a barre che segue, è possibile mettere a confronto la distribuzione della popolazione tra i tre Comuni, nelle fasce d'età considerate.



Nel futuro Comune unico, come si può rilevare nel grafico a torta che segue, che riporta il dato aggregato, la distribuzione della popolazione per età sarebbe caratterizzata dal prevalere di una popolazione adulta e anziana, con una presenza di over 65 pari al 39% della popolazione totale. Una situazione molto diversa dalla media provinciale, dove la popolazione over 65 rappresenta il 24% del totale, e la fascia d'età 0-14 raggiunge il 13%.





Il Comune con l'età media della popolazione più alta, coerentemente con quanto sinora rilevato, è il Comune di Ferriere (59,2 anni) seguito da Farini (58,8 anni) e Bettola (50,7 anni).
Se guardiamo all'indice di vecchiaia, è invece il Comune di Farini a presentare il valore più alto (979,7%), seguito da Ferriere (945,6 %) e infine da Bettola che presenta un valore molto inferiore rispetto a quello dei due citati Comuni (337,9%).
Per quanto riguarda invece l'indice di natalità, Ferriere e Bettola presentano lo stesso dato (4,5), ed è il Comune di Farini a presentare l'indice di natalità più basso (1,5).

Età media, natalità, indice di vecchiaia

	Età media della popolazione	Tasso di natalità	Indice di vecchiaia
Bettola	50,7	4,5	337,9%
Farini	58,8	1,5	979,7%
Ferriere	59,2	4,5	945,6%
Provincia di Piacenza	45,6	8,0	191,5%

Per quanto riguarda il rapporto tra popolazione maschile e femminile, il Comune di Ferriere presenta la maggior percentuale di maschi sulla popolazione totale (53,6 %), mentre Bettola e Farini presentano un dato vicino alla media provinciale.

Rapporto tra popolazione maschile e femminile

Comuni	% maschi
Bettola	49,9%
Farini	48,0%
Ferriere	53,6%
Provincia di Piacenza	48,8%

Il Comune con il maggior numero di famiglie è Bettola, che con 1.420 famiglie presenta un valore quasi doppio rispetto a quello del Comune di Farini (766). Ferriere conta invece 909 famiglie.
Il numero di componenti per famiglia è di 2,0 per Bettola, valore vicino alla media provinciale (2,2), 1,8 per Farini e 1,5 per Ferriere.

Comuni	Famiglie	Componenti per famiglia
Bettola	1.420	2,0
Farini	766	1,8
Ferriere	909	1,5
Provincia di Piacenza	129.420	2,2

Un altro elemento interessante da prendere in considerazione in una analisi demografica, è il trend decennale della popolazione.

Se guardiamo al trend di crescita decennale dei Comuni, Ferriere è quello che presenta una maggiore decrescita, sia in termini assoluti che in termini percentuali.

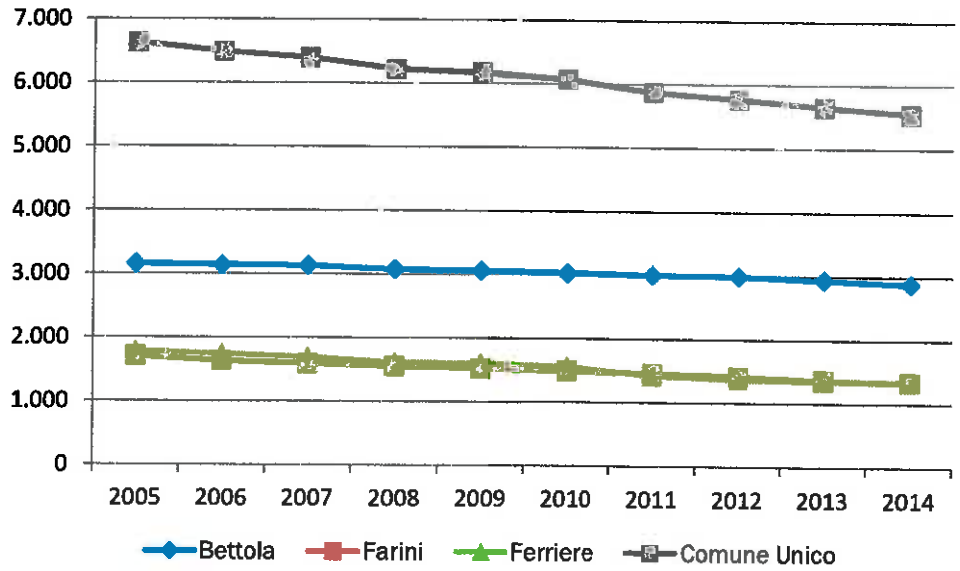
Trend di crescita decennale

Comuni	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bettola	3.150	3.130	3.123	3.069	3.052	3.024	2.997	2.983	2.935	2.878
Farini	1.703	1.627	1.589	1.548	1.523	1.489	1.458	1.415	1.366	1.337
Ferriere	1.775	1.731	1.684	1.605	1.595	1.551	1.417	1.370	1.351	1.336
Totale	4.853	4.757	4.712	4.617	4.575	4.513	4.455	4.398	4.301	4.215
Provincia di Piacenza	4.852	4.871	4.943	4.998	5.068	5.055	4.904	4.921	4.874	4.807

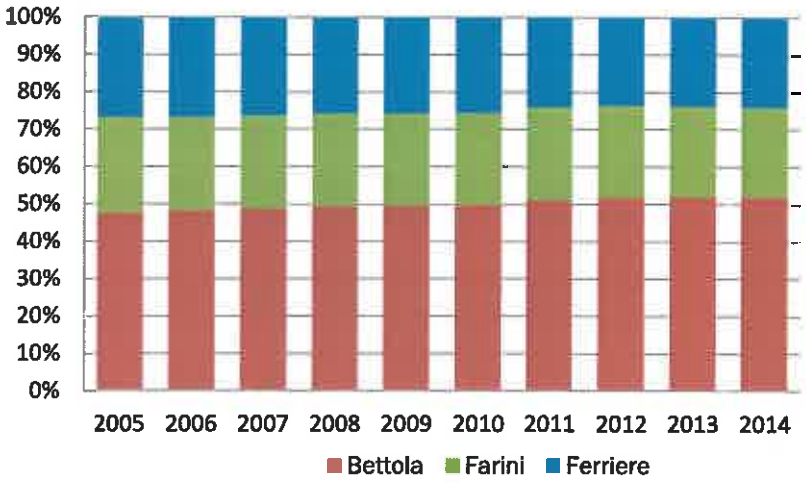
Incremento decennale in valori assoluti e percentuali

Comuni	Incremento 2005/2014	Incremento percentuale
Bettola	-272	-8,6%
Farini	-366	-21,5%
Ferriere	- 439	- 24,7%
Totale	-638	-13,1%
Provincia di Piacenza	12.152	4,4%

Trend della popolazione in valori assoluti



Trend decennale della popolazione
valori percentuali



Eppure il Comune di Ferriere è l'unico, dei tre, a presentare un saldo migratorio[8] netto positivo (14) e un tasso migratorio[9]anch'esso positivo (10,4), quest'ultimo piuttosto elevato rispetto alla media provinciale.

Saldo e tasso migratorio

Comuni	Saldo migratorio netto	Tasso migratorio netto (calcolato su 1000 ab)
Bettola	-15	-5,2
Farini	-3	-2,2
Ferriere	14	10,4
Provincia di Piacenza	649	2,3

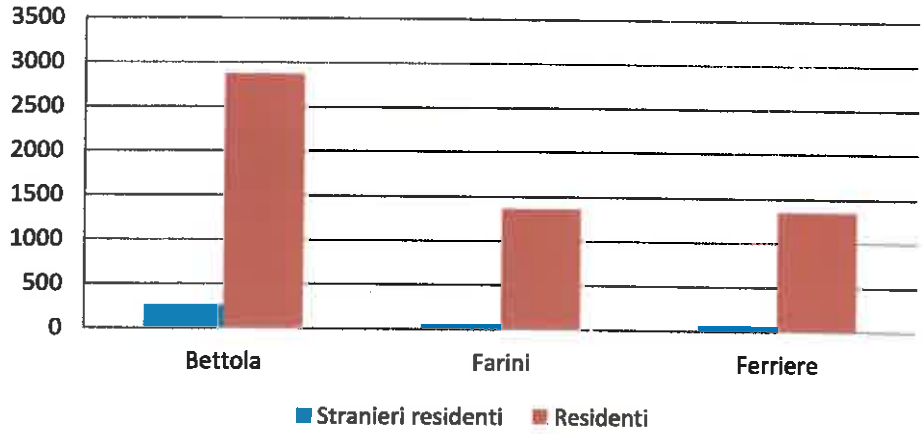
Se guardiamo ai valori assoluti, il Comune che presenta il maggior numero di stranieri residenti è Bettola, con un'incidenza sulla popolazione residente dell'8,8%.
La percentuale di stranieri residenti sulla popolazione totale nel Comune di Ferriere è pari al 4,1%.

Incidenza popolazione straniera residente

Comuni	Stranieri residenti	Residenti	Incidenza popolazione straniera residente
Bettola	253	2.878	8,8%
Farini	49	1.366	3,6%
Ferriere	56	1.351	4,1%
Totale	358	5.595	6,4%
Provincia di Piacenza	41.227	288.013	14,3%

8 Il saldo migratorio è la differenza tra il numero di immigrati e il numero di emigrati in una determinata zona, in un determinato arco di tempo: nel caso in cui sia positivo, registra una importante presenza di immigrati; nel caso in cui sia negativo, registra un elevato numero di emigrati.
9 Il tasso migratorio totale è il rapporto tra il saldo migratorio e la popolazione residente, per 1000.

Popolazione straniera residente nei singoli Comuni



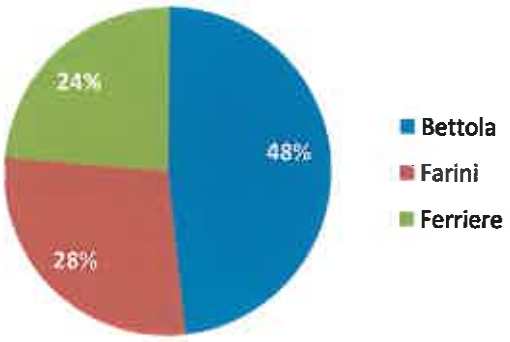
2. La situazione generale delle imprese

Se guardiamo ai valori assoluti, Ferriere è il Comune con il minor numero di imprese presenti sul territorio (234), e rappresenterebbe il 24% delle imprese totali presenti nel futuro Comune unico.

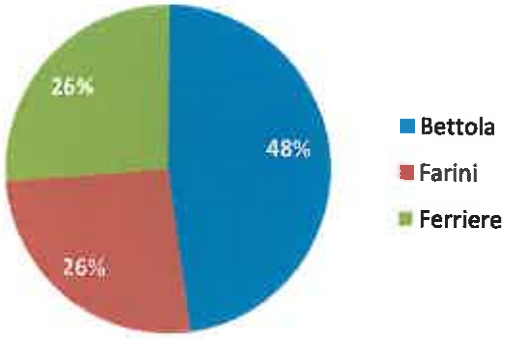
Imprese presenti sul territorio

Comune	Unità locali con addetti	Addetti
Bettola	474	708
Farini	277	385
Ferriere	234	392
Totale	985	1.485
Provincia di Piacenza	31.321	96.568

Imprese attive



Addetti



Il dato che meglio fotografa la situazione è però il tasso di imprenditorialità (valore che rappresenta il numero di imprese attive ogni 100 abitanti), che davvero misura la consistenza delle attività imprenditoriali nel territorio considerato, a prescindere dalle sue dimensioni. Se guardiamo a questo indicatore, il valore maggiore è quello registrato dal Comune di Farini (20,3) seguito dal Comune di Ferriere (17,3).

Imprenditorialità

Comune	Densità imprenditoriale	Imprenditorialità
Bettola	6,1	16,5
Farini	4,9	20,3
Ferriere	5,8	17,3
Provincia di Piacenza	9,2	10,9

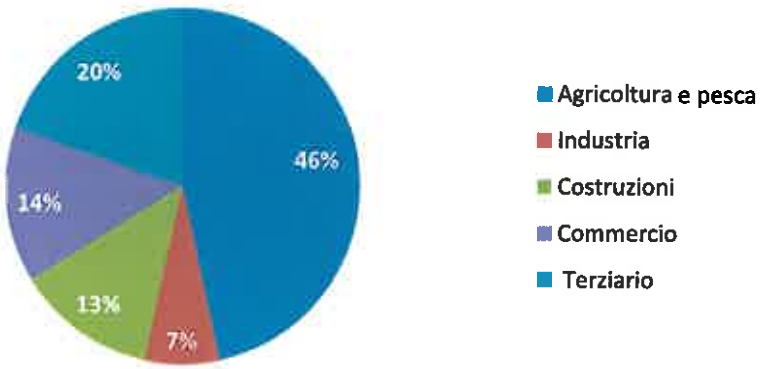
La variazione percentuale delle imprese attive nel medio periodo (rispetto agli ultimi 5 anni) presenta in tutti e tre i Comuni un trend negativo. Il Comune di Ferriere è però quello che registra la variazione negativa più bassa (- 5,6%) ed è anche l'unico che, rispetto all'anno precedente, registra una leggera crescita (0,9%).

Variazione percentuale imprese attive

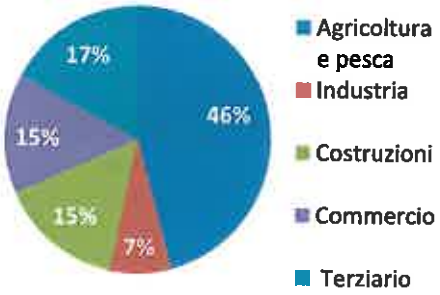
Comune	Variazione % medio periodo	Variazione % breve periodo
Bettola	-9,4%	-3,3%
Farini	-7,0%	-2,1%
Ferriere	- 5,6%	0,9%
Provincia di Piacenza	-3,2%	-1,1%

Per quanto riguarda i settori di attività, i singoli Comuni presentano una situazione piuttosto simile.
Nel Comune di Ferriere, come negli altri due, l'attività prevalente è l'agricoltura, seguita dal terziario e dal commercio. L'incidenza percentuale sul totale dei diversi settori è però leggermente diversa, come si può rilevare nei grafici a torta che seguono.

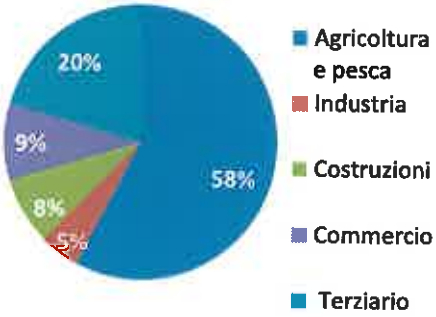
Imprese attive per settore
Comune di Ferriere



Imprese attive per settore
Comune di Bettola

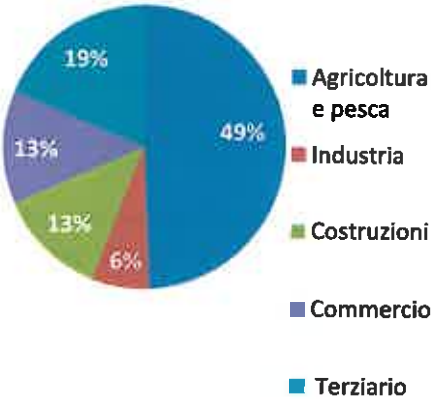


Imprese attive per settore
Comune di Farini



Il dato aggregato ovviamente rispecchia la situazione già riscontrata nei tre Comuni: l'attività prevalente sarebbe sempre l'agricoltura (50%) seguita dal terziario (18%). Una situazione molto diversa da quella della provincia di Piacenza, nella quale sono il terziario (30%) e il commercio (25%) i settori di attività prevalenti.

Imprese attive per settore
Comune unico



Unità locali attive per settore
Provincia di Piacenza

3. La dimensione economico-finanziaria

Per quanto attiene alla situazione finanziaria, il Comune di Ferriere ha aliquote tributarie IMU e TASI non dissimili da quelle di Bettola e Farini, con gettiti pro-capite per l'IMU che appaiono superiori rispetto a quelli degli altri due Comuni, aspetto sul quale è necessario un approfondimento in fase di prosecuzione delle attività.

Gettito pro-capite IMU

Comuni	2014
Bettola	246,62
Farini	366,31
Ferriere	583,78
Totale	216,10

Gettito pro-capite TASI

Comuni	2014
Bettola	120,15
Farini	23,33
Ferriere	116,02
Totale	67,92

Anche il dato sull'addizionale all'IRPEF va verificato, poiché a fronte di un'aliquota 2014 di 0,40 (confermato nel 2015) , il dato pro-capite appare sensibilmente più alto degli altri due Comuni che hanno aliquote più alte:

Gettito pro-capite addizionale IRPEF

Comuni	2014
Bettola	74,68
Farini	38,77
Ferriere	48,65
Totale	48,06

Quanto alle entrate extra tributarie, il Comune di Ferriere ha entrate, a consuntivo 2014, allineate con il Comune di Bettola, che però ha una popolazione più alta:

Comuni	Bettola	Farini	Ferriere
Proventi servizi pubblici	184.218,76	49.227,55	158.387,00
Proventi Beni	65.534,20	33.775,94	1.000,00
Interessi attivi	267,18	374,16	-
Utili da partecipate	-	6.161,57	-
Proventi diversi	114.139,33	58.860,55	159.613,13
Totale	364.159,47	148.399,77	319.000,13

Il dato più rilevante è quello del debito residuo che, nel caso di Ferriere è molto alto, circa il triplo della media regionale:

Comuni	2014
Bettola	2.394.989,12
Farini	592.872,40
Ferriere	2.808.538,49
Totale	2.989.875,52

Nella tabella seguente è riportato lo stesso dato, calcolato pro-capite:

Comuni	2014
Bettola	831,88
Farini	443,43
Ferriere	2.102,20
Totale	538,52

Anche la spesa corrente è di importo rilevante, in rapporto alla popolazione (si rappresenta il dato pro-capite):

Comuni	Bettola	Farini	Ferriere	Pro-capite
Complessiva	751,88	872,03	872,69	420,00
di cui				
Personale	191,47	300,75	387,26	165,61
Interessi Passivi	42,62	22,14	98,22	28,97

Alta è anche la propensione di Ferriere agli investimenti (dato pro-capite):

Comuni	2014
Bettola	96,39
Farini	137,78
Ferriere	222,40
Totale	109,51

Il dato forse più delicato è quello dell'assenza di una giacenza di cassa alla fine del 31.12.2014 e del ricorso all'anticipazione di tesoreria, così come quello della difficoltà di smaltimento dei residui attivi e passivi:

Tasso realizzazione residui attivi	Bettola	Farini	Ferriere
riscossioni residui entrate correnti	99,19%	67,80%	32,77%
residui attivi riaccertati ent.correnti			

Tasso smaltim.residui passivi	Bettola	Farini	Ferriere
pagamenti tit. 1° residui	58,47%	72,88%	44,18%
residui pass.riaccert.all'01/01			

Gli incentivi legati alla fusione a tre Comuni sono suddivisi tra i contributi regionali, correnti e straordinari e quelli statali.

Per quanto riguarda i contributi regionali, nel caso di fusione che comprenda il Comune di Ferriere, il contributo straordinario annuo (triennale) salirebbe da 120.000 a 150.000 €, quello ordinario annuale (per quindici anni) salirebbe da 140.000 a 200.000 €, mentre quello statale annuo (per dieci anni) passerebbe da 282.563 a 388.219 €.

Di seguito, una sintesi dei contributi spettanti alla fusione, distinti per anno.

da 0 a 3 anni dalla fusione

straordinari	150.000 € annui	450.000 €
regionali	200.000 € annui	600.000 €
statali	388.219 € annui	1.164.657 €
totale	738.219 € annui	2.214.657 €

da 4 a 10 anni dalla fusione

regionali	200.000 € annui	1.400.000 €
statali	388.219 € annui	2.717.533 €
totale	588.219 € annui	4.117.533 €

da 11 a 15 anni dalla fusione

regionali	200.000 € annui	1.000.000 €

Totale complessivo: 7.332.190 €

Si riporta inoltre la tabella degli indicatori con i tre Comuni:

	Bettola		Farini		Ferriere	
Anno	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Abitanti	2.939	2.879	1.370	1.337	1.368	1.336
Entrate correnti pro capite	853,71	817,47	1.099,11	1.026,22	1.640,17	1.663,27
Entrate tributarie pro capite	612,37	651,07	837,73	818,69	1.206,96	1.259,49
Entrate extratributarie pro capite	158,66	126,49	115,87	110,99	237,04	238,77
Autonomia finanziaria	90,32%	95,12%	86,76%	90,59%	88,04%	90,08%
Spese correnti pro capite	775,10	751,88	983,07	872,03	1.446,63	1.390,87
Rigidità finanziaria del bilancio	40,38%	36,61%	39,97%	40,44%	40,30%	38,21%
Spese per investimenti pro capite	88,75	96,39	116,77	137,78	322,41	222,40
Debito pro capite	929,25	831,88	522,61	928,98	2.068,12	2.102,20
Indice di indebitamento	108,85%	101,76%	47,55%	90,52%	126,09%	126,39%
Patrimonio pro-capite	3.509,47	3.589,31	5.274,37	5.335,06	5.567,73	5.701,09

Fattibilità finanziaria della fusione

La fusione tra Comuni è, in generale, conveniente dal punto di vista dell'economicità, sia per l'aspetto legato agli incentivi statali e regionali, descritti nelle precedenti sezioni, che per la riduzione della spesa corrente. La Corte dei Conti, in una recente analisi, presentata in audizione alla Camera dei deputati del 1/12/2015 (http://www.corteconti.it/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/in_vetrina/elem_0210.html) ha analizzato l'andamento della spesa corrente nelle fusioni realizzate fino ad oggi, rilevando una riduzione della spesa corrente di oltre il 7% rispetto alla gestione autonoma. La fusione, per la Corte dei conti, è l'unica forma di gestione associata in grado di garantire riduzioni di spesa stabili e certe, alla quale va aggiunta la contribuzione incentivante, necessaria per finanziarie i progetti di riorganizzazione e consentire il miglioramento e l'attivazione di nuovi servizi.

Anche nel caso in esame, sotto l'aspetto della fattibilità finanziaria, la fusione appare senz'altro conveniente. Naturalmente, occorrerà valutare e perseguire l'economicità delle diverse funzioni che andranno adeguatamente riorganizzate. Nell'esempio riportato nelle precedenti sezioni relative al servizio finanziario, la riduzione di spesa per il servizio finanziario rispetto alla gestione autonoma è superiore ad un terzo.

Anche nel caso di fusione di tre Comuni il risparmio di spesa per la gestione del servizio finanziario sarebbe consistente e, per il fenomeno delle economie di scala, il risparmio potrebbe salire fino al 50%:

Comuni	Popolazione	Totale spese gestione associata	Spesa 2014	Differenza
Bettola	2.879	48.329,03	42.550,00	5.779,03
Farini	1.337	22.443,88	84.386,00	-61.942,12
Ferriere	1.336	22.427,09	58.894,01	-36.466,92
Totale	5.552	93.200,00	185.830,01	-92.630,01

Si ritiene senz'altro fattibile, sotto l'aspetto finanziario, la fusione. Nel caso di fusione a tre, andranno adeguatamente analizzati i dati di Ferriere, che è il Comune la cui situazione finanziaria presenta margini di incertezza a causa dell'alto livello di indebitamento e della conseguente rigidità della spesa corrente, unita a difficoltà di smaltimento dei residui attivi e passivi (crediti e debiti pregressi) e alla carenza di cassa che appare non occasionale e sporadica. Sarà senz'altro utile all'analisi conoscere gli esiti del riaccertamento straordinario dei residui, e verificare l'eventuale esistenza di un disavanzo e delle modalità di ripiano.

4. La gestione del personale

Anche il Comune di Ferriere, come i Comuni di Bettola e Farini, gestisce gli adempimenti legati alle risorse umane in forma singola, in quanto la funzione non è stata conferita all'Unione Alta Valnure cui appartiene.

	Tempo pieno	Part time	TOTALE
Bettola	13	2	15
Farini	10	1	11
Ferriere	0	2	2
TOTALE	23	5	28

Il numero complessivo dei dipendenti rispetto alla popolazione residente è pari a 1,48 per mille abitanti, uno standard molto basso, e anche piuttosto diverso da quello degli altri due Comuni (5,21 per mille abitanti per il Comune di Bettola; 8,05 per il Comune di Farini). In caso di fusione, il valore si attesterebbe a 5,00; si tenga presente che il valore medio regionale si attesta su 7,25 per 1000 abitanti, e il dato nazionale su valori analoghi. Chiaramente su valori così ridotti incide in modo sensibile la quantità di servizi gestiti, anche in relazione alla vasta estensione territoriale dei tre Enti.

Come negli altri due Comuni, si deve inoltre rilevare l'assenza di specializzazione da parte degli addetti al servizio, che sono dedicati solo per una percentuale del 40% e del 10% alla gestione del personale, area finanziaria (così come specificato nei dati comunicati), e per la maggior parte del tempo sono invece impiegati su altra attività (contabilità e tributi).

Il principale elemento per valutare l'efficienza di un servizio personale, e quindi la correlazione tra le risorse impiegate e il risultato ottenuto, non può che essere il rapporto tra dipendenti del servizio personale e il numero di dipendenti gestiti, tenendo conto ovviamente degli eventuali affidamenti esterni di parte delle attività.
Il dato generale del rapporto tra dipendenti e addetti alla funzione non è però agevole da determinare: ragionando in termini di funzioni residuali rispetto ad una singola unità, il margine di tempo lavoro indicato nel questionario rappresenta un dato del tutto indicativo.

Sotto il profilo della gestione economica, il Comune di Ferriere, come il Comune di Farini, svolge l'attività di elaborazione paghe all'interno (Bettola si affida a una società esterna). Il canone del software di gestione ha un costo piuttosto ridotto, anche se maggiore rispetto a quello utilizzato dal Comune di Farini. Il costo per cedolino si attesta intorno ai 6 euro.
Bisogna inoltre rilevare che nei tre Comuni vengono utilizzati software diversi.

Analizzando i profili di attività che attengono alla parte giuridica (quindi amministrazione del rapporto di lavoro, sviluppo organizzativo e supporto alle politiche del personale), come negli altri due Comuni, si rileva una quantità di adempimenti ricorrenti nel rapporto di lavoro, quali congedi, aspettative, autorizzazioni, visite fiscali ecc. che restano su valori nella norma o inferiori alla media, anche se considerati in rapporto al limitato numero di dipendenti. Non si rilevano significative complessità gestionali, e la quantità di atti rientra numericamente su valori del tutto "fisiologici" per il funzionamento di qualsiasi ente, a prescindere dalla grandezza.

L'attività di reclutamento del personale a tempo indeterminato risulta piuttosto ridotta, ma commisurata alla dimensione dell'Ente, che nell'ultimo triennio ha attivato 3 concorsi pubblici e una procedura selettiva da centro per l'impiego.

Per quanto riguarda la rilevazione presenze, come il Comune di Bettola il Comune di Ferriere è dotato di un sistema informatizzato con due rilevatori telematici. La gestione di permessi e ferie è invece ancora in cartaceo e fa capo al responsabile del servizio.

Da ultimo, si rileva che la gestione previdenziale viene svolta internamente, come nel Comune di Bettola.

Valutazioni generali e di prospettiva

Una fusione tra Comuni, può rappresentare un momento di semplificazione anche sotto il profilo della gestione del personale. Unire più soggetti giuridici diversi consente di ottenere vantaggi in termini di migliore utilizzo delle risorse umane disponibili, oltre che di semplificazione operativa (si pensi ad esempio alla mobilità sul territorio tra dipendenti che prima erano vincolati alle due diverse amministrazioni). In questo contesto specifico, la possibile fusione, anche nel caso di una fusione a tre Comuni, prefigura una realtà più ampia di quelle esistenti ma priva una dimensione tale da costituire una sufficiente "massa critica" per conseguire significativi risparmi di efficienza. Tuttavia, anche se il nuovo possibile aggregato non potrà consentire di massimizzare i benefici di un allargamento della base di lavoro quali ad esempio la specializzazione del personale o economie di spesa significative, vi sono alcuni elementi su cui la sintesi delle attuali realtà può portare a risultati positivi.

Innanzitutto, per quanto riguarda il personale addetto. Nell'ambito del Comune unico e quindi di un ufficio unificato, l'attività legata al personale può senz'altro essere affidata a uno, o due dipendenti, che siano però prevalentemente o esclusivamente dedicati al servizio, liberando almeno in parte energie e tempo lavoro oggi utilizzato in modo frammentario. Inoltre, la contemporanea presenza di più di una figura in grado di svolgere gli adempimenti più importanti, a partire dagli stipendi, consente una maggiore serenità qualora si verificassero situazioni di assenze prolungate.

Per quanto riguarda invece i software utilizzati dal servizio, quella del "monofornitore" può essere una scelta da sostenere e sviluppare: una forte integrazione tra gestionali, come ad esempio tra quello di paghe e contabilità, produce sicuramente recuperi di tempo e risorse. Su questo versante deve essere valutata con attenzione l'opportunità di reinternalizzare il servizio paghe anche da parte del Comune di Bettola, a maggior ragione nel caso di una fusione che comprenda il Comune di Ferriere, che pure gestisce le paghe internamente.

La scelta, nel Comune unico, di una gestione interna delle paghe e di una unificazione dei software, permetterebbe una buona razionalizzazione e una riduzione dei costi, in particolare rispetto a quelli oggi sostenuti dal Comune di Bettola.
D'altro canto, Bettola ha maturato una maggiore esperienza per quanto riguarda la rilevazione presenze, anch'essa affidata allo stesso fornitore: pure in questo caso, la presenza di un sistema integrato presenze – paghe – contabilità può dare ottimi risultati per razionalizzare le risorse disponibili ed efficientare i flussi operativi. Un possibile supporto finanziario allo *start up* del nuovo comune può tradursi in un investimento sulle infrastrutture tecnologiche, in particolare per Ferriere lo sviluppo del sistema informatico per ottimizzare al meglio il flusso di richieste e autorizzazioni di ferie e permessi.

Come detto, la possibilità di conseguire economie di scala è chiaramente limitata ma vi sono sicuri margini di efficientamento che possono derivare dall'ipotesi di comune unico. L'alternativa, spesso valutata in caso di fusioni e già praticata in alcuni casi, è quella di conferire la gestione del personale ad un soggetto ancora più ampio quale l'Unione, nella quale l'aggregazione di più enti (tra cui lo stesso comune oggetto di fusione) garantisce una massa critica più efficace. Non paiono esservi tuttavia le precondizioni per accedere a questa opzione nel territorio dell'Alta Valnure: per questo la costituzione di un unico ufficio di gestione finanziaria, nel quale l'attività legata al personale può acquisire una più compiuta identità di servizio, rappresenta un netto passo in avanti nella direzione di un miglioramento qualitativo dell'attività gestionale e nel contempo di razionalizzazione delle risorse.

5. I servizi sociali

Il Comune di Ferriere conta, al 31 dicembre 2014, 1.351 abitanti: è molto vicino quindi, per dimensioni, al Comune di Farini. Insieme i tre Comuni (Bettola, Farini, Ferriere) raggiungerebbero una popolazione di 5.595 abitanti, distribuita su una superficie di 414,6 kmq, con una densità abitativa di 13,5 abitanti per kmq.

Caratteristiche tipiche di un territorio montano, che vive il problema dello spopolamento: se guardiamo al trend decennale della popolazione del Comune di Ferriere, come nel caso dei due Comuni già considerati in questo Studio, rileviamo un calo piuttosto significativo della popolazione nell'ultimo decennio, pari al -24,7 %.

Per questo è importante lavorare sulla capacità di attrazione dei luoghi, intervenire nei settori che incidono sulla qualità della vita dei cittadini, e tra questi sicuramente l'area educativo-scolastica, socio-sanitaria e culturale può avere una importanza strategica nell'ambito del progetto politico della fusione.

Settore Servizi Educativi, Scolastici, Sociali, Culturali, Sportivi e Ricreativi
Il Comune di Ferriere sia per la scuola dell'infanzia, che per quella primaria e secondaria fa riferimento all'Istituto comprensivo del Comune di Bettola, sede amministrativa della rete scolastica che comprende anche i Comuni di Bettola e Farini.

La popolazione scolastica del Comune è piuttosto ridotta: 40 alunni complessivamente nell'A.S. 2014-2015, di cui 13 alla Scuola d'Infanzia, 16 alla Primaria e 11 alla Secondaria di primo grado. Un numero ridotto anche rispetto alla popolazione scolastica degli altri due Comuni (205 alunni complessivamente nell'A. S. 2014/2015: 28 alla Scuola d'Infanzia, 111 alla Scuola Primaria, 66 alla Scuola Secondaria di Primo Grado).

Come già detto in merito all'ipotesi di una fusione a due Comuni, a maggior ragione nel caso di una fusione che coinvolga anche il Comune di Ferriere è opportuno valutare, nell'ambito del nuovo Comune unico, una riorganizzazione della rete scolastica che consenta, con un numero di alunni per ogni ciclo scolastico più consistente, di superare le pluriclassi e di intervenire sulla didattica con maggiori possibilità di qualificazione dell'insegnamento.

È inoltre necessario programmare interventi ordinari e straordinari in materia di edilizia scolastica, in base al dimensionamento della rete scolastica, per rispondere a criteri di valorizzazione del patrimonio pubblico e a programmi didattico-formativi avanzati – obiettivo realizzabile anche nel tempo, ma da prefissare nel momento in cui si proceda alla fusione e alla riorganizzazione del servizio.

Per quanto riguarda i servizi per facilitare la frequenza scolastica, che sono fondamentali per favorire l'accesso alla frequenza scolastica e il diritto allo studio soprattutto in un territorio con una superficie ampia e caratteristiche orografiche quali quelle dei Comuni considerati, si deve riscontrare come questi oggi rappresentino per l'Ente un costo rilevante, e difficile da sostenere.

Il Comune di Ferriere, in particolare, è uno dei più vasti d'Italia, e la popolazione risiede in diverse frazioni distanti dalla sede dell'edificio scolastico: il Comune organizza un servizio di scuolabus (forma di gestione: mista) che riesce a garantire a tutti gli alunni la frequenza ma che ha un costo gravoso per le casse comunali.

Il servizio è attualmente utilizzato da 35 utenti, con una copertura del costo del servizio molto bassa, pari al 2,8%.
Nell'ipotesi di fusione tra i tre Comuni, che condividono questo problema, è assolutamente necessario valutare una riorganizzazione del servizio che consenta di rendere sostenibile la spesa per gli Enti, e al tempo stesso aumentarne la copertura.

La mensa è gestita direttamente dal Comune, che garantisce in media 38 pasti giornalieri, con una copertura del costo del servizio del 51,9%. La retta, senza applicazione dell'ISEE, in base alle informazioni fornite risulta essere di € 47,55 mensili: piuttosto bassa rispetto a quella degli altri due Comuni (costo per pasto Bettola: € 2,70-€4,10 in base all'ISEE; Farini: € 3,50 senza ISEE).
Resta realizzabile, nel caso di costituzione di un Comune unico, l'obiettivo di una omogeneizzazione delle tariffe, così come valutare l'applicazione della normativa ISEE per la concessione di prestazioni sociali agevolate.

L'ipotesi della fusione potrebbe inoltre consentire condizioni gestionali migliori anche ad altri servizi volti a facilitare l'accesso alla frequenza scolastica quali il pre scuola e post scuola e il sostegno educativo assistenziale agli alunni disabili.

L'edilizia scolastica in un Comune unico, poi, anche grazie ai preannunciati finanziamenti statali, su una popolazione scolastica più consistente può essere meglio programmata, tenendo conto della continuità dei cicli scolastici, secondo la logica degli istituti comprensivi.

Servizi sociali e socio-sanitari
Il Comune di Ferriere fa parte, come i Comuni di Bettola e Farini, del Distretto sanitario Levante, costituito di 24 Comuni, con Comune capofila Fiorenzuola d'Arda.
Le principali funzioni sociali sono esercitate attraverso l'Unione Alta Valnure, che gestisce in forma associata per i Comuni i servizi sociali relativi all'area anziani, fragilità adulti e minori. La disabilità adulti è delegata all'AUSL per tutti i Comuni dell'Unione tranne per il Comune di Ferriere che gestisce in autonomia la funzione.

Il Servizio sociale del Comune di Ferriere si occupa della presa in carico di tutte le tipologie di utenza, L'assistente sociale del Comune è presente in Comune due giorni a settimana, per un totale di 11h. Il personale è comandato dall'Unione Alta Valnure. La tipologia prevalente di attività è costituita dalla presa in carico degli anziani e dal servizio di sportello sociale rivolto a tutta la popolazione. Il servizio sociale di occupa anche del coordinamento della Comunità alloggio e dell'ingresso degli ospiti in struttura.

Come negli altri due Comuni, si rileva l'utilizzo dell'assistente sociale esteso anche a funzioni non proprie del profilo professionale: una necessità, sicuramente, ma che presenta limiti non trascurabili legati alla perdita di specificità del ruolo che, in una società complessa come la nostra, costituisce un impoverimento dei contenuti professionali che si potrebbero spendere nel sociale, e quindi anche dell'offerta di servizi alla popolazione.

La fusione può consentire una riorganizzazione dei servizi alla persona maggiormente calibrata sulle competenze e professionalità necessarie alla gestione del sistema di welfare dei tre Comuni.

La fusione può rappresentare altresì l'occasione per approfondire, nell'ambito del processo di riordino territoriale in corso in quest'area, il rapporto con l'Unione Montana

dell'Alta Valnure. Occorrerà quindi chiarire le competenze dell'Unione in materia di servizi sociali e socio sanitari e tenerne conto nella fase costituiva del Comune unico.

Come per gli altri due Comuni di Bettola e Farini, le funzioni socio sanitarie vengono esercitate mediante l'Ufficio di Piano, quale supporto tecnico amministrativo alla governance distrettuale rappresentata dal Comitato di Distretto.

Il Distretto Sanitario di Levante è molto complesso e distribuito su un territorio molto ampio; gli indirizzi strategici e la programmazione integrata sociale e socio sanitaria dell'intera area, si esprimono attraverso il piano triennale di zona per la Salute e il Benessere sociale, e mediante la programmazione annuale dei servizi, delle azioni e degli interventi approvati con il piano strategico triennale.
Il processo di fusione non è quindi di ostacolo a tale sistema di governance distrettuale, anzi può essere elemento di positiva semplificazione territoriale.

Cultura, turismo e sport
Il Comune di Ferriere non ha nessuna forma di organizzazione dei servizi sportivi e culturali, che come negli altri due Comuni sono praticamente inesistenti a causa dell'impossibilità di dotarsi di personale dipendente dedicato.

La costituzione di un Comune unico può essere l'occasione per dar voce alle potenzialità che questo territorio sicuramente ha, e che possono essere una leva non soltanto per favorire la stabilizzazione della popolazione residente, ma anche per attrarre, con itinerari culturali e turistici che valorizzino le peculiarità dei diversi paesi, potenziali turisti che sarebbero sicuramente un importante input alla crescita e allo sviluppo economico del territorio. Un obiettivo realizzabile anche grazie al coinvolgimento di volontari e associazioni, coadiuvate da figure professionali da inserire nella dotazione organica, in relazione alle dimensioni del Comune.

Le risorse economiche da investire in un progetto di sviluppo del turismo in questi Comuni delle montagne piacentine si possono trovare più facilmente se si crea una sola istituzione comunale: sponsor, Fondazioni, risorse proprie ricavate dalla razionalizzazione delle spese che si possono conseguire con la costituzione di un unico comune.

Organizzazione area servizi scolastici, sociali, culturali
I Comuni di Bettola, Farini e Ferriere sono di piccole dimensioni, ampia superficie e significativa altimetria: sarebbe opportuno, nell'ambito del Comune unico, ripensare l'organizzazione dell'area dei Servizi Scolastici, Sociali, Culturali prestando particolare attenzione al tema dell'accesso ai servizi.

Lo sportello sociale quale porta d'accesso ai servizi e agli interventi rivolti alla persona (educativi, scolastici, socio – sanitari, culturali e sportivi) può riportare ad unitarietà di accesso, presa in carico e valutazione del bisogno.
In questo nuovo contesto si propone di istituire ed organizzare lo sportello sociale integrato quale porta d'accesso ai servizi e agli interventi rivolti alla persona, (educativi, scolastici, socio – sanitari, culturali e sportivi) per assicurare unitarietà ad accesso, presa in carico e valutazione del bisogno.
Si pensa ad uno sportello sociale informatizzato, porta d'accesso non solo fisica (che richiede lo spostamento della persona per accedere al sistema dei servizi) ma anche virtuale che si può attivare direttamente dalla propria abitazione.

Nelle aree di montagna purtroppo il digital divide è ancora molto accentuato e spesso non ci sono le condizioni tecnologiche necessarie per far funzionare la rete informatica. Con adeguati supporti informatici, si possono assicurare ai cittadini, nell'ambito del sistema di Welfare locale, quasi tutti gli adempimenti burocratici necessari: iscrizioni on line, verifica delle frequenza delle prestazioni erogate, pagamenti, oltre a curare informazione e orientamento.

La riforma del sistema dell'accesso ai servizi rivolti alla persona in chiave tecnologica può essere realizzata solo in una dimensione ampia, con il concorso di più Comuni: va quindi oltre il livello comunale anche quello che può derivare dai processi di fusione, nel nostro caso si ritiene importante l'approfondimento delle funzioni esercitate dai Comuni e di quelle da attribuire all'Unione Montana Alta Valnure: l'informatica è materia trasferita all'Unione, come, per altro, prevede la legge regionale, è quindi necessario organizzare la funzione in modo da renderla al più presto operativa.

In questo quadro, si può mettere mano anche alla riorganizzazione delle risorse umane necessarie per l'attuazione del nuovo modello organizzativo della rete dei servizi di Welfare Locale, alla dotazioni organiche dei singoli comuni, per renderle coerenti nei ruoli, compiti, responsabilità.

A questo proposito si segnala l'opportunità, fornita dalla fusione, di superare l'attribuzione a Sindaco ed Assessori della funzione di responsabili dei servizi che l'art 107 del D.lgs 267/2000 consentita nei Comuni piccoli ma che rappresenta un vulnus alla fondamentale distinzione tra responsabilità politica e responsabilità tecnico gestione, pilastro della riforma della Pubblica Amministrazione dagli anni novata ad oggi.

Un cambiamento profondo qual è quello che questi Comuni si accingono ad attuare, non può rimanere in superficie e coinvolge tutti i livelli dell'organizzazione; in caso contrario sono inevitabili lacune e inadeguatezze, alle quali, il più delle volte, si accompagna un eccesso di spesa.
Questa trasformazione deve avvenire con il coinvolgimento dei dipendenti e dei loro rappresentati, e più complessivamente con il contributo attivo delle comunità interessate.

In questo modo avremo una riforma che attraverso l'unificazione di Comuni piccoli in Comuni più grandi, dei Comuni in Unioni di Comuni, può davvero trasformare la Pubblica Amministrazione e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

6. Urbanistica

La situazione attuale nel Comune di Ferriere
Viene di seguito presentata l'attuale situazione del Comune di Ferriere, attraverso una analisi dell'organizzazione del suo ufficio, del carico di lavoro in riferimento alle pratiche e agli incassi nel triennio 2012-2014, e allo stato dell'arte degli strumenti urbanistici vigenti.

Personale addetto al servizio e organizzazione degli uffici
Viene di seguito presentata l'attuale situazione del Comune di Ferriere, nella prospettiva di una fusione con i Comuni di Bettola e Farini, attraverso una analisi dell'organizzazione del suo ufficio, del carico di lavoro in riferimento alle pratiche e agli incassi nel triennio 2012-2014, e allo stato dell'arte degli strumenti urbanistici vigenti.

Personale addetto al servizio e organizzazione degli uffici

Comune	Abitanti	Superficie	Addetti al servizio
Bettola	2.878	122, 9 kmq	2
Farini	1.366	112, 2 kmq	1
Ferriere	1.351	179,6 kmq	1
Totale	4.244	235,0 kmq	4

Si riporta la descrizione del servizio, così come fornita dal Comune:

Addetti al servizio: 1 Responsabile Unico Area tecnica

Il servizio è affidato, come nei due Comuni di Bettola e Farini, a un ufficio di dimensioni ridotte, con un unico addetto che è impiegato sulla funzione solo a tempo parziale, come si può rilevare nella tabella che segue:

Comune	N. addetti	Profilo professionale	Inquadramento giuridico-economico	Tipologia impiego	% tempo dedicato alla mansione	note
Bettola	2	ingegnere	D	Indet.	40%	
		perito aziendale	C	Det.	40%	
Farini	1	istruttore direttivo	D1-D3	Indet.	70%	
Ferriere	1	geometra	C 5	Indet.	50%	

Di seguito si presentano i dati relativi al numero di pratiche e al volume degli incassi gestiti dagli uffici dei singoli Comuni.

Comune di Bettola
volume pratiche

	2012	2013	2014
Permessi di costruire	8	5	4
DIA/SCIA	93	71	80
CIL	87	99	83
Totale	188	175	167

incassi oneri

	2012	2013	2014
Oneri U1	9.702,00	84,00	13.301,00
Oneri U2	47,00	4.361,00	94,00
Costi di costruzione	8.447,00	13,00	13.301,00
Totale	18.196,00	4.458,00	26.696,00

Comune di Farini

volume pratiche

	2012	2013	2014
Permessi di costruire	18	18	8
DIA/SCIA	28	22	34
CIL	49	49	34
Totale	95	89	76

incassi oneri

	2012	2013	2014
Oneri U1	6.901,00	4.270,00	2.139,00
Oneri U2	9.562,00	7.538,00	2.503,00
Costi di costruzione	18.430,00	18.339,00	5.355,00
Totale	34.893,00	30.147,00	9.997,00

Comune di Ferriere

volume pratiche

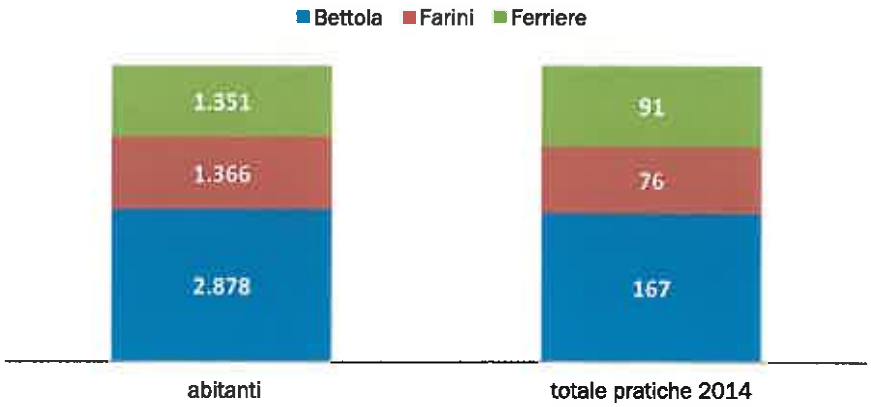
	2012	2013	2014
Permessi di costruire	8	5	6
DIA/SCIA	50	99	85
CIL	-	-	-
Totale	58	104	91

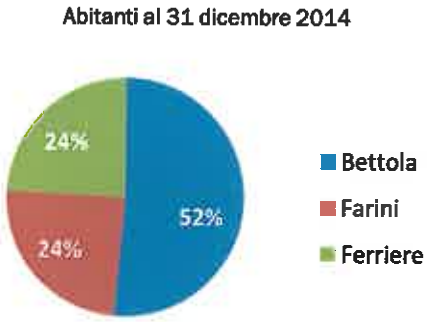
incassi oneri

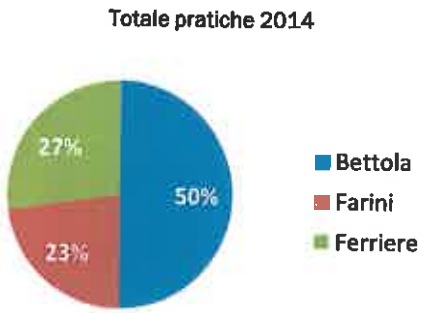
	2012	2013	2014
Oneri U1	8.396	6.249	7.489
Oneri U2	2.518	1.874	-
Costi di costruzione	18.531	13.764	
Totale	29.445	21.887	7.489

Di seguito, si rappresenta nei grafici il rapporto tra le dimensioni del Comune (in termini di popolazione residente) e il volume totale di pratiche, considerato quello relativo all'anno 2014.

Rapporto abitanti totali/pratiche totali 2014

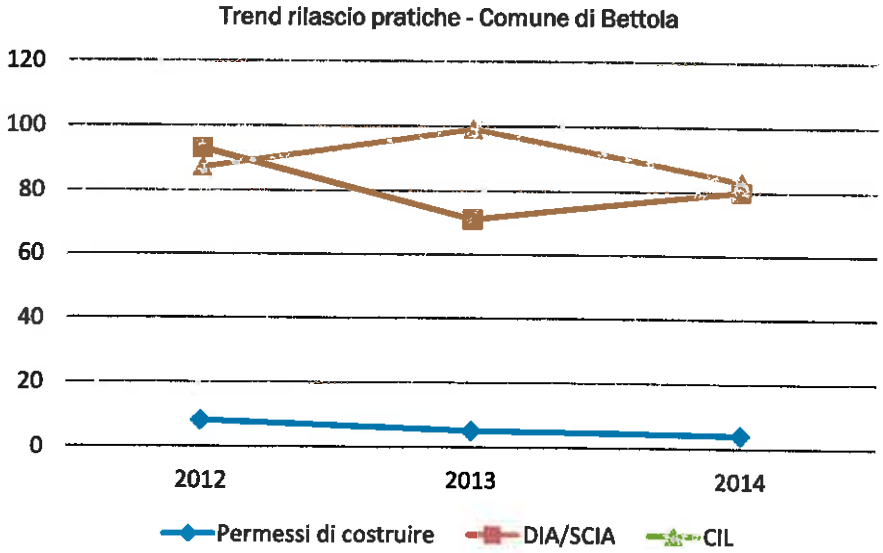






Il carico di lavoro dei tre Comuni, nel 2014, risulta essere direttamente proporzionale alla popolazione residente.

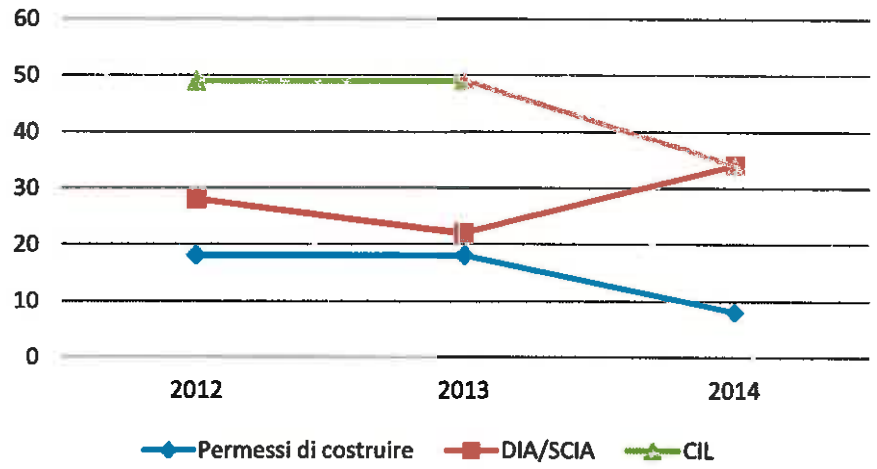
I grafici che seguono, invece, permettono di rilevare la dinamica del numero delle pratiche degli Uffici dei Comuni coinvolti, nell'arco di tempo considerato (triennio 2012-2014).



Bettola – variazione 2012-2014 pratiche edilizie

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Permessi di costruire	-4	-50,0%
DIA/SCIA	-13	-14,0%
CIL	-4	-4,6%
Totale	-21	-11,2%

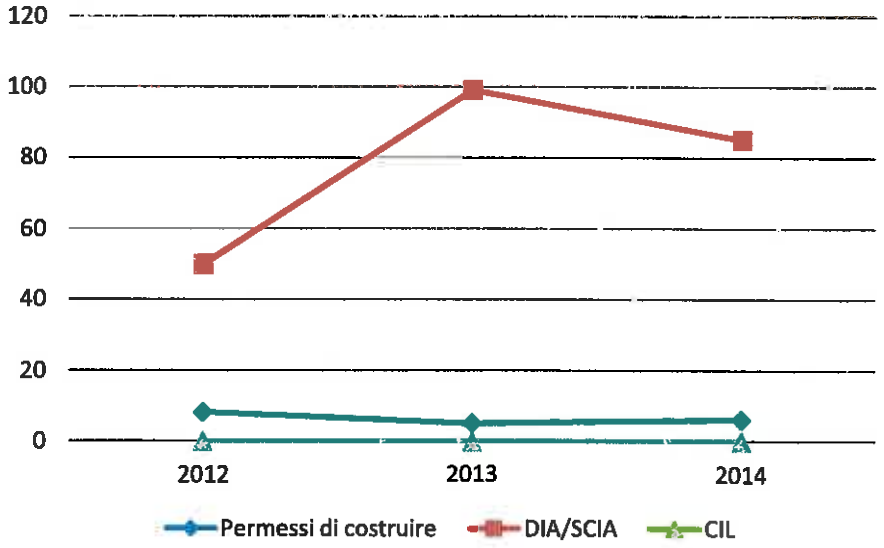
Trend rilascio pratiche - Comune di Farini



Farini – variazione 2012-2014 pratiche edilizie

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Permessi di costruire	-10	-55,6%
DIA/SCIA	6	21,4%
CIL	-15	-30,6%
Totale	-19	-20,0%

Trend rilascio pratiche - Comune di Ferriere



Ferriere – variazione 2012-2014 pratiche edilizie

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Permessi di costruire	- 2	- 25,0%
DIA/SCIA	35	70,0%
CIL		
Totale	33	56,9%

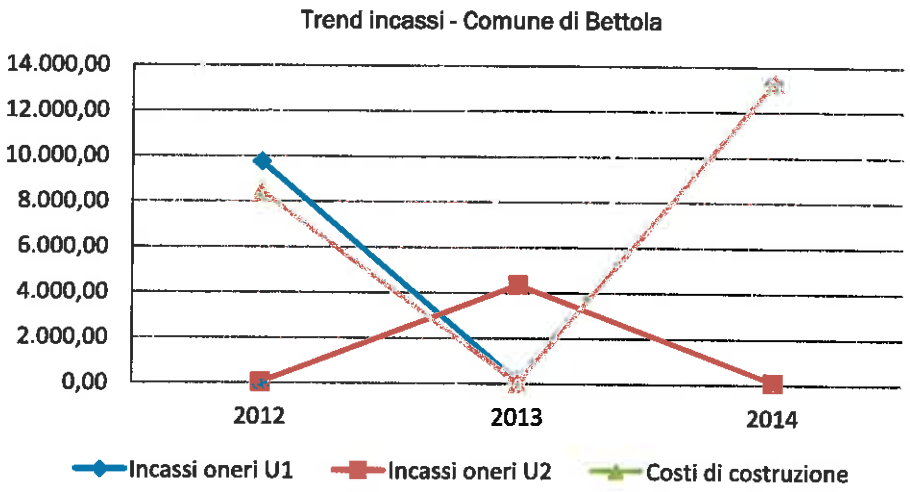
I grafici mettono in luce una significativa flessione, nel corso degli ultimi tre anni, del volume di alcune pratiche, con dinamiche diverse nei tre Comuni considerati.

Nel Comune di Bettola, presentano una leggera flessione le DIA/SCIA e le CIL, rispettivamente del – 14,0% e del -4,6%; più rilevante la diminuzione nel triennio dei permessi di costruire, che registrano una diminuzione del – 50,0%.

Nel Comune di Farini, sono diminuiti nel triennio sia i permessi a costruire (- 55,6%) che le CIL (- 30,6%), ma si registra invece un aumento delle DIA/SCIA pari al 21,4%.

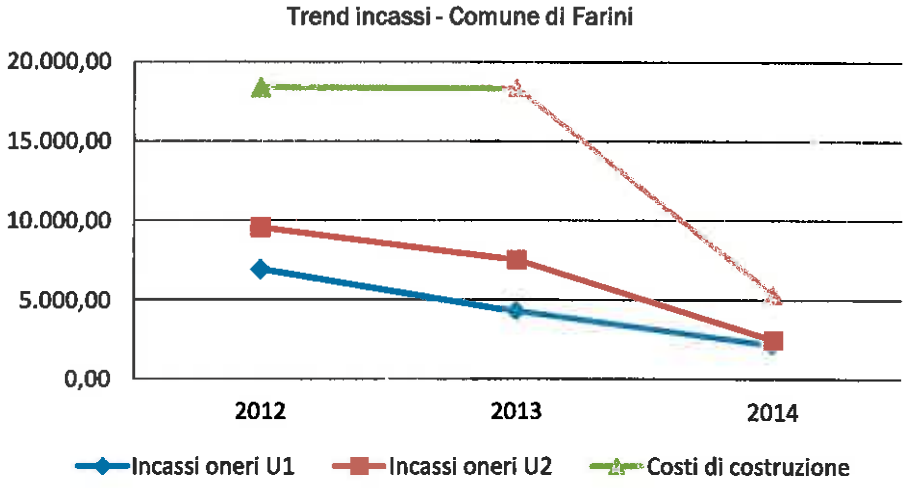
Nel Comune di Ferriere, diminuiscono i Permessi di costruire (- 25,0%) ma aumentano del 70,0% le DIA/SCIA. Nel triennio, non risultano pratiche relative a CIL.

Si possono fare analoghe considerazioni anche sui dati relativi agli incassi (oneri U1, U2 e costi di costruzione), le cui dinamiche sono evidenziate nei grafici che seguono.



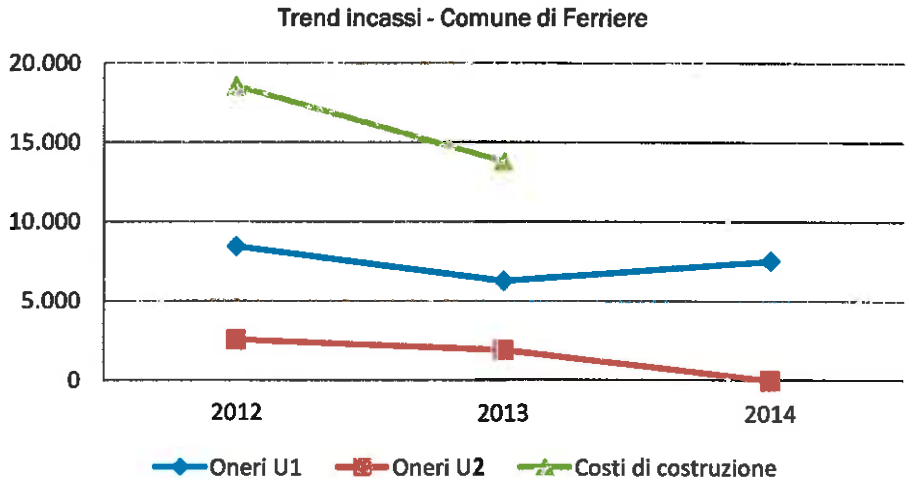
Bettola – variazione 2012-2014 incassi oneri

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Oneri U1	3.599,00	37,1%
Oneri U2	47,00	100,0%
Costi di costruzione	4.854,00	57,5%
Totale	8.500,00	46,7%



Farini – variazione 2012-2014 incassi oneri

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Oneri U1	-4.762,00	-69,0%
Oneri U2	-7.059,00	-73,8%
Costi di costruzione	-13.075,00	-70,9%
Totale	-24.896,00	-71,3%



Ferriere – variazione 2012-2014 incassi oneri

	Variazione 2012-2014	Variazione %2012-2014
Oneri U1	- 907	-10,8%
Oneri U2	- 2.518	-100,0%
Costi di costruzione	- 18.531	-100,0%
Totale	- 21.956	-74,6%

In questo caso, i tre Comuni presentano dinamiche molto diverse.

Il Comune di Bettola registra un aumento degli incassi da oneri, addirittura del 100% nel caso degli oneri U2, che però presentano una dinamica piuttosto particolare, in quanto hanno nel triennio un picco nel 2013, con un dato completamente diverso da

quello del 2012 e del 2014 (cfr. tabella a pag. 44). Aumentano, nel triennio, anche gli incassi da oneri U1 e da costi di costruzione, rispettivamente del 37,1% e del 46,7%.

Il Comune di Farini registra invece una flessione degli incassi, su percentuali molto simili tra le tre diverse tipologie, che variano dal – 69,0% degli oneri U1 al – 73,8% degli oneri U2, con un trend negativo costante nel triennio, ma che ha il suo picco nel 2014.

Una diminuzione degli incassi nel triennio caratterizza anche il Comune di Ferriere, con una rilevante differenza tra il dato relativo agli Oneri U1 (- 10,8%) e quello relativo a Oneri U2 e Costi di costruzione (che registrano entrambi una diminuzione del 100,0% nel triennio).

Dal quadro ricostruito, per quanto sintetico, si possono trarre alcune conclusioni, tenendo in considerazione le politiche urbanistiche regionali, che negli ultimi anni hanno favorito gli interventi di riqualificazione dell'esistente, e inoltre la più recente evoluzione della normativa in materia edilizia, caratterizzata proprio da una semplificazione delle pratiche amministrative attraverso una estensione del principio di autocertificazione ad attività che prima erano riconducibili ad altri adempimenti.

Questo comporta un cambiamento nelle modalità di gestione dei procedimenti edilizi da parte dei Comuni, in quanto il pubblico si occupa sempre meno di controllo preventivo, e sempre più è invece impegnato a espletare procedure di carattere prevalentemente amministrativo, portando quasi a un capovolgimento dei ruoli rispetto a quelli che a lungo sono stati i modelli operativi del settore. Su questo tipo di attività, inoltre, sempre in ragione di recenti normative, incidono in maniera significativa anche una serie di controlli richiesti non direttamente dalla legge edilizia, prevalentemente di natura fiscale (p.e. DURC, controlli antimafia, ecc.).

Si deve quindi considerare, ai fini di questo studio di fattibilità, che la diminuzione del numero delle pratiche gestite dagli uffici non riflette necessariamente una diminuzione del carico di lavoro: gli uffici sono al contrario sempre più impegnati sul fronte amministrativo, nell'applicazione di controlli che spesso richiedono nuove competenze e maggiore specializzazione, e un continuo aggiornamento.

La tabella che segue, infine, illustra lo stato dell'arte degli strumenti urbanistici nei Comuni interessati dallo Studio[10].

Comune	PSC	RUE	POC	PRG	PAE
Bettola	-	-	-	approvato: 21/03/2007	-
Farini	-	-	-	approvato: 21/06/2009	-
Ferriere	-	-	-	approvato: 31/03/2009	

I tre Comuni presentano un servizio poco strutturato, affidato a personale a tempo parziale, impiegato anche su altre funzioni. Considerate le piccole dimensioni dei Comuni, la soluzione ideale sarebbe stata, probabilmente, ipotizzare un conferimento in gestione associata del servizio, nell'ambito dell'Unione, che però in questo caso è un'Unione da poco costituita, e poco strutturata, che gestisce quali servizi "attigui" a quelli tecnici e all'urbanistica solo il SUAP e la protezione civile.

[10] La data indicata è quella relativa all'adozione della versione attualmente vigente.

Ciò considerato, nell'immediato – ovvero nel momento in cui i Comuni decidano di procedere alla fusione – una unificazione degli uffici sembra essere una opportunità per un miglioramento nell'organizzazione del servizio, che non è certo sottodimensionato, dal punto di vista del personale impiegato, ma può sicuramente beneficiare di un aggiornamento e di una specializzazione del personale stesso, resi magari possibili da una maggiore disponibilità di risorse assicurata dai contributi previsti nel caso di fusione.

La fusione, poi, comporterebbe anche l'adozione di uno strumento urbanistico unico: un obiettivo sicuramente impegnativo, ma perseguibile anche in ragione del fatto che i tre Enti a oggi hanno, entrambi, solo un PRG, per quanto di adozione piuttosto recente. La costituzione del nuovo Comune potrebbe quindi essere l'occasione per un aggiornamento degli strumenti urbanistici e per l'adozione di un PSC.

L'adozione di uno strumento urbanistico unico, d'altra parte, ha importanza strategica anche sul piano politico e sociale, e sul piano economico.

L'adozione di uno strumento urbanistico unico potrebbe permettere:

- la redazione di un unico Quadro conoscitivo di area vasta;
- la standardizzazione delle tematiche afferenti alla strumentazione urbanistica, quali p.e. zonizzazione acustica, microzonizzazione sismica, studi di invarianza idraulica, aspetti geologici, carta delle potenzialità archeologiche, reti tecnologiche, sistema delle tutele storico-culturali, paesaggistiche ed ambientali, studi sulla mobilità;
- la gestione unitaria della cartografia di base;
- la redazione di documenti di VAS, VALSAT, e studi d'incidenza a corredo degli strumenti urbanistici comunali;
- l'uniformazione dei Regolamenti Urbanistici ed Edilizi secondo le direttive e gli indirizzi emanati dalla Regione Emilia-Romagna.

08 CONCLUSIONI

Lo Studio di fattibilità fornisce gli elementi per valutare politicamente le opportunità e le criticità di una fusione a due Comuni, Bettola e Farini, e a tre Comuni, con un ampliamento dell'ipotesi di fusione al Comune di Ferriere.

L'analisi di fattibilità ha riguardato sia l'andamento demografico e la struttura economica dei territori, che la configurazione dei servizi. Sono state inoltre rilevate, attraverso interviste, le aspettative dei Sindaci rispetto al processo di fusione.
L'ipotesi di una fusione a tre Comuni, considerati i diversi elementi analizzati dallo Studio e le valutazioni degli stessi Sindaci, risulta essere quella più conveniente, nella prospettiva non solo di una riorganizzazione dei servizi delle amministrazioni interessate, ma anche del futuro sviluppo dei territori.

I tre Comuni, nel caso in cui non procedano alla fusione, che consente loro di superare la soglia dei tremila abitanti per cui è previsto dal D.L. 78/2010 un obbligo alla gestione associata delle funzioni fondamentali, sarebbero tenuti agli adempimenti previsti dalla legge entro il 31.12.2015. Nel caso in cui a fondersi siano i tre Comuni di Bettola, Farini e Ferriere, il futuro Comune unico conterebbe 5.595 abitanti, raggiungendo una dimensione significativa per un Comune in territorio montano (pag. 57 dello Studio).

Tuttavia, una fusione a tre Comuni dovrebbe tenere in considerazione, in fase di attuazione, la necessità di approfondire alcuni aspetti che rappresentano delle criticità, e che vengono sottolineati, nello Studio, in sede di analisi della dimensione economico finanziaria (pagg. 66-69).
In particolare, per il Comune di Ferriere si evidenzia una imposizione tributaria piuttosto alta rispetto a quella degli altri due Comuni (tabelle a pag. 66 dello Studio), nonché un debito residuo "molto alto, circa il triplo della media regionale" (sempre pag. 66 dello Studio). Il dato più delicato, "è quello di una assenza di giacenza di cassa alla fine del 31.12.2014 e del ricorso all'anticipazione di tesoreria, così come quello della difficoltà di smaltimento dei residui attivi e passivi" (pag. 67 dello Studio).
Elementi, come si suggerisce anche nello Studio, da approfondire e analizzare adeguatamente nel caso di una fusione a tre Comuni che coinvolga il Comune di Ferriere, "la cui situazione finanziaria presenta margini di incertezza a causa dell'alto livello di indebitamento e della conseguente rigidità della spesa corrente" (pag. 69 dello Studio).
D'altra parte, nel caso di una fusione a tre Comuni, i contributi complessivi spettanti alla fusione sarebbero pari a 7.332.190€, con una differenza significativa di 2.028.560€ rispetto ai contributi spettanti a una fusione a due Comuni (5.303.630€).

Per quanto riguarda gli altri servizi analizzati, si può sinteticamente rilevare quanto segue:

- **gestione del personale:** sia nel caso di una fusione a due Comuni, che nel caso di una fusione a tre Comuni, le dimensioni degli Enti considerati sono tali da non costituire una sufficiente "massa critica" per conseguire significativi risparmi ed efficienza. Tuttavia, una diversa disponibilità di personale, resa possibile dalla fusione, costituisce l'opportunità per un ripensamento dell'organizzazione del servizio all'interno di un

ufficio unificato, "liberando almeno in parte energie e tempo lavoro oggi utilizzato in modo frammentario" (pag. 71 dello Studio). L'unificazione del servizio potrebbe inoltre rappresentare, sotto diversi punti di vista, la possibilità di una razionalizzazione del servizio stesso e quindi anche di una riduzione dei costi di gestione oggi sostenuti dai singoli Comuni.

- servizi sociali: la fusione può rappresentare per i Comuni la possibilità di un ripensamento, e quindi di un miglioramento, di un servizio "strategico" in un progetto di riqualificazione della montagna sia per i suoi abitanti, sia nell'ottica di una maggiore promozione turistica.
Per quanto riguarda i servizi scolastici, la fusione, a due Comuni e a maggior ragione a tre Comuni, permetterebbe di raggiungere un numero più consistente di alunni e quindi di superare le attuali pluriclassi, con maggiori possibilità di qualificazione dell'insegnamento (pag. 73 dello Studio)
Per quanto riguarda i servizi sociali e socio-sanitari, i tre Comuni sono già inseriti in un unico Distretto – il Distretto sanitario Levante. La fusione non presenta quindi criticità da questo punto di vista, e rappresenta inoltre l'occasione per una maggiore specializzazione degli assistenti sociali disponibili, oggi impiegati anche su funzioni non proprie del profilo professionale (pag. 74 dello Studio).
Per quanto riguarda infine i servizi culturali, turismo e sport, i Comuni da soli oggi non riescono a strutturare un servizio a causa della mancanza di personale disponibile, e anche in questo caso la fusione rappresenta quindi una opportunità di cambiamento in positivo (pag. 75 dello Studio).

- urbanistica: sia nel caso della fusione a due Comuni che nel caso della fusione a tre Comuni, considerate le dimensioni degli Enti coinvolti, la soluzione ottimale sarebbe il conferimento del servizio in Unione – una soluzione al momento non realizzabile nel contesto dell'Unione Alta Valnure cui i tre Comuni appartengono.
L'unificazione del servizio nell'ambito del Comune unico rappresenta in ogni caso una opportunità di miglioramento dell'organizzazione del servizio stesso, rendendo possibile un aggiornamento e una specializzazione del personale disponibile, nonché, per quanto questo sia un obiettivo più impegnativo, un aggiornamento degli attuali strumenti urbanistici dei tre Comuni (PRG) con l'adozione di un unico PSC (pag. 83-84 dello Studio).