

Studio di fattibilità

per la fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia

Versione del 30 ottobre 2017

A cura di



CRIFSP
CENTRO DI RICERCA E FORMAZIONE SUL SETTORE PUBBLICO
SPISA
SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Il presente studio di fattibilità è stato realizzato da

Claudia Tubertini, Marzia De Donno, Giulia Massari

Con la collaborazione di



Per C.O. Gruppo Srl

Francesca Ravaioli, Riccardo Crosara, Federico Gusmeroli, Andrea Giua

Sommario

Introduzione	5
Il procedimento di fusione.....	6
Il regime giuridico del Nuovo Comune: aspetti salienti.....	8
Le misure statali di incentivazione diretta: il contributo straordinario decennale	10
Le misure statali di incentivazione indiretta	12
Le disposizioni derogatorie e di maggior favore per i Comuni nati da fusione	13
Le misure regionali di incentivazione diretta	14
Le misure regionali di incentivazione indiretta	15
Il rapporto tra Unioni e fusioni di Comuni	15
Unioni e fusioni nella legislazione regionale dell'Emilia-Romagna.....	16
I Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia	19
Il territorio	19
La popolazione	24
Il tessuto produttivo	28
In sintesi: il territorio e il processo di fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia....	30
Analisi dei bilanci.....	31
Premessa.....	31
Entrate	33
Imposte e tasse	33
Trasferimenti.....	35
Entrate extratributarie.....	36
Entrate da alienazioni e trasferimenti Titolo IV	38
Entrate da prestiti	40
Spese	41
Spesa di personale.....	41
Altre spese correnti	41
Analisi delle spese per servizi.....	43
Prospetto delle spese di bilancio, programmi e macroaggregati (Spese correnti – impegni).....	46
Previsione contributi straordinari regionali e statali	47
Partecipate e Immobili comunali	48
Considerazioni finali	50
Analisi Organizzativa.....	53
Obiettivi dell'analisi e note metodologiche	53
Le strutture organizzative dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia	55
Unione Terre di Pianura: i servizi delegati dai Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia	60
Mappatura delle principali convenzioni comunali	62
Area Affari Generali	63
Area Servizi Finanziari	82
Area Servizi alla Persona.....	92
Area Ufficio Tecnico	118
Gli assetti della rappresentanza politica nel Nuovo Comune.....	131
Tabelle di sintesi del confronto e impatti della fusione	136
Considerazione sui margini di razionalizzazione economico-finanziaria conseguibili nell'ipotesi del Nuovo Comune nel breve periodo	143
La progettazione del Nuovo Comune.....	145
L'architettura organizzativa del Nuovo Comune	146
Modello divisionale.....	147
Modello diffuso.....	148
Il percorso progettuale per la creazione del Nuovo Comune.....	149
Principali temi e sollecitazioni emerse dalla prima fase di confronto pubblico.....	151
Proposte per la costruzione di un'ipotesi di sviluppo del territorio.....	158
Le forme di partecipazione e rappresentanza delle comunità di origine	159
Le Forme di decentramento dei servizi nell'ipotesi del Comune Unico	173
Riflessioni conclusive	179

Introduzione

Negli ultimi anni l'istituto della fusione è stato oggetto di rinnovata attenzione da parte dei Comuni. Dal 1990 (anno nel quale, per la prima volta, il legislatore intervenne a regolare, con la legge 142, questo processo di aggregazione comunale) al 2011 le fusioni sono state solo 9, mentre quelle realizzate dal 2012 ad oggi hanno portato, secondo i più recenti dati Istat, il numero complessivo dei Comuni italiani a scendere dagli 8.092 nel 2011 agli attuali 7.982 (dati del 1° gennaio 2017).

Si tratta di una circostanza significativa che, pur non determinando ancora un mutamento della tradizionale conformazione assai frastagliata del tessuto comunale italiano, mostra **una crescente propensione dei Comuni alla fusione**. Anche la taglia dei Comuni nati da fusione, generalmente piccola o piccolissima, si sta via via allargando a **coinvolgere nell'esperienza della fusione Comuni di medie dimensioni**; e non mancano, peraltro, allo stato attuale, anche progetti di fusione che potrebbero portare alla creazione di Comuni di **grande estensione**.

La tendenza appare ancora più netta se ci si sofferma sulla realtà comunale della Regione Emilia-Romagna. A partire dal 2014, nel territorio emiliano-romagnolo si sono conclusi positivamente **10 processi di fusione**, che hanno coinvolto complessivamente 25 Comuni; una cinquantina di altri Comuni ha attualmente in corso il dibattito circa la prospettiva di una possibile fusione.

Con l'introduzione, da parte del d.l. 78/2010, dei nuovi obblighi di gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni di minore dimensione demografica, progressivamente entrati in vigore – sia pure con qualche rallentamento – a partire dal 1° gennaio 2013, ma soprattutto con l'intensificarsi dei vincoli di carattere organizzativo e finanziario imposti agli Enti Locali quale contributo al risanamento del debito pubblico ed all'attuazione dei nuovi vincoli finanziari europei, l'opzione della fusione è divenuta, per molti Comuni, una concreta modalità per il recupero di margini di adeguatezza, per il conseguimento di economie di scala, per il mantenimento e l'ulteriore miglioramento dell'efficienza nell'esercizio delle proprie funzioni e servizi. Il legislatore statale, dal canto suo, considerando, evidentemente, la fusione quale utile strumento (alternativo o successivo alla gestione associata) per il perseguimento di un significativo miglioramento nella qualità dei servizi e nel tasso di effettività di esercizio delle funzioni da parte dei Comuni, ha deciso di accompagnare e sostenere questa rinnovata attenzione dei Comuni per la fusione con un **rilevante incremento delle misure di incentivazione, sia diretta che indiretta**, e con **misure derogatorie e di maggiore favore per i Comuni nati da fusione**.

Proprio la percezione del cambiamento di rotta in atto ha spinto il legislatore statale ad intervenire significativamente sulla disciplina delle fusioni anche all'interno della legge n. 56 del 2014 (cd. legge Delrio) indicandole come **nuova priorità strategica** e vincolando a tale **obiettivo strategico anche le Regioni**. Anch'esse sono chiamate a sostenere questi processi con **misure di incentivazione diretta e indiretta** e con una legislazione volta a favorire il processo di formazione e di manifestazione della volontà delle popolazioni locali e la sua traduzione in legge.

L'intensificarsi di casi concreti di fusione porta, inoltre, il legislatore statale ad intervenire con alcune prime disposizioni regolatrici della **fase di avvio dei nuovi Enti** e della disciplina dei **profili successori**, così come a regolare con maggiore dettaglio le modalità di rappresentanza e tutela delle comunità di origine nel Nuovo Comune, assicurando, in ogni caso, anche l'attuazione effettiva di un sistema di decentramento amministrativo nel Nuovo Comune, idoneo a garantire continuità ai servizi resi alle popolazioni originarie. Nasce quindi, con la legge Delrio, una disciplina legislativa statale del **regime giuridico del Comune nato da fusione**.

Il procedimento di fusione

Occorre sottolineare la natura sostanzialmente volontaria dei processi di fusione, nei quali un ruolo essenziale è giocato dalla volontà delle popolazioni interessate.

Sul punto, appare dirimente il limite derivante dalle previsioni costituzionali degli artt. 133 e 117, che legittimano si le Regioni a modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni secondo un procedimento definito da proprie leggi, ma di cui è parte necessaria la consultazione delle popolazioni interessate. L'esigenza della consultazione popolare, in questa materia, non solo è stata considerata dalla Corte costituzionale principio di portata generale, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale [Corte cost., sent. n. 453/1989], ma anche principio da realizzarsi necessariamente mediante referendum delle popolazioni interessate, da intendersi come l'insieme degli elettori dei rispettivi Comuni [Corte cost., sent. n. 214/2010]. Se, dunque, l'intervento del legislatore regionale è pur sempre necessario (ed anzi, considerato ineludibile dalla stessa Corte costituzionale), è la volontà espressa dalle popolazioni direttamente interessate a fungere da necessario fondamento e parametro di legittimità della legge regionale di fusione.

In linea con questa tendenza la Regione Emilia-Romagna, da sempre attenta al sostegno ai processi di fusione, si è posta tra i propri obiettivi di mandato quello di portare, entro il 2019, a 300 il numero dei Comuni (attualmente di 331); a tale scopo ha previsto di svolgere attività di affiancamento e sostegno ai percorsi di fusione avviati, ivi compreso il finanziamento di studi di fattibilità; di predisporre i relativi progetti di legge e di supportare i Comuni nell'*iter* legislativo regionale e nell'attività di riorganizzazione funzionale; di espletare i *referendum* consultivi che devono precedere l'approvazione delle leggi di fusione.

La disciplina del procedimento referendario appare quindi uno degli aspetti essenziali rimessi alla legislazione regionale la quale, prima ancora, è chiamata a tradurre in atto – attraverso la disciplina della fase di iniziativa – la natura sostanzialmente volontaria del percorso di fusione. Per questo motivo, tutte le leggi regionali prevedono la possibilità di un avvio del percorso sia attraverso una iniziativa legislativa popolare, sia attraverso conformi deliberazioni dei Consigli comunali, generalmente prevedendo norme che – in deroga alla disciplina generale dell'iniziativa legislativa regionale – favoriscono l'avvio “dal basso” del percorso.

In Emilia-Romagna la legge regionale che disciplina il procedimento legislativo per la fusione di Comuni è la l.r. 8 luglio 1996, n. 24 “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni”, oggetto, nel corso del tempo, di numerose modifiche ed integrazioni¹.

In base all'art. 8 della suddetta legge regionale l'iniziativa di fusione è riconosciuta – oltre ai soggetti abilitati in via ordinaria all'esercizio dell'iniziativa legislativa regionale - anche in capo:

- ai Consigli comunali interessati, che possono presentare, con deliberazione adottata a maggioranza qualificata (2/3 dei consiglieri assegnati ovvero, qualora tale maggioranza non sia raggiunta, maggioranza assoluta in due sedute successive da tenersi entro trenta giorni), istanza alla Giunta regionale affinché promuova la procedura²;
- alla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati, che possono proporre istanza alla Giunta regionale affinché promuova la procedura³.

I casi di fusione sinora realizzati in Emilia-Romagna hanno avuto origine dalla iniziativa dei Consigli comunali interessati, ex art. 8 comma 2 della legge regionale indicata.

La trasmissione alla Regione dei suddetti atti di iniziativa può considerarsi il momento formale di avvio della procedura di fusione. Le motivazioni della fusione alla luce dello specifico contesto di riferimento, delle caratteristiche demografiche, economiche, territoriali e delle condizioni organizzative dei Comuni, la sua concreta realizzabilità senza interruzioni nello svolgimento di funzioni e servizi debbono costituire oggetto di una

¹ L.R. 22/1997, L.R.35/1997, L.R. 11/2001, L.R. 21/2011, L.R. 21/2012, L.R. 23/2013, L.R. 17/2014 ed infine L.R. 15/2016. In particolare con quest'ultima sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare lo svolgimento dei referendum propedeutici alle fusioni, a disciplinare la procedura di fusione per incorporazione (in attuazione della legge 56/2014), ad introdurre modalità di armonizzazione degli strumenti urbanistici dei Comuni preesistenti alle fusioni e a regolare l'Osservatorio regionale delle fusioni quale organismo di presidio di tali processi.

² Art. 8, comma 2.

³ Art. 8, comma 3.

valutazione a monte, compiuta da parte di chi esercita l'iniziativa legislativa, per assumere una decisione matura e consapevole sull'opportunità o meno di dare il via a tale percorso. Questo processo di formazione della volontà può essere certamente favorito dalla redazione di uno **studio di fattibilità, che - è bene ribadirlo – non fa dunque parte del procedimento legislativo di fusione**, ma che appare assai utile per circostanziare con dati ed elementi concreti la richiesta dei Consigli comunali.

Entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza la Giunta regionale, verificata la sussistenza dei presupposti⁴ e dei requisiti formali della richiesta, presenta all'Assemblea Legislativa un progetto di legge di fusione, già redatto in articoli. Al fine di favorire l'esercizio di questa attività valutativa da parte della Giunta regionale, le deliberazioni dei Consigli comunali devono illustrare, come detto, le ragioni che hanno condotto alla formulazione della proposta richiamando, ove presente, le risultanze dello studio di fattibilità. Nel dispositivo, le medesime deliberazioni devono contenere la richiesta formale alla Regione di attivare il procedimento legislativo di fusione, indicando la proposta del nome o la rosa dei nomi del Nuovo Comune da sottoporre a referendum ed essere accompagnata dalla cartografia del Nuovo Comune.

Una volta che il progetto di legge è incardinato presso l'Assemblea legislativa l'istruttoria prosegue presso la Commissione consiliare competente, che lo esamina e lo trasmette con una relazione di accompagnamento all'Assemblea Legislativa regionale affinché decida se deliberare o meno l'indizione del referendum⁵.

Se viene deliberato di procedere all'indizione, l'Assemblea Legislativa regionale dispone il **referendum** consultivo definendo il quesito da sottoporre alla consultazione popolare con riferimento al progetto di legge esaminato nonché l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati a votare. Gli elettori sono chiamati quindi a pronunciarsi sulla volontà di istituire il Nuovo Comune e sul nome da attribuire allo stesso, scelto tra quelli di una lista proposta dai Comuni. Il referendum è valido a prescindere dal numero di voti validi complessivamente espressi (manca, quindi, un *quorum* strutturale).

Il referendum consultivo viene indetto con decreto del Presidente della Regione entro dieci giorni dall'approvazione del progetto di legge, la cui votazione finale resta sospesa fino alla pubblicazione dei risultati del **referendum** nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il decreto contiene il testo integrale dei quesiti sottoposti a referendum consultivo e la fissazione della data di convocazione degli elettori.

Con riguardo agli esiti del referendum, la l.r. n. 15 del 29 luglio 2016, che ha modificato la l.r. 24/1996, ha specificato i criteri alla luce dei quali l'Assemblea legislativa è chiamata ad interpretare la volontà popolare. La nuova disciplina è ispirata all'esigenza di vincolare l'Assemblea a tener conto sia dei risultati complessivi del **referendum**, sia degli esiti della consultazione nei distinti ambiti territoriali dei Comuni interessati dalla procedura, in linea con l'impronta marcatamente volontaristica della stessa.

Sulla base di tale ultima disciplina, ad esito di un ipotetico procedimento referendario che vedesse coinvolti due Comuni come Castenaso e Granarolo dell'Emilia, **l'Assemblea legislativa potrebbe procedere alla votazione definitiva della legge di fusione, senza alcun ulteriore gravame, qualora sia la maggioranza complessiva dei voti, sia la maggioranza dei voti espressi in ciascuno dei due Comuni risultati a favore della fusione**. Il procedimento legislativo si interromperebbe, invece, in via definitiva se i voti complessivi espressi fossero contrari alla fusione stessa.

Nell'ipotesi, invece, in cui i voti complessivi sul referendum fossero favorevoli alla fusione ma in uno dei due Comuni l'esito fosse sfavorevole, l'Assemblea legislativa potrebbe approvare la legge solo dopo aver preventivamente acquisito il parere del Consiglio del Comune in cui l'esito del referendum è stato contrario alla fusione. Il Consiglio comunale si esprimerebbe in tal caso entro 60 giorni decorrenti dalla ricezione della richiesta. I termini per la deliberazione definitiva sul progetto di legge si interrompono per il tempo necessario all'acquisizione del suddetto parere o fino alla scadenza del 60° giorno (art. 12, comma 9-quinquies della l.r. 24/96, aggiunto dalla l.r. 15/2016). Il parere del Consiglio comunale va approvato con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in

⁴ Le proposte di fusione possono riguardare esclusivamente territori contigui di Comuni appartenenti alla stessa Provincia. Il progetto deve inoltre rispondere ad esigenze di organizzazione e gestione dei servizi e delle funzioni amministrative e individuare ambiti territoriali che, per ampiezza, entità demografica e attività produttive, consentano un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio (art. 3 l.r. 24/1996).

⁵ Non si considerano in questa sede i casi, pure previsti dalla legge regionale, in cui l'Assemblea legislativa è tenuta ad indire il referendum (si tratta di casi riferiti all'esercizio dell'iniziativa legislativa diretta da parte della popolazione interessata).

successive sedute da tenersi entro 30 giorni ed è approvata se ottiene per due volte il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri presenti⁶.

Indicativamente possiamo affermare che i tempi medi di conclusione dell'iter di fusione si quantificano in 6-8 mesi, a partire dalla presentazione dell'istanza di fusione da parte dei Comuni interessati e sino all'adozione della legge regionale di fusione. Alcuni passaggi previsti dalla procedura referendaria, legati agli esiti della consultazione stessa, possono però dilatare i tempi.

Sulla base di quanto detto, nella ipotesi in cui i Consigli comunali interessati deliberassero e trasmettessero alla Giunta regionale le proprie deliberazioni entro il mese di dicembre 2017, appare ragionevole immaginare queste ulteriori fasi:

- Entro febbraio 2018: redazione e approvazione in Giunta regionale di Progetto di legge per la fusione di Comuni;
- Entro marzo 2018: discussione in Assemblea Legislativa regionale del progetto di legge ed indizione del referendum consultivo;
- Giugno 2018: svolgimento del referendum consultivo.

Dopo il *referendum*, come già rilevato, la procedura può avere diverso esito e diversa velocità a seconda dei risultati complessivi e in ciascun Comune, secondo quanto disposto dalla l.r. 24/1996. Anche nell'ipotesi più complessa (necessaria acquisizione del parere del Comune nel quale siano prevalsi i voti contrari), il procedimento dovrebbe comunque concludersi entro 120 giorni.

In caso di approvazione della legge, pertanto, la legge stessa potrebbe disporre l'estinzione dei Comuni e la decadenza dei rispettivi organi il 31 dicembre 2018, in modo da consentire l'istituzione ufficiale del Nuovo Comune il 1° gennaio 2019 e l'insediamento dei nuovi organi a seguito della tornata elettorale amministrativa generale di primavera 2019.

Nella ipotesi in cui l'iniziativa comunale si avvisasse in una fase successiva, determinando l'indizione del referendum dopo il 1° aprile 2018, la consultazione degli elettori potrebbe avvenire solo dopo il 15 settembre 2018 ed è quindi da tale data che occorrerebbe eventualmente calcolare i 120 giorni, decorrenti dall'effettivo svolgimento del *referendum*, per l'eventuale approvazione definitiva della legge di fusione, con conseguente probabile slittamento al 2020 dell'avvio del Nuovo Comune e decadenza degli organi dei due Comuni (appena rieletti nella tornata amministrativa di aprile 2019) al 31/12/2019.

Il regime giuridico del Nuovo Comune: aspetti salienti

Organì

Qualora l'Assemblea legislativa regionale addivenga a deliberare la fusione, i Sindaci dei Comuni preesistenti decadono a far data dall'istituzione del Comune nuovo: subentra ad essi un **Commissario prefettizio**, nominato con decreto dal Prefetto territorialmente competente, investito del compito di guidare il nuovo Ente verso le elezioni amministrative più vicine. Il Commissario provvede ai numerosi adempimenti amministrativi necessari⁷ per l'attivazione del Comune Unico, in raccordo con gli uffici di supporto della Regione Emilia-Romagna. Il compenso del Commissario è a carico della Prefettura.

Sulla scorta dell'art. 1, comma 120 della l. 56/2014, il Commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un **comitato consultivo composto dai Sindaci dei Comuni estinti, senza che ciò possa comportare maggiori oneri per la finanza pubblica**. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso.

⁶ Art.12 comma 9-septies.

⁷ Quali, ad esempio, la voltura delle utenze, l'ottenimento del nuovo Codice Fiscale del Comune, la registrazione del Comune nei vari portali (CONSIP, MEPA, etc.). Per un elenco dettagliato di tali adempimenti (gratuiti per il nuovo Comune) si rinvia al sito della Regione Emilia-Romagna (<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/iter-per-la-fusione/post-fusione>).

Fino alla data di effettiva istituzione del nuovo Ente, i Sindaci dei Comuni in procinto di fondersi possono già compiere attività preparatorie per il buon avvio del Nuovo Comune, ad esempio approvando lo Statuto, la bozza di bilancio, le bozze di regolamenti.

Con lo svolgimento delle elezioni amministrative, i cittadini del Comune nuovo eleggeranno un Sindaco e un Consiglio unici; il Sindaco provvederà, in via ordinaria, alla nomina dei componenti della nuova Giunta. Circa la dimensione degli organi politici, **il Comune che sorgerebbe dall'eventuale fusione di Castenaso e di Granarolo dell'Emilia disporrebbe di un Consiglio comunale composto di 16 membri, escluso il Sindaco, e di una Giunta formata da 5 assessori, parimenti escluso il Sindaco** (art. 2, commi 184 e 185, legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, comma 1, d.l. 2/2010, convertito in l. 42/2010).

Ai sensi dell'art. 1, comma 122 della legge 56/2014, e in conformità all'articolo 141, comma 5, del d.lgs. 267/2000, i **consiglieri comunali cessati** per effetto dell'estinzione dei Comuni d'origine continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo Comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

Tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori (ancora art. 1, comma 122, l. 56/2014).

Salvo diversa disposizione della legge regionale di fusione, gli **organi di revisione contabile** decadono alla data di istituzione del nuovo Comune. Sino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo Comune, le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica nel Comune con maggior numero di abitanti (art. 1, comma 124, lett. *b*), l. 56/2014).

Statuto e altri atti normativi

Come prevede l'art. 15, comma 2 del d.lgs. 267/2000 (d'ora in avanti "TUEL"), i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali **possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte dei Consigli comunali coinvolti, definire lo Statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo Comune** e che rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo Comune istituito.

In assenza di uno Statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello Statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Nuovo Comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello Statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti, ossia, nel caso in esame, del Comune di Castenaso (art. 1, comma 124, lett. *c*), l. 56/2014).

Tra i **contenuti obbligatori dello Statuto** del Nuovo Comune vi è la previsione di **adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi** a favore delle comunità dei Comuni oggetto della fusione (art. 15, comma 2 TUEL). Tra i **contenuti facoltativi**, invece, si trova l'**istituzione di municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse (art. 16, comma 1 TUEL) ovvero la determinazione di «**forme particolari di collegamento**» tra il Nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni oggetto della fusione (art. 1, comma 116, l. 56/2014). Sulle forme di partecipazione nel Comune istituito per fusione, comunque, si tornerà nel paragrafo a ciò specificamente dedicato (v. *infra*).

Salvo diversa disposizione della legge regionale di fusione, **tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei Comuni oggetto della fusione** – vigenti alla data di estinzione dei Comuni – restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei Comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune (art. 1, comma 124, lett. *a*), l. 56/2014).

Personale

Il personale dei preesistenti Comuni è trasferito al Comune nuovo ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile (“Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d’azienda”) e nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”).

Le risorse destinate, nell’anno di estinzione del Comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale dei Comuni oggetto di fusione, di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, confluiscono, per l’intero importo, a decorrere dall’anno di istituzione del Nuovo Comune, in un unico fondo del Nuovo Comune avente medesima destinazione (art. 1, comma 123, legge 56/2014).

Per quanto concerne le facoltà assunzionali, si rinvia al paragrafo sulle misure statali di incentivazione indiretta (v. *infra*).

Forme di rappresentanze e partecipazione delle comunità di origine

Come si diceva nel paragrafo intitolato allo Statuto e agli altri atti normativi, è imprescindibile la previsione, nel Nuovo Comune, di «**adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi** a favore delle comunità dei Comuni oggetto della fusione» (art. 15, comma 2 TUEL).

Queste modalità **possono** concretizzarsi nell’istituzione di municipi, ai sensi dell’art. 16 TUEL. In tal caso, lo Statuto e il regolamento disciplinano l’organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Agli amministratori dei municipi si applicano le norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione.

Diversamente, lo Statuto può prevedere «forme particolari di collegamento» tra il Nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni oggetto della fusione (art. 1, comma 116, l. 56/2014): tali forme, pur nell’inusitata formulazione prescelta dal legislatore, non sembrano presentare una vocazione gestionale, né necessariamente essere strutturate in organi o uffici, e non sembrano certo assurgere, a differenza dei Municipi, al rango di vere e proprie articolazioni territoriali inframunicipali.

Disposizioni varie

Tra le altre disposizioni previste dall’articolo 1 della l. 56/2014, si segnalano anche quelle inserite ai commi 127 e 129:

- dalla data di istituzione del nuovo Comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l’indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei Comuni estinti.
- Nel nuovo Comune istituito mediante fusione possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti.

Le misure statali di incentivazione diretta: il contributo straordinario decennale

Ai sensi dell’art. 15, comma 3 del d.lgs. 267/2001, al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi **contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono**.

Si deve, in particolare, all’art. 20, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) la previsione di un contributo straordinario decennale a favore dei Comuni

istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi, così come la previsione dell'esenzione per tre annualità dal patto di stabilità interno per tutti i Comuni nati da fusione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'anno successivo all'istituzione. Tale contributo, che a decorrere dal 2013 e fino al 2015 era commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni stessi (sia pure nel limite degli stanziamenti finanziari disponibili) e che veniva contenuto entro il tetto di 1,5 milioni di euro dal d.l. 90/2014, **viene elevato**, dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 18, lett. a) e dalla legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 447), **al 40% dell'ammontare dei suddetti trasferimenti a decorrere dall'anno 2016 e ulteriormente al 50% a decorrere dall'anno 2017**. Il limite massimo di 1,5 milioni è stato innalzato a 2 milioni di euro per ciascuna fusione.

Da ultimo, l'art. 21, comma 1 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 ha incrementato di 1 milione di euro, per ciascuno degli anni 2017 e 2018, il contributo straordinario a favore dei Comuni risultanti dalle fusioni.

La legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 446), inoltre, ha reso permanente la destinazione di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà comunale in favore delle Unioni e delle fusioni di Comuni, già prevista per il triennio 2014-2016 nell'importo complessivo di 60 milioni. Anche per gli esercizi successivi al 2016, la norma dispone la destinazione di 30 milioni di euro ad incremento del contributo spettante alle Unioni e di 30 milioni di euro ai Comuni istituiti a seguito di fusione *ex art. 20 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95*.

La stessa legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 449) ha stabilito che il Fondo di solidarietà comunale, per gli anni dal 2018 al 2021, è ripartito, nel limite massimo di 25 milioni di euro annui, tra i Comuni che presentano, successivamente all'attuazione del correttivo di cui al comma 450, una variazione negativa della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per effetto dell'applicazione dei criteri perequativi di cui alla lettera c), in misura proporzionale e nel limite massimo della variazione stessa, e, **a decorrere dall'anno 2022**, è destinato, nella misura di 25 milioni di euro annui, ad incremento del contributo straordinario ai Comuni che danno luogo a fusione. Ciò per evidenziare il preciso intendimento del legislatore di proseguire nella politica di incentivazione delle fusioni.

Ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis del d.l. 95/2012, **le concrete modalità di riparto del contributo straordinario sono disciplinate con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno**, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con la precisazione che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei Comuni originari. L'ultimo decreto ministeriale di attuazione della disposizione citata è il **d.m. 27 giugno 2017**. In base ad esso:

- dall'anno 2017, ai Comuni sorti da fusione spetta, per un periodo massimo di dieci anni, un contributo straordinario commisurato al 50% dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, ed in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 2 milioni di euro (art. 2, comma 1);
- la quantificazione del contributo annuale, che deriva dai fondi erariali stanziati e dal numero degli enti che ogni anno ne hanno diritto, sarà assicurata nel limite massimo di tali fondi. Qualora le richieste di contributo erariale determinato nelle modalità normative richiamate risultino superiori al fondo stanziato, nella determinazione del trasferimento erariale viene data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità, assegnando un coefficiente di maggiorazione del 4% per le fusioni con anzianità di contributo di un anno, incrementato del 4% per ogni anno di anzianità. Diversamente, nel caso che le richieste di contributo erariale risultino inferiori al fondo stanziato, le disponibilità eccedenti sono ripartite a favore degli stessi enti, in base alla popolazione e al numero dei Comuni originari (art. 2, comma 2);
- ai fini dell'attribuzione del contributo, spetta alle Regioni inviare al Ministero dell'Interno, entro e non oltre il mese successivo all'adozione del loro provvedimento, copia della legge regionale istitutiva della fusione (art. 3, comma 1);
- per i provvedimenti pervenuti al Ministero dell'Interno il contributo erariale decennale è attribuito: nel medesimo anno di presentazione della domanda, nel caso di richieste pervenute al Ministero dell'Interno nel mese di gennaio da fusioni costituite e decorrenti nello stesso anno della presentazione della medesima domanda; dall'anno successivo alla presentazione della domanda, nel caso di richieste pervenute al Ministero dell'Interno successivamente al mese di gennaio da fusioni costituite e decorrenti nello stesso anno della presentazione della medesima domanda; dall'anno di decorrenza della fusione, nel caso di richieste pervenute al Ministero dell'Interno in qualsiasi mese dell'anno da fusione costituita

nello stesso anno della presentazione della medesima domanda, ma decorrente dall'anno successivo o seguenti (art. 3, comma 2).

Il precedente d.m. 26 aprile 2016, dai contenuti in realtà perfettamente sovrapponibili, è stato di conseguenza soppresso.

In concreto, nel 2014 i contributi erogati alle sole fusioni sono stati pari a 9,4 milioni di euro. Nel 2015 la cifra è salita a 9,9 milioni, nel 2016 a 30 milioni. **Nel 2017, i contributi stanziati dal Ministero dell'interno ammontano a circa 38 milioni per tutti i Comuni fusi in Italia.** Come si può rilevare, quindi, lo Stato ha progressivamente aumentato e consolidato l'impegno finanziario a favore delle fusioni, garantendo continuità al finanziamento dei relativi fondi.

Le misure statali di incentivazione indiretta

Con riferimento alle misure previste nella legge 56/2014:

- art. 1, comma 134: i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione (insieme a quelli presentati dalle Unioni di Comuni) hanno la **priorità nell'accesso alle risorse** del primo Programma c.d. «6.000 campanili» (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013)⁸.
- art. 1, comma 119: i Comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare **i margini di indebitamento consentiti** dalle norme vincolistiche in materia **a uno o più dei Comuni originari e nei limiti degli stessi**, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente.
- art. 1, comma 128: il nuovo Comune **subentra nei benefici**, stabiliti dall'Unione europea o da leggi statali, di cui godevano **i Comuni estinti**, nonché nella **titolarità dei relativi beni mobili e immobili senza oneri fiscali**.

Inoltre, la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (art. 1, commi 709-734) ha abrogato le norme relative alla disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali e ha disposto il **vincolo del pareggio di bilancio** per gli enti locali e le Regioni. L'art. 1, comma 728 della l. 208/2015 dispone che le Regioni possano autorizzare gli enti locali del territorio a **peggiорare il saldo per permettere un aumento degli impegni di spesa in conto capitale purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale**. L'art. 1 comma 729 prevede inoltre che «gli spazi finanziari ceduti dalla Regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e dai **Comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011**».

La legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 492) ha previsto che l'ammontare dello spazio finanziario in deroga al pareggio di bilancio attribuito a ciascun ente locale entro il 15 febbraio di ciascun anno, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, tenga conto in via prioritaria degli investimenti finanziati con avanzo di amministrazione o mediante operazioni di indebitamento dei Comuni istituiti, nel quinquennio precedente all'anno di riferimento, a seguito dei processi di fusione previsti dalla legislazione vigente; per ciascun esercizio del triennio 2017-2019, sono considerati esclusivamente i Comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

⁸ Ai sensi dell'art. 18, comma 9, d.l. 69/2013, il primo Programma "6.000 Campanili" concerne «interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio». Ad oggi risultano tre stanziamenti da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (l'ultimo con d.m. 30 gennaio 2015), per un finanziamento totale di 250 milioni di euro.

Le disposizioni derogatorie e di maggior favore per i Comuni nati da fusione

Con riferimento alle misure previste nella legge 56/2014:

- art. 1, comma 132: i Comuni risultanti da fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione **non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo Comune** (non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa), **anche qualora non abbiano istituito municipi**. Il precedente comma 132⁹, assai meno incentivante, è stato sostituito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (pubblicata in G.U. Serie Generale n. 144 del 23 giugno 2017 - suppl. ordinario n. 31), di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50;
- art. 1, comma 133: i Comuni sorti da fusione hanno tre anni di tempo per adeguarsi alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione;
- art. 1, comma 118: ai Comuni interessati da fusione si estendono **tutte le norme favorevoli, siano esse di natura derogatoria, di incentivazione o di semplificazione, dettate a beneficio dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le Unioni**. L'estensione richiede come condizione che tutti i Comuni partecipanti alla fusione abbiano meno di 5.000 abitanti.

Inoltre, al di fuori delle previsioni della legge Delrio e con riguardo specificamente al personale:

- art. 1, comma 450, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), come modificato dalla l. 96/2017: ai Comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, **non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato**;
- art. 1, comma 229, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), non modificato: a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i Comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione (nonché le Unioni di Comuni) possono procedere ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente**¹⁰.

⁹ Che recitava: «I Comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune».

¹⁰ Si fa presente che, invece, per i Comuni non interessati da fusione, ai sensi dell'articolo 1, comma 228 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come modificato dalla l. 96/2017: «Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75% nei Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100%. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018».

Sulla base di questa disposizione, i singoli comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia, con una popolazione certo superiore a 1.000 abitanti, potranno – per gli anni 2017 e 2018 – assumere a tempo indeterminato una quota di personale non dirigenziale corrispondente ad una spesa pari al 75% di quella sostenuta per il personale cessato l'anno precedente. Tale facoltà è concessa solo qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Per il periodo successivo, la legge di bilancio 2017 (legge 232/2016) stabilisce, al comma 479 dell'art. 1:

Rimane ferma per tutti gli enti locali la possibilità di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014.

Le misure regionali di incentivazione diretta

Il contributo annuo ordinario corrisposto dalla Regione Emilia-Romagna ai nuovi Comuni nati da fusione ha una durata pari a **10 anni**.

Ai sensi dell'art. 18-bis, comma 1 della l.r. 24/1996 (introdotto dalla l.r. n. 13/2015), «la Regione incentiva prioritariamente le fusioni dei Comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includano almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Sono previste premialità per le fusioni con maggior popolazione e coinvolgenti un maggior numero di Comuni. (...) Ai fini del calcolo della popolazione si prendono a riferimento i dati demografici ISTAT al 31 dicembre del penultimo anno antecedente la legge di fusione».

È il Programma di riordino territoriale a specificare i criteri per la definizione dei contributi ordinari corrisposti alle fusioni e a stabilirne la durata, che non può comunque essere inferiore a dieci anni. Il programma di riordino territoriale può altresì prevedere e disciplinare contributi straordinari per spese di investimento, prevedendone la durata (art. 18-bis, commi 2 e 3).

Ai sensi del comma 1, allegato A alla **delibera di Giunta regionale n. 379 del 22 marzo 2016**, il contributo decennale corrisposto dalla Regione Emilia-Romagna è di importo costante nel tempo ed è quantificato dalla legge regionale di fusione nel rispetto degli stanziamenti di bilancio, in base ai criteri e con le modalità stabilite ai successivi commi.

Il contributo annuale si compone di due quote: la prima è calcolata in base al numero complessivo degli abitanti e la seconda in base all'estensione territoriale (comma 5).

Secondo la normativa emiliano-romagnola, la fusione di due Comuni con popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti, quale quella che si verificherebbe tra Castenaso e Granarolo dell'Emilia, è classificata come

«Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a decorrere dall'anno 2018, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473:
(...)

d) per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 90 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

I comuni, infatti, insieme alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle città metropolitane e alle province, sono chiamati a concorrere «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (comma 465 dello stesso art. 1, legge 232/2016).

In definitiva, i Comuni di Granarolo dell'Emilia e Castenaso, a decorrere dal 2018, potranno assumere una quota di personale corrispondente ad una spesa pari al 90% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, ma solo se:

- rispettano il saldo di cui al comma 466 [secondo cui «a decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»];

- il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente è inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

fusione prioritaria. Per tale categoria, il contributo spettante è di 7 euro per abitante e di 400 euro per km², fermo restando che il contributo complessivo annuale non può superare 1 milione di euro (commi 9 e 12). Per il calcolo del contributo regionale, sommato a quello statale, che spetterebbe al nuovo Comune, però, si rinvia al corpo dello studio (v. infra, Analisi dei Bilanci).

I contributi annuali a sostegno delle fusioni sono concessi d'ufficio al Comune di nuova istituzione (comma 15); è necessario, tuttavia, che il nuovo ente, 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, trasmetta tramite posta elettronica certificata, al Servizio Affari istituzionali e delle Autonomie locali, una relazione illustrativa, a firma del legale rappresentante, attestante l'utilizzo dei contributi erogati dalla Regione (comma 16).

Le misure regionali di incentivazione indiretta

Il già citato art. 18-bis della l.r. 24/1996 afferma che, ferme restando le diverse previsioni e priorità contenute nelle programmazioni approvate dalla Commissione europea, i programmi e provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali devono garantire priorità ai Comuni derivanti da fusione nei dieci anni successivi alla loro costituzione (comma 4).

Il rapporto tra Unioni e fusioni di Comuni

Nella fase attuale, le Unioni e le fusioni costituiscono una concreta opportunità di innovazione per i Comuni. Sia dal punto di vista legislativo che organizzativo, l'Unione e la fusione rappresentano per i Comuni soluzioni del tutto complementari di riordino dei propri assetti istituzionali, amministrativi e finanziari. Un riordino che si presenta come fondamentale soprattutto in una congiuntura difficile per gli enti locali come quella presente.

Nella legislazione vigente, si è ormai completamente ribaltato il rapporto tra Unioni e fusioni tipico della prospettiva classica – derivante dalla l. 142/1990 – dell'Unione come soluzione necessitata e prodromica alla fusione. Non si richiede più quel tasso di integrazione tra i Comuni membri tale da condurre, nel lungo periodo, alla costituzione di un unico Comune in luogo della struttura associativa.

Al contrario, il concetto di Unione si è ormai evoluto nel senso di luogo stabile e duraturo di aggregazione e cooperazione intercomunale, che può anche stimolare fusioni volontarie al proprio interno, ma senza che esse si trasformino in una vicenda disaggregativa o estintiva del patto associativo.

È esattamente in ragione di ciò che tanto il legislatore statale quanto quello regionale hanno predisposto una disciplina che punta esattamente alla proficua convivenza tra il fenomeno cooperativo e i processi di fusione.

Per quanto riguarda la legislazione nazionale, con la l. 56/2014, l'Unione di Comuni, da un lato, ambisce ad essere la sede istituzionale di sintesi degli interessi degli enti di base; la soluzione strutturata ed organica, duratura e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative comunali. Dall'altro, essa diviene il volano per fusioni di Comuni al proprio interno, ma ciò purché la creazione di nuovi Comuni non pregiudichi lo sviluppo del legame associativo.

Il che, del resto, risulta coerente anche con il disegno territoriale complessivamente emergente dalla l. 56/2014.

Nell'ottica di una *governance* territoriale integrata a livello sub-regionale, che ha posto al centro delle relazioni politiche e istituzionali locali i Comuni, le Unioni dovrebbero porsi come un interlocutore stabile e affidabile, soprattutto nelle dinamiche rappresentative (degli interessi dei Comuni membri) con gli altri livelli di governo (innanzitutto, Province e Città metropolitane, ma, in prospettiva, anche con le Regioni, specialmente qualora siano istituiti organi di raccordo bilaterali, come nel caso del Comitato dei Presidenti delle Unioni dell'Emilia-Romagna).

Le fusioni all'interno delle Unioni divengono insomma, sotto questa prospettiva, non tanto - o comunque non solo - uno strumento di riorganizzazione amministrativa, ma un'opportunità ed una soluzione congrua per un riassetto degli equilibri politici locali.

Le fusioni, allora, devono essere colte come un rafforzamento del legame associativo, per una migliore e più agevole *governance* delle relazioni tra i Comuni dell'Unione e come possibilità di un accrescimento dimensionale dell'Unione stessa tramite la nuova adesione da parte dei Comuni limitrofi. Al tempo stesso, le Unioni potrebbero rappresentare, per i nuovi Comuni, una garanzia di continuità amministrativa nella gestione delle funzioni e dei servizi, soprattutto nella prima fase di avvio della nuova macchina amministrativa, in una coesistenza quanto più possibile proficua tra i processi di cooperazione intercomunale e quelli di fusione.

Unioni e fusioni nella legislazione regionale dell'Emilia-Romagna

Per quanto riguarda la legislazione regionale, la Regione Emilia-Romagna ha predisposto un consistente *corpus* normativo di disciplina delle Unioni di Comuni e dei criteri di erogazione degli incentivi alla gestione associata delle funzioni amministrative.

A questo proposito si segnalano:

- legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21, recante "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" ed in particolare gli artt. 22 e segg. che disciplinano l'incentivazione delle Unioni e delle gestioni associate di funzioni comunali;
- legge regionale 30 luglio 2015, n. 13 recante "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni"
- legge regionale 29 luglio 2016, n. 15 recante "Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di Comuni"
- DGR n. 1048/2015 avente ad oggetto: "Approvazione del programma di riordino territoriale annualità 2015-2017 (l.r. n. 21/2012)" (di seguito PRT)
- DGR n. 276/2016 avente ad oggetto "Modificazioni e integrazioni al programma di riordino territoriale 2015-2017 (l.r. 21/2012)".

Si tratta di disposizioni da tenere certamente a mente nella prospettiva della fusione, e su di esse pertanto si ritornerà anche nel prosieguo del presente Studio.

Di seguito quindi ci limiteremo ad un quadro illustrativo che, riferito alle disposizioni in materia di Unioni di Comuni di maggiore interesse nell'ottica della fusione, tenga conto soprattutto delle principali novità intervenute nel corso degli anni 2016-2017.

In particolare, preme in questa sede soffermare l'attenzione sui presupposti che la Regione Emilia-Romagna ha determinato ai fini dell'accesso ai contributi, previsti attualmente dal Programma di riordino territoriale 2015/2017.

Preme qui peraltro segnalare che con DGR n. 502 del 20/04/2017, la Regione Emilia-Romagna ha prorogato il termine del 30 aprile 2017 per la presentazione delle domande di contributo per l'anno in corso, demandando la definizione puntuale del nuovo termine, comunque non posteriore al 30 settembre, alla successiva deliberazione di modifica del PRT per il 2017. È comunque già in previsione l'elaborazione del PRT 2018/2020, adeguato alle nuove previsioni della l.r. 15/2016.

Degno di nota è dunque anzitutto l'art. 24 della l.r. n. 21/2012. Tale norma generale ammette infatti al finanziamento le sole Unioni i cui Comuni, *a prescindere dal numero degli abitanti*, abbiano conferito all'ente associativo un nucleo minimo di funzioni amministrative indicate espressamente dall'articolo 7, comma 3, primo periodo della medesima legge¹¹.

I Comuni sono pertanto tenuti a gestire in forma associata, nell'ambito dell'Unione, anzitutto i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione, come definiti dall'articolo 14, comma 28, ultimo periodo, del d.l. n. 78/2010 (conv. in l. n. 122/2010), cui devono aggiungersi almeno tre tra le seguenti sette funzioni¹²:

1. pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
2. attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
3. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
4. polizia municipale e polizia amministrativa locale;
5. funzioni di gestione del personale;
6. funzioni di gestione dei tributi
7. sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP).

Il successivo comma 4 dell'art 24, l.r. 21/2012 riproduce poi quanto espressamente previsto dalla legislazione nazionale a proposito del c.d. principio di integralità nel trasferimento delle funzioni comunali all'Unione (v. art. 14, comma 29 d.l. n. 78/2010)¹³.

La disciplina regionale, in particolare, fa espresso divieto ai Comuni di svolgere attività e compiti che siano riferibili all'ambito funzionale della gestione associata, sia con riferimento alle funzioni fondamentali che per le ulteriori funzioni comunali eventualmente trasferite all'Unione.

Con preciso riferimento alle *funzioni ulteriori*, vale qui segnalare che il PRT vigente prevede, accanto ai contributi fissi o *una tantum*¹⁴, l'assegnazione di contributi aggiuntivi a favore delle Unioni cui vengono conferite tali funzioni¹⁵. Si tratta, in particolare, di: centrale unica di committenza (appalti e principali acquisti); servizi finanziari; gestione delle funzioni in materia sismica; gestione dei lavori pubblici (progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere pubbliche); controllo di gestione; funzioni di istruzione pubblica (materna, assistenza scolastica, trasporto, refezioni e altri servizi, asili nido della funzione settore sociale). Inoltre, per ciò che concerne la Centrale Unica di Committenza, i servizi finanziari ed il controllo di gestione (tabella C), il PRT riconosce una quota fissa di finanziamento rispettivamente pari a 70.000€, 40.000€ e 30.000€, purché la gestione associata avvenga a livello dell'intera unione e non anche nei sub-ambiti.

Ma è sui **nuovi commi 4bis e 4ter dell'art. 24 della l.r. 21/2012**, introdotti dalla l.r. 15/2016, che occorre qui soffermare l'attenzione.

Il comma 4bis dispone che «le Unioni ricomprensenti Comuni che abbiano formalmente avviato percorsi di fusione ai sensi della legge regionale n. 24 del 1996 o che ricomprensano Comuni istituiti a seguito di fusione possono beneficiare dei finanziamenti del programma di riordino territoriale per le gestioni associate ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 7, comma 3, primo periodo, indispensabili per l'accesso ai contributi, anche qualora i suddetti Comuni non partecipino a tali ulteriori gestioni associate. Tali disposizioni si applicano dalla data di presentazione dell'istanza di fusione fino alla conclusione del relativo procedimento legislativo e, in caso di definitiva approvazione della legge regionale di fusione, prosegue per tutto l'anno successivo alla prima elezione degli organi del nuovo Comune».

¹¹ Vd. anche § 2 del PRT 2015-2017.

¹² Le prime quattro funzioni corrispondono alle funzioni fondamentali previste dall'articolo 14, comma 27, lettere d), e), g) ed i) del d.l. n. 78/2010, e in relazione alle quali vige l'obbligo di gestione associata per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (v. art. 7, comma 3, primo periodo, l.r. 21/2012).

¹³ Ai sensi del quale: «i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.»

¹⁴ Si tratta di contributi previsti per le Unioni il cui perimetro sia coincidente con l'ambito territoriale ottimale; per le Unioni che abbiano avuto un ampliamento nel numero dei Comuni membri; e, infine, per le Unioni che, dopo il 2016, abbiano ricevuto due o più nuove funzioni dopo il 2016.

¹⁵ Vd. tabelle B e C del PRT.

Inoltre, il successivo comma 4 ter dispone che «Il Programma di riordino territoriale può altresì prevedere che siano finanziate le gestioni associate ulteriori rispetto a quelle obbligatorie di cui all'articolo 7, comma 3, primo periodo, anche qualora il Comune derivato da una fusione vi partecipi conferendo le relative funzioni gradualmente, entro il primo mandato dalla sua istituzione».

Come è evidente, la precisa intenzione del legislatore regionale è quella di evitare che i procedimenti di fusione e di creazione di nuovi Comuni all'interno delle Unioni possano pregiudicare non solo il vincolo associativo ma anche lo stesso buon andamento della gestione associata, indispensabile per l'accesso ai finanziamenti regionali (ed in particolare per quelli previsti per le *funzioni ulteriori*, *v. supra*). Fermo dunque il nucleo minimo di funzioni che i Comuni devono aver già conferito all'Unione – quello definito dall'art. 7, comma 3 primo periodo –, per ciò che concerne il trasferimento delle *funzioni ulteriori* la creazione di un nuovo Comune non deve compromettere l'accesso ai finanziamenti da parte dell'Unione medesima.

In questo senso, dunque, ai sensi del comma 4bis, i Comuni che si stanno avviando alla fusione possono disporre di un significativo periodo di tempo per disporre tali trasferimenti. Un arco temporale che va, esattamente, dal momento della presentazione dell'istanza di fusione sino, in caso di definitiva approvazione della legge regionale di fusione, al primo anno successivo alla prima elezione degli organi del nuovo Comune.

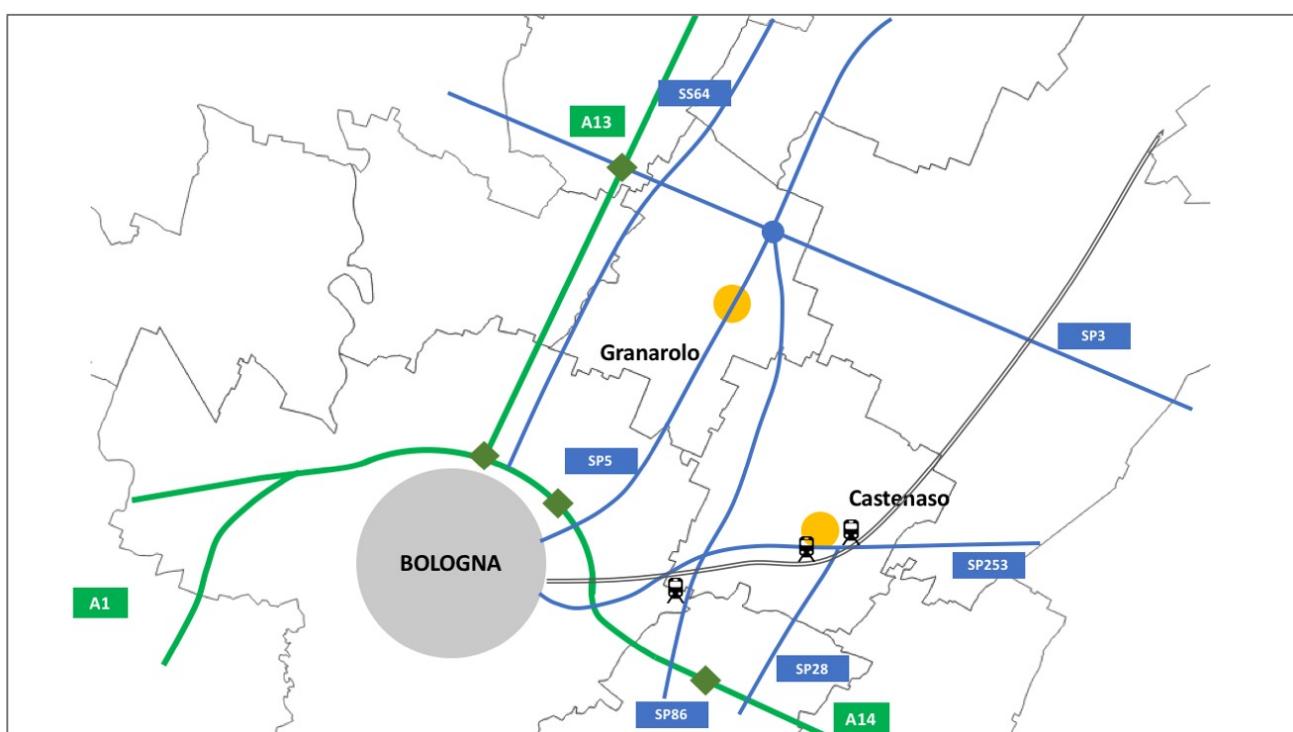
La previsione di favore per le fusioni peraltro è ulteriormente rafforzata nel nuovo comma 4ter, che rende effettivamente praticabile un trasferimento graduale delle *funzioni ulteriori* da parte del Nuovo Comune. In questo senso, la disposizione – come si legge – rimezza al PRT la possibilità di finanziare comunque quelle Unioni in cui i Comuni derivanti da fusione trasferiscono tali funzioni entro un periodo temporale ancora più vasto rispetto al precedente e coincidente con la scadenza del primo mandato dalla sua istituzione. Come si nota, si tratta di due disposizioni che evidenziano esattamente quel **favor del legislatore regionale per la coesistenza tra i processi di cooperazione intercomunale e di fusione**, cui poc'anzi si accennava.

I Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia

Il territorio

I Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia si estendono per 70,1 kmq all'interno dell'area est della Città Metropolitana di Bologna: entrambi i territori comunali si presentano prevalentemente pianeggianti, con un'altitudine che difficilmente supera i 50 metri s.l.m. e presentano una simile conformazione anche dal punto della geografia antropica. Il Comune di Castenaso è attraversato dal torrente Idice.

Sia a Castenaso che a Granarolo dell'Emilia sono presenti un capoluogo centrale in cui risiede più del 50% della popolazione, una frazione "principale" (con un numero di abitanti che va dai 2.300 ai 2.600) e tre frazioni più piccole.



Il territorio si trova in stretta prossimità (10-15 minuti) delle principali arterie autostradali dell'Area metropolitana bolognese (A13 e A14). A Sud il territorio è attraversato dalla SP253, mentre a ovest, parallelamente all'A13, si rileva il passaggio dell'SS64.

Sulla direzionale sud-nord, i due territori comunali sono collegati dal passaggio della Lungosavena (SP86).

Per quanto concerne il collegamento con gli altri centri urbani e con i nodi stradali principali, essi sono garantiti dal passaggio di alcune strade provinciali (SP28 a sud, SP3 a nord). L'unico Comune che può vantare collegamenti ferroviari è Castenaso.

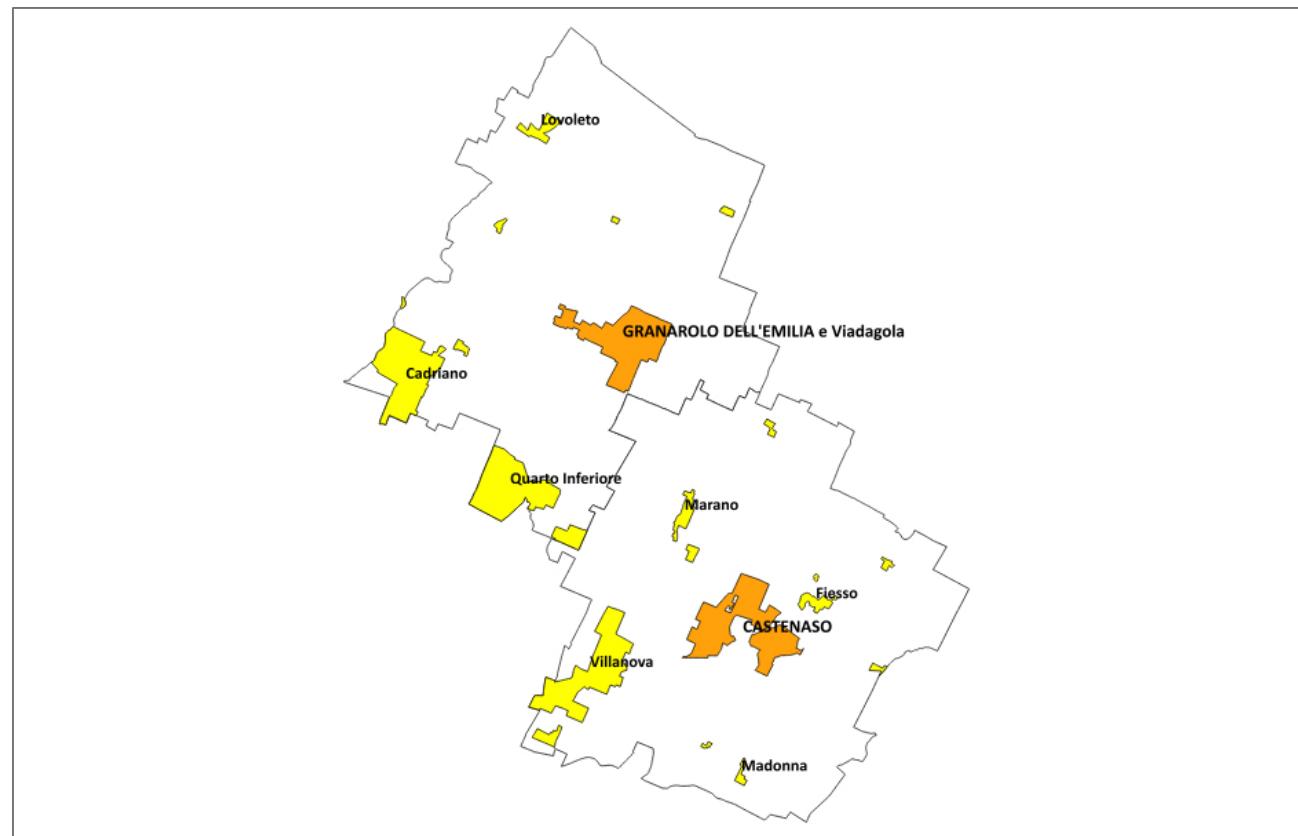
La tabella seguente sintetizza i principali dati sulla popolazione e il territorio dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia.

Comuni	Kmq	Popolazione al 01/01/2017	Densità
Castenaso	35,73	15.191	425,16
Granarolo dell'Emilia	34,37	11.972	348,33
Totale	70,10	27.163	387,49

Dati demografici aggiornati al 1° gennaio 2017. Fonte dati: Demolstat

Nella figura seguente sono considerati i territori comunali di Castenaso e Granarolo dell'Emilia e le loro frazioni.

I due Comuni presentano quasi la medesima estensione e una conformazione quasi speculare.



La distribuzione demografica della popolazione nei due capoluoghi e nelle frazioni evidenzia un'articolazione territoriale/demografica simile. Nella tabella seguente è riportato il dato relativo alla popolazione residente al 31.12.2016 nella varie frazioni presenti.

Comune di Castenaso

	Castenaso (capoluogo)	Villanova	Madonna	Marano	Fiesso	Totale
Popolazione residente al 31-12-2016	9.817	2.589	538	1.199	1.048	15.191

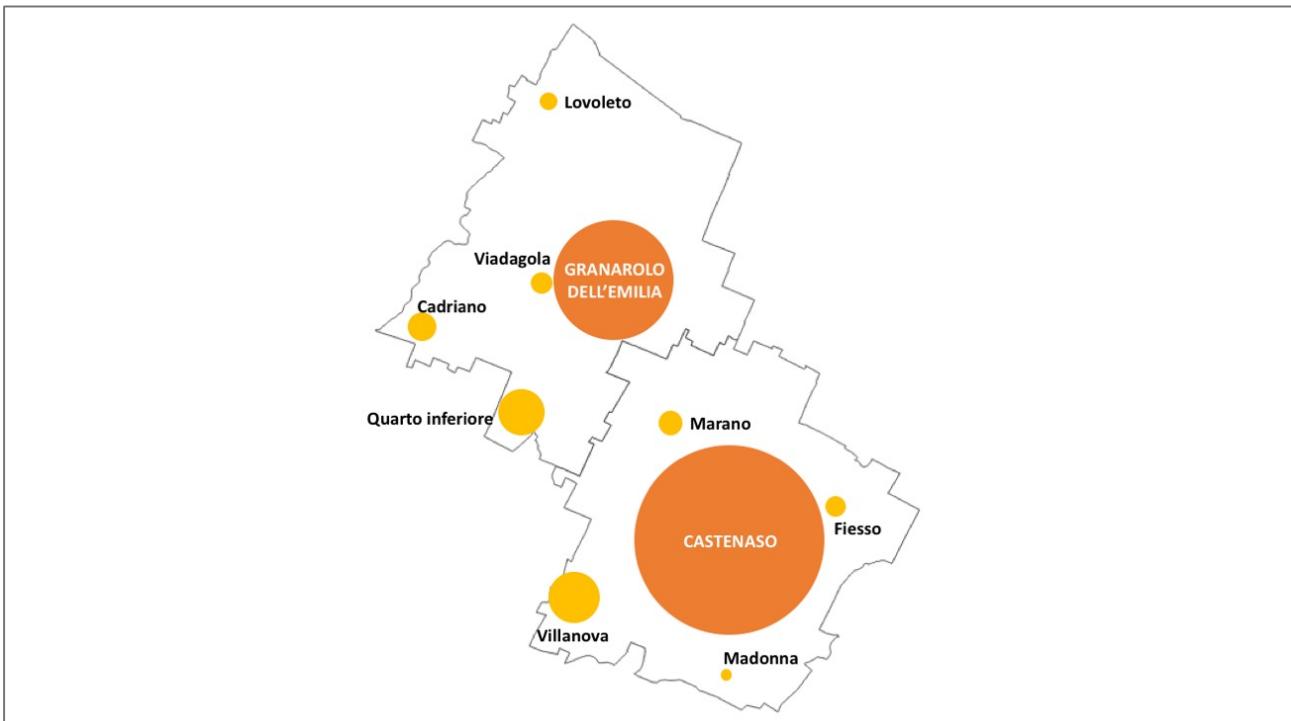
Dati forniti dagli uffici comunali di Castenaso

Comune di Granarolo dell'Emilia

	Granarolo (capoluogo)	Quarto Inferiore	Cadriano	Viadagola	Lovoleto	Totale
Popolazione residente al 31-12-2016	6.251	2.346	1.432	1.083	860	11.972

Dati forniti dagli uffici comunali di Granarolo dell'Emilia

Il Comune di Castenaso presenta un capoluogo centrale, sia per ciò riguarda i servizi che per la conformazione territoriale, nel quale risiede oltre il 60% della popolazione comunale. La frazione maggiore è Villanova, che rappresenta un importante distretto industriale per tutta l'area metropolitana bolognese, dove risiedono oltre 2.500 abitanti. Delle tre frazioni restanti, l'unica raggiungibile con i mezzi pubblici è Fiesso.



Il Comune di Granarolo dell'Emilia, allo stesso modo, è composto da un capoluogo che si presenta a est del territorio comunale, nel quale risiede circa il 52% della popolazione. La frazione più grande è Quarto Inferiore, con una popolazione che sfiora i 2.400 abitanti (20% circa della popolazione). Tutte le frazioni sono collegate al capoluogo da mezzi pubblici.

Dal punto di vista territoriale, le tabelle che seguono mostrano la distanza fra i capoluoghi dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia e le frazioni presenti sul territorio dei due Comuni (in km e tempi di percorrenza).

I capoluoghi dei due Comuni distano 7,5 km e il tempo di percorrenza è di circa 10 minuti.

Il territorio: distanze tra i centri abitati (km di distanza)

DISTANZE (km)	Castenaso	Villanova	Marano	Fiesso	Madonna	Viadagola	Quarto Inferiore	Lovoleto	Cadriano	Granarolo dell'Emilia
Castenaso		4,8	3,4	1,6	3,3	9,0	5,0	13,0	9,5	7,5
Villanova	4,8		4,5	6,0	6,0	10,0	5,5	14,0	9,5	8,5
Marano	3,4	4,5		5,0	6,5	7,5	3,5	11,0	7,0	5,0
Fiesso	1,6	6,0	5,0		3,5	11,0	7,0	15,0	11,0	9,0
Madonna	3,3	6,0	6,5	3,5		12,0	8,5	16,0	12,0	11,0
Viadagola	9,0	10,0	7,5	11,0	12,0		4,5	4,5	4,0	1,9
Quarto Inferiore	5,0	5,5	3,5	7,0	8,5	4,5		4,0	9,0	3,9
Lovoleto	13,0	14,0	11,0	15,0	16,0	4,5	9,0		6,0	6,0
Cadriano	9,5	9,5	7,0	11,0	12,0	4,0	4,0	6,0		6,1
Granarolo dell'Emilia	7,5	8,5	5,0	9,0	11,0	1,9	3,9	6,0	6,1	

Il territorio: distanze tra i centri abitati (minuti di percorrenza)

TEMPI (min)	Castenaso	Villanova	Marano	Fiesso	Madonna	Viadagola	Quarto Inferiore	Lovoleto	Cadriano	Granarolo dell'Emilia
Castenaso		8	5	3	5	12	8	16	15	10
Villanova	8		9	10	8	15	9	18	18	13
Marano	5	9		8	10	11	5	14	13	8
Fiesso	3	10	8		10	16	11	19	19	14
Madonna	5	8	10	10		17	12	20	20	15
Viadagola	12	15	11	16	17		6	6	5	4
Quarto Inferiore	8	9	5	11	12	6		11	7	6
Lovoleto	16	18	14	19	20	6	11		7	7
Cadriano	15	18	13	19	20	5	7	7		9
Granarolo dell'Emilia	10	13	8	14	15	4	6	7	9	

Fonte: elaborazione su dati forniti dal motore di ricerca ViaMichelin

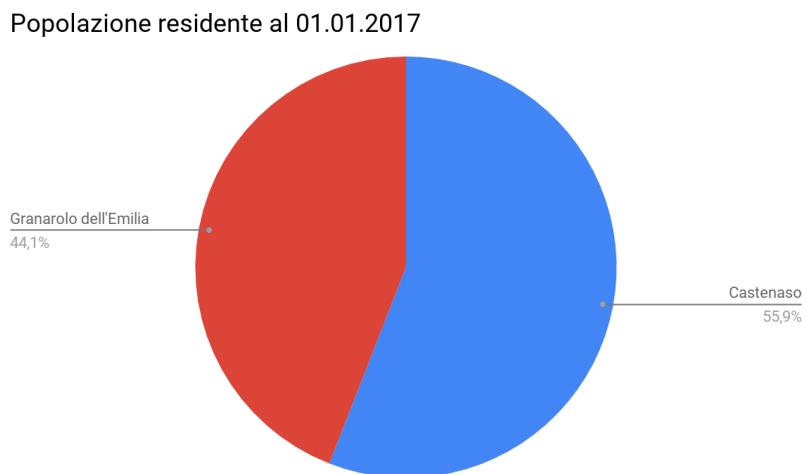
Le frazioni possono essere suddivise in due nuclei principali:

- *frazioni interne*: Marano (Castenaso) e Quarto Inferiore (Granarolo dell'Emilia), le quali si trovano quasi equidistanti dai due capoluoghi;

- ***sezioni esterne***: Villanova, Fiesso, Madonna (Castenaso), Viadagola, Lovoleto e Cadriano (Granarolo dell'Emilia), le quali si trovano su versanti opposti del territorio e notevolmente più vicine ai rispettivi capoluoghi di riferimento che a quello opposto.

La popolazione

La popolazione residente nei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia all'1 gennaio 2017 risultava rispettivamente di 15.191 e 11.972 abitanti. Nel confronto tra i due Comuni, Castenaso conta il 55,9% della popolazione complessiva rispetto al 44,1% di Granarolo dell'Emilia.



Fonte: elaborazione su dati ISTAT relativi al 01.01.2017

La popolazione residente nel corso degli ultimi cinque anni è costantemente aumentata (si rimanda al grafico e alla tabella seguenti).

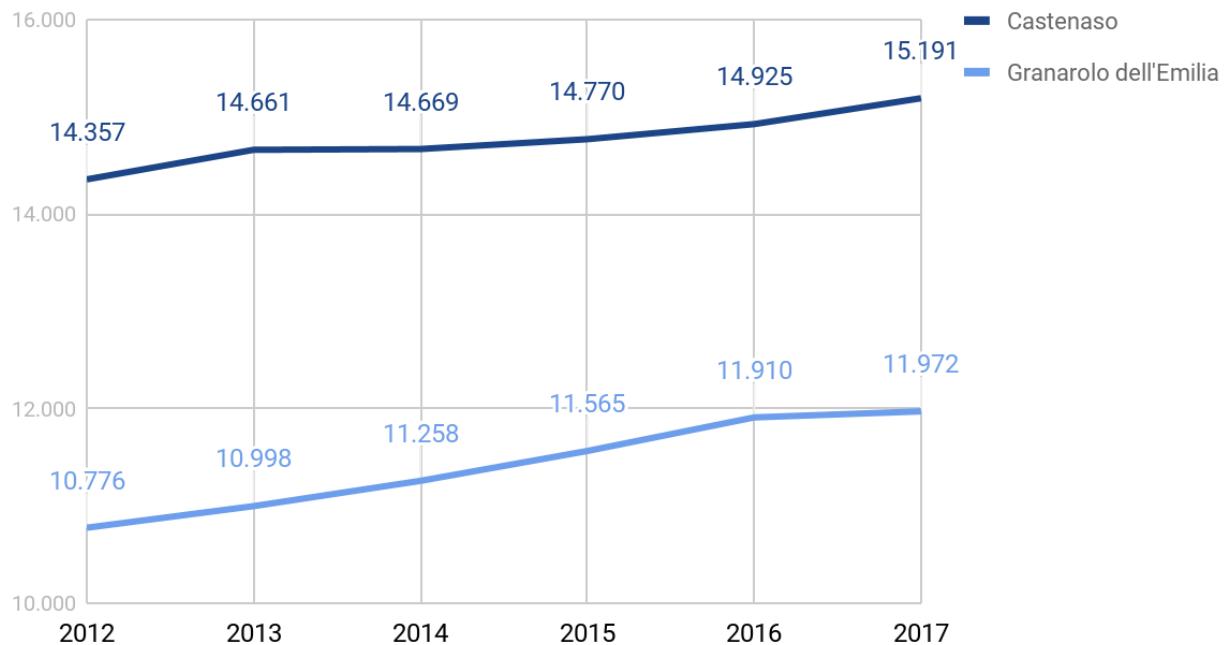
Il Comune di Castenaso ha registrato un aumento della popolazione nell'arco degli ultimi cinque anni di poco meno del 6%. Il trend di crescita demografica del Comune di Granarolo dell'Emilia è stato, invece, più accentuato, sia in termini assoluti che in termini relativi con un aumento della popolazione di circa l'11%.

Nella tabella e nel grafico sottostanti sono indicati i dati relativi alla popolazione in tutte le rilevazioni annuali ISTAT comprese tra il 2012 e il 2017. Ciò che è immediatamente rilevabile è la regolarità della crescita demografica del Comune di Granarolo dell'Emilia, se si considera come eccezione il rallentamento del trend nell'ultimo anno. Castenaso, al contrario, mostra un andamento per alcuni versi altalenante, con un sostanziale stallo nelle rilevazioni comprese tra il 2013 e il 2015.

Popolazione residente

Popolazione residente al 1 gennaio	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Aumento (2012-2017)
Castenaso	14.357	14.611	14.669	14.770	14.925	15.191	834
Granarolo dell'Emilia	10.776	10.998	11.258	11.565	11.910	11.972	1.196
Totale	25.133	25.609	25.927	26.335	26.835	27.163	2.030

Trend popolazione residente 2012-2017



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'analisi della popolazione residente per fasce d'età mette in luce la maggiore presenza relativa di giovani nel Comune di Granarolo dell'Emilia: la fascia 0-29 anni rappresenta, infatti, il 27,87% della popolazione di Granarolo dell'Emilia contro il 26,51% di Castenaso; ancor di più, appare rilevante la differenza interna alla fascia 30-54 anni che si aggira intorno al 4% (39,55% a Granarolo dell'Emilia e 35,47% a Castenaso). La più alta presenza di popolazione anziana a Castenaso è dovuta soprattutto al forte peso della fascia "65+ anni", che arriva al 24,67%, a differenza del 20,47% di Granarolo dell'Emilia.

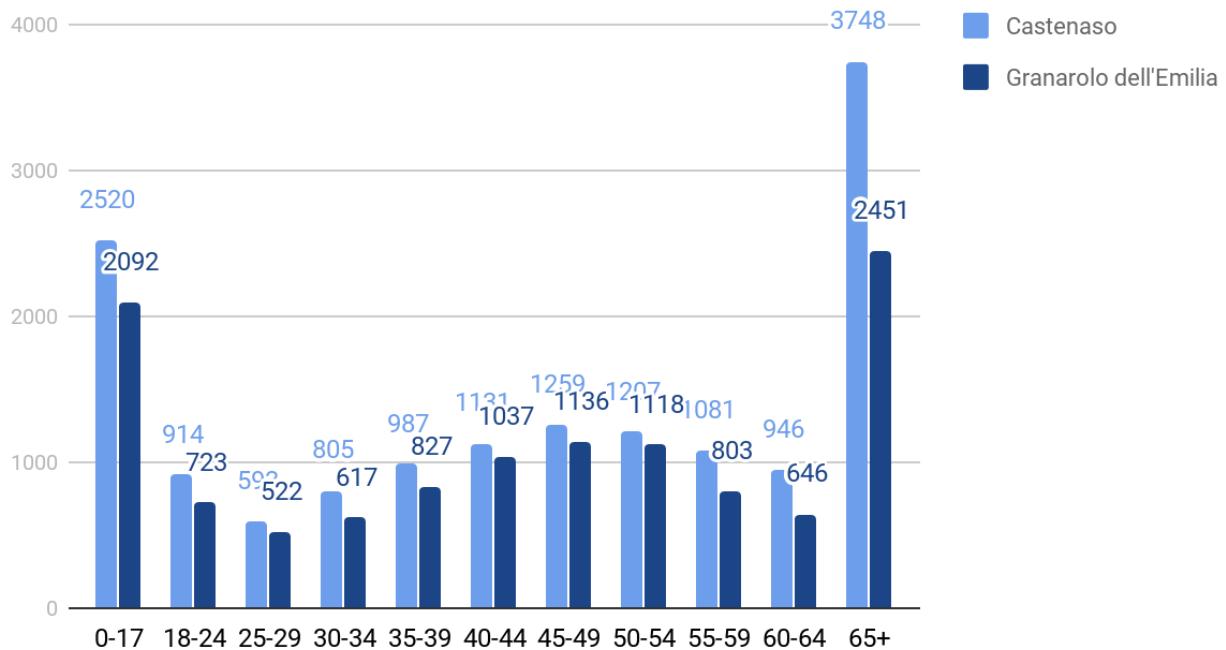
A livello generale, per quanto riguarda la composizione di genere, entrambi i Comuni presentano una leggera prevalenza di popolazione femminile: a Castenaso rappresenta il 52,08% del totale, mentre a Granarolo dell'Emilia la percentuale è del 50,92%.

Popolazione residente per fasce d'età

Castenaso				Granarolo dell'Emilia			
Fascia d'età	Maschi	Femmine	Totale	Fascia d'età	Maschi	Femmine	Totale
0-17	1.282	1.238	2.520	0-17	1.099	993	2.092
18-24	481	433	914	18-24	374	349	723
25-29	302	291	593	25-29	253	269	522
30-34	359	446	805	30-34	312	305	617
35-39	471	516	987	35-39	376	451	827
40-44	551	580	1.131	40-44	511	526	1.037
45-49	605	654	1.259	45-49	546	590	1.136
50-54	603	604	1.207	50-54	572	546	1.118
55-59	512	569	1.081	55-59	406	397	803
60-64	441	505	946	60-64	311	335	646
65+	1.672	2.076	3.748	65+	1.116	1.335	2.451
Totale	7.279	7.912	15.191	Totale	5.876	6.096	11.972

Fonte: elaborazione su dati Demolstat – anno di riferimento 1 gennaio 2017

Distribuzione della popolazione per fasce d'età



Le differenze nella distribuzione anagrafica della popolazione, già rilevate analiticamente, vengono sintetizzate dagli indici di dipendenza (si rimanda alla sottostante tabella). Gli indici di dipendenza della popolazione, rispetto alla popolazione anziana o giovanile, indicano rispettivamente il rapporto tra la popolazione anziana over 65 anni e la popolazione giovanile 0-14 anni, rispetto al totale della popolazione in età attiva compresa tra i 15-64 anni. Tali indici mostrano sensibilmente una maggiore dipendenza di Castenaso rispetto alla popolazione anziana, con un indice che raggiunge il 40%. La dipendenza rispetto alla popolazione giovanile risulta pressoché uguale con un dato del 23% in entrambi i Comuni.

Popolazione: indici di dipendenza

Indici di dipendenza al 01-01-2017		
Anziani	Castenaso	40%
	Granarolo dell'Emilia	32%
Giovani	Castenaso	23%
	Granarolo dell'Emilia	23%

Fonte: elaborazione su dati Demolstat – riferimento 1 gennaio 2017

Per ciò che concerne la presenza di popolazione straniera, si rileva una simile presenza in valore assoluto all'interno dei due Comuni. Dal punto di vista percentuale, l'incidenza è maggiore all'interno del Comune di Granarolo dell'Emilia. Dai dati Demolstat è, inoltre, possibile notare come, in entrambi i Comuni, la popolazione straniera si collochi all'interno della fascia under-60, con un picco di concentrazione nella fascia 25-40 anni e una discreta presenza di minori, soprattutto nella fascia 0-8 anni.

Popolazione: cittadini stranieri residenti

Cittadini stranieri residenti 2017		
Castenaso	Popolazione straniera	963
	Percentuale su totale	6%
Granarolo dell'Emilia	Popolazione straniera	938
	Percentuale su totale	8%

Fonte: elaborazione su dati Demolstat – 1 gennaio 2017

In ottica del processo di fusione dei due Comuni, sulla base dei dati demografici analizzati, è possibile sintetizzare quanto segue:

- la popolazione dei due Comuni, in generale, presenta una composizione di età e sesso alquanto omogenea. Le differenze già rilevate, seppur non eccessivamente pronunciate, riguardano la più avanzata età media della popolazione di Castenaso e il trend di crescita demografica più pronunciato nel comune di Granarolo dell'Emilia;
- la popolazione straniera si presenta in modo omogeneo nei due Comuni, sia per numero che per fasce d'età. Anche per quanto concerne la nazionalità della popolazione straniera residente, i Comuni presentano un profilo similare, con discrete presenze di cittadini di Romania, Albania, Ucraina, Repubblica Moldova, Marocco e Pakistan (la presenza di cittadini pakistani è notevolmente più elevata a Castenaso).

Il tessuto produttivo

Le tabelle che seguono riportano i principali dati relativi al tessuto produttivo ed economico dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia.

Numero di imprese

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Aggregato
Imprese attive	1.313	1.088	2.401
Abitanti per impresa	11,37	10,95	11,18
Unità locali attive	1.362	348	1.710
Variazione % imprese attive nell'ultimo anno	+0,01%	-0,02%	-
Variazione % imprese attive negli ultimi 5 anni	-0,04%	-0,04%	-0,04%
Addetti alle imprese (compresa agricoltura)	6.671	6.641	13.312
Addetti per impresa (compresa agricoltura)	5,08	6,1	5,54

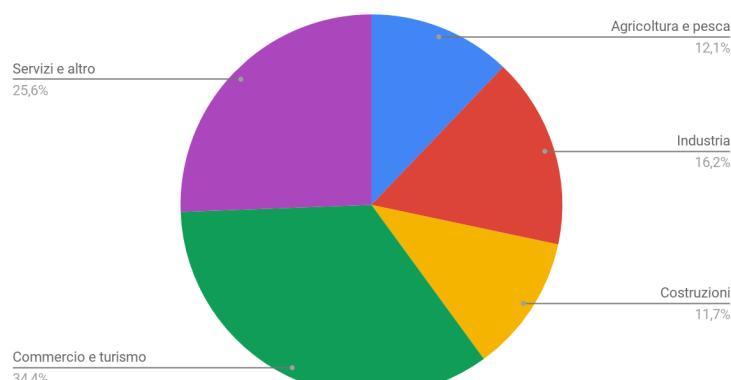
Fonte: Infocamere, Registro Imprese - Elaborazione: Ufficio Statistica Camera di Commercio di Bologna. 2015

I due Comuni, a livello numerico, presentano degli assetti abbastanza simili, soprattutto se rapportati al diverso numero di abitanti. Nel 2015, anno della rilevazione, si registrano 1.313 imprese attive nel territorio di Castenaso, contro le 1.088 di Granarolo dell'Emilia: il dato degli abitanti per impresa mostra, come già indicato, una sostanziale omogeneità. Si può invece notare un'evidente differenza per quanto riguarda il numero di unità locali attive: il dato di Castenaso, di gran lunga superiore a quello di Granarolo dell'Emilia, può essere spiegato con la presenza del polo industriale di Villanova. In termini occupazionali non si notano differenze macroscopiche, anche se va evidenziato come il rapporto addetti/abitanti sia più alto nel caso di Granarolo dell'Emilia (0,55 contro lo 0,44 di Castenaso).

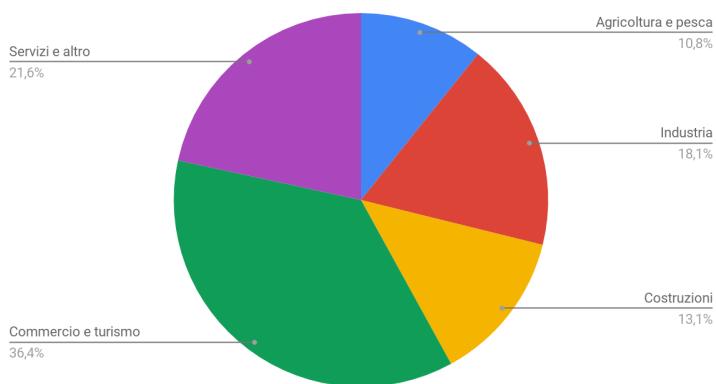
Per quanto riguarda il trend demografico delle imprese attive, si segnala un sostanziale stallo negli ultimi cinque anni.

La struttura delle imprese dei due Comuni è simile, ma va evidenziata una leggera differenza per quanto concerne il numero di addetti per impresa (6,1 di Granarolo dell'Emilia contro i 5,08 di Castenaso).

Tessuto produttivo - Comune di Castenaso



Tessuto produttivo - Comune di Granarolo dell'Emilia



Dal punto di vista dei macro-settori produttivi, i due Comuni presentano una struttura alquanto similare: gli scostamenti tra i diversi settori si aggirano fra l'1-2%: fa eccezione il settore dei servizi, che nel caso di Castenaso rappresenta il 26% delle imprese totali, mentre per Granarolo dell'Emilia il 22%.

Settori produttivi

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Aggregato
Agricoltura e pesca	159	117	276
Industria	213	197	410
Costruzioni	153	143	296
Commercio e turismo	452	396	848
Servizi e altro	336	235	571
Totale	1.313	1.088	2.401

Fonte: Infocamere, Registro Imprese - Elaborazione: Ufficio Statistica Camera di Commercio di Bologna. 2015

Infine, la tabella sottostante mostra le diverse tipologie giuridiche d'impresa: la presenza relativa di imprese individuali è quasi identica in entrambi i Comuni, rappresentando circa il 50% del totale delle imprese attive; l'analisi della presenza di società mostra, invece, degli scostamenti in entrambi i casi al 3% (per quanto riguarda le società di persone, 21% a Castenaso e 18% a Granarolo; al contrario, per le società di capitale, 30% a Granarolo e 27% a Castenaso). La presenza di consorzi, cooperative o di altre forme societarie è numericamente esigua su entrambi i territori comunali.

Tipologie di imprese

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Aggregato
Imprese individuali	658	539	1.197
Società di persone	274	201	475
Società di capitale	355	326	681
Consorzi	4	1	5
Cooperative	17	16	33
Altre forme	5	5	10
Totale	1.313	1.088	2.401

Fonte: Infocamere, Registro Imprese - Elaborazione: Ufficio Statistica Camera di Commercio di Bologna. 2015

In un'ottica di fusione dei due Comuni emerge che:

- l'assetto produttivo è simile e omogeneo all'interno dei due Comuni, in relazione sia al tipo di imprese sia al loro numero;
- entrambi i territori vedono da qualche anno una situazione di stallo "demografico", in gran parte dovuto agli effetti della crisi sul sistema economico nazionale e regionale. In confronto con i dati nazionali, è comunque positivo rilevare che negli ultimi cinque anni non si contano saldi negativi.

In sintesi: il territorio e il processo di fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia

- Per quanto riguarda la collocazione geografica della popolazione e l'alto numero di abitanti nelle frazioni, è fondamentale prevedere servizi di front office in entrambi i capoluoghi dei Comuni oggi esistenti; in alcuni casi la distanza tra capoluoghi e frazioni di Comuni diversi raggiunge, infatti, i 20 minuti di spostamento in macchina.
- I due territori sono molto simili per quanto riguarda il versante economico e produttivo. Questo dato è positivo in un'ottica di politiche uniche di incentivi allo sviluppo delle attività produttive.
- Le dinamiche demografiche messe in rilievo, pur mostrando alcune lievi differenze, non si presentano come ostacoli a politiche omogenee di sostegno alla persona e alla comunità più in generale.

Analisi dei bilanci

Premessa

L'analisi comparata dei dati di bilancio dei due Comuni si basa sulle principali variabili economiche e finanziarie degli enti. I dati sono stati raccolti e verificati con i Servizi Finanziari dei Comuni.

L'analisi ha l'obiettivo di definire le differenze ed omogeneità strutturali e tariffarie dei due Comuni, segnalando le criticità e gli eventuali punti di attenzione anche in ottica di fusione.

Si precisa che le analisi in prospettiva, corrente e future, sebbene basate su dati certi e validati, sono affette da un inevitabile grado di aleatorietà, legato principalmente alle frequenti modifiche della disciplina sul bilancio degli enti comunali e al sistema di tassazione locale e dei trasferimenti: il rapporto andrà dunque aggiornato nel caso il sistema normativo e finanziario locale e nazionale muti. La base di partenza nel caso preso in analisi è tendenzialmente omogenea.

Si segnala che, in ogni caso, la creazione di un nuovo Comune impone nel breve-medio periodo un'azione di armonizzazione completa dei regolamenti e delle tariffe in uso nei Comuni cessati. È utile ricordare che comunque la legge 56/2014 consente il mantenimento della differenziazione sul territorio di tariffe e tributi per un periodo massimo di cinque anni. Tale possibilità, legata fino ad oggi alla costituzione di municipi in luogo dei cessati Comuni, potrà essere concretizzata, in base al DL 50/2017, convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017 n. 96, a partire dalla data di entrata in vigore della medesima legge, anche senza l'istituzione dei municipi.

Più nello specifico, occorre inoltre tenere conto che l'articolo 2-ter. del d.l. 50/2017, aggiunto dalla legge di conversione n. 96/2017, ha stabilito (a modifica del comma 132 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56) che «i comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa».

Tale modifica normativa ha inteso pertanto attenuare il vincolo alla omogeneizzazione in una duplice modalità:

- da un lato, eliminando la preesistente condizione della istituzione necessaria di Municipi;
- dall'altro, allungando (almeno potenzialmente) il periodo transitorio di 5 anni, permettendo di non computare, nel quinquennio, gli esercizi finanziari nei quali sia in vigore un eventuale blocco della potestà dei comuni di aumentare i tributi o le addizionali.

L'ultimo capoverso, infatti, laddove si riferisce agli «esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa» richiama implicitamente le disposizioni che, negli ultimi anni, hanno, per l'appunto, sospeso tale potestà dei comuni (oltre che delle regioni). L'ultima di queste disposizioni è l'art. 1, comma 26 della legge n. 208/2015, così come risultante dalle modifiche operate dall'art. 1, comma 42 della legge 232/2016 e dal d.l. 244/2016, convertito nella legge 19/2017. La norma ha esteso anche al 2017 (come già previsto per il 2016) il blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali locali al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, vincolando i comuni a mantenere i livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015¹⁶.

¹⁶ E' bene evidenziare che, tra le esclusioni previste dalla legge all'ambito di applicazione di questo blocco – riferibili anche ai comuni di Granarolo e Castenaso –, figura la tassa sui rifiuti (TARI), istituita dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 639, della legge n. 147 del 2013) per finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (tale tassa quindi può essere soggetta a variazioni, anche in aumento); non rientrano nell'ambito del blocco neppure le tariffe di natura patrimoniale (tariffa puntuale, sostitutiva della TARI, di cui al comma 667 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013; canone alternativo alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche – TOSAP, ossia il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche COSAP). Per quanto riguarda il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP), seppure alternativo all'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni (ICP DPA), esso ha natura tributaria e quindi rientra nel blocco delle maggiorazioni.

Qualora quindi il Nuovo Comune intendesse operare una omogeneizzazione di tributi o addizionali di tributi in via anticipata rispetto al periodo transitorio di 5 anni concesso dalla legge (periodo che, come detto, potrebbe essere anche più ampio), dovrà comunque tener conto dell'eventuale reiterazione, anche per gli esercizi finanziari successivi al 2017, dei blocchi agli aumenti dei tributi e delle addizionali di tributi che si sono sopra indicati.

Resta inteso che, in ogni caso, è sempre possibile per il Comune fuso (anzi, questa dovrebbe essere l'ottica auspicabile) livellare le aliquote e le tariffe sul gradino più basso applicato dai Comuni ormai fusi, naturalmente ove possibile nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Come chiarito anche da diversi pronunciamenti in sede consultiva delle sezioni regionali della Corte dei Conti, la disposizione di cui al comma 26 deve essere letta nel senso che il blocco si applica a tutte le forme di variazione in aumento dei tributi a livello locale, sia che le stesse si configurino come incremento di aliquote di tributi già esistenti nel 2015 o abolizione di regimi agevolativi, sia che consistano nell'istituzione di nuovi prelievi tributari.

Nel recente parere n. 35/2016/par, per esempio, la Corte dei Conti ha affermato che la *ratio* del comma 26 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 è quella di mantenere invariato il livello complessivo di pressione tributaria, «attraverso un congelamento generalizzato dei tributi degli enti territoriali rispetto alle aliquote in vigore nel 2015, ottenuto rendendo inefficaci eventuali leggi regionali o deliberazioni degli enti locali, nella parte in cui prevedono variazioni in aumento». La Corte ha ritenuto quindi che la norma in esame debba essere necessariamente letta in via estensiva, ritenendo il blocco applicabile a tutte le forme di variazione in aumento dei tributi a livello locale, sia che le stesse si configurino come incremento di aliquote di tributi già esistenti nel 2015, sia che consistano nell'istituzione di nuove fonti impositive (di analogo tenore, già la deliberazione n. 74/pareri/2008 del 16 ottobre 2008 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti).

Inoltre, nella risoluzione del MEF n. 2/DF del 22 marzo 2016, *Sospensione dell'efficacia dell'aumento dei tributi e delle addizionali. Istituzione di un nuovo tributo o riduzione di agevolazioni esistenti*, il Ministero ha esteso tali considerazioni a tutte le manovre degli enti locali che producono l'effetto di restringere l'ambito applicativo di norme di favore, «come avviene ad esempio nel caso di eliminazione di fattispecie di agevolazione nonché in quello di variazione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef attraverso la riduzione o l'eliminazione della soglia di esenzione».

Entrate

Imposte e tasse

1. Addizionale comunale all'IRPEF

Si riporta di seguito la situazione delle aliquote per gli anni 2015-2016, che restano invariate nei singoli enti, espresse in percentuale.

Scaglioni	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Differenza Castenaso/Granarolo
0 – 15.000 euro	0,45	0,55	-0,10
15.001 – 28.000 euro	0,50	0,57	-0,07
28.001 – 55.000 euro	0,75	0,70	+0,05
55.001 – 75.000 euro	0,79	0,75	+0,04
oltre 75.000 euro	0,80	0,80	=

Come si evince dalla tabella comparativa, le singole aliquote non presentano differenze eccessive: le differenze sono contenute sotto il 10% (fatta eccezione per lo scaglione più basso) e dovranno essere, nel corso del tempo, armonizzate. Significativo è anche valutare il panorama delle esenzioni che i due Comuni hanno determinato a favore delle classi di popolazione redditualmente più deboli:

	fino a €
Castenaso	10.000,00
Granarolo dell'Emilia	15.000,00

L'addizionale IRPEF agisce sugli imponibili IRPEF, i cui dati relativi al 2015 (ultimi disponibili) sono i seguenti:

	2015
Castenaso	297.712.346 €
Granarolo dell'Emilia	224.730.123 €

Gli accertamenti indicati in bilancio dai singoli Comuni sono evidenziati nella seguente tabella:

Comuni	2015	2016
Castenaso	1.497.000 €	1.497.000 €
Granarolo dell'Emilia	1.033.940 €	1.073.886 €
Totale	2.530.940 €	2.570.886 €

Parametrati rispetto alla popolazione, i dati offrono questo risultato pro/capite:

Comuni	2016
Castenaso	98,55 €
Granarolo dell'Emilia	89,70 €

Come si può osservare, il Comune di Castenaso presenta accertamenti pro capite superiori di circa il 9% rispetto al dato di Granarolo dell'Emilia.

2. Imposta Municipale Unica

Sono elencate di seguito le principali aliquote IMU per i due Comuni, tenuto conto che la Legge di stabilità 2016 ha superato l'imposta sull'abitazione principale:

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Differenza Castenaso/Granar olo
Abitazione principale di categoria A1-A8-A9	6	6	/
Immobili produttivi D (escluso D10)	7,6	9	-1,4
Unità immobiliari locate a canone concordato	8,6	7,4	+1,2
Unità immobiliari concesse in comodato gratuito a genitori/figli	8,6	5	+3,6
Unità immobiliari locate a canone libero	10,6	10	+0,6
Tutte le altre categorie	7,6	9	-2,4

Per completezza si riporta di seguito la tabella delle detrazioni, sempre per quanto riguarda il 2017:

Castenaso	200 € (abitazioni A1/A8/A9)
Granarolo dell'Emilia	200 € (abitazioni A1/A8/A9)

Gli accertamenti di entrata relativi all'IMU ordinaria accertata e riscossa dai contribuenti sono i seguenti:

Comuni	2014	2015	2016
Castenaso	3.804.099,45 €	3.771.363,65 €	3.522.179,39 €
Granarolo dell'Emilia	2.097.399,37 €	2.432.383,79 €	2.692.290,47 €
Totale	5.901.498,82 €	6.203.747,44 €	6.214.469,86 €

Le differenze di gettito derivano principalmente dalle differenti aliquote applicate e dalla differente composizione percentuale delle tipologie di immobili presenti sul territorio comunale. Va tenuto conto inoltre dell'armonizzazione della contabilità e degli accertamenti fatti per gli anni precedenti, che hanno comportato alcune modifiche rispetto alle previsioni iniziali. Parametrati alla popolazione residente, gli accertamenti di entrata sono i seguenti:

Comuni	2014	2015	2016
Castenaso	257,56 €	252,69 €	231,86 €
Granarolo dell'Emilia	181,48 €	204,38 €	224,88 €

3. Imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni

I dati sono i seguenti:

Comuni	2016
Castenaso	238.956,07 €
Granarolo dell'Emilia	87.970,80 €

Totale	326.926,87 €
---------------	---------------------

4. Canone occupazione spazi ed aree pubbliche

Comuni	2015	2016
Castenaso	423.434,88 €	441.696,35 €
Granarolo dell'Emilia	59.415,52 €	62.896,93 €

La consistente differenza fra i due enti può trovare una giustificazione dall'assoggettamento a tributo da parte del Comune di Castenaso dei "passi carrai", che ha un valore di circa 300mila euro, e che non è presente a Granarolo dell'Emilia. Sarà fondamentale, nell'ambito della prevista armonizzazione delle tariffe e dei tributi a seguito dell'istituzione del nuovo Comune, procedere a una definizione in merito.

5. Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani - ordinaria

I due Comuni applicano la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, i cui introiti sono conteggiati nella tabella sottostante:

Comuni	2015	2016
Castenaso	2.318.163,59 €	2.214.702,76 €
Granarolo dell'Emilia	2.580.908,00 €	2.262.642,48 €
Totale	4.899.071,59 €	4.477.344,48 €

Per Granarolo dell'Emilia il dato relativo al 2015 include anche l'addizionale provinciale della tassa (quantificata in circa 120.000,00 euro), mentre dall'esercizio 2016 tale posta è stata prevista tra le partite di giro come indicato dalla normativa.

Trasferimenti

1. Trasferimenti statali

Con il d.lgs. 23/2010 a partire dal 2011 i trasferimenti sono stati "fiscalizzati" e progressivamente ridotti nell'ambito della c.d. **"spending review"**. I dati che seguono evidenziano differenze tra il 2015 e il 2016, collegate al superamento della TASI prima casa e IMU per alcune tipologie, compensate da risorse statali.

La voce principale tra i trasferimenti statali è costituita dal Fondo di Solidarietà.

Comuni	2015	2016
Castenaso	35.083,86 €	1.162.160,78 €
Granarolo dell'Emilia	815.398,93 €	1.215.432,86 €
Totale	850.482,79 €	2.377.593,64 €

Anche i trasferimenti dal Fondo Sviluppo Investimenti presentano alcune variabilità collegate al termine del periodo dei prestiti assistiti da contributi. Il 2016 presenta già un valore pari a zero a Castenaso e nel 2017 anche Granarolo dell'Emilia arriverà alla stessa situazione.

Comuni	2015	2016
Castenaso	3.569,69 €	0 €
Granarolo dell'Emilia	51.362,37 €	19.925,84 €
Totale	54.932,06 €	19.925,84 €

Infine, si segnalano le entrate connesse ad altri trasferimenti dallo Stato per l'anno 2016: ovviamente anche questa tipologia di entrate risente delle particolari contingenze che di anno in anno possono verificarsi nei singoli Comuni (es. accesso a fondi su edilizia scolastica, rimborsi consultazioni elettorali, etc.)

Comuni	2016
Castenaso	218.513,65 €
Granarolo dell'Emilia	226.434,21* €
Totale	444.947,86 €

**dal dato di Granarolo sono stati sottratti i contributi relativi al 2015*

Entrate extratributarie

1. Proventi dei servizi pubblici

Le entrate risentono in maniera diretta del numero di servizi gestiti dal Comune e dunque dalle scelte di internalizzazione/esternalizzazione operate dalle Amministrazioni comunali nel corso del tempo:

Comuni	2015	2016
Castenaso	1.801.790,78 €	1.779.374,99 €
Granarolo dell'Emilia	455.110,01 €	472.320,41 €
Totale	2.256.900,79 €	2.251.659,40 €

Per il Comune di Castenaso la voce comprende anche gli introiti della farmacia data in concessione (€ 52.534,48 nel 2015 e € 24.092,56 nel 2016).

2. Proventi dai beni (titolo 3° tipologia 1 – 02)

Vale lo stesso discorso fatto per i "proventi da servizi" (cfr. par. 3.1): la presenza di immobili determina situazioni diverse, derivanti da affitti e canoni versati. Il dato appare molto diversificato nei due Comuni considerati: le differenze a favore del comune di Castenaso sono collegate in particolare alla contabilizzazione del contributo di HERA per il carico ambientale e urbanistico (che nel bilancio del Comune di Granarolo dell'Emilia sono contabilizzate alla voce "proventi diversi" – vedi § 3.6), e ai proventi dai canoni di alloggi ERP. Il dato comprende per entrambi i Comuni le risorse COSAP (canone spazi pubblici di cui ci si è occupati in precedenza (vedi § 1.4).

Comuni	2015	2016
Castenaso	2.070.347,45 €	2.015.073,55 €
Granarolo dell'Emilia	344.789,70 €	409.581,72 €
Totale	2.415.137,15€	2.424.655,27 €

3. Interessi su anticipazioni e crediti

Si tratta di risorse abbastanza limitate, la cui consistenza dipende dai bassi tassi di interesse di questi ultimi anni.

Comuni	2015	2016
Castenaso	8.231,47 €	19.888,08 €
Granarolo dell'Emilia	23.165,05 €	21.071,14 €
Totale	31.396,52€	40.959,22 €

4. Utili di aziende partecipate e dividendi di società

La presenza o meno di aziende partecipate che producono utili e le differenti quote societarie possedute determinano valori diversi.

Comuni	2015	2016
Castenaso	162.934,39 €	161.296,09 €
Granarolo dell'Emilia	104.866,38 €	104.866,38 €
Totale	267.800,77 €	266.162,47 €

5. Proventi da contrasto attività illecite

Comuni	2015	2016
Castenaso	626.534,39 €	147.016,97 €
Granarolo dell'Emilia	561.451,44 €	285.944,17 €
Totale	1.187.985,83 €	432.961,14 €

La forte riduzione fra il 2015 e il 2016 registrata dal Comune di Castenaso è conseguente al trasferimento del servizio Polizia Municipale in Unione da aprile 2016.

Nel Comune di Granarolo dell'Emilia l'importo relativo al 2015 è legato a un'entrata eccezionale per sanzione/sanatoria edilizia.

6. Proventi diversi

In questa voce residuale vengono accertate le entrate extratributarie non classificabili altrimenti.

Comuni	2015	2016
Castenaso	322.584,76 €	282.034,39 €
Granarolo dell'Emilia	1.312.105,44 €	1.096.241,44 €
Totale	1.634.690,20 €	1.378.275,83 €

Come anticipato precedentemente, l'elevata cifra relativa al Comune di Granarolo dell'Emilia è dovuta alla contabilizzazione in questa sezione del contributo per impatto ambientale.

Entrate da alienazioni e trasferimenti Titolo IV

1. Alienazione di patrimonio

La valorizzazione del patrimonio comunale volta a finanziare gli investimenti ha incontrato negli anni diverse limitazioni connesse al Patto di Stabilità. La situazione negli ultimi due esercizi è stata la seguente:

Comuni	2015	2016
Castenaso	439.634,90 €	491.978,82 €
Granarolo dell'Emilia	6.251,41 €	0,00
Totale	445.886,31 €	491.978,82 €

Per quanto riguarda Castenaso, si segnala che i proventi alla presente voce sono costituiti per lo più dalla vendita di fabbricati di proprietà comunale.

2. Trasferimenti dallo Stato

Le quote trasferite dallo Stato con specifica destinazione a investimenti sono le seguenti:

Comuni	2015	2016
Castenaso	44.095,29 €	44.095,29 €
Granarolo dell'Emilia	0,00	12.156,08 €
Totale	44.095,29 €	56.251,37 €

3. Trasferimenti dalla Regione

Si tratta di risorse relative a specifici interventi, solitamente in regime di compartecipazione.

Comuni	2015	2016
Castenaso	0,00	6.000,00 €
Granarolo dell'Emilia	0,00	53.643,02 €
Totale	0,00	59.643,02 €

4. Permessi di costruire e relative sanzioni

I dati relativi agli introiti derivanti dai permessi di costruire e le relative sanzioni sono i seguenti:

Comuni	2015	2016
Castenaso	869.491,42 €	1.011.203,89 €
Granarolo dell'Emilia	894.444,45 €	692.465,28 €
Totale	1.763.935,87 €	1.703.669,17 €

Si precisa che per il Comune di Granarolo dell'Emilia il dato non comprende le oblazioni sui titoli edili contabilizzate fra le entrate correnti (sanzioni amministrative).

5. Altre entrate del Titolo IV (residuale)

Si tratta di risorse accertate e previste nei bilanci in maniera abbastanza generica.

Comuni	2015	2016
Castenaso	13.235,24 €	77.604,31 €
Granarolo dell'Emilia	130.000,00 €	193.410,00 €
Totale	143.235,24 €	271.014,31 €

In particolare, si segnala che il Comune di Granarolo dell'Emilia ha contabilizzato alcuni indennizzi assicurativi e proventi di un accordo per convenzione urbanistica.

Entrate da prestiti

La situazione nell'ultimo biennio è la seguente:

Comuni	2015	2016
Castenaso	0	0
Granarolo dell'Emilia	0	0

La disciplina in materia di Patto di stabilità negli anni ha incentivato gli Enti a prescindere dalla contrazione di nuovi prestiti: le Amministrazioni hanno provveduto principalmente a indirizzare gli sforzi nell'estinzione dei mutui già contratti.

Analisi del debito

La tabella sotto rappresentata evidenzia la situazione del debito residuo in ogni ente:

			2014	2015	2016
Residuo debito (all'1/01)	+	Castenaso	10.401.307,16	9.437.458,67	8.429.451,43
		Granarolo	8.203.280,70	7.490.482,46	6.287.496,25
Prestiti rimborsati	-	Castenaso	963.848,49	1.008.007,24	1.036.475,24
		Granarolo	712.798,24	701.475,65	475.457,22
Estinzioni anticipate	-	Castenaso	0,00	0,00	0,00
		Granarolo	0,00	501.510,56	0,00
Totale fine anno (31/12)		Castenaso	9.437.458,67	8.429.451,43	7.392.976,19
		Granarolo	7.490.482,46	6.287.496,25	5.812.039,03
Numero abitanti (31/12)		Castenaso	14.770	14.925	15.191
		Granarolo	11.557	11.901	11.972
Debito medio per abitante (31/12)		Castenaso	638,96	564,79	486,67
		Granarolo	648,13	528,32	485,47

La situazione comparata tra i due Comuni è assolutamente similare. L'indebitamento presenta livelli in linea con le medie regionali pro – capite ed è pressoché identico per entrambi i Comuni: al 1.1.2016, 486,67 euro/abitante per Castenaso e 485,47 euro/abitante per Granarolo dell'Emilia.

Rispetto ai limiti fissati dall'art. 2014 del TUEL approvato con il D.lgs. 267 /2000, entrambi i Comuni presentano elevate potenziali possibilità di contrarre nuovi prestiti. Naturalmente servirà una valutazione economica degli impatti sul bilancio.

Spese

Spesa di personale

La spesa sostenuta dai Comuni per il personale dipendente rappresenta una delle voci più significative:

Comuni	2015	2016
Castenaso	3.669.231,40 €	2.823.250,95 €
Granarolo dell'Emilia	2.283.907,45 €	1.978.324,53 €
Totale	5.953.138,85 €	4.801.575,48 €

Altre spese correnti

1. Acquisto di beni e materie prime

Di seguito si indicano i dati relativi agli interventi di spesa codificati in bilancio per garantire la disponibilità delle materie prime e dei beni riferiti agli interventi diretti dell'ente.

Comuni	2015	2016
Castenaso	197.976,01 €	295.076,45 €
Granarolo dell'Emilia	88.749,21 €	79.002,59 €
Totale	286.725,22 €	374.079,04 €

Il dato può risentire delle differenti attività esternalizzate: mentre Granarolo dell'Emilia si affida molto alle esternalizzazioni (e dunque non ha un importo elevato nell'acquisto di materie prime), Castenaso eroga *in house* diversi servizi, assumendosi il costo dell'acquisto dei beni ad essi relativi.

2. Prestazioni di servizi

In questa voce sono ricomprese le spese per la disponibilità dei servizi e di tutto quello che risulta trasformato e pronto per essere utilizzato (in particolare utenze e prestazioni professionali).

Comuni	2015	2016
Castenaso	6.480.584,57 €	6.016.199,80 €
Granarolo dell'Emilia	5.195.749,92 €	5.119.949,39 €
Totale	11.676.334,49 €	11.136.149,19 €

Il dato pro-capite, riferito al 2016, è di 403 euro per Castenaso e di 427 euro per Granarolo dell'Emilia: tale leggera differenza, come evidenziato sopra, è dovuta alla diversità dei servizi esternalizzati.

3. Utilizzo di beni di terzi

Di seguito sono indicate le spese per canoni, abbonamenti, etc.

Comuni	2015	2016
Castenaso	63.905,69 €	63.103,09 €
Granarolo dell'Emilia	30.002,59 €	16.140,37 €
Totale	93.908,28 €	79.243,46 €

4. Trasferimenti

Questa voce di bilancio include i contributi che gli enti concedono a soggetti terzi, determinati in gran parte dalle scelte di internalizzazione o esternalizzazione dei servizi.

Comuni	2015	2016
Castenaso	1.016.045,30 €	1.399.710,41 €
Granarolo dell'Emilia	1.268.518,22 €	1.299.304,02 €
Totale	2.284.563,52 €	2.699.014,43 €

5. Interessi passivi ed oneri finanziari

Si tratta dei dati di spesa per gli interessi per la restituzione di prestiti

Comuni	2015	2016
Castenaso	419.525,48 €	373.569,18 €
Granarolo dell'Emilia	298.358,08 €	279.143,68 €
Totale	717.883,56 €	652.712,86 €

6. Altre spese correnti (imposte e tasse ed oneri straordinari della gestione corrente)

I dati relativi all'ultimo biennio sono i seguenti:

Comuni	2015	2016
Castenaso	517.693,75 €	521.064,69 €
Granarolo dell'Emilia	522.093,54 €	416.695,39 €
Totale	1.039.787,29 €	937.760,08 €

Totale delle spese correnti

La tabella seguente ricapitola per ogni Comune il totale dichiarato delle spese correnti:

Comuni	2015	Media per abitante (2015)	2016	Media per abitante (2016)
Castenaso	12.374.680,57 €	829,12 €	11.491.052,48 €	756,44 €
Granarolo dell'Emilia	9.657.376,42 €	810,86 €	9.172.419,60 €	766,16 €
totale	22.032.056,99 €	821,02 €	20.663.472,08 €	760,72 €

Analisi delle spese per servizi

Dall'analisi comparata emerge una differenza nell'imputazione delle voci di spesa relative alle varie missioni, in particolare per quanto riguarda il personale dipendente che nel bilancio del Comune di Castenaso viene imputato interamente alla voce "Risorse Umane". Pertanto i dati delle tabelle seguenti necessitano di armonizzazione e omogeneizzazione.

1. Organi Istituzionali, partecipazione e decentramento

Si evidenzia la spesa per il funzionamento degli Organi Istituzionali, tenuto presente che nella spesa complessiva trovano indicazione anche le quote relative al pagamento ai datori di lavoro, le risorse collegate alle assenze degli amministratori e le spese di funzionamento.

Comuni	2015	2016
Castenaso	132.590,38 €	122.725,36 €
Granarolo dell'Emilia	743.643,14 €	831.299,25 €

Il dato evidenzia un forte scostamento tra i due Comuni, peraltro su un capitolo di forte impatto in previsione della fusione e del calcolo dei risparmi da essa derivanti. Per quanto riguarda Granarolo dell'Emilia, all'interno delle spese per gli Organi Istituzionali vengono ricompresi i costi dell'URP e della segreteria del Sindaco (circa 155 mila euro) e la quota relativa ai 480mila trasferiti all'Unione Terre di Pianura.

Rispetto alla tabella precedente, si evidenzia la parte relativa alle indennità per gli Organi Istituzionali e l'IRAP conseguente.

Comuni	2015	2016
Castenaso	85.309,63 €	96.500,00 €
Granarolo dell'Emilia	114.261,14 €	105.404,25 €

2. Segreteria generale, personale e organizzazione

Comuni	2015	2016
Castenaso	29.851,22 €	12.753,28 €
Granarolo dell'Emilia	177.800,93 €	173.956,88 €

A Granarolo dell'Emilia, questo settore comprende la quota relativa al personale di Segreteria generale e al Segretario generale (in convenzione) per circa 130mila euro.

Il Comune di Castenaso imputa l'ammontare dei redditi da lavoro dipendente relativi alla missione 1 interamente alla voce "Risorse umane", pari nel 2015 a 2.266.630,78 € e nel 2016 pari a 1.830.211,32.

3. Gestione economico finanziaria, provveditorato e controllo di gestione

Comuni	2015	2016
Castenaso	310.578,88 €	296.388,92 €
Granarolo dell'Emilia	258.775,43 €	251.686,63 €

4. Gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali

Comuni	2015	2016
Castenaso	72.539,80 €	20.320,00 €
Granarolo dell'Emilia	93.599,20 €	24.150,50 €

5. Ufficio tecnico

Comuni	2015	2016
Castenaso	129.846,49 €	128.023,32 €
Granarolo dell'Emilia	409.657,36 €	385.718,17 €

Come sopra evidenziato le differenze sono legate alla diversa imputazioni a bilancio delle voci di spesa relativa ai costi del personale dipendente. Nella quota del Comune di Granarolo dell'Emilia sono presenti oltre 300mila euro relativi al personale dell'intero Ufficio Tecnico.

6. Scuola Materna

Comuni	2015	2016
Castenaso	390.911,48 €	399.664,46 €
Granarolo dell'Emilia	529.136,53 €	510.412,57 €

Il Comune di Granarolo dell'Emilia possiede due scuole materne comunali, con relativo personale, e si avvale di prestazioni di servizio.

Le seguenti voci (7, 8 e 9) vanno lette in maniera aggregata:

7. Istruzione elementare

Comuni	2015	2016
Castenaso	85.161,25 €	88.795,59 €
Granarolo dell'Emilia	-	-

8. Altri ordini di istruzione non universitaria

Comuni	2015	2016
Castenaso	-	-
Granarolo dell'Emilia	238.572,84 €	235.136,52 €

Il Comune di Granarolo dell'Emilia ha indicato sotto questa voce tutte le spese connesse all'istruzione, dalla scuola primaria in poi, comprese utenze e noli.

9. Servizi ausiliari all'istruzione (Assistenza scolastica, trasporto, riezione, etc.)

Comuni	2015	2016
Castenaso	1.632.977,36 €	1.511.132,49 €
Granarolo dell'Emilia	777.414,87 €	790.722,31 €

10. Edilizia residenziale e piani di edilizia economica popolare

Comuni	2015	2016
Castenaso	111.258,45 €	185.024,43 €
Granarolo dell'Emilia	0	0

A Granarolo dell'Emilia, l'ERP è gestito da ACER in concessione.

11. Servizi turistici

Comuni	2015	2016
Castenaso	996,00 €	1464,00 €
Granarolo dell'Emilia	0	0

12. Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido

Comuni	2015	2016
Castenaso	1.038.253,20 €	968.399,14 €
Granarolo dell'Emilia	650.483,52 €	695.866,89 €

13. Servizi necroscopico e cimiteriale

Comuni	2015	2016
Castenaso	175.825,02 €	128.648,47 €
Granarolo dell'Emilia	139.145,30 €	152.232,94 €

Nella spesa relativa al Comune di Granarolo dell'Emilia, va segnalato che circa la metà dell'importo è relativo all'esternalizzazione del servizio tecnico cimiteriale affidato in concessione a ditta esterna.

14. Servizio smaltimento rifiuti

Comuni	2015	2016
Castenaso	1.973.537,93 €	1.888.267,21 €
Granarolo dell'Emilia	2.319.425,74 €	2.089.381,91 €

Il dato di Granarolo dell'Emilia comprende oltre alla quota di smaltimento rifiuti, servizi amministrativi.

Prospetto delle spese di bilancio, programmi e macroaggregati (Spese correnti – impegni)

Di seguito il prospetto degli impegni di spesa dei due Enti per gli anni 2015 e 2016. L'analisi dei dati evidenzia, per alcune voci di spesa, differenti modalità di imputazione all'interno delle missioni. È necessario un lavoro di armonizzazione per rendere omogenee e comparabili le singole voci di spesa.

Comuni	Castenaso		Granarolo dell'Emilia	
Voci di spesa	2015	2016	2015	2016
Redditi da lavoro dipendente	3.669.231,40 €	2.823.250,95 €	2.283.907,45 €	1.978.324,53 €
Imposte e tasse a carico dell'Ente	222.307,49 €	167.538,70 €	166.812,18 €	140.091,43 €
Acquisto di beni e servizi	6.678.560,58 €	6.311.276,25 €	5.284.499,13 €	5.198.951,98 €
Trasferimenti correnti	1.016.045,30 €	1.399.710,41 €	1.268.518,22 €	1.299.304,02 €
Interessi passivi	419.525,48 €	373.569,18 €	298.358,08 €	279.143,68 €
Altre spese per redditi da capitale	0,00 €	0,00 €	5.015,11 €	0,00 €
Rimborsi e poste correttive delle entrate	73.624,06 €	62.181,00 €	194.015,67 €	98.194,07 €
Altre spese correnti	295.386,26 €	353.525,99 €	156.250,58 €	178.409,89 €
Totale	12.374.680,57 €	11.491.052,48 €	9.657.376,42 €	9.172.419,60 €

Fonte: Conto Consuntivo 2015 e 2016

Previsione contributi straordinari regionali e statali

Tabella: previsione di contributi regionali e statali per le fusioni di Comuni

Previsione di contributi regionali e statali per la fusione di Comuni							
<i>Dall'anno di istituzione, il Nuovo Comune avrà una quota annua di contributo della Regione Emilia Romagna in spesa corrente per 10 anni, calcolato sulla base dei criteri adottati con delibera di Giunta Regionale n° 379 del 22 marzo 2016. Tetto massimo contributo annuo 1.000.000 €. Importo annuo:</i>					215.942 €		
<i>Dall'anno di istituzione, il Nuovo Comune avrà una quota annua di contributo dello Stato in spesa corrente per 10 anni, calcolato sulla base dei criteri adottati Decreto del Ministero dell'Interno. Tetto massimo contributo annuo 2.000.000 €. Importo annuo:</i>					2.000.000 €		
Contributo annuo totale Regione + Stato dal 1° al 10° anno					2.215.942 €		
Importo totale nei 10 anni (contributi straordinari Stato + Regione)					22.159.424 €		
Valori presenti nei siti della Regione e del Ministero dell'Interno utilizzati per il calcolo dei contributi							
<i>Comune</i>		<i>Popolazione residente 1.1.2016</i>	<i>Kmq territorio</i>	<i>Trasferimenti erariali dallo stato (2010)</i>	<i>Volume spese correnti impegnato (consuntivo 2015)</i>		
Castenaso		14.942	35,734	2.752.419,85 €	12.374.681 €		
Granarolo dell'Emilia		11.901	34,370	1.743.948,86 €	9.657.376 €		
Totale Comuni	2	26.843	70,104	4.496.369 €	22.032.057 €		
Criteri della Regione Emilia-Romagna per la quantificazione del contributo							
	<i>Fusione 2 Comuni</i>	<i>Fusione 3 Comuni</i>	<i>Fusione 4 Comuni</i>	<i>Fusione 5 o più Comuni</i>	<i>Fusione < 5.000 abitanti</i>	<i>Fusione < 5.000 abitanti se almeno 3 Comuni e con un Comune <1.000 abitanti</i>	<i>Comuni con popolazione <1.000 abitanti</i>
€/abitante	7	8	9	10	5	Vedi importo n° Comuni	40
€/kmq	400	500	600	700	400	Vedi importo n° Comuni	Vedi importo n° Comuni
Maggiorazione fusione=Unione=ATO		20%	20%	20%			
Maggiorazione fusione=Unione=ATO=Distretto		30%	30%	30%			

Fonte: Regione Emilia Romagna

Partecipate e Immobili comunali

Seguono, in tabella, i principali enti, aziende e società partecipati dai due Comuni e le relative quote di partecipazione. I dati sono stati desunti dai siti istituzionali “Amministrazione Trasparente” e dai rispettivi DUP 2017-2019.

Azienda/Società/Ente	Descrizione attività	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
AFM s.p.a.	Gestione integrata in farmacia dei prodotti farmaceutici e nella distribuzione intermedia del farmaco Risultati di esercizio: 2012: 2.419.427,00 2013: 3.534.408,00 2014: 3.838.919,00	0,643 %	- (NO)
Hera s.p.a.	Fornitura dei servizi di igiene urbana, ambientale, energetica ed idrica	0,15 %	0,07822%
Lepida s.p.a.	Pianificazione, sviluppo e gestione delle infrastrutture di Telecomunicazione	0,005 %	0,00329%
Futura soc. consortile a.r.l.	Formazione professionale e sviluppo del territorio	1,32 %	- (NO)

Dal 1.1.2016 entrambi i Comuni partecipano all’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona ASP Pianura Est, nata a seguito della fusione delle precedenti ASP del territorio, ASP Donini-Damiani e ASP Galuppi-Ramponi.

Azienda/Società/Ente	Descrizione attività	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
ASP Pianura EST	Servizi sociali e socio-sanitari rivolti a cittadini anziani, disabili e a cittadini in situazione di accertato disagio sociale	8,78%	3,39%

**Dati presenti sulla sezione Amministrazione Trasparente dei siti web comunali*

I due Comuni possiedono quote di partecipazione delle medesime aziende o società, ad eccezione di AFM s.p.a. e di Futura soc. consortile a.r.l., delle quali solo il Comune di Castenaso possiede delle quote.

Nella tabella seguente sono riportati gli immobili di proprietà comunale, divisi per tipologie (viene indicato, per ogni Comune, se alcuni degli edifici considerati sono collocati presso una delle frazioni).

Immobili	Edificio	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Edilizia scolastica	Asili Nido	3 (1 Villanova)	2 (1 Cadriano, 1 Quarto Inferiore)
	Scuole Materne	4 (1 Fiesso, 1 Villanova)	4 (1 Granarolo, 2 Quarto Inferiore, 1 Cadriano)
	Scuole Elementari	3 (1 Villanova)	1
	Scuole Medie	1	1
Cultura	Biblioteche	1	1
	Teatro/Cinema	1*	-
	Altro	2 centri giovanili (Fiesso e Marano); 1 Museo Villanoviano (Villanova)	4 (1 Granarolo, 1 Cadriano, 1 Quarto Inferiore, 1 Lovoletto)
Sedi sociali	Strutture residenziali per anziani	1	1
	Altro	2 centri sociali	1 (Centro diurno vedi sopra)
Uso sportivo e ricreativo	Campo sportivo	2 (1 Villanova)	2 (1 Lovoletto)
	Palestre	5 palestre scolastiche	3 (1 Cadriano)
	Altro	5 (tiro con l'arco, circolo tennis, baseball, atletica, palabocce)	1 (circolo tennis)
Sedi amministrative	Municipio	3	2
	Altro	1 (Sede comando Polizia Municipale)	
Edilizia popolare/residenziale	Alloggi ERP	129 ERP 19 a canone concordato	99
Altri immobili		7 (Centro extracomunitari, Cimitero, Caserma CC, Cucina Centralizzata, Saletta Marano p.zza Mandini; Magazzino comunale; Stazione ecologica)	8 (Cimitero, Caserma, Borgo Servizi / porzione, Poliambulatorio, Centro Iperbarico Quarto Inferiore, Magazzino Comunale, Deposito Carri Carnevale via Ballina, Sede Protezione Civile, ex Poliambulatorio dismesso, ex Scuola Elementare Granarolo dismessa)

*Nella disponibilità dell'Ente, mediante contratto di locazione passiva

Considerazioni finali

Dai dati messi a disposizione dai Comuni, e per quanto è stato possibile rilevare in sede di analisi, dai bilanci dei due enti non sembrano allo stato attuale emergere criticità significative o situazioni che necessitino particolare attenzione.

I contributi straordinari

Per quanto riguarda le entrate, va ricordato che il Ministero dell'Interno riconosce ai Comuni derivanti da fusione contributi straordinari oggi quantificabili, a normativa attuale vigente, in un valore massimo di 2.000.000 di euro annui (per il computo di tale cifra si tenga presente che è il limite massimo previsto per l'erogazione dei detti contributi straordinari e che gli stessi dipendono dal Fondo nazionale apposito).

A questi si devono aggiungere le risorse regionali, previste al momento per dieci anni e quantificabili attraverso apposita previsione elaborata sul portale regionale in circa 215mila euro annui: tali risorse aggiuntive possono essere destinate ad interventi sia straordinari che correnti.

Il Fondo di Solidarietà Comunale

Per quanto riguarda le risorse assegnate tramite il Fondo di Solidarietà Comunale, è necessario ricordare che esse vengono annualmente ridefinite.

Nel 2017 i Comuni stanno affrontando una ridistribuzione delle risorse con riferimento alla differenza fra i “fabbisogni standard” e le “capacità fiscali” limitatamente al 40% delle risorse storiche assegnate ai medesimi. Questa percentuale aumenterà al 55% nel 2018, 70% nel 2019 85% nel 2020 e 100% dal 2021.

Questo comporta che gli enti, con riferimento alle risorse disponibili nel 2017, possono nei prossimi anni perdere o guadagnare a seguito dell'applicazione delle quote perequative: la difficoltà nell'ipotizzare gli andamenti futuri è direttamente collegata alla definizione annuale del “fabbisogno standard” e delle “capacità fiscali”; Il nuovo ente avrà una propria definizione e sulla base di quella avrà assegnazioni o trattenute di quote di FSC.

Nell'anno 2017 i due Comuni hanno una perequazione “negativa”: rispetto alle quote storiche, la parte riassegnata negli anni 2015, 2016 e 2017 è inferiore rispetto alla quota trattenuta. Non si tratta di grandi scostamenti, in ogni caso si tratta di risorse che rispetto alla somma delle risorse a disposizione dei due Comuni attuali, potrebbero erodere le risorse aggiuntive dei contributi straordinari conseguenti a fusione.

Per comprendere una tendenza per i prossimi anni, nella incertezza e impossibilità di definire esattamente le risorse assegnate, va fatto notare che la definizione delle “capacità fiscali”, che misura la capacità standardizzata dell'ente di reperire delle risorse di parte corrente, effettuata dal MEF, presenta per entrambi gli enti un andamento in diminuzione.

In particolare per il Comune di Castenaso il valore pro – capite era di € 724 nel 2015, di € 695,71 nel 2016 e di € 673,22 nel 2017; per il Comune di Granarolo dell'Emilia invece i valori erano di € 706 nel 2015, € 667,34 nel 2016 e € 637,56 nel 2017.

La riduzione dei valori della capacità fiscale agisce in senso positivo sulla perequazione, così come d'altro canto un incremento dei fabbisogni standard, in quanto come detto il sistema agisce sulla differenza di queste due variabili. La componente “fabbisogni standard” verrà valutata sul nuovo ente in base ai dati che emergono dai consuntivi dei due Comuni.

In conclusione, pur con le difficoltà sopra accennate, si può prefigurare uno scenario in cui la perequazione, anche se resta negativa produce comunque riduzione di trasferimenti abbastanza limitati che non dovrebbero costituire un problema per la gestione dei prossimi esercizi.

La variabile fondamentale sarà determinata dalla definizione dei fabbisogni e delle capacità fiscali del nuovo ente, non ipotizzabile al momento.

Infine, va ricordata la necessità di porre particolare attenzione alle differenze attuali in materia di tariffe e tributi, che andranno armonizzate nel periodo massimo di cinque anni.

Analisi Organizzativa

Obiettivi dell'analisi e note metodologiche

Il presente rapporto contiene le risultanze dell'analisi organizzativa dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia. L'analisi è stata condotta attraverso la considerazione della dimensione organizzativa e di servizio (personale, attività svolte e modalità di gestione dei servizi). Per ciascun servizio, sono stati presi in considerazione i principali indicatori di attività, al fine di quantificare i compiti organizzativi delle diverse unità e strutture e conseguentemente delineare ipotesi di dimensionamento del Nuovo Comune.

La rilevazione è stata condotta con la finalità di verificare la fattibilità tecnica del processo di fusione dei due Enti. In quest'ottica lo studio delle strutture organizzative si è posto come obiettivi quelli di:

- verificare le attuali modalità organizzative dei servizi comunali, valutandole in chiave comparata;
- individuare le specificità e quantificare il grado di omogeneità/disomogeneità nella gestione dei servizi comunali;
- fornire indicazioni in termini di potenziale impatto del processo di fusione relativamente a ciascuno dei settori/servizi comunali, ovvero i miglioramenti conseguibili, i possibili vantaggi nella prospettiva della fusione, l'ottimizzazione delle risorse;
- indicare i punti di attenzione nella prospettiva della fusione per linee di attività omogenee;
- restituire, rispetto a ciascun servizio/area di attività omogenee, valutazioni circa la riorganizzazione conseguibile nel Nuovo Comune: livelli di accentramento e decentramento dei servizi e ipotesi alternative di riorganizzazione.

Le risultanze dell'analisi sono state utilizzate come base per la progettazione organizzativa del Nuovo Comune, ovvero per la definizione di ipotesi alternative di architettura organizzativa del Nuovo Comune.

L'analisi è stata condotta attraverso:

- raccolta, comparazione e analisi dei principali indicatori di attività dei servizi per ogni settore e servizio nell'ultimo triennio;
- ricostruzione della situazione organizzativa *de facto* con riferimento alle attuali strutture comunali (attività, personale, modalità di gestione dei servizi, strumenti informatici utilizzati, etc.)
- interviste mirate ai dirigenti e alle Posizioni organizzative dei due Comuni, ai segretari comunali, e ai responsabili dei servizi indicati;
- analisi degli elementi e delle informazioni utili alla ricostruzione delle modalità organizzative e delle specificità dei singoli servizi;
- analisi documentale sui principali strumenti tecnici e di bilancio in uso nei due Comuni e sulle principali convenzioni in essere.

Gli elementi presi in considerazione sono stati richiesti allo scopo di:

- evidenziare potenziali vantaggi e punti di attenzione nel passaggio al Nuovo Comune;
- verificare le condizioni organizzative presenti e i potenziali ostacoli nel percorso di fusione;
- favorire il confronto e il processo di conoscenza reciproco sulle principali dimensioni organizzative e dei servizi erogati, al fine di valorizzare le esperienze e supportare nella prospettiva della fusione il processo di cambiamento organizzativo.

In termini di raccolta e analisi dei dati appare opportuno fornire alcune precisazioni.

1. Per quanto riguarda l'apporto del personale in termini di Full Time Equivalent (FTE - Unità lavoro di tempo pieno equivalente), è stato richiesto ai responsabili di Area di fornire una stima dell'apporto percentuale di ciascuna unità di personale impegnata nelle attività e nei compiti di ciascun servizio. Ancorché stimati e influenzabili da situazioni contingenti, le informazioni sono state utilizzate al fine di individuare il grado di distribuzione del personale fra attività omogenee.

2. Laddove i dati non sono stati messi a disposizione, si è ricorso all'utilizzo della dicitura "n.d." (non disponibili). La consulenza si riserva, in sede di definizione finale dello studio, di procedere a una nuova rilevazione per completare i dati ad oggi mancanti.

Nel capitolo sono presentate:

- le macro-strutture organizzative dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia e il quadro del personale dipendente al 31.12.2016;
- i servizi delegati all'Unione Terre di Pianura e le convenzioni comunali.

L'analisi organizzativa è articolata in 4 Aree:

- Area Affari Generali
- Area Servizi Finanziari
- Area Servizi alla Persona
- Area Tecnica

Per ogni Area e gruppi di servizi omogenei sono state approfonditi:

- la collocazione organizzativa nelle strutture comunali;
- le attività svolte;
- l'organizzazione dei Servizi e risorse umane impiegate;
- i principali indicatori di attività;
- le modalità di gestione dei servizi: interna, esterna, mista;
- i software utilizzati.

I paragrafi relativi alle 4 Aree contengono una sintesi finale su:

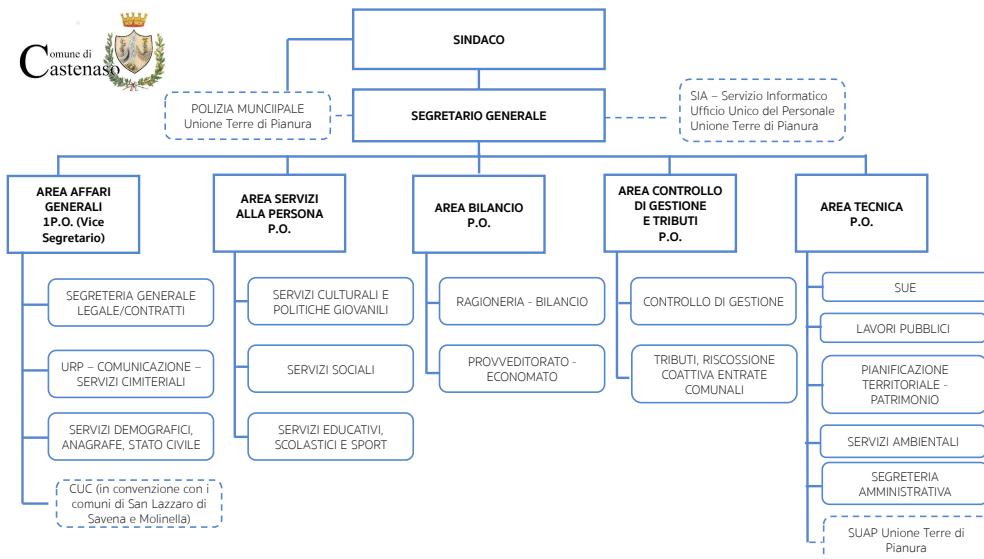
- la valutazione sul grado di omogeneità/disomogeneità;
- l'Impatto della fusione sui servizi analizzati e considerazione delle ipotesi di riorganizzazione nel Nuovo Comune;
- l'individuazione degli interventi prioritari.

Il capitolo si chiude con una sintesi generale degli impatti della fusione.

Le strutture organizzative dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia

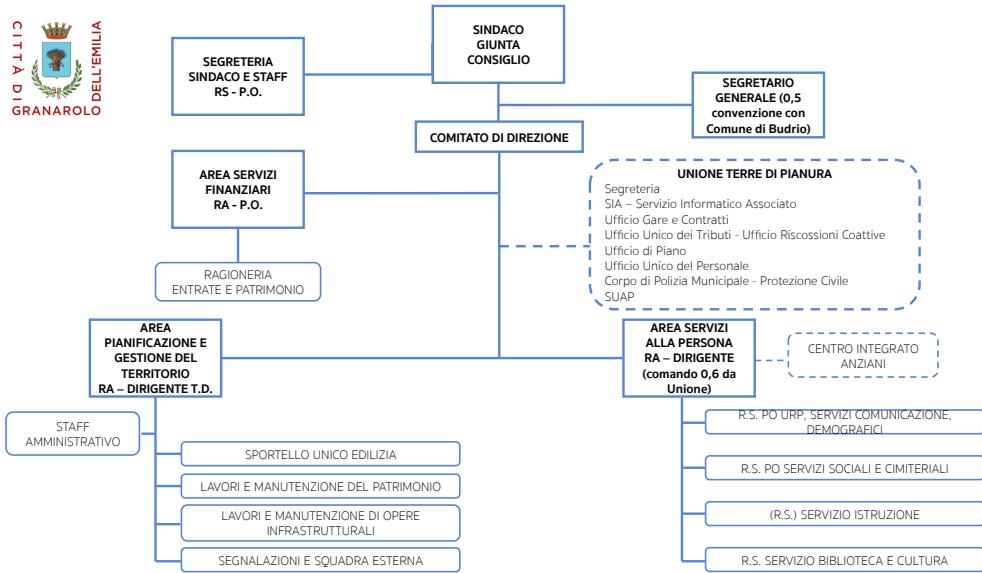
Di seguito sono riportati gli organigrammi dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia. Il confronto delle macro strutture organizzative dei due Comuni offre una prima rappresentazione delle specificità degli enti, in termini di articolazione organizzativa e di strutture di responsabilità. Negli organigrammi sono riportati i servizi e le funzioni conferite all'Unione Terre di Pianura e gestite in convenzione a livello sovracomunale. Dal punto di vista delle strutture apicali, negli organigrammi sono state riportate le informazioni aggiornate al momento della rilevazione (maggio 2017).

MACRO ORGANIZZAZIONE COMUNE DI CASTENASO



Il Comune di Castenaso è articolato in 5 Aree organizzative, ciascuna delle quali posta sotto la responsabilità di una Posizione Organizzativa (P.O.). Le aree organizzative corrispondono ai diversi settori di intervento comunale: Area Affari generali, Area Servizi alla Persona, Area Tecnica, mentre l'area della gestione delle risorse finanziarie è articolata in due strutture, Area Bilancio e Area Tributi e Controllo di gestione, con a capo due posizioni organizzative. Il Segretario generale è full time.

MACRO ORGANIZZAZIONE COMUNE DI GRANAROLO DELL'EMILIA



Il Comune di Granarolo dell'Emilia è articolato in 3 Aree (Area Servizi Finanziari, Area Pianificazione e gestione del territorio e Area Servizi alla Persona) e un servizio autonomo, Segreteria Sindaco e Staff.

Il personale direttivo è costituito da 2 Dirigenti e 4 Posizioni Organizzative, di cui n.3 responsabili di servizio (RS) e n.1 Responsabile di Area (Area Servizi Finanziari). Il Dirigente dell'area Pianificazione e gestione del Territorio è a tempo determinato e il Dirigente dell'Area Servizi alla Persona in comando dall'Unione Terre di Pianura per 60% del tempo lavoro (0,6 FTE). Il segretario generale è in convenzione con il Comune di Budrio (0,5 FTE).

Quadro generale del Personale comunale

Al 31.12.2016 i due Comuni occupavano un numero totale di 130 unità di personale, 75 dipendenti nel Comune di Castenaso e 55 nel Comune di Granarolo dell'Emilia.

Numero dipendenti di ruolo al 31.12.2016

Comuni	D	C	B	A	Totale	di cui part time	Ab/dip
Castenaso	16	37	21	1	75	4	199
Granarolo dell'Emilia	9	30	16	0	55	5 (oltre al Dirigente 0,6)	216,55
Totale	25	67	37	1	130	9	206,42

Fonte dati: Ufficio Associato del Personale Unione Terre di Pianura

La dotazione organica riflette il passaggio di unità di personale all'Unione Terre di Pianura (posti "congelati") relativamente alle attività trasferite per le gestioni associate. I posti coperti a Castenaso rappresentano l'84% dei previsti; a Granarolo dell'Emilia il grado di copertura dei posti previsti è pari al 76%.

Dotazione organica

Comuni	Previsti	Coperti	Vacanti	Congelati per trasferimento attività
Castenaso	89	75	14	17
Granarolo dell'Emilia	72	55	17	18
Totale	161	130	31	35

Fonte dati: Ufficio Associato del Personale Unione Terre di Pianura

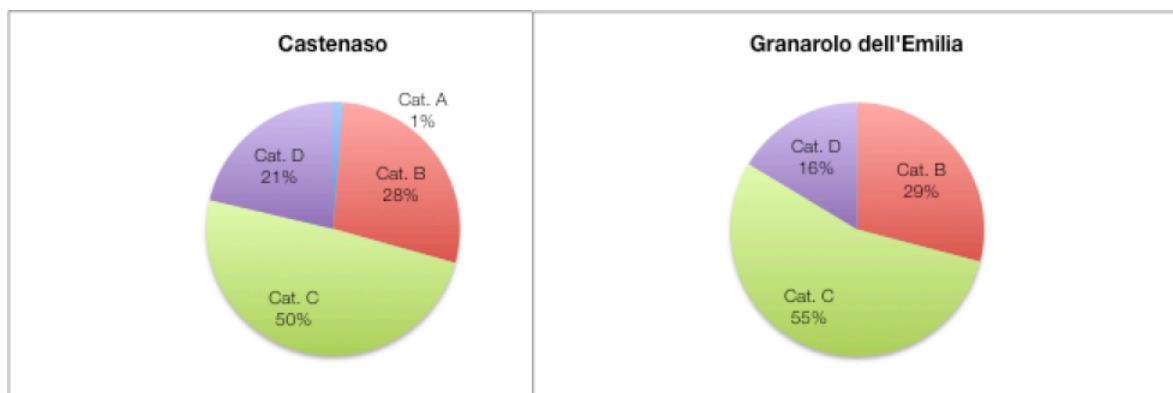
La tabella seguente riporta i dati delle spese di personale nel 2015 e nel 2016, rapportati alla popolazione residente. In entrambi i Comuni si registra una riduzione delle spese complessive di personale e conseguentemente del rapporto spesa per abitante, anche in funzione del trasferimento di personale in Unione.

Comuni	Spesa di personale 2015	Spesa di personale 2016	Spesa di personale per abitante 2015	Spesa di personale per abitante 2016
Castenaso	3.669.231,40 €	2.823.250,95 €	245,84 €	185,85 €
Granarolo dell'Emilia	2.283.907,45 €	1.978.324,53 €	191,76 €	165,25 €
Totale	5.953.138,85 €	4.801.575,48 €	221,84 €	176,77 €

Fonte dati: Uffici Finanziari e Consuntivi 2015 e 2016

La distribuzione percentuale delle categorie nei due Comuni appare omogenea per le categorie B. Per le categorie C e D si registra una presenza maggiore di C a Granarolo dell'Emilia (55% contro il 50% nel Comune di Castenaso) e una percentuale più ridotta della categoria D (16% a Granarolo dell'Emilia contro i 21% a Castenaso).

Personale comunale per categorie



Fonte dati: Ufficio Associato del Personale Unione Terre di Pianura

La struttura direzionale dei due Comuni mostra, come già richiamato in premessa, una situazione non omogenea dal punto di vista delle qualifiche apicali (dirigenti nel Comune di Granarolo dell'Emilia e posizioni organizzative) e di una maggiore articolazione delle responsabilità nel Comune di Granarolo dell'Emilia, in cui - a differenza del Comune di Castenaso - si registra la presenza di responsabili di servizio con qualifica di posizione organizzativa.

Al momento della rilevazione, nel Comune di Castenaso sono presenti 1 Segretario generale e 5 posizioni organizzative con responsabilità apicali. A Granarolo dell'Emilia sono presenti 1 Segretario generale (0,5 FTE), 1,6 FTE Dirigenti e 3,6 Posizioni organizzative.

Le figure dirigenziali nel Comune di Granarolo dell'Emilia sono attualmente rappresentate da un Dirigente a tempo determinato ex art. 110 e un dirigente comandato dall'Unione Terre di Pianura allo 0,6 del tempo lavoro.

Dal punto di vista delle attribuzioni di responsabilità (presenza di dirigenti) e in funzione dei diversi ruoli ricoperti nelle rispettive strutture, si registra una diversa pesatura delle posizioni organizzative nei due enti.

Strutture direzionali dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia

Comuni	Segretario Generale	Dirigenti	PO	Totale	Note
Castenaso	1	0	5	6	-
Granarolo dell'Emilia	0,5	1,6	3,6	5,7	<i>n. 1 dirigente a tempo determinato Area Territorio n. 0,6 dirigente in comando da Unione Terre di Pianura</i>
Totale	1,5	1,6	8,6	11,7	

In entrambi i Comuni il Segretario generale svolge funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente e della struttura. Nel comune di Castenaso il Segretario generale coadiuva il Sindaco nell'attività di sovrintendenza dello svolgimento delle attività comunali; a Granarolo dell'Emilia il segretario coordina il Comitato di direzione. In entrambi gli Enti i Segretari generali sono Responsabili della Trasparenza e Responsabili della Prevenzione della Corruzione e dei Controlli Interni. Si specifica che è attiva in ambito Unione Terre di Pianura una convenzione di coordinamento per tali funzioni.

L'età media dei dipendenti dei due Comuni appare in linea (50 anni a Castenaso e 49,4 a Granarolo dell'Emilia).

Le tabelle seguenti riportano i dati relativi ai due Comuni e la distribuzione per fasce di età.

Numero di dipendenti per fasce di età - Comune di Castenaso

Categorie /fasce di età	< 30	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-67	tot
A	-						1			1
B	-		2	2	4	5	4	4		21
C	-		2	7	8	14	5	1		37
D	-	1		3	3	4	2	3		16
Totale	0	1	4	12	15	23	12	8	0	75

Fonte dati: Conto Consuntivo

Numero di dipendenti per fasce di età - Comune di Granarolo dell'Emilia

Categorie /fasce di età	< 30	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-67	tot
A										0
B			4		1	2	6	3		16
C	1		2	7	2	7	8	3		30
D			3	3	1		1	1		9
Totale	1	0	9	10	4	9	15	7	0	55

Fonte dati: *Conto Consuntivo*

Il dato relativo alla distribuzione dei dipendenti di ruolo per esperienza appare particolarmente rilevante nella prospettiva della fusione, sia nei termini di ampliamento delle capacità assunzionali del Nuovo Comune sia come possibile margine di razionalizzazione nell'uso delle risorse.

Personale per Esperienza Numero dipendenti di ruolo suddivisi per anzianità di servizio nella P.A.

Comuni	da 0 a 10	da 11 a 20	da 21 a 30	oltre 30	totale
Castenaso	9	37	18	11	75
Granarolo dell'Emilia	19	17	12	7	55
Totale	28	54	30	18	130

Fonte dati: *Ufficio Associato del Personale Unione Terre di Pianura*

Unione Terre di Pianura: i servizi delegati dai Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia

Entrambi i Comuni aderiscono all'Unione "Terre di Pianura" con livelli diversificati di delega di funzioni e servizi.

Il Comune di Granarolo dell'Emilia fa parte dell'Unione "Terre di Pianura" dalla sua costituzione, come Associazione Intercomunale prima e quale Unioni di Comuni dal 2010, insieme con i Comuni di Baricella, Budrio e Minerbio (nel 2015 ha aderito all'Unione anche il Comune di Malalbergo).

Il Comune di Castenaso, in precedenza parte dell'Associazione Intercomunale Valle dell'Idice (con i Comuni di San Lazzaro di Savena e Ozzano dell'Emilia), è entrato nell'Unione Terre di Pianura dal 2016, anche in ragione dell'appartenenza al medesimo ambito territoriale ottimale rappresentato dal Distretto socio-sanitario Pianura Est.

Di seguito l'organigramma dell'Unione Terre di Pianura; nella tabella seguente sono, invece, indicate le funzioni delegate dai Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia all'Unione Terre di Pianura.



Quadro delle funzioni gestite dall'Unione “Terre di Pianura”

Servizi/funzioni	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Altri Comuni aderenti
Centrale Unica di Committenza	-	Dal 1/03/2010	Baricella, Budrio, Malalbergo, Minerbio
Gestione del personale	Dal 1/01/2016	Dal 1/01/2011	Unione
Gestione della riscossione coattiva delle entrate	-	Dal 16/09/2013	Baricella, Budrio, Minerbio
Gestione delle entrate tributarie e patrimoniali	-	Dal 16/09/2013	Baricella, Budrio, Minerbio
Sportello Unico Attività Produttive	Dal 1/04/2016	Dal 1/04/2016	Unione
Polizia Municipale	Dal 1/04/2016	Dal 1/04/2016	Budrio
Funzioni di protezione civile	Dal 1/01/2016	Dal 1/04/2014	Unione
Gestione unificata servizi informatici	Dal 1/01/2016	Dal 2010	Unione
Trasparenza/ Prevenzione Corruzione/ Controlli interni amministrativi	Dal 1/01/2017	Dal 1/01/2017	Unione

Riguardo ai servizi conferiti in Unione o gestiti all'interno della stessa, va evidenziato che il Comune di Castenaso gestisce alcuni servizi in proprio o ricorrendo ad altre convenzioni (come, ad esempio, per la Centrale Unica di Committenza). In caso di unificazione, il Nuovo Comune dovrà prevedere modalità univoche di gestione dei servizi considerati. Più nello specifico, sembra preferibile allineare il Nuovo Comune ai conferimenti attualmente disposti dal Comune di Granarolo dell'Emilia. In tal senso, può valutarsi opportuno un trasferimento da parte di Castenaso delle funzioni residue prima dell'istituzione del Nuovo Comune.

Sui tempi del trasferimento, invero, l'art. 24 comma 4ter della l.r. 21/2012, di cui si è trattato nelle premesse introduttive del presente Studio, definisce un arco temporale ben preciso. Come visto, esso attualmente coincide con il periodo decorrente dalla data di presentazione dell'istanza di fusione fino alla conclusione del relativo procedimento legislativo e, in caso di definitiva approvazione della legge regionale di fusione, prosegue per tutto l'anno successivo alla prima elezione degli organi del Nuovo Comune.

Diverso discorso va fatto a proposito delle funzioni già conferite in Unione da parte di entrambi i Comuni: in tal caso sarà preliminare garantire la continuità amministrativa al momento dell'istituzione del Nuovo Comune, anche al fine di non pregiudicare il grado di gestione associata maturato dall'Unione Terre di Pianura, già abbondantemente in linea con le prescrizioni legislative regionali (vd. in particolare art. 7, comma 3 primo periodo della l.r. 21/2012).

Pertanto, anche alla luce dei termini previsti dall'art. 7, comma 2 dello Statuto a proposito della revoca di funzioni da parte di uno o più Comuni membri, che potrebbero non essere pienamente compatibili con le tempistiche proprie del procedimento di fusione (revoca entro il 30 giugno; decorrenza degli effetti dal 1° gennaio successivo), sembra preferibile una mera successione dei rapporti (attivi e passivi) del Nuovo Comune ai rapporti di Granarolo dell'Emilia e Castenaso all'interno dell'Unione Terre di Pianura. Tale successione potrebbe essere definita tramite apposita convenzione, eventualmente con i contenuti di cui all'art. 6 comma 3

dello Statuto, da approvare con delibere conformi e concordanti da parte dell'Unione di Terre di Pianura prima e, al momento della sua creazione, del Nuovo Comune. Resta inteso che l'efficacia della delibera dell'Unione e della convenzione è subordinata alla condizione che il Nuovo Comune venga effettivamente ad esistenza e, ovviamente, che il Nuovo Comune approvi, una volta insediato, delibera conforme contenente analoga convenzione.

Si segnala, infine, che si potrebbe valutare, in seno all'Unione, di procedere a modifica degli attuali sub-ambiti, e, in particolare, del sub-ambito A (attualmente composto dai Comuni di Granarolo dell'Emilia, Castenaso, Budrio). Peraltro, alla luce delle disposizioni di minor favore previste dal (vigente) Programma di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna, la fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia potrebbe eventualmente giustificare anche una loro soppressione.

Mappatura delle principali convenzioni comunali

Oltre alle funzioni e servizi di cui sopra, gestiti all'interno dell'Unione "Terre di Pianura" o conferiti in gestione alla stessa, riportiamo la sintesi delle principali convenzioni mappate nell'ambito dell'analisi organizzativa condotta.

Servizi/funzioni	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Altri Comuni aderenti
Gare/Centrale Unica di Committenza	01/12/2015 – 31/12/2017	-	Molinella e San Lazzaro di Savena
Segreteria Generale	-	10/02/2010-30/09/2017	Budrio
Esecuzione funzioni relative alla popolazione canina	15/09/2011 – 31/12/2019	-	Budrio, Medicina, Molinella
Attività di coordinamento, gestione forniture e servizi nell'ambito del servizio "refezione scolastica"	01/03/2015 – 31/12/2020	-	Budrio

Tutte le convenzioni sopra indicate vedono la presenza di uno solo dei due Comuni considerati. In ottica di futura unificazione, è importante tenere conto delle scadenze delle convenzioni e, eventualmente, prevedere un graduale allineamento delle stesse. A questo proposito, si segnala che la refezione scolastica è esattamente tra le funzioni che, se conferite in Unione, danno diritto a norma del PRT vigente a contributi regionali aggiuntivi.

Area Affari Generali

Nell'ambito dell'Area Affari Generali sono considerate le funzioni di Segreteria generale e di supporto agli Organi Istituzionali, i Servizi demografici, i Servizi cimiteriali e le attività dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Saranno analizzati, nell'ordine, i seguenti servizi:

Urp/Comunicazione/Servizi cimiteriali

- Protocollo e front office – URP
- Servizio comunicazione
- Attività amministrativa cimiteriale

Servizi demografici

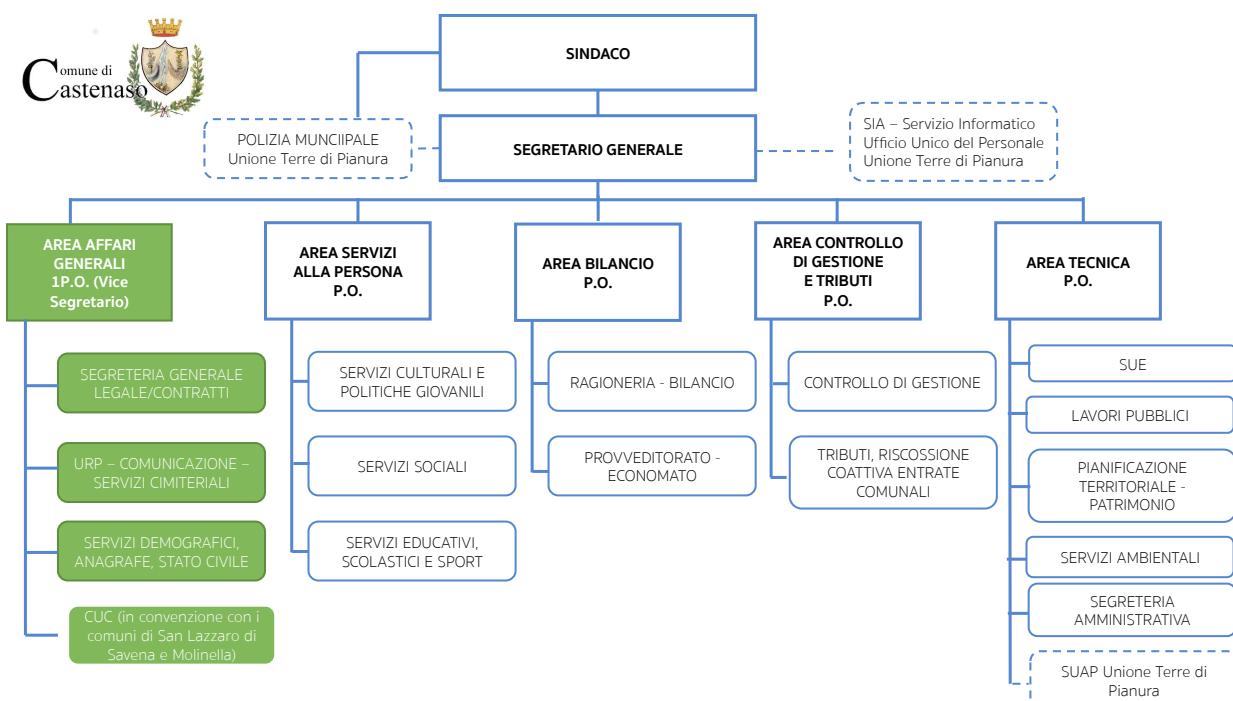
- Anagrafe – Stato Civile – Elettorale

Segreteria generale e supporto agli Organi Istituzionali

- Supporto funzioni Organi Istituzionali – Segreteria Sindaco – Patrocinio legale dell'Ente – Monitoraggio anti-corruzione e Amministrazione Trasparente – Accesso agli atti – Protocollazione atti digitali
- Notificazione atti

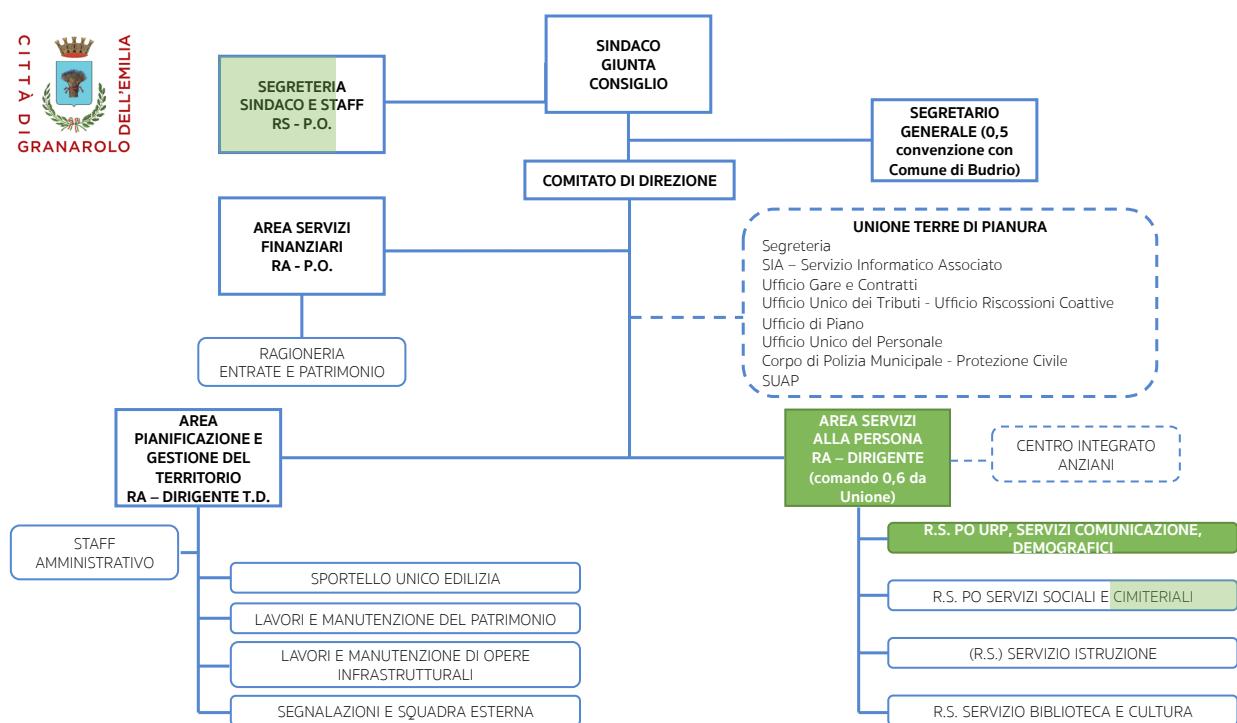
Di seguito l'organigramma del Comune di Castenaso: i servizi considerati fanno capo all'Area "Affari Generali" e sono organizzati in specifiche Unità Operative, corrispondenti ai macro-settori individuati. La PO del Comune di Castenaso divide interamente il suo tempo-lavoro nell'espletamento delle attività analizzate e ricopre anche l'incarico di Vice-Segretario. Nell'Area sono gestite anche le attività della CUC: il Comune di Castenaso è ente capofila della convenzione con i Comuni di San Lazzaro di Savena e Molinella per la gestione della Centrale Unica di Committenza.

**Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Affari Generali
Comune di Castenaso**



Nel Comune di Granarolo dell'Emilia (si rimanda al relativo organigramma), i servizi in oggetto sono posti sotto l'Area "Servizi alla Persona": le attività di segreteria e supporto agli Organi Istituzionali sono gestite dal Servizio autonomo "Segreteria Sindaco e Staff". L'Area Servizi alla Persona è coordinata da un dirigente, in comando dall'Unione "Terre di Pianura" (0,6 FTE): le 3 PO responsabili dei servizi analizzati sono, rispettivamente, a capo del Servizio autonomo "Segreteria Sindaco e Staff", dei Settori "Servizi Sociali e Cimiteriali" e "URP, Servizi Comunicazione, demografici" (questi ultimi sotto l'Area "Servizi alla Persona").

Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Affari Generali Comune di Granarolo dell'Emilia



Di seguito l'approfondimento organizzativo (attività, risorse umane impiegate e principali output) per i diversi servizi e funzioni.

Servizi URP/Comunicazione e Cimiteriali

Protocollo e front office – URP

Attività svolte

Il Comune di Castenaso gestisce il servizio URP e Comunicazione all'interno dell'U.O. "URP – Comunicazione – Servizi cimiteriali". A Granarolo dell'Emilia il servizio viene gestito dal Settore "URP, Servizi Comunicazione, Demografici" (Area "Servizi alla Persona").

Il servizio URP e Comunicazione del Comune di Castenaso si caratterizza per la presenza dello Sportello Polifunzionale attivo, a partire dal 2014, per la gestione di tutti i procedimenti di front office del Comune.

Il servizio URP offerto dal Comune di Granarolo dell'Emilia, ancorché eroghi direttamente alcune prestazioni allo Sportello, si caratterizza come un servizio di informazione e orientamento sui servizi comunali. Gli addetti dell'URP si occupano di gestire le domande di accesso agli atti e di rilasciare alcuni documenti e certificati (la maggioranza dei quali di pertinenza dei demografici), svolgendo prevalentemente una funzione di orientamento dell'utenza.

Presso entrambi i Comuni gli sportelli URP gestiscono alcuni servizi in maniera similare, tra i quali:

- rilascio certificati rilasciati da Ufficio Anagrafe;
- rilascio carte d'identità (N.B. a Castenaso servizio su appuntamento);
- raccolta segnalazioni e reclami;
- iscrizioni scuole e servizi sociali;
- anagrafe canina;
- rilascio tesserini caccia e funghi;
- rilascio credenziali FedERA.

Lo sportello Polifunzionale del Comune di Castenaso gestisce ulteriori procedimenti di competenza di altre Aree comunali, gestendo il primo accesso ai servizi del Comune:

- accesso agli atti ordinari (delibere, determinazioni, ordinanze, regolamenti, bandi di gara, bandi di concorso);
- consegna autorizzazioni rilasciate da Polizia Municipale e Ufficio Tecnico, passi carrai e autorizzazioni pratiche edilizie;
- comunicazioni di cessione fabbricato;
- rilascio "attestazione idoneità alloggio";
- pagamenti tramite POS per tributi e tariffe comunali;
- iscrizioni registro testamento biologico.

L'organizzazione: il personale impiegato

La tabella seguente riporta il quadro di sintesi delle risorse umane impiegate nelle attività degli Uffici Relazioni con il Pubblico. Per quanto riguarda le risorse impiegate nel Comune di Granarolo dell'Emilia, l'impegno degli addetti nei servizi considerati è stato stimato sulla base dei dati e delle informazioni raccolte e disponibili.

Protocollo e front office URP – Principali attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none"> • Sportello polifunzionale URP • Protocollo cartaceo • Gestione e smistamento segnalazioni utenti • Rilascio carte d'identità 	0,05 PO (stima)	6,25 FTE 9 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1D (20%) • 3C (100%) • 1C (65%) • 1C (20%) – tempo determinato • 2B (70%) • 1B (80%)
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none"> • Informazione e orientamento utenti • Collaborazione con "Sportello segnalazioni" • Protocollo cartaceo • Raccolta istanze servizi scolastici e sociali • Rilascio tesserini caccia e funghi • Rilascio carte d'identità • Centralino 	0,33 PO (stima)	2,7 FTE 7 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1C (100%) • 1C (50%) • 2C (33%) • 1B (55%) – part time 20h
Totale addetti		0,38 PO	8,95 FTE 16 addetti	

Il Comune di Castenaso dispone, per quanto riguarda il servizio, di un numero maggiore di addetti interamente dedicati e di tempo-lavoro da parte degli stessi: ciò appare legato alla presenza dello Sportello Polifunzionale, quale front office per la richiesta e deposito di atti di competenza di altre Aree comunali. In entrambi i Comuni il dirigente, le PO e gli addetti di categoria D si occupano del servizio prevalentemente per ciò che concerne il coordinamento e gli atti di carattere generale.

I principali indicatori di attività del Protocollo e front office-URP (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Atti protocollati (Front office + PEC)	10.646	7.948	9.558	19.845	14.668	20.219	29.777
Contatti URP	14.172	16.266	14.822	23.196	24.742	25.360	40.182
Carte d'identità rilasciate	287	1.583	2.097	1.728	1.709	1.824	3.921
Ore di apertura settimanali	32	32	32,30	26	26	26	58,3
Licenze caccia	151	147	149	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Contrassegni invalidi	120	298	99	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cessioni fabbricati	375	346	300	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Atti consegnati agli utenti	1.048	998	1.005	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Segnalazioni e reclami	541	1.332	1.488	1.221	1.407	2.106	3.594
Iscrizioni servizi scolastici/parascolastici	816	797	584	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Dall'analisi dei dati forniti dagli uffici, il servizio URP del Comune di Granarolo dell'Emilia presenta dati numericamente molto più corposi quanto a segnalazioni e reclami pervenuti e ad attività ordinaria dell'URP (atti

protocollati e utenti ricevuti). Ancorché da approfondire e verificare, il dato evidenzia un'elevata attività da parte del servizio in questione.

Servizi online attivati

Castenaso:

- Iscrizione ai servizi scolastici (dal 2016)
- Comuni-chiamo (segnalazioni)

Granarolo dell'Emilia:

- Comuni-chiamo (segnalazioni)
- Iscrizione nidi e scuole dell'infanzia

Software utilizzati

Attività	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Protocollo	ADS – Prisma	ADS
Gestione atti	ADS – Sfera	ADS
Carte d'identità	Datagraph	Datagraph
Gestione segnalazioni	Comuni-chiamo	Comuni-chiamo
Iscrizioni servizi scolastici/centri estivi	Softech Gradus	n.d.
Iscrizioni parascolastici/nidi	Softech Sosia	n.d.
Anagrafe canina e tesserini di caccia	Programma Regione Emilia Romagna	ADS

I principali software utilizzati nei due Comuni per la gestione del servizio in esame appaiono omogenei.

Comunicazione

Attività svolte

La gestione delle attività di Comunicazione all'interno dei due Comuni non presenta significative differenze. Entrambi i Comuni curano la redazione di un giornale periodico e si occupano dell'aggiornamento dei canali web: a Castenaso la redazione è totalmente interna, mentre la gestione tipografica è esternalizzata. A Granarolo dell'Emilia ci si avvale di esternalizzazione per quanto riguarda la redazione, la gestione tipografica e i comunicati stampa dell'Ente.

L'organizzazione: il personale impiegato

Nel Comune di Castenaso il servizio è prevalentemente gestito da un addetto di categoria C, diretto e coadiuvato da un istruttore direttivo di categoria D. A Granarolo dell'Emilia la gestione è suddivisa tra 3 addetti, di cui 2 di categoria C e la PO, che segue la gestione del sito web e degli altri canali comunicativi. In entrambi i Comuni il servizio è supervisionato dal responsabile dell'Area, con un impegno non elevato di tempo-lavoro.

Servizio comunicazione – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none"> Gestione rassegna stampa Redazione comunicati stampa Gestione sito web e pagina Facebook Coordinamento e redazione periodico comunale Promozione iniziative istituzionali comunali 	0,1 PO (stima)	1 FTE 2 addetti	<ul style="list-style-type: none"> 1D (20%) 1C (80%) – tempo determinato
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none"> Gestione canali web e social media Redazione periodico comunale Gestione archivio fotografico Promozione iniziative Amministrazione Comunale Realizzazione mostre e presentazione attività Amministrazione comunale Messaggistica broadcast Whatsapp 	(Dir) 0,33 PO (stima)	0,67 FTE (stima) 2 addetti	<ul style="list-style-type: none"> 2C (33%)
Totale addetti		0,43 PO	1,67 FTE 4 addetti	

Di seguito i principali indicatori di attività del Servizio Comunicazione.

I principali indicatori di attività del Servizio comunicazione (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Aggiornamento sito web	n.d.	7.700 (valore storico)	6.000	6.000	6.200	6.500	12.500
Newsletter iscrizioni mailing list	1.702	2.368	2.931	1.000	1.200	1.300	4.231
Redazione e spedizione newsletter settimanale	46	48	50	52	52	52	51 (media)
Comunicati stampa	n.d.	n.d.	562	8	10	15	n.r.
Post Facebook	n.d.	n.d.	330	240	420	450	780

I volumi di attività del servizio all’interno dei due Comuni permettono di ipotizzare un margine di riduzione dell’attività complessiva: il portale web e le pagine social da gestire diverrebbero uniche (lo stesso non è automatico per il giornale periodico) e si prevede, inoltre, che gli aggiornamenti e i post siano comunque inferiori al dato aggregato delle attività attualmente svolte nei due Comuni.

Servizi online attivati

Castenaso:

- Portale WispER (connessione gratuita h24 in alcune zone del territorio comunale, in collaborazione con Lepida S.p.A. e Regione ER)

Granarolo dell’Emilia:

- Iscrizione newsletter comunale

Servizi amministrativi cimiteriali

Attività svolte

La gestione amministrativa dei servizi cimiteriali presenta alcune differenze all'interno dei due Comuni. Nel Comune di Castenaso la parte amministrativa dei servizi cimiteriali è gestita dall'U.O. "URP – Comunicazione – Servizi cimiteriali", mentre la parte tecnica dall'U.O. "Lavori Pubblici" (Area Tecnica). Nel Comune di Granarolo dell'Emilia la gestione amministrativa è demandata al Settore "Servizi Sociali e Cimiteriali" (Area Servizi alla Persona), mentre l'attività tecnica è affidata in appalto a una ditta esterna.

L'organizzazione: il personale impiegato

La tabella seguente evidenzia le principali attività svolte dai servizi e il personale impiegato.

Attività amministrativa cimiteriale – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none"> • Attività ordinaria cimiteriale • Predisposizione contratti • Applicazione regolamenti comunali 	0,05 PO (stima)	1,45 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1D (10%) • 1C (100%) • 1C (35%)
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione compiti amministrativi legati ai servizi cimiteriali • Coordinamento con impresa appaltatrice • Gestione forniture materiali e servizi 	(Dir) 0,1 PO*	1,4 FTE 2 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1C (100%) • 1C (40%)
Totale addetti		0,15 PO	2,85 FTE 5 addetti	

**La PO responsabile del Settore Sociale e Cimiteriali è temporaneamente comandata per il 40% del tempo lavoro all'Unione dei Comuni "Terre di Pianura".*

In entrambi i Comuni il tempo-lavoro richiesto al dirigente e alle PO per la copertura delle attività amministrative cimiteriali è abbastanza ridotto. Il servizio, sia a Castenaso che a Granarolo dell'Emilia, è coperto da un addetto di categoria C esclusivamente dedicato, supportato da un altro addetto per una parte del suo tempo lavoro.

I principali indicatori di attività dell'Attività amministrativa cimiteriale (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Inumazioni	23	20	38	13	15	11	49
Tumulazioni	217	170	264	130	84	94	358
Traslazioni verso altri cimiteri	2	2	23	3	3	2	25
Totale complessivo contratti	190	275	230	126	88	79	309
Contribuenti lampade votive	n.d.	n.d.	2.065	1.836	1.834	1.822	3.887
Rinnovi e proroghe contratti scaduti	28	110	64	2	1	0	64

Anche per quanto concerne la gestione amministrativa dei servizi cimiteriali, nel caso di eventuale fusione non ci sarebbero margini di riduzione per quanto riguarda le attività. Nel complesso, l'attività dei due Comuni appare comparabile.

Attività amministrativa cimiteriale: attività esternalizzate/convenzioni (vedi anche Area Tecnica)

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Attività di ricevimento salme, seppellimento e tumulazione; svolgimento attività tecnica finalizzata alla gestione delle strutture cimiteriali	/ (Gestita con personale dipendente)	Esterna (ditta specializzata nel settore)

In ottica di fusione, sarà necessario uniformare la modalità di gestione del servizio.

Software utilizzati

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione servizi cimiteriali	SIGMA	Gruppo MARCHE

I due Comuni fanno ricorso a software diversi; in ottica di una futura unificazione dei servizi appare necessario il passaggio al medesimo sistema.

Servizi demografici. Anagrafe – Stato Civile – Elettorale

Attività svolte

I servizi si occupano della gestione dell'Anagrafe, dello Stato Civile e dell'Elettorale, nonché dei principali adempimenti richiesti dalla legge, soprattutto per quanto concerne le rilevazioni statistiche.

La gestione dei Servizi demografici è organizzata diversamente all'interno dei due Comuni. I servizi sono gestiti a Castenaso all'interno di un'Unità Operativa autonoma ("Servizi demografici, anagrafe e stato civile"): ad eccezione del Responsabile d'Area, il personale addetto si occupa esclusivamente dei servizi in questione. Nel Comune di Granarolo dell'Emilia i servizi sono gestiti dal settore "URP, Servizi Comunicazione, Demografici".

L'organizzazione: il personale impiegato

All'interno del Comune di Castenaso l'U.O. che si occupa dei servizi demografici è composta da 4 addetti e si avvale del coordinamento del Responsabile d'Area, che vi dedica un 20% circa del suo tempo-lavoro. Nel Comune di Granarolo dell'Emilia il solo addetto di categoria D è interamente dedicato ai servizi demografici. Le altre risorse si occupano trasversalmente delle attività del settore URP e Demografici.

Anagrafe/Stato civile/Elettorale – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principal attivit/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none">• Anagrafe• Stato civile• Elettorale• Polizia mortuaria• Statistica	0,2 PO	4 FTE 4 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%) - Responsabile di servizio• 3 C (100%) <p>Il servizio svolge le funzioni di sottocommissione circondariale elettorale</p>
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none">• Anagrafe• Stato civile• Ufficio elettorale• Elaborazione statistiche relative ai servizi anagrafe, stato civile, elettorale	(Dir) 0,33 PO	2,5 FTE 5 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1D (100%)• 1C (50%)• 3C (33%)
	Totale addetti	0,53 PO	6,5 FTE 9 addetti	

Nel comune di Castenaso i servizi demografici – anagrafe - erogano alcuni servizi di front office non demandati allo Sportello Polifunzionale: residenza/cambi di abitazione, immigrazioni/emigrazioni, certificati storici ecc. oltre agli adempimenti di legge.

L'Unità Operativa Servizi Demografici del Comune di Castenaso svolge le funzioni di sottocommissione elettorale circondariale per l'ambito costituito dai Comuni di Budrio, Castenaso, San Lazzaro di Savena e Ozzano dell'Emilia come definito per legge dal Tribunale.

I principali indicatori di attività dei Servizi demografici (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Certificazioni totali rilasciate	3.800	2.526	3.706	4.032	3.809	4.625	8.331
Immigrazioni inter-comunali	396	428	481	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emigrazioni inter-comunali	305	303	316	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cambio abitazione	188	233	195	189	154	159	354
Atti di cittadinanza	23	54	60	26	43	48	108
Atti di nascita	142	147	160	123	133	106	266
Atti di matrimonio	88	107	99	71	83	80	179
Atti di morte	163	180	152	98	97	103	255
Cancellazioni elettorali	327	335	509	414	244	438	947
Iscrizioni elettorali	445	424	724	624	353	586	1.310
Ore di apertura settimanali	32	32	32,30	29	29	29	30,65 (media)
Attribuzioni codici fiscali	142	147	160	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Separazioni e divorzi	n.d.	27	19	n.d.	13	12	31
Unioni civili e convivenze di fatto	n.d.	n.d.	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Utenti ricevuti a sportello	n.d.	3.000*	3224	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Utenti via posta/e-mail	n.d.	n.d.	2958	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* il calcolo è stato eseguito valutando la media dei contatti giornalieri nell'anno (conteggio manuale)

L'attività dei servizi demografici all'interno dei due Comuni appare comparabile; in caso di fusione, non si rilevano margini di riduzione dell'attività, tenendo anche conto di un presumibile aumento degli accessi a scopo informativo nel breve periodo per domande connesse proprio alla fusione.

Servizi online attivati

Castenaso:

- Richiesta certificato con timbro digitale senza bollo
- Consultazione dati anagrafici
- Richiesta di autocertificazione precompilata

Granarolo dell'Emilia:

- Certificati anagrafici rilasciati con timbro digitale
- Autocertificazioni

- Consultazione dati anagrafici
- Iscrizione all'Albo dei Presidenti di Seggio Elettorale
- Iscrizione all'Albo degli Scrutatori di Seggio Elettorale
- Cancellazione dagli Albi Elettorali
- Prenotazione appuntamento per pubblicazione matrimonio civile
- Cambio residenza

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Protocollo	ADS – Prisma	ADS
Gestione atti	ADS – Sfera	ADS
Programma d'anagrafe	Datagraph	Datagraph
Amministrazione Trasparente	ADS – Casa di Vetro	n.d.

Per quanto riguarda i software utilizzati per la gestione generale dei servizi demografici, i due Comuni presentano già un assetto omogeneo.

Segreteria Generale e supporto agli Organi Istituzionali

Supporto funzioni Organi Istituzionali – Segreteria Sindaco – Patrocinio legale dell’Ente – Monitoraggio anti-corruzione e Amministrazione Trasparente – Accesso agli atti – Protocollazione atti digitali

Attività svolte

All’interno del servizio trovano collocazione le funzioni di Segreteria generale, contratti e supporto agli Organi Istituzionali.

Nel Comune di Castenaso i servizi sono gestiti all’interno dell’Unità Operativa “Segreteria generale legale/contratti”. Nel Comune di Granarolo dell’Emilia i servizi sono collocati all’interno del Servizio Autonomo “Segreteria Sindaco e Staff” e, per ciò che concerne la protocollazione dei documenti PEC, al Servizio “URP – Servizi Comunicazione – Demografici” dell’Area Servizi alla Persona.

L’organizzazione: il personale impiegato

Di seguito la sintesi delle attività svolte nei Comuni nell’ambito dei servizi di Segreteria generale. Le attività sono tendenzialmente omogenee, salvo la gestione da parte del Servizio del Comune di Granarolo dell’Emilia di funzioni legate alla gestione degli immobili e impianti sportivi e al Servizio Sport (analizzato nell’ambito dell’Area Servizi alla Persona). Il servizio svolge inoltre attività di assistenza giuridico-amministrativa alle Consulte frazionali.

Segreteria generale - Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none">• Espletamento e supporto funzioni Organi Istituzionali• Gestione attività contrattualistica• Consulenza giuridica• Patrocinio legale Ente• Monitoraggio Anti-Corruzione• Accesso agli atti• Amministrazione Trasparente• Protocollazione atti digitali• Centrale Unica di Committenza	0,15 PO (più 0,3 CUC)	2,1 FTE (più 0,2 CUC) 3 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1D (50%)• 1C (80%) – part time• 1B (80%, più 20% CUC)
Granarolo dell’Emilia	<ul style="list-style-type: none">• Supporto agli Organi Istituzionali• Gestione agenda Sindaco• Gestione patrocini e ceremoniale• Assistenza Consulte di Frazione• Assistenza organi collegiali• Organizzazione iniziative e eventi culturali• Patrocinio e consulenza legale• Redazione e stipula contratti• Supporto amministrativo/contabile al Segretario generale• Protocollazione atti digitali	0,85 PO	1,33 FTE (stima) 2 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1C (100%)• 1C (33%) – da Area “Servizi alla Persona” (si occupa della PEC)
Totale addetti		1 PO	3,43 FTE 5 addetti	

L’Unità Operativa “Segreteria Generale/Legale contratti” del Comune di Castenaso è coordinata da un responsabile di servizio di categoria D (0,5 FTE). La PO, per un altro 30% del suo tempo-lavoro, gestisce la CUC in convenzione con i Comuni di Molinella e San Lazzaro di Savena, servendosi del supporto di un addetto di categoria B.

Nel Comune di Granarolo dell’Emilia, oltre alla PO responsabile di servizio, il servizio è coadiuvato da una risorsa di categoria C. La protocollazione degli atti digitali a Granarolo dell’Emilia è fra le competenze del Settore “URP, Servizi Comunicazione, Demografici”.

I principali indicatori di attività della Segreteria Generale (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Nr. Sedute Consiglio Comunale	n.d.	n.d.	13	11	10	12	25
Nr. Sedute Giunta Comunale	n.d.	n.d.	45	47	50	48	93
Deliberazioni Consiglio e Giunta	127	233	228	233	213	222	450
Gestione agenda Sindaco e assessori	150	n.d.	1.034	650	750	800*	1.834
Contenziosi giudiziali e stragiudiziali gestiti	3	n.d.	10	4	3	6	16
Contratti, convenzioni stipulati/repertoriati	20	80	65	105	95	79	144
Atti pubblicati su Albo Pretorio	713	1.341	1.258	476	456	921	2.179
Eventi istituzionali organizzati	5	7	10	9	8	9	19
Determine Area / Atti amministrativi propri	8	20	135	121	95	107	242

*dato relativo solo al Sindaco

Gli indicatori in questione non presentano differenze rilevanti, risultando comparabili (es. Deliberazioni Consiglio Comunale e Giunta, Eventi istituzionali organizzati). Nella prospettiva della fusione è possibile ipotizzare una decisa riduzione delle attività di supporto agli Organi Istituzionali (numero di sedute del Consiglio e della Giunta comunali; numero di deliberazioni). Per ciò che concerne l'attività giudiziale e contrattualistica del nuovo Ente i margini di razionalizzazione delle attività appaiono maggiormente contenuti. Per quanto riguarda gli eventi istituzionali, ci si può aspettare una riduzione degli stessi dovuta all'unificazione degli eventi (es. Commemorazioni istituzionali).

Servizi online attivati

Castenaso:

- Consiglio Comunale in streaming

Segreteria generale - Convenzioni

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Trasparenza/Prevenzione corruzione/Controlli interni amministrativi		Unione dei Comuni "Terre di Pianura"

Entrambi i Comuni hanno conferito alcuni servizi (Trasparenza/Prevenzione corruzione/Controlli interni amministrativi) all'Unione "Terre di Pianura" dal 1.1.2017. Per ciascuna funzione è stato nominato un responsabile unico per tutti gli Enti, ad oggi in capo ai rispettivi Segretari generali presenti nei 6 Comuni dell'Unione.

Software utilizzati

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Protocollo	ADS – Prisma	ADS – Sfera
Gestione atti	ADS – Sfera	ADS – Sfera
Anagrafe	Datagraph	Datagraph
Amministrazione Trasparente	ADS – Casa di Vetro	n.r.

I software utilizzati dai due Comuni per la gestione dei servizi di Segreteria generale sono alquanto omogenei: entrambi i Comuni fanno ricorso, in gran parte, ai software gestiti dal medesimo fornitore.

Segreteria generale. Notificazione atti

Attività svolte

Infine, fra le attività del settore, si evidenziano le attività di notificazione. La tabella seguente specifica la collocazione organizzativa delle attività e le risorse umane impiegate.

Notificazione atti – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	• Attività di notifiche atti e funzioni di deposito atti presso la Casa comunale	0,15 PO	0,6 FTE 2 addetti	2B (30%) - Messi notificatori presso U.O. "URP – Comunicazione – Servizi Cimieriali
Granarolo dell'Emilia	• Notificazione atti e ordinanze del Comune e/o di altri Enti	-	0,33 FTE 1 addetto	1C (33%) - Messo comunale presso "URP, Servizi Comunicazione, Demografici"
Totale addetti		0,15 PO	0,93 FTE 3 addetti	

La gestione del servizio, nel Comune di Castenaso, è coordinata dal Responsabile d'Area Affari Generali che si avvale di due messi notificatori di categoria B. Presso il Comune di Granarolo dell'Emilia, il servizio è gestito da un istruttore amministrativo di categoria C2 interno al settore "URP, Servizi Comunicazione, Demografici". In caso di assenza di quest'ultimo, il servizio viene affidato alla Polizia Municipale.

I principali indicatori di attività del servizio Notificazione atti (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Atti notificati	315	430	559	396	250	314	873

I dati appaiono comparabili se si considera la diversa dimensione demografica. In ottica di unificazione, si potrebbe profilare una riduzione delle attività per quanto riguarda la notificazione di atti legati all'attività istituzionale.

Area Affari Generali: sintesi dell'analisi

La tabella seguente riporta la sintesi delle principali evidenze emerse dall'analisi delle strutture comunali interessate. Le differenze rinvenibili nell'organizzazione delle attività nei due Comuni rappresentano dimensioni da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del Nuovo Comune, così come nelle attività, e interventi prioritari da mettere in campo nella prospettiva della fusione. La scala utilizzata per valutare il grado di omogeneità/disomogeneità va da 1 (bassa omogeneità) a 5 (alta omogeneità).

L'Area Affari Generali nella prospettiva della fusione – grado di omogeneità in relazione alle dimensioni analizzate

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici		<ul style="list-style-type: none"> • Presenza dello Sportello Polifunzionale URP presso il Comune di Castenaso. A Granarolo dell'Emilia il servizio si connota per l'attività prevalente di informazione e assistenza (URP). • Anche la gestione delle attività di Segreteria generale si presentano diverse all'interno dei due Comuni (a Granarolo dell'Emilia è presente una struttura si staff autonoma).
Personale impiegato		<ul style="list-style-type: none"> • Il numero totale di addetti è maggiore presso il Comune di Castenaso (sia in termini assoluti che relativamente alla popolazione), con un livello di specializzazione differenziato (es demografici).
Caratteristiche di erogazione del servizio		<ul style="list-style-type: none"> • Il Comune di Castenaso eroga il servizio concentrando le attività di front office sullo Sportello Polifunzionale URP; presso il Comune di Granarolo dell'Emilia il servizio URP svolge una funzione di orientamento, indirizzando gli utenti verso i diversi uffici dell'Ente.
Modalità di gestione		<ul style="list-style-type: none"> • Non si rilevano vistose differenze nella gestione dei servizi: gli unici servizi che vengono gestiti in modo diverso sono la CUC e l'attività tecnica cimiteriale (vedi Area tecnica).
Servizi on line		<ul style="list-style-type: none"> • I servizi on line attivati nei due Comuni sono in gran parte omogenei.
Software utilizzati		<ul style="list-style-type: none"> • I software utilizzati nei due Comuni sono forniti, per la maggior parte, dal medesimo fornitore; fa eccezione il software utilizzato per l'attività amministrativa cimiteriale.

Area Affari Generali. I servizi URP, demografici e Segreteria generale: prime considerazioni nella prospettiva della fusione

I servizi dell'Area Affari Generali e in particolare i servizi URP e Sportello Polifunzionale rappresentano un **asset** strategico della riorganizzazione delle strutture comunali nella prospettiva della fusione.

La necessità e la volontà espressa dalle Amministrazioni dei Comuni è quella di potenziare i servizi di prossimità sul territorio, garantendo l'accesso ai cittadini con standard qualitativi e quantitativi analoghi a quelli attuali ovvero potenziando e qualificando l'offerta dei servizi sul territorio.

Questo richiederà un riassetto organizzativo e un potenziamento dei servizi al cittadino, con impatti sull'intera struttura del Comune fuso.

È possibile ipotizzare la creazione di due Aree/settori distinti: "Affari Generali, Segreteria, Contratti" e "Servizi al Cittadino e Decentramento", dove troverebbero collocazione organizzativa i servizi di sportello al cittadino.

Mentre è ipotizzabile una sede unica per il Servizio di Segreteria generale, i servizi di Sportello saranno decentrati a livello dei due Municipi. Il back office di tali servizi (organizzazione, presidio degli sportelli, coordinamento delle attività, presidio della comunicazione e coordinamento con le altre Aree comunali) verrebbe a collocarsi in una sede unica.

Elementi di attenzione in ottica di fusione

In coerenza con tali obiettivi, in prospettiva di fusione si possono immaginare una serie di interventi prioritari da realizzarsi, tra i quali:

- la progettazione dei servizi di front- e back-office;
- l'individuazione degli spazi dedicati al front-office e il loro eventuale adeguamento rispetto alle nuove esigenze;
- il presidio degli standard qualitativi di servizio, da mantenersi coerenti e omogenei su entrambi i contesti;
- armonizzazione dei servizi esternalizzati o gestiti tramite convenzione;
- armonizzazione dei regolamenti;
- unificazione banche dati (anagrafe);
- ridefinizione della sottocommissione circondariale elettorale (al momento i due Comuni fanno parte di sottocommissioni differenti);
- implementazione sistemi di pagamento on-line e presso entrambi gli Sportelli;
- omogeneizzazione dei software di gestione delle attività amministrative cimiteriali.

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

Come in ogni fenomeno di fusione, l'individuazione puntuale degli impatti di tale processo sui servizi risulta essere articolata, in quanto dipendente da una molteplicità di fattori tra loro correlati.

Al netto di tutto ciò, si possono ipotizzare due tendenze differenti che riguardano due delle sotto-aree analizzate.

Da un lato, è lecito aspettarsi che la fusione delle attività di Segreteria generale e supporto agli Organi Istituzionali generi un recupero di attività, individuabili principalmente in un calo delle delibere, dell'attività di assistenza agli Organi e a una gestione più efficiente in materia contratti. Tale riduzione la si può stimare nell'ordine di 1-2 FTE circa, e potrebbe consentire nel medio periodo la non sostituzione degli addetti in uscita.

Dall'altro lato, l'impatto della creazione del Nuovo Comune porterebbe a un aumento dei servizi di URP destinati ai cittadini. In quest'ottica il processo di fusione non è da leggersi in ottica di ottimizzazione o di risparmio di risorse, quanto in un aumento della varietà e della qualità dei servizi offerti. Tale innalzamento degli standard richiederebbe, in ottica progettuale, anche un potenziamento dell'attuale modello di erogazione di informazioni al cittadino.

In sintesi, il processo di fusione permetterebbe, in termini potenziali:

- l'ampliamento dell'offerta di servizi erogati dagli Sportelli Polifunzionali URP;
- la specializzazione delle risorse dei back office, soprattutto per la gestione dei servizi demografici e delle attività di Segreteria generale e di supporto agli Organi Istituzionali;
- la riduzione delle attività di front-office degli uffici dedicati ai servizi demografici e alla Segreteria generale in seguito alla creazione degli Sportelli al Cittadino;
- margini di razionalizzazione economico-finanziaria nella gestione dei servizi di Segreteria generale e di supporto agli Organi Istituzionali.

Area Servizi Finanziari

All'interno dell'Area Servizi Finanziari vengono considerati i servizi e le funzioni proprie della gestione della programmazione e risorse finanziarie degli Enti con particolare riferimento a:

Bilancio e contabilità

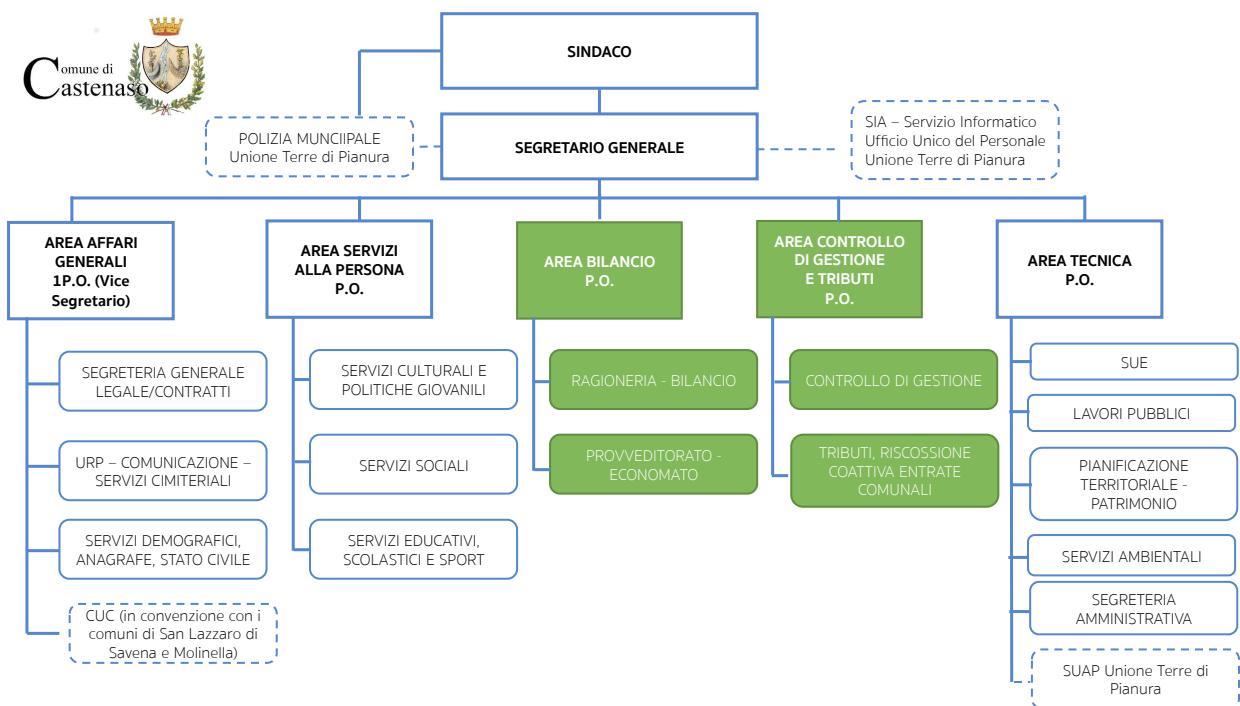
- ragioneria e contabilità;
- economato e provveditorato.

Programmazione e pianificazione, Controllo di gestione

- controllo di gestione;
- ciclo della programmazione e pianificazione (DUP; PEG e Piano degli Obiettivi etc).

Tributi

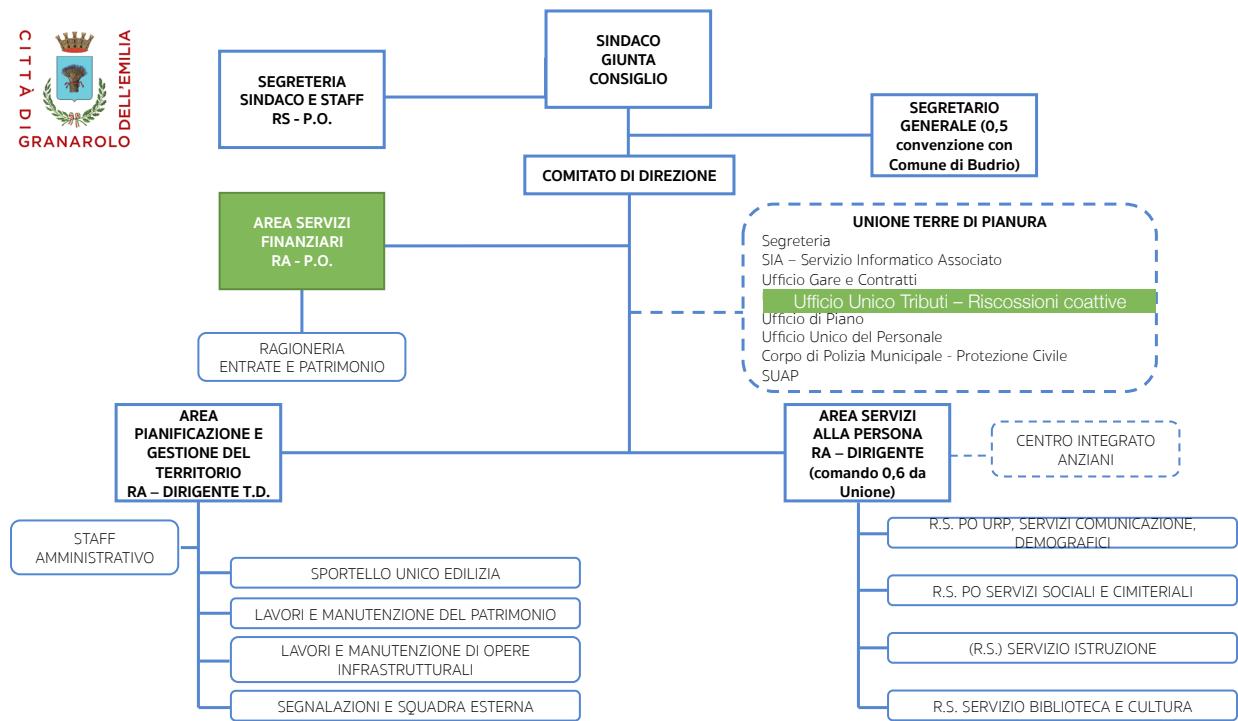
Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Servizi Finanziari e Tributi Comune di Castenaso



Nel comune di Castenaso le attività riconducibili alla gestione delle risorse finanziarie sono coordinate all'interno di due diverse aree, sotto la responsabilità di due distinte posizioni organizzative.

Il Comune di Castenaso ha sviluppato, anche in funzione delle maggiori dimensioni demografiche e delle indicazioni normative per i Comuni di 15.000 abitanti, il servizio di Controllo di gestione che occupa circa 0,4 FTE della posizione organizzativa e n. 1 C.

Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Servizi Finanziari e Tributi Comune di Granarolo dell'Emilia



Nel Comune di Granarolo dell'Emilia i servizi Finanziari sono gestiti dall'Area Servizi Finanziari. I tributi sono stati conferiti all'Unione dei Comuni Terre di Pianura dal 2012.

Di seguito l'approfondimento organizzativo (attività, risorse umane impiegate e principali output) per i diversi servizi e funzioni.

Bilancio e Contabilità. Pianificazione e programmazione, Controllo di gestione

Attività svolte

Le attività strutturali dell'Area sono riconducibili alla gestione e programmazione finanziaria degli Enti: redazione dei Bilanci e gestione delle variazioni, verifiche sulla situazione debitoria, elaborazione dei documenti e delle certificazioni richieste dalla normativa; gestione della contabilità degli Enti e degli adempimenti fiscali, gestione degli incassi e dei pagamenti, gestione della cassa economale.

Sono altresì considerate nell'analisi delle attività il Controllo di gestione nonché la redazione dei principali documenti di pianificazione e programmazione, DUP, PEG e Piano degli obiettivi, attività che nel Comune di Castenaso sono inserite all'interno dell'Area Tributi e Controllo di gestione.

Organizzazione dei servizi e risorse umane impiegate

La tabella che segue presenta i principali servizi/attività, le risorse umane impiegate e articolazione organizzativa delle strutture dedicate.

Area Bilancio e Contabilità, Programmazione e Controllo di gestione – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principalì attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none"> • U.O Ragioneria e Bilancio • U.O. Provveditorato e economato 	1 PO	5 FTE 5 addetti	U.O. Bilancio (70% PO) <ul style="list-style-type: none"> • 1 C (100%) • 1 C (100%) • 1 C (100%) U.O. Economato e provveditorato (30% PO) <ul style="list-style-type: none"> • 1 D (100%) • 1 C (100%)
	<ul style="list-style-type: none"> • U.O. Controllo di gestione <p>Controllo di gestione (presidio del sistema di monitoraggio; coordinamento del ciclo della programmazione)</p>	0,4 PO	1 FTE 1 addetto	<ul style="list-style-type: none"> • 1 C (100%) Il servizio è parte dell'area Tributi e Controllo di gestione
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none"> • Ragioneria, Entrate e Patrimonio 	1 PO	2 FTE 2 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1 C (100%) • 1 C (100%) fra le competenze del settore anche Economato e Provveditorato.
Totale addetti		2,4 PO	8 FTE 8 addetti	

Il settore è diversamente articolato nei due Comuni, con una maggiore specializzazione funzionale nel Comune di Castenaso, in termini di numero di personale dedicato e relative funzioni.

Peraltro anche dal punto di vista delle attività svolte sono rinvenibili alcune specificità: come evidente dagli indicatori di attività (vedi tabella seguente), il Comune di Castenaso si caratterizza per un'elevata attività del settore economato- provveditorato (vedi n. buoni economici), legato a una scelta di centralizzazione di alcune tipologie di acquisto di beni mobili e di consumo (cancelleria, materiale igienico, materiale di consumo per

stampanti e fax, carburante automezzi, appalto buoni pasto, macchine per ufficio e manutenzioni, mezzi di trasporto e manutenzione, arredi per uffici ed edifici scolastici, vestiario, appalto dei servizi di pulizia).

L'economato e provveditorato si occupa in entrambi i Comuni anche di assicurazioni, gestione e monitoraggio della spesa per utenze, gestione dei sinistri attivi e passivi comprese le relazioni con le assicurazioni.

In entrambi i Comuni gli addetti al settore contabilità e bilancio (le risorse di categoria C) sono prevalentemente dedicate rispettivamente alla gestione della spesa e relativi adempimenti (caricamento impegni, verifica delle fatture ricevute, emissione mandati, etc) e delle entrate (caricamento degli accertamenti, verifica degli accrediti, etc). Nel comune di Castenaso un'ulteriore unità C si occupa del coordinamento del servizio.

I principali indicatori di attività del Sezivio Bilancio e contabilità (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Impegni di spesa	1.384	1.607	1.353	1.128	1.255	1.270	2.623
Accertamenti di entrata	434	525	531	417	420	446	977
Mandati di pagamento	3.516	4.222	4.141	3.154	3.063	2.991	7.132
Reversali di incasso	2.680	3.867	5.208	1.551	2.646	3.082	8.290
Variazioni di bilancio	5	9	6	4	5	12	18
Prelevamenti fondo riserva	n.d.	n.d.	n.d.	3	3	5	n.d.
fatture e note registrate	3.411	3.421	4.079	2.527	2.003	1.825	5.904
Buoni economici	416	478	403	32	18	26	429
Tot. impegnato consuntivo €	14.848.509	16.918.268	15.732.552	11.823.136	12.939.755	12.072.903	27.805.455
Tot. accertato consuntivo €	14.744.327	17.185.355	16.346.825	13.149.496	13.532.258	12.900.021	29.246.846

In entrambi i Comuni si registrano prestazioni per il supporto alla gestione della contabilità IVA e IRAP e per l'aggiornamento dell'inventario comunale, oltre alla Tesoreria comunale.

Bilancio e contabilità: prestazioni di servizio

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Contabilità IVA/IRAP	Prestazione di servizio	Prestazione di servizio
Aggiornamento inventario comunale	Prestazione di servizio	Prestazione di servizio

Dal punto di vista dei software utilizzati si rileva una sostanziale omogeneità degli strumenti utilizzati, come evidenziato nella tabella seguente.

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Contabilità	ADS (contabilità,	ADS – CFA Armonizzato
Gestione contabilità analitica e indicatori (U.O. Controllo di Gestione)	ADS CGS/B.O.	n.r.

Tributi

Il servizio tributi si occupa della regolamentazione, pianificazione, gestione e controllo delle entrate tributarie comunali, della determinazione delle aliquote, tariffe, detrazioni, agevolazioni, dell'attività di recupero evasione; del contenzioso e della riscossione coattiva anche delle entrate patrimoniali.

Nel comune di Granarolo dell'Emilia il Servizio Tributi e le relative attività (gestione entrate tributarie e patrimoniali, riscossione coattiva etc.) sono gestite in convenzione con l'Unione Terre di Pianura da settembre 2013.

Nel 2013 sono stati conferiti all'Unione n. 3 risorse (n. 2 dipendenti e il Dirigente del Servizio in Unione tuttora in comando al 60% al comune di Granarolo dell'Emilia come Responsabile dell'Area Servizi alla Persona dell'Ente).

Considerate le diverse modalità di gestione del servizio (interna a Castenaso e con delega a Unione Terre di Pianura a Granarolo dell'Emilia), sono in corso ulteriori approfondimenti al fine di restituire un quadro complessivo delle attività dei Comuni gestite in questo ambito e per rendere omogenee le principali dimensioni di analisi attraverso la rilevazione di specifici indicatori di performance.

Di seguito si riportano alcune prime informazioni sui servizi, sulle attività svolte e sugli strumenti utilizzati.

Tributi – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none"> U.O. Tributi/Riscossioni coattiva entata 	0,6 PO	3 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none"> 1 D (100%) – responsabile di servizio 1C (100%) 1C (100%) <p>L'unità operativa è parte dell'Area Tributi e controllo di gestione</p>
Granarolo dell'Emilia	Il servizio è conferito dal 2013 all'Unione Terre di Pianura <ul style="list-style-type: none"> Ufficio Unico dei Tributi Ufficio Riscossione coattiva 	(vedi note)	(vedi note)	<p>Il dato relativo al personale si riferisce al servizio in Unione che gestisce le attività per i Comuni conferitorie e non per il solo comune di Granarolo dell'Emilia. Sono in corso approfondimenti al fine di rendere omogenee le dimensioni presentate.</p> <p>0,4 Dirigente</p> <p>Ufficio Unico dei Tributi</p> <ul style="list-style-type: none"> 1D (100%) 1D (100%) 1C (100%) 1C (100%) 1C (100%) 1C (100%) 1C (90%) 1B (100%) <p>Ufficio Riscossione Coattiva</p> <ul style="list-style-type: none"> 1D (100%) 1 C (100%) 1B (55%)

Nel Comune di Castenaso il servizio si occupa della gestione ordinaria di TARI (*annuale e giornaliera*), COSAP (*permanente e temporanea*), IMU e TASI: la gestione ordinaria ricomprende per i tributi di cui sopra l'inserimento/controllo di denunce e autocertificazioni, la gestione e l'emissione dei ruoli e delle liste di carico, la predisposizione e l'invio di lettere/mod F24/bollettini ai contribuenti per l'esazione dei tributi, la gestione delle riscossioni e dei solleciti, l'accertamento e la regolarizzazione contabile dei tributi.

Il servizio si occupa inoltre della gestione dei rimborsi/compensazioni, della gestione degli accertamenti per il recupero evasione prioritariamente di ICI/IMU/TASI e TARSU/TARES/TARI, della gestione del diritto di interpello in materia tributaria, dell'attività di accertamento con adesione, della gestione del contenzioso tributario, delle procedure di insinuazione al passivo fallimentare, delle rateazioni ecc). Infine, il servizio si occupa della riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali e della gestione dei rapporti con il concessionario del servizio di riscossione e accertamento dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni.

Al servizio in Unione è affidata dai Comuni conferitori la gestione dei seguenti tributi: ICI, IMU, TASI, imposta comunale su pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni, tassa per occupazione di spazi e aree pubbliche, tassa per smaltimento rifiuti solidi urbani interni e tassa sui rifiuti e altri servizi ex. Art. 14 DI 201/2011. In Unione il servizio gestisce per conto dei Comuni conferitori il canone occupazione spazi e aree pubbliche e il canone per l'installazione di mezzi pubblicitari. Il servizio in Unione applica la regolamentazione dei singoli Comuni che determinano le aliquote tributarie, canoni e tariffe. Per quanto riguarda la TARI, a Granarolo dell'Emilia il tributo è gestito da HERA. L'ufficio finanziario svolge internamente alcune fasi amministrative.

Tributi: attività esternalizzate/convenzioni

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Imposta comunale sulla pubblicità e Diritti sulle Pubbliche affissioni)	Gestione in forma associata (gara per l'affidamento in concessione e monitoraggio della gestione dei servizi). Convenzione con i Comuni di Casalecchio di Reno, San Lazzaro di Savena, Ozzano, Sasso Marconi, Valsamoggia e Zola Predosa)	Concessione (2 concessioni: 3 comuni + 1 comune)
Accertamento e riscossione imposta comunale sulla Pubblicità e sulle Pubbliche Affissioni	Esterna (concessione scad. 31.12.2019)	Esterna (2 concessioni – 3 comuni + 1 comune)
Riscossione coattiva	Mista (Equitalia e interna)	Mista (esterna solo per i ruoli antecedenti al 2008)
Tariffa rifiuti	Interna	Esterna (ordinaria per 2 Comuni; accertamenti convenzione e incarico)

Per completezza di informazione, si rilevano ulteriori attività esternalizzate da parte del Servizio in Unione limitatamente a singoli Comuni (es. accertamento Cosap permanente).

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione IMU, TASI, TARI e COSAP ICI, IMU, TASI E TARES (Unione)	Cityware (PAL Informatica)	Pal Informatica (4 piattaforme)

Nella prospettiva della fusione occorrerà definire una gestione unitaria del servizio: indipendentemente dalla scelta che sarà maturata dalle Amministrazioni, occorrerà mettere in campo una politica di armonizzazione tributaria e tariffaria, come peraltro evidenziato nella parte di analisi finanziaria.

Area Finanziaria: prime considerazioni nella prospettiva della fusione

La tabella seguente riporta la sintesi delle principali evidenze emerse dall'analisi delle strutture comunali interessate. Le differenze rinvenibili nell'organizzazione delle attività nei due Comuni rappresentano dimensioni da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del Nuovo Comune, così come nelle attività, e interventi prioritari da mettere in campo nella prospettiva della fusione. La scala utilizzata per valutare il grado di omogeneità/disomogeneità va da 1 (bassa omogeneità) a 5 (alta omogeneità).

I servizi dell'Area Finanziaria – grado di omogeneità in relazione alle dimensioni analizzate

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici		<ul style="list-style-type: none"> Area Finanziaria: obiettivi strutturali e attività permanenti tendenzialmente omogenei anche in relazione alla dimensione normativa. Presenza a Castenaso di una U.O. "Controllo di gestione" (0,4 PO e 1 FTE). Presenza a Castenaso di un'Unità Operativa "Economato e Provveditorato".
Personale impiegato		<ul style="list-style-type: none"> Numero addetti e FTE elevato a Castenaso, con diversa distribuzione di tempo di lavoro su più attività (a Granarolo dell'Emilia su ragioneria, economato e provveditorato).
Caratteristiche di erogazione del servizio		<ul style="list-style-type: none"> Atti prodotti (mandati e reversali) relativamente più elevato a Castenaso in relazione al totale impegnato e accertato a consuntivo. Indicatori di attività significativamente più elevati a Castenaso per le attività di economato e provveditorato (centralizzazione di alcuni acquisti).
Modalità di gestione		<ul style="list-style-type: none"> Generalmente internalizzata.
Servizi on line	n.r.	<ul style="list-style-type: none"> Non rilevanti.
Software utilizzati		<ul style="list-style-type: none"> Omogenei.

Elementi di attenzione in ottica di fusione

Nell'ottica dell'attivazione del processo di fusione, si evidenziano i seguenti aspetti da presidiare e considerati come prioritari per il buon funzionamento dell'area analizzata:

- unificazione delle banche dati;
- applicazione diffusa del Controllo di gestione;
- realizzazione del nuovo bilancio;
- omogeneizzazione dei criteri di imputazione delle spese per missioni e voci di costo;
- omogeneizzazione regolamentare.

Per quanto riguarda i tributi, rinviano ad ulteriori approfondimenti, si evidenzia la necessità dell'armonizzazione tributaria e tariffaria.

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

L'impatto della fusione sui Servizi dell'Area Finanziari appare rilevante nell'ottica di una decisa riduzione delle attività tradizionali (bilancio e adempimenti correlati, analisi e adeguamenti alla normativa, etc).

Allo stesso tempo va evidenziata la opportunità e necessità dello sviluppo delle funzioni di Controllo di gestione, pianificazione e programmazione nel Nuovo Comune, nella fase di avvio e di consolidamento della nuova struttura e nel monitoraggio della riorganizzazione e dell'andamento della performance dei servizi.

L'ipotizzabile riduzione delle unità dedicate alle attività legate all'area (indicativamente fra i 2-3 FTE) potrebbe essere valorizzata nello sviluppo delle funzioni di pianificazione, programmazione e controllo di gestione, nonché per sviluppare attività legate alla valorizzazione del patrimonio.

Dal punto di vista dei Servizi di Economato e provveditorato si potrebbe ipotizzare, lasciando inalterata la dotazione attuale dell'Unità Operativa, di ottimizzare la funzione per il Nuovo Comune.

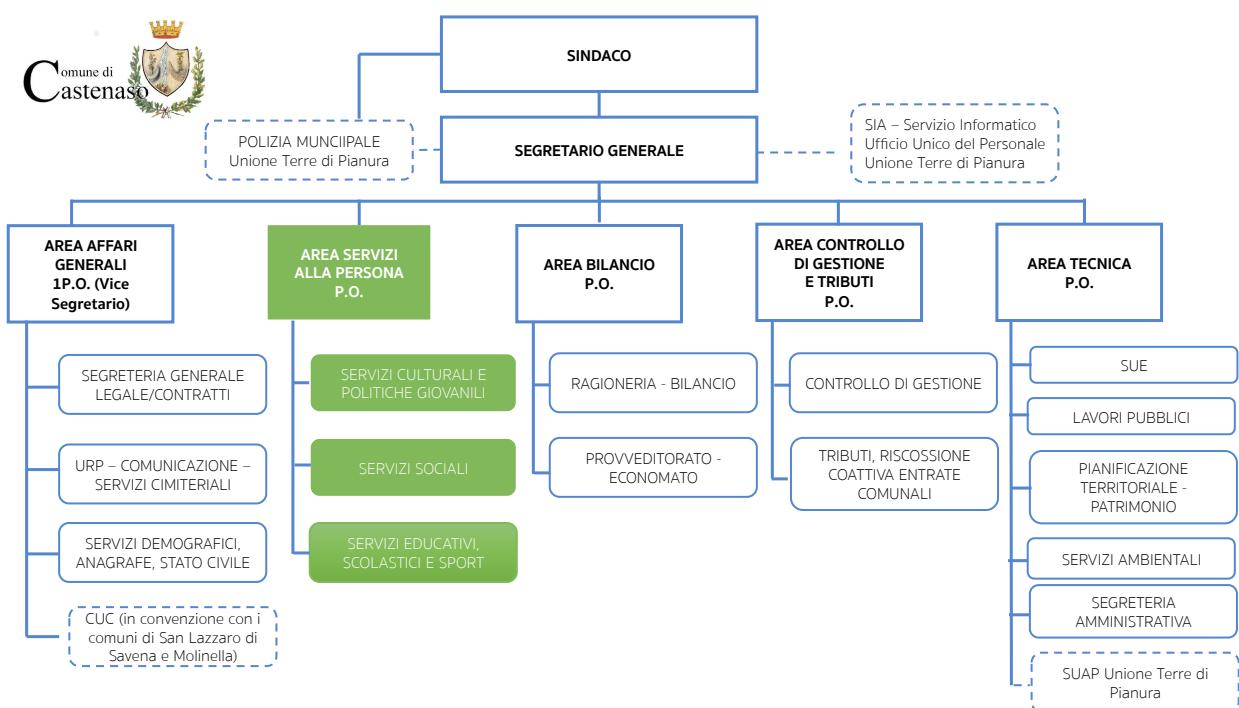
L'impatto della fusione potrebbe consentire pertanto lo sviluppo di funzioni e una razionalizzazione nell'uso delle risorse.

Area Servizi alla Persona

Si considerano nell'Area Servizi alla Persona le attività e le funzioni comunali riconducibili all'area della gestione delle attività sociali e socio-assistenziali, i servizi scolastici e di integrazione scolastica (compresi i Nidi comunali) e le attività che gli enti svolgono nel campo della promozione della cultura e delle attività culturali, dello sport e del tempo libero. Le macro aree di servizi e funzioni comunali che saranno analizzate sono rappresentate da:

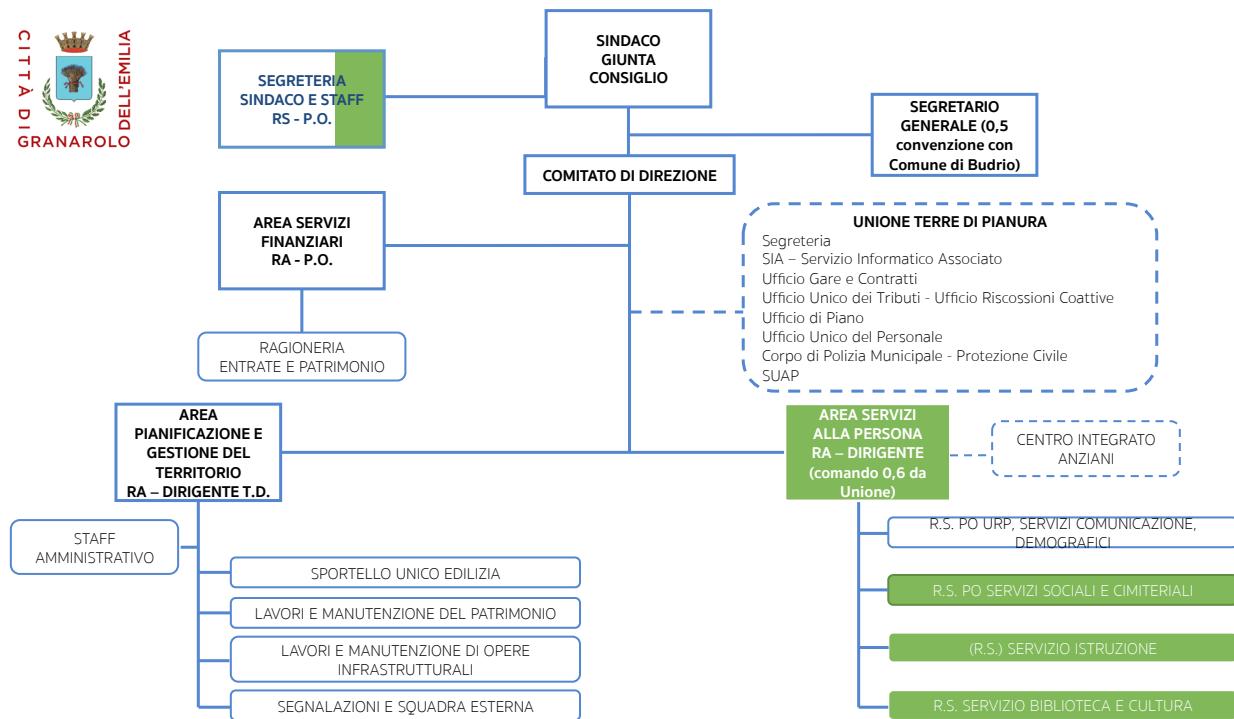
- servizi sociali e socio-assistenziali;
- servizi scolastici ed educativi;
- servizi culturali, sport e tempo libero.

Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Servizi alla Persona Comune di Castenaso



Nel Comune di Castenaso le attività riconducibili ai settori sociale, scolastico ed educativo e culturale sono gestite interamente all'interno dell'Area Servizi alla Persona, come evidenziato nel relativo organigramma.

Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Servizi alla Persona Comune di Granarolo dell'Emilia



Nel Comune di Granarolo dell'Emilia le attività sono gestite dall'Area Servizi alla Persona. L'Area comprende ulteriori servizi (URP e Demografici e Servizi Cimiteriali) gestiti all'interno del Servizio Sociale, ma analizzati nel rapporto fra le attività degli Affari generali. Nel Comune di Granarolo dell'Emilia, i servizi legati allo sport sono fra le competenze del Servizio autonomo Segreteria, Sindaco e Staff.

I Comuni di Castenaso e di Granarolo dell'Emilia appartengono al Distretto socio-sanitario Pianura Est, insieme ai Comuni dell'Unione Terre di Pianura (Budrio, Baricella, Minerbio e Malalbergo), il Comune di Molinella e gli otto comuni dell'Unione Reno Galliera. Le attività e i progetti rientranti nella programmazione della zona sociale "Distretto Pianura EST" sono gestite dall'Ufficio di Piano, coordinato dall'Unione Reno Galliera in qualità di Ente capofila.

Di seguito l'approfondimento organizzativo (attività, risorse umane impiegate e principali output) per i diversi servizi e funzioni.

Area Servizi Sociali

L'analisi delle attività dei Servizi sociali e socio-assistenziali riporta una situazione tendenzialmente omogenea in relazione alle diverse aree di attività toccate dagli interventi in questo ambito nei Comuni. L'appartenenza al medesimo Distretto sociale e le attività di coordinamento svolte a livello sovra comunale rappresentano un rilevante fattore di omogeneizzazione delle attività e dei servizi resi. Anche dal punto di vista regolamentare, in occasione delle interviste è emersa l'esistenza di regolamenti omogeneizzati e in corso di adozione a livello di distretto (es. Assistenza domiciliare, accesso, valutazione e erogazione di interventi economici di assistenza sociale e linee di indirizzo applicative). A febbraio 2017 è stato approvato il Regolamento ERP omogeneizzato a livello dei Comuni dell'Unione Terre di Pianura.

È rilevante evidenziare che i servizi sociali in entrambi i Comuni sono interessati dal Programma di riordino dei servizi sociali e socio-sanitari del Distretto Pianura Est, in attuazione della legge di riordino regionale. I servizi sono attualmente impegnati nel processo di riorganizzazione e creazione del Servizio Sociale Territoriale (SST), con l'obiettivo di arrivare alla definizione del SST entro l'esercizio. La creazione di un Servizio Sociale Territoriale e la riorganizzazione del sistema dei servizi a livello locale delineano un quadro evolutivo dal punto di vista organizzativo (strutture e risorse umane) che allo stato attuale non consente specifiche valutazioni organizzative nella prospettiva della fusione.

Attività svolte

In entrambi i Comuni il servizio sociale si occupa, anche attraverso lo Sportello sociale, dei servizi di:

- gestione dei contributi economici e interventi a favore di individui e/o nuclei in situazione di disagio;
- assistenza domiciliare (i servizi sono gestiti dall'ASP del Distretto Pianura Est);
- fornitura pasti a domicilio;
- telesoccorso e teleassistenza;
- distribuzione della modulistica, informazioni e raccolta delle domande per l'ammissione ai servizi socio-sanitari della rete ASL di Bologna: ammissione in casa protetta pubblica, ammissione in R.S.A., erogazione assegno di cura;
- accesso ai servizi e valutazione;
- iniziative e integrazione rivolte agli stranieri in raccordo con il Punto Migranti a livello distrettuale;
- orti sociali;
- pratiche di invalidità civile;
- statistiche del settore e monitoraggio degli interventi e dei servizi conferiti;
- rapporti con il volontariato e l'associazionismo e tenuta dell'Albo comunale.

Si rinvengono alcune specificità legate alla gestione di alcune attività/servizi quali l'assistenza nelle pratiche di compilazione delle DSU e delle dichiarazioni ISEE (solo presso lo Sportello di Castenaso) e la gestione del Servizio civile (che a Granarolo dell'Emilia è competenza del Servizio Biblioteca). A Granarolo dell'Emilia il servizio si occupa inoltre della distribuzione dei contrassegni invalidi (procedimento che a Castenaso è gestito dall'URP/Sportello Polifunzionale).

I servizi sociali operano in coordinamento con l'Ufficio di Piano per quanto concerne il Piano di Zona Distrettuale per la salute e il benessere sociale e la realizzazione dei relativi progetti

Il servizio sociale cura i rapporti con l'ASL (area minori, handicap adulti e anziani) per la realizzazione del Sistema Integrato Territoriale Sociale, Socio-sanitario e Sanitario (funzioni attualmente delegate).

A Castenaso il servizio sociale si occupa anche della gestione di un Centro di Accoglienza (sito in via Cà dell'Orbo) e a Granarolo dell'Emilia si registra la presenza di una struttura per anziani – Centro Integrato Anziani – la cui gestione è affidata in concessione. Il Centro Integrato Anziani offre servizi di Casa protetta Casa di Riposo e Centro Diurno.

Per quanto riguarda l'Ufficio Casa, ovvero gli interventi nell'ambito delle Politiche abitative, le attività mappate sono le seguenti:

- gestione contributi per il pagamento dell'affitto;
- gestione alloggi ERP;
- gestione risorse abitative alternative all'ERP (con particolare riferimento alla gestione e aggiornamento graduatorie per alloggi a canone calmierato/concordato in collaborazione con A.M.A, con riferimento al Comune di Castenaso; assegnazioni alloggi (A.M.A) e convenzioni alloggi con privati a Granarolo dell'Emilia;
- servizi PEA (Pronta Emergenza Abitativa).

L'organizzazione del servizio e le risorse impiegate

La tabella che segue offre una sintesi dei servizi gestiti, delle risorse umane impiegate e dell'articolazione organizzativa delle strutture dedicate.

Servizi sociali e socio-sanitari

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none"> • Servizio sociale • Politiche abitative • Sportello Sociale 	0,4 PO*	5 FTE 5 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 2D (100%) • 3C (100%)
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none"> • Servizio sociale • Sportello sociale • Ufficio Casa • (Cimiteriali vedi analisi AA.GG.) 	0,15 DIR 0,5 PO	1,6 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1D (100%) • 1 C (40%) tempo determinato • 1 C (20%) L'U.O. si occupa anche di Servizi Cimiteriali
Totali addetti		0,15 DIR 0,9 PO	6,6 FTE 8 addetti	

* *L'apporto è stato stimato sulla base dei dati forniti, riconsiderando il tempo lavoro dedicato al coordinamento generale dell'Area.*

Dal punto di vista dell'organizzazione a Castenaso, oltre alla posizione organizzativa, si rileva la presenza di n. 2 risorse di categoria D, entrambi assistenti sociali di cui un responsabile di servizio. Le risorse di categoria C gestiscono lo sportello sociale (n.2 C) e le attività di back office (n.1 C per lo Sportello sociale e 1 C per le pratiche relative alle Politiche abitative). Un'ulteriore risorsa di categoria C si occupa del back office dell'Unità Operativa, curando le attività amministrative a supporto dell'U.O. e l'organizzazione di alcuni servizi. In entrambi i Comuni il servizio si occupa anche della bollettazione di alcuni dei servizi.

Le risorse del comune di Granarolo dell'Emilia oltre alla PO responsabile di servizio (0,4 FTE), sono rappresentate da un'unità di categoria D "Assistente sociale" e da 2 unità di categoria C (0,6 FTE). Un'unità C si occupa dello Sportello Sociale e Scolastico (vedi anche servizi scolastici) e una seconda unità C opera trasversalmente nei servizi sociali, scolastici e cimiteriali a supporto delle attività amministrative dei diversi servizi.

La tabella seguente riassume i principali indicatori di attività dei servizi sociali rilevati presso le strutture. Si specifica che il servizio minori e disabili è attualmente delegato all'AUSL. Alcuni dati sono in corso di verifica.

I principali indicatori di attività dei Servizi Sociali (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Minori in carico	92	90	121	106	111	110	231
Disabili in carico*	76	81	80	35	37	35	115
Nuclei familiari in carico	107	228	141	110	113	110	251
Adulti in carico	9	14	25	27	28	34	59
Anziani in carico	201	229	240	124	130	128	368
Richieste assistenza economica anziani	4	3	3	6	11	12	15
Domande ricevute per assegni di cura	31	32	37	30	59	44	81
Domande soddisfatte per assegni di cura	31	32	37	30	59	44	81
Domande ricevute per case protette	35	36	30	(in corso di rilevazione - Distretto)	(in corso di rilevazione - Distretto)	(in corso di rilevazione - Distretto)	n.d.
Domande soddisfatte per case protette	12	13	9	(in corso di rilevazione - Distretto)	(in corso di rilevazione - Distretto)	(in corso di rilevazione - Distretto)	n.d.
Accessi allo sportello sociale	1920	1574	1401	(in corso di rilevazione - Distretto)	(in corso di rilevazione - Distretto)	(in corso di rilevazione - Distretto)	n.d.
Associazioni di volontariato sociale	5	5	5	2	2	2	7
Utenti del telesoccorso	7	7	4	0	0	0	4
Assegni maternità / nuclei famigliari	35	30	38	35	30	34	72
Assegni luce Sgate agevolazioni** servizio idrico	231	176	142	340	324	192	334
Utenti pasti a domicilio	22	20	25	14	14	20	45
Utenti assistenza domiciliare	42	49	46	32	32	27	73
Colloqui svolti da Assistente sociale	308	335	371	(in corso di rilevazione)	(in corso di rilevazione)	(in corso di rilevazione)	n.d.

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Visite domiciliari Assistente sociale	68	69	95	(in corso di rilevazione)	(in corso di rilevazione)	(in corso di rilevazione)	n.d.
Ore di apertura Sportello Sociale a settimana - 2016	21 (di cui 4,5 su appuntamento)			22,5			43,5

* Per Granarolo il dato non è comprensivo degli utenti relativi a USSI / ** Per Granarolo il dato rappresenta la somma degli assegni luce e assegni gas

Come già evidenziato entrambi i Comuni appartengono al Distretto socio sanitario Pianura Est e sono convenzionati con l'Unione Reno Galliera (ente capofila) per la Progettazione dei Piani di Zona e le attività socio-sanitarie distrettuali.

Si evidenzia in particolare la diversa forma di convenzione con ACER per la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Servizi sociali – Attività esternalizzate

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione ERP	Convenzione ACER (dal 1/03/2015 – al 31/12/2019)	Concessione ACER 2019
Pasti anziani	-	Concessione 31/08/2017
Casa Protetta Granarolo	-	Concessione 31/12/2017

Sono inoltre in essere specifiche convenzioni per la gestione dei Centri Sociali, della Casa delle Associazioni e degli orti comunali con locali Associazioni Centri Sociali, Culturali e ricreativi. È inoltre attiva una convenzione con AUSER per la collaborazione in servizi di utilità sociale.

Dal punto di vista dei software utilizzati la situazione rilevata appare sostanzialmente omogenea.

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Sportelli Sociali	GARSIA WE (Portale Sportelli Sociali della Provincia di Bologna)	GARSIA WE (Portale Sportelli Sociali della Provincia di Bologna)
Gestione bollettazione pasti	SosiA	SosiA
Ricevimento domande e Gestione graduatorie ERP e canone concordato	Gradus Politiche abitative	n.r.

Servizi sociali - prime considerazioni nella prospettiva della fusione

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici		<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivi strutturali e attività permanenti tendenzialmente omogenee • Appartenenza allo stesso Distretto socio sanitario • Presenza a Granarolo dell'Emilia di una struttura residenziale per anziani (gestione in concessione) • Front office diversificati. A Granarolo dell'Emilia si rileva la presenza di uno sportello socio-scolastico.
Personale impiegato		<ul style="list-style-type: none"> • Back office: numero full time equivalent significativamente più elevato a Castenaso, con diversa distribuzione di tempo di lavoro del back office su più servizi (scolastici, cimiteriali e culturali) a Granarolo dell'Emilia
Caratteristiche di erogazione del servizio		<ul style="list-style-type: none"> • Caratteristiche mediamente omogenee. Appare necessario un approfondimento in termini di indicatori rilevati e omogeneizzazione degli stessi (in particolare su alcune categorie – vedi per esempio anziani)
Modalità di gestione		<ul style="list-style-type: none"> • L'appartenenza allo stesso Distretto Socio sanitario rende comparabili le modalità di gestione. Alcune differenze si rilevano in termini di presenza di strutture (es. Centro Integrato Anziani). • Diverse modalità di convenzione con ACER per l'Edilizia Residenziale Pubblica (convenzione a Castenaso, concessione a Granarolo dell'Emilia)
Servizi on line		<ul style="list-style-type: none"> • Non rilevanti
Software utilizzati		<ul style="list-style-type: none"> • Tendenzialmente omogenei

Elementi di attenzione in ottica di fusione

- Armonizzazione gestione ERP
- Armonizzazione delle *policies* sociali sul territorio e approfondimenti dei livelli di spesa sociale nel territorio del Nuovo Comune per categorie di utenza
- Prosecuzione del lavoro avviato anche a livello distrettuale dell'omogeneizzazione regolamentare e tariffaria

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

L'esistenza del progetto di riorganizzazione del Sistema Sociale Territoriale (SST) in funzione della legge regionale di riordino dei servizi socio-assistenziali regionale non consente allo stato attuale considerazioni specifiche sull'evoluzione del Settore Servizi sociali nella prospettiva della fusione. In funzione delle tempistiche del progetto di riorganizzazione del SST (la cui conclusione è prevista per la fine dell'esercizio) e delle decisioni che matureranno circa la strutturazione del servizio a livello di Distretto Sociale Pianura Est, sarà possibile riconsiderare il quadro gestionale e operativo dei servizi nell'ambito del Nuovo Comune.

In generale l'impatto della fusione sui servizi sociali consente di armonizzare le politiche sociali sul territorio, ottimizzando gli interventi e specializzando le risorse, in primis gli Assistenti sociali. I margini di razionalizzazione conseguibili in termini di addetti (ancora maggiori se portati avanti a livello distrettuale in funzione delle economie di scala conseguibili) potranno essere utilizzati per qualificare l'assistenza. Particolare rilevanza avrà la qualificazione dell'attività degli Sportelli sociali sul territorio dei due Comuni. In quest'ottica la fusione potrebbe creare i presupposti per ampliamento dell'offerta dei servizi uniformando gli orari di apertura degli sportelli ovvero creando la possibilità per l'utenza di rivolgersi indifferentemente a più punti di accesso sul territorio.

Area Servizi Scolastici ed educativi

Le attività

Vengono considerate all'interno dell'Area dei servizi scolastici ed educativi le attività comunali nella gestione e organizzazione dei servizi alle famiglie, dei servizi integrativi e l'assistenza scolastica:

- asilo nido;
- scuola dell'infanzia;
- refezione;
- trasporto scolastico;
- pre e post scuola;
- attività amministrative (ufficio scuola).

L'analisi evidenzia alcune specificità delle due Amministrazioni comunali, in termini di organizzazione dei servizi all'infanzia e dei servizi integrativi (in particolare scuole dell'Infanzia e refezione scolastica). La differenza più rilevante risulta essere la gestione dei servizi di Scuola dell'Infanzia, in relazione alla presenza di una scuola materna comunale a Granarolo dell'Emilia.

Il servizio scuola in entrambi i Comuni si occupa delle attività amministrative legate all'erogazione dei servizi di nido, trasporto e refezione scolastica e attività extrascolastiche (pre e post scuola): accesso, definizione e aggiornamento delle graduatorie, gestione e monitoraggio delle convenzioni, gestione dei contributi. Infine fra le attività del servizio, la progettazione educativa, la formazione del personale scolastico, la gestione dei rapporti con le scuole. In entrambi gli enti gli Uffici Scuola si occupano della bollettazione rette e servizi scolastici¹⁷, della verifica dei pagamenti e delle attività conseguenti.

L'organizzazione: il personale impiegato

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi alle risorse impiegate nei servizi/unità operative. Considerata la rilevanza numerica del personale diretto impiegato nelle attività educative e nei servizi integrativi, le risorse vengono evidenziate a parte, ancorché non riconducibili a unità organizzative specifiche.

Ufficio scuola – Personale impiegato

Comuni	Principali attività/servizi	PO/DIR	Altri addetti	Note
Castenaso	<ul style="list-style-type: none">• Ufficio scuola• (Ufficio Sport)	0,3 PO	2,7 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (90%)• 1 C (100%)• 1 B (80%) <p>L'U.O. si occupa anche del Servizio Sport (stima vedi tabella relativa al servizio)</p>
Granarolo dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none">• Ufficio Scuola	0,30 DIR	2,8 FTE 4 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%)• 1 C (100%)• 1 C (40%)• 1 C (40% - tempo determinato) <p>1C (responsabile di servizio da 1.1.2017 mansioni superiori)</p> <p>1D coordinatore pedagogico (dal 09.2017 in comando 12 h presso Comune di Castenaso)</p>
	Totale addetti	0,3 DIR 0,3 PO	5,5 FTE 7 addetti	

¹⁷ Nel comune di Granarolo per alcuni dei servizi la bollettazione è gestita dal concessionario (es. refezione)

Nel Comune di Granarolo dell'Emilia le risorse umane prevalentemente dedicate al servizio scolastico sono 2: al momento della rilevazione i Servizi scolastici sono coordinati da una risorsa di categoria C cui sono state attribuite le mansioni superiori da gennaio del 2017 e da un pedagogista di categoria D che si occupa anche di integrazione scolastica. Le attività di supporto amministrativo del settore (contabilità, liquidazione fatture, acquisti per le scuole etc.) e le attività di sportello sono gestite con risorse trasversali agli altri servizi dell'Area (sociale e cultura). Lo Sportello sociale gestisce anche le attività dello sportello scolastico.

A Castenaso il servizio è gestito da un responsabile di servizio di categoria D dedicato. L'unità C si occupa del front office del servizio e del back office insieme con l'unità B (bollettazione, controllo della liquidazione delle fatture etc). Il servizio gestisce le attività di segreteria centrale per tutto il settore (protocollo, informatica). Le attività di front office del servizio a Castenaso sono perlopiù "filtrate" dall'URP/Sportello Polifunzionale. Il ricevimento dell'utenza appare legato a una domanda di tipo specialistico e non generalizzato.

Il Comune di Castenaso gestisce in forma diretta i servizi di Nido comunale e refezione scolastica, con appalti a integrazione per alcune sezioni di nido. Il Comune di Granarolo dell'Emilia gestisce con personale proprio e appalti di integrazione sia il servizio di Nido comunale che la Scuola dell'Infanzia comunale.

Nella tabella seguente vengono rilevate le risorse umane direttamente impiegate nei servizi Nido (Castenaso e Granarolo dell'Emilia), refezione scolastica (Castenaso) e Scuole dell'Infanzia comunale (Granarolo dell'Emilia).

Servizi 0-6 anni e servizi integrativi - Personale impiegato Nidi comunali, refezione e Scuola dell'Infanzia

Comuni	Principali attività/servizi	PO/DIR	Altri addetti	Note
Castenaso	• Nido comunale	-	6,65 FTE 7 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 5 C (100%) • 1 C (80%) • 1 C (85%)
	• Refezione scolastica	-	5 FTE 5 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1 C (100%) • 4 B (100%)
Granarolo dell'Emilia	• Nido comunale		11 FTE 11 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 8 C (100%) • 2 B (100%) • 1 tempo determinato (100%)
	• Scuola dell'Infanzia comunale	-	6 FTE 6 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 4 C (100%) • 2 B (100%)
Totale addetti			28,65 FTE 29 addetti	

Servizi esternalizzati

Per quanto riguarda le attività esternalizzate, la tabella che segue riporta la situazione dei servizi scolastici gestiti in appalto/convenzione. Nella tabella vengono evidenziati i servizi completamente esternalizzati o gestiti in modalità mista, ovvero con appalti a integrazione del servizio gestito con personale proprio (es. nido in entrambi i Comuni e refezione nel caso di Castenaso).

Il dato relativo alla gestione del servizio di Infanzia comunale è rilevante solo per il Comune di Granarolo dell'Emilia. Entrambi i Comuni esternalizzano la gestione dei servizi di assistenza agli alunni diversamente abili, integrati in appalti più ampi (nel Comune di Castenaso insieme con i servizi extrascolastici e nel Comune di Granarolo dell'Emilia unitamente al supporto gestionale nido e materna).

Servizi scolastici – Attività esternalizzate

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Refezione scolastica	Mista (appalto a integrazione del servizio gestito in economia). L'appalto è stato gestito in associazione con il Comune di Budrio (scad. 31.08.2018 rinnovabile)	Esterna (concessione) Prossima scadenza in corso gara d'appalto
Nido Servizi 0/3 – gestione servizi educativi e servizi ausiliari	Mista (appalto a integrazione del servizio in gestione diretta). Gestione completa di n. 1 sezione e di due nidi (n. 2 sez. da 2017-2018) – scadenza 31. 07. 2019	Mista (appalto a integrazione del servizio in gestione diretta. N.1 sezione Nido/primavera)
Scuola dell'Infanzia	(solo Scuole dell'Infanzia statali e paritarie)	Mista (n.3 sezioni scuola dell'Infanzia)
Trasporto scolastico	Esterna (scad. 15/9/2019)	Esterna (scad. 15/9/2019)
Centri Estivi	Convenzione annuale (fascia scuola Materna e scuola Primaria)	Convenzione annuale (2 fasce: 3-6 anni e 6-13 anni)
Servizi educativi e integrativi (integrazione scolastica alunni disabili, servizi extrascolastici, accompagnamento bus, centro estivo)	Esterna (prossima scadenza in corso gara d'appalto)	-
Supporto gestionale nidi e materne e servizio individualizzato alunni diversamente abili	-	Esterna
Servizi Extra scolastici scuole dell'infanzia e Primaria		Esterna
Servizi ausiliari di competenza comunale nelle scuole statali	Convenzione (annuale)	

I principali indicatori di attività dei servizi

Nido

Le attività del servizio Nido nei due Comuni sono gestite, come rilevato in precedenza, sia con personale diretto sia con appalti a integrazione del servizio. I principali indicatori di attività rilevati evidenziano un'offerta di posti quantitativamente adeguata alla domanda in entrambe le realtà (a Castenaso non risultano dalle informazioni raccolte in sede di intervista liste di attesa al momento della rilevazione). I dati disponibili evidenziano un'attività comparabile in termini di posti offerti ancorché alcuni dati (es. numero sezioni di nido pubblici) lascerebbero presupporre un numero maggiore di alunni serviti a Castenaso. Si evidenzia la necessità di ulteriori verifiche in termini di omogeneizzazione dei dati (es. alunni potenziali).

I principali indicatori di attività NIDO (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Sezioni nidi pubblici	9	9	9	4	4	4	13
Sezioni nidi privati	2	2	2	3	3	3	5
Alunni potenziali	(128)	(132)	(132)	(176)	(176)	(173)	(305)
Alunni iscritti	128	132	132	125	128	113	245
Alunni iscritti dei Comuni (%) su totale iscritti 2016	53,9%			46,1%			100%
Domande presentate	87	94	91	75	75	64	155
Domande soddisfatte	91	80	83*	75	75	64	147

* Le liste di attesa sono vuote.

Scuole dell'Infanzia

Per quanto riguarda le scuole dell'Infanzia, i dati relativi al Comune di Castenaso si riferiscono alle scuole dell'Infanzia statali e paritarie (n. 14 sezioni scuole dell'Infanzia statali e n. 4 paritarie per un totale di n. 18 sezioni).

Come già evidenziato, il Comune di Granarolo dell'Emilia si caratterizza per la presenza di Scuole dell'Infanzia comunali (n. 4 sezioni).

Il dato relativo al numero degli alunni presenti nella Scuola dell'Infanzia appare omogeneo fra le due realtà, ancorché nel 2016 relativamente più elevato nel comune di Granarolo dell'Emilia, se considerata la popolazione totale e gli alunni iscritti negli anni precedenti.

I principali indicatori di attività SCUOLA DELL'INFANZIA (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Sezioni statali	14	14	14	7	7	7	21
Sezioni Comunali	0	0	0	4	4	4	4
Sezioni Paritarie	4	4	4	-	-	-	4
Alunni	331	323	323	279	282	312	635
Alunni iscritti per Comune su tot. 2016	50,87%			49,13%			100%
Domande presentate	110	120	113	116	111	111	224
Domande soddisfatte	110	120	113	116	111	111	224

Refezione scolastica

I dati relativi alla refezione scolastica evidenziano un'attività più consistente a Castenaso, anche considerando la distribuzione degli alunni presenti (vedi le tabelle precedenti).

I principali indicatori di attività REFEZIONE SCOLASTICA (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Pasti erogati	212.906	208.380	207.493	99.792	143.110	140.714	348.207
Utenti servizi	1.404	1.309	1.284	958	961	984	2.268
% pasti erogati su tot. 2016	59,59%			40,41%			100%
% utenti serviti su tot. 2016	56,61%			43,39%			100%
Tariffa media a pasto	5,20 €	5,05 €	4,64 €	5,54 €	5,55 €	5,55 €	n.d.
Pasti erogati	212.906	208.380	207.493	99.792	143.110	140.714	348.207

Trasporto scolastico

I dati relativi al trasporto scolastico evidenziano una maggiore attività del comune di Castenaso (numero alunni trasportati). Il dato andrà approfondito nella progettazione esecutiva del servizio e nella prospettiva della fusione eventualmente riconSIDERANDO la distribuzione e razionalizzazione delle linee in funzione dell'allocazione degli alunni nelle scuole.

I principali indicatori di attività TRASPORTO SCOLASTICO (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Studenti serviti	183	183	143	67	80	73	216
Km percorsi	21.320	21.320	<i>in corso di rilevazione</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
% studenti serviti su totale 2016	66,2%			33,8%			100%

Scuola primaria e scuola secondaria di I grado

Si riportano gli indicatori di attività relativi alle scuole Primarie e Secondarie di I grado dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia. Il numero degli studenti frequentanti e delle classi è significativo quale elemento per la organizzazione e il supporto ai servizi integrativi gestiti dal Comune (in particolare trasporto scolastico e ristorazione), oltre alle attività inerenti l'assistenza scolastica.

I principali indicatori di attività – SCUOLA PRIMARIA (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Classi	31	31	32	25	25	25	57
Alunni	719	743	753	556	556	551	1.304
% alunni dei Comuni su tot. 2016	57,75%			42,25%			100%

I principali indicatori di attività – SCUOLA SECONDARIA DI I GRADO (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Classi	16	16	16	14	15	15	31
Alunni	418	417	419	315	336	341	760
Alunni dei Comuni su tot. 2016	55,13%			44,87%			100%

Assistenza scolastica

Come evidenziato in premessa, una parte delle attività dei Servizi scolastici ed educativi sono rivolte alla gestione dell'offerta educativa, supporto alla progettazione scolastica, assistenza agli alunni disabili.

I principali indicatori di attività – ASSISTENZA SCOLASTICA (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Agevolazioni tariffarie	152	163	158	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Contributi libri di testo	57	65	59	31	38	34	93
Alunni diversamente abili assistiti	46	57	63	40	41	48	111
Ore settimanali di assistenza	508	629	580	402,5	441,5	540	1120

Altri servizi integrativi – Pre e post scuola e Centri estivi

I servizi di pre e post scuola sembrano evidenziare una maggiore richiesta di servizio nel Comune di Granarolo dell'Emilia (se rapportati al numero degli iscritti alla scuola Primaria).

I principali indicatori di attività – PRE E POST SCUOLA E CENTRI ESTIVI (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Alunni iscritti al pre scuola	140	151	150	175	141	130	887
Alunni iscritti al post scuola	165	184	176	189	170	153	329
Totale alunni iscritti pre e post scuola	305	335	326	364	311	283	609
Iscritti pre e post scuola nei Comuni su tot. iscritti 2016	53,53%			46,47%			100%
Bambini iscritti ai Centri Estivi	105	92	74	204	215	275	349
Iscritti Centri estivi nei Comuni su tot. iscritti 2016	21,20%			78,80%			100%
Giorni funzionamento centri estivi	35	35	35	60	60	60	95
Centri estivi convenzionati	4	4	4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Ragazzi iscritti a centri estivi convenzionati	582	490	440	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione bollettazione servizi educativi e scolastici	SosiA	Sociali. Net
Gestione graduatoria Nidi e gestione iscrizioni	Gradus	-
Portale iscrizioni on line	Sosi@home	Sociali,Net

I software non sono omogenei ma dalle informazioni raccolte in sede di intervista non si rilevano specifiche problematiche legate al cambio di gestionale.

Servizi on line***Iscrizioni on line***

A Castenaso le iscrizioni on line ai servizi scolastici sono attive per la quasi totalità delle attività scolastiche (refezione, pre e post scuola, trasporto, nido, centri estivi dal 2018): le domande residuali possono essere accettate all'URP. A Granarolo dell'Emilia il servizio di iscrizioni on line è attivo per nido e scuole dell'infanzia. L'iscrizione via web è obbligatoria solo per i servizi estivi di prolungamento delle scuole dell'infanzia.

Pagamenti on line

A Castenaso è allo studio e di prossima attivazione il servizio di pagamento on line.

Servizi scolastici - prime considerazioni nella prospettiva della fusione

La tabella seguente riporta la sintesi delle principali evidenze emerse dall'analisi delle strutture comunali interessate. Le differenze rinvenibili nell'organizzazione delle attività nei due Comuni rappresentano dimensioni da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del Nuovo Comune, così come nelle attività, e interventi prioritari da mettere in campo nella prospettiva della fusione. La scala utilizzata per valutare il grado di omogeneità/disomogeneità va da 1 (bassa omogeneità) a 5 (alta omogeneità).

I servizi scolastici nella prospettiva della fusione – grado di omogeneità in relazione alle dimensioni analizzate

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici	●●○○○	<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivi strutturali e attività permanenti tendenzialmente omogenee (refezione, nido, pre e post scuola, centri estivi, trasporto scolastico) • Presenza a Granarolo dell'Emilia di una Scuola dell'Infanzia comunale e attività conseguenti gestite anche direttamente da personale comunale • A Castenaso gestione diretta – integrata da un appalto – del servizio di razione scolastica • Entrambi i Comuni gestiscono con personale diretto Nido e appalti a integrazione
Personale impiegato	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> • Elevata presenza in entrambi i Comuni di personale comunale su servizi educativi e integrativi (28,65 FTE) • Back office: numero full time equivalent comparabile, con diversa distribuzione di tempo di lavoro del back office su più servizi (sociali, cimiteriali e culturali) a Granarolo dell'Emilia
Caratteristiche di erogazione del servizio	●●○○○	<ul style="list-style-type: none"> • Livelli di accesso ai servizi tendenzialmente omogenei (numero domande soddisfatte sui diversi servizi). I dati sembrano evidenziare livelli quantitativi di domanda non del tutto paragonabili in rapporto alla popolazione scolastica (es. razione), anche se appare necessario un approfondimento in termini di numero degli indicatori rilevati e omogeneizzazione degli stessi
Modalità di gestione	●○○○○	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificata in relazione ai diversi servizi considerati. I Comuni utilizzano diverse modalità di gestione per i servizi analizzati (diretta; esternalizzata, mista a integrazione dei servizi gestiti con personale comunale)
Servizi on line	●●○○○	<ul style="list-style-type: none"> • Attive iscrizioni on line in entrambi i Comuni • Pagamenti on line in corso di implementazione a Castenaso
Software utilizzati	●○○○○	<ul style="list-style-type: none"> • Non omogenei

Elementi di attenzione in ottica di fusione

- Gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni). Allineamento scadenze e bandi unici
- Armonizzazione tariffaria con particolare riferimento alle soglie di esenzione e alle tipologie di agevolazioni e "scontistiche" previste (fasce orarie, part time ecc)
- Armonizzazione regolamentare
- Implementazione servizi on line e implementazione di azioni per accrescere il livello di utilizzo da parte degli utenti
- Implementazione sistemi di pagamento on line in entrambi i Comuni

- Omogeneizzazione software. È bene specificare che dalle interviste non sono emerse particolari difficoltà nell'implementazione di un gestionale unico anche in relazione ai dati da migrare
- Attività di front office: definizione attività di front office non specialistiche e definizione di procedure organizzative per flussi informativi tra front e back office
- Omogeneizzare i livelli di erogazione in funzione della domanda potenziale (es. orari; soluzioni alternative per i servizi della prima infanzia etc)

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

I possibili vantaggi per i servizi scolastici ed educativi legati alla prospettiva della fusione sono rappresentati dalla possibilità di qualificare l'offerta dei servizi sul territorio, diversificando per fasce di utenza i servizi offerti (es. orari; piccolo nido) in funzione della domanda potenziale del Nuovo Comune, armonizzare le politiche scolastiche e, nel medio periodo, ottimizzare gli immobili scolastici all'interno dei nuovi confini amministrativi.

I margini di razionalizzazione economico-finanziaria conseguibili sono limitati. L'impatto della fusione sulle spese correnti dipende da livelli di offerta nonché standard qualitativi non comprimibili nella prospettiva della fusione (n. di utenti serviti; servizi offerti, etc).

Possibili margini di razionalizzazione economica appaiono legati all'efficientamento dei servizi di back office, attraverso la specializzazione del personale dedicato nella gestione dei servizi e delle attività amministrative conseguenti.

Attualmente i servizi impiegano 5,5 FTE nella gestione dei servizi amministrativi. Considerando le attività svolte, l'organizzazione attuale e il personale impiegato, si potrebbe ipotizzare una riorganizzazione dei servizi con un totale di 4 addetti circa, razionalizzando l'uso attuale del personale a tempo determinato (0,4 FTE) e non sostituendo l'unità in corso di uscita.

La riorganizzazione del servizio appare legata alla prospettiva dello sviluppo dei servizi decentrati: si potrebbe ipotizzare una sede unica per i servizi di back office, demandando le attività di front office (servizi non specialistici): presso URP/Sportelli Polifunzionali decentrati. Peraltra la prospettiva dello sviluppo dei servizi on line (iscrizioni e pagamenti on line) potrebbe ulteriormente facilitare la riorganizzazione del servizio in termini di razionalizzazione dell'uso delle risorse e di efficientamento del servizio.

Ulteriori margini di razionalizzazione economico-finanziaria possono essere conseguiti nel medio periodo dalla gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni), attraverso l'allineamento delle scadenze degli appalti in essere e la definizione di appalti unici.

Comuni	Castenaso		Granarolo dell'Emilia	
	2015	2016	2015	2016
Voci di spesa				
Interventi per infanzia e asili nido - acquisto di beni e di servizi	765.474,83 €	739.460,86 €	380.426,41 €	414.975,19 €
Interventi relativi a Missione Istruzione e diritto allo studio - acquisto di beni e servizi	1.607.864,75 €	1.483.906,86 €	883.367,30 €	938.182,14 €
Total	2.375.354,58 €	2.225.383,72 €	1.265.808,71 €	1.355.173,33 €

Area Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport

L'Area "Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport" rientra in entrambi i Comuni all'interno del settore "Servizi alla persona", fatta eccezione per i servizi legati alle attività sportive, le quali sono seguite a Granarolo dell'Emilia dal servizio autonomo "Segreteria del Sindaco e Staff".

Le principali attività individuate dai referenti dei singoli Comuni sono, rispettivamente:

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Cultura e Biblioteca	<ul style="list-style-type: none"> • Programmazione annuale e gestione di eventi e attività culturali (rassegne cinematografiche e teatrali, cartellone estivo, mostre, ecc) • Rapporti con le associazioni culturali, promuovendo e supportando le loro proposte • Gestione di progetti di richieste di contributi e ricerche di finanziamenti da privati • Sostegno delle esigenze di formazione permanente ed informazione costante e diffusa per la collettività, con corsi, laboratori, ecc. • Gestione diretta o tramite affidamento in appalto dei centri culturali: Biblioteca, Spazio culturale Suelo, MUV, Centro culturale "La Scuola" • Gestione archivio storico • Rapporti con le scuole per visite guidate e percorsi di lettura; • Rilevazione dati servizi gestiti per indagini statistiche richieste da Provincia e Regione • Predisposizione previsioni di bilancio e ricognizioni periodiche e di consuntivo rispetto ai capitoli di spesa e di entrata gestiti; • Patrocini per iniziative di associazioni e privati in tutte le materie afferenti all'Area • Coordinamento come ente capo-fila del progetto distrettuale "Biblioteche associate" (da aprile 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione, promozione, ideazione spettacoli ed eventi (teatro, concerti, proiezioni cinematografiche, corsi iniziative serali, mostre, presentazioni, ecc...) • Gestione eventi Festa della Storia • Eventi celebrativi (giorno memoria, 25 aprile, 25 novembre, etc...) - Organizzati in collaborazione con la Segreteria generale • Gestione pagine sito internet (biblioteca e cultura) • Gestione sito Orizzonti di Pianura • Partecipazione a tavoli tecnici e coinvolgimento in relative attività: <ul style="list-style-type: none"> 1. distretti culturali 2. politiche giovanili (con azioni conseguenti ed eventi) 3. Biblioteche associate 4. Orizzonti di Pianura • Collaborazione in occasione delle sagre e fiere con attività specifiche • Mercatino dei libri scartati • Attività contabile legate al ruolo di Agente contabile • Eventi di Nati per la Musica • Corso lettori ad alta voce per volontari con evento finale • Biclettate ed altri eventi estemporanei o in continuità (Progetto 'Amo chi legge', 'Adotta un libro', ecc...) • Collaborazione (convenzione) con teatro Dehon • Gestione servizio civile (procedure amministrative in toto, gestione dei volontari – fogli presenze, permessi ecc..., formazione, contenuti attività svolta etc.) • Gestione tirocini, progetti alternanza scuola lavoro • Richieste ad hoc da scuola e Ausl (laboratori informatici per persone in difficoltà, confronto su aspetti scolastici etc...) • Raccordo con la cooperativa che gestisce l'appalto esternalizzato, gestione personale (cartellini presenze etc...) • Gestione sala pluriuso per eventi • Elaborazione volantini, piani Comunicativi, comunicazioni per la stampa, info per strumenti comunicativi • Organizzazione promozione ideazione iniziative di promozione della lettura, rivolta ai bambini (lettura nei parchi, laboratori etc...) • Coordinamento, gestione acquisti patrimonio documentale, catalogazione, reference • Prestito interbibliotecario • Statistiche, report

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Giovani		<ul style="list-style-type: none"> • Recensioni internet, bibliografie a tema, bollettino novità librerie in uscita • Laboratori, visite e attività a e con la scuola (dall'infanzia alle medie), progetti in raccordo • Apertura serale da ottobre a maggio
	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporti con Ufficio di Piano per la realizzazione dei progetti relativi alle Politiche Giovanili contenuti nel Piano di Zona Distrettuale per la salute e il benessere sociale • Progetto #lostudiointBiblio • Servizio civile. 	<ul style="list-style-type: none"> • SPAZIO GIOVANI (da due a quattro pomeriggi da gennaio 2017), gestione e raccordo con associazioni volontari, centro civico e scuola • Erogazione Younger Card (istituzione sportello erogazione promozione tessere) • Partecipazione a bandi • Gestione contabilità CCR e amministrativa in genere • Gestione adempimenti Siae per tutto l'ente
	<ul style="list-style-type: none"> • Relazioni con concessionari impianti sportivi comunali • Assegnazione degli spazi nelle palestre comunali • Gestione e monitoraggio convenzione con Istituto comprensivo (per uso palestre) • Segreteria Consulta Comunale Sportiva • Bollettazione noleggi spazi comunali e palestre • Caccia e pesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione convenzioni per la concessione a terzi di immobili e impianti sportivi, comprensivi dell'accertamento delle entrate derivanti • Gestione servizi sportivi eventi, spese, contributi

Come già segnalato per gli altri servizi, la componente apicale è differenziata nei due contesti: a Castenaso l'area è coordinata da una P.O., mentre a Granarolo dell'Emilia il referente di area è il dirigente dei servizi alla persona.

In entrambi i Comuni figurano rispettivamente due responsabili dei servizi, omogeneamente distribuiti tra l'area "cultura e politiche giovanili" e le attività sportive.

Per quanto riguarda lo sport e, come in parte già accennato, si rileva una leggera differenza gestionale: mentre a Castenaso il responsabile è incluso nell'U.O. dei servizi "educativi, scolastici e sport" nel caso di Granarolo dell'Emilia il referente di servizio è direttamente la segretaria del Sindaco.

La tabella che segue riassume le attività svolte dai singoli Comuni e ne individua il personale comunale impiegato, suddiviso per qualifiche professionali. Laddove presente un asterisco (*) si è proceduto ad una stima proporzionale delle attività indicate all'interno delle schede di rilevazione. Tali numeri vanno pertanto interpretati in termini di dimensionamento degli impegni e non con la volontà di esprimere in modo puntuale i carichi di lavoro sui singoli servizi.

Settore Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	<p>CULTURA E BIBLIOTECA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programmazione eventi e attività culturali • Rapporti con associazioni, scuole, privati (per finanziamenti) • Formazione permanente • Gestione dei centri culturali, archivio storico; • Statistiche, previsioni di bilancio su attività di competenza • Patrocini • Coordinamento come ente capofila del progetto distrettuale “Biblioteche associate” (da aprile 2017) <p>POLITICHE GIOVANILI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapporti con Ufficio di Piano per realizzazione progetti • Servizio civile <p>SPORT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relazioni con concessionari impianti sportivi comuni • Assegnazione degli spazi nelle palestre comuni • Gestione e monitoraggio convenzione con Istituto comprensivo (per uso palestre); • Segreteria Consulta Comunale Sportiva • Bollettazione noleggi spazi comuni e palestre • Caccia e pesca 	PO 0,30*	5,3 FTE 7 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1 D (10%) - responsabile di servizio UO “educativi, scolastici e sport” • 1 B (20%) - servizi sportivi • 1 D (100%) - responsabile UO “Servizi Culturali e Politiche Giovanili” • 1 C (100%) - Servizi culturali e politiche giovanili - a tempo determinato • 3 C (100%) - Biblioteca “Casa Bondi” (gestione diretta)
Granarolo dell'Emilia	<p>CULTURA E BIBLIOTECA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ideazione spettacoli ed eventi • Gestione pagine siti internet Comune e Orizzonti di Pianura • Partecipazione a tavoli tecnici su materie competenti • Attività contabili • Collaborazione (convenzione) con teatro Dehon • Gestione servizio civile, tirocini, progetti alternanza scuola lavoro • Richieste ad hoc da scuola e Ausl • Raccordo cooperativa che gestisce l'appalto esternalizzato, gestione personale (cartellini presenze ecc...) • Gestione sala pluruso per eventi • Realizzazione comunicazione per eventi • Gestione biblioteca <p>POLITICHE GIOVANILI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spazio Giovani • Erogazione Younger Card • Partecipazione a bandi • Gestione contabilità CCR e amministrativa in genere • Gestione adempimenti Siae per tutto l'ente <p>SPORT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestione convenzioni per la concessione a terzi di immobili e impianti sportivi, comprensivi dell'accertamento delle entrate derivanti • Gestione servizi sportivi (eventi, spese, contributi) 	0,025 DIR 0,15 PO	2,19 FTE 4 addetti	<ul style="list-style-type: none"> • 1 D (100%) - Responsabile di servizio (escluso sport) • 1 C (17%) - Addetto procedure amministrative contabili • 1 B (100%, part-time 21h) - Biblioteca • 1 B (100% part-time 16h) Biblioteca • 1 PO (15%) - Referente servizi sportivi segreteria generale
	Totale addetti	0,025 DIR 0,45 PO	7,49 FTE 11 addetti	

Com'è possibile notare dalla tabella, l'organizzazione dell'Area segue logiche piuttosto simili nei due Comuni: in entrambi i casi l'attività connessa a cultura e giovani gravita, anche dal punto di vista logistico, attorno alla biblioteca: di norma il referente della sotto-area "cultura e giovani" sovraintende anche le attività della biblioteca, edificio che rappresenta una sorta di "quartier generale" delle attività dell'Area.

Da un punto di vista organizzativo viene quindi individuato personale addetto in via esclusiva o prevalente alla biblioteca, nel caso di Castenaso si rilevano tre unità a tempo pieno, mentre nel caso di Granarolo dell'Emilia se ne rilevano due in part-time, supportate (si vedrà a breve) da un'impresa sociale.

Entrambi i Comuni individuano poi una quota del tempo lavoro di altro personale per attività amministrative di back-office, suddiviso tra soggetti referenti per il settore cultura e politiche giovanili e soggetti referenti per le attività sportive.

L'analisi dell'Area prosegue quindi prendendo in considerazione gli indicatori di attività messi a disposizione dal personale comunale. I dati con l'asterisco (*) sono stati individuati all'interno del "Referto del Controllo di Gestione - Esercizio finanziario 2015" del Comune di Granarolo dell'Emilia (Deliberazione n. 106 del 17/11/2016). Per questi dati manca pertanto il valore 2016.

I principali indicatori di attività del Settore Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Cultura							
Mostre organizzate	10	6	3	3*	5*	n.d.	n.d.
Altre iniziative organizzate	19	29	22	51*	25*	n.d.	n.d.
Manifestazioni patrocinate	64	64	77	34	43	51	128
Associazioni culturali e di promozione del territorio	23	23	26	50	50	50	76
Contributi totali erogati ad associazioni	€ 4.024	€ 4.956	€ 937	12.590 €	10.900 €	12.500 € (di cui 10.200 € a Pro Loco)	€ 13.437
Biblioteca							
Ore apertura settimanali	45	45	45			31	76
Numero prestiti	28.359	29.065	30.334	13.654*	14.285*	n.d.	n.d.
Patrimonio librario	29.085	30.451	30.195	30.748*	32.908*	n.d.	n.d.
Iniziative organizzate	50	80	81	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
N. volontari servizio civile coordinati	2	2	2	5	6	4	6
Sport							
Impianti sportivi	8			5			13
Associazioni sportive	25	26	27	13	13	14	41
Manifestazioni organizzate	1	1	1	0	1	0	1
Manifestazioni patrocinate	6	5	5	n.d.	n.d.	7	12

Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport - Attività esternalizzate

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione servizi culturali diversi	Esteralizzato Appalto Scadenza: 31.7.2019 (ultimo triennio)	n.d.
Gestione attività cinematografica presso il Cinema Italia	Esteralizzato Appalto Scadenza: 30.6.2017 (possibilità di rinnovo)	n.d.
Front-office e catalogazione libri biblioteca	Gestione interna	Esteralizzato Appalto parziale Scadenza: 31.12.2017

Come si evince dalla tabella, il grado di esternalizzazione delle attività dipende sensibilmente dal patrimonio culturale a disposizione: nel caso di Castenaso, per esempio, la numerosità di luoghi di interesse culturale (dal museo MUV, al centro culturale “La Scuola” al Cinema) ha portato alla necessità di personale di supporto esterno. Diversamente, Granarolo dell’Emilia ha rilevato tali esigenze nel supporto alla gestione della biblioteca.

Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport - Convenzioni

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Biblioteche associate	Convenzione con i Comuni del distretto socio-sanitario	
Sistema distrettuale per la cultura	Accordo quadro di collaborazione tra Distretto Pianura Est e Comune di Bologna Scadenza 31.12.2019	

Per quanto riguarda l’utilizzo dei software, non si rilevano difformità: il personale ha evidenziato comunanza di utilizzo di Sebina OpenLibrary all’interno delle biblioteche.

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione catalogazione e prestiti bibliotecari		Sebina OpenLibrary Data Management PA - Cultura e turismo e IBACN Regione Emilia-Romagna

Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport - prime considerazioni nella prospettiva della fusione

La tabella seguente riporta la sintesi delle principali evidenze emerse dall'analisi delle strutture comunali interessate. Le differenze rinvenibili nell'organizzazione delle attività nei due Comuni rappresentano dimensioni da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del Nuovo Comune, così come nelle attività, e interventi prioritari da mettere in campo nella prospettiva della fusione. La scala utilizzata per valutare il grado di omogeneità/disomogeneità va da 1 (bassa omogeneità) a 5 (alta omogeneità).

Cultura, Biblioteca, Giovani e Sport nella prospettiva della fusione – grado di omogeneità in relazione alle dimensioni analizzate

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> In entrambi i Comuni le attività svolte sono pressoché omogenee Elemento di differenziazione è rappresentato dalla presenza del Museo MUV a Castenaso
Personale impiegato	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> Entrambi i Comuni hanno due responsabili di servizio, differenziati tra "Cultura, Biblioteca e Giovani" e "Sport" La Biblioteca è gestita da personale a tempo pieno a Castenaso, mentre a Granarolo dell'Emilia si fa maggiore ricorso a personale part-time Il Comune di Castenaso ha fatto ricorso a un'unità di personale a tempo determinato per le attività di back office in materia di cultura e politiche giovanili Analizzando gli FTE, Castenaso può contare, in termini relativi, su una quantità di risorse più che proporzionale rispetto a Granarolo dell'Emilia. Tale ragionamento, meramente quantitativo, va tuttavia soppesato rispetto alle attività realizzate
Caratteristiche di erogazione del servizio	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> I Comuni hanno una gestione molto simile dei servizi. Si segnala solo una gestione del servizio biblioteca diversa in termini di ore settimanali di apertura: 45 per Castenaso, 31 per Granarolo dell'Emilia
Modalità di gestione	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> All'interno del comune di Granarolo è presente un solo appalto parziale per il servizio di biblioteca, con attività di supporto in front- e back-office, mentre Castenaso risulta autonomo sotto questo profilo Diversamente, nel comune di Castenaso si rileva un maggior ricorso, in questo settore di attività, a cooperative sociali o ditte, in particolare rispetto a servizi specifici e caratteristici del territorio: il museo "MUV", il centro culturale "La Scuola" e il "Cinema Italia"
Servizi on line		<ul style="list-style-type: none"> Non si registrano specifici servizi on line che caratterizzano il settore
Software utilizzati	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> Il software in uso in biblioteca risulta essere lo stesso in entrambi i settori

Elementi di attenzione in ottica di fusione

- Presidio delle esternalizzazioni in essere e in particolare delle scadenze
- Unificazione delle attività di back-office
- Individuazione dei profili per la gestione delle attività per settore di competenza, puntando a una specializzazione dei ruoli
- Sviluppo e valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle rispettive specificità
- Armonizzazione delle attività in essere, puntando a un aumento degli standard di servizio utilizzando come benchmark il Comune più virtuoso su ciascuna linea di attività

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

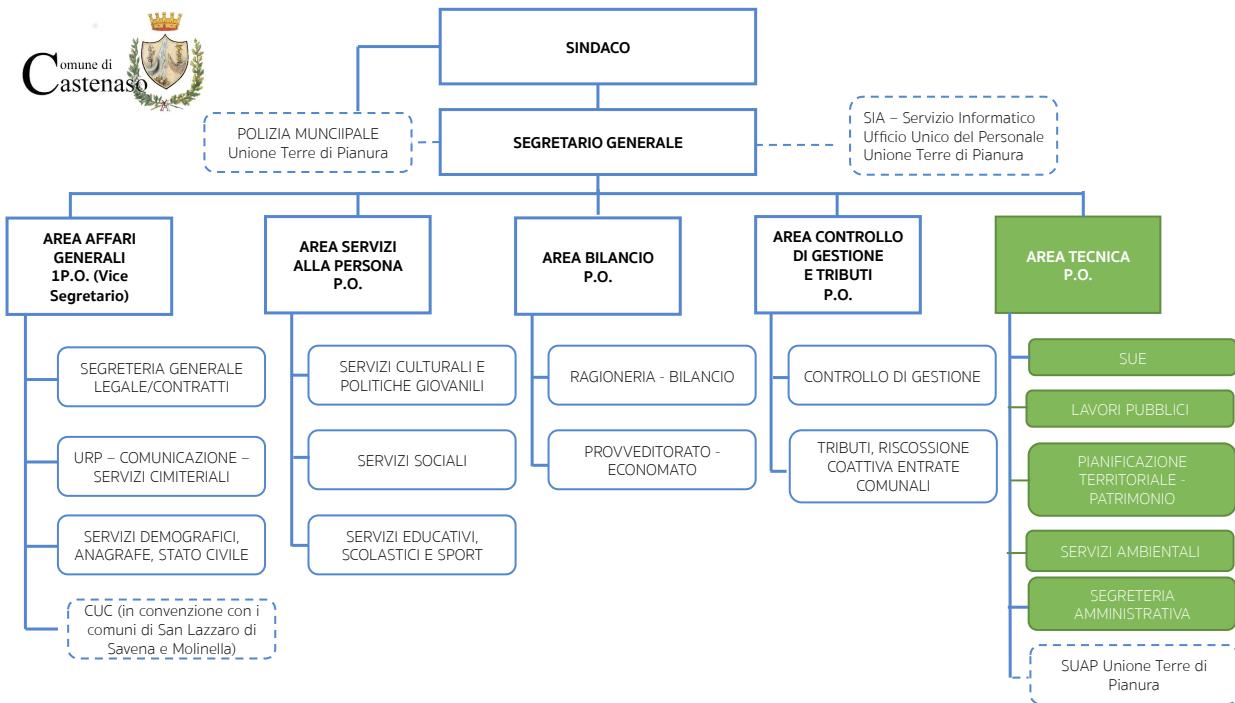
Tra i possibili vantaggi si sottolinea la possibilità di ottimizzare la gestione dei servizi sportivi, individuando un'unica unità specializzata e recuperando margine anche in termini di responsabili. In ambito di cultura e giovani, si possono individuare margini di miglioramento del servizio specializzando gli addetti rispettivamente sulle due differenti tematiche.

In prospettiva, è possibile ipotizzare appalti di gestione unificati, aumentando i potenziali di economicità dell'offerta e l'estensione dei servizi.

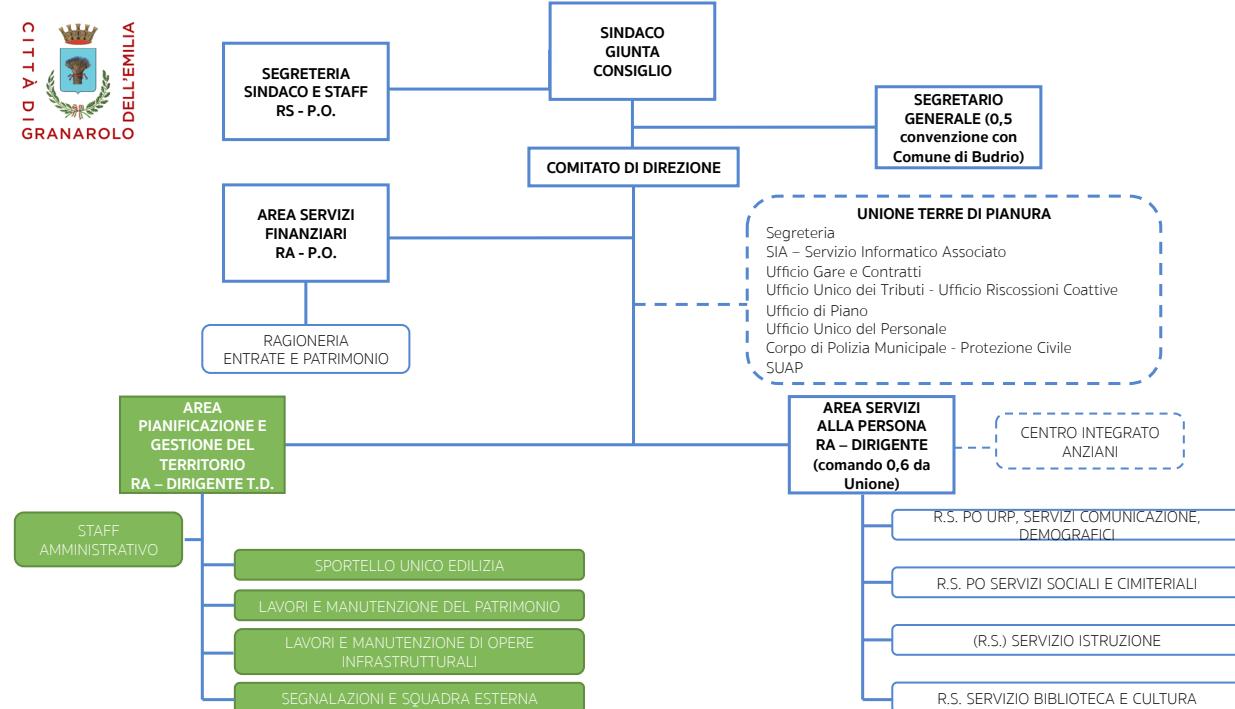
Area Ufficio Tecnico

L'Area Ufficio Tecnico comprende servizi e attività sostanzialmente omogenei in entrambi i Comuni.

Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Tecnica Comune di Castenaso



Macro-organizzazione dei Servizi dell'Area Tecnica Comune di Granarolo dell'Emilia



Come evidenziato nell'organigramma, il settore tecnico nel Comune di Castenaso è posto sotto la responsabilità di una posizione organizzativa che coordina 23 addetti. L'Area è articolata in cinque unità organizzative autonome secondo criteri primariamente divisionali.

L'Area Ufficio Tecnico del Comune di Granarolo dell'Emilia è articolata in quattro unità organizzative, strutturate secondo criteri primariamente funzionali, alle quali si aggiunge uno staff trasversale. Il Dirigente, a tempo determinato, coordina 17 addetti di cui 4 part time. Al momento della rilevazione nel settore sono presenti due risorse a tempo determinato.

Per consentire una puntuale comparazione delle aree tecniche dei due Comuni, si è proceduto a una modellizzazione basata sulla ripartizione tra Edilizia Pubblica e Privata, integrate dal servizio di segreteria amministrativa.

La distinzione tra Edilizia Pubblica (settore Lavori Pubblici e Patrimonio) e Privata (settore Urbanistica ed Edilizia Privata) appare funzionale nella prospettiva dell'integrazione delle strutture esistenti e dell'aumento di complessità, sia a livello di coordinamento che di gestione, dell'area tecnica in un'ottica di Nuovo Comune.

Come evidenziato in premessa, i dati riportati nelle tabelle seguenti rappresentano stime di tempo lavoro fornite dai responsabili dei servizi. Per quanto riguarda la segreteria amministrativa, non essendo intervenuta alcuna significativa rielaborazione per esigenze di comparazione, si è proceduto a un'aggregazione e a una successiva analisi dei dati forniti dai responsabili di area.

Settore Lavori Pubblici e Patrimonio

Il settore Lavori Pubblici e Patrimonio comprende le attività legate alla gestione dei beni e del patrimonio comunale.

I compiti e le funzioni proprie del settore Lavori Pubblici e Patrimonio sono raggruppabili in tre servizi: progettazione e direzione lavori; gestione e manutenzione del patrimonio comunale; Ambiente e gestione del verde pubblico.

Le principali attività connesse al servizio di **Progettazione e direzione lavori** sono riconducibili alle seguenti:

- progettazione e realizzazione di nuove opere di tipo edilizio, infrastrutturale ed ambientale;
- realizzazione e gestione dei lavori e adempimenti connessi;
- gare d'appalto;
- perizie tecniche, direzione lavori e collaudi.

Le principali attività connesse al servizio di **Gestione e manutenzione del patrimonio comunale** sono:

- gestione e manutenzione delle strade comunali e sgombero neve;
- gestione dei cimiteri comunali e operazioni di inumazione, tumulazione, esumazione etc.;
- gestione della manutenzione, interna ed esterna, del patrimonio immobiliare comunale;
- gestione della squadra degli operai.

Le principali attività connesse al servizio di **Ambiente e gestione del verde pubblico**:

- attività di controllo di illeciti ambientali;
- gestione contratto e segnalazioni per la raccolta rifiuti;
- gestione del verde pubblico.

Nella tabella seguente è riportato il quadro dei servizi gestiti dai Comuni e le risorse umane impiegate nel settore.

Settore Lavori Pubblici e Patrimonio – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali attività/servizi	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	• Servizio Progettazione e Direzione Lavori	0,45 PO	16,2 FTE 17 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%)• 1D (20%)• 4 C (100%)• 10 B (100%)• 1 A (100%)
	• Servizio Gestione e manutenzione del patrimonio			Stima tempo impiegato per servizio: <ul style="list-style-type: none">• Progettazione e direzione lavori 10% (1,5 FTE);• Gestione manutenzione Patrimonio 72% (11 FTE);• Ambiente 18% (3,7 FTE)
	• Servizio Ambiente e verde pubblico			
Granarolo dell'Emilia	• Settore Progettazione e Direzione Lavori	0,38 DIR	10,5 FTE 11 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%)• 4 C (100%)• 1 C (50%)• 5 B (100%)
	• Settore Gestione e manutenzione del patrimonio			Stima tempo impiegato per servizio: <ul style="list-style-type: none">• Progettazione e direzione lavori 16% (1,7 FTE);• Gestione manutenzione Patrimonio 69% (7,3 FTE);• Ambiente 15% (1,5 FTE)
	• Servizio Ambiente e verde pubblico			
Totale addetti		0,83 DIR e PO	26,7 FTE 28 addetti	

La tabella seguente evidenzia invece i principali indicatori di attività relativi al Settore in esame, relativi all’ultimo triennio e aggregati.

I principali indicatori di attività del Settore Lavori Pubblici e Patrimonio (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Direzione e progettazione lavori							
Progetti redatti internamente	9	18	16	4	3	6	22
Direzione lavori interna	9	18	15	4	3	6	21
Gare d'appalto	4	1	4	1	2	6	10
Incarichi professionali da coordinare	6	4	9	6	15	n.r.	19 (N.B. dato 2015)
Gestione e manutenzione del patrimonio							
Strade comunali (2016)	118,33 km			107 km			225,33 km
Km di strade consortili (2016)	0			5,62 (Via Calabria Nuova, via Goleni di Savena, via Ballina, via Reggiani)			5,62 km
Importo interventi manutenzione su strade	734.000 €	2.169.000 €	662.000 €	339.243 €	195.928 €	561.117 €	1.063.429 €
Importo interventi rimozione neve	22.166 €	28.916 €	22.197 €	22.842,70 €	39.630,18 €	26.200,77 €	48.397,77 €
Numero cimiteri	1			1			2
tumulazioni, Inumazioni, esumazioni (2016)	n.d.			n.d.			n.d.
Numero punti luce (2016)	2.668			2.508			5.176
Ambiente e verde pubblico							
Aree verdi 2016 (% gestione interna)	367.675 mq (45,95%)			340.237 mq (n.d.)			707.882 mq (stima: circa il 25%)
Quintali di rifiuti smaltiti	95.930	109.940	101.030	38.200	47.260	54.850	155.830
Percentuale raccolta differenziata	51,40%	65,69%	71,03%	49,10%	54,54%	69,28%	70,29%
Autorizzazioni scarico	15	9	6	4	6	5	11

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Procedimenti di bonifica	3	3	3	0	0	0	3
Procedure di VIA	0	0	0	0	0	0	0

Entrambi i Comuni hanno provveduto a esternalizzare la gestione dell'acquedotto comunale, della rete fognaria e della rete gas. Sono presenti alcune differenze, dovute a un maggior grado di gestione interna delle attività da parte del Comune di Castenaso, in particolare per quanto riguarda il servizio tecnico cimiteriale (che attualmente impiega 2,3 FTE di risorse interne), la bollettazione della raccolta rifiuti e la gestione ordinaria del verde pubblico.

Settore Lavori Pubblici e Patrimonio - Attività esternalizzate

	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Gestione Rete Idrica		Esternalizzato
Gestione Rete Fognaria		HERA
Gestione Rete Metano	Gestione mista	Esternalizzato HERA
Raccolta RSU	Esternalizzato HERA (la bollettazione invece è in gestione interna)	Esternalizzato HERA
Spazzamento neve	Gestione mista	Esternalizzato Ditte esterne
Gestione e Manutenzione ordinaria e straordinaria	Esternalizzato Ditte esterne	Esternalizzato ditte esterne (eccetto alcuni interventi elettrici)
Gestione dei servizi cimiteriali	Gestione interna	Gestione mista Parte tecnica esternalizzata Parte amministrativa gestita con personale comunale.
Pubblica Illuminazione		Esternalizzato HERA
Manutenzione verde pubblico	Gestione mista	Esternalizzato

Dal punto di vista dei software utilizzati si rileva una sostanziale omogeneità degli strumenti utilizzati, come evidenziato nella tabella seguente.

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Contabilità	ACCA	n.r.
Disegno progetti ed elaborati tecnici	AUTOCAD LT	AUTOCAD LT

Lavori Pubblici e Patrimonio - prime considerazioni nella prospettiva della fusione

La tabella seguente riporta la sintesi delle principali evidenze emerse dall'analisi delle strutture comunali interessate. Per ciascuna delle dimensioni analizzate è stato considerato il livello di omogeneità valutato in una scala da 1 a 5 (1 basso livello di omogeneità e 5 alto livello di omogeneità). Il livello di omogeneità offre una prima rappresentazione delle differenze rinvenibili nell'organizzazione delle attività nei Comuni e rappresenta un fattore da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del nuovo Comune così come nelle attività e interventi prioritari da mettere in campo nella prospettiva della fusione.

Il settore Lavori Pubblici e Patrimonio nella prospettiva della fusione – grado di omogeneità in relazione alle dimensioni analizzate

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici		<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivi strutturali e attività permanenti sono sostanzialmente omogenei sui due Comuni • Le differenze in termini di elementi organizzativi si riferiscono più alla modulazione formale dei servizi che alla loro concreta erogazione
Personale impiegato		<ul style="list-style-type: none"> • Numero di addetti diversificato rispetto ai principali indicatori di attività del territorio • Si segnala a Castenaso un'attenzione maggiore, almeno in termini di tempo lavoro, nel campo dei servizi ambientali dovuti a diverse scelte di internalizzazione
Caratteristiche di erogazione del servizio		<ul style="list-style-type: none"> • I servizi erogati sono caratterizzati da una forte attenzione alle richieste dell'utenza e ai tempi rapidi di intervento diretto, quando possibile, da parte della squadra operai
Modalità di gestione		<ul style="list-style-type: none"> • I Comuni utilizzano diverse modalità di gestione per i servizi analizzati (diretta; esternalizzata, mista a integrazione dei servizi gestiti con personale comunale)
Software utilizzati		<ul style="list-style-type: none"> • Per quanto riguarda gli aspetti di lavoro più specialistici, i due Comuni utilizzano lo stesso strumento (Autocad).

Il settore Lavori Pubblici e Patrimonio, sebbene sia organizzato diversamente all'interno dei due Comuni, presenta notevoli punti di convergenza e alcuni specifici nodi sui quali andrà necessariamente effettuata una scelta in sede di governo del processo di fusione. In particolare, nella prospettiva di passaggio verso il Nuovo Comune, risulta di particolare centralità la ridefinizione delle attività attualmente svolte con risorse interne o attraverso esternalizzazioni, con l'obiettivo di mantenere e migliorare la qualità dei servizi attualmente erogati.

L'armonizzazione delle esternalizzazioni può portare a due scenari tra loro complementari:

- da un lato, l'esternalizzazione di nuovi servizi, in un'ottica di economie di scala, potrebbe dare spazio a un recupero in termini di unità di personale, impiegabili su altre attività, e la possibilità di una spesa ponderata uguale o inferiore a quanto attualmente previsto;
- dall'altro, la fusione può rendere disponibili risorse sulle quali i singoli Comuni non possono attualmente contare, permettendo così la gestione interna di alcuni di quei servizi che oggi sono esternalizzati in parte o del tutto.

È possibile procedere, quantomeno per il breve periodo, secondo i modelli attualmente in uso, stante anche i vincoli contrattuali presenti negli affidamenti esterni, almeno fino alla scadenza naturale dei contratti di esternalizzazione. Nel medio-lungo periodo si procederà alla definizione della modalità di gestione dei servizi in maniera omogenea sul territorio, con l'obiettivo di ridurre l'incertezza e le risorse impiegate per il coordinamento e il controllo delle attività.

Elementi di attenzione in ottica di fusione

- Analisi della domanda di servizio nel Nuovo Comune
- Piano di allineamento dei servizi internalizzati/esternalizzati
- Definizione attività di front office non specialistiche e definizione di procedure organizzative (flussi informativi front e back office)
- Definizione della struttura della segreteria amministrativa (integrata/staff)
- Riorganizzazione delle squadre operai e inizio di interoperabilità sui Comuni
- Mantenimento standard attuali di servizio (livello di soddisfazione della domanda)
- Definizione del modello di gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni)
- Armonizzazione regolamenti

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

- Ampliamento della capacità di intervento in materia di progettazione e bandi
- Coordinamento strategico sul territorio
- Maggiore capacità di intervento sul territorio grazie alla gestione di una squadra operai più numerosa e fungibile
- Qualificazione capacità e tempestività di risposta alle segnalazioni dei cittadini
- Nuova struttura organizzativa finalizzata a un maggior grado di controllo e specializzazione, specialmente per quanto riguarda l'aggiornamento normativo/legislativo
- Maggior integrazione con la CUC
- Ottimizzazione della gestione corrente degli incarichi e degli affidamenti esterni attraverso personale primariamente dedicato
- Margini di razionalizzazione economico-finanziaria nella sostituzione temporanea di personale diretto
- Economie nella gestione di alcuni servizi grazie a possibili re-internalizzazioni o risparmi sugli affidamenti esterni (ad esempio, il servizio tecnico cimiteriale)

Urbanistica ed Edilizia privata

Il settore si occupa della programmazione e gestione del territorio, attraverso la redazione ed elaborazione degli strumenti urbanistici e delle loro varianti e gli adempimenti in materia di edilizia privata (permessi e certificazioni varie). Al settore competono le attività di vigilanza in materia di abusivismo edilizio.

Il servizio **Edilizia privata** si occupa in sintesi di:

- ricevimento del pubblico e accesso agli atti per pratiche di competenza;
- permessi di costruire, DIA, SCIA;
- istruttoria e rilascio di titoli edilizi e autorizzazioni amministrative varie (cartellonistica pubblicitaria, passi carrai, idoneità edifici,...) e relativi controlli;
- autorizzazioni paesaggistiche e ambientali;
- attività di controllo in corso d'opera;
- certificazioni, autorizzazioni allo scarico, pareri su AUA e autorizzazioni acustiche;
- toponomastica e rilascio di occupazioni di suolo pubblico permanente.

Il servizio **Urbanistica** si occupa principalmente di:

- istruttoria, progettazione e gestione degli strumenti urbanistici generali (PSC, POC e RUE) ed attuativi (PUA) e relative varianti e degli accordi con privati;
- rilascio certificati di destinazione urbanistica;
- coordinamento degli incarichi tecnici esterni;
- gestione dei piani di urbanizzazione.

Nel Comune di Castenaso il settore è compreso nell'Area Tecnica ed è composto dal Sportello Unico Edilizia (con un coordinatore), dal Servizio Pianificazione Territoriale (con un responsabile di unità organizzativa) e da parte del Servizio di Segreteria Amministrativa (con un responsabile di unità organizzativa). Al momento della rilevazione sono svolte da questi servizi anche attività del Servizio Ambiente.

A Granarolo dell'Emilia il settore è composto dal Servizio Sportello Unico Edilizia e dalle competenze residuali del SUAP, con il supporto dello Staff amministrativo. La gestione del settore è in capo al dirigente, così come l'istruttoria tecnica delle pratiche relative.

Urbanistica ed Edilizia privata – Attività svolte e risorse umane impegnate

Comuni	Principali caratteristiche del servizio	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	• Edilizia privata	0,45 PO	3,8 FTE 4 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (80%)• 3 C (100%)
	• Pianificazione urbanistica			
Granarolo dell'Emilia	• Edilizia privata	0,27 DIR	3 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%)• 2 C (100%), di cui un'unità con contratto interinale
	• Pianificazione urbanistica			
Totale addetti		0,72 DIR e PO	6,8 FTE 7 addetti	

L'impiego delle risorse appare sostanzialmente simile, stanti le attività in capo al settore Urbanistica ed Edilizia Privata.

La tabella seguente evidenzia invece i principali indicatori di attività relativi al Settore in esame, relativi all'ultimo triennio e aggregati.

I principali indicatori di attività del Settore Lavori Pubblici e Patrimonio (anni 2014-2015-2016)

	Castenaso			Granarolo dell'Emilia			Aggregato 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Urbanistica							
Numeri varianti urbanistiche	0	0	0	0	0	0	0
Varianti urbanistiche a RUE approvate	0	0	0	0	0	1	1
Varianti urbanistiche a POC approvate	1	2	0	0	1	0	0
Certificati destinazione urbanistica	48	44	51	44	52	38	92*
Sedute CQAP	2	4	4	8	7	9	12*
Incarichi professionali da coordinare	1	3	2	2	2	4	4*
Accordi di programma gestiti	1	2	1	1	2	5	4*
PUA e relative varianti approvate	2	1	0	0	0	0	0
Opere di urbanizzazione e gestite	9	8	6	1	0	5	10*
Edilizia privata							
Permessi di costruire istituiti	20	14	11	19	13	29	35*
Permessi rilasciati	10	12	12	17	16	12	26*
Numero SCIA	84	105	132	123	131	121	232*
Comunicazioni e Inizio lavori	196	205	170	78	107	114	290*
Autorizzazioni amministrative	89	49	72	90	84	60	148*
Idoneità alloggi	54	58	62	33	39	28	91*

*Media ponderata aggregata sui tre anni presi in esame.

Il quadro seguente indica l'anno di adozione dei principali strumenti urbanistici comunali.

Urbanistica e Edilizia Privata: principali strumenti urbanistici e anno di adozione

Strumenti Urbanistici	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
PSC	2009	2009
RUE	2012	2016
POC	2010	2015

In merito, si segnala che a Granarolo dell'Emilia nei prossimi mesi è in programma l'aggiornamento del RUE, l'approvazione di una variante al PSC e l'elaborazione di una variante al POC.

La rilevazione dei software in uso al settore è ancora in corso.

Software utilizzati

Comune	Castenaso	Granarolo dell'Emilia
Pratiche edilizie	SUAPNET	n.r.
Database territoriale	WEBSIT	n.r.
Applicativo sistema informativo territoriale	ARCMAP	n.r.
Disegno e progettazione	AUTOCAD LT	n.r.
Gestione beni immobili	BABYLON	n.r.

Urbanistica ed Edilizia privata - prime considerazioni nella prospettiva della fusione

La tabella seguente riporta la sintesi delle principali evidenze emerse dall'analisi delle strutture comunali interessate. Per ciascuna delle dimensioni analizzate è stato considerato il livello di omogeneità valutato in una scala da 1 (basso livello di omogeneità) a 5 (alto livello di omogeneità). Il livello di omogeneità offre una prima rappresentazione delle differenze rinvenibili nell'organizzazione delle attività nei Comuni e rappresenta un fattore da tenere in considerazione nella progettazione organizzativa del Nuovo Comune così come nelle attività e interventi prioritari da mettere in campo nella prospettiva della fusione.

Il settore Urbanistica ed edilizia privata nella prospettiva della fusione – grado di omogeneità in relazione alle dimensioni analizzate

Dimensioni analizzate	Livello di omogeneità	Note
Attività svolte e elementi organizzativi caratteristici	●●●●○	<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivi strutturali e attività permanenti tendenzialmente omogenei
Personale impiegato	●●●●○	<ul style="list-style-type: none"> • Il numero di FTE risulta comparabile, anche se con diversa distribuzione di tempo di lavoro del back office/front office
Caratteristiche di erogazione del servizio	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> • I livelli di erogazione del servizio sono simili e coinvolgono generalmente un'utenza specialistica, anche se permangono differenze dovute alle prassi stratificate nel tempo
Modalità di gestione	●●●○○	<ul style="list-style-type: none"> • I Comuni utilizzano modalità di gestione simili per i servizi analizzati: la principale differenza sta nel punto di accesso e nelle caratteristiche del lavoro di front office
Software utilizzati	n.r.	<ul style="list-style-type: none"> • In corso di approfondimento

Col passaggio al Nuovo Comune, e dunque a una struttura unificata, sarà fondamentale prestare attenzione non solo alla distribuzione del personale, ma anche a un corretto bilanciamento delle attività sui vari servizi per consentire alle decisioni degli Organi Istituzionali di trovare la massima rispondenza in termini di implementazione da parte degli uffici preposti. A tendere, infatti, la capacità di risposta alle esigenze dovrà tenere conto dei parametri migliori attualmente presenti sui due Comuni, come evidenziato nel capitolo relativo agli indicatori comunali parametrati sugli FTE e sugli abitanti.

Particolare attenzione andrà riservata all'opera di armonizzazione dei regolamenti e degli strumenti urbanistici, questo comporterà la difficoltà, almeno in fase iniziale, di recuperare unità di tempo pieno equivalente nel settore da destinare ad altri incarichi o servizi. La fusione consentirebbe inoltre di perseguire l'opera, per ora in atto a Castenaso, di digitalizzazione delle mappe per la consultazione telematica da parte dei professionisti, con un risparmio di tempo lavoro significativo per gli addetti.

Elementi di attenzione in ottica di fusione

- Definizione attività di front office non specialistiche e definizione di procedure organizzative e flussi informativi front e back office
- Unificazione servizi amministrativi e razionalizzazione personale back office
- Omogeneizzazione sistema di raccolta dati
- Costituzione di un tavolo di lavoro per l'armonizzazione tariffaria e regolamenti
- Omogeneizzazione dei livelli di erogazione del servizio in funzione della domanda potenziale
- Mantenimento standard attuali di servizio (livello di soddisfazione della domanda)

Utilità della gestione nella prospettiva della Fusione

- Specializzazione delle risorse dei back office
- Revisione degli strumenti urbanistici
- Maggiore integrazione col SUAP
- Miglior grado di copertura del servizio e fungibilità degli addetti
- Omogeneizzazione dei regolamenti e delle prassi in uso sul territorio
- Aumento della digitalizzazione del materiale di archivio
- Margini di razionalizzazione economica finanziaria nella sostituzione temporanea di personale diretto

Focus: Segreteria amministrativa

Entrambi i Comuni hanno in organico un servizio di segreteria amministrativa a supporto dell'Area tecnica.

A Castenaso il servizio è organizzato come un'unità organizzativa a sé stante, mentre a Granarolo dell'Emilia è inquadrato come staff. I servizi, sebbene inquadrati diversamente, svolgono funzioni similari sui due Comuni fornendo supporto amministrativo trasversale ai settori dell'Area tecnica, istruendo e redigendo gli atti e le pratiche amministrative di competenza.

La **Segreteria Amministrativa** si occupa principalmente delle seguenti attività:

- istruttoria e redazione atti, impegni di spesa, ordinanze;
- aspetti contabili di competenza dell'Area Tecnica, accertamento e incasso entrate;
- emissione dei buoni d'ordine;
- pubblicazione atti su Amministrazione trasparente e sul sito;
- prevenzione del randagismo;
- concessione patrocini di competenza dell'Area Tecnica;
- procedimenti di espropriazione per pubblica utilità;
- procedimenti relativi alle materie ambientali.

Il servizio, nel Nuovo Comune, potrà essere strutturato o come unità di staff trasversale oppure diviso e integrato nei due settori Lavori Pubblici e Patrimonio e Urbanistica ed Edilizia Privata a seconda delle competenze. La dimensione numerica e la necessità di garantire il servizio anche in caso di assenze del personale ha portato i due Comuni a strutturare le segreterie secondo l'esigenza prioritaria di garantire la piena copertura del servizio, attraverso una moderata interscambiabilità tra gli addetti impiegati.

Con una dimensione numerica maggiore, potranno essere presi in considerazione due modelli organizzativi alternativi: la Segreteria Amministrativa come staff tecnico trasversale oppure come unità operativa integrata nei settori.

La creazione di uno **staff trasversale** in materia di istruzione amministrativa delle pratiche agirebbe in supporto diretto al responsabile dell'Area Tecnica nel suo complesso: la presenza di diversi addetti al suo interno permetterebbe una *moderata specializzazione* delle competenze, una *elevata capacità di presidio* del servizio e una *buona flessibilità* della struttura organizzativa.

La soluzione alternativa volta ad integrare il **servizio di segreteria amministrativa all'interno dei due settori** (Edilizia Pubblica ed Edilizia Privata) porrebbe invece come requisito preliminare la suddivisione gerarchica e organizzativa del personale attualmente operante in base alle tematiche affrontate. Questo modello permetterebbe una *fortissima specializzazione* delle competenze, una *discreta capacità di presidio* del servizio e una *scarsa flessibilità* della struttura organizzativa.

Attività Segreteria amministrativa – Principali caratteristiche / Risorse umane impiegate

Comuni	Principali caratteristiche del servizio	PO	Altri addetti	Note
Castenaso	• Segreteria amministrativa	0,10 PO	3 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%) con funzioni di RS• 2 C (100%)
Granarolo dell'Emilia	• Segreteria amministrativa	0,25 DIR	2,1 FTE 3 addetti	<ul style="list-style-type: none">• 1 D (100%) con funzione di RS;• 2 C (100%) <p>I tre addetti sono tutti in part-time (a 22, 25 e 30 ore)</p>
Totale addetti		0,35 DIR e PO	5,1 FTE 6 addetti	

Gli assetti della rappresentanza politica nel Nuovo Comune

La tabella che segue illustra l'attuale composizione degli organi di governo nei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia.

Comuni	Abitanti (31.12.2016)	Consiglieri (escluso il Sindaco)	Giunta (compreso il Sindaco)	Amministratori locali
Castenaso	15.191	16	6	22
Granarolo dell'Emilia	11.972	16	4	20
Totale	27.163	32	10	42

Note: il dato relativo agli abitanti è fornito da ISTAT

La normativa nazionale è intervenuta sul numero dei componenti degli organi dei Comuni e delle Province (assessori e consiglieri) con le successive restrizioni previste nella legge finanziaria 42/2010 (art. 2, comma 184) e nella legge 138/2011 (art.16, comma 9), quest'ultima intervenendo sul numero di consiglieri e assessori comunali per i Comuni fino a 10.000 abitanti. La legge 56/2014 ha poi previsto un nuovo incremento, ma solo per i Comuni fino a 10.000 abitanti.

Stanti, appunto, queste nuove disposizioni legislative in materia di elezioni amministrative, poiché la fascia demografica all'interno della quale ricadono i due Comuni presi singolarmente è la stessa dentro cui si collocherebbe il Nuovo Comune, si assisterebbe a un totale dimezzamento del numero degli amministratori comunali (comprendendo in questa definizione anche i Consiglieri comunali).

Per ciò che riguarda invece la rappresentanza del Nuovo Comune in seno all'Unione Terre di Pianura, lo Statuto garantisce attualmente una rappresentanza omogenea e paritaria di tutti Comuni nel Consiglio (art. 9, comma 1). Sotto questo profilo, perciò, si potrebbero prevedere delle modifiche statutarie tese ad introdurre una nuova regola per la composizione del consiglio dell'Unione basata su criteri demografici ed atta a superare la regola attuale dei 3 consiglieri per Comune. Peraltra, anche laddove non si volesse o potesse introdurre il criterio demografico, va comunque tenuto presente che il limite dei 3 consiglieri potrebbe non essere il più adeguato per rappresentare, almeno nella prima fase di avvio del Nuovo Comune, le minoranze dei due Comuni di origine.

La tabella che segue riporta l'indicazione del numero dei rappresentanti degli organi di governo che interesseranno i due Comuni a partire dalle prossime elezioni amministrative (fascia demografica da 10.001 a 30.000).

Fascia demografica 10.001 – 30.000

Comuni	Numero max Consiglieri (escluso il Sindaco)		Numero max Giunta (compreso il Sindaco)	
	Attuale	Prossime elezioni	Attuale	Prossime elezioni
Castenaso	16	16	6	max 6
Granarolo dell'Emilia	16	16	4	max 6

Nella prospettiva della Fusione, il Nuovo Comune con una popolazione pari a 27.163 abitanti ricadrebbe ai sensi delle indicazioni normative sopracitate nella medesima fascia di popolazione (da 10.001 a 30.000 abitanti), potendo esprimere un numero massimo di 16 consiglieri comunali e 6 componenti di Giunta (compreso il Sindaco).

Comuni	Situazione attuale		Prossime elezioni (max)		Nuovo Comune	
	Nr. Consiglieri (escluso Sindaco)	Giunta (incluso Sindaco)	Nr. Consiglieri (escluso Sindaco)	Giunta (incluso Sindaco)	Nr. Consiglieri (escluso Sindaco)	Giunta (incluso Sindaco)
Castenaso	16	6	16	max 6	16	max 6
Granarolo dell'Emilia	16	4	16	max 6		
Totale	32	10	32	max 12	16	Max 6

Le indennità per gli amministratori locali

Il Sindaco, gli assessori e il presidente del Consiglio comunale hanno diritto ad un'indennità mensile. La misura di tale indennità di carica è fissata dai singoli enti (precisamente dai Consigli comunali), nel rispetto delle previsioni normative nazionali; l'importo è dimezzato per gli amministratori lavoratori dipendenti non collocatisi in aspettativa. Per i consiglieri comunali sono previsti gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni del consiglio e delle commissioni.

L'art. 82 TUEL prevede che la misura delle indennità di funzione per il Sindaco, gli assessori e i presidenti dei Consigli comunali, nonché dei gettoni di presenza per i consiglieri comunali, sia determinata, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto dei seguenti criteri:

- equiparazione del trattamento per categorie di amministratori;
- articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente;
- articolazione dell'indennità di funzione dei presidenti dei Consigli, dei Vice Sindaci e dei vice presidenti delle Province, degli assessori, in rapporto alla misura della stessa stabilità per il Sindaco e per il presidente della Provincia. (...);
- (...);
- lettera soppressa dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.*
- previsione dell'integrazione dell'indennità dei sindaci e dei presidenti di provincia, a fine mandato, con una somma pari a una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato.

A individuare le indennità **massime** previste dall'art. 82 TUEL ha provveduto il **decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119**, tuttora in vigore. In base ad esso:

Per quanto concerne le indennità mensili di funzione dei **Sindaci**:

- Comuni fino a 1.000 abitanti: 1.291,14 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 3.000 abitanti: 1.446,08 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 5.000 abitanti: 2.169,12 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti: 2.788,87 euro
- **Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 30.000 abitanti: 3.098,74 euro**
- Comuni con popolazione compresa tra 30.001 e 50.000 abitanti: 3.460,26 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 50.001 e 100.000 abitanti: 4.131,66 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 250.000 abitanti: 5.009,63
- Comuni con popolazione compresa tra 250.001 e 500.000 abitanti: 5.784,32 euro
- Comuni con oltre 500.000 abitanti: 7.798,50 euro

Per quanto concerne le indennità mensili di funzione dei **vice-Sindaci**:

- Comuni fino a 1.000 abitanti: 15% dell'indennità del Sindaco
- Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti: 20% dell'indennità del Sindaco
- Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti: 50% dell'indennità del Sindaco
- **Comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 50.000 abitanti: 55% dell'indennità del Sindaco**
- Comuni con popolazione superiore a 50.000: 75% dell'indennità del Sindaco

Per quanto concerne le indennità mensili di funzione degli **assessori**:

- Comuni fino a 1.000 abitanti: 10% dell'indennità del Sindaco
- Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti: 15% dell'indennità del Sindaco
- **Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 50.000 abitanti: 45% dell'indennità del Sindaco**
- Comuni con popolazione fra i 50.000 e i 250.000 abitanti: 60% dell'indennità del Sindaco
- Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti: 65% dell'indennità del Sindaco

Per quanto concerne le indennità mensili di funzione dei **presidenti dei Consigli comunali**:

- Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti: 5% dell'indennità del Sindaco
- Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 15.000 abitanti: 10% dell'indennità del Sindaco
- Comuni superiori a 15.000 abitanti: l'indennità è pari a quella degli assessori di Comuni della stessa classe demografica

Per quanto concerne i gettoni di presenza dei **consiglieri comunali** per la partecipazione ai Consigli e alle commissioni:

- Comuni fino a 1.000 abitanti: 17,04 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 10.000 abitanti: 18,08 euro
- **Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 30.000 abitanti: 22,21 euro**
- Comuni con popolazione compresa tra 30.001 e 250.000 abitanti: 36,15 euro
- Comuni con popolazione compresa tra 250.001 e 500.000 abitanti: 59,39 euro
- Comuni con oltre 500.000 abitanti: 103,29 euro

Detti importi possono essere maggiorati:

- a. del 5% per i Comuni caratterizzati da fluttuazioni stagionali della popolazione, tali da alterare, incrementandolo del 30%, il parametro della popolazione dimorante; l'incremento, verificabile anche attraverso i consumi idrici ed altri dati univoci ed obiettivamente rilevabili, dovrà essere attestato dall'ente interessato;
- b. del 3% per i Comuni la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alla tabella B allegata al decreto (0,54 per l'Emilia Romagna);
- c. del 2% per i Comuni la cui spesa corrente pro-capite risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alla tabella C allegata al decreto (€ 630,15 per l'Emilia Romagna).

Ai sensi dell'art. 1, comma 54, della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), gli importi delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza devono essere rideterminati in riduzione, nella misura del 10%, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005. La pronuncia della Corte dei Conti a Sezioni Riunite nelle adunanze del 14 e 24 novembre 2011 ha disposto che, in mancanza di un limite temporale alla vigenza della disposizione in discorso, il taglio ivi operato deve ritenersi strutturale, avente cioè un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006.

Ad ogni modo, gli importi crescono all'aumentare della classe demografica. Come si vede, il Nuovo Comune che sorgerebbe dalla fusione di Castenaso e Granarolo dell'Emilia rientrerebbe, quanto alle indennità del Sindaco, del vice-Sindaco e degli assessori, nonché ai gettoni di presenza dei consiglieri comunali, nella stessa classe demografica cui già appartengono i due singoli Comuni. Il riferimento normativo, quindi, non cambierebbe.

Quanto al presidente del Consiglio comunale, invece, la fusione produrrebbe un superamento del limite di 15.000 abitanti, entro il quale i due Comuni ora si collocano. Se attualmente i presidenti dei due Consigli percepiscono un'indennità pari al 10% di quella del Sindaco, il presidente del Consiglio del Nuovo Comune percepirebbe un'indennità pari a quella degli assessori dei Comuni della stessa classe demografica.

L'art. 5, comma 7, del d.l. 78/2010, convertito con modifiche nella legge 122/2010, demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'Interno la revisione degli importi tabellari contenuti nel d.m. 119/2000. Benché nella seduta del 2 febbraio 2011 la Conferenza Stato - città e autonomie locali abbia approvato lo schema di decreto, esso non è ancora stato adottato.

Focus: impatto della fusione sui compensi dell'organo di revisione e del Segretario generale

Tra gli effetti della fusione sulla compagine degli organi di indirizzo va ricordata anche la norma del TUEL che prevede, per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il collegio di revisione composto da tre membri (a fronte dell'organo di revisione monocratico previsto per i comuni sotto tale soglia).

Attualmente i due Comuni hanno un revisore unico per ciascuno, nonostante il Comune di Castenaso, in base ai dati Demolstat, sia vicino a superare la soglia dei 15.000 abitanti e dovrebbe quindi, al prossimo aggiornamento ufficiale della popolazione, dotarsi del collegio a tre (ex art. 234 Tuel).

La Corte dei Conti - Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 11/2016/QMIG, ha riconosciuto l'onerosità delle prestazioni dei componenti dell'organo di revisione. Quanto all'entità del compenso base spettante ai revisori, l'art. 241 del TUEL ne fissa i limiti massimi in ragione della classe demografica di appartenenza dell'ente locale, delle spese di funzionamento e di investimento dello stesso ente, consentendo aumenti del corrispettivo soltanto per ulteriori funzioni assegnate ai revisori rispetto a quelle indicate nell'art. 239 TUEL (aumento massimo del 20%) e qualora l'incarico si svolga nei confronti di altre istituzioni dell'ente (aumento contenuto nella percentuale del 10% per ognuna di esse e per un massimo complessivo non superiore al 30%).

Il d.m. Interno del 20 maggio 2005 (mai sinora aggiornato) prevede, per i comuni da 20.000 a 59.999 abitanti, un compenso massimo per ciascun componente di 10.020 euro (limite che è invece di 8.240 euro per i Comuni da 10.000 a 19.999 abitanti).

Non sono al contrario previsti dalla legge limiti minimi al compenso, la cui determinazione, tuttavia, dovrà tener conto di criteri generali e dei parametri indicati all'art. 241, comma 1, del TUEL, nonché trovare adeguata motivazione nel provvedimento di nomina dei revisori (cfr. Delibera Corte dei Conti, sezione autonomie, n. 16/2017).

Va segnalato peraltro che l'art. 1, comma 110, lett. c) della legge 56/2014 consente, per i Comuni che aderiscono a Unioni, di nominare un collegio di revisori che svolga tale compito per l'Unione e per i Comuni ad esso aderenti. In tal caso la normativa (art. 241, comma 5 Tuel) prevede, per la quantificazione del compenso spettante ai componenti dell'organo di revisione associato, il riferimento alla classe del Comune più popoloso dell'Unione e non alla popolazione complessiva dell'Unione. Naturalmente l'ipotesi della unificazione delle funzioni di revisione va attentamente valutata, considerando la sostenibilità del carico di lavoro complessivo dell'eventuale organo di revisione unico.

Per quanto riguarda infine la retribuzione del Segretario generale, essa è connessa alla classe attribuita al Comune, che dipende sostanzialmente dalla soglia demografica. Poiché la Classe II comprende i Comuni con popolazione da 10.000 a 65.000 abitanti, non vi sarà alcuna maggiorazione dei costi per il trattamento economico del Segretario generale. Vale quindi quanto già detto in relazione ai risparmi conseguibili dalla unificazione in capo ad un'unica figura del ruolo di Segretario comunale.

Focus: Impatto della fusione sui compensi dei titolari di posizioni organizzative e del personale dirigenziale

Da ultimo, si segnala che per ciò che concerne gli effetti della fusione sul trattamento economico dei dipendenti va rilevato che in base all'art. 10 del vigente CCNL comparto enti locali – personale non dirigenziale del 31 marzo 1999, il trattamento economico accessorio del personale della categoria D titolare delle posizioni organizzative è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato e che l'importo della retribuzione di posizione varia da un minimo di L. 10.000.000 (euro 5.164,57) ad un massimo di L. 25.000.000 (euro 12.911,42) annui lordi per tredici mensilità. Ciascun ente stabilisce la graduazione della retribuzione di posizione in rapporto a ciascuna delle posizioni organizzative previamente individuate. L'importo della retribuzione di risultato varia da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione attribuita. Essa è corrisposta a seguito di valutazione annuale. Il valore complessivo della retribuzione di posizione e di risultato non può essere comunque inferiore all'importo delle competenze accessorie e delle indennità assorbite ai sensi del comma 1.

Come si può notare, quindi, la graduazione della retribuzione (di posizione e di risultato) delle p.o. non è connessa in via automatica all'aumento della popolazione. La graduazione entro i limiti fissati dalla legge deve essere operata dal Comune secondo criteri predeterminati, con informazione preventiva ai rappresentanti sindacali. Il processo di cambiamento organizzativo derivante dalla fusione potrà rendere senz'altro opportuna una verifica dei criteri di graduazione in essere, ma senza alcun automatismo derivante dall'aumento della popolazione complessiva dell'ente.

Anche per quanto riguarda la dirigenza, la pesatura delle posizioni dirigenziali costituisce una scelta che appartiene alla sfera della discrezionalità delle Amministrazioni. Il Legislatore afferma che il diritto dei Dirigenti è unicamente quello di avere una retribuzione di posizione e che la sua misura sia determinata con criteri predeterminati dalle Amministrazioni all'interno del passaggio previsto dal contratto nazionale. Dalla normativa non può farsi discendere un obbligo di provvedere della P.A., ognualvolta si verifichi una modifica organizzativa. Non è previsto alcun termine specifico per la determinazione della retribuzione di posizione, essendo questa rimessa unicamente al procedimento di graduazione delle funzioni svolte da parte dell'Amministrazione.

A questo proposito si segnala il combinato disposto dell'art. 17 CCNL 22.02.2010 del personale dirigente del Comparto Regioni e Autonomie locali (Area II) – Quadriennio normativo 2006-2009, Biennio economico 2006-2007 e dell'art. 26 (Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato) del CCNL 23.12.1999, Comparto Regioni-enti locali - Area della dirigenza 1998-2001. Quest'ultimo, in particolare, al comma 3 prevede che: «In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 39, comma 1, della legge 449/1998, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. Analoga disciplina si applica agli enti, anche di nuova istituzione, che istituiscano per la prima volta posti di qualifica dirigenziale nella dotazione organica».

Nel far rinvio all'art. 26, l'art. 17 del tuttora vigente CCNL 2006-2009 stabilisce che i Comuni con una popolazione compresa tra 10.000 e 59.999 abitanti «*possono* incrementare le risorse per la retribuzione di posizione e di risultato fino ad un massimo dell'1% del monte salari del 2005 relativo alla dirigenza, qualora il rapporto tra il numero di posizioni dirigenziali previste dal proprio ordinamento coperte ed il personale in servizio alla data del 31 dicembre 2007» non superi il valore di 1/35.

Tabelle di sintesi del confronto e impatti della fusione

Le tabelle che seguono presentano un quadro riassuntivo di quanto emerso in fase di analisi organizzativa.

In ciascuna delle tabelle, costruite sulla base delle aree di attività analizzate, sono presentate:

- la sintesi delle attività/servizi rilevate per ciascuna Area;
- il personale impiegato nelle rispettive attività nei due Comuni;
- il dato relativo alla somma del personale impiegato nei due Comuni (totale aggregato), volto a evidenziare il totale di unità equivalenti oggi impegnate su singole attività/servizi ovvero gruppi di attività omogenee.

Al fine di valutare l'impatto della fusione sull'organizzazione del Nuovo Comune e quale base della progettazione dell'architettura macro organizzativa, nella tabella sono riportate indicazioni, valutazioni e ipotesi di riorganizzazione dei settori e dei servizi, in particolare:

- macro-organizzazione delle attività e dei servizi;
- livello di decentramento dei servizi;
- ottimizzazione nell'uso delle risorse;
- prospettive di sviluppo strategico dei servizi;
- gli interventi prioritari desumibili dalle evidenze dell'analisi.

Tale sintesi si chiude con le valutazioni di impatto della fusione nel breve periodo con particolare riferimento ai margini di razionalizzazione economico finanziari conseguibili nell'immediato, nella fase di avvio del Nuovo Comune.

Per completezza, è stata inserita una sintesi dell'impatto della fusione sugli Organi Istituzionali.

AFFARI GENERALI E SEGRETARIO GENERALE				
Attività/servizi	Personale impiegato (unità FTE)			
	Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Totale aggregato	
Attività/servizi	Segretario generale	1 <i>full time</i>	0,5	1,5
	Arene di responsabilità	0,7 PO	1,95 PO (0,025 DIR)	2,65 PO (0,025 DIR)
	Segreteria generale e Organi Istituzionali	2,1	1,33	3,43
	URP e Sportello Polifunzionale	6,25	2,7	8,95
	Notificazione atti	0,6	0,33	0,93
	Servizi Demografici	4	2,5	6,5
	Comunicazione	1	0,67	1,67
	Servizi Cimiteriali	1,45	1,4	2,85
	(CUC)	Convenzione con comuni di San Lazzaro di Savena e Molinella (0,3 PO e 0,2B)	Servizio gestito in forma associata Unione Terre di Pianura	non rilevante
Note e Valutazioni in ottica di Nuovo Comune	Macro organizzazione	<p>Creazione di 2 Aree organizzative/Settori:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Area Segreteria e AAGG (sede unica) • Area /Settore Decentramento e Sportelli al Cittadino (almeno due sedi presso le attuali Sede Municipali) 		
	Razionalizzazione/ottimizzazione del personale impiegato	<ul style="list-style-type: none"> • Un solo segretario generale con funzioni di coordinamento • Riduzione delle attività di segreteria e supporto agli Organi con possibili margini di recupero del personale addetto (1-2 FTE circa nel medio periodo) • Margini di razionalizzazione del personale dei Servizi Demografici (Granarolo dell'Emilia) e valorizzazione risorse per potenziamento Sportello al Cittadino e servizi presso le sedi Municipali • Servizi cimiteriali: nessun impatto, sedi attuali • Demografici: sede unica back office e servizi presso lo Sportello al Cittadino • Comunicazione istituzionale da valutare collocazione del servizio (Area Segreteria, per funzioni legate anche a Trasparenza) 		
	Efficacia e qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento attività di front office degli Sportelli al Cittadino (aumento quali/quantitativo dei servizi offerti allo Sportello) • Potenziamento back office degli Sportelli al Cittadino (organizzazione, presidio, coordinamento attività, comunicazione interna) 		
Interventi prioritari (sintesi)		<ul style="list-style-type: none"> • Progettazione esecutiva dei servizi di front- e back-office • Armonizzazione dei servizi esternalizzati o gestiti tramite convenzione • Armonizzazione dei regolamenti • Ridefinizione dell'ambito della Sottocommissione circondariale elettorale • Implementazione sistemi di pagamento on-line e presso gli Sportelli al Cittadino • Omogeneizzazione dei software di gestione delle attività amministrative cimiteriali • <i>CUC Allineamento convenzioni – unificazione gestione CUC (dal 1 gennaio 2018 il servizio sarà delegato all'Unione Terre di Pianura anche dal comune di Castenaso)</i> 		

AREA SERVIZI FINANZIARI E TRIBUTI				
		Personale impiegato (unità FTE)		
		Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Totale aggregato
Attività/servizi	Arearie di responsabilità	1,4 PO	1 PO	2,4 PO
	Bilancio e contabilità Controllo di gestione	6	2	8
	Tributi	3,6 (di cui 0,6 PO)	<i>Servizio gestito in forma associata Unione Terre di Pianura</i>	non rilevante
Note e Valutazioni in ottica di Nuovo Comune	Macro organizzazione dei Servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Area Finanziaria 2 settori (Bilancio e Contabilità e Controllo di gestione) • Tributi e Entrate: unificazione del servizio 		
	Razionalizzazione/ottimizzazione del personale impiegato	<ul style="list-style-type: none"> • Decisa riduzione delle attività tradizionali (bilancio, adempimenti correlati, analisi e studio della normativa etc.) • Necessità di sviluppo delle funzioni di Controllo di gestione, performance dei servizi e dell'ente a livello di Nuovo Comune • La razionalizzazione degli addetti legata alle attività "tradizionali" (indicativamente 2-3 FTE) può essere valorizzata nelle funzioni di pianificazione, programmazione e controllo (anche partecipate e valorizzazione del patrimonio) • Economato e provveditorato: ottimizzazione della Unità Operativa di Castenaso per il Nuovo Comune 		
	Efficacia e qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo attività e competenze specialistiche controllo di gestione e misurazione e valutazione della performance dei servizi 		
<i>Interventi prioritari (sintesi)</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Unificazione delle banche dati • Applicazione diffusa del controllo di gestione • Realizzazione del nuovo bilancio • Omogeneizzazione dei criteri di imputazione delle spese per missioni e voci di costo • Omogeneizzazione dei regolamenti 		
Tributi: indipendentemente dalla collocazione del servizio, si evidenzia la necessità dell'armonizzazione tributaria e tariffaria				

AREA SERVIZI ALLA PERSONA SERVIZI SOCIALI				
		Personale impiegato (unità FTE)		
		Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Totale aggregato
Attività/servizi	Arearie di responsabilità	0,4 PO	0,15 (DIR) 0,5 PO	0,9 PO 0,15 DIR
	Servizio sociale Ufficio Casa Sportello Sociale	5	1,6	6,6
Note e Valutazioni in ottica di Nuovo Comune	Macro organizzazione dei Servizi	<ul style="list-style-type: none"> In corso progetto di riorganizzazione del Sistema Sociale Territoriale in ambito Distretto Pianura Est (conclusione prevista per fine esercizio) Allo stato attuale appare prematuro riconsiderare il quadro gestionale e operativo dei servizi nell'ambito del Nuovo Comune (n. di addetti e riorganizzazione eventuale). Collocazione eventuale presso Area Servizi alla Persona 		
	Razionalizzazione/ottimizzazione del personale impiegato	<ul style="list-style-type: none"> Ottimizzazione degli interventi e specializzazione risorse Assistenti sociali I margini di razionalizzazione conseguibili in termini di addetti potranno essere utilizzati per qualificare l'assistenza 		
	Efficacia e qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> Armonizzazione delle politiche sociali sul territorio Qualificazione dell'attività degli Sportelli sociali sul territorio dei due Comuni. In quest'ottica la fusione potrebbe creare i presupposti per l'ampliamento dell'offerta dei servizi uniformando gli orari di apertura degli Sportelli ovvero creando la possibilità da parte dell'utenza di rivolgersi indifferentemente a più punti di accesso sul territorio 		
	Interventi prioritari (sintesi)	<ul style="list-style-type: none"> Armonizzazione gestione ERP Armonizzazione delle policies sociali sul territorio e livelli di spesa sociale nel territorio del Nuovo Comune per categorie di utenza Prosecuzione del lavoro avviato anche a livello distrettuale dell'omogeneizzazione regolamentare e tariffaria 		

AREA SERVIZI ALLA PERSONA SERVIZI SCOLASTICI ED EDUCATIVI				
Attività/servizi	Personale impiegato (unità FTE)			Totale aggregato
	Castenaso	Granarolo dell'Emilia		
Attività/servizi	Arearie di responsabilità	0,3 PO	0,3 DIR	0,3 PO 0,3 DIR
	Ufficio Scuola	2,7	2,8	5,5
	Nido	6,65	11	17,65
	Refezione	5	-	5
	Scuola dell'infanzia Comunale	non presente	6	6
Note e Valutazioni in ottica di Nuovo Comune	Macro organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> • Area Servizi alla Persona (sede unica back office Ufficio Scuola) • Attività di front office del servizio (non specialistico) presso lo Sportello al Cittadino 		
	Razionalizzazione/ottimizzazione del personale impiegato	<ul style="list-style-type: none"> • Margini di razionalizzazione economico finanziaria conseguibili limitati in quanto dipendenti da livelli di offerta e standard qualitativi non comprimibili (n. di utenti serviti; servizi offerti ecc) • Possibili margini di razionalizzazione economica legati all'ottimizzazione dei servizi di back office (personale a tempo determinato e non sostituzione unità in corso di uscita) • Margini di razionalizzazione economico finanziaria nel medio periodo dalla gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni), attraverso l'allineamento delle scadenze degli appalti in essere e la definizione di appalti unici (totale voce acquisto di beni e servizi dei bilanci consuntivi dei Comuni 2016 relativi ai servizi scolastici € 3.580.557,05) • Ulteriore razionalizzazione della spesa legata alla razionalizzazione dell'uso di sostituzioni brevi presso le scuole gestite con personale proprio 		
	Efficacia e qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificazione dell'offerta dei servizi sul territorio, diversificazione dei servizi offerti per fasce di utenza (es. orari; piccolo nido) • Armonizzazione delle politiche scolastiche • Ottimizzazione degli immobili scolastici all'interno dei nuovi confini amministrativi del Nuovo Comune 		
	Interventi prioritari (sintesi)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni). Allineamento scadenze e bandi unici • Armonizzazione tariffaria con particolare riferimento alle soglie di esenzione e alle tipologie di agevolazioni e "scontistiche" previste (fasce orarie, part time ecc) • Armonizzazione regolamentare • Implementazione servizi on line e implementazione di azioni per accrescere il livello di utilizzo da parte degli utenti • Implementazione sistemi di pagamento on line in entrambi i Comuni • Omogeneizzazione software (dalle informazioni raccolte non appare problematica) • Attività di front office: definizione attività di front office non specialistiche e definizione di procedure organizzative flussi informativi front e back office • Omogeneizzare i livelli di erogazione in funzione della domanda potenziale (es. orari; soluzioni alternativi per i servizi della prima infanzia ecc) 		

AREA SERVIZI ALLA PERSONA SERVIZI CULTURA, BIBLIOTECA, GIOVANI E SPORT				
		Personale impiegato (unità FTE)		
		Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Totale aggregato
Attività/servizi	Area di Responsabilità	0,3 PO	0,025 DIR 0,15 PO	0,45 PO 0,025 DIR
	Cultura, biblioteca. Giovani e sport	5,3	2,19	7,49
Note e Valutazioni in ottica di Nuovo Comune	Macro organizzazione dei Servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Area Servizi alla Persona • Unificazione delle attività di back-office 		
	Razionalizzazione/ottimizzazione del personale impiegato	<ul style="list-style-type: none"> • Ottimizzazione della gestione dei servizi sportivi individuando un'unica unità specializzata e recuperando margine anche in termini di responsabilità • Cultura e giovani: specializzazione degli addetti sulle due tematiche 		
	Efficacia e qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo e valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle rispettive specificità • Armonizzazione delle attività in essere, puntando a un aumento degli standard di servizio utilizzando come benchmark il Comune più virtuoso su ciascuna linea di attività • Armonizzazione politiche culturali 		
Interventi prioritari (sintesi)		<ul style="list-style-type: none"> • Presidio delle esternalizzazioni in essere e in particolare delle scadenze • Unificazione delle attività di back-office • Individuazione dei profili per la gestione delle attività per settore di competenza puntando a una specializzazione dei ruoli • Rapporto con le associazioni 		

AREA TECNICA				
Attività/servizi	Area di responsabilità	Personale impiegato (unità FTE)		
		Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Totale aggregato
	Area di responsabilità	1 PO	1 DIR	2 (PO e DIR)
	Lavori Pubblici e Patrimonio	16,2	10,5	26,7
	Urbanistica ed Edilizia Privata	3,8	3,0	6,8
	Segreteria amministrativa	3,0	2,1	5,1
Note e Valutazioni in ottica di Nuovo Comune	Macro organizzazione	Creazione di 2 Aree organizzative/Settori: <ul style="list-style-type: none"> • Area Lavori Pubblici • Area Urbanistica e Edilizia Privata Sede unica Da definire ruolo della segreteria amministrativa come staff o unità operativa inserita all'interno delle due Aree/settori		
	Razionalizzazione/ottimizzazione del personale impiegato	<ul style="list-style-type: none"> • Possibili margini di razionalizzazione della spesa conseguibili attraverso la razionalizzazione dei rapporti di lavoro a termine • La riorganizzazione dei servizi comporterà risparmi di unità di tempo lavoro (es. aggiornamento sulle normative, attività istruttorie) che potranno essere impiegate in altri servizi o settori • Margini di razionalizzazione economico-finanziaria legati alla definizione di appalti unici • Specializzazione delle squadre di manutenzione 		
	Efficacia e qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Specializzazione delle risorse e competenze interne (progettazione, valorizzazione del patrimonio e in materia urbanistica) • Accrescere e qualificare la capacità di intervento sul territorio e tempestività di risposta • Omogeneizzazione dei regolamenti e delle prassi in uso sul territorio • Sviluppo digitalizzazione 		
	Interventi prioritari (sintesi)	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione attività di front office non specialistiche e definizione di procedure organizzative flussi informativi front (Sportello al cittadino) e back office (Edilizia) • Unificazione servizi amministrativi e razionalizzazione personale back office • Omogeneizzazione sistema di raccolta dati • Piano di allineamento dei servizi internalizzati/esternalizzati • Definizione della struttura della segreteria amministrativa (integrità/staff) • Riorganizzazione delle squadre operai e interoperabilità sui Comuni • Definizione del modello di gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni) • Armonizzazione regolamenti e tariffe 		

Considerazione sui margini di razionalizzazione economico-finanziaria conseguibili nell'ipotesi del Nuovo Comune nel breve periodo

In base ai dati organizzativi e alle informazioni raccolte come sopra riportate, i margini di razionalizzazione economico finanziari conseguibili nel breve periodo legati alla non sostituzione del personale in uscita e tempi determinati (oltre che alla figura del segretario generale), ammontano a circa 200.000,00 € (stima). Si tratta peraltro di margini legati a scelte organizzative e gestionali ipotizzabili allo stato attuale, ma che dipenderanno dalle scelte degli Enti. È inoltre da considerare la riduzione della spesa corrente legata alla voce Organi Istituzionali (stima 100.000,00 €).

ORGANI ISTITUZIONALI				
		Castenaso	Granarolo dell'Emilia	Totale aggregato
Sindaco Giunta Consiglio comunale	Sindaco Giunta Consiglio comunale	6 Giunta (incluso il Sindaco) 16 consiglieri	4 Giunta (incluso il Sindaco) 16 consiglieri	10 Giunta (incluso Sindaci) 32 consiglieri
	Impatti della Fusione	<ul style="list-style-type: none"> • Prossime elezioni 16 consiglieri e max 6 Giunta incluso il Sindaco • Riduzione di numero soggetti istituzionali (ca 20) • Riduzione della spesa (stima) 100.000 € 		

Più in generale e nel medio e lungo periodo, l'efficientamento e i margini di razionalizzazione economico finanziaria saranno legati alle scelte di sviluppo strategico e operativo nella creazione del Nuovo Comune.

Come già riportato in precedenza il dato relativo alla distribuzione del personale per esperienza (vedi tabella seguente), evidenzia 18 addetti con oltre 30 anni di attività. Il dato in questione può essere letto in una duplice prospettiva: sia come margine potenziale per la sostituzione del turn over, finalizzando le scelte assunzionali verso ruoli strategici per il Nuovo Comune, sia in parte come possibile margine di razionalizzazione della spesa corrente di personale attraverso la specializzazione delle risorse e il conseguimento di economie di scala che potranno essere investiti per la qualificazione dei servizi ai cittadini e al territorio.

Personale per Esperienza

Comuni	da 0 a 10	da 11 a 20	da 21 a 30	oltre 30	totale
Castenaso	9	37	18	11	75
Granarolo dell'Emilia	19	17	12	7	55
Totale	28	54	30	18	130

Fonte dati: Ufficio Associato del Personale Unione Terre di Pianura

Infine - ancorché non quantificabili allo stato attuale - livelli di razionalizzazione ulteriore delle spese correnti potranno essere conseguiti attraverso l'allineamento delle scadenze degli appalti in essere e la definizione di appalti unici, le prestazioni di servizio come per esempio indicato per i servizi scolastici ("Acquisto di beni e servizi" relative ai servizi scolastici, che nel 2016 ammontavano complessivamente a € 3.580.557,05).

La progettazione del Nuovo Comune

Nelle pagine seguenti vengono presentate tre ipotesi progettuali per la macro struttura organizzativa del Nuovo Comune. La definizione dell'architettura istituzionale del Nuovo Comune andrà verificata con le Amministrazioni e costituirà la base per la progettazione definitiva e esecutiva.

Le ipotesi sono state definite in funzione delle dimensioni e degli elementi emersi nel corso delle rilevazioni sul campo e delle analisi specifiche condotte sulle aree comunali. Le considerazioni esposte in termini di strutture e ruoli attuali, modalità di gestione – livelli di omogeneità, punti di attenzione e elementi da presidiare nella prospettiva della fusione – rappresentano i punti di partenza della progettazione del Nuovo Comune.

Tale ipotesi, inoltre, derivano dalle indicazioni che le Amministrazioni hanno declinato nella prospettiva fusione e nella costruzione del Nuovo Comune, con particolare riferimento a:

- prevedere forme di decentramento dei servizi in maniera incrementale, assicurando alla cittadinanza pieno accesso ai servizi di prossimità sul territorio;
- ottimizzare le risorse attualmente presenti, con l'obiettivo di inserirle in una struttura più forte e flessibile, orientata allo sviluppo di servizi innovativi per la cittadinanza e alla crescita delle **soft skills** individuali.

Al fine di supportare il processo decisionale sull'architettura organica del Nuovo Comune, per ciascuna delle ipotesi indicate verranno delineati i punti di forza e i punti di attenzione che dovranno essere presidiati nella scelta della direzione da intraprendere, così come nella concreta implementazione del disegno organizzativo.

Preliminarmente è importante sottolineare che:

- le macro strutture prese come ipotesi sono dei modelli organizzativi idealtipici, che enfatizzano le caratteristiche principali al fine di mettere in evidenza l'eventuale congruenza con i risultati attesi e i livelli di attenzione necessari alla realizzazione, implementazione e gestione;
- di conseguenza, le scelte che potranno maturare inerenti il processo di fusione potranno prevedere forme “ibride” di organizzazione. In altre parole tali modelli e architetture potranno essere parzialmente integrati anche in considerazione delle diverse aree e settori ritenuti particolarmente strategici all'interno del disegno organizzativo complessivo del Nuovo Comune;
- allo stesso modo è possibile valutare i modelli anche in senso evolutivo, prevedendo l'adozione di una delle tre ipotesi per il breve periodo e un successivo percorso di trasformazione, anche in relazione al personale apicale in forza ai Comuni nel medio-lungo periodo.

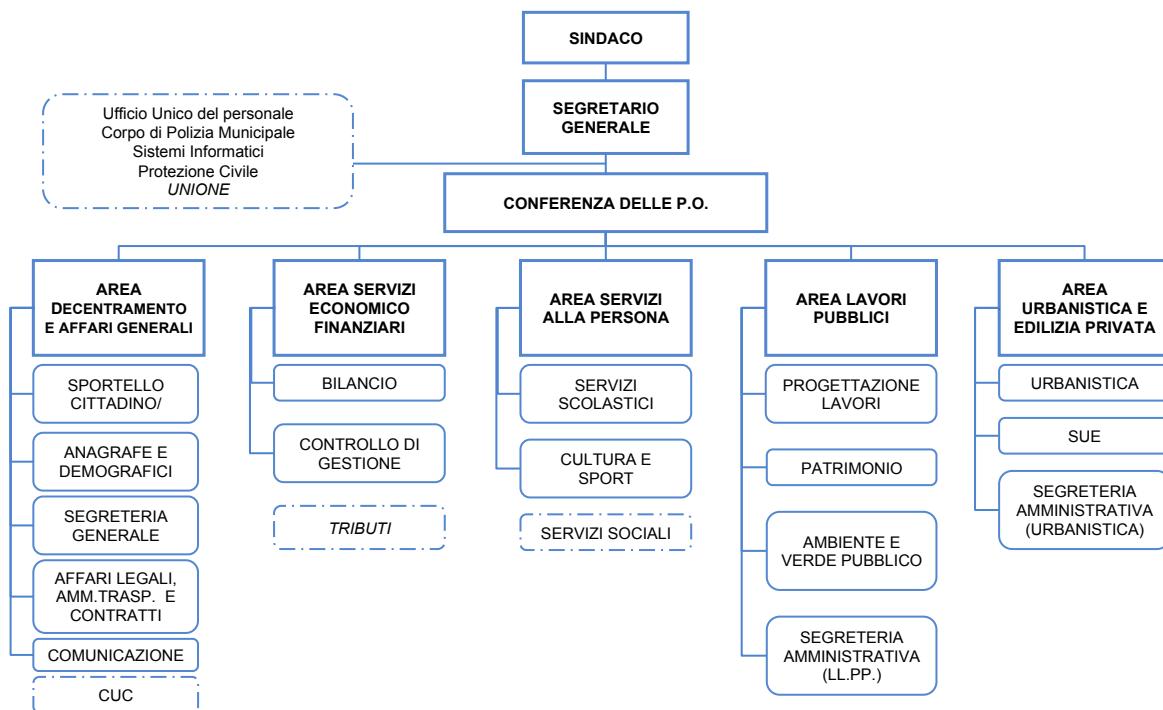
Si specifica che l'inquadramento finale dei settori Tributi ~~CUC~~ e Servizi sociali potrà essere compiutamente definito a valle dei processi decisionali volti al conferimento o meno dei servizi e delle relative risorse in Unione (Tributi ~~e CUC~~) e nel caso dei Servizi sociali una volta concluso il percorso di ridefinizione del Sistema Sociale Territoriale a livello di Distretto di Pianura Est. Pertanto nelle ipotesi definite le relative “caselle” sono state indicate con linee tratteggiate.

Anche per quanto riguarda la dotazione organica, le ipotesi delineate per il breve periodo – sostanziale conferma delle risorse attuali prevendendo la non sostituzione degli addetti in uscita e razionalizzazione nell'uso del lavoro a tempo determinato – andranno verificate nel processo di costruzione del Nuovo Comune.

L'architettura organizzativa del Nuovo Comune

Modello funzionale

La prima ipotesi riguarda la creazione di una struttura “orizzontale”, similare nell’articolazione all’attuale struttura organizzativa del Comune di Castenaso. Le unità organizzative sono aggregate in Aree che enfatizzano la competenza specialistica delle diverse funzioni. L’Area AAGG assume le competenze dello Sportello al Cittadino.



Vantaggi

Il modello valorizza le aree di competenza comunali e le funzioni. La rilevanza della dimensione di ricevimento e risposta all’utenza è garantita dal settore Affari Generali e Decentramento, cui sono poste in capo le varie attività di contatto col cittadino.

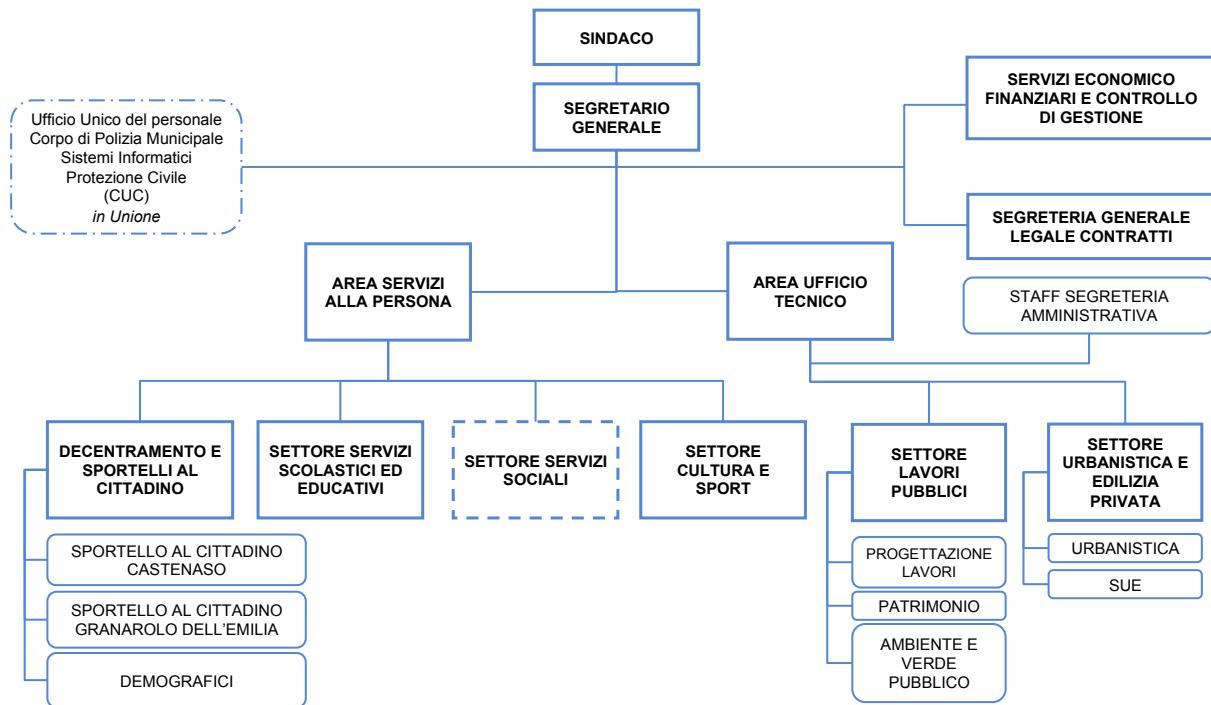
La specializzazione enfatizza le competenze di ciascun settore che organizza la propria attività in funzione della propria area di attività, presidiano i risultati. È un modello maggiormente “comprendibile” e realizzabile nel breve periodo, che può sostenere nel passaggio al Nuovo Comune il presidio delle competenze specialistiche di ciascuna area di competenza comunale.

Svantaggi

I principali limiti di questo modello sono rappresentati dai costi di integrazione e coordinamento tra i settori. Anche nella previsione di forme di coordinamento quali il Comitato di Direzione, l’enfasi sulla specializzazione funzionale delle aree e settori rischia di non supportare la fungibilità degli addetti. In un momento di forte cambiamento organizzativo, una simile articolazione dei settori e delle responsabilità non facilita l’integrazione tra gli addetti provenienti da Comuni differenti e richiede una forte tensione iniziale nell’omogeneizzazione delle prassi e procedure operativi trasversali all’Ente.

Modello divisionale

La seconda ipotesi riguarda la creazione di una struttura “verticale”, similare nell’articolazione all’attuale struttura organizzativa del Comune di Granarolo dell’Emilia. Le unità organizzative sono aggregate in diversi settori, a loro volta inquadrati in due macro Aree. Le posizioni apicali dell’Area sono ricoperte da ruoli Dirigenziali e le posizioni organizzative.



Vantaggi

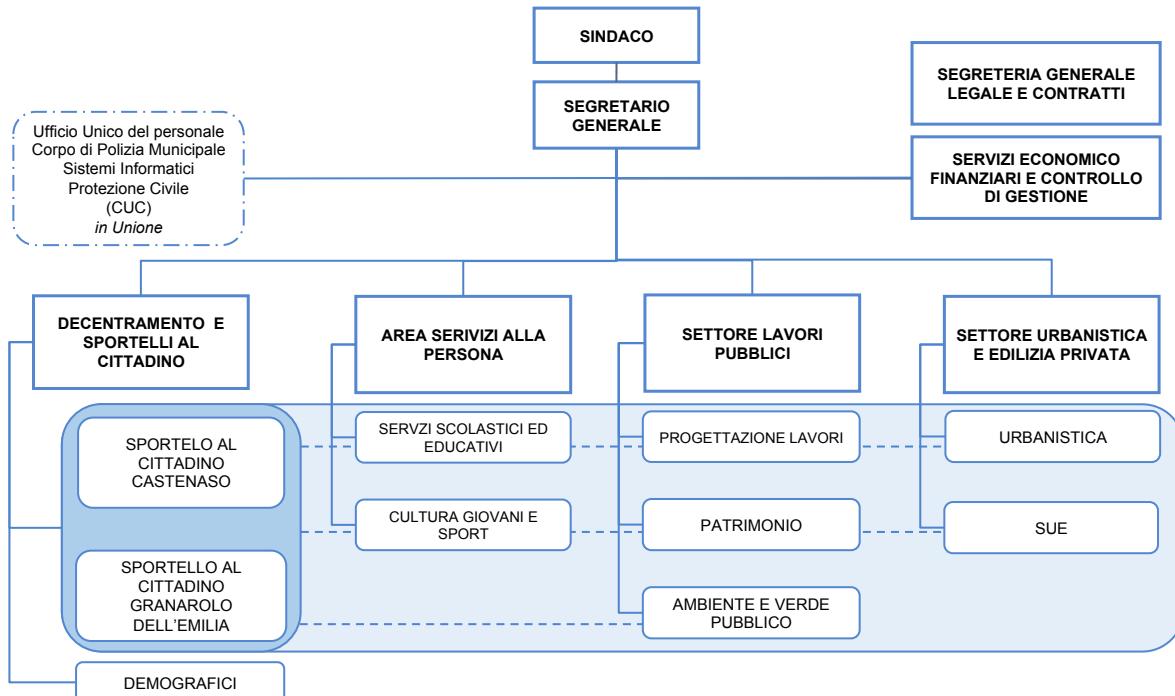
La struttura prevalentemente verticale enfatizza le macro-aree funzionali delle strutture comunali, con una forte attenzione al risultato e all'integrazione trasversale delle competenze e delle fungibilità intra-aree. I servizi di prossimità sono affidati agli Sportelli al Cittadino con una forte continuità organizzativa con le competenze "sociali" del comune. Il contenuto numero delle Aree previste permette di massimizzare il coordinamento e la funzione dirigenziale può favorire la transizione verso il Nuovo Comune con funzioni di presidio del cambiamento organizzativo. La collocazione dei servizi e settori all'interno di macro-aree può facilitare la flessibilità interna, permettendo aggiustamenti incrementali e consentendo percorsi di *job rotation* interni alle aree.

Svantaggi

Il modello definisce aree di coordinamento forti a livello di macro-settori e servizi e una struttura dal punto di vista delle responsabilità maggiormente articolata che potrebbe risultare più costosa e meno flessibile nei processi di cambiamento e adattamento di medio periodo. Inoltre, il modello necessita di una corretta e puntuale identificazione/formazione delle figure apicali con ruoli di coordinamento intersetoriale.

Modello diffuso

La terza ipotesi riguarda la creazione di una struttura con caratteristiche a “matrice”. L'enfasi è posta sulla “trasversalità” dell'Area Decentramento e Sportelli al cittadino che interagisce costantemente e “quotidianamente” con le altre aree comunali, garante della prossimità al cittadino. L'area Servizi al Cittadino e decentramento ricopre un ruolo di *pivot* rispetto al resto della struttura.



Vantaggi

La terza ipotesi punta a mettere i “cittadini e i luoghi” al centro dell’azione delle strutture comunali organizzate che vengono costantemente richieste di riorientare l’azione verso “il cittadino”. Gli addetti assumono il ruolo centrale di *réle* organizzativi, interagendo quotidianamente con le altre aree comunali.

Svantaggi

Dei tre modelli proposti, quello diffuso è certamente quello di più difficile implementazione, non solo in fase di progettazione quanto nella sua realizzazione e gestione operativa. L'integrazione tra le varie strutture può esser facilitata e progressivamente migliorata da progetti di *job rotation* interni, che però hanno un costo elevato in termini di tempo e di coordinamento. Inevitabilmente il modello diffuso rischia di essere più conflittuale e richiede la presenza di forti ruoli di coordinamento (a livello di settore e più in generale a livello di struttura). In fase di start-up del Nuovo Comune, questo modello può risultare di forte impatto per l'organizzazione.

Il percorso progettuale per la creazione del Nuovo Comune

La scelta del modello organizzativo da parte delle Amministrazioni costituirà la base di partenza per il passaggio dallo studio di fattibilità alla progettazione definitiva ed esecutiva della organizzazione del Nuovo Comune.

Tale passaggio appare particolarmente rilevante sia per la definizione delle caratteristiche principali della nuova struttura in termini di strategia e visione di sviluppo per il Nuovo Comune – aree strategiche da presidiare e conseguenti funzioni da sviluppare prioritariamente – sia per il successivo disegno dei ruoli organizzativi e delle aree di responsabilità e direzionali da identificare.

Nello specifico occorrerà individuare:

1. il modello organizzativo e la macro organizzazione del Nuovo Comune;
2. le aree di responsabilità;
3. le posizioni apicali cui affidare la responsabilità dei percorsi di micro progettazione.

Una volta identificati ruoli e responsabilità, sarà possibile avviare un percorso per la costruzione operativa della nuova organizzazione che dovrà necessariamente coinvolgere le attuali strutture organizzative con particolare riferimento ai responsabili di area e di settore.

Allo stesso tempo sarà possibile procedere alla definizione puntuale dei compiti e delle attività di ogni singola area e quindi all'identificazione della dotazione organica per area/settore/servizio, sulla base delle funzioni definitivamente attribuite a ciascuna struttura organizzativa.

Tavoli tecnici tematici

In un momento di forte cambiamento organizzativo e di sviluppo, il ruolo della direzione e delle figure apicali appare particolarmente strategico per il governo del processo delle relazioni e per la costruzione delle nuove “prassi”, “processi” e “procedure” nell’ottica dell’integrazione dell’azione organizzativa e della cultura organizzativa.

Il coinvolgimento delle strutture può essere attuato attraverso la costituzione di gruppi di lavoro tematici sia in relazione alle aree/settori del Nuovo Comune, sia trasversali per la definizione delle procedure e prassi operative per la gestione dei processi trasversali.

Per i primi – tavoli tecnici di area – l’obiettivo sarà rappresentato dall’elaborazione di un piano di lavoro al fine di programmare gli interventi necessari e individuati quali prioritari per ciascuna area e servizio a partire da:

- omogeneizzazione regolamentare
- definizione dell’accesso ai servizi nell’ottica dell’armonizzazione delle tariffe (e dei tributi)
- omogeneizzazione dei software e degli strumenti di lavoro
- definizione dei procedimenti e delle prassi e procedure interne
- verifica degli indicatori di attività e di performance dei servizi (efficienza, efficacia ed economicità) al fine di predisporre un modello unico di misurazione e valutazione della performance dei servizi. Questo appare particolarmente rilevante nell’ottica della programmazione, controllo e rendicontazione dei risultati dell’azione del Nuovo Comune

Per i tavoli tematici trasversali, oltre al generale obiettivo di favorire l’interscambio e la conoscenza reciproca, sarà necessario lavorare sui processi trasversali del Nuovo Comune e prioritariamente su:

- procedure operative fra i back office delle Aree/settori del Nuovo Comune e lo Sportello al Cittadino;
- omogeneizzazione della modulistica;
- omogeneizzazione degli atti amministrativi;
- procedure trasversali (acquisti, procedure finanziarie ecc.).

Compiti e ruoli

Per il governo del processo di cambiamento e per favorire e finalizzare l'operatività e l'efficacia dei gruppi tematici sarà necessario definire compiti e ruoli in relazione ai diversi attori coinvolti nel processo di trasformazione verso la creazione del Nuovo Comune.

È possibile ipotizzare la partecipazione al progetto da parte dei ruoli tecnici e da parte degli Amministratori dei Comuni al fine di favorire l'interscambio, la comunicazione e l'informazione costante sulla programmazione delle attività e il loro stato di avanzamento e attuazione.

Si individuano i seguenti ruoli:

1. Responsabili dei gruppi tematici. Favoriscono la partecipazione e l'interscambio, assegnano compiti e attività ai componenti del gruppo verificando in progresso lo stato di avanzamento delle attività del gruppo, favoriscono e condividono le soluzioni tecnico operative, finalizzando il lavoro dei gruppi ai risultati attesi
2. Referenti politico-istituzionali: ruolo di indirizzo e controllo dei risultati in corso di conseguimento e raggiunti
3. Responsabile del coordinamento dei gruppi di lavoro: definizione di tempi, risultati attesi, monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti e degli obiettivi assegnati ai gruppi di lavoro

Interventi trasversali

Indipendentemente dal modello organizzativo che sarà scelto e adottato, la creazione di un Nuovo Comune oltre alle attività specifiche e punti di attenzione rilevati ed evidenziati per ogni area/settore/servizio, dovrà sviluppare interventi trasversali a supporto dei processi di cambiamento organizzativo.

Vista la particolare rilevanza che nel governo dei processi di cambiamento assumono i ruoli apicali e direzionali, sarà necessario studiare un percorso di progressiva interazione con gli omologhi dell'altro Comune attraverso la costituzione di tavoli tecnici specifici per una prima armonizzazione dei regolamenti e delle prassi in uso.

In particolare sono ipotizzabili, anche in via preliminare:

- coinvolgimento del personale comunale e primi momenti di scambio/confronto/incontro trasversali ai due Comuni per favorire la reciproca conoscenza delle prassi e procedure adottate negli enti;
- organizzazione di momenti di formazione in *change management* e sviluppo delle competenze manageriale. Appare particolarmente rilevante lavorare sui ruoli e le responsabilità apicali. Il cambiamento, la dimensione tecnico, organizzativa ed operativa del Nuovo Comune necessiteranno lo sviluppo da parte dei singoli delle competenze direzionali;
- definizione di percorsi formativi specifici per gli operatori del *front office*;
- processi di *job rotation* interni ai settori e, precedentemente all'avvio a regime del Nuovo Comune, anche con affiancamento alle posizioni omologhe dell'altra municipalità.

Principali temi e sollecitazioni emerse dalla prima fase di confronto pubblico

Costituisce ormai un dato acquisito la circostanza che il successo delle procedure di fusione dipende in larga parte anche dal grado di coinvolgimento della popolazione e dei diversi attori economici e sociali in tutte le fasi del procedimento.

Nelle esperienze di fusione sin qui condotte la partecipazione si è sinora svolta, soprattutto, dopo l'indizione del referendum – quando il corpo elettorale, chiamato ad esprimere il proprio assenso o consenso, deve ricevere tutti gli elementi informativi necessari – e/o dopo l'approvazione della legge di fusione, quando le amministrazioni uscenti sono chiamate a cooperare con il Commissario prefettizio e comunque possono lavorare anticipatamente alla stesura dello Statuto e alla definizione dell'organigramma definitivo del nuovo Comune.

Ma è evidente che l'apporto della società civile anche durante la realizzazione dello studio di fattibilità costituisce un elemento che permette di far emergere, sin dalla fase di prima individuazione delle scelte organizzative e di *governance* del futuro ipotetico Comune, le esigenze e gli orientamenti della cittadinanza, oltre a permettere agli stessi Consigli comunali, chiamati a deliberare definitivamente la proposta di fusione, di conoscere subito l'orientamento dei propri cittadini e di chiarire alcuni elementi preliminari alla stessa formazione dell'opinione pubblica sullo specifico progetto.

Non a caso, la stessa Regione Emilia-Romagna, da ultimo, ha suggerito di anticipare la partecipazione già in sede di redazione dello Studio di fattibilità, accompagnandolo possibilmente con «processi partecipativi che persegano, da un lato, lo scopo di favorire la conoscenza e la partecipazione alla costruzione dello studio di fusione da parte di tutta la cittadinanza, così come anche dei diversi attori sociali, economici e politici operanti nei territori dei Comuni interessati alla fusione e, dall'altro, consentano di assumere ed elaborare le sollecitazioni e i contributi da questi manifestati» (DGR 281 del 13 marzo 2017).

Naturalmente le modalità e i tempi della partecipazione devono essere progettati e definiti in base alla tempistica che le amministrazioni scelgono in fase di avvio del procedimento.

Come già richiamato nell'introduzione del presente Studio, nel caso dei Comuni di Granarolo dell'Emilia e Castenaso è assolutamente preferibile, per consentire (in caso di voto favorevole della cittadinanza) la successione tra i due Comuni preesistenti e il nuovo Comune fuso nel rispetto delle scadenze naturali del mandato degli organi comunali, che il referendum si svolga nel 2018, e che entro lo stesso anno si adotti la legge di fusione, in modo tale da consentire la decorrenza della fusione stessa dal 2019.

Proprio sulla base di questa esigenza le Giunte hanno stabilito il 30 ottobre 2017 quale data di chiusura definitiva dello Studio di fattibilità; ciò al fine di permettere l'eventuale adozione delle rispettive delibere consiliari di iniziativa dopo una adeguata valutazione dello studio stesso, una ulteriore definizione di ipotesi del nuovo Comune, ma comunque in tempo utile a consentire alla Regione di recepire eventualmente la richiesta, indicendo il referendum entro il 1° aprile 2018.

Tenendo conto di tale tempistica, si è ritenuto di suggerire alle amministrazioni interessate di avviare già sulla bozza preliminare dello Studio di fattibilità una prima fase di confronto pubblico, accompagnata da una serie di altri strumenti e modalità di informazione e comunicazione (v. documento n. 1 allegato).

Nello specifico, le due amministrazioni hanno:

- istituito una commissione consiliare congiunta che si è riunita in varie sedute (6 giugno, 15 giugno, 3 luglio, 28 luglio, 11 settembre 2017) per l'opportuno scambio di informazioni ed opinioni e per una prima valutazione dei contenuti dello studio in itinere;
- organizzato incontri tra i Sindaci e le rispettive due Giunte, i tecnici incaricati dello Studio e le associazioni di categoria (10 luglio 2017); sportive e di volontariato (11 luglio); i centri sociali (11 luglio); le organizzazioni sindacali confederali (21 luglio); le Consulte di Frazione di Viadagola e Lovoleto (21 luglio); le Rappresentanze Sindacali Unitarie (14 settembre);

- organizzato incontri con il personale dei due Comuni (3 luglio e 13 luglio 2017 a Granarolo, 27 luglio a Castenaso), per la raccolta dati e per il successivo confronto e verifica sui contenuti della bozza dello studio di fattibilità;
- organizzato incontri aperti alla cittadinanza nei quali i due Sindaci e i componenti delle rispettive Giunte hanno illustrato sia i contenuti della bozza preliminare dello Studio di fattibilità, sia le motivazioni e gli obiettivi della fusione, sia alcune prime ipotesi di obiettivi programmatici sui quali orientare l’azione della futura, unica Amministrazione comunale, anche in base alle risorse disponibili e ai risparmi ed introiti conseguibili (certi e prevedibili), così come indicati nel presente Studio.

Queste le date e le sedi degli incontri svolti, sempre nell’anno 2017:

- 11 settembre ore 20.30, Centro Civico di Cadriano
- 12 settembre ore 20.30, Biblioteca Gianni Rodari di Granarolo
- 14 settembre ore 20.30, Centro civico di Lovoleto
- 19 settembre ore 20.30, Centro sociale di Quarto
- 20 settembre ore 20.45, Centro sociale di Villanova
- 21 settembre ore 20.30, Sala parrocchiale di Viadagola
- 22 settembre ore 20.45, Centro giovani Suelo di Fiesso
- 25 settembre ore 20.45, Centro Culturale “La Scuola” di Marano
- 26 settembre ore 20.30, Biblioteca Gianni Rodari di Granarolo
- 4 ottobre ore 20.45, Centro sociale “L’Airone” di Castenaso;
- Creato un apposito sito web istituzionale (www.fusionecastenasogranarolo.it) punto di riferimento per informazioni, aggiornamenti, eventi e materiali inerenti al progetto di fusione;
- Creato una casella di posta elettronica (progettofusionecastenasogranarolo@terredipianura.it) per richieste di chiarimenti, informazioni, e per l’invio di contributi;
- Aperto un profilo Facebook per consentire la massima divulgazione dei medesimi contenuti informativi del sito web, e per un più semplice e diretto dialogo con tutti gli interessati;
- Nel corso delle tradizionali Feste annuali dell’Uva di Castenaso e del Toro di Granarolo, allestiti due banchetti informativi sul processo di fusione e sullo Studio in atto.

È opportuno che questo primo insieme di strumenti di informazione e partecipazione sia completato con ulteriori momenti di confronto e di partecipazione diretta dei cittadini e della comunità, così come del personale comunale, per contribuire alla definizione dell’architettura istituzionale e organizzativa del nuovo Comune e delle linee strategiche di sviluppo del territorio. Tale attività potrà essere organizzata e programmata, come detto, in coerenza con le successive fasi del procedimento di fusione, in linea con le indicazioni della legislazione regionale in materia (l.r. 3/2010).

Già in questa prima fase di partecipazione e confronto sono emerse alcune domande ricorrenti e richieste di chiarimenti, ma anche alcune prime sollecitazioni rivolte alla futura Amministrazione, nell’ipotesi che il percorso si chiuda con l’approvazione della proposta, assai utili per orientare le Amministrazioni stesse, come richiesto dalla Regione, a costruire l’ipotesi di nuovo Comune e a individuarne gli obiettivi prioritari.

Domande

1) È stato, anzitutto, chiesto se la **dimensione demografica complessiva del nuovo Comune** – senz’altro maggiore di quella della grande maggioranza delle fusioni sinora realizzate¹⁸ – non sia tale da portare quale conseguenza un aumento della spesa corrente, oltre a possibili disservizi.

¹⁸ Con l’eccezione importante del Comune di Valsamoggia (30.149 abitanti al momento dell’istituzione). Altre fusioni di dimensione superiore alla media nazionale sono già state realizzate, peraltro, in altre Regioni: si veda il caso del Comune

Sul punto, è bene evidenziare che gli studi si qui condotti sulle fusioni in Italia concordano che non è corretto individuare a priori una soglia demografica massima “utile” per la istituzione di nuovi Comuni. Nella scelta della fusione in nuovo Comune intervengono e si combinano infatti varie motivazioni di diversa natura, che non si possono ridurre a uno o più indicatori numerici e che dipendono dalle esigenze del territorio, dalle rispettive posizioni di partenza, e soprattutto dagli obiettivi di sviluppo – e non solo di risparmio – che si intendono perseguire. Né la spesa corrente media per Comuni della stessa dimensione (non derivanti da processi di fusione) è dato totalmente raffrontabile con la spesa corrente che è prevedibile attendersi da un Comune che nasce dalla somma di due o più dotazioni organiche, patrimoniali e finanziarie e che può quindi attendersi risparmi derivanti dall’eliminazione di ridondanze o da economie di scala negli acquisti e nella erogazione dei servizi. Gli studi e le analisi, sia pure autorevoli, sin qui condotti a partire proprio da questi dati possono quindi essere considerati meramente orientativi di un *trend* di andamento della spesa corrente che, certamente, è maggiore ai due poli estremi della dimensione demografica (piccoli Comuni e grandi Comuni) ma che è molto meno prevedibile in termini assoluti nella fascia intermedia di grandezza.

Il dato rilevante da tenere in considerazione, semmai, può essere l’andamento della spesa corrente registrata in media dai Comuni già nati da fusione (sul punto, si rinvia alle rilevazioni effettuate dalla Regione Emilia-Romagna); dato che può essere utilizzato come parametro per una previsione di spesa del nuovo Comune. In ogni caso, va rammentato che obiettivo della fusione non è necessariamente la contrazione della spesa corrente, bensì, semmai, il mantenimento del livello quali/quantitativo di servizi resi ai cittadini, in un quadro di risorse decrescente, e – come già più volte sottolineato – l’ulteriore “sviluppo del territorio”: vale a dire, l’adozione di una prospettiva che non porta necessariamente ad un risparmio, se orientata, per esempio, all’innalzamento e all’incremento dei servizi e/o alla riduzione della pressione fiscale.

In coerenza con questa premessa, del resto, il legislatore statale, mentre ha fissato una soglia minima per la costituzione di nuovi Comuni (sia pure derogabile proprio in caso di fusione) a 10.000 abitanti, non ha fissato alcuna soglia massima dimensionale per la costituzione di nuovi Comuni; ammettendo, peraltro, qualsiasi Comune fuso (senza alcuna distinzione o priorità) ai contributi. E, d’altro canto, il legislatore regionale, se, da un lato, in sede di individuazione dei criteri per i contributi ha indicato (per evidenti ragioni) come “prioritarie” le fusioni coinvolgenti Comuni con meno di 1.000 abitanti, non ha però fissato alcuna soglia massima per l’accesso ai contributi stessi; ed anzi, per quanto concerne i contributi per gli Studi di fattibilità, ha espressamente dato, nel caso di parità in graduatoria di più domande e di insufficienza delle risorse complessive, priorità a quelle presentate dalle aggregazioni coinvolgenti una popolazione più numerosa.

Quale ulteriore elemento di riflessione può aggiungersi che in Emilia-Romagna la dimensione media degli ambiti ottimali individuati dalla Regione per l’esercizio associato di funzioni e servizi comunali è spesso superiore alla dimensione che raggiungerebbe il Comune fuso, e che esistono numerose esperienze associative di taglia medio/grande. L’obiettivo del raggiungimento di una dimensione ottimale significativa – se sinora è stato perseguito soprattutto attraverso la via dell’associazionismo – può dirsi pertanto coerente con l’intera politica regionale di riordino territoriale, come dimostra, del resto, la prefigurazione da parte del legislatore anche di ambiti sovraprovinciali per l’esercizio associato delle funzioni di area vasta (cfr. l.r. 13/2016).

Se si conviene poi che uno degli scopi della fusione è anche creare una comunità che per estensione territoriale, popolazione complessiva e solidità della macchina amministrativa sia in grado di fare sentire la propria voce nelle numerose sedi istituzionali di rappresentanza con cui è chiamata a confrontarsi – a partire dalla Città metropolitana di Bologna, il cui Consiglio comunale è eletto con il sistema del voto ponderato – si può ritenere che in base ai dati emersi dal presente Studio il nuovo Comune fuso potrebbe disporre – per estensione territoriale e demografica, nonché per dotazione personale e strumentale – di una “taglia” adeguata a questo scopo.

2) Un’altra ricorrente richiesta di chiarimento ha riguardato la **certezza delle risorse provenienti da contributi statali e regionali**, la cui quantificazione è stata operata nel presente Studio sulla base della

toscano di Figline e Incisa Valdarno (23.666 abitanti al momento della istituzione) e di Montoro (in Campania), nato dalla fusione di 2 Comuni, per complessivi 20.000 abitanti. Vi è infine il caso dei due Comuni di Rossano e Corigliano Calabro, il cui referendum di fusione si è svolto il 22 ottobre scorso, con esito favorevole. A conclusione del percorso, i due Comuni daranno vita ad un’unica realtà di oltre 80.000 abitanti.

legislazione vigente. La preoccupazione manifestata è che le previsioni di entrata del nuovo Comune siano poi smentite. A tale preoccupazione si è, a volte, aggiunta quella relativa alla corretta utilizzazione dei contributi: il timore è che, in sostanza, il nuovo Comune effettui investimenti tali da generare un aumento di costi, per i quali, poi, venga a mancare la copertura negli anni successivi alla cessazione della contribuzione.

Sul punto, occorre anzitutto sottolineare come la legislazione imponga ai Comuni una programmazione finanziaria pluriennale proprio al fine di assicurare che le decisioni di spesa siano realizzate con la massima attendibilità. Spetterà, quindi, alla nuova Amministrazione effettuare tale programmazione pluriennale tenendo conto che la contribuzione statale e regionale è prevista, al momento, solo per i primi dieci anni dalla istituzione del nuovo Comune¹⁹. La fase di discussione dello Studio di fattibilità, e le ulteriori fasi partecipative, potranno costituire l'occasione per individuare le priorità di sviluppo da "consegnare" alla nuova Amministrazione comunale.

Quanto alla certezza dei contributi statali, non si può che ribadire che a partire dal 2012 lo Stato ha costantemente incrementato il fondo destinato ai contributi di anno in anno, rendendo permanente il meccanismo di alimentazione del fondo stesso; **non vi sono dunque elementi di fatto che, allo stato attuale, possano condurre a ritenere non fondata la previsione di entrata derivante dai contributi statali.**

A ciò si aggiunga un ulteriore elemento: il disegno di legge di bilancio per il 2018, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2017 e bollinato dalla Ragioneria Generale dello Stato il 30 ottobre 2017, contiene una disposizione dedicata agli incentivi alle fusioni (art. 71, comma 13). La norma proposta modifica l'articolo 20, comma 1-bis, del decreto-legge n. 95/2012, incrementando dal 50 al 60 per cento, a decorrere dal 2018, la quota del contributo straordinario commisurato ai trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a favore dei Comuni che danno luogo alla fusione, e aumentando a 3 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018, il contributo massimo ammissibile. Di conseguenza, a partire dal 2018 e per gli anni successivi, il legislatore ha inteso incrementare di ulteriori 10 milioni di euro annui la dotazione finanziaria per l'erogazione dei contributi straordinari, in modo tale da assicurare copertura al previsto innalzamento complessivo dei contributi stessi (art. 71, comma 14 del medesimo ddl).

In caso di definitiva approvazione della citata norma, il nuovo Comune derivante dalla fusione di Castenaso e Granarolo dell'Emilia potrebbe percepire un contributo statale pari a **2.697.821,40 € annui** (60% dei trasferimenti erariali attribuiti nel 2010 come da tabella seguente tratta dal sito della Regione Emilia-Romagna). Il contributo statale complessivo aumenterebbe quindi a 26.978.214 €. Dall'incremento della dotazione finanziaria complessiva a disposizione del fondo statale potrebbe anche derivare un contributo annuo maggiore, nel caso in cui le complessive richieste di contributo determinassero un avanzo annuale, perché questo viene redistribuito tra tutti i richiedenti.

Valori presenti nei siti della Regione e del Ministero dell'Interno utilizzati per il calcolo dei contributi				
Comune	Popolazione residente 1.1.2016	Kmq territorio	Trasferimenti erariali dallo Stato (2010)	Volume spese correnti impegnato (consuntivo 2015)
Castenaso	14.942	35,734	2.752.419,85 €	12.374.681 €
Granarolo dell'Emilia	11.901	34,370	1.743.948,86 €	9.657.376 €
Totale Comuni	2	26.843	70,104	4.496.368,71 €
				22.032.057 €

Quanto ai contributi regionali, essi sono stabiliti direttamente nella legge regionale di fusione, e sono pertanto certi. Dalla legge regionale di fusione scaturisce un obbligo, per la Regione, di garantire, nella propria previsione di spesa annuale e pluriennale, le risorse destinate alla copertura dei contributi già riconosciuti al Comune fuso.

¹⁹ È attualmente allo studio l'ipotesi di estendere a 15 anni la durata dei contributi statali.

3) Sempre in tema di risorse disponibili e di costi preventivabili, è emersa dalla prima fase di confronto la richiesta di maggiore chiarimento in relazione alle **spese derivanti dalla fusione**, per un verso, e, per altro verso, di precisa quantificazione dei **risparmi conseguibili** dalla unificazione.

Quanto al primo punto, è utile sottolineare che la procedura di fusione in sé non comporta oneri finanziari aggiuntivi in capo alla nuova Amministrazione, connessi direttamente agli adempimenti amministrativi. L'attività di adeguamento a livello amministrativo (richiesta di codici identificativi del nuovo ente) e operativo (aggiornamento di anagrafiche e banche dati) sia a livello statale (Prefecture, Ministeri, INPS, INAIL, Agenzia delle entrate, ecc.) sia a livello regionale, affinché dal 1° gennaio successivo sia garantito il regolare avvio istituzionale del nuovo Comune, è effettuata dal Commissario prefettizio e dalla Regione, senza ulteriori oneri. Altro è parlare dei "costi" di transizione, derivanti da tutti i processi di riorganizzazione: che richiedono un forte impegno di tutti gli attori coinvolti, il massimo sforzo organizzativo, l'impegno in formazione e adeguamento tecnologico che però non deve essere percepito solo come "spesa", ma come investimento.

Riguardo alla posizione delle imprese nelle banche dati della Camera di Commercio, è da ricordare che la Camera di Commercio di Bologna si è già impegnata, in passate occasioni, ad effettuare, direttamente e a proprie spese, la volturazione automatica delle posizioni delle imprese, senza alcun onere per le medesime. Si rende in tal caso, infatti, necessario l'inserimento della località (coincidente con l'ex Comune) quale nuovo elemento per individuare gli indirizzi delle ditte. Le ditte potranno peraltro continuare a riferirsi alle preesistenti località anche nelle loro relazioni con i clienti.

Si rammenta infine che l'intero processo amministrativo è supportato dall'*Osservatorio regionale delle fusioni*, istituito ai sensi dell'art. 4, comma 5, della l.r. n. 1 del 2013, con il compito prioritario di esaminare le problematiche di natura tecnico-giuridica, burocratica e amministrativa derivanti dal processo di fusione.

Diverso discorso è quello che riguarda la quantificazione esatta dei risparmi conseguibili dalla unificazione delle strutture e dei servizi, sia strumentali che rivolti ai cittadini. Il presente Studio effettua una stima dei margini di razionalizzazione economico-finanziari derivanti, in particolare, dai minori costi per personale apicale, per personale in uscita, che potrebbe non essere sostituito, e per gli organi politici; nell'analisi dei singoli servizi e settori di intervento, poi, indica e suggerisce strumenti e modalità per conseguire economie di scala. Molte di queste economie passano attraverso la unificazione delle procedure di acquisto di materiali, della gestione dei servizi e delle attività strumentali (manutenzioni, pulizie, utenze, ecc.). Sono tutti passaggi che richiedono tempo – sicuramente tutto il primo mandato della nuova Amministrazione comunale – e molto dipendono anche dalle priorità che la nuova Amministrazione si darà. Perché lo Studio evidenzia anche i benefici che dalla riorganizzazione potrebbero derivare in termini di maggiore efficienza dei servizi resi: benefici quindi che non necessariamente generano risparmi, ma che producono comunque un vantaggio per la cittadinanza.

4) Un'ultima ricorrente richiesta di chiarimento ha riguardato **il rapporto intercorrente tra il progetto di fusione qui considerato e l'appartenenza all'Unione Terre di Pianura**. Si è obiettato che la scelta della aggregazione definitiva potrebbe considerarsi controcorrente rispetto alla scelta, già operata, della collaborazione strutturale in Unione; dall'altro, si è paventato il rischio che la fusione possa generare le stesse difficoltà che, in alcuni casi ed ambiti, sono state percepite dalla popolazione (o da alcuni dipendenti trasferiti all'Unione) in relazione al funzionamento dell'Unione stessa (scarsa conoscenza delle decisioni prese dall'ente, "distanza" dai cittadini, difetti di coordinamento tra le Amministrazioni comunali e l'Unione).

Sul punto non può che rinviersi a quanto già illustrato nell'introduzione al presente Studio, sottolineando, a sostegno dell'assoluta coerenza tra fusione e mantenimento dell'Unione, che:

- in caso di fusione, i cittadini eleggono direttamente i propri rappresentanti; non si pone, quindi, un problema di "distanza" della sede decisionale dai cittadini stessi. Certo, l'aumento dimensionale dell'ente muta la proporzione tra elettori ed eletti. Ma a garantire una rappresentanza anche delle comunità di origine soccorrono appositi strumenti e modelli organizzativi, di cui il Comune fuso potrà, anzi dovrà, dotarsi (si veda oltre);
- il Comune fuso succede a titolo universale in tutte le competenze, funzioni e risorse dei due Comuni preesistenti: non restano, quindi, distinte organizzazioni amministrative, che devono coordinarsi, nell'esercizio delle proprie funzioni, con gli uffici dell'Unione; con la fusione tutti gli uffici sono posti sotto un'unica responsabilità. Il che non toglie che gli uffici possano essere

- collocati in sedi distinte, anzi, debbano essere distribuiti in modo tale da assicurare un adeguato decentramento funzionale e da garantirne la massima fruibilità da parte dei cittadini;
- la fusione può costituire l'occasione per un ripensamento dei conferimenti già effettuati all'Unione, in quanto la nuova dimensione raggiunta dal Comune unico potrebbe creare le condizioni per un'autonoma organizzazione di alcuni servizi o funzioni, soprattutto per quelli che hanno più diretto ed immediato impatto sulla cittadinanza (si pensi, in particolare, alla Polizia locale).

Da ultimo, occorre segnalare come la Regione Emilia-Romagna, con la Deliberazione della Giunta regionale n. 1062 del 17 luglio 2017 (“Modifiche e integrazioni per l'anno 2017 al programma di riordino territoriale 2015-2017”) abbia ribadito l’obiettivo di «facilitare processi di fusione di Comuni interni alle Unioni», adeguando a tale obiettivo le modalità per la presentazione di richieste di contributi da parte delle Unioni.

Sollecitazioni

1) Tra le sollecitazioni emerse da tenere in considerazione nella costruzione della nuova organizzazione comunale, quella più ricorrente è stata di prevedere **adeguate forme di partecipazione e rappresentanza delle comunità di origine**, salvaguardando anche l’adeguata rappresentanza delle frazioni presenti, come già detto, in entrambi i Comuni e collocate, simmetricamente e quasi specularmente, attorno ai due nuclei abitati principali. Il suggerimento è dunque quello di utilizzare la riorganizzazione derivante dal processo di fusione anche come occasione per pensare a nuove modalità di partecipazione e rappresentanza, rispetto a quelle sinora applicate nei due Comuni (consulte frazionali a Granarolo dell’Emilia, consulte settoriali a Castenaso). In linea con tale suggerimento, si possono ideare differenti modelli (v. oltre, lo specifico approfondimento con le proposte), tenendo conto che la legislazione prevede, sul punto, un’ampia autonomia statutaria in capo al nuovo Comune.

Connessa a questa esigenza è quella, più volte emersa, di **salvaguardare l’identità delle comunità originarie**, a partire dalla conservazione dei nomi: la fusione, in sostanza, non deve “cancellare” il passato e la lunga tradizione storica delle due comunità.

Sul punto, è anzitutto possibile conservare per sempre la denominazione degli attuali Comuni quali “località”: questa, anzi, è la soluzione sinora invalsa in gran parte delle precedenti fusioni. Tale soluzione permette anche di conservare inalterata la toponomastica comunale, che nei casi di fusione sin qui realizzati non è stata modificata, ma solo integrata con l’aggiunta della rispettiva “località” (in caso di identità di nomi).

Si è già detto, invece, che la proposta di denominazione del nuovo Comune spetta ai titolari dell’iniziativa di fusione: le deliberazioni dei Consigli comunali dovranno, quindi, necessariamente fornire anche una rosa di nomi che verranno, poi, sottoposti alla scelta definitiva della popolazione interessata, attraverso il referendum. Alcune comunità che hanno completato il percorso di fusione hanno deciso di mantenere nel nome del nuovo Comune unico tutto o parte del nome dei precedenti Comuni²⁰; in altri casi, è stato scelto invece un nuovo nome, utilizzando per lo più comuni elementi geografici²¹. Proprio le sollecitazioni emerse nella prima fase di dibattito pubblico portano a suggerire decisamente di coinvolgere la popolazione sin dall'avvio del percorso di fusione nella scelta del nome, o della rosa di nomi, del nuovo Comune, in modo tale che le denominazioni proposte nelle delibere consigliari vengano formulate avendo già ricevuto un primo avallo da parte delle rispettive comunità, e tengano conto delle citate esigenze identitarie²².

Un’importanza simbolica viene data, da parte dei cittadini, alla scelta della sede fisica nella quale si stabiliranno gli organi politici del nuovo Comune. La sede legale dovrà necessariamente essere una, ma per tener conto di tale sollecitazione si potrebbe prevedere anzitutto che il Consiglio comunale si riunisca, alternativamente, in ciascuna delle due attuali sedi municipali. Più complesso è immaginare una

²⁰ Si vedano i Comuni di Poggio Torriana (nato dalla fusione di Poggio Berni e Torriana), di Polesine Zibello (nato dalla fusione di Polesine Parmense e Zibello), di Monte Scudo-Monte Colombo (nato dall'unione degli omonimi Comuni), di Sissa Trecasali (anche qui somma dei due omonimi Comuni), di Fiscaglia (nato dalla fusione di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia).

²¹ È il caso dei Comuni di Valsamoggia, Alto Reno Terme, Alta Val Tidone, Ventasso (dal nome dell’omonimo Monte).

²² A mero titolo esemplificativo, si potrebbe scegliere un nome-sommatoria (Castenaso-Granarolo), o un nome che riprenda alcuni elementi dei nomi attuali, sia dei Comuni che delle frazioni (Villanuova; Villagrande; Villa del Grano; GranVilla; CastroGranaro; ecc.). Più difficile individuare un elemento geografico comune, che non richiami nomi di altri enti locali della medesima zona geografica.

duplicazione della segreteria del Sindaco, della Giunta e dei servizi di supporto alle commissioni consiliari (fermo restando che il Sindaco potrebbe fissare giorni prestabiliti di presenza nell'altra sede principale del nuovo Comune). A fini di riequilibrio, si potrebbe suggerire di collocare presso una sede Sindaco, Giunta e Commissioni; nell'altra, Vice Sindaco e una parte (una unità) di staff, unitamente alla sede dell'eventuale organo di rappresentanza delle comunità di origine.

2) Strettamente connessa alla sollecitazione precedente è quella relativa alla necessità che la riorganizzazione degli uffici amministrativi non porti ad un allontanamento degli uffici dagli utenti, ma che, al contrario, si colga l'occasione per un **ulteriore decentramento degli stessi**, che tenga conto, anche in tal caso, delle esigenze della popolazione insediata nelle aree più lontane dai due centri abitati principali (cd. frazioni esterne).

Sul punto, occorre rammentare che le Amministrazioni comunali hanno già sperimentato, in questi anni, alcune forme di decentramento a livello frazionale dei servizi; ma certamente la progettazione del nuovo modello organizzativo potrà e dovrà tener conto di questa sollecitazione, distinguendo le funzioni ed attività di cd. *back office* (che potranno continuare ad essere distribuite tra le due principali sedi dei due Comuni) da quelle implicanti un contatto diretto con il pubblico (*front office*), che potranno essere organizzate in modo decentrato, sia attraverso il modello degli sportelli al cittadino, già sperimentato in altre precedenti fusioni, sia attraverso la previsione di sportelli settoriali “itineranti” (quindi aperti alternativamente in più sedi, secondo calendari prestabiliti), sia mediante il potenziamento della funzione di *front office* polifunzionale dell'URP di Granarolo dell'Emilia, sul modello di quello attualmente esistente a Castenaso. Sul punto, si rinvia alle specifiche proposte relative al modello organizzativo degli Sportelli al Cittadino.

Più in generale, se la richiesta dei cittadini è che la fusione non generi un allontanamento dei cittadini dalla sede di fruizione dei servizi, per alcune tipologie di servizio (si pensi ai servizi per l'infanzia o all'accesso ai plessi scolastici) si dovrà programmare nel più breve tempo possibile una revisione dei criteri di accesso che tenga anche conto della residenza e quindi della collocazione geografica dei vari plessi (sistema del cd. “stradario”, già ampiamente in uso dei centri di maggiori dimensioni).

3) A prescindere dal livello di decentramento degli uffici e dei servizi che il nuovo Comune si potrebbe dare, occorrono, secondo le opinioni e le sollecitazioni emerse dal confronto pubblico, **collegamenti adeguati e regolari all'interno del territorio del nuovo Comune**, sia per collegare fra loro i due principali centri abitati, sia per collegare a questi le rispettive frazioni, e **del nuovo Comune rispetto ai Comuni circostanti (in primis, Bologna)**.

Si è già rilevato nell'introduzione del presente Studio come la configurazione territoriale speculare dei due Comuni e la loro modesta estensione portino a stimare un tempo di percorrenza massimo da un lato all'altro del nuovo Comune di 20 minuti (con mezzo privato). Ciò non toglie, naturalmente, che la nuova Amministrazione unica debba farsi carico delle esigenze di mobilità della propria popolazione approntando tutti gli strumenti di mobilità possibili, con le risorse a disposizione.

Il tema implica la necessità di riconfigurare il trasporto pubblico locale, tradizionalmente organizzato secondo un sistema radiale, che connette la periferia al capoluogo, ma che non assicura lo stesso collegamento tra i centri della pianura. Qui occorre distinguere le azioni che rientrano nella responsabilità del livello locale (potenziamento dell'investimento nelle piste ciclabili; nella manutenzione della rete stradale comunale; estensione a tutti gli abitanti della tariffa urbana, già coperta dal Comune di Granarolo dell'Emilia per i propri abitanti, attraverso risorse comunali; ulteriore investimento di risorse comunali per il potenziamento della linea 88 o per la creazione di una nuova linea di autobus) da quelle che rientrano nella programmazione ed organizzazione del trasporto pubblico locale spettante alla Città metropolitana e alla Regione. Sotto questo profilo, è evidente che le due citate Amministrazioni dovranno prendere atto delle esigenze della popolazione, laddove la fusione si traducesse in realtà. Maggiori e più fondate sarebbero, in sostanza, le richieste provenienti da una comunità sola, rafforzata nella sua dimensione territoriale e demografica, che chieda di potenziare i collegamenti con il centro metropolitano, ma anche i collegamenti interni (non trattandosi più di collegamenti tra due differenti Comuni, ma all'interno di un medesimo Comune). Si può affermare, in sintesi, che la fusione può certamente costituire una opportunità in più (sia per la disponibilità di nuove risorse, sia in termini di nuove relazioni tra il comune e gli altri livelli di governo) per potenziare i collegamenti.

4) Una sollecitazione infine emersa dagli incontri pubblici è quella di evitare il più possibile che la fusione si traduca in aumenti ingiustificati dei cd. "costi della politica", ovvero delle spese sostenute dall'Amministrazione comunale per indennità, gettoni e rimborsi dei componenti degli organi politici comunali.

Si è già detto nel corso dello Studio che il Comune fuso, in caso di avvio nel 2019, partirebbe con un numero di amministratori pari alla metà di quelli attuali (derivanti dalla somma dei 2 Comuni). Di conseguenza si è stimata una riduzione di spesa del 50% delle spese attualmente sostenute in tale ambito dai due Comuni.

A tali elementi oggettivi, già rappresentati, si possono aggiungere le seguenti precisazioni:

- il *trend* di crescita della popolazione nella somma dei due Comuni, calcolato sulla base dell'ultimo setteennio (1° gennaio 2010-1° gennaio 2017), porta a ritenere che nel 2019 la soglia dei 30.000 abitanti non sarà raggiunta [elaborazione dati ISTAT]²³;

- ipotizzando che i mandati elettorali giungano a naturale scadenza, la successiva occasione nella quale i componenti del Consiglio potrebbero passare da 16 (Comuni tra i 10.001 e i 30.000 abitanti) a 24 (Comuni tra i 30.001 e i 100.000 abitanti), con corrispondente aumento a 7 del numero massimo degli assessori, si avrebbe nel 2024;

- il medesimo *trend* di crescita sopra indicato, calcolato sempre su base storica, porta a stimare che neppure nel 2024 tale soglia sarà raggiunta, sia pure con un breve scarto (la proiezione porta ad una popolazione complessiva stimata di 29.796 abitanti).

Ai fini del computo degli importi delle indennità di funzione degli organi politici e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, in ogni caso, viene considerata la popolazione residente registrata dall'Istat «alla fine del penultimo anno precedente» (art. 156, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000; Sezione Autonomie della Corte dei Conti, delib. n. 7/SEZAUT/2010). Al di sopra di 30.000 abitanti, la normativa prevede effettivamente importi massimi leggermente maggiori per l'indennità mensile di funzione del Sindaco e per i gettoni di presenza dei consiglieri comunali; insieme all'indennità del Sindaco varierebbero le indennità per il Vice Sindaco, per gli assessori e per il presidente del Consiglio comunale, in quanto percentuali della prima. Si tratta però, appunto, di **misure massime** (cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. Controllo Toscana, deliberazioni nn. 32/2012, 204/2012, 246/2012, 250/2012): già nei programmi elettorali, gli amministratori del nuovo Comune potrebbero assumere l'impegno politico, nei confronti dei propri cittadini, di mantenere gli importi invariati rispetto al precedente scaglione. Ciò che è stato fatto, peraltro, dalle attuali amministrazioni, che hanno conservato, quanto meno per i Sindaci, gli importi previsti per lo scaglione 5.001-10.000 abitanti, nonostante la popolazione residente abbia superato le 10.000 unità sin dagli anni '90 a Castenaso e dal 31 dicembre 2008 a Granarolo.

Proposte per la costruzione di un'ipotesi di sviluppo del territorio

La prima fase di confronto pubblico sulla proposta di fusione ha permesso alle Amministrazioni attualmente in carica di formulare una serie di primissime proposte programmatiche, che hanno trovato un favorevole riscontro da parte della cittadinanza.

Tra queste si segnalano, in particolare, in ordine decrescente di priorità:

- l'armonizzazione del trattamento fiscale delle due comunità, mediante eliminazione delle principali differenze esistenti (aliquote Irpef, diverso trattamento fiscale dei passi carrai) e, più in generale, programmazione in tempi brevi **dell'armonizzazione alla soglia più favorevole attualmente**

²³ Si segnala, peraltro, che, ai sensi dell'art. 3 del d.l. 179/2012, convertito con modificazioni in legge 221/2012, e del DPCM 12 maggio 2016, a partire dal 2018 l'Istat effettuerà il c.d. censimento permanente, che prevede l'aggiornamento della popolazione legale anno per anno (cfr. art. 29 del disegno di legge di bilancio 2018).

praticata, per ciascun tributo/tariffa (a prescindere, quindi, dalle già richiamate opportunità offerte dal quadro normativo di mantenere tariffe e tributi differenziati per un periodo transitorio di almeno 5 anni);

- il potenziamento della sicurezza mediante l'investimento in nuovi impianti di videosorveglianza, senza escludere anche il potenziamento del numero complessivo di addetti della polizia municipale;
- il potenziamento dell'assistenza agli anziani, unitamente a nuove politiche di incentivazione dei centri residenziali e semiresidenziali;
- il potenziamento della manutenzione del parco stradale, delle aree pubbliche, del verde pubblico, degli edifici pubblici (anche mediante l'ulteriore investimento nel loro efficientamento energetico nonché nel recupero di edifici pubblici dismessi, da mettere a disposizione della comunità);
- il potenziamento e l'adeguamento degli impianti sportivi;
- il rafforzamento del controllo del territorio a tutela dell'ambiente, creando unità appositamente dedicate;
- la costituzione di appositi sportelli di supporto alle imprese, anche per favorire i nuovi insediamenti nelle due aree industriali presenti, favorendone la riconversione; la riduzione dei tempi di formazione delle autorizzazioni mediante procedura di silenzio-assenso;
- il completamento del polo scolastico, già programmato sul territorio di Castenaso.

Si tratta, come è evidente, di indicazioni di priorità che è importante vengano poste in discussione sin dalla fase di primo avvio del percorso, in modo da creare una base progettuale il più possibile condivisa da consegnare ai futuri amministratori.

Le forme di partecipazione e rappresentanza delle comunità di origine

Premessa

Si è detto, nella parte introduttiva, che il legislatore statale impone al nuovo Comune la previsione di «adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi a favore delle comunità dei Comuni oggetto della fusione» (art. 15, comma 2 TUEL); si è detto, altresì, che tali forme di partecipazione e di decentramento possono risolversi nell'istituzione di Municipi (art. 16 TUEL) ovvero in non meglio preciseate «forme particolari di collegamento» (art. 1, comma 116, legge 56/2014).

Occorre ora interrogarsi su quale sia la modalità di collegamento più idonea tra i territori preesistenti e il nuovo Comune per il caso concreto di Granarolo dell'Emilia e Castenaso: ci si soffermerà, qui di seguito, esclusivamente sulle forme di partecipazione, poiché delle forme di decentramento dei servizi si occupa altra sezione del presente Studio.

Pare opportuno iniziare con un'analisi della situazione attuale dei due Comuni, nei quali insistono diverse frazioni e che, quindi, già conoscono una disciplina per il coinvolgimento delle comunità periferiche. In seguito, si procederà all'esame degli Statuti e dei regolamenti dei Comuni fusi nella Regione Emilia-Romagna, nonché di due nuovi Comuni italiani situati fuori Regione ma simili, per numero di abitanti e morfologia, al Comune che risulterebbe dalla fusione di Castenaso e Granarolo dell'Emilia, per poi, da ultimo, tentare di disegnare il modello che, alla luce dei dati raccolti, si presenterà «migliore» (più efficace ed efficiente) per l'ipotesi oggetto di questo Studio.

La partecipazione nei Comuni di Castenaso e di Granarolo dell'Emilia: situazione attuale

Castenaso

Nello Statuto del Comune di Castenaso si ritrova un Titolo (il V) appositamente dedicato agli «Istituti di partecipazione». Il primo articolo di tale Titolo, l'art. 29, contiene alcune importanti disposizioni di principio, in base alle quali «Il Comune riconosce, garantisce e valorizza le attività poste in essere sul territorio da parte degli organismi di partecipazione popolare e di tutti i cittadini, anche nelle formazioni sociali in cui si esprimono, con particolare riferimento alla famiglia ed alle libere forme associative, coinvolgendoli attivamente nei processi di programmazione e progettazione di tutte le politiche a loro rivolte». Ancora, «Ai cittadini è assicurato il diritto a partecipare alla formazione delle scelte politico-amministrative del Comune, secondo i principi e le forme stabilite nel presente Statuto» (corsivi aggiunti).

Gli articoli successivi concernono l'associazionismo (artt. 30-31), le consultazioni della popolazione (art. 32) e i referendum (art. 36), le petizioni (art. 34), le proposte (art. 35), l'accesso agli atti e la tutela della riservatezza (artt. 37-38) e l'intervento nel procedimento amministrativo (art. 39; l'art. 40, disciplinando il Difensore civico, deve ritenersi abrogato in base alla legge n. 191/2009). Vi è, poi – ed è la norma più rilevante in questa sede –, l'art. 32, che assegna al Comune la facoltà di istituire «organismi permanenti» per materie o attività specifiche oppure su base territoriale (cd. «consulte territoriali»). «Gli organismi di partecipazione per materie o attività specifiche possono essere istituiti mediante adozione da parte del Consiglio comunale di apposite deliberazioni che ne stabiliscano composizione, compiti e durata» (comma 2); «Le consulte territoriali possono essere istituite mediante adozione di un apposito regolamento che ne disciplina altresì composizione, compiti e durata» (comma 3). Tuttavia, mentre risultano istituiti tre organismi del primo tipo, segnatamente la Consulta Comunale Sportiva (delib. n. 3/2008), la Consulta Comunale delle Associazioni e del Volontariato (delib. n. 53/2006) e la Consulta Comunale per le Attività Produttive (delib. n. 81/2001), organismi del secondo tipo non hanno mai visto la luce. A Castenaso, dunque, non esistono consulte territoriali o altri organi diversamente denominati che comunque garantiscano un collegamento stabile con i cittadini più distanti dal capoluogo.

Granarolo dell'Emilia

Nel Comune di Granarolo, è il Titolo II dello Statuto a dedicarsi degli «Istituti di partecipazione» (comprensivi di consultazioni, petizioni, proposte, referendum ecc., visti prima), ma più pregnante, ai nostri fini, è il Titolo IV (artt. 40 e 41), rivolto al «Decentramento». L'art. 40 dello Statuto stabilisce, infatti, che il Comune promuova «nelle frazioni forme di consultazione popolare, specie tramite assemblee, su temi di interesse generale» e che nelle frazioni possano essere «istituiti consulte e comitati al fine di favorire la partecipazione dei cittadini e lo sviluppo di forme di autogestione nei servizi pubblici» (corsivi aggiunti), demandando ad un regolamento la fissazione delle relative modalità. L'art. 41, invece, prevede che nelle frazioni possa essere «localizzato lo svolgimento di servizi comunali di largo utilizzo».

Ebbene, le consulte frazionali, avviate nel 2006, trovano attualmente la propria disciplina nel «Regolamento per l'istituzione ed il funzionamento delle Consulte frazionali», adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 62 del 30 settembre 2014, regolamento sul quale giova ora appuntare l'attenzione. Come esplicitato al comma 2 dell'art. 1 di tale regolamento, «L'istituzione delle consulte si prefigge lo scopo di valorizzare il ruolo delle frazioni nel contesto socio-politico del Comune, favorire la partecipazione dei residenti nelle frazioni all'attività amministrativa del Comune e più in generale avvicinarli alle istituzioni»; sicché ogni frazione geografica del Comune di Granarolo dell'Emilia (Granarolo capoluogo, Cadriano, Lovoleto, Quarto Inferiore, Viadagola) viene dotata di una consulte, intesa come vero e proprio organo collegiale di partecipazione. La dimensione delle consulte è determinata direttamente dal regolamento, che distingue una componente elettiva, nominata dal Sindaco sulla base di una preventiva consultazione popolare, da una componente «cooptata», soltanto eventuale. I membri cooptati dovrebbero rappresentare gli interessi di specifici settori della popolazione, che attraverso le consultazioni rischiano di non emergere; il regolamento si preoccupa infatti di individuare (art. 3, comma 2):

- un rappresentante dei residenti extracomunitari scelto mediante apposita assemblea dei residenti extracomunitari;
- un rappresentante della Parrocchia;
- un rappresentante degli operatori locali nominato dalle associazioni di categoria;

- un rappresentante del centro sociale, se esiste;
- un rappresentante delle locali associazioni di volontariato sociale, culturali e sportive;
- un rappresentante sindacale dei lavoratori che operano nelle aziende della frazione.

Possono proporsi a membri della consulta tutti i residenti nella rispettiva frazione di età pari o superiore a 16 anni che non rivestano la carica di consigliere, Sindaco, assessore o Segretario del Comune di Granarolo e che non lavorino alle dipendenze dell'ente stesso (art. 6 e art. 3, comma 3). Il Sindaco indice la consultazione dei residenti delle frazioni con 16 anni o più, previa delibera di indirizzi della Giunta comunale, atta a stabilirne le concrete modalità di svolgimento (art. 5); egli nomina in seguito i componenti, alla luce – come accennato – delle risultanze delle votazioni e aggiungendo a tali membri eletti gli eventuali membri cooptati, indicati pur sempre dai residenti (art. 7, comma 1).

Quanto alle attribuzioni, l'art. 8 afferma anzitutto che «La consulta esprime pareri e/o formula proposte di propria iniziativa o su richiesta dei cittadini della frazione o dell'Amministrazione comunale su questioni d'interesse della frazione e/o del Comune». I pareri e le proposte esplicano una mera funzione consultiva, non risultando in nessun caso vincolanti. Il comma 2, secondo periodo, identifica invece quella che sembra essere l'unica ipotesi di parere obbligatorio (pur sempre non vincolante): «Qualora un progetto presentato dall'Amministrazione, avuto il parere della consulta, dovesse, in corso di definizione, subire variazioni sostanziali rispetto a quello originale, lo stesso dovrà essere nuovamente sottoposto al parere della consulta». Ancora, la consulta è qualificata come organo privilegiato per la presentazione di progetti volti alla valorizzazione di aree urbane ed extraurbane (art. 8, comma 3).

A fianco della consulta, inoltre, il regolamento disciplina la “assemblea dei cittadini della frazione”, «una pubblica riunione promossa dall'Amministrazione comunale o dalla consulta alla quale possono partecipare, con diritto di parola, tutti i residenti della frazione, di età non inferiore ai 16 anni, per la discussione di questioni inerenti alla frazione stessa o l'intero comune» (definizione recata all'art. 2). Tale assemblea è convocata almeno una volta all'anno dal Presidente della consulta «per riferire sull'attività svolta e acquisire pareri o suggerimenti su iniziative da promuovere a beneficio della comunità» (art. 12, comma 2), ma può essere convocata dallo stesso Presidente anche quando lo richieda il Sindaco, un Assessore, cinque consiglieri comunali o un numero prefissato di residenti, nonché dal Sindaco ogniqualvolta ne ravvisi l'opportunità, per discutere questioni inerenti la frazione (art. 12, commi 3 e 5).

Almeno una volta all'anno, infine, il Presidente del Consiglio comunale convoca un'adunanza aperta del Consiglio comunale medesimo, «alla quale saranno invitati a partecipare con diritto di parola i componenti di tutte le consulte frazionali istituite nel territorio» (art. 13, comma 1).

Le ultime consultazioni per il rinnovo delle consulte di frazione si sono svolte il 1° marzo 2015: hanno preso parte al voto soltanto 535 cittadini e, all'esito, sono state nominate le nuove consulte di Lovoleto e Viadagola. Quarto Inferiore era stata esclusa in partenza, non avendo ottenuto il numero minimo di candidati per la formazione della lista, mentre Granarolo non ha raggiunto il quorum necessario alla votazione (10% dei votanti).

Il sistema appena descritto presenta profili di sicuro interesse, che potrebbero essere implementati nella nuova realtà sorta dalla fusione tra Castenaso e Granarolo. In ogni caso, andrebbe potenziato il versante della comunicazione, per rendere nota a tutti l'esistenza di un organismo di snodo tra il centro e la periferia e consentire che di esso sia fatto l'uso più ampio possibile. Non da ultimo, l'attività delle consulte e delle assemblee dovrebbe essere documentata e resa conoscibile ai consociati, attraverso, ad esempio, la pubblicazione sul sito istituzionale (o su altra pagina web all'uopo creata) dei verbali delle sedute.

Forme di partecipazione nei Comuni fusi della Regione Emilia-Romagna

Si può a questo punto procedere alla disamina degli atti normativi dei Comuni nati da fusione, dal 2014 al 1° gennaio 2017, sul territorio dell'Emilia-Romagna, per i quali sono pubblicati online i relativi Statuti e regolamenti (va escluso, dunque, il Comune di Alta Val Tidone, che sarà istituito a partire dal 1° gennaio 2018). Il criterio di prossimità geografica consente di studiare un campione comunque significativo di

Comuni fusi, per l'esattezza 9 su 60. Di seguito una tabella riportante i nomi dei Comuni preesistenti con l'indicazione della rispettiva dimensione demografica, la popolazione totale e la data di istituzione del Comune nuovo:

Comune	Comuni preesistenti	Popolazione totale	Data di istituzione
Valsamoggia (BO)	- Bazzano (6.963 ab.) - Castello di Serravalle (4.962 ab.) - Crespellano (10.163 ab.) - Monteveglio (5.334 ab.) - Savigno (2.727 ab.)	30.149 ab.	1° gennaio 2014
Fiscaglia (FE)	- Massa Fiscaglia (3.572 ab.) - Migliarino (3.621 ab.) - Migliaro (2.216 ab.)	9.409 ab.	1° gennaio 2014
Sissa Trecasali (PR)	- Sissa (4.201 ab.) - Trecasali (3.741 ab.)	7.942 ab.	1° gennaio 2014
Poggio Torriana (RN)	- Poggio Berni (3.493 ab.) - Torriana (1.629 ab.)	5.122 ab.	1° gennaio 2014
Alto Reno Terme (BO)	- Granaglione (2.196 ab.) - Porretta Terme (4.764 ab.)	6.960 ab.	1° gennaio 2016
Polesine Zibello (PR)	- Polesine Parmense (1.414 ab.) - Zibello (1.818 ab.)	3.232 ab.	1° gennaio 2016
Ventasso (RE)	- Busana (1.274 ab.) - Collagna (942 ab.) - Ligonchio (819 ab.) - Ramiseto (1.260 ab.)	4.295 ab.	1° gennaio 2016
Montescudo – Monte Colombo (RN)	- Monte Colombo (3.457 ab.) - Montescudo (3.322 ab.)	6.779 ab.	1° gennaio 2016
Terre del Reno (FE)	- Mirabello (3.305 ab.) - Sant'Agostino (6.944 ab.)	10.249 ab.	1° gennaio 2017

Obiettivo dell'approfondimento – si ribadisce – è la verifica delle forme “organizzate” (non estemporanee o demandate all'autonomia dei singoli) di collegamento tra il nuovo centro e le preesistenti entità comunali e subcomunali, approntate nei suddetti Comuni fusi. Si prenderanno schematicamente in considerazione, con l'ausilio di un'altra tabella, i seguenti aspetti: denominazione dell'organo di partecipazione; composizione; modalità di convocazione; competenze e raccordi con gli organi di governo del Comune e con le altre strutture di collegamento.

Comune	Forma di collegamento a fini partecipativi	Composizione	Modalità di convocazione	Competenze Raccordi strutturali
Valsamoggia (BO)	Municipi (art. 32 ss. Statuto, delib. n. 20/2014)	10 persone elette a suffragio diretto insieme al Consiglio comunale	Consiglio di Municipio convocato dal Presidente o da chi	• Iniziativa, proposta e vigilanza sulle attività comunali di interesse del Municipio.

Comune	Forma di collegamento a fini partecipativi	Composizione	Modalità di convocazione	Competenze Raccordi strutturali
			ne fa le veci e quando lo richieda 1/5 dei consiglieri di Municipio arrotondato per eccesso	<ul style="list-style-type: none"> Pareri preventivi obbligatori per taluni atti. <p>Conferenza delle Municipalità, composta da tutti i Presidenti dei Consigli di Municipio, la cui convocazione può essere chiesta anche da Sindaco, uno o più assessori e Giunta</p>
Fiscaglia (FE)	Nessuna. Sono istituiti sportelli polifunzionali presso i territori dei preesistenti Comuni, ma solo per l'erogazione di servizi di prossimità al cittadino; è stabilito poi che la Giunta e il Consiglio possono decidere di tenere le proprie riunioni presso la sede degli ex Municipi (art. 2 Statuto)	---	---	---
Sissa Trecasali (PR)	Consulte frazionali (art. 59 Statuto), la cui istituzione è demandata al Consiglio comunale: ad oggi NON risultano istituite	---	---	Pareri e proposte agli organi comunali «in merito all'attività amministrativa, sia per ciò che concerne la singola frazione che per l'intero capoluogo»
Poggio Torriana (RN)	Municipi (artt. 3 e 28 ss. Statuto e delib. del 19 gennaio 2015, non cliccabile dal sito istituzionale del Comune ma reperita sul sito della Regione, sezione Autonomie). I Municipi NON risultano comunque istituiti	Cittadini residenti sul territorio del Municipio, eletti dal Consiglio comunale, a scrutinio segreto, nella prima seduta utile del Consiglio dopo l'elezione e l'insediamento dello stesso, a maggioranza qualificata dei 2/3	---	<p>Partecipazione alle scelte di politica amministrativa del Comune limitatamente a ciò che riguarda il proprio territorio e la popolazione ivi residente:</p> <ul style="list-style-type: none"> pareri sui documenti programmati più rilevanti; partecipazione, senza

²⁴ Precisamente per: «a) l'approvazione del Bilancio di previsione, secondo le modalità previste dal Regolamento comunale di contabilità; b) gli atti di programmazione comunale sottoposti all'approvazione del Consiglio; c) l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi e loro relative varianti di particolare interesse per il Municipio all'avvio degli *iter* di acquisizione dei pareri previsti per legge o regolamento; d) i progetti preliminari e gli studi di fattibilità dei lavori pubblici di interesse dei Municipi di cui al d.lgs. n. 163/2006 e ss. modificazioni; e) i criteri di accesso ai servizi educativi/scolastici e di assistenza sociale; f) l'approvazione dei Regolamenti comunali di particolare interesse per i Municipi».

Comune	Forma di collegamento a fini partecipativi	Composizione	Modalità di convocazione	Competenze Raccordi strutturali
				diritto di voto, ma con diritto di parola e di verbalizzazione, alle sedute del Consiglio comunale e delle commissioni consiliari in cui si discute di atti concernenti la località; • facoltà di formulare interrogazioni, mozioni, istanze, proposte-petizioni su questioni d'interesse del Municipio
Alto Reno Terme (BO)	<u>Municipio a Granaglione + Consulte territoriali</u> nelle frazioni di Castelluccio, Capugnano, Corvella e Porretta Centro (art. 34 ss. Statuto - regolamento non ancora adottato) <u>Delega al decentramento in capo a un assessore</u>	Cittadini residenti nel Comune e dimoranti nel territorio dell'organismo, eletti dal Consiglio comunale garantendo la rappresentanza proporzionale di tutti i gruppi consiliari o comunque della minoranza consiliare. La funzione di Presidente è esercitata, senza diritto di voto, dall'assessore delegato al decentramento	Convocati dal Presidente	Partecipazione alle scelte di politica amministrativa del Comune limitatamente a ciò che riguarda il proprio territorio e la popolazione ivi residente: pareri obbligatori sui documenti programmati più rilevanti. Ove il parere obbligatorio non sia reso entro 5 giorni o in termine più breve, si può prescindere da esso
Polesine Zibello (PR)	Introvabile in rete lo Statuto del Comune	---	---	---
Ventasso (RE)	<u>Municipi</u> (art. 30 ss. Statuto e delib. n. 34/2016)	5 persone elette a suffragio universale diretto insieme al Consiglio comunale. I candidati al Consiglio di Municipio devono avere i requisiti di candidabilità dei consiglieri comunali	Consiglio di Municipio convocato dal Presidente o da chi ne fa le veci e quando lo richieda la maggioranza dei consiglieri di Municipio	• Funzioni di iniziativa, di proposta e di vigilanza sulle attività comunali di interesse del Municipio. • Facoltà di rivolgere ai competenti organi del Comune richieste, interrogazioni e proposte di deliberazioni, in ordine ai servizi comunali di interesse del Municipio e a speciali situazioni sociali o economiche della popolazione del Municipio. • Proposte per la formazione degli atti di programmazione comunale e parere sui

Comune	Forma di collegamento a fini partecipativi	Composizione	Modalità di convocazione	Competenze Raccordi strutturali
				<p>conseguenti atti sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pareri obbligatori in ipotesi predefinite. <p>Nel caso in cui vi fossero singoli argomenti che insistono su due o più territori municipali, i Consigli di Municipio coinvolti e interessati possono riunirsi in seduta congiunta per formulare proposte di deliberazione congiunta su tali argomenti.</p> <p>I Presidenti di Municipio partecipano alle sedute della Giunta senza diritto di voto per incoraggiare il confronto e favorire scelte unitarie fra le varie comunità</p>
Montescudo - Monte Colombo (RN)	<u>Municipi</u> (art. 29 ss. Statuto)	5 consiglieri al massimo, «al fine di garantire la massima rappresentanza delle frazioni del territorio», nominati dal Consiglio comunale residenti nel Comune e dimoranti nel territorio dell'organismo. La funzione di Presidente-coordinatore del Municipio è esercitata, senza diritto di voto, dall'assessore delegato	Convocati dal Presidente	Partecipazione alle scelte di politica amministrativa del Comune limitatamente a ciò che riguarda il proprio territorio e la popolazione ivi residente: pareri obbligatori sui documenti programmati più rilevanti. Ove il parere obbligatorio non sia reso entro 5 giorni o in termine più breve, si può prescindere da esso
Terre del Reno (FE)	<u>Statuto del Comune non ancora approvato</u>	---	---	---

Come si può vedere, la modalità più frequentemente prescelta consiste nel Municipio, composto da un Consiglio e da un Presidente (talvolta eletto in seno allo stesso Consiglio, talaltra coincidente con un assessore all'uopo designato), pensato per portare all'attenzione degli organi di governo del Comune le istanze provenienti dalla popolazione dei territori che formavano i Comuni fusi.

Alcuni Comuni neoistituiti hanno optato per l'elezione diretta dei consiglieri di Municipio, altri per la nomina da parte del Consiglio comunale; alcuni prevedono specificamente che siano eleggibili i soli residenti entro i confini del Municipio, altri tacciono sul punto. Sempre, però, si conferisce al Municipio il potere di emettere pareri obbligatori (mai vincolanti), su documenti di volta in volta definiti; sempre gli si attribuisce il potere di impulso nei confronti del Consiglio comunale e, sempre, è stabilito che i consiglieri di Municipio svolgano il proprio compito a titolo gratuito. Interessante la previsione, in qualche caso, dell'assessore con delega al decentramento.

I Comuni di Montoro (AV) e di Figline e Incisa Valdarno (FI)

Restano da osservare le soluzioni operative adottate nei due Comuni fusi di Montoro (AV) e di Figline e Incisa Valdarno (FI), i quali, soprattutto per numero di abitanti, si prestano ad essere accostati al Comune che sorgerebbe dalla fusione di Castenaso e Granarolo dell'Emilia:

Comune nuovo	Comuni preesistenti	Popolazione totale	Data di istituzione
Montoro (AV)	- Montoro Inferiore (10.573 ab.) - Montoro Superiore (8.963 ab.)	19.536 ab.	3 dicembre 2013
Figline e Incisa Valdarno (FI)	- Figline (17.136 ab.) - Incisa Val d'Arno (6.530 ab.)	23.666 ab.	1° gennaio 2014

Montoro

Iniziando con il Comune di Montoro, in Provincia di Avellino, va precisato in prima battuta che esso è composto di 15 frazioni; benché il Comune, naturalmente, abbia sede in un unico luogo (nella frazione di Piano), si è scelto di individuare un altro presidio municipale (nella frazione di Torchiali), definito testualmente come «luogo di decentramento delle funzioni tecnico-amministrative e gestionali» (art. 2, comma 2, Statuto). Nella sede principale come in quella secondaria è previsto un responsabile gestionale «con funzioni di coordinamento» e al Sindaco è riconosciuta la possibilità di delegare un consigliere comunale affinché «correli e coordini le diverse esigenze delle realtà frazionali» (art. 22, commi 1 e 2, Statuto). Lo Statuto, inoltre, prevede la creazione di “Consulte”, le quali «svolgono un ruolo di raccordo sulle materie di competenza, relazionandosi agli organi di governo del Comune nei modi stabiliti dal regolamento» (art. 22, comma 3, Statuto).

Con deliberazione n. 50 del 28 settembre 2015 è stato quindi approvato il Regolamento comunale per le Consulte, che istituisce 5 Consulte tematiche:

- ambiente;
- agricoltura;
- commercio, artigianato, industria;
- terzo settore;
- scuola.

Sono nominabili membri delle Consulte i cittadini elettori della Città di Montoro e i cittadini italiani o di altri Stati che abbiano compiuto i 18 anni che, pur non risiedendo nel Comune, hanno rapporti da almeno un anno con il territorio comunale per ragioni di lavoro, studio o domicilio. Non possono invece far parte delle Consulte i Consiglieri comunali, i Consiglieri provinciali e regionali, gli Assessori comunali, i dipendenti comunali né tutti coloro che non hanno i requisiti per l'elezione a Consigliere comunale. I componenti,

rappresentanti dei cittadini e delle associazioni, sono nominati dal Consiglio comunale tra coloro che hanno fatto pervenire la propria candidatura.

Insieme alle Consulte tematiche, lo stesso regolamento istituisce la “Consulta territoriale”, «composta da soggetti residenti che si candidano al fine di rappresentare la popolazione residente nella loro stessa area territoriale» (art. 5). Anch’essa viene nominata dal Consiglio comunale.

L’Assemblea è il massimo organo decisionale della Consulta (di ogni tipo di Consulta) ed elegge al proprio interno il Presidente, il Vice Presidente e il Segretario; è convocata dal Presidente almeno una volta all’anno, anche a seguito della richiesta scritta di almeno due componenti, o del Sindaco nel caso in cui vi sia necessità di un parere. Tra i principali compiti delle Consulte, infatti, vi è l’espressione di pareri, sebbene non siano chiari i casi in cui tali pareri debbano essere resi né sia esplicitato il valore ad essi attribuito. Il Regolamento, sul punto, si limita a prevedere che «Le Consulte vengono, di norma, preventivamente interpellate dall’Amministrazione comunale, mediante la richiesta di espressione di pareri quando si tratti di compiere scelte rilevanti relative al territorio, alla collettività, alle specifiche tematiche di cui si occupano le associazioni rappresentate e, comunque, su tutte le materie ritenute opportune» (art. 12, comma 2).

Alle Consulte, infine, sono riconosciute «funzioni di iniziativa, consultive, di coordinamento e di vigilanza con facoltà di formare e presentare istanze, petizioni e proposte, da sottoporre all’Amministrazione comunale, atte a tutelare gli interessi collettivi della Comunità residente nelle aree territoriali e gli interessi particolari di ciascuna area tematica» (art. 12, comma 1).

Figline e Incisa Valdarno

Anche lo Statuto del Comune di Figline e Incisa Valdarno ammette l’istituzione di Consulte tematiche (Consulta dei Giovani e Consulta della Comunità straniera), mentre istituisce direttamente la “Consulta delle Frazioni”, della quale fanno parte tre rappresentanti per ognuna delle 9 frazioni, eletti secondo le modalità precise da un successivo regolamento (art. 53 Statuto), regolamento che, tuttavia, non risulta emanato. Ad ogni modo, emerge già dallo Statuto la volontà del Comune di raccogliere le istanze provenienti dalle diverse aree del territorio in capo ad un unico organismo, il quale si porrà come interlocutore di riferimento nel dialogo con il Comune medesimo.

Le possibili forme di collegamento tra il Nuovo Comune e le comunità di origine nel caso specifico di Castenaso e Granarolo dell’Emilia

Alla luce dell’analisi sinora offerta e tenuto conto delle peculiarità dei due Comuni oggetto di analisi, le forme di collegamento con le comunità di origine cui il Nuovo Comune potrebbe dar vita possono essere ricondotte essenzialmente a due modelli: il “modello diffuso” e il “modello integrato”. Si rammenta, infatti, che il Nuovo Comune dispone della più ampia autonomia normativa e organizzativa sia nell’*an* che nel *quid* e nel *quomodo* a proposito della previsione, nel proprio Statuto, delle diverse articolazioni inframunicipali e della relativa disciplina tramite apposito Regolamento.

Il modello diffuso: I Municipi o Consulte di frazione

Il primo modello, com’è evidente, prevede l’istituzione di Municipi o Consulte frazionali nei territori corrispondenti alle comunità di partenza, tra le quali, nel caso di Granarolo dell’Emilia e Castenaso, andrebbero annoverate sicuramente anche le attuali frazioni²⁵.

Ove si optasse per l’implementazione di questo modello, andrebbe tenuto a mente che il Comune di Granarolo gode già di una certa esperienza amministrativa ed istituzionale in tema di Consulte territoriali. Una prima soluzione, pertanto, almeno nella prima fase di creazione del Nuovo Comune, potrebbe

²⁵ Le quali, chiaramente, andrebbero riconosciute anche nello Statuto del Nuovo Comune, mantenendo le stesse denominazioni.

consistere nell'estendere questa modalità organizzativa di collegamento anche nel territorio dell'attuale Comune di Castenaso.

In tal caso, la soluzione già prevista dei “componenti cooptati” (v. art. 3, comma 2 del Regolamento) potrebbe consentire di valorizzare ugualmente la partecipazione delle associazioni e, più in generale, degli *stakeholders* della realtà castenase, abituati ad essere coinvolti, ad oggi, tramite le due Consulte comunali esistenti (Consulta Comunale Sportiva e Consulta Comunale delle Associazioni e del Volontariato).

Più in concreto, quindi, ed almeno nella prima fase di avvio, il nuovo Consiglio comunale potrebbe fare proprio, con le opportune modifiche, la disciplina del Regolamento del Comune di Granarolo dell'Emilia prima vista, prevedendo, alle condizioni ivi stabilite, l'istituzione di apposite Consulte di frazione (o Municipi) presso Marano, Fiesso, Villanova, Madonna, oltre che a Cadriano, Lovoleto, Quarto Inferiore e Viadagola. Ad esse, beninteso, dovrebbero aggiungersi anche una Consulta rappresentativa della realtà territoriale di Castenaso ed una per quella di Granarolo. Sembra infatti importante preservare e salvaguardare la specificità e la peculiarità di tutti i territori; risultando, dunque, sconsigliabile selezionare, tra di esse, alcune frazioni soltanto presso cui istituire le Consulte (o Municipi). Appare in ogni caso ragguardevole la previsione di cui all'art. 6, comma 2 del Regolamento di Granarolo, che nel prevedere, a proposito della consultazione per l'elezione dei componenti delle Consulte, un numero minimo di candidature per ciascuna frazione, si risolve in una forma di responsabilizzazione dei cittadini alla vita politica ed istituzionale della comunità.

Il modello integrato: “L'Assemblea territoriale”

In alternativa al modello diffuso si potrebbe optare anche per la costituzione di un unico organo di rappresentanza dei territori e delle attuali frazioni (di seguito, per distinguerlo dalle precedenti denominazioni, “Assemblea territoriale”²⁶).

A ben vedere, la precedente analisi comparata ha messo in luce come, attualmente, il modello integrato sia stato previsto nei Comuni di Montoro e di Figline e Incisa Valdarno; Comuni, invero, assai prossimi per estensione, popolazione e numero di frazioni a quello che potrebbe derivare dall'aggregazione dei due Comuni oggetto di analisi. In tali casi, come visto, rispettivamente le quindici e nove frazioni dei due Nuovi Comuni possono riunirsi in un'unica sede denominata “Consulta territoriale”, in un caso, e “Consulta delle Frazioni”, nell'altro.

Va perciò messo in evidenza che anche per i due Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia il consistente numero di frazioni potrebbe costituire un indice di dispersione e, conseguentemente, la previsione di un'unica sede di rappresentanza potrebbe risultare preferibile.

Il modello diffuso, com'è intuibile, porta infatti inevitabilmente con sé anche il rischio di dar vita ad una coralità sovrabbondante e ad una pluralità di voci tra loro disaggregate. Non è un caso, del resto, che con l'unica eccezione del Comune di Valsamoggia (dove i Municipi, com'è noto, sono stati istituiti per esigenze rappresentative dei cinque Comuni preesistenti), il modello diffuso sia stato previsto da Nuovi Comuni di modeste dimensioni e, a quanto risulta, nella maggior parte dei casi esso non è ancora stato implementato.

Diversamente da quest'ultimo modello, perciò, il modello integrato ben potrebbe rappresentare una valida soluzione in una realtà medio-grande quale quella in analisi, garantendo altresì, anche in un'ottica di unitarietà e di maggiore coordinamento politico-amministrativo, un rafforzamento istituzionale delle singole specificità locali.

Ove dunque il modello integrato venga adeguatamente sorretto da meccanismi atti a garantire la piena espressione delle singole realtà territoriali e frazionali, esso potrebbe avere il pregio di istituire un interlocutore unico e forte, anche nei confronti degli organi del Nuovo Comune. D'altra parte, com'è

²⁶ Preme precisare che le denominazioni di “Municipi”, di “Consulte di frazione” e di “Assemblea territoriale”, così come quelle che oltre si incontreranno, sono qui impiegate con finalità meramente evocative ed esemplificative.

evidente, tale modello potrebbe evitare anche forme di proliferazione degli incarichi e di sovrapposizione delle competenze, con possibile dispersione delle connesse responsabilità amministrative.

Di seguito verranno tratteggiati, quindi, alcuni dei possibili lineamenti dell'Assemblea territoriale. Sembra peraltro utile precisare che, *mutatis mutandis*, alcune delle soluzioni offerte ben potrebbero trovare applicazione qualora si intendesse optare per il modello diffuso, anche ad integrazione dell'attuale Regolamento di Granarolo dell'Emilia sulle Consulte di frazione (v. in particolare, norme sulla convocazione e sulla partecipazione alle sedute da parte di soggetti esterni, obblighi di informazione e comunicazione, disposizioni sulle funzioni, disciplina dei pareri, etc.).

La possibile disciplina dell'Assemblea territoriale

a) Composizione

Due sembrano essenzialmente i criteri direttori da porre alla base della possibile disciplina dell'Assemblea territoriale, e, in particolare, delle regole sulla sua composizione.

Proprio la previsione di un'unica sede di rappresentanza delle varie realtà frazionali dovrebbe, infatti, anzitutto suggerire di adottare soluzioni atte a valorizzare la provenienza territoriale dei suoi componenti e non già l'appartenenza partitica o politica degli stessi.

In tal modo, l'Assemblea assicurerrebbe anche un riequilibrio tra tutte le realtà locali, con particolare garanzia di quelle che, per azzardo, fossero rimaste escluse dalla competizione elettorale ovvero fossero sottorappresentate in seno al (nuovo) Consiglio comunale.

In secondo luogo, l'Assemblea territoriale dovrebbe essere pensata come un organismo agile e snello, atto ad esprimere e tradurre nella maniera più efficace possibile la sintesi della pluralità degli interessi locali di base, alla cui cura essa è preposta.

Se così è, l'Assemblea andrebbe perciò composta da un numero fisso ed abbastanza contenuto di rappresentanti. Per tali ragioni, ma anche in un'ottica di piena parità tra tutti i territori del Nuovo Comune, si potrebbe pertanto prevedere che ciascuna realtà sia rappresentata da un solo componente²⁷, a prescindere, quindi, dal suo diverso peso demografico.

Di tal guisa, l'Assemblea territoriale potrebbe essere composta da un totale di 10 membri, uno per ogni frazione, più uno per ciascuno dei due ex "capoluoghi" di Castenaso e di Granarolo dell'Emilia.

Per quanto riguarda le modalità di individuazione dei componenti, sembra preferibile prevedere forme di elezione diretta da parte dei cittadini (*rectius*: dei residenti).

Ciò non solo si pone in linea con l'esperienza già in atto per le Consulte di frazione di Granarolo, ma, ci sembra, potrebbe contribuire a rafforzare la legittimità democratica della neonata Assemblea anche nei confronti degli organi del Nuovo Comune.

Conseguentemente, ciascun territorio sarebbe chiamato ad eleggere i propri rappresentanti tra una lista di candidati residenti, presentata secondo precise modalità, termini ed apposite procedure. Con riferimento peculiare alla formazione delle liste, per le ragioni anzidette, sembra opportuno prevedere un numero minimo di candidati, sulla falsariga di quanto oggi previsto dall'art. 6, comma 2 del Regolamento di Granarolo dell'Emilia.

Ogni elettore, inoltre, potrebbe essere chiamato ad esprimere una sola preferenza e risulterebbe eletto, per ogni frazione, il candidato che abbia riportato il maggior numero di voti.

L'amministrazione comunale dovrebbe avere cura di garantire la massima pubblicità della consultazione elettorale, convocando, se del caso, anche apposite "assemblee dei cittadini".

²⁷ Numeri maggiori rischierebbero di dar vita ad un'assemblea plenaria o comunque di dimensione sproporzionata rispetto all'Assemblea comunale.

Sembra superfluo dire che l'elettorato passivo andrebbe riconosciuto ai residenti delle rispettive frazioni, e che gli eletti restano in carica per un periodo di 5 anni corrispondente al mandato degli organi comunali. E', per contro, nella discrezionalità del Nuovo Comune prevedere, al momento della definizione della specifica disciplina dell'organo in parola, forme di *simul stabunt simul cadent* tra la carica di Sindaco e l'Assemblea, ovvero, in alternativa, disporre che quest'ultima resti comunque in carica sino a naturale scadenza anche in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale.

Andrebbero inoltre richiamate le cause di ineleggibilità già previste dall'ordinamento e introdotte apposite incompatibilità tra la carica elettiva nell'Assemblea e quella negli organi di indirizzo politico (ma anche di gestione) comunali.

Sotto quest'ultimo profilo, un'eccezione dovrebbe essere prevista per il Presidente dell'Assemblea. L'esigenza di garantire la maggiore coesione territoriale possibile e quella di rifuggire da ogni forma di antagonismo istituzionale, così come la stessa necessità di realizzare un proficuo raccordo tra le istanze di cui si fa portatrice l'Assemblea e il nuovo apparato amministrativo comunale dovrebbero infatti suggerire di conferire tale incarico al Sindaco ovvero ad un suo delegato (p. es. Assessore "con delega ai territori e al decentramento"). Ciò anche al fine di evitare la creazione di un organo composto da un numero pari di componenti.

Diversamente, il Vicepresidente – ove non si intenda accedere all'ipotesi tradizionale di nomina da parte del vertice dell'organo – potrebbe essere designato da parte della stessa Assemblea (con esclusione del Presidente), che lo elegge, a scrutinio segreto, tra i propri componenti. In caso di parità di voti, potrebbe applicarsi un criterio anagrafico di selezione del candidato, basato sulla maggiore (ovvero minore) età dello stesso.

Infine, per quanto riguarda lo status dei componenti dell'Assemblea, occorrerebbe loro riconoscere l'apparato delle facoltà e delle prerogative già previste e regolate dall'ordinamento a favore dei Consiglieri comunali:

- diritto di accesso ai documenti e alle informazioni detenute dall'amministrazione comunale;
- diritto individuale di rivolgere interrogazioni ed interpellanze (in forma scritta o oralmente durante lo svolgimento delle sedute) al Presidente o ai rappresentanti dell'amministrazione comunale;
- diritto, individuale o collegiale, di presentare mozioni e proposte di deliberazioni su argomenti di competenza dell'Assemblea.

È nella discrezionalità del Nuovo Comune prevedere, infine, il riconoscimento di un emolumento (rimborso spese) ovvero di concepire la carica esclusivamente a titolo gratuito.

b) Funzionamento delle sedute e modalità di convocazione

Data la specificità dell'organo, nella disciplina sul funzionamento delle sedute dell'Assemblea territoriale dovrebbero trovare posto insieme alle consuete disposizioni atte a garantire l'ordinato e regolare svolgimento delle sedute medesime (prima convocazione, ordine del giorno, norme sulle votazioni, *quorum* strutturale e funzionale, conflitto di interessi, casi di scrutinio segreto, disciplina degli interventi, pubblicità delle sedute e comportamenti del pubblico, verbalizzazione, etc.), peculiari previsioni in materia di convocazione nonché di partecipazione alle riunioni da parte di soggetti esterni.

Per quanto riguarda anzitutto le regole sulla convocazione, l'Assemblea potrebbe essere convocata ogni volta in cui occorra acquisire preventivamente il suo parere (su cui v. *infra*):

- dal Presidente o da chi ne fa le veci;
- se diverso dal precedente, dall'Assessore comunale con delega ai territori e al decentramento;

Inoltre, l'Assemblea potrebbe essere convocata ognqualvolta si renda necessario esprimere pareri facoltativi e, più in generale, assumere posizioni, ovvero formulare proposte e mozioni o indirizzare istanze, interrogazioni e petizioni su questioni di interesse dei territori, anche:

- da 1/3 (o dalla maggioranza) dei componenti dell'Assemblea;
- da una maggioranza qualificata di cittadini (*rectius*: residenti).

Relativamente alla partecipazione di soggetti esterni alle sedute dell'Assemblea, essa andrebbe modulata per consentire la massima informazione dell'organo assembleare e per concedere allo stesso di formulare interrogazioni o avanzare richieste su specifiche materie e questioni di interesse per la vita delle frazioni.

La partecipazione, pertanto, andrebbe riconosciuta, con diritto di parola e di intervento (ma senza diritto di voto), su richiesta o a seguito di invito, ai seguenti soggetti:

- al Sindaco (se non coincidente con la figura del Presidente) e agli altri componenti degli organi di indirizzo politico del Comune (Giunta e Consiglio); tra questi, meriterebbe espressa menzione, ove previsto, l'Assessore "con delega all'attuazione della fusione";
- a dirigenti o tecnici dell'amministrazione comunale, per le materie di propria competenza;
- a rappresentanti delle associazioni e del volontariato, ovvero ad altre organizzazioni rappresentative degli interessi di categoria (sindacati, settore dell'imprenditoria e del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura)²⁸;
- a singoli residenti, anche tramite forme strutturate di consultazione.

Inoltre, in questa sezione, potrebbe trovare spazio anche apposita disciplina relativa ad obblighi di informazione e comunicazione a favore dell'Assemblea e posti a carico degli organi politici ed amministrativi del Nuovo Comune.

A titolo meramente esemplificativo, si potrebbe prevedere:

- l'obbligo del Presidente di riferire all'Assemblea, all'inizio di ogni seduta, sulle principali questioni di interesse per la vita amministrativa del Nuovo Comune;
- su richiesta dell'Assemblea, l'invio delle convocazioni di Giunta e Consiglio comunale con relativo ordine del giorno;
- in caso di richieste, istanze, interrogazioni e proposte (appositamente verbalizzate) dei componenti dell'Assemblea, l'obbligo per gli organi comunali interpellati di rispondere per iscritto entro un termine prefissato;
- l'invio annuale all'Assemblea di una relazione scritta congiunta sull'attività amministrativa svolta nonché sull'attuazione del programma di mandato, da parte del Sindaco (o di un suo delegato), dell'Assessore con delega ai territori e al decentramento, e, infine, dell'Assessore con delega all'attuazione della fusione (ove previsti).

Infine, relativamente alla sede delle riunioni, si potrebbero prevedere sedute pubbliche con rotazione tra tutte le frazioni, oltre, chiaramente, al loro svolgimento presso la stessa sede istituzionale dell'Assemblea (da individuare, preferibilmente, nel Comune di origine in cui si è scelto di non fissare la sede del Nuovo Comune).

²⁸ A proposito della partecipazione all'attività amministrativa del Nuovo Comune da parte delle associazioni di categoria, appare senza dubbio meritevole continuare a prevedere, anche sul solco dell'esperienza del Comune di Castenaso, specifiche ed ulteriori forme di coinvolgimento dei cittadini, siano essi singoli che associati, nell'elaborazione delle politiche di sviluppo del territorio nonché nella gestione degli impianti e delle strutture di interesse per la comunità.

c) Competenze dell'Assemblea e rapporti con gli organi del Nuovo Comune

Per ciò che concerne le funzioni e le competenze del Nuovo Comune, esse andrebbero costruite sulla falsariga della natura che si intenda riconoscere all'organo in parola.

E', dunque, consigliabile configurare l'Assemblea come un organo con funzioni di impulso, di consulenza ma anche di controllo sull'attività amministrativa svolta dal Nuovo Comune. A tale ruolo risultano già funzionali i diritti individuali di accesso e di informazione dei singoli componenti dell'organo, così come gli obblighi di comunicazione a carico degli organi comunali, politici e amministrativi, prima elencati.

In aggiunta pertanto alle facoltà singolarmente riconosciute ai suoi componenti, andrebbero ulteriormente riconosciute all'Assemblea nel suo insieme:

- il potere di formulare proposte su specifiche iniziative o deliberazioni di competenza dell'amministrazione comunale, di particolare interesse per la vita delle frazioni (o di alcune di esse) ed a beneficio delle rispettive comunità;
- il potere di esprimere pareri facoltativi, su richiesta o di propria iniziativa, su materie di competenza dell'amministrazione comunale;
- il potere di esprimere pareri obbligatori nei casi espressamente previsti.

Con più specifico riferimento alla disciplina dei pareri, siano essi facoltativi che obbligatori, essi, per ragioni attinenti anzitutto alle regole sulla competenza e sulla responsabilità degli atti della pubblica amministrazione, dovrebbero sempre avere natura non vincolante. Nel caso di pareri obbligatori, andrebbe in ogni caso rispettato l'obbligo generale di motivazione, qualora il competente organo comunale non intenda accogliere il parere dell'Assemblea. Anche in questo caso appare ragguardevole e degna di menzione la previsione di cui all'art. 8, comma 2, secondo periodo del Regolamento sulle Consulte frazionali del Comune di Granarolo dell'Emilia, ai sensi del quale: «Qualora un progetto presentato dall'Amministrazione, avuto il parere della consulte, dovesse in corso di definizione, subire variazioni sostanziali rispetto a quello originale, lo stesso dovrà essere nuovamente sottoposto al parere della consulte». Nel caso di pareri facoltativi, sembra utile disciplinare la possibilità che sia la stessa Assemblea a poter richiedere la trasmissione degli atti per la formulazione del relativo parere.

Rientra, ad ogni modo, nella discrezionalità del Nuovo Comune stabilire su quali oggetti sia necessario o semplicemente opportuno richiedere un parere, rispettivamente obbligatorio o facoltativo, all'Assemblea. Appare in ogni caso più confacente consentire l'espletamento delle funzioni consultive esclusivamente su atti di indirizzo, ovvero su atti normativi o di pianificazione e programmazione del Comune.

A titolo di esempio, pareri facoltativi potrebbero essere richiesti all'Assemblea su:

- armonizzazione e istituzione di tributi e tariffe;
- adozione degli strumenti pianificazione urbanistica;

Per contro, pareri obbligatori andrebbero formulati a proposito di:

- approvazione dei documenti di bilancio e programmazione delle opere pubbliche;
- istituzione, determinazione dei criteri di accesso e delle modalità di erogazione dei servizi del Comune di interesse delle frazioni (o di alcune di esse);
- progetti di intervento di riqualificazione urbanistica;
- adozione di regolamenti in materia di spazi e aree pubbliche.

Per quanto riguarda, infine, i rapporti tra l'Assemblea e gli organi del Nuovo Comune, specularmente alla facoltà per gli organi comunali prima vista, andrebbe prevista e disciplinata, nei rispettivi Regolamenti, la

possibilità per i componenti dell'Assemblea di partecipare (su richiesta o a seguito di invito) anche alle sedute della Giunta, del Consiglio comunale, nonché alle riunioni delle Commissioni consiliari.

In quest'ultimo caso, particolare pregio assumerebbe la partecipazione dei componenti dell'Assemblea (sempre con diritto di parola e di intervento, ma senza diritto di voto) alle sedute della "Commissione per l'attuazione della fusione", ove istituita.

Infine, sempre nell'ambito dei raccordi tra Assemblea e Consiglio comunale, potrebbero essere disciplinate le forme e i casi di riunione congiunta dei due organi (preferibilmente: seduta pubblica, da convocare almeno una volta all'anno presso la sede istituzionale dell'Assemblea).

Le Forme di decentramento dei servizi nell'ipotesi del Comune Unico

Una delle tematiche emerse nel corso degli incontri con la cittadinanza ha riguardato, come si è detto, il timore dell'allontanamento dei servizi dal territorio e dalle comunità.

Le domande sono andate nella direzione di comprendere quale struttura organizzativa possa assumere il nuovo Comune nella prospettiva della fusione, ovvero quali servizi rimarranno sul territorio dei due comuni e quali servizi invece "potrebbero allontanarsi" dalle comunità e dai cittadini.



La macro progettazione organizzativa definita nello studio di fattibilità è stata sviluppata, come peraltro già evidenziato, nella direzione di:

- garantire la prossimità ai cittadini, qualificando la rete dei servizi sul territorio attraverso la creazione di almeno due Sportelli al Cittadino presso le attuali sedi municipali;
- potenziare l'effetto della specializzazione delle funzioni e dei servizi, accrescendo le competenze delle strutture e del personale anche in funzione della dimensione demografica del nuovo comune (centralizzare in una sede unica i servizi non a contatto con i cittadini, ovvero i back office, ed i servizi per utenza specializzata, potenziando le attività di consulenza di tali presidi).

Per rispondere alle esigenze espresse in occasione degli incontri organizzati con le comunità e i cittadini, verranno di seguito dettagliate le proposte organizzative relativamente alle funzioni e servizi di competenza degli Sportelli al Cittadino.

La centralizzazione ovvero la collocazione in una sede unica dei servizi e delle funzioni riguarderà i servizi di back office: la riorganizzazione della rete degli sportelli sul territorio sarà portata avanti accrescendo le competenze degli sportelli, ovvero in prima applicazione uniformando il modello dello Sportello al Cittadino all'attuale assetto dei servizi e delle funzioni dello Sportello Polifunzionale al comune di Castenaso.

Nel medio periodo, in funzione dello sviluppo dei servizi (es. telematici) e dell'analisi dei bisogni espressi e degli accessi agli sportelli sarà possibile incrementare ulteriormente i procedimenti gestiti dai front office, ottimizzare gli orari di apertura in funzione degli accessi effettivi e riorganizzare le competenze e le attività dei punti di accesso in base alle richieste del territorio e delle comunità.

Nel Nuovo Comune i cittadini potranno accedere indifferentemente agli Sportelli al Cittadino sul territorio, aumentando quindi nel Nuovo Comune i punti di accesso per i cittadini rispetto alla situazione attuale.

Lo Sportello al Cittadino: servizi e attività

Gli Sportelli al Cittadino si configurano come il principale punto di accesso al Comune e alla rete dei servizi comunali. I servizi erogati allo Sportello saranno sviluppati per offrire un unico punto di accesso alla rete dei Servizi comunali per la gestione di tutti i procedimenti front office del comune.

Gli Sportelli al Cittadino gestiranno il complesso delle attività a rilevanza esterna non specialistiche a impatto verso l'utenza, ovvero le attività di orientamento, accoglienza, informazione per tutti i servizi comunali. In continuità con le esperienze maturate in entrambi i Comuni, gli Sportelli al Cittadino continueranno a erogare direttamente ai cittadini alcuni servizi, in particolare quelli afferenti l'ambito anagrafico e protocollazione delle istanze.

Le attività e le funzioni degli Sportelli al Cittadino saranno organizzate secondo un modello assimilabile allo Sportello Polifunzionale attivo presso il Comune di Castenaso, potenziando nel comune di Granarolo dell'Emilia il numero dei procedimenti gestiti allo Sportello e valorizzando le esperienze maturate dal personale nell'ambito della gestione delle relazioni con l'utenza degli attuali sportelli (URP e demografici). Saranno potenziate le similarità attualmente rilevabili (i servizi che entrambi i Comuni già erogano agli sportelli) e saranno uniformati i procedimenti ulteriori gestiti allo stato attuale presso lo Sportello polifunzionale nel comune di Castenaso (vedi tabella seguente):

Tabella 1 – Principali procedimenti degli Sportelli al Cittadino Nuovo Comune

Procedimenti gestiti agli Sportelli (URP e Polifunzionale)	Ulteriori procedimenti da sviluppare (attivi presso Sportello Polifunzionale)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ rilascio certificati Ufficio Anagrafe ▪ rilascio carte d'identità (N.B. a Castenaso servizio su appuntamento) ▪ raccolta segnalazioni e reclami ▪ iscrizioni scuole e servizi sociali (a Granarolo dell'Emilia vedi anche Sportello Socio-scolastico) ▪ anagrafe canina ▪ rilascio tesserini caccia e funghi ▪ rilascio credenziali FedERa ▪ protocollo ricevimento allo sportello ▪ Autocertificazioni rilascio modulistica e aiuto alla compilazione Informazioni su uffici, procedimenti e attività comunali ▪ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ accesso agli atti ordinari (delibere, determinazioni, ordinanze, regolamenti, bandi di gara, bandi di concorso); ▪ consegna autorizzazioni rilasciate da Polizia Municipale e Ufficio Tecnico, passi carrai e autorizzazioni pratiche edilizie; ▪ comunicazioni di cessione fabbricato; ▪ rilascio “attestazione idoneità alloggio”; ▪ pagamenti tramite POS per tributi e tariffe comunali; ▪ Informazioni e aiuto alla compilazione della modulistica e agevolazioni previste dal Regolamento Comunale) ▪ Iscrizione al registro dei volontari singoli e assistenti civici ▪ ...

L'obiettivo della riorganizzazione è quello di potenziare al massimo la capacità di risposta degli Sportelli al Cittadino alle esigenze e ai bisogni espressi, valorizzando i servizi comunali nella consulenza specialistica (interna/esterna).

In particolare, rispetto ai diversi servizi e settori comunali, è possibile delineare il seguente quadro che riassume la riorganizzazione di *front* e *back office* rispetto alle diverse aree di attività e competenze comunali, nel breve periodo.

Tabella 2 – *Front office* e *back office*. Proposte organizzative

Aree di attività	Front office e back office Collocazione e principali competenze	Note
AAGG Legale e contratti Organi Istituzionali Protocollo generale Comunicazione	<p>Attività in prevalenza di staff e conseguente collocazione in un'unica sede.</p> <p>Attività di <i>front office</i> legate alla segreteria del sindaco e degli organi istituzionali.</p> <p>Possibile decentramento presso i due Municipi del servizio Supporto Organi Istituzionali</p>	<p>Attività di staff (AA.GG, legale e Contratti. Organi Istituzionali. Protocollo generale, Comunicazione) da collocare in un'unica sede.</p> <p>Valutabili forme di decentramento delle attività per il supporto degli Organi Istituzionali in funzione della collocazione I degli uffici degli Organi- Sindaco, Vice Sindaco, assessori e consiglieri - presso le sedi di entrambi i municipi</p>

Aree di attività	Front office e back office Collocazione e principali competenze	Note
Servizi demografici	<p><i>Front office</i> presso Sportelli al Cittadino (rilascio certificati anagrafe, carte d'identità ecc.)</p> <p><i>Back office e front office</i> specialistici sede unica</p>	<p><i>Back office</i> servizi demografici (stato civile, elettorale, statistica ecc.) in un'unica sede</p> <p>Gestione su appuntamento per particolari pratiche non effettuate al <i>front office</i> (es. residenza/cambi di abitazione, immigrazioni/emigrazioni, certificati storici, nel breve periodo)</p> <p>Possibilità di prenotazione (via telefono o telematicamente) rilascio Carte identità e/o altri atti</p>
Decentramento e Sportelli al Cittadino	<p><i>Front office</i>: almeno due sedi presso gli attuali Municipi</p> <p>Per le principali competenze si rimanda ai contenuti della tabella 1</p>	<p>Attività di <i>back office</i> presso le sedi degli Sportelli al Cittadino (sedi decentrate)</p> <p>Possibile ipotizzare giornate di apertura presso alcune delle frazioni (<i>in primis</i> le frazioni più lontane dai due capoluoghi e monitoraggio sperimentale accessi)</p>
Cimiteriali	<p><i>Front office</i> presso Sportelli al Cittadino (perfezionamento della stipula dei contratti per concessioni cimiteriali e gestioni pratiche)</p>	<p>Nel breve periodo si confermano le attuali sedi e modalità di gestione dei servizi</p>
Area Tecnica LLPP e Patrimonio Urbanistica ed Edilizia Privata Segreteria tecnica	<p><i>Front office</i> presso Sportelli al Cittadino (consegna autorizzazioni rilasciate da Ufficio Tecnico, autorizzazioni pratiche edilizie; comunicazioni di cessione fabbricato; rilascio "attestazione idoneità alloggio) e</p> <p>raccolta segnalazioni e suggerimenti sul patrimonio comunale (illuminazione, verde pubblico, strade, fognature, arredo urbano)</p> <p><i>Front office</i> specialistico SUE (sede unica anche in funzione dell'utenza specializzata)</p>	<p>Sede unica per i servizi di <i>back office</i>.</p> <p>Sede unica per <i>front office</i> specialistico: ricevimento per consulenze pubblico specialistico (SUE)</p>

Aree di attività	Front office e back office Collocazione e principali competenze	Note
Area Finanziaria Bilancio e Contabilità Programmazione e controllo di gestione Tributi	<i>Back office</i> Area Finanziaria sede unica (servizio di staff) <i>Front office</i> Sportelli al Cittadino per competenze ufficio tributi (pagamenti POS per tributi e tariffe comunali; assistenza compilazione modulistica e informazioni d primo livello agevolazioni) <i>Front office</i> specialistico Sportello Tributi (possibile decentramento per ricevimento in specifici orari e periodi di maggiore affluenza)	Sede unica per Area Contabilità Bilancio, Programmazione e controllo di gestione. Le attività del Settore sono di <i>back office</i> . <i>Front office</i> specialistico Tributi: su appuntamento o in specifici orari o nei periodi di maggiore affluenza in base alle scadenze fiscali
Area Servizi alla persona Servizi Sociali Servizi Scolastici Cultura, sport, giovani e tempo libero	Sede unica per i <i>back office</i> dei servizi sociali, servizi amministrativi scolastici e servizi sport cultura, giovani e tempo libero Sedi attuali per i Servizi già sul territorio (Biblioteche ecc.). <i>Front office</i> presso Sportelli sociali o socio/scolastici: (2 Sportelli presso i due Municipi) <i>Front office</i> primo accesso e informativo presso gli Sportelli al Cittadino (informazioni e modulistica servizi scolastici, cultura sport e giovani – da definire in base alle competenze che assumerà lo sportello sociale o socio/scolastico)	<i>Front office</i> specialistici Sportelli Sociali / Socio-scolastici nel territorio dei Municipi Servizi scolastici amministrativi e Cultura, Sport, giovani e Tempo libero come organizzazione attuale (<i>back office</i> sede unica)

La centralità degli Sportelli al Cittadino nella progettazione esecutiva del Nuovo Comune

Le competenze acquisite nella progettazione e gestione dell’evoluzione da URP a Sportello Polifunzionale che nel recente passato ha sperimentato e attuato il Comune di Castenaso rappresentano e rappresenteranno un’importante dimensione di semplificazione per la progettazione esecutiva degli sportelli e per l’implementazione e costruzione dello Sportello al Cittadino nel Nuovo Comune.

La micro-progettazione organizzativa degli Sportelli al Cittadino sarà attuato attraverso un percorso di coinvolgimento di tutti i servizi comunali, al fine di:

- definire e costruire le procedure operative e le modalità per lo scambio informativo e documentale fra i *front office* e *back office*.
- individuare in fase di progettazione esecutiva ulteriori competenze non specialistiche da erogare allo sportello (anche in prospettiva)

- ottimizzare nel percorso di cambiamento organizzativo gli sforzi e finalizzare gli investimenti anche per la implementazione di servizi on line ai cittadini
- definire un percorso formativo (sia interno che esterno) per gli operatori dello Sportello, sia per sviluppare e approfondire le competenze “ascolto, accoglienza, comunicazione interpersonale” legata al ruolo sia specifiche sui procedimenti e sulle procedure, con il supporto dei diversi servizi comunali.

In fase iniziale e avvio, saranno confermate le risorse attualmente presenti presso lo Sportello Polifunzionale/URP e demografici. La valorizzazione delle risorse presso l'URP/servizi demografici del comune di Granarolo dell'Emilia potrà avvenire attraverso la specializzazione dei servizi demografici (*back office* e *front office* specialistico), in maniera tale da liberare tempo lavoro degli operatori presso lo sportello da dedicare alle attività di *front office*. Possibile ottimizzazione risorse umane del servizio segretaria anche valutando il supporto alle attività degli organi istituzionali su due sedi.

La gestione efficace di tale percorso si prefigura come un elemento determinante nella costruzione del Nuovo Comune, elemento non solo di “struttura” ma anche di “cultura organizzativa” per guidare il processo di trasformazione e traghettare la struttura verso il nuovo assetto organizzativa e di competenze, comunque potenziando la centralità del cittadino e delle comunità all'interno delle scelte strategico gestionali del Nuovo comune.

La dimensione della “partecipazione” nell'assetto organizzativo del Nuovo Comune, nella progettazione esecutiva degli Sportelli al Cittadino e più in generale nella micro progettazione della struttura assume in questo contesto un ruolo fondamentale.

Alcune esperienze pregresse nella gestione dei processi di cambiamento organizzativo legati ai processi di Fusione hanno infatti visto un coinvolgimento fattivo della struttura alla micro-progettazione organizzativa del Nuovo Comune, preliminarmente all'avvio operativo del nuovo comune.

Non si tratta solo di un progetto ma di un percorso la cui efficacia è legata coinvolgimento fattivo da parte delle strutture nella definizione della progettazione esecutiva dei servizi e attività in base al quadro e agli indirizzi generali forniti dalle Amministrazioni.

Riflessioni conclusive

Lo Studio di fattibilità della fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia è stato condotto considerando unitariamente un insieme di dimensioni – quella territoriale e demografica, quella finanziaria e, soprattutto, quella organizzativa –, costruendo più quadri conoscitivi.

La dimensione strutturale degli enti è stata particolarmente analizzata in funzione delle richieste di approfondimento sull'architettura organizzativa che il potenziale Nuovo Comune potrebbe assumere e per supportarne la progressiva costruzione, a partire proprio dalle peculiarità e caratteristiche specifiche degli attuali Comuni.

Nel ricostruire e definire le dimensioni di analisi (territorio, bilanci, organizzazione), le diverse sezioni dello Studio hanno teso ad evidenziare le omogeneità e le disomogeneità rilevate e conseguentemente i punti di attenzione e i livelli di complessità del percorso di fusione.

Dal punto di vista strutturale, per ciascuna linea di servizio o gruppo di servizi omogenei sono state indicate le priorità di intervento, le specifiche necessità operative e, nell'immediato, la necessità di omogeneizzazione di dati e informazioni chiave per supportare adeguatamente l'eventuale processo di costruzione del Nuovo Comune.

Il quadro restituito ha teso all'approfondimento di ciascuna delle dimensioni succitate. In questo modo si è cercato di rispondere a esigenze di “**processo**” quale base conoscitiva imprescindibile per la costruzione di un nuovo Comune. Dal punto di vista organizzativo, i possibili vantaggi e quindi i risultati conseguibili nella prospettiva della fusione sono stati definiti per ogni singolo settore e servizio, approfondendo gli impatti della fusione:

- sui margini di razionalizzazione economico-finanziari conseguibili nel breve periodo (immediati);
- sui margini di razionalizzazione e/o di specializzazione del personale;
- sull'armonizzazione delle politiche sul territorio, sociali, scolastiche ed educative, culturali, e sull'omogeneizzazione di procedure, tariffe, prassi operative, ecc.

Lo Studio è stato condotto assumendo quale presupposto il quadro normativo nazionale e regionale, con specifico riferimento al regime giuridico previsto per i Comuni nati da fusione, all'articolazione istituzionale del nuovo ente, al rapporto fra questo e l'Unione Terre di Pianura e al percorso della fusione.

Oggetto di approfondimento sono state anche l'insieme delle misure tese a favorire i processi di fusione e in particolare:

- gli incentivi nazionali e regionali a sostegno dei processi di fusione
- le normative vigenti sul personale
- le opportunità offerte dalla normativa a sostegno degli investimenti del Nuovo Comune.

I vantaggi conseguibili nella prospettiva della fusione sono stati evidenziati quali risultati attesi di breve, ma soprattutto medio e lungo periodo.

Dal punto di vista organizzativo e dei servizi erogati, tali opportunità si possono individuare in:

- ottimizzazione del personale attraverso la riduzione delle attività “ridondanti”. In particolare i servizi e i settori che potranno beneficiare maggiormente di queste “razionalizzazioni” sono rappresentati dai settori a rilevanza interna, quali il finanziario, la segreteria e supporto agli organi e gli uffici tecnici;
- sviluppo di nuovi servizi per entrambi i Comuni. I margini di razionalizzazione nell'uso delle risorse potranno essere reinvestiti nello sviluppo di nuovi servizi e funzioni (per esempio nei processi di pianificazione strategica e controllo di gestione) e più in generale nella qualificazione dei servizi e degli interventi per il territorio (manutenzione del patrimonio e a supporto degli investimenti);
- qualificazione dell'offerta dei servizi sul territorio (scolastici, educativi, culturali), diversificando per fasce di utenza i servizi offerti (es. orari; piccolo nido) in funzione della domanda potenziale del Nuovo Comune, armonizzando le politiche scolastiche;
- potenziamento della manutenzione del parco stradale e dei servizi di trasporto pubblico all'interno del territorio del Nuovo Comune e dal territorio al Comune di Bologna;
- ottimizzazione dell'uso degli immobili, *in primis* degli edifici scolastici e degli impianti sportivi, all'interno dei nuovi confini amministrativi del Nuovo Comune;

- possibilità di conseguire margini di razionalizzazione economico-finanziaria nel medio periodo dalla gestione dei servizi esternalizzati (appalti e concessioni), attraverso l'allineamento delle scadenze degli appalti e bandi unici;
- qualificazione delle competenze e dell'offerta di *front office* tramite l'istituzione di due Sportelli al Cittadino, quale garanzia della prossimità al cittadino e ai "luoghi" delle comunità di origine e del Nuovo Comune.

In generale, si segnalano le seguenti opportunità:

- riduzione dei costi della politica (stima 100.000 € annui);
- potenziali margini di razionalizzazione economico-finanziari conseguibili nel breve periodo stimati in ca. 200.000 € legati alla non sostituzione del personale in uscita e tempi determinati (oltre che alla figura del segretario generale). Ulteriori margini legati alla razionalizzazione delle risorse potranno essere conseguiti nel medio e lungo periodo, in funzione delle scelte di sviluppo strategico e operativo del Nuovo Comune. A questo proposito il dato relativo alla presenza di n. 18 unità di personale con oltre 30 anni di esperienza (al 31.12.2016) è rilevante, sia come margine potenziale per la sostituzione del *turn over*, finalizzando le scelte assunzionali verso ruoli strategici per il Nuovo Comune; sia, in parte, come possibile margine di razionalizzazione della spesa corrente di personale, attraverso la specializzazione delle risorse e il conseguimento di economie di scala che potranno essere investite per la qualificazione dei servizi ai cittadini e al territorio;
- possibilità di accedere ai contributi statali e regionali. In base al prospetto presente sul sito della Regione Emilia-Romagna il contributo massimo previsto a normativa vigente e nei limiti degli stanziamenti statali per i due Comuni ammonterebbe a € 2.215.942 annui per 10 anni, pari al 10,06% del volume delle spese correnti. Si è segnalato, da ultimo, che lo schema di legge di bilancio approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2017 contempla un ulteriore incremento del contributo statale massimo a favore dei Comuni fusi, pari al 50%: se la disposizione divenisse legge, annualmente – e per 10 anni – i Comuni fusi di Castenaso e Granarolo percepirebbero un contributo statale pari a 2.697.821,40 €, al posto degli attuali 2 milioni (cui andrebbe comunque sommato il contributo regionale);
- omogeneizzazione di procedure, tariffe e prassi verso i cittadini;
- semplificazione delle relazioni inter-istituzionali nel rapporto con altri enti e amministrazioni.

In base alle informazioni raccolte e rese disponibili dagli Enti, allo stato attuale non sono emersi elementi che potrebbero compromettere la fattibilità tecnico-organizzativa nella costruzione del nuovo ente. Fra questi elementi si evidenziano in particolare:

- livelli di indebitamento dei due Comuni in linea con le medie regionali pro-capite e pressoché identici per entrambi;
- appartenenza ai medesimi ambiti ottimali (Unione Terre di Pianura e Distretto socio-sanitario Pianura Est);
- una sostanziale omogeneità territoriale e demografica.

Sono invece emerse – e nello Studio sono state adeguatamente segnalate – specificità, peculiarità delle due organizzazioni e differenti modalità operative, che dovranno trovare nel percorso verso la fusione e nella progettazione definitiva del Nuovo Comune soluzioni tecniche e visioni strategiche in grado di garantire servizi migliori, sviluppo del territorio (investimenti) e adeguate forme di partecipazione alle comunità locali.

Fra le specificità, oltre alle caratteristiche peculiari delle strutture organizzative e delle modalità di gestione dei servizi, occorre considerare tributi e tariffe da armonizzare e prassi e procedure (norme e regolamenti) da omogenizzare.

Sulla base dei dati raccolti, lo Studio prosegue poi illustrando le possibili modalità organizzative delle funzioni e dei servizi pubblici comunali nel Nuovo Comune unificato e prospettando diverse ipotesi di assetto organizzativo che il Nuovo Comune potrebbe assumere, anche in relazione al personale comunale dipendente, evidenziandone vantaggi e svantaggi.

La risposta alla domanda relativa alla fattibilità tecnico-organizzativa per la fusione di Comuni è quindi positiva, salvo restando la necessità di una attenta considerazione degli aspetti rappresentati nei vari quadri conoscitivi di cui lo Studio si compone e delle avvertenze in essi contenute, e nella consapevolezza che il processo di costruzione dell'ente dovrà essere frutto delle decisioni delle Amministrazioni, adottate previo confronto con i territori e le comunità che rappresentano.

Un primo momento di coinvolgimento della popolazione sul testo dello Studio, ancora allo stadio di bozza, si è avuto nel corso dei mesi di settembre-ottobre 2017, durante una serie di incontri pubblici organizzati dalle due Amministrazioni di Castenaso e Granarolo. In tali occasioni lo Studio è stato illustrato nelle sue linee direttive e i partecipanti hanno avuto modo di sollevare dubbi, perplessità e timori: anche al fine di dare una risposta a questi e di mettere in evidenza le sollecitazioni emerse, lo Studio medesimo è stato aggiornato e integrato. I punti più “sensibili”, sui quali ci si è concentrati, riguardano:

- la dimensione del Nuovo Comune;
- l'entità dei contributi statali e regionali e la loro certezza;
- le spese derivanti dalla fusione e i risparmi effettivamente conseguibili;
- i rapporti con l'Unione Terre di Pianura;
- le forme di partecipazione delle comunità di origine e le modalità di decentramento del Nuovo Comune;
- i collegamenti all'interno del Nuovo Comune e con le aree circostanti;
- i costi della politica.

Riprendendo sinteticamente tutti i punti ora elencati, si registra la possibilità di dare vita a un Comune di dimensione media, che acquisirebbe maggiore autorevolezza, anche nei confronti degli altri livelli istituzionali e delle realtà circostanti; che potrebbe contare su contributi importanti e ragionevolmente certi per i prossimi 10 anni e che, quindi, potrebbe fare una programmazione dei propri investimenti oculata e attendibile, basata su entrate sicure.

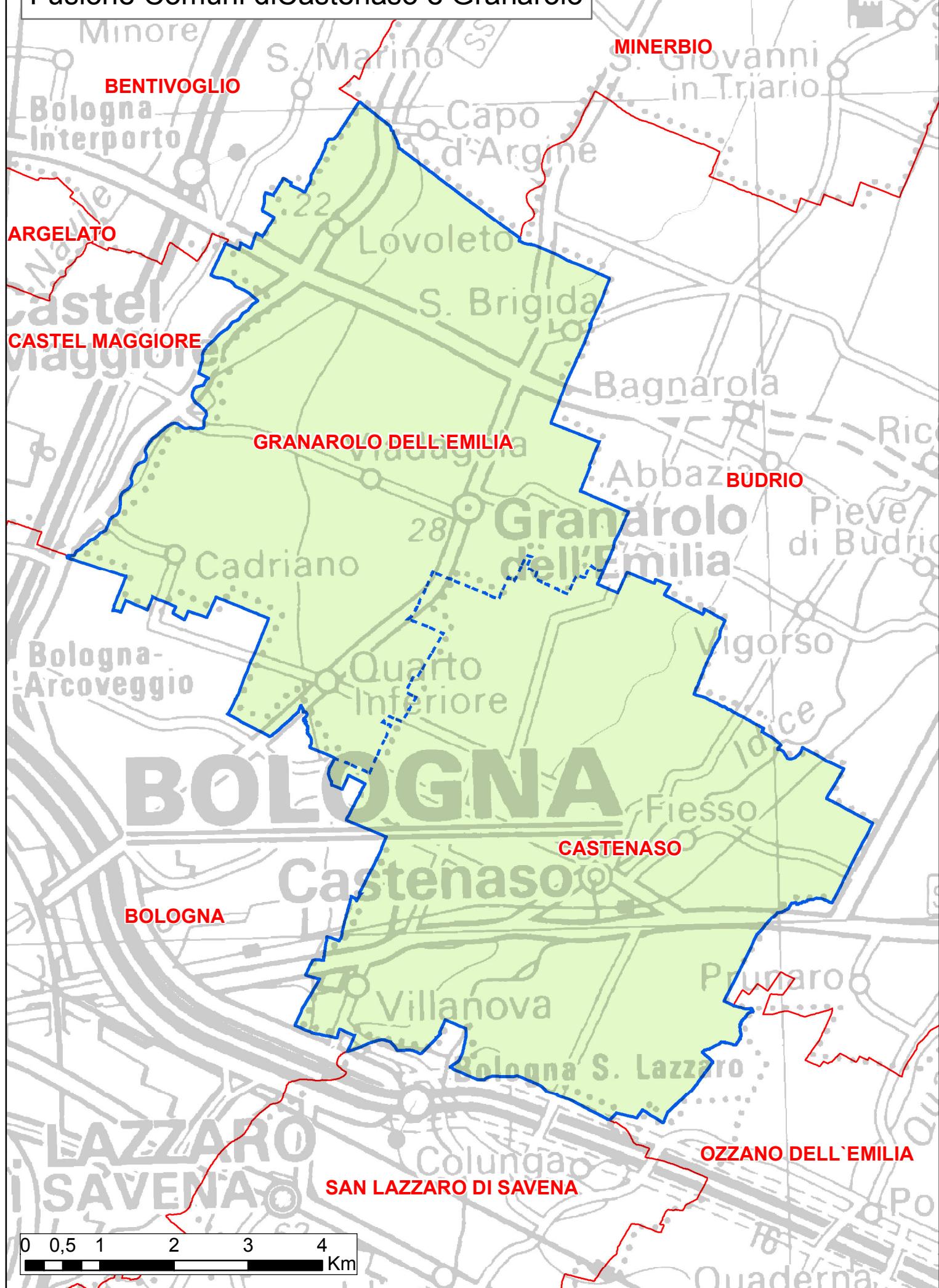
Un nuovo Comune in grado di fronteggiare, con rinnovate capacità amministrative, le esigenze dei cittadini, non solo mantenendo gli attuali livelli di servizio, ma auspicabilmente migliorandoli.

Un nuovo Comune, quindi, con un rafforzato profilo politico-gestionale, e tuttavia aperto alla collaborazione nella più vasta rete dell'Unione Terre di Pianura.

Infine, un Comune “nuovo”, ma che non dimenticherebbe le proprie comunità di origine. Ed in effetti, con particolare riferimento alle forme di partecipazione e rappresentanza di queste ultime, lo Studio, alla luce delle esperienze maturette in Comuni già fusi (specificamente emiliano-romagnoli), ha elaborato un modello ritenuto idoneo alla realtà di Castenaso e Granarolo, quello cosiddetto della “Assemblea territoriale”. Si tratta di una sede di rappresentanza unica, nella quale le istanze provenienti dalle frazioni potrebbero riunirsi e trovare composizione, per un raccordo il più possibile fruttuoso con gli organi di governo del Comune.

In definitiva, lo Studio si pone come parte di un più articolato “processo” nella prospettiva della fusione, una base tecnica iniziale e “incrementale”, i cui contenuti – si auspica – potranno stimolare la costruzione di una concreta ipotesi di sviluppo del territorio, sulla quale proseguire il confronto, la partecipazione e la discussione.

Fusione Comuni di Castenaso e Granarolo



Terminato lo studio di fattibilità di fusione dei due Comuni, inizia la fase di elaborazione politico-amministrativa che ha il seguente oggetto: lo sviluppo progettuale del nuovo Comune che tenga conto degli elementi emersi dallo studio e dalla prima fase di confronto con la cittadinanza.

Le linee di sviluppo qui presentate sono perciò le prime proposte avanzate dalle amministrazioni su temi ritenuti di principale interesse.

LA SEDE LEGALE- ORGANI DI RAPPRESENTANZA

La sede legale dovrà essere una e si ritiene che possa essere a CASTENASO, poiché il palazzo municipale dispone di spazi maggiormente ampi e funzionali, ma il Sindaco e gli amministratori incontreranno regolarmente i cittadini nelle due sedi municipali, Castenaso e Granarolo dell'Emilia.

Per quanto riguarda gli organi di rappresentanza, si ipotizza la creazione di un'assemblea territoriale, intesa come un unico organo di rappresentanza dei territori e delle attuali frazioni (al posto delle tradizionali Consulte frazionali). L'Assemblea territoriale potrà essere un organismo agile e snello, atto ad esprimere e tradurre nella maniera più efficace possibile la sintesi della pluralità degli interessi locali di base, alla cui cura essa è preposta. Saranno lo Statuto e apposito regolamento del nuovo Comune a disciplinarne competenze, composizione e modalità di funzionamento.

SERVIZI PIU' VICINI AL CITTADINO

Nel progetto di sviluppo di un territorio nuovo si inserisce, innanzitutto, l'opportunità di riorganizzare gli uffici secondo una logica di attualizzazione dei servizi che tenga conto di elementi cardine come la vicinanza al cittadino o prossimità, la trasparenza, l'efficienza e la specializzazione.

Tale assetto deve muovere verso un'ulteriore prossimità e una più facile accessibilità agli stessi uffici e servizi, tenendo in particolare valore le esigenze della popolazione insediata nelle aree più lontane dai due centri abitati principali (cd. frazioni esterne). Tutto ciò secondo una logica di equità di accessibilità che scardini il tradizionale rapporto centro-periferia.

La progettazione del nuovo modello organizzativo potrà e dovrà tener conto dell'esigenza di decentralamento, nella seguente direzione:

- garantire la prossimità ai cittadini, qualificando la rete dei servizi sul territorio attraverso la creazione di almeno due Sportelli al Cittadino presso le attuali sedi municipali;
- realizzare un'organizzazione dello Sportello al cittadino e alle imprese che possa garantire l'informazione o l'erogazione del servizio in forma completa ed esauriente;
- potenziare l'effetto della specializzazione delle funzioni e dei servizi, accrescendo le competenze delle strutture e del personale anche in funzione della dimensione demografica del nuovo Comune.

ORGANIZZAZIONE STRUTTURA NUOVO COMUNE

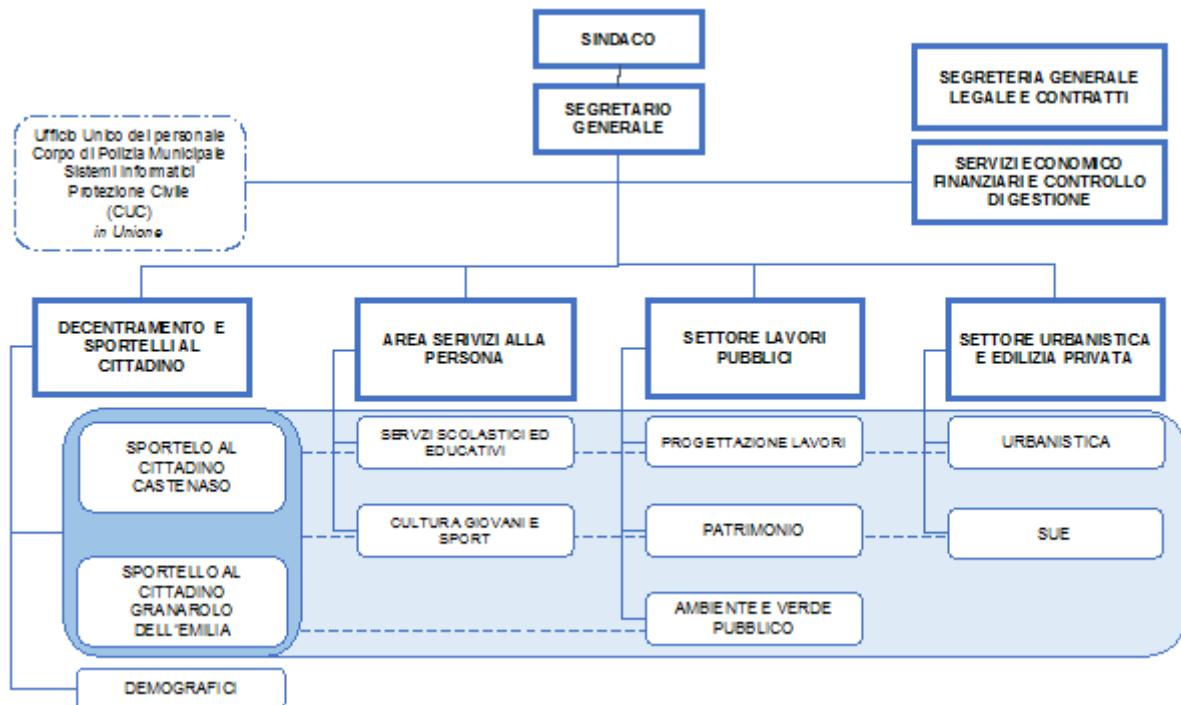
Nella costruzione del Nuovo Comune, si terrà particolarmente conto delle seguenti esigenze :

- prevedere forme di decentralamento dei servizi, assicurando alla cittadinanza pieno accesso ai servizi di prossimità sul territorio;
- ottimizzare le risorse attualmente presenti, con l'obiettivo di inserirle in una struttura più forte e flessibile, orientata allo sviluppo di servizi innovativi per la cittadinanza e alla crescita individuale.

Tra gli ideal-tipi emersi dallo studio di fattibilità, si ritiene fin d'ora preferibile una struttura "a matrice", cosiddetto "modello diffuso", in cui le unità organizzative sono aggregate in Aree con competenza specialistica delle diverse funzioni. "L'enfasi è posta sulla "trasversalità" dell'Area Decentramento e sportelli al cittadino che interagisce costantemente e quotidianamente con le altre aree comunali, garante della prossimità al cittadino".

Inoltre, si ritiene strategica la strutturazione di un proprio Comando di Polizia Municipale, all'interno del Nuovo Comune.

Questa la rappresentazione grafica dell'Organigramma:



Si rinvia sul punto al “modello diffuso” riportato a pag. 148 e ss. dello Studio fattibilità.

COLLEGAMENTI -MOBILITA'

L'accessibilità ai servizi, ma soprattutto ad ogni opportunità che accresca la qualità di vita sul territorio per tutta la comunità passa dal miglioramento della mobilità. Saranno definiti collegamenti adeguati e regolari all'interno del Nuovo Comune sia per collegare fra loro i due principali centri abitati, sia per collegare a questi le rispettive frazioni, e del Nuovo Comune rispetto ai Comuni circostanti (*in primis*, Bologna). La nuova Amministrazione unica dovrà farsi carico delle esigenze di mobilità della propria popolazione approntando tutti gli strumenti di mobilità possibili, con le risorse a disposizione, riconfigurando il trasporto pubblico locale, tradizionalmente organizzato secondo un sistema radiale, che connette la periferia al capoluogo, ma che non assicura lo stesso collegamento tra i centri della pianura. Qui occorre distinguere le azioni che rientrano nella responsabilità del livello locale (es. potenziamento dell'investimento nelle piste ciclabili) da quelle che rientrano nella programmazione ed organizzazione del trasporto pubblico locale spettante alla Città metropolitana e alla Regione, su impulso del Nuovo Comune.