



## Comuni di Colorno e Torrile

### Studio di fattibilità per la fusione dei due Comuni

### Documento conclusivo

## INDICE

<b>1. PREMESSA: IL MOMENTO STORICO E GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO.....</b>	<b>4</b>
<b>2. IL CONTESTO ESTERNO.....</b>	<b>5</b>
<b>3. PROCESSI PARTECIPATIVI: L'ASCOLTO E IL COINVOLGIMENTO INIZIALE DELLE POPOLAZIONI INTERESSATE E DEL PERSONALE DIPENDENTE.....</b>	<b>17</b>
3.1 GLI INCONTRI DI FOCALIZZAZIONE (FOCUS GROUP) INIZIALI .....	17
3.2 LA COMUNICAZIONE ESTERNA IN ITINERE TRAMITE I SITI ISTITUZIONALI .....	20
3.3 LA PARTECIPAZIONE INTERNA: IL COINVOLGIMENTO DEL PERSONALE DIPENDENTE.....	20
3.4 CONCLUSIONI .....	21
<b>4. IL CONTESTO INTERNO DEI DUE ENTI.....</b>	<b>22</b>
4.1 IL CONTESTO ISTITUZIONALE .....	22
4.2 IL CONTESTO FINANZIARIO .....	22
4.3 L'ANALISI DELLA SPESA .....	24
4.4 GLI INDICI DI BILANCIO.....	28
4.5 LA SITUAZIONE DEI TRIBUTI NEI DUE ENTI .....	30
4.6 IL CONTESTO ORGANIZZATIVO.....	33
<b>5. IL COMUNE DI COLORNO: LA SITUAZIONE RILEVATA.....</b>	<b>35</b>
5.1 L'ORGANIGRAMMA E LA DOTAZIONE ORGANICA.....	35
5.2 LE SEDI DEL COMUNE.....	38
<b>6. IL COMUNE DI TORRILE: LA SITUAZIONE RILEVATA.....</b>	<b>39</b>
6.1 L'ORGANIGRAMMA E LA DOTAZIONE ORGANICA.....	39
6.2 LE SEDI DEL COMUNE.....	42
<b>7. L'ANALISI DI DETTAGLIO DELLE SINGOLE FUNZIONI.....</b>	<b>43</b>
7.1 I TAVOLI DI APPROFONDIMENTO.....	43
7.2 IL MODELLO DI RIFERIMENTO PER LA PROPOSTA ORGANIZZATIVA DI GESTIONE DELLE FUNZIONI .....	45
7.3 L'ANALISI DELLE FUNZIONI DELL'AMBITO ISTITUZIONALE.....	48
7.4 L'ANALISI DELLE FUNZIONI DELL'AMBITO ECONOMICO – FINANZIARIO .....	57

7.5	L' ANALISI DELLE FUNZIONI DELL' AMBITO DEI SERVIZI ALLA PERSONA.....	66
7.6	L' ANALISI DELLE FUNZIONI DELL' AMBITO TECNICO.....	82
7.7	CONCLUSIONI.....	95
7.8	L' ANALISI DELLE FUNZIONI –QUADRO SINOTTICO .....	96
<b>8.</b>	<b>L' ORGANIZZAZIONE PROPOSTA PER IL COMUNE UNICO .....</b>	<b>99</b>
8.1	LA DOTAZIONE ORGANICA ATTUALE SULLE FUNZIONI .....	99
8.2	I BENEFICI E I RISCHI DEL PERCORSO.....	99
8.3	GLI OBIETTIVI PRIORITARI PER LA PROGETTAZIONE DEL COMUNE UNICO.....	102
8.4	LA MACROSTRUTTURA PROPOSTA E L' ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DEL COMUNE UNICO .....	104
8.5	LE MISSION E LE FUNZIONI PRESIDATE DAI SETTORI .....	107
8.6	LA DOTAZIONE ORGANICA PROPOSTA PER IL COMUNE UNICO .....	114
8.7	I BENEFICI DELLA FUSIONE –QUADRO SINOTTICO .....	118
8.8	I RISPARMI DELLA FUSIONE .....	119
8.9	FUSIONE E UNIONE DI COMUNI .....	121
<b>9.</b>	<b>IL PERCORSO DI FUSIONE: NORMATIVA E CONTRIBUTI.....</b>	<b>122</b>
9.1	LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO E L' ITER PER LA FUSIONE .....	122
9.2	I CONTRIBUTI E I FINANZIAMENTI AL PERCORSO DI FUSIONE PREVISTI DELLE NORMATIVE .....	128
9.3	I CONTRIBUTI E I FINANZIAMENTI DETERMINATI PER LA PROPOSTA DI FUSIONE TRA I COMUNI DI COLORNO E TORRILE.....	135

## 1. Premessa: il momento storico e gli obiettivi dello studio

I Comuni di Colorno e Torrile, reputandola una opportunità per le proprie Comunità, hanno voluto verificare, attraverso uno **studio di fattibilità**, la possibilità di una **fusione**, intesa (come previsto dall'articolo 133 della Costituzione) come "processo di accorpamento di più Comuni preesistenti finalizzato ad istituire un nuovo Comune unico".

Il tema della fusione e in più in generale dell'**aggregazione interistituzionale** finalizzata a garantire una duratura riduzione dei costi della pubblica amministrazione, oltre che una minore frammentazione e una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, non è all'ordine del giorno solo in Italia ma anche in altri paesi europei, che hanno in atto processi anche molto significativi in tal senso; in Belgio, ad esempio, i Comuni sono passati negli ultimi 30 anni da 2500 a 600 circa, in Svizzera negli ultimi 20 anni da 3000 a 2500, in Francia è in discussione un processo di riduzione dei Comuni molto consistente.

In Italia, le normative che –in modo sempre più stringente anche al fine del controllo dell'indebitamento degli enti territoriali- hanno imposto negli ultimi anni ai Comuni tagli alle spese, minori trasferimenti di risorse dallo Stato, focalizzazione sulle funzioni fondamentali dei Comuni, limitazioni al turn-over dei dipendenti, gestioni associate dei servizi, ecc. e più in generale il tema della riduzione della spesa pubblica (anche attraverso la sua revisione, la c.d. spending review) pongono all'attenzione degli Amministratori e dell'opinione pubblica sempre più il tema –ormai ineludibile- della **qualità della spesa**, anche in chiave di **sostenibilità dei servizi offerti**.

In presenza di previsioni che non lasciano –almeno nel medio periodo- intravedere modifiche a tali trend, con una situazione di costi sociali e assistenziali che incidono sempre più a causa della persistente crisi economica e con nuovi adempimenti che in vari ambiti (nuovi sistemi di contabilità, controlli interni, trasparenza, prevenzione corruzione, controllo analogo, ecc.) incombono sulle strutture e con i pensionamenti che faranno gioco forza decrescere gli organici, è facile ipotizzare che i bilanci degli Enti Locali nei prossimi anni lasceranno **sempre meno margini a investimenti e progettualità** da parte degli Amministratori.

In questo momento storico, la fusione appare pertanto un'**opportunità** che il legislatore ha previsto **per garantire il mantenimento nel contempo della qualità e della sostenibilità (efficienza) dei servizi resi, agendo su leve organizzative, economie di scala e riduzione di costi** e che –sia a livello statale che regionale - prevede **agevolazioni e incentivazioni** tutt'altro che trascurabili e non necessariamente durature nel tempo.

L'analisi effettuata per i due Comuni di Colorno e Torrile, avviata nel mese di **luglio 2017**, ha previsto -come prima attività- una fase di ricostruzione ed elaborazione della situazione attuale in termini di contesto esterno ed interno. Più specificamente, l'analisi del **contesto esterno** ha previsto una rilevazione e analisi dei dati e delle informazioni utili all'inquadramento del territorio in oggetto, dal punto di vista socio-demografico, territoriale, economico e dell'offerta di servizi.

L'analisi del **contesto interno agli Enti** ha previsto invece la rilevazione de:

- l'assetto politico-istituzionale;
- la dimensione finanziaria e le politiche fiscali degli Enti coinvolti;
- il modello organizzativo, le funzioni gestite e i servizi erogati dai Comuni;
- la dimensione micro-organizzativa degli Enti, in termini di articolazione degli uffici, dotazione organica, regolamenti, sedi.

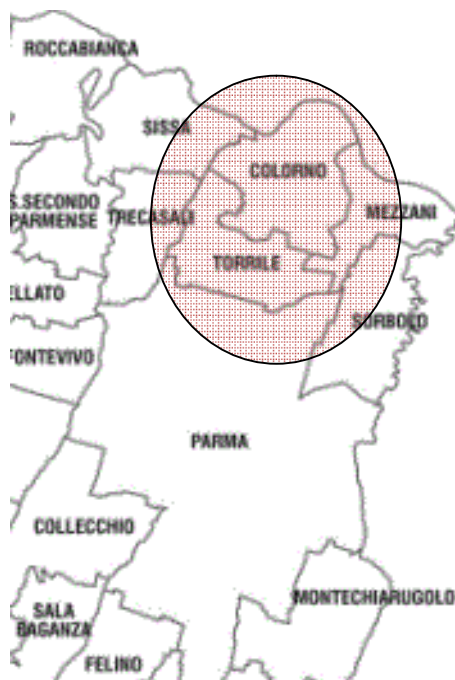
Successivamente è stato realizzato un **approfondimento** -con la partecipazione dei Responsabili di entrambi i Comuni in specifici tavoli di lavoro attivati- per la comprensione **dell'organizzazione delle diverse funzioni degli Enti**, al fine di comprendere i punti di forza e di criticità dell'attuale organizzazione del lavoro e del servizio reso a Cittadini e Imprese del territorio.

Il presente studio contiene quindi, partendo dall'analisi del contesto e dello stato di fatto dei servizi offerti dai due Comuni, gli elementi utili a valutare la **fattibilità e l'opportunità della fusione e un'ipotesi di organizzazione, di gestione delle funzioni e di dimensionamento dell'eventuale Comune Unico**, mettendo in evidenza le opportunità e i punti di attenzione relativi al processo.

## 2. Il contesto esterno

I Comuni di Colorno e Torrile sono situati in provincia di Parma, nell'area orientale pianeggiante della c.d. "bassa parmense"; entrambi fanno parte, con i Comuni di Sorbolo e Mezzani, dell'**Unione Bassa Est Parmense**, sebbene i due enti vi siano entrati in momenti diversi.

## La collocazione territoriale dei Comuni di Colorno e Torrile



I due Enti sono molto **prossimi**, in quanto la distanza tra i due centri (Colorno e San Polo di Torrile, sede del Municipio del Comune di Torrile) è di soli circa 4 km.

Entrambi i comuni sono caratterizzati dalla presenza di numerose frazioni (Torrile in particolare è un “comune sparso”):

- Colorno in: Copermio, Mezzano Rondani, Sacca, Sacchetta, Trai, Vedole
- Torrile in: San Polo (dove vi è la sede comunale), Torrile, Gainago, San Siro, Sant'Andrea, Bezze, Vicomero, Rivarolo.

### Caratteristiche geologiche, morfologiche e idrografiche

L'assetto geologico della bassa parmense, entro cui ricadono i territori dei comuni di Colorno e Torrile, è il risultato di un lungo processo geologico, iniziato milioni di anni fa, che ha comportato il progressivo colmamento dell'antica Fossa Padana.

In estrema sintesi, l'areale è caratterizzato da un substrato pre-aternario marino, sul quale si sono sovrapposti i depositi continentali quaternari, trasportati dai corsi d'acqua (F. Po e T. Parma). È sufficiente esaminare la toponomastica del territorio comunale e dell'immediato intorno, per comprendere quanto sia stretta la relazione tra il colornese e i corsi d'acqua.

La morfologia è sub-pianeggiante e nella porzione settentrionale del territorio di Colorno spiccano le forme di antichi tracciati del Fiume Po (paleoalvei), in seguito “fossilizzati” a causa degli interventi di regimazione idraulica. Lo stesso corso attuale del Po risulta fortemente antropizzato, a causa degli interventi eseguiti negli scorsi decenni per garantire la sicurezza idraulica e per consentire la navigazione fluviale.

Si riportano di seguito, in forma tabellare e descrittiva, i dati inerenti il contesto demografico, territoriale, scolastico ed economico dei due territori.

### Contesto territoriale e socio-demografico

#### **Popolazione, superficie, densità abitativa degli Enti**

<b>Comune</b>	<b>Abitanti al 1/1/2017</b>	<b>Superficie KmQ</b>	<b>Densità Ab/Kmq</b>
Colorno	8.986	48,41	185,62
Torrile	7.772	37,15	209,21
<b>Totale</b>	<b>16.758</b>	<b>85,56</b>	<b>195,86 (densità relativa alla somma dei due territori)</b>

Il comune di Colorno è l'XI comune della provincia per popolazione, mentre Torrile è il XIV. La popolazione complessiva, che sarebbe di quasi 17.000 abitanti, porrebbe l'ente frutto di fusione al **IV posto per numero di abitanti tra i Comuni della provincia di Parma**, dopo il capoluogo, Fidenza e Salsomaggiore Terme.

L'ente frutto di fusione avrebbe anche **dimensioni ottimali dal punto di vista dell'efficienza**. Ciò secondo l'analisi dei dati di spesa riclassificati per tutti i Comuni d'Italia, che ha evidenziato margini di recupero di efficienza per i Comuni che, una volta fusi, tendono a non superare una dimensione finale di 20.000 abitanti (margini che tendono invece ad esaurirsi con soglie dimensionali più ampie).



## Composizione della popolazione degli Enti

Comune	Abitanti	N° Famiglie	Componenti per famiglia
Colorno	8.986	3.850	2,33
Torrile	7.772	3.336	2,33
<b>Totale</b>	<b>16.758</b>	<b>7.186</b>	

Dati riportati all'01/01/2017

Secondo i dati statistici, la popolazione del comune di Torrile è annualmente in crescita tendenziale; fatta eccezione per il calo dell'anno 2011, che non ha però sostanzialmente compromesso l'evoluzione demografica del comune.

Lo stesso dicasi per il comune di Colorno, il quale però ha visto una leggerissima flessione anche negli ultimi due anni.

## Trend demografici degli Enti, Provincia, Regione e Nazione

Comune	Età media	Indice di natalità (x1.000 ab.) (31.12.2016)	Indice di vecchiaia (1.1.2017)	Indice di dipendenza strutturale (1.1.2017)
Colorno	42,6	8	127	52,5
Torrile	41,1	10,6	100,5	45,2
Provincia di Parma	44,9	8,4	173,2	57,6
Regione Emilia- Romagna	45,2	11,6	175,6	58,8
Italia	44,2	10,7	161,4	55,5

### Indice di natalità

Rappresenta il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti.

### Indice di vecchiaia

Rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni.



### Indice di dipendenza strutturale

Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni).

La popolazione di entrambi i comuni è mediamente più giovane di quella provinciale, regionale e persino nazionale.

Questo è chiaramente evidenziato anche dall'indice di vecchiaia visibilmente più basso; in particolare nel comune di Torrile, dove vi è quasi un pareggio fra over 65 e under 14.

### Trend di crescita e presenza di popolazione straniera

Comune	Variazione % popolazione dal 2007 al 2016	Popolazione straniera residente al 1.1.2016	% pop. Straniera su tot. Popolaz. al 1.1.2016
Colorno	2,25%	1.615	18,00%
Torrile	3,12%	887	11,50%
<b>Totale</b>	---	<b>2.502</b>	---

### Classi demografiche degli Enti all'01/01/2016

Comune	0 -14 anni	15 -39	40-64	Oltre 65	TOTALE
Colorno	1.364	2.562	3.333	1.732	8.991
Torrile	1.195	2.246	3.056	1.201	7.698
<b>Totale</b>	<b>2.559</b>	<b>4.808</b>	<b>6.389</b>	<b>2.933</b>	

N.B.: La leggera discrepanza dei dati totali dipende dall'anno di rilevazione

## **Viabilità a trasporti**

Nel comune di Torrile sono presenti 20 km di strade provinciali, 69 km di strade comunali e 10 km di strade vicinali; nel comune di Colorno presenti 26 km di strade provinciali, 59 km di strade comunali e 26,5 km di strade vicinali.

La **viabilità stradale** tra i due comuni è strutturata principalmente intorno alla Strada Provinciale 343, che collega Parma a Mantova (divenendo Strada Provinciale 420 una volta oltrepassato il Po); la quale si dirama in due tronconi, uno che passa esternamente ad ovest il comune di Colorno e uno che vi punta decisamente verso il centro, divenendo di fatto il collegamento più diretto fra i due territori.

Per ciò che concerne il **trasporto pubblico**, sia Colorno che Torrile/ S. Polo hanno la stazione ferroviaria sulla linea Parma-Brescia, gestita da Trenord e servita da treni regionali a cadenza oraria sull'intera linea.

Esistono inoltre autobus extraurbani (gestiti attualmente dalla società Tep spa) che collegano Colorno e alcune frazioni di Torrile. Più specificamente i due territori sono serviti dalle seguenti linee di **autobus urbano e extraurbano**:

- 164-165 Mezzano Inf –Parma (che passa a Colorno e San Polo di Torrile)
- 168-169 Sabbioneta –Parma (che passa a Colorno e San Polo di Torrile)
- 170-172 Colorno- Parma (che passa anche a San Polo di Torrile)
- 174 Mezzano-San Secondo (che passa a Colorno, San Polo di Torrile e Torrile)
- 175 Sant' Andrea di Torrile –Parma (che passa anche a San Polo di Torrile)
- 176-178 Coltaro-Parma (che passa a Colorno e Torrile).

## Contesto dell'offerta scolastica

### Istituti scolastici presenti nei Comuni

Comune	Scuole dell'Infanzia (pubbliche e private)	Scuole primarie statali	Scuole secondarie di I grado statali
Colorno	2 (1 pubblica* e 1 privata)	1*	1*
Torrile	1**	2**	1**
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

\*: Istituto Comprensivo "Belloni"

\*\* : Istituto Comprensivo Torrile

Sui territori non sono presenti Istituti secondari di II grado.

### Contesto dell'offerta di Servizi culturali e ricreativi

In ragione della presenza della storica **Reggia**, il comune di Colorno presta anche particolare attenzione ai servizi diretti e collaterali che si legano al turismo che la Reggia medesima attrae nel comune. Inoltre il comune di Colorno ospita il MUPAC (Museo dei paesaggi di terra e di fiume), all'interno dell'edificio storico detto dell'Aranciaia, un'imponente costruzione fatta erigere dai Farnese, originariamente destinata al ricovero invernale delle piante di agrumi che un tempo ornavano il parco della Reggia.

A Colorno sono inoltre presenti una Biblioteca e gli oratori di Vedole e Copermio, a Torrile la "Riserva Naturale Torrile e Trecasali". Sono inoltre presenti strutture private quali ad esempio il circolo Maria Luigia a Colorno e il circolo il Portico a Torrile, che organizzano eventi culturali. A Torrile sono presenti anche due oratori (uno a Torrile, uno a San Polo).

### Contesto dell'offerta di Servizi Religiosi

Chiesa	Comune	Frazione
S. Margherita V. M.	Colorno	
S. Liborio	Colorno	
Annunciazione di Maria Vergine	Colorno	Mezzano Rondani
S. Giorgio	Colorno	Sacca
S. Pietro	Colorno	Copermio
S. Rocco	Colorno	Vedole
S. Salvatore	Colorno	Sanguigna

Chiesa	Comune	Frazione
Conversione di S. Paolo	Torrile	San Polo
S. Andrea e S. Siro	Torrile	Sant' Andrea
S. Biagio	Torrile	
S. Giovanni Battista	Torrile	Gainago

### Contesto dell'offerta di Servizi Socio – Sanitari

Il principale servizio di questa tipologia presente sui territori è la “**Casa della Salute di Colorno-Torrile**”, sita a Colorno, in via Suor Maria, 2. Vi sono presenti due aree: una clinica e una pubblica, con accoglienza accettazione, sala d'attesa e sportello unico-CUP, in cui risulta attivo anche un servizio di informazione e accoglienza garantito dai volontari dell'Auser, in convenzione con l'Azienda Usl Area Clinica. La Sala riunioni della struttura è a disposizione della comunità locale per seminari e riunioni.

Data la vicinanza al capoluogo, non sono presenti ospedali nei due territori; i **riferimenti ospedalieri** del territorio si esprimono tanto nell'Ospedale e nelle cliniche di Parma, quanto nell'Ospedale Oglio Po (sito nella vicina Casalmaggiore, in provincia di Cremona).

Sul territorio del comune di Torrile esiste invece un **Centro Diurno per Anziani**, aperto anche agli anziani di Colorno sulla base di apposito contratto di servizio, che garantisce un'opportunità per la popolazione anziana di soddisfare l'esigenza di avere un luogo pensato per persone anziane aventi un'autosufficienza limitata, ma che desiderano continuare il proprio percorso di vita in condivisione con altri. Offre un valido aiuto alle persone sole e un qualificato sostegno alle famiglie impossibilitate nella cura dei propri cari. Nel Centro Diurno sono presenti infatti professionalità specifiche che aiutano gli anziani sia nello svolgimento delle normali attività quotidiane, sia nel recupero o solo nel mantenimento delle capacità psico-fisiche residue.

Sono inoltre presenti nei due territori servizi di **assistenza domiciliare**, una **casa residenza anziani** –gestita all'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “ASP Ad Personam” di Colorno, una **struttura psichiatrica per adolescenti** a San Polo di Torrile e la **Tana di Grogh**, uno spazio per l'educazione, l'integrazione e l'incontro rivolto alle famiglie, a Torrile

A Torrile sono inoltre presenti una **comunità familiare** (“Lago di Pane”) e una **casa multiutenza per minori e adulti** (“La Lumaca”, a Gainago). A Colorno è presente una **Comunità educativa** (“La tenda degli argini”).

A Torrile sono presenti due farmacie – una comunale e una privata, così come a Colorno –entrambe private; a Colorno sono inoltre presenti due parafarmacie.

## Contesto del sistema produttivo e commerciale

### Imprese attive presenti nei Comuni

Comune	Imprese attive 2011	Imprese attive 2012	Imprese attive 2013	Imprese attive 2014	Imprese attive 2015
Colorno	604	588	576	559	550
Torrile	476	467	451	435	420
<b>Totale</b>	<b>1080</b>	<b>1055</b>	<b>1027</b>	<b>994</b>	<b>970</b>

Dall' Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA)

<http://www.provincia.parma.it/servizi-online/statistica/economia/imprese-e-unit%C3%A0-locali>

### Numero imprese per Settore di attività economica nel 2015

Comune	Industria in senso stretto	Costruzioni	Commercio, trasporti ed alberghi	Altri servizi	Totale
Colorno	66	93	191	200	<b>550</b>
Torrile	95	79	119	127	<b>420</b>

### Numero addetti per Comune

Comune	Num. Addetti 2011	Num. Addetti 2012	Num. Addetti 2013	Num. Addetti 2014	Num. Addetti 2015
Colorno	2.212	2.191	2.282	2.192	2.218
Torrile	2.918	3.426	2.769	2.668	2.491
<b>Totale</b>	<b>5.130</b>	<b>5.617</b>	<b>5.051</b>	<b>4.860</b>	<b>4.709</b>

### Numero addetti per Comune per Settore di attività economica (anno 2015)

Comune	Industria in senso stretto	Costruzioni	Commercio, trasporti ed alberghi	Altri servizi	Totale
Colorno	1.195	147	458	418	<b>2.218</b>
Torrile	1.497	168	593	233	<b>2.491</b>

Sempre per ciò che concerne l'ambito lavorativo, l'**indice di ricambio della popolazione attiva**, ossia ciò che rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (55-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-24 anni) e che evidenzia come la popolazione attiva sia tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100, per ciò che riguarda l'anno 2016, è di 109,8 a Torrile e 111,8 a Colorno. Questo significa che in entrambi i comuni la popolazione in età lavorativa più o meno si equivale fra giovani ed anziani, sebbene a Colorno tenda più verso gli anziani.

### Reddito medio dichiarato dai contribuenti dei Comuni e confronto con media provinciale, regionale e nazionale.

Comune	2014	2015	2016
Colorno	23.053 €	23.332 €	23.252 €
Torrile	21.706 €	22.419 €	22.288 €
Provincia di Parma	22.138 €	24.414 €	22.645 €
Regione Emilia Romagna	21.820 €	21.873 €	22.251 €
Italia	20.044 €	20.070 €	20.690 €



## Contesto esterno - conclusioni

Dall'analisi di tali dati socio-demografici e territoriali succitati si può desumere che:

- i due Enti, entrambi facenti parte della stessa Unione di Comuni, sono molto **prossimi** (la distanza tra i due centri è di circa 4 km) e **simili per dimensione** (la differenza tra i due è pari a circa 1200 abitanti circa); la popolazione complessiva è di circa 16.700 abitanti, dato che porrebbe l'ente frutto di fusione al IV posto per numero di abitanti tra i Comuni della provincia di Parma;
- l'ente frutto di fusione avrebbe **dimensioni ottimali dal punto di vista dell'efficienza**; l'analisi dei dati di spesa riclassificati per tutti i Comuni d'Italia ha evidenziato infatti margini di recupero di efficienza per i Comuni che, una volta fusi, tendono a non superare una dimensione finale di 20.000 abitanti; tali margini tendono, invece, ad esaurirsi nelle soglie dimensionali più ampie;
- i due enti –e Torrile in modo particolare- hanno una popolazione con età media più bassa di quella provinciale, regionale e nazionale; il **trend della popolazione** negli ultimi dieci anni è **positivo** in entrambi gli Enti e anche in questo caso Torrile mostra percentuali di crescita superiori; **l'incidenza della popolazione straniera** appare significativamente più marcata a Colorno (18%) che non a Torrile (11,5%).
- dal punto di vista territoriale, i Comuni paiono omogenei, essendo entrambi **completamente pianeggianti**; **l'estensione territoriale complessiva** dei due Comuni è di circa **85,56 kmq**, dato che porrebbe l'ente frutto di fusione all'XI posto per estensione tra i Comuni della provincia di Parma ma III tra quelli di pianura;
- **Torrile** è –a differenza di Colorno- un comune **marcatamente policentrico**, con tutte le conseguenze dal punto di vista della mobilità e dell'offerta dei servizi all'interno del territorio; inoltre, dal punto di vista produttivo, a Torrile è prevalente il **comparto industriale**, a Colorno quello **commerciale**;
- la Reggia e gli altri immobili di valenza culturale rendono Colorno un **territorio turistico** di livello sovra regionale.

### 3. Processi partecipativi: l'ascolto e il coinvolgimento iniziale delle popolazioni interessate e del personale dipendente

#### 3.1 *Gli incontri di focalizzazione (focus group) iniziali*

Per garantire la partecipazione e il coinvolgimento delle popolazioni interessate al dibattito anche preliminarmente rispetto alla predisposizione dello studio nella forma definitiva, all'interno del percorso di stesura sono stati realizzati il giorno 26 ottobre 2017 **due incontri** rivolti a interlocutori **portatori di interessi collettivi** (stakeholder) rappresentativi del territorio e trasversali ai due territori.

Gli **obiettivi** di tali incontri sono stati schematicamente:

- **rendere partecipi** del percorso soggetti che, in quanto portatori di interessi collettivi, possano a loro volta veicolare il messaggio, le prospettive e le opportunità della fusione tra i due enti;
- **includere il più ampio spettro di interessi e punti di vista** in una fase di costruzione del percorso, arricchendolo ed evitando di comunicare e condividere uno studio di fattibilità già predisposto, mettendo in qualche modo le persone davanti a un "fatto compiuto" da accettare o rifiutare;
- **chiarire** già in fase iniziale **eventuali dubbi o perplessità** inerenti il percorso della fusione.

Entrambi gli incontri (uno rivolto ai Rappresentanti del mondo economico e l'altro ai Rappresentanti delle associazioni e dei territori) sono stati organizzati invitando personalmente i soggetti coinvolti; si riportano di seguito gli aspetti più salienti emersi.

#### ***Incontro con i rappresentanti del mondo economico (industriali, commercianti, artigiani, agricoltori, ecc.), sociale (sindacati), degli ordini professionali (dottori commercialisti, architetti, ecc.) e delle altre istituzioni territoriali***

L'incontro ha visto la partecipazione, oltre ai Sindaci e ai rappresentanti amministrativi dei due Enti, di 13 interlocutori, in rappresentanza delle seguenti organizzazioni e enti:

- Ordine degli Architetti di Parma
- Ordine dei Dottori Commercialisti di Parma
- Unione Parmense industriali
- CNA
- Coldiretti Parma

- Sindacato CISL
- Sindacato UIL
- Sindacato CGIL
- Azienda Sanitaria Locale

Il tema della fusione –anche in relazione alle esperienze di realtà vicine (Sissa/ TreCasali e Polesine/ Zibello) è parso già noto a gran parte dei presenti e la scelta dello studio decisamente condivisa. Alcune associazioni evidenziano come il tema degli accorpamenti sia all’ordine del giorno anche presso le proprie organizzazioni e in alcuni casi i benefici sono già stati esperiti.

L’accorpamento dei due enti è visto come un elemento migliorativo e quindi un’opportunità in quanto:

- permetterebbe al nuovo ente di dotarsi di competenze specialistiche e capacità di aggiornamento tecnico-normativo (in ambito urbanistico, progettuale contabile, ecc.) adeguato alle problematiche che quotidianamente si presentano negli uffici
- porterebbe a semplificazioni nei rapporti e nella interazione con i professionisti
- renderebbe più continuativi i servizi erogati, superando l’attuale limite dell’esiguità dell’organico, con il rischio che un’assenza possa portare alla mancata o carente erogazione del servizio
- consentirebbe di cogliere opportunità di finanziamento pubblico finalizzate ad una più efficace promozione del territorio
- si creerebbe un ente di più grandi dimensioni e quindi in grado di “contare di più” nel confronto con il Comune capoluogo e con le altre istituzioni
- i due territori sono già considerati, dal punto di vista di alcune associazioni di categoria e dell’ambito socio-sanitario, come un unicum, pur nella consapevolezza delle differenze (vocazione più industriale a Torrile, più turistico-commerciale a Colorno).

Viceversa, sono da valutare alcuni potenziali rischi quali:

- l’allontanamento –reale o percepito- del servizio dall’utenza –sempre però in un contesto di sostenibilità del servizio stesso (es., richiesta del punto prelievi dell’ASL)
- l’incremento del valore degli affidamenti del nuovo ente, che potrebbe rendere più difficile la partecipazione di imprese del luogo.

Si rimarca come tutti i partecipanti abbiano chiesto di essere tenuti informati rispetto al percorso e mostrato disponibilità ad un futuro fattivo coinvolgimento i termini di coprogettazione del nuovo ente.

### ***Incontro con i rappresentanti delle associazioni sociali, culturali, sportive***

L'incontro ha visto la partecipazione di 18 persone di 14 associazioni, rappresentative dei due territori, oltre ai Sindaci e ai rappresentanti amministrativi dei due Enti e al facilitatore di SistemaSusio; più specificamente le associazioni rappresentate nell'incontro sono state:

- AUSER
- AVIS di Torrile
- AVIS di Colorno
- Ass. L'abbraccio di Torrile
- ASD San Polo Calcio
- Protezione Civile di Torrile
- USD Torrile San Polo
- ANPI Sezione Torrile
- San Polo Volley
- Polisportiva Torrile
- Ass. Alpinitalia di Colorno
- Comunità La Tenda degli Argini di Colorno
- Ass. Cult. Teatro Necessario
- Comunità e partecipazione di Colorno

La conoscenza del tema da parte dei presenti è parsa disomogenea, l'approccio generalmente positivo sebbene non siano mancati timori e posizioni tendenzialmente critiche. Nei dieci interventi sono state poste numerose domande e palesati alcuni dubbi rispetto al percorso di fusione, in alcuni casi secondo una percezione più da cittadini che da rappresentanti delle associazioni.

In sintesi, la fusione dei due enti è visto come un'opportunità del territorio in quanto:

- permetterebbe –come già sta avvenendo per alcune associazioni (ANPI, AVIS in parte)- a risparmi dal punto di vista organizzativo, rendendo più solide le associazioni, a beneficio dei servizi resi
- consentirebbe alle associazioni -senza costrizione né obbligo alcuno- di confrontarsi per mettere a fattor comune attrezzature e professionalità (Alpini in ambito di Protezione Civile) e quindi a risparmiare e migliorare il servizio

Viceversa, sono da valutare alcuni potenziali rischi quali:

- il timore che in qualche modo un territorio più ampio non sia un vantaggio rispetto a chi –soprattutto in ambito sportivo- svolge attività di animazione a livello di comunità e fa perno sulla fruizione di impianti e palestre;
- la paura che sia la leva dei contributi e finanziamenti a spingere verso la soluzione della fusione, mentre è importante farne comprendere i benefici per le Comunità anche su uno scenario temporale più ampio –la sostenibilità è un valore etico, non solo economico
- l'allontanamento dei servizi dalla popolazione, mentre la prossimità è importante soprattutto per alcune fasce della popolazione.

### **3.2 La comunicazione esterna in itinere tramite i siti istituzionali**

Al fine di garantire nel contempo la fruizione dei documenti salienti inerenti il percorso di fusione e la trasparenza rispetto al progetto, entrambi gli enti hanno creato fin dall'avvio una pagina del proprio sito istituzionale dedicata al progetto fusione, lasciando la possibilità ai visitatori di formulare domande o contribuire con osservazioni e commenti. La pagina è stata popolata con contenuti appositamente predisposti da Sistema Susio s.r.l., al fine di rendere il più chiaro possibile il fine che si intende raggiungere con lo studio di fattibilità e dare informazioni efficaci sulle varie fasi del percorso.

Il riscontro della cittadinanza è risultato tiepido e si è limitato a poche domande di carattere prevalentemente procedurale. Anche per questo motivo, la campagna di sensibilizzazione e partecipazione proseguirà anche a seguito dell'ultimazione dello studio, rendendo disponibile il documento finale e organizzando serate illustrative aperte a tutti i residenti, alle quali continuerà a partecipare anche un rappresentante di Sistema Susio s.r.l.

Analogamente, sarà pubblicata sui due siti la notizia dell'eventuale approvazione da parte dei Consigli comunali dello studio di fattibilità (con un link al documento stesso), illustrando in quella sede gli step successivi del percorso.

### **3.3 La partecipazione interna: il coinvolgimento del personale dipendente**

Per la buona riuscita del progetto, è fondamentale una sua condivisione all'interno delle strutture organizzative. I contenuti dello studio devono essere acquisiti e compresi da parte di chi, in prima persona, sarà chiamato a mettere in atto l'eventuale trasformazione. Il cambiamento organizzativo è, storicamente, un

momento che può generare resistenze, incomprensioni ed inefficienze, se non gestito in modo trasparente e partecipato.

Su queste basi, si è voluto coinvolgere -sin dalla fase di costruzione dello studio di fattibilità- il personale dipendente delle due amministrazioni, in particolare la componente incaricata di funzioni dirigenziali, che dovrà fungere da traino rispetto alle strutture da essa dirette.

Nel corso della redazione del documento, sono stati pertanto organizzati momenti di ascolto e di informazione sia con i responsabili delle strutture organizzative, sia con l'intera compagine del personale dei due enti, sia pure -al termine del percorso- con le organizzazioni sindacali di riferimento e la rappresentanza sindacale interna.

### **3.4 Conclusioni**

Gli obiettivi attesi dai due incontri formali esterni paiono essere stati raggiunti; il numero di soggetti presenti, la qualità delle domande poste e l'approfondimento delle questioni emerse hanno certamente creato una **base omogenea di conoscenza e di consapevolezza** sul tema delle fusione -elemento **positivo**, indipendentemente dalla posizione.

Essendo tutti rappresentanti di associazioni o organizzazioni, si presume che possano trasferire tale consapevolezza anche ad altri soggetti, veicolando messaggi e potenziando l'efficacia comunicativa dei due enti.

Opportuno non disperdere tale interesse, ad esempio se possibile creando una **mailing list** rispetto al tema e, successivamente all'approvazione dello studio e in coerenza con il percorso avviato, coinvolgendo alcuni di tali partecipanti, nel rispetto dei ruoli, in **tavoli di lavoro e/o di progettazione** dei servizi del nuovo Ente.

Rispetto ai timori espressi nell'incontro con i rappresentanti delle associazioni, si delinea l'opportunità di **creare municipi** (in corrispondenza dei due precedenti comuni) **con competenze in grado di garantire le specificità territoriali** su cui si è dibattuto.

**Positivo** anche il riscontro degli **incontri con il personale**, dai quali sono emersi alcuni interessanti spunti per meglio comprendere l'assetto organizzativo attuale, la sfida del percorso di fusione, i rischi e le opportunità che esso comporta.



#### 4. Il contesto interno dei due Enti

##### 4.1 Il contesto istituzionale

Dal punto di vista **dell'architettura istituzionale**, in relazione all'appartenenza alla classe dimensionale inferiore a 10.000 abitanti, i due Enti contano **ciascuno** – compresi i Sindaci- **5 membri di Giunta** e, esclusi i Sindaci, **12 Consiglieri comunali**.

##### La rappresentanza politica e istituzionale degli Enti

Comune	N° Consiglieri (Sindaci esclusi)	N° membri Giunta (Sindaco e Assessori)	Importo totale indennità Amministratori- Sindaco e Assessori (lordo annuo)	Data ultime elezioni
Colorno	12	5	82.227,48 €	2014
Torrile	12	5	76.169,04 €	2014
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>158.396,52 €</b>	

NB: le differenze degli importi delle indennità sono anche funzione –in coerenza con la normativa- della tipologia di soggetto a cui va erogata l'indennità, in quanto vi è differenza tra un amministratore che ha un'attività lavorativa e uno che gode di aspettativa.

##### 4.2 Il contesto finanziario

Dal punto di vista **finanziario**, si riportano di seguito i principali dati e indicatori rilevati dall'analisi dei bilanci e dei rendiconti 2016 dei due Enti.

##### Equilibrio di gestione (per le entrate –accertato 2016; per le spese -impegnato 2016)

Comune	Entrate Correnti (Tit.1 +Tit.2 + Tit.3)	Spese Correnti (Tit.1 +Tit. 4)	Differenza fra entrate e spese correnti	Differenza in % sulle entrate correnti
Colorno	€ 7.846.923,70	€ 7.541.161,65	€ 305.762,05	3,90%
Torrile	€ 7.552.322,78	€ 7.293.839,22	€ 258.483,56	3,42%
<b>Totale</b>	<b>€ 15.399.246,48</b>	<b>€ 14.835.000,87</b>	<b>€ 564.245,61</b>	<b>3,66%</b>

NB: Al fine di fornire un dato più significativo e meno legato a situazioni contingenti, per il Comune di Torrile, rispetto ai dati della spesa corrente indicata nel Rendiconto 2016 (€ 7.624.344,14) sono stati detratti € 330.504,92 di spese, frutto di estinzione di mutui, che sono da intendersi come spesa straordinaria e non finanziata con risorse correnti 2016 (fonte: Servizio Finanziario del Comune di Torrile).



**Entrate correnti per tipologia –consuntivo accertato 2016**

Comune	Entrate tributarie, contributive e perequative (Tit.01)	Entrate da trasferimenti (tit.02)	Entrate extratributarie (tit.03)	Totale
Colorno	€ 5.348.966,29	€ 686.913,46	€ 1.811.043,95	€ 7.846.923,70
Torile	€ 5.165.641,86	€ 661.128,90	€ 1.725.552,02	€ 7.552.322,78
<b>Totale</b>	<b>€ 10.514.608,15</b>	<b>€ 1.348.042,36</b>	<b>€ 3.536.595,97</b>	<b>€ 15.399.246,48</b>

**Indicatori pro capite**

Comune	Entrate Correnti per abitante	Spese Correnti (Tit. 1 e Tit. 4) per abitante
Colorno	€ 873,24	€ 839,21
Torile	€ 971,73	€ 938,48

**Equilibrio di gestione al netto di sanzioni (Titolo 3/200 - Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti)**

Comune	Entrate correnti al netto delle sanzioni	Spese Correnti (Tit.1 +Tit. 4)	Differenza fra entrate, al netto delle sanzioni e spese correnti	% scopertura spese correnti al netto delle sanzioni
Colorno	€ 7.811.959,76	€ 7.541.161,65	€ 270.798,11	3,59%
Torile	€ 7.481.210,26	€ 7.293.839,22	€ 187.371,04	2,57%
<b>Totale</b>	<b>€ 15.293.170,02</b>	<b>€ 14.835.000,87</b>	<b>€ 458.169,15</b>	

**Indebitamento per abitante (2016)**

Comune	Indebitamento per abitante	Valore assoluto*
Colorno	€ 313,86	€ 2.820.337,61
Torile	€ 478,54	€ 3.719.181,19

\*Indebitamento per abitante per il numero degli abitanti

### 4.3 L'analisi della spesa

Si riporta nelle pagine seguenti **il confronto** – a livello di missione- delle **spese impegnate nel 2016 dai due enti** (fonte: il rendiconto 2016 dei due enti), distinguendo successivamente tra spese correnti e spese in conto capitale; l'obiettivo è quello di rilevare eventuali disomogeneità tra le diverse voci, cercando in tal caso di comprenderne se la motivazione alla base è strutturale o semplicemente legata alla diversa allocazione delle voci all'interno del rendiconto.

#### Confronto tra le spese (correnti e in conto capitale) impegnate nel 2016

	COLORNO	TORRILE
Missione	Impegnato 2016	Impegnato 2016
1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.148.891,07	1.664.971,44
3 - Ordine pubblico e sicurezza	265.388,76	242.904,88
4 - Istruzione e diritto allo studio	1.084.134,18	1.219.680,22
5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	138.323,72	208.335,20
6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	270.735,75	342.438,96
7 - Turismo	82.402,03	0,00
8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	85.894,76	124.447,78
9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.623.444,63	1.457.769,52
10 - Trasporti e diritto alla mobilità	922.049,91	998.587,93
11 - Soccorso civile	21.297,01	39.871,25
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.406.041,13	1.223.435,51
15 - Sviluppo economico e competitività	50.020,38	6.082,63
15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	4.530,88	3.201,03
16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,00	0,00
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	372.881,04	367.385,91
	<b>8.476.035,25</b>	<b>7.899.112,26</b>

### Confronto tra le spese (distinte tra correnti e in conto capitale) impegnate nel 2016

Missione	COLORNO				TORRILE			
	Impegnato 2016	Impegnato spese corr	Impegnato spese invest	Impegnato spese per incremento di att fin	Impegnato 2016	Impegnato spese corr	Impegnato spese invest	Impegnato spese per incremento di att fin
1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.148.891,07	1.913.883,69	235.007,38	0,00	1.664.971,44	1.497.257,19	101.888,57	65.825,68
3 - Ordine pubblico e sicurezza	265.388,76	255.388,76	10.000,00	0,00	242.904,88	236.682,88	6.222,00	0,00
4 - Istruzione e diritto allo studio	1.084.134,18	1.014.707,21	69.426,97	0,00	1.219.680,22	1.185.654,87	34.025,35	0,00
5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	138.323,72	129.223,72	9.100,00	0,00	208.335,20	199.335,20	9.000,00	0,00
6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	270.735,75	187.663,43	83.072,32	0,00	342.438,96	180.411,89	162.027,07	0,00
7 - Turismo	82.402,03	82.402,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	85.894,76	3.233,84	82.660,92	0,00	124.447,78	97.519,52	26.928,26	0,00
9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.623.444,63	1.587.598,11	35.846,52	0,00	1.457.769,52	1.451.504,82	6.264,70	0,00
10 - Trasporti e diritto alla mobilità	922.049,91	464.477,04	457.572,87	0,00	998.587,93	589.481,54	409.106,39	0,00
11 - Soccorso civile	21.297,01	21.297,01	0,00	0,00	39.871,25	22.741,14	17.130,11	0,00
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.406.041,13	1.340.352,43	65.688,70	0,00	1.223.435,51	1.207.750,45	15.685,06	0,00
15 - Sviluppo economico e competitività	50.020,38	50.020,38	0,00	0,00	6.082,63	6.082,63	0,00	0,00
15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	4.530,88	4.530,88	0,00	0,00	3.201,03	3.201,03	0,00	0,00
16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	372.881,04	372.881,04	0,00	0,00	367.385,91	367.385,91	0,00	0,00
	8.476.035,25	7.427.659,57	1.048.375,68	0,00	7.899.112,26	7.045.009,07	788.277,51	65.825,68

Le **principali differenze che emergono dal confronto tra le spese correnti impegnate nel 2016** tra i due enti sono state approfondite con i due Responsabili del Servizio Finanziario e vengono di seguito sintetizzate, evidenziando l'assenza di situazioni patologiche ma solo il frutto di **differenti** (e assolutamente legittime) **scelte di allocazione delle spese o di situazioni fisiologicamente diverse** (maggiori interventi effettuati nell'anno, maggiore compartecipazione alle spese dei servizi, ecc.). Tali differenze riguardano principalmente:

- Nella Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", il fatto che il Comune di Torrile ha imputato in questa voce solo i costi del Servizio Lavori Pubblici, mentre il Comune di Colorno tutti i costi del personale dell'area tecnica, i costi inerenti tutte le autovetture e i mezzi dell'ente e i costi del Municipio –che invece il Comune di Torrile ha allocato nelle relative funzioni cui sono destinati;
- Nella Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali"), il fatto che il Comune di Torrile, a differenza del Comune di Colorno, ha allocato qui tutto il personale anche quello che si occupa di pubblica istruzione;
- Nella Missione 8 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", il fatto che il Comune di Torrile ha imputato in questa voce anche i costi del personale, mentre il Comune di Colorno ha imputato tutti i costi del personale dell'area tecnica nella Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", come già rilevato;
- Nella Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", il fatto che il Comune di Torrile gestisce un maggior numero di linee di trasporto pubblico e ha realizzato nell'anno più interventi manutentivi su strade e infrastrutture.

### Confronto tra i macroaggregati di spesa corrente impegnata nel 2016

	COLORNO	TORRILE
Macroaggregati di spesa	Impegnato 2016	Impegnato 2016
Redditi da lavoro dipendente	1.437.707,65	1.358.434,81
Imposte e tasse a carico dell'ente	123.535,34	223.260,79
Acquisto di beni e servizi	4.709.816,37	4.669.140,79
Trasferimenti correnti	561.712,39	479.565,46
Interessi passivi	153.690,08	192.433,71
Altre spese per redditi da capitale	0,00	0,00
Rimborsi e poste correttive delle entrate	201.565,88	37.012,67
Altre spese correnti	239.631,86	85.160,84
<b>Totale spese correnti</b>	<b>7.427.659,57</b>	<b>7.045.009,07</b>

Le **principali differenze** che emergono dal confronto tra i macroaggregati di spesa corrente impegnata nel 2016 riguardano –anche in questo caso in modo **fisiologico**:

- rispetto al macroaggregato “Imposte e tasse a carico dell'ente”, il fatto che solo il Comune di Torrile ha allocato il costo dell’Iva in tale voce, mentre il Comune di Colorno la ha allocata nel macroaggregato “Altre spese correnti”;
- rispetto al macroaggregato “interessi passivi”, il fatto che il Comune di Torrile presenta maggiori interessi sui mutui accesi rispetto al Comune di Colorno;
- rispetto al macroaggregato “Rimborsi e poste correttive delle entrate”, il fatto che solo il Comune di Colorno ha allocato il costo del personale comandato in Unione mentre il Comune di Torrile ha allocato solo la convenzione di Segreteria –situazione che nel 2017 sarà modificata stanti il trasferimento di funzioni e il comando di personale in Unione da tale anno anche da parte del Comune di Torrile.

#### 4.4 Gli indici di bilancio

Per descrivere, da punto di vista finanziario, lo stato strutturale dei due enti ed evidenziare eventuali situazioni di significativo scostamento, sono stati infine analizzati, rilevandoli dai rispettivi **Documenti Unici di Programmazione (DUP)** e condividendoli con i Responsabili dei Servizi Finanziari dei due enti, una serie di indicatori finanziari che interessano aspetti diversi della gestione dell'Ente, definendo rapporti tra valori finanziari e fisici (ad esempio la pressione tributaria per abitante, la spesa corrente per abitante) o rapporti tra valori esclusivamente finanziari (ad esempio il grado di autonomia impositiva, il grado di autonomia finanziaria).

Rimandando ai documenti contabili per eventuali approfondimenti, per agevolare la comprensione della successiva tabella si evidenzia che:

- Il **grado di autonomia finanziaria** rappresenta la capacità dell'ente di reperire con mezzi propri le risorse necessarie al finanziamento di tutte le spese di funzionamento dell'apparato comunale (spese correnti); più tale valore è alto, più l'ente è autonomo dal punto di vista finanziario;
- la **pressione fiscale** indica l'onere che grava sul cittadino (come tasse e tributi locali) per usufruire dei servizi forniti dall'ente
- Il **grado di rigidità del bilancio** permette di individuare quale sia il margine di operatività per nuove decisioni o iniziative economiche e finanziarie di un ente. Vi sono, infatti, delle risorse vincolate da impegni di spesa a lungo termine o già assunti in esercizi precedenti che costituiscono le cosiddette spese fisse (spesa per il personale e spesa per il rimborso della quota capitale e interesse dei mutui in primis); più l'indice è alto, più diminuiscono le possibilità di manovra da parte dell'amministrazione. E' utile, per comprendere le eventuali cause di tale rigidità, analizzare l'incidenza del costo del personale rispetto al totale delle spese correnti.
- I parametri di **deficit strutturale** sono previsti dal legislatore per valutare il grado di solidità della situazione finanziaria dell'ente e comprendere se vi siano o meno in essere condizioni di pre-dissesto strutturale. Secondo la norma sono considerati in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti che presentano almeno la metà degli indicatori con valori fuori dalla media rispetto al dato nazionale.

### Indici inerenti la situazione finanziaria strutturale dei due enti

PARAMETRO	INDICE	2016			NOTE
		COMUNE DI COLORNO	COMUNE DI TORRILE	Delta/ dato Comune di Colorno	
Grado di autonomia finanziaria	(Entrate Tributarie + extratributarie)/ Entrate correnti	91,25%	91,25%	0,00%	
Pressione tributaria pro capite	Entrate Tributarie / n. abitanti	595,26	664,65	11,66%	
Grado di rigidità del bilancio	(Spese personale + rimborso mutui e interessi)/ Entrate correnti	21,73%	21,28%	-2,05%	esclusi i costi di funzionamento delle strutture
Grado di rigidità del bilancio per costo personale	Spese personale/Entrate correnti	18,32%	17,99%	-1,83%	
Grado di rigidità del bilancio per indebitamento	Rimborso mutui e interessi/ Entrate correnti	3,41%	3,29%	-3,24%	esclusa spesa per estinzione anticipata
Grado di rigidità del bilancio pro capite	(Spese personale + rimborso mutui e interessi)/ n. abitanti	189,73	206,80	9,00%	
Grado di rigidità per costo personale pro capite	Spese personale / n. abitanti	159,99	174,79	9,25%	
Grado di rigidità per indebitamento pro capite	Rimborso mutui e interessi / n. abitanti	29,73	32,02	7,67%	
Incidenza del costo del personale	Spesa personale/ spesa corrente (Tit. 1)	19,4%	19,3%	-0,38%	
Incidenza spesa corrente (solo Tit 1) per abitante	Spesa corrente (Tit 1)/n. abitanti	826,58	906,47	9,67%	
Parametri di deficit strutturale		nessuno positivo	nessuno positivo		

Nel'ultima colonna è evidenziato il rapporto tra la differenza (delta) dei due valori rapportato convenzionalmente al dato del Comune di Colorno (un valore del 10% vuole significare quindi che il dato del Comune di Torrile è superiore del 10% a quello di Colorno, un valore del -10% viceversa che il dato del Comune di Torrile è inferiore del 10% a quello di Colorno).

Rispetto alla liquidità si riscontra come il Comune di Colorno evidenzia mediamente una disponibilità di cassa superiore a quella del Comune di Torrile, come evidenziato nella seguente tabella che riporta la giacenza media a fine anno degli ultimi tre anni (fonte: Servizi Finanziari dei due Comuni).

Comune	Giacenza di cassa al 31/12/2014	Giacenza di cassa al 31/12/2015	Giacenza di cassa al 31/12/2016
Colorno	€ 1.606.523,53	€ 1.389.059,10	€ 1.524.367,22
Torrile	€ 315.926,20	€ 607.542,24	€ 175.807,66

Dall'analisi di tali dati emerge come:

- i due enti abbiano lo stesso grado di autonomia finanziaria, sebbene il Comune di Colorno abbia dimostrato una maggiore disponibilità di cassa negli ultimi anni e il Comune di Torrile abbia fatto ricorso a maggiori anticipazioni.



- il Comune di Torrile abbia un maggior impatto delle spese correnti, sia del debito (mutui) che del personale in proporzione al numero di abitanti, rispetto al Comune di Colorno; tale differenza non emerge invece se confrontata alle entrate correnti, in quanto dal punto di vista finanziario i due enti sono più simili che non come popolazione.
- il Comune di Torrile abbia una pressione tributaria pro capite leggermente superiore al Comune di Colorno.

#### 4.5 La situazione dei tributi nei due enti

Rilevando i dati dei due enti, è stato possibile effettuare un confronto, dal punto di vista dei principali **tributi locali** (IMU, TASI, TARI, Addizionale comunale IRPEF) secondo due dimensioni:

- rispetto al **gettito complessivo e per singolo tributo**, da cui emerge complessivamente un dato analogo tra i due enti, ad eccezione della TASI.

TRIBUTO/ CANONE	INDICE	COM UNE DI COLORNO	COM UNE DI TORRILE
IMU	Gettito ultimo bilancio (acc/ c)	2.233.604,82	2.135.381,86
TASI	Gettito ultimo bilancio (acc/ c)	421.080,14	36.013,07
TARI	Gettito ultimo bilancio (acc/ c)	1.409.152,24	1.259.001,55
ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF	Gettito ultimo bilancio (acc/ c)	774.327,63	708.864,00
IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITÀ E DIRITTI PUBBLICHE AFFISSIONI	Gettito ultimo bilancio (acc/ c)	49.634,67	51.723,18
COSAP	Gettito ultimo bilancio (acc/ c)	56.446,66	54.037,89
<b>TOTALE</b>		<b>4.944.246,16</b>	<b>4.245.021,55</b>

- Rispetto alle **aliquote in vigore** e alle **soglie reddituali di esenzione**, l'unica differenza è connessa alle soglie di esenzione dell'addizionale IRPEF, in quanto la somma IMU + TASI è analoga nei due enti (1,06%, come riportato di seguito).

TRIBUTO	COM UNE DI COLORNO	COM UNE DI TORRILE	NOTE
IM U - ALIQUOTA BASE	0,94 %	1,06 %	
IM U - ALIQUOTA ABITAZIONE PRINCIPALE A/ 1, A/ 8, A/ 9	0,35 %	0,35 %	
IM U - LOCAZIONE CANONE CONCORDATO	0,76 %	0,76 %	
IM U - DETRAZIONE ABITAZIONE PRINCIPALE A/ 1, A/ 8, A/ 9	200 €	200 €	
TASI - FABBRICATI RURALI STRUMENTALI	esente	esente	
TASI - AREE FABBRICABILI E FABBRICATI DIVERSI DA QUELLI PRECEDENTI	0,12 %	0	
ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF - ALIQUOTA	0,70 %	0,70 %	Soglia reddituale di esenzione differente (*)

(\*) Per Colorno la soglia reddituale di esenzione da Addizionale Comunale IRPEF è 15.000 €

Per Torrile la soglia reddituale di esenzione da Addizionale Comunale IRPEF è 13.500 €

Rispetto alla TARI (Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani), si evidenzia però un differente regime in quanto Colorno applica la tariffa puntuale sui rifiuti, a differenza di Torrile che si basa sul numero di abitanti e sulla metratura.

In relazione alla disomogeneità rispetto all'entità delle aliquote di IMU e TASI e degli scaglioni di esenzione dell'addizionale comunale IRPEF, per il nuovo Ente frutto di fusione possono essere percorse **due strade alternative**:

- il **mantenimento della differenziazione delle aliquote e degli scaglioni nei municipi** (cioè i due ex comuni), possibile per un periodo massimo di cinque anni, con l'eventuale obiettivo di una **graduale convergenza nel tempo**, nel caso **utilizzando i finanziamenti e i contributi concessi ai comuni fusi**; in base al DL 50/ 2017, convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017 n. 96, questo è adesso possibile anche senza necessariamente istituire i municipi. Lo stesso DL 50/ 2017 ha anche previsto la possibilità di allungare (almeno potenzialmente) il periodo transitorio di cinque 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, richiamando implicitamente le disposizioni che da qualche anno hanno sospeso tale potestà per i comuni;

- Una **rimodulazione delle aliquote** di IMU e TASI e degli scaglioni di esenzione dell'addizionale comunale IRPEF, **a parità di gettito tributario complessivo** (riguardo ai due enti pre-fusione), al fine di **garantire fin da subito una tassazione omogenea in tutto il territorio**, pur con il rischio di prevedere, oltre alla riduzione per alcuni, anche incrementi della tassazione per altri contribuenti; la recente legge di bilancio 2018 (Legge n. 205 del 27 dicembre 2017), all'art. 1, comma 37 ha infatti stabilito che, per l'anno 2018 la sospensione degli aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali non si applica ai comuni istituiti a seguito di fusione, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote.<sup>1</sup>

Con riferimento a questa seconda alternativa, pur nella consapevolezza della necessità di disporre di uno strumento normativo che dia continuità a tale misura – **la possibilità di rimodulare le aliquote** (pur entro i succitati vincoli) **è infatti valida solo per il 2018**, si ribadisce come comunque per l'anno 2019 non sia ad oggi attiva neanche la sospensione degli aumenti dei tributi e delle addizionali.

---

<sup>1</sup> L'art. 1, comma 26, della legge n. 208/2015, come emendato dall'art. 1, comma 37 della legge n. 205/2017, prevede quanto segue: "26. Al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per gli anni 2016, 2017 e 2018 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015. **Per l'anno 2018 la sospensione di cui al primo periodo non si applica ai comuni istituiti a seguito di fusione ai sensi degli articoli 15 e 16 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote.** Sono fatte salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo [1, comma 174](#), della [legge 30 dicembre 2004, n. 311](#), e all'articolo [2, commi 79, 80, 83 e 86](#), della [legge 23 dicembre 2009, n. 191](#), nonché la possibilità di effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli [2](#) e [3](#) del [decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 giugno 2013, n. 64](#), e successivi rifinanziamenti. La sospensione di cui al primo periodo non si applica alla tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'articolo 1, [comma 639](#), della [legge 27 dicembre 2013, n. 147](#), e a decorrere dal 2017 al contributo di sbarco di cui all'[articolo 4](#), comma 3-bis, del [decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23](#), né per gli enti locali che deliberano il predissesto, ai sensi dell'[articolo 243-bis](#) del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), o il dissesto, ai sensi degli [articoli 246](#) e seguenti del medesimo testo unico di cui al [decreto legislativo n. 267 del 2000](#)".

#### 4.6 Il contesto organizzativo

Dal punto di vista del **contesto organizzativo** è da evidenziare come i due enti abbiano trasferito alcune funzioni proprie all' **Unione Bassa est parmense**, che comprende anche i Comuni di Sorbolo e Mezzani e che ha sede a Sorbolo.

Per i due comuni di Colorno e Torrile, l'Unione gestisce le seguenti funzioni o attività:

- Polizia Municipale
- Protezione Civile
- Sportello Unico per la Attività Produttive (SUAP)
- Sistemi Informativi (Informatica)
- Gestione del personale
- Centrale Unica di Committenza

Il solo Comune di Colorno (insieme a Sorbolo e Mezzani) ha trasferito anche la funzione di Gestione dei servizi demografici e il Servizio Informativo Statistico.

Poiché anche i due Comuni di Sorbolo e Mezzani hanno in corso la verifica della fattibilità della fusione tra loro, certamente il ruolo dell'Unione dovrà essere rivisto in relazione alla potenziale presenza di due enti di maggior dimensioni – tema approfondito al punto 7.9 del presente studio.

Per ciò che concerne invece l'organizzazione dei due comuni di Colorno e Torrile, essi hanno in organico complessivamente circa **73 persone tra a tempo indeterminato e determinato, pari a circa 66 risorse equivalenti** (cioè operatori a tempo pieno), in relazione all'impatto dei part-time e dei comandi all'Unione per le funzioni da quest'ultima gestite.

#### Il personale presente negli enti in ris. Eq.

COMUNE	Ambito servizi amministrativi	Ambito finanziario	Ambito tecnico	Ambito servizi alla persona	Totale
Colorno	7,68	4,03	11,73	11,86	<b>35,30</b>
Torrile	7,00	4,00	10,85	9,00	<b>30,85</b>
<b>TOTALE</b>	<b>14,68</b>	<b>8,03</b>	<b>22,58</b>	<b>20,86</b>	<b>66,15</b>

Sntesi in ris. Eq. (1 ris. Eq.= un operatore a 36 h/ sett, cioè a tempo pieno).

Con riferimento a quest'ultimo computo, al fine di poter fare un primo confronto tra gli enti, è stato determinato il **rapporto tra dipendenti in r.eq. e popolazione** di ognuno dei due enti; come si evince, i due valori sono molto prossimi tra loro.

**Rapporto tra dipendenti in r.eq. e popolazione per i due Enti**

<b>COMUNE</b>	<b>Totale dipendenti in r.eq.</b>	<b>Numero abitanti</b>	<b>Numero dipendenti/ 1000 abitanti</b>
Colorno	35,30	8.986	3,93
Torrile	30,85	7.772	3,97
<b>TOTALE</b>	<b>66,15</b>	<b>16.758</b>	<b>3,95</b>

## 5. Il Comune di Colorno: la situazione rilevata

### 5.1 L'organigramma e la dotazione organica

Il Comune di Colorno è articolato in **quattro Settori** (Affari Generali, Affari finanziari, Assetto ed uso del territorio, Affari culturali, educativi e sociali).

**I dipendenti sono pari a 40 unità**, suddivisi per categoria e sui servizi come di seguito evidenziato.

#### Il personale in servizio

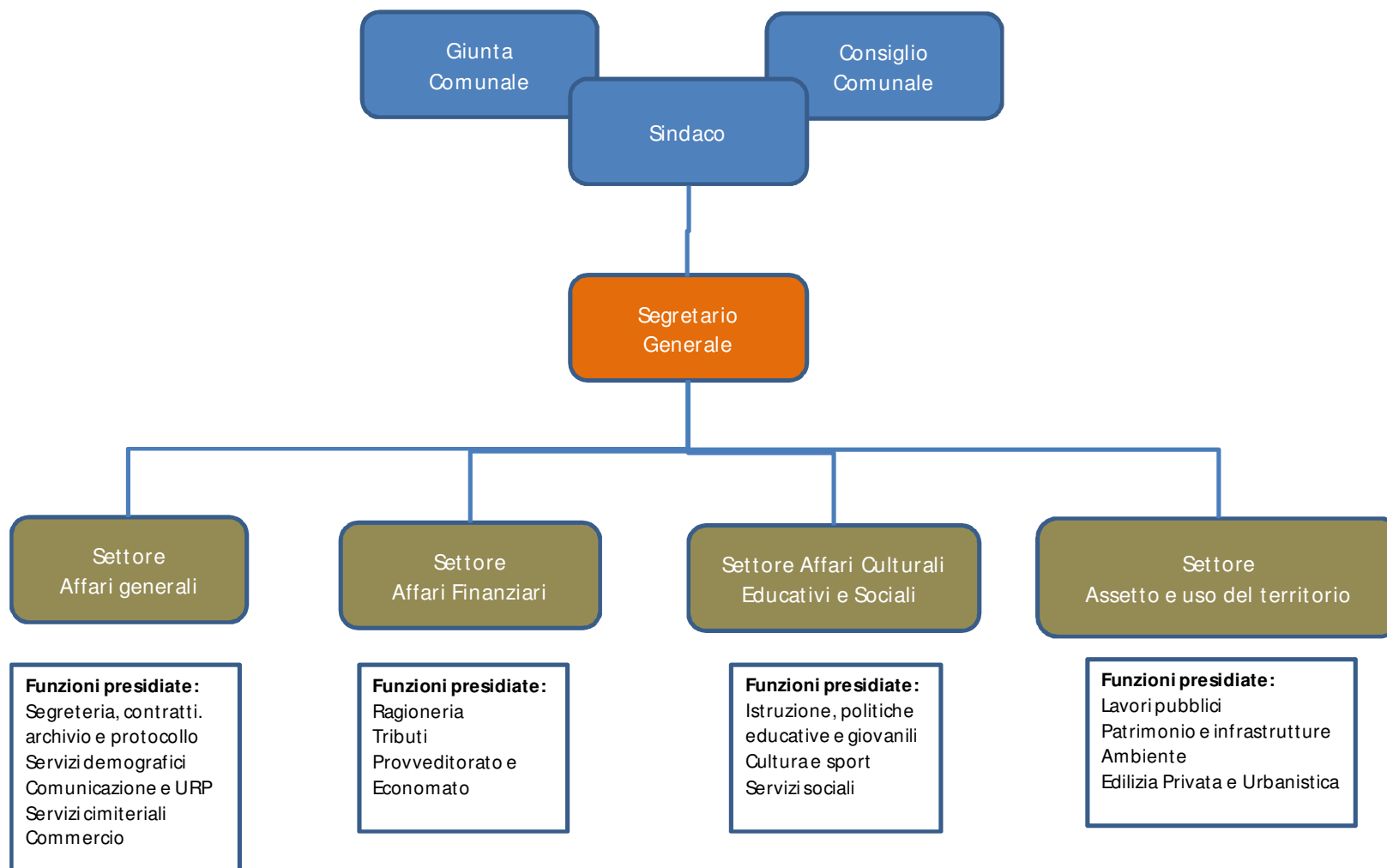
Settore	A	B	C	D	Totale	PART-TIME		
Affari Generali		2	6	1	9 (di cui 1 TD)		1 cat. C 30/h	
Affari Finanziari			4	1	5		1 cat. C 30/h	
Assetto ed uso del territorio		5	4	4	13	2 cat. D 18/h	1 cat. C 30/h 1 cat. C 18/h	
Affari Culturali Educativi e Sociali		6	2	5	13 (di cui 2 TD)	1 cat. D 25/h	1 cat. C 30/h	1 cat. B 30/h 1 cat. B 18/h
<b>Totale</b>	<b>-</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>40 (di cui 3 TD)</b>			

Il Segretario Generale, in convenzione con altri enti, non è incluso in tale computo.

Il Comune ha attualmente **quattro titolari di posizione organizzativa**, corrispondenti ai quattro responsabili di Settore.

La rilevazione effettuata sul personale attualmente presente è consistita nella messa in evidenza, da parte del responsabile di ogni Settore del Comune, della suddivisione percentuale del tempo (fatto 100% l'impegno complessivo di ogni persona presente) stimata per tutti gli operatori, tenendo conto di eventuali part-time, rispetto ad ambiti omogenei per entrambi i Comuni e preventivamente condivisi.

**L'organigramma del Comune di Colorno (giugno 2017)**





**La dotazione organica per servizio e ambito (in r.eq.)**

<b>COMUNE</b>	<b>Affari Generali/ Segreteria Generale</b>	<b>Comunicazio ne e URP</b>	<b>Demografici</b>	<b>Tot</b>
Colorno	2,60	1,93	3,15	<b>7,68</b>

<b>COMUNE</b>	<b>Ragioneria, Programmazione</b>	<b>Economato/ Provveditorato</b>	<b>Entrate/tributi</b>	<b>Personale</b>	<b>Tot</b>
Colorno	2,33	0,25	1,35	0,10	<b>4,03</b>

<b>COMUNE</b>	<b>Lavori Pubblici, manutenzione e sicurezza</b>	<b>Commercio</b>	<b>Urbanistica e edilizia privata</b>	<b>Ambiente e Ecologia</b>	<b>Tot</b>
Colorno	6,75	0,77	2,16	2,05	<b>11,73</b>

<b>COMUNE</b>	<b>Sociale</b>	<b>Pubblica istruzione</b>	<b>Cultura/ Biblioteca/ Sport/ giovani/ associazionismo</b>	<b>Tot</b>
Colorno	6,11	2,97	2,78	<b>11,86</b>

<b>COMUNE</b>	<b>Ambito servizi amministrativi</b>	<b>Ambito finanziario</b>	<b>Ambito tecnico</b>	<b>Ambito servizi alla persona</b>	<b>Totale</b>
Colorno	7,68	4,03	11,73	11,86	<b>35,30</b>

Si noti che la differenza tra personale presente (40 unità) e risorse equivalenti (35,30 r.e.), è dovuta alla presenza di alcuni part time e al fatto che alcune unità sono in parte comandate all'Unione per la gestione dei servizi SUAP, protezione civile, gestione del personale e SIA.

## 5.2 Le sedi del Comune

Dal punto di vista logistico, la situazione rilevata è la seguente –tutti gli immobili sono di proprietà.

**Quadro di sintesi delle sedi del Comune**

SEDE	SERVIZI	PROPRIETA' O ALTRO
Municipio	Tutti i servizi	Proprietà
Magazzini Comunali	Manutenzioni	Proprietà
Biblioteca	Biblioteca	Proprietà della Provincia di Parma, concessa in uso al Comune
Plesso educativo	Nido d'infanzia comunale	Proprietà

## 6. Il Comune di Torrile: la situazione rilevata

Il Comune di Torrile è articolato in **cinque Settori** (Affari Generali e Istituzionali; Programmazione e gestione risorse; Servizi alla persona; Lavori pubblici, patrimonio e pianificazione territoriale; SUE, attività economiche e ambiente).

I **dipendenti sono 33 (di cui 2 TD)**, suddivisi sui Settori come di seguito evidenziato.

### 6.1 L'organigramma e la dotazione organica

#### Il personale in servizio

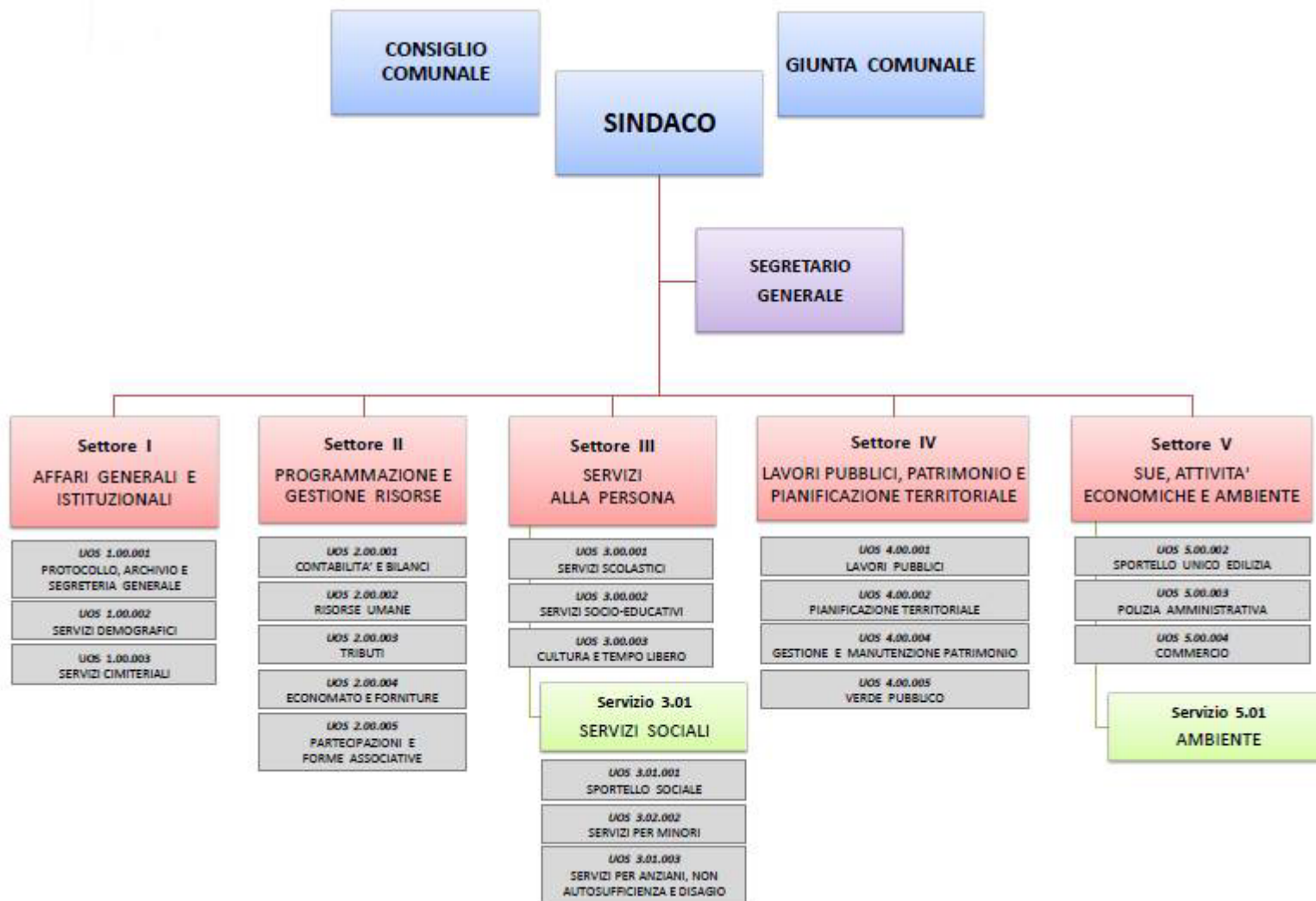
Settore	A	B1	B3	C	D1	D3	Totale	PART-TIME
Affari Gen. e Ist.		2	1	2	2		7	
Programmazione e gestione risorse				4	1		5	
Servizi alla persona		1	2	2	3	1	9 (di cui 1 TD)	
LL. PP., patrimonio e pianificazione territoriale		4	1	1	2		8	
SUE, attività economiche e ambiente				2	2		4 (di cui 1 TD)	
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>33 (di cui 2 TD)</b>	

Il Segretario Generale, in convenzione con altri enti, non è incluso in tale computo.

Il Comune ha attualmente **cinque titolari di posizione organizzativa**, corrispondenti ai cinque responsabili di settore.

La rilevazione effettuata sul personale attualmente presente è consistita nella messa in evidenza, da parte del responsabile di ogni Settore del Comune, della suddivisione percentuale del tempo (fatto 100% l'impegno complessivo di ogni persona presente) stimata per tutti gli operatori, tenendo conto di eventuali part-time, rispetto ad ambiti omogenei per entrambi i Comuni e preventivamente condivisi.

## L'organigramma del Comune di Torrile (giugno 2017)



### La dotazione organica per servizio e ambito e sintesi (in r.eq.)

COMUNE	Affari Generali/ Segreteria Generale	Comunicazio ne e URP	Demografici	Tot
Torrile	3,40	0,20	3,40	7,00

COMUNE	Ragioneria, Programmazio ne	Economato/ Provveditor ato	Entrate/tributi	Personale	Tot
Torrile	1,60	0,25	2,00	0,15	4,00

COMUNE	Lavori Pubblici, manutenzione e sicurezza	Commercio	Urbanistica e edilizia privata	Ambiente e Ecologia	Tot
Torrile	7,55	0,55	1,70	1,05	10,85

COMUNE	Sociale	Pubblica istruzione	Cultura/ Biblioteca/ Sport/ giovani/ associazionismo	Tot
Torrile	4,20	3,50	1,30	9,00

COMUNE	Ambito servizi amministrativi	Ambito finanziario	Ambito tecnico	Ambito servizi alla persona	Totale
Torrile	7,00	4,00	10,85	9,00	30,85

Si noti che la differenza tra personale presente (33 unità) e risorse equivalenti (30,85 r.e.), anche in assenza di part time, è dovuta al fatto che alcune unità (in ambito tecnico e finanziario) sono in parte comandate all'Unione per la gestione dei servizi SUAP, protezione civile e gestione del personale.

## 6.2 Le sedi del Comune

Dal punto di vista logistico, la situazione rilevata è la seguente –tutti gli immobili sono di proprietà.

### Quadro di sintesi delle sedi del Comune

SEDE	SERVIZI	PROPRIETA' O ALTRO
Municipio – San Polo	Tutti i servizi	Proprietà
Magazzino – via Magnani – San Polo	Manutenzione patrimonio, viabilità e verde pubblico	Proprietà
Centro Diurno Anziani	Centro Anziani	Proprietà

## 7. L'analisi di dettaglio delle singole funzioni

### 7.1 I tavoli di approfondimento

In relazione a quanto emerso dalla rilevazione della situazione attuale nei due Enti, sono stati costituiti **quattro tavoli di approfondimento**, con la presenza dei Responsabili dei settori dei due Comuni per le relative materie, al fine di approfondire in modo dettagliato e contestualizzato ogni singola funzione in termini quali-quantitativi e di criticità.

I quattro tavoli corrispondono agli **ambiti tematici** di competenza dei comuni (escluse quindi le funzioni trasferite all'Unione), a loro volta articolati in **tredici funzioni** che rappresentano la base di confronto omogenea e che non sempre coincidono con i settori, in quanto questi ultimi sono in taluni casi frutto di scelte differenti tra le due realtà.

#### Gli ambiti e le funzioni oggetto dell'analisi di dettaglio

AMBITO	FUNZIONI
SERVIZI ISTITUZIONALI	Affari Generali/ Segreteria Generale
	Comunicazione e URP
	Servizi Demografici
SERVIZI ALLA PERSONA	Sociale
	Pubblica Istruzione
	Cultura/ Biblioteca/ Sport/ Giovani/ Associazionismo
SERVIZI ECONOMICO – FINANZIARI	Ragioneria e Programmazione
	Economato/ Provveditorato
	Entrate/ tributi
SERVIZI TECNICI	Lavori Pubblici, manutenzione e sicurezza
	Commercio
	Urbanistica e Edilizia Privata
	Ambiente ed Ecologia



Ogni singola funzione è stata descritta in termini di attività gestite e/o esternalizzate, punti di forza, criticità rilevate, strumentazione informatica o di altra natura, principali indicatori di attività. Tali valutazioni sono state utili per individuare:

- il **livello di criticità connesso alla gestione unitaria** della funzione in oggetto, definito attraverso la messa in evidenza:
  - delle opportunità legate allo sfruttamento delle economie di scala nei costi e di rischi connessi alla eventuale gestione in rete;
  - del grado di disomogeneità attuale nelle modalità di gestione della funzione.
- nel caso di gestione unitaria, il **modello organizzativo che appare più congeniale**, in relazione alle possibilità (ufficio unico o funzione decentrata nei due territori) rispetto al modello metodologico di riferimento di seguito illustrato. Nella valutazione del modello organizzativo si è considerata la presenza –ad avvenuta fusione- **dello sportello polifunzionale**, innovativa struttura territoriale di erogazione del servizio di seguito illustrata nel documento.

La scelta organizzativa di affrontare tali tematiche in un tavolo di lavoro alla presenza degli attuali Responsabili delle funzioni ha permesso di poter approfondire le specificità – senza quindi rimanere solo a livello teorico- e di condividere in modo trasparente le problematiche e le soluzioni organizzative ritenute più congeniali.

## 7.2 Il modello di riferimento per la proposta organizzativa di gestione delle funzioni

Il modello di riferimento di seguito sintetizzato (illustrato nella rivista monografica “L’efficienza attraverso la rete” – I corsi di Azienditalia, 2007 di B. Susio e E. Barbagallo) è stato utilizzato per la valutazione –a livello di funzione- della modalità di territorializzazione dei servizi ritenuta più opportuna; la **scelta del modello organizzativo** per la gestione di servizi in rete deve essere fatta in relazione a numerose variabili, prima di tutte la tipologia delle funzioni, partendo dal presupposto che non è possibile pensare ad un unico modello confacente a tutte le funzioni e a tutte le situazioni (dimensionali, logistiche, ecc.) che caratterizzano gli enti interessati. In sostanza, non è sempre funzionale progettare un unico modello di rete quanto piuttosto pensare ad un modello a “**geometria variabile**” che possa garantire, per ogni funzione, la gestione in grado di trovare un giusto equilibrio tra efficacia ed efficienza.

All’interno delle numerose variabili che, come detto, incidono sulla scelta del modello organizzativo più congeniale, un approccio metodologico le cui applicazioni hanno avuto efficaci riscontri considera come principali due caratteristiche delle funzioni:

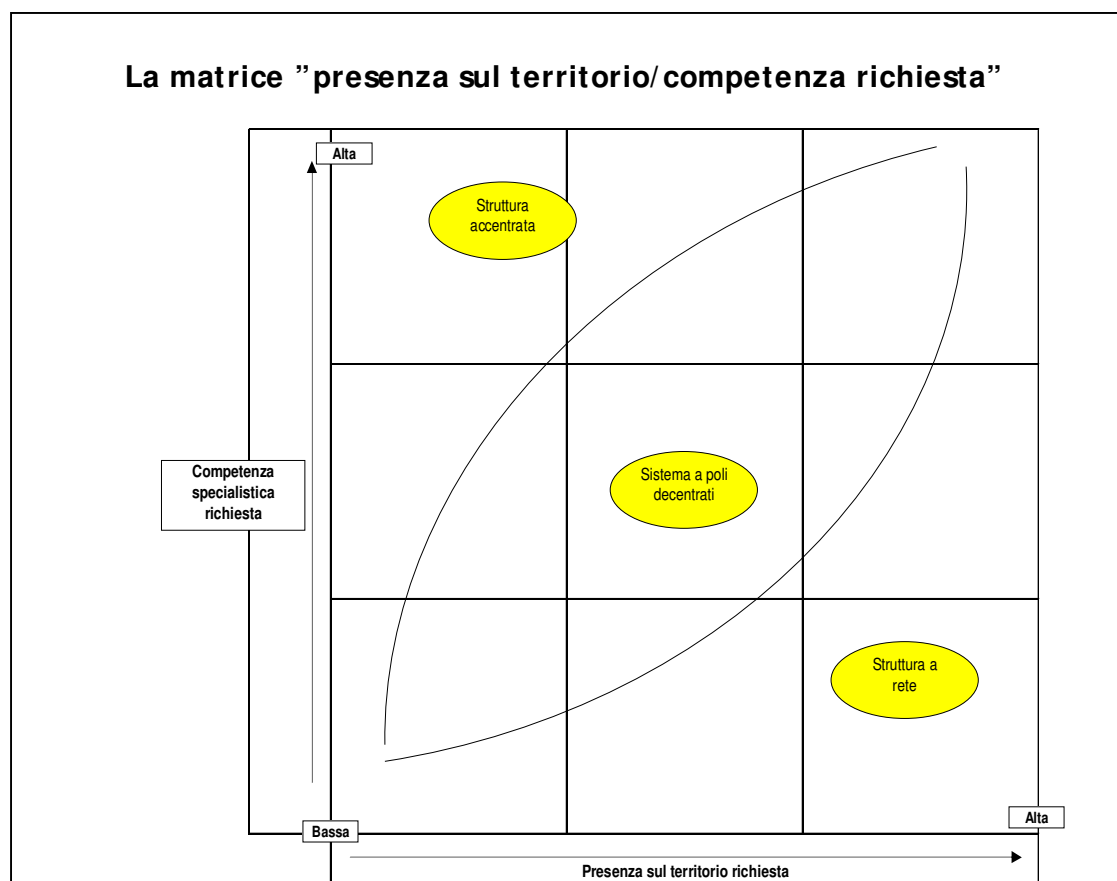
- ❖ il livello di **presenza sul territorio** richiesta, cioè l’importanza o meno che la funzione venga gestita in prossimità del luogo della erogazione/fruizione da parte dell’utente; incidono su tale criterio variabili quali la contestualità dell’attività di front-office con quelle di back-office (ad esempio, l’assistenza sociale), la necessità di “essere sul territorio” (ad esempio la manutenzione o la vigilanza), l’importanza di focalizzarsi su specifiche esigenze (ad esempio manifestazioni culturali) o su ben identificate strutture (ad esempio la gestione di strutture a valenza turistica), ecc.;
- ❖ il livello di **competenza specialistica** richiesta per svolgere la funzione, sia dal punto di vista delle conoscenze/abilità richieste al personale che della necessità di possedere attrezzature o strumentazioni specifiche.

Applicare tale approccio ad una specifica realtà significa valutare, per ognuna delle funzioni che si intendono mettere in rete, il livello di presenza sul territorio e di competenza specialistica richiesti; incrociando, in un piano cartesiano come quello di seguito presentato (la c.d. **matrice “presenza sul territorio/competenza richiesta”**), i due criteri è possibile mettere in evidenza tre aree caratteristiche:

- ☐ quella in cui il livello di presenza sul territorio richiesto è basso o medio e il livello di competenza specialistica richiesto è alto (la parte del piano cartesiano collocata in alto a sinistra);

- ❑ quella in cui il livello di presenza sul territorio richiesto è alto e il livello di competenza specialistica richiesto è basso o medio (la parte del piano cartesiano collocata in basso a destra);
- ❑ quella in cui il livello di presenza sul territorio richiesto e il livello di competenza specialistica richiesto sono intermedi (la fascia centrale del piano cartesiano, dal basso a sinistra all'alto a destra).

Si noti come la definizione di competenza specialistica “media” o “bassa” non deve essere interpretata come una minor considerazione del lavoro degli operatori di tali ambiti ma come la possibilità di poter gestire tali funzioni (o parte di queste) con personale non necessariamente dedicato, ma polivalente.



In relazione al posizionamento di una funzione all'interno del piano cartesiano – per alcune funzioni in modo netto, per altre per prevalenza – questo approccio metodologico indica il modello organizzativo che meglio si addice alle caratteristiche di quella funzione, tra:

- la **struttura centralizzata**; tale soluzione coincide con la creazione di una unica entità, logisticamente collocata presso uno dei soggetti costituenti la rete (si parla infatti di **Ufficio unico**) ma dimensionata in modo tale da

fornire servizi a tutti gli altri. Si tratta di una struttura tipicamente coordinata da un unico Responsabile, che – in questo modello – riceve le priorità dall'organo politico della rete, al quale risponde dell'attuazione di quanto deciso e pianificato, avendo tutte le leve organizzative per poterlo fare. Agli altri soggetti facenti parte della rete rimane, di tale funzione, nulla se non parti residuali, pena il venire meno dell'efficienza della scelta (le duplicazioni, infatti, annullano l'effetto positivo delle economie di scala).

- il **sistema a poli**, utilizzato in genere in relazione ad un medio livello di presenza sul territorio richiesto e un medio livello di competenza specialistica richiesto, rappresenta la soluzione in cui si ricorre alla creazione –per lo stesso ambito di attività –di più uffici (i “poli”) in grado di fornire servizi solo ad alcuni soggetti facenti parte della rete (il bacino di utenza del polo) e non a tutti.
- il **sistema a rete con cabina di regia**, suggerito in corrispondenza di quelle funzioni caratterizzate dalla esigenza di una forte presenza sul territorio e da un livello basso o medio di competenza specialistica; rappresenta il modello in cui ogni soggetto della rete gestisce le problematiche di un ambito mediante un proprio ufficio e si confronta/coordina con gli altri soggetti solo in fase di pianificazione. Ogni soggetto della rete ha in questo modello un proprio Responsabile, cui è delegato il raggiungimento degli obiettivi e il coordinamento delle risorse, ma al fine di garantire comunque un coordinamento tra tutti i Responsabili della stessa funzione, è opportuno prevedere un Coordinatore di funzione, con il compito di rapportarsi con l'organo politico della rete e presidiare eventuali attività di carattere trasversale.

In relazione al numero di Enti coinvolti –due- e al territorio limitato e compatto, il modello a poli non è stato preso in considerazione privilegiando l'ipotesi di Uffici Unici o la presenza territoriale in due sedi municipali.

### **7.3 L'analisi delle funzioni dell'ambito istituzionale**

#### Sintesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Affari Generali e Segreteria Generale

Principali competenze comprese nella funzione:

- Gestione iter deliberazioni e determinazioni
- Gestione iter documentale (Protocollo Generale e Archivio)
- Gestione dell'Albo Pretorio
- Servizi di supporto al funzionamento dell'ente (portierato, ecc.)
- Ufficio contratti
- Supporto al Segretario Generale

Principali punti di forza:

- Estremamente positivo è il livello di informatizzazione/digitalizzazione in tutti i servizi dell'area, con un iter deliberativo informatizzato in entrambi i Comuni (anche se a Colorno non è in uso la firma digitale).
- Sia Colorno che Torrile hanno trasferito all'Unione la funzione di messo notificatore (all'interno della Polizia Municipale); la procedura è completamente informatizzata e gestita tramite la piattaforma Scr@web.
- Un punto di forza è il fatto che entrambi gli Enti facciano riferimento alla Centrale Unica di Committenza strutturata in Unione ed appena avviata.
- Colorno gestisce direttamente i contratti in genere, le alienazioni e cessioni di aree senza avvalersi di un notaio esterno
- Torrile ha strutturato una serie di incontri settimanali collegiali (Responsabili di Settore, Segretario Generale e Amministratori) in cui vengono evidenziate le criticità e scambiate le varie informazioni sull'andamento della gestione. Quindi settimanalmente il Responsabile di Settore convoca una riunione con tutto il personale di settore, finalizzata alla verifica dell'andamento dell'attività, all'assegnazione di nuovi procedimenti ed alla condivisione delle varie informazioni tra gli uffici. A Colorno gli incontri tra Segretario e Responsabili di Settore hanno luogo ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- Torrile non ha ancora un registro contratti completamente informatizzato e ogni Responsabile del procedimento della procedura di gara ne predispone anche il contratto (mancando risorse specializzate all'uopo); a Colorno invece sottoscrive i contratti la sola Responsabile del Settore Affari Istituzionali.

- Torrile, differentemente da Colorno dove tutto è gestito dal Settore Assetto e uso del Territorio, appalta il servizio di guardiania del patrimonio, dei servizi cimiteriali e della pulizia degli uffici comunali.
- Torrile gestisce in questa area il trasporto pubblico locale.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Torrile e Colorno presentano investimenti molto significativi in tal senso, con una capillare informatizzazione: Maggioli Scraweb per anagrafe, protocollo, gestione notifiche e casa comunale a Torrile, dove tutti strutturano documenti anche digitali; mentre Colorno utilizza sempre Maggioli Scraweb, sebbene in una versione meno aggiornata e la firma digitale è in corso di attivazione.
- Torrile presenta una protocollazione in ingresso presso Protocollo generale e Sportello Unico dell'Edilizia, mentre a Colorno principalmente presso il Protocollo generale ma tutti i Responsabili di Settore hanno la facoltà di protocollare in ingresso –in particolare l'Ufficio Tecnico, i Servizi Sociali e i Servizi Demografici.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Basso)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA
Livello di disomogeneità tra gli enti	BASSA

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **BASSO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, in quanto molte delle attività sono istituzionali e quindi standardizzabili ed il software a supporto è il medesimo.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Basso)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	ALTO per Protocollo generale (front-office) NULO per Ufficio legale, Gare e contratti, Protocollo generale (back-office)
Contributo dello sportello polifunzionale	ALTO per protocollo generale –ne è componente essenziale NULO per Ufficio legale e Gare e contratti
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO come Back-Office BASSO come Front-Office protocollo

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia:

- **ACCENTRATO** per ciò che concerne la funzione del **Ufficio legale e Gare e contratti**
- **DECENTRATO** come **Protocollo generale** per la parte di sportello con sinergia degli sportelli decentrati del Cittadino.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrice
n. notifiche	1528	443
n. protocolli in ingresso	8152	11132
n. contratti	28	42
n. delibere GC	213	176
n. determinazioni	679	706

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Affari generali/ Segreteria generale	
Comune di Colorno	Comune di Torrice
Statuto (del. 64/ 2001, ultima modifica del.4/ 2010)	Regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi (del. g.c. 54/ 2000, ultima modifica atto g.c. 205/ 2015)
Regolamento del Consiglio Comunale (del. 65/ 1993, ultima modifica del.35/ 2017)	Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale (del. cc. 16/ 2004, ultima modifica 74/ 2013)
Regolamento delle commissioni consiliari (del. 30/ 1995, ultima modifica del.60/ 2002)	Manuale di gestione del protocollo informatico e dell'archivio documentale (del. g.c. 154/ 2015)
Manuale di gestione del protocollo (D.P.C.M. 31 ottobre 2000 e D.M. 14 ottobre 2003)	Regolamento funzionamento Commissioni di Assessorato (del. c.c. del 27/ 11/ 2014)
Regolamento sulla tutela della riservatezza dei dati personali (D.Lgs. 30-06-2003, n. 196) (del. 24/ 1998, ultima modifica del.19/ 2004)	Regolamento dei Controlli Interni
Regolamento delle riprese foto-audio-video del Consiglio Comunale (rel. di pubbl. 1645/ 2012)	Regolamento per la stipulazione di contratti di sponsorizzazione e degli accordi di collaborazione



Regolamento comunale per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari (del. 75/ 2005, ultima modifica del.86/ 2006)	Regolamento per le riprese foto-audio-video delle sedute del Consiglio Comunale
	Regolamento comunale del Premio Civico "Don Giacomo Pedretti" approvato con Deliberazione n. 10/ 2012
	Regolamento dell'accesso agli atti

## Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Comunicazione e URP

Principali competenze comprese nella funzione:

- Comunicazione istituzionale
- Gestione del sito internet
- Gestione segnalazioni e reclami
- Orientamento e accoglienza del pubblico

Principali punti di forza:

- Positivamente riscontrata è, per entrambi gli Enti, un'efficace comunicazione multicanale e tramite Social network (a Colorno è presente una dipendente dedicata).

Criticità/ disomogeneità rilevate

- la gestione del sito (essenziale e poco flessibile come strutturazione) risulta poco funzionale per l'utenza e a Torrile servirebbe una regia in termini di comunicazione per la definizione dei testi da pubblicare.
- Torrile presenta un solo centralinista dedicato al ricevimento del pubblico, in quanto si è scelto un modello policentrico con il decentramento operativo per la gestione delle istanze del cittadino; l'URP di Colorno è costituito ma dimostra margini di miglioramento rispetto alle possibili aspettative.
- Alcune disomogeneità sono legate alla comunicazione, che a Torrile è decentrata e coinvolge tutti i settori; mentre a Colorno vi è un URP con personale dedicato che svolge anche la protocollazione in ingresso. Inoltre sempre a Colorno le pubblicazioni risultano in capo all'URP e la strutturazione e gestione della griglia in capo alla Segreteria Generale, così come le modalità di gestione segnalazioni; mentre a Torrile la gestione del sito Amministrazione trasparente risulta in capo alle singole Posizioni Organizzative, gli atti deliberativi e le determinazioni e l'albo pretorio in capo al Settore Affari Generali.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- A Torrile e a Colorno il sito risulta costruito da Lepida SpA; a Torrile le pagine vengono gestite direttamente dai Settori di competenza delle notizie ed in ogni settore sono presenti una o più persone autorizzate alla pubblicazione sul sito (dalla qual cosa potrebbe derivare una non perfetta omogeneità nelle comunicazioni, che potrebbe inficiare più in generale la capacità comunicativa dell'Ente); a Colorno invece viene gestito all'interno della funzione "Comunicazione e URP".

- A Colorno la gestione reclami risulta gestita attraverso il sw ComuniChiamo.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA
Livello di disomogeneità tra gli enti	ALTA

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, in quanto le attività gestite dai due enti presentano un modello diverso.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	ALTA come sportello URP BASSA come comunicazione
Contributo dello sportello polifunzionale	ALTO – ne è componente essenziale
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO come Back-Office MEDIO come Front-Office

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo:

- **DECENTRATO** come gestione dell'URP
- **ACCENTRATO** come coordinamento e progettazione della comunicazione.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torile
n. reclami	211	decentrato
h/sett. Di apertura	25	decentrato

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Comunicazione e URP	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento del procedimento amministrativo	Regolamento Accesso ad Internet tramite Rete Pubblica Wi-Fi
Regolamento dell'Albo on line (rel. di pubbl. 82/ 2011)	Regolamento dell'utilizzo dei sistemi informatici
Regolamento diritti di accesso (rel. di pubbl. 82/ 2011)	Regolamento degli oggetti ritrovati

#### Sintesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Servizi Demografici

Principali competenze comprese nella funzione:

- Gestione procedimenti in ambito di Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva
- Polizia mortuaria e servizio cimiteriale
- Statistica in ambito demografico
- Gestione della toponomastica
- Ufficio Comunale di Censimento

Principali punti di forza:

- Punti di forza risultano essere a Torrile un orario ampio, la polivalenza del personale (tutti ufficiali di anagrafe, tre di Stato Civile) e la disponibilità dell'uso per tutti della firma digitale, oltre alla gestione informatizzata dei servizi cimiteriali e luce votiva, la gestione diretta degli appalti di affidamento per l'esecuzione dei servizi. A Colorno l'orario di apertura al pubblico è analogo e si ha un buon riscontro sia come livello di informatizzazione sia come servizio reso e polivalenza del personale (tutti ufficiali di anagrafe, due di Stato Civile).

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- La gestione cimiteriale non informatizzata a Colorno.
- La carenza di personale a Torrile (con un possibile rischio di calo della qualità alla luce dei prossimi pensionamenti), con il Responsabile di Settore che risulta

direttamente coinvolto nell'operatività quotidiana per sopperire ad eventuali mancanze di personale.

- Fonti di disomogeneità sono la gestione della luce votiva in concessione a Colorno, mentre a Torrile essa è stata recentemente internalizzata e completamente informatizzata (con predisposizione e gestione dell'appalto per la manutenzione degli impianti elettrici).
- A Torrile la funzione predispone e gestisce l'appalto per i servizi cimiteriali e la manutenzione ordinaria e pulizia dei cimiteri, mentre la manutenzione straordinaria e la costruzione di manufatti è gestita dal Settore Lavori Pubblici e Patrimonio; diversamente da Colorno, dove gli appalti manutentivi (tumulazioni, manutenzione impianti, ecc.) sono in carico all'Ufficio Tecnico.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	BASSA
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO – BASSA

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **ALTO il livello di criticità per la messa in rete dei servizi**, anche in relazione alla forte sinergia con altri ambiti e al percorso di evoluzione necessari per la creazione degli Sportelli del Cittadino, rispetto alla attuale situazione.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	ALTA
Contributo dello sportello polifunzionale	ALTO- ne è componente essenziale
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO come Back-Office MEDIO come Front-Office

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo **DECENTRATO** sul territorio (tramite gli **sportelli decentrati del Cittadino**), con la

presenza però di un **coordinamento unitario** a garanzia della omogeneità e della flessibilità.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. certificati	4980	(*)
n. CI	1137	1030
n. dich. Nuove residenze e cambi via	404	334
n. denunce nascite	74	71
n. dich. Decessi	91	13
n. matrimoni	19	13
h/sett. di apertura	21,5	21,5

(\*) il programma di gestione precedente non numerava i certificati, con il nuovo (da marzo a settembre) sono state rilasciate 971 certificazioni di vario genere

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Demografici	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento di polizia mortuaria (del. 6/ 1999, ultima modifica del.21/ 2010)	Regolamento comunale dei servizi funebri, cimiteriali e per l'attività funebre
Regolamento sul registro comunale delle dichiarazioni anticipate di volontà relative a trattamenti sanitari ("Testamento Biologico") (del. c.c. 36/ 2015)	

#### **7.4 L'analisi delle funzioni dell'ambito economico – finanziario**

##### Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Ragioneria e Programmazione

Principali competenze comprese nella funzione:

- Predisposizione dei documenti di pianificazione e programmazione strategica e finanziaria dell'Ente (DUP, Bilancio, PEG, ecc.)
- Predisposizione del Rendiconto della gestione
- Gestione del bilancio
- Reperimento e gestione mutui e prestiti
- Dichiarazioni fiscali (IVA, IRAP)
- Supporto in tema di Partecipazioni Societarie

Principali punti di forza:

- Colorno presenta come positività il fatto che la parte gestionale finanziaria sia integrata con il Gruppo Maggioli (che gestisce tutti i programmi, quali delibere/ determine, anagrafe, tributi, protocollo, servizi a domanda individuale – ad eccezione del programma per l'Ufficio Tecnico) e la presenza di un gruppo professionalizzato.
- I punti di forza di Torrile sono il software avanzato per la ragioneria (TINN di CEDEPP), e la presenza di un gruppo di lavoro professionalizzato.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- Attualmente a Colorno le situazioni di criticità riguardano l'assenza di una professionalità precisa cui delegare la programmazione, la variazione e la rendicontazione del bilancio, in questo modo si mette a rischio la continuità. Inoltre problematiche sorgono dal fatto che viene garantita solo la gestione ordinaria e anche la gestione dell'IVA è in una situazione critica, poiché è mancata a lungo la persona che se ne occupa (e quindi è in una fase in cui necessita di riformarsi, in quanto è una materia complessa che si è evoluta ultimamente, dato il cambiamento della normativa -il Responsabile è comunque a supporto dell'operatore).
- Torrile rileva la mancanza di collaboratori che garantiscano eventualmente un'adeguata sostituzione nelle attività più complesse (come gestione del bilancio, redazione atti di programmazione, variazione e rendicontazione) ed il personale sostituisce il responsabile solo in occasione di assenze prolungate e solo per l'ordinaria amministrazione.



- I punti di disomogeneità riguardano innanzitutto l'uso di due Software diversi per il bilancio. Inoltre per la gestione dell'IVA a Colorno, ci si avvale di una consulenza esterna. A Colorno la gestione degli stipendi è gestita internamente in Unione, mentre a Torrile essa è attualmente esternalizzata (passerà in Unione dal 2018); la gestione della parte giuridica è da tempo interna in Unione per Colorno e solo recentemente per Torrile (che prima la gestiva internamente al Comune).

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Attualmente sono utilizzati Software diversi, ma vi è la necessità di uniformarne l'utilizzo (Scraweb del gruppo Maggioli per entrambi gli enti è l'obiettivo).

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **ALTO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**; in quanto i software sono differenti e vi è la necessità di andare immediatamente a regime in questa specifica e fondamentale funzione (soluzioni di continuità non sono ammesse).

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	BASSA
Contributo dello sportello polifunzionale	NULLO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo **ACCENTRATO**, con l'eventuale previsione di un ufficio unico.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. fatture passive	1363	1609
n. Impegni di spesa	1861	3212
n. Mandati	3308	3926
n. Reversali	2496	3900
n. procedure di gara gestite (n. determine confezionate)	66	90

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Ragioneria/ Programmazione	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento di contabilità (del. c.c. 52/ 1996, ultima modifica 63/ 2005)	Regolamento di contabilità (del. c.c. 18/ 1997)
Regolamento comunale per il conferimento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca o consulenza (ultima modifica con deliberazione di G.C. 117 del 28/ 05/ 2009)	

## Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Entrate/ Tributi

Principali competenze comprese nella funzione:

- Gestione di tutte le entrate tributarie (IMU, TASI, TARI, ecc.)
- Accertamento delle entrate tributarie
- Gestione della riscossione coattive delle entrate.

Principali punti di forza:

- Punti positivi sono a Colorno la presenza di una professionalità molto autonoma nella gestione della funzione, con una forte condivisione tra settori dell'obiettivo di lotta all'evasione e attenzionando adeguatamente le situazioni dubbie e lavorando come team (insieme a Polizia Municipale, Ufficio Tecnico ed Ufficio Anagrafe); mentre a Torrile è presente un ufficio con 1,5 unità: più robusto, ma meno specializzato. Le entrate relative ai servizi educativi e sociali sono gestite direttamente dai rispettivi servizi con una quantificazione dell'accertato e l'indicazione puntuale di dove incassare le somme.
- In entrambi gli enti sono punti di forza la riscossione coattiva esterna, gestita come appalto unico, e l'uso dello stesso software (E-Civis) per le entrate relative alla mensa scolastica (a Torrile è utilizzato anche per altri servizi; mentre a Colorno è utilizzato il Software del gruppo Maggioli per servizi a domanda individuale – attualmente la gestione dell'asilo nido ed il taxi sociale). Inoltre è ottimale la possibilità di fare pagamenti on line e nei punti di ricarica.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- Punti critici sono invece per Colorno il fatto che vi sia una sola persona ai Tributi, ponendo eventualmente a rischio la continuità del servizio, e che la TARI ordinaria sia gestita da IREN (che ne ha la banca dati, con un passaggio dati in corso verso Comune – che ha appunto acquistato il software Maggioli per il controllo).
- A Torrile penalizzante è la gestione della TARI –in capo a IREN- che ha visto un'importazione dati difficoltosa e problemi con il monitoraggio delle entrate da parte degli uffici gestori (come Ufficio Tecnico, scuola, sociale, cimiteri).
- Colorno gestisce in concessione l'Imposta Comunale di Pubblicità e la TOSAP, TARI ad IREN), mentre a Torrile è tutto internalizzato (con però solo 1,5 persone), tranne la TARI gestita da IREN.
- Differenti sono i software per la gestione tributi.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Software E-Civis presente in entrambi i Comuni, ma Colorno soltanto per la gestione della mensa (di cui sta per altro valutando un'altra impostazione, con bollettazione, per ridurre il tasso di evasione), mentre a Torrile riguarda tutto.
- Software di gestione tributi (IUC) attualmente diversi, ma con opportunità di uniformarsi (Scraweb è l'obiettivo).

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	MEDIA
Livello di disomogeneità attuale	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, in quanto i software sono differenti, ma le aliquote (considerando IMU + TASI) sono omogenee.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	MEDIA
Contributo dello sportello polifunzionale	MEDIO – con orientamento e distribuzione di informazioni basilari
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo **ACCENTRATO**, con il supporto di sportelli decentrati sul territorio per le attività di relazione con il cittadino e filtro per gli appuntamenti (con l'opportunità, allorché serva – come in concomitanza con le scadenze tributarie– di una **presenza decentrata** di personale).

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
N. Posizioni contributive IMU	5211	6040
N. Posizioni contributive TASI	5306	183
N. Posizioni contributive TARSU/ TARI	4174	3455
n. Avvisi accertamento IMU	819	371
n. avvisi accertamento Tasi	13	0

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Entrate/ Tributi	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e per il servizio delle pubbliche affissioni (ultima modifica deliberazione di C.C. 14 del 15/03/2007)	Imposta Unica Comunale (del. c.c. 38/ 2014)
Regolamento comunale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e per l'applicazione della relativa tassa (ultima modifica con deliberazione di C.C. 7 del 26/02/2008)	Generale Entrate Tributarie (del. c.c. 70/ 1998)
Regolamento comunale per l'applicazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (ultima modifica deliberazione di C.C. n. 24 del 14/05/2012)	Rateizzazioni (del. c.c. 41/ 2014)
Regolamento generale delle entrate tributarie comunali (ultima modifica con deliberazione di C.C. 43 del 17/06/2003)	Accertamento con adesione
Regolamento per la costituzione e la ripartizione del fondo icentivante per il recupero dell'evasione dell'imposta comunale sugli immobili (ultima modifica con deliberazione G.C. 322 del 23/12/2010)	Imposta Comunale Pubblicità
Regolamento comunale per la disciplina dell'imposta municipale propria (imu) (approvato con deliberazione di C.C. 41 del 27/09/2012)	Tassa occupazione suolo pubblico

Regolamento comunale per l'istituzione e l'applicazione del tributo comunale sui rifiuti (Tares) (ultima modifica con deliberazione di C.C. 41 del 29/11/2013)	Addizionale IRPEF (del. c.c. 1/2017)
Regolamenti di disciplina dell'Imposta Unica comunale (iuc): 1) regolamento imu (ultima modifica con deliberazione di C.C. 28 del 09/06/2016; 2) regolamento tasi (ultima modifica con deliberazione di C.C. 20 del 28/04/16); 3) regolamento tari (ultima modifica con deliberazione di C.C. 21 del 28/04/16)	

## Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Economato/ Provveditorato

Principali competenze comprese nella funzione:

- Gestione della cassa economale
- Tenuta dell'inventario dei beni mobili
- Procedure di acquisto per beni o servizi comuni a più uffici

Principali punti di forza:

- La presenza della Centrale Unica di Committenza in Unione e la condivisione delle problematiche, attraverso incontri collegiali (con il supporto del Segretario a Colorno e tra responsabili a Torrile).

Criticità/ disomogeneità rilevate

- Critico in entrambi gli Enti è che sia l'economo la stessa persona che si occupa di provveditorato e di personale, anche se vi sono relativamente poche procedure (carburanti, buoni pasto, cancelleria).
- Punto di futura disomogeneità riguarda l'inventario: gestito esternamente a Colorno e che invece a Torrile sarà in futuro aggiornato internamente (anche se finora anch'esso è stato gestito esternamente).

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- In entrambi l'economato è all'interno del software finanziario.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economia di scala	ALTA
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **BASSO il livello di criticità di una eventuale messa in rete delle risorse**, in quanto le competenze e le relative procedure sono standardizzate.



**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale  
(scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	NULLA
Contributo dello sportello polifunzionale	NULLO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	MEDIO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo **ACCENTRATO**, con l'eventuale previsione di un ufficio unico.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
N. Buoni economici gestiti	97	348
N. Ricevute incasso	106	64
n. procedure di gara gestite (n. determine confezionate)	23	24
n. beni inventariati	148 (servizio in appalto)	328

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Economato/ Provveditorato	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento comunale del servizio di economato (ultima modifica con deliberazione di C.C. 84 del 28/ 12/ 2006)	Regolamento del servizio di economato (del. c.c. 32/ 2005)

## **7.5 L'analisi delle funzioni dell'ambito dei servizi alla persona**

### Sintesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Sociale

Principali competenze comprese nella funzione:

- Programmazione sociale
- Servizi e interventi sociali e socio assistenziali per anziani, disabili, famiglie, adulti in difficoltà
- Tutela dei minori
- Servizi e interventi di integrazione scolastica e sostegno alle famiglie
- Gestione Bandi ERP e assegnazioni alloggi
- Erogazione contributi di ambito sociale

Principali punti di forza:

- Un importante punto di forza è la collaborazione già attiva ed efficace in ambito di ufficio di Piano come programmazione distrettuale, in cui si collabora per la stesura di regolamenti, linee guida, progetti, convenzioni; con una interazione delle professionalità del Responsabile del Servizio Sociale di Torrile e della PO di Colorno, che risultano così complementari in ambito tecnico e giuridico.
- Positivi sono anche la presenza di uno stesso gestore e stesso contratto di servizio per il Centro Diurno Anziani (di proprietà del Comune di Torrile) e del Servizio Assistenza Domiciliare; la condivisione tramite convenzioni a due o a quattro Comuni (Unione) di molti servizi (trasporto sociale anziani, interventi di socializzazione e scuola di autonomia per disabili, ecc.) e della Casa della Comunità (Tana di Grogh, dove, sempre in termini di prevenzione, con il coinvolgimento attivo dei cittadini, dell'AUSL e delle associazioni, si organizzano attività per tutte le fasce di età con l'obiettivo di sostenere le persone fragili e vulnerabili della comunità).
- Ottimale è anche il fatto che in entrambi gli Enti sia molto ampia la gamma dei servizi offerti: Sportello Sociale, Sportello alla Famiglia (con un incarico a due psicologi, uno a Colorno e uno a Torrile); Sportello di Orientamento Lavorativo (con incarico). Qui è importante sottolineare come lo Sportello Sociale di Torrile sia aperto tutti i giorni (con l'operatore addetto impiegato a 36 ore) e che, sempre Torrile, nel 2017 abbia potenziato le ore dello psicologo orientatore del lavoro, dato il buon risultato conseguito nel 2016.
- Torrile ha anche effettuato molti investimenti sulla prevenzione (azioni aggregative per giovani, centro pomeridiano extra-scolastico, ecc.), con riduzione del numero di situazioni critiche riguardanti i minori (con alcuni risparmi sul bilancio), ha avviato numerosi tavoli di lavoro inter-istituzionali (disabili, minori, coordinamento educatori, ecc) e lavoro di Comunità svolto dal servizio sociale (attivando risorse esterne e non solo interne), grazie ai tre Tavoli di lavoro (disabili, scuola e minori e

famiglie) integrati con tutti i soggetti coinvolti del territorio, mentre Colorno propone un laboratorio di integrazione per adulti (organizzato dal CSM in locali di proprietà comunale), disponibile per utenti anche di Torrile e un servizio di dopo scuola presso la Fondazione Minima Domus, sulla base di un progetto condiviso con il Comune che ha distaccato presso la struttura anche un dipendente con funzioni di educatore.

- Positivo è anche che entrambi abbiano un contratto di concessione con ACER Parma per gli alloggi di proprietà comunale (42 alloggi a Torrile e 95 a Colorno); la convenzione è gestita dai servizi sociali a Torrile.

#### Criticità/ disomogeneità rilevate:

- Perfettibili sono il fatto che i trasporti sociali per disabili non risultano coordinati (utilizzano mezzi diversi), con una possibile ottimizzazione appunto di risorse e mezzi e che l'organico dei due Comuni sia carente rispetto a quanto gestito (Colorno ha due Assistenti Sociali e un part-time e Torrile 2 Assistenti Sociali di cui 1 a tempo Determinato)
- In entrambi i Comuni manca un educatore, che potrebbe essere in condivisione (a Colorno è presente, ma è distaccato presso il centro pomeridiano), che sarebbe utile per monitorare i casi in carico e per attivare nuove progettualità. A Torrile manca anche un istruttore amministrativo dedicato.
- Critici a Torrile risultano i trasporti tra le frazioni, in cui la comunità si sente meno tale; mentre a Colorno le frazioni sono poco servite e vengono richiesti molti taxi sociali.
- A Colorno risulta necessaria la mediazione nelle case ACER ed in entrambi i comuni mancano appartamenti per famiglie numerose.
- Disomogenee sono invece le situazioni riguardanti i (pochi) servizi gestiti in autonomia e le tariffe che vengono applicate nel Centro Diurno Anziani tra i due Enti, poiché a Torrile la quota di compartecipazione è calcolata su base ISEE lineare, mentre a Colorno essa è interamente in carico all'utente, se non coperta dal fondo regionale per la non autosufficienza.
- Dal punto di vista dell'organizzazione di lavoro, si denota come a Torrile la programmazione di interventi e servizi in ambito sociale faccia leva su un approccio sistemico che si traduce in equipe settimanali in cui vengono trattati i casi e coordinate le azioni e le valutazioni

#### Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Utilizzo delle banche dati regionali per ciò che riguarda i minori.

- A Colorno la bollettazione viene gestita tramite Scr@web per quanto concerne il trasporto sociale e tramite MsWord per le rivalse disabili.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Basso)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTO – Attività amministrativa BASSO – Attività Assistenti Sociali
Livello di disomogeneità tra gli Enti	BASSO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, in quanto vi è una collaborazione già avviata tra i due Enti e molte situazioni positive presenti.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Basso)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	ALTA per sportello sociale MEDIA per Assistenti sociali BASSA per ufficio amministrativo
Contributo dello sportello polifunzionale	MEDIO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	MEDIO per front-office ALTO per back-office

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo:

- **DECENTRATO** per ciò che concerne le attività di **Front – Office** e l'impiego delle figure di **Assistenti Sociali**
- **ACCENTRATO** per ciò che riguarda la **parte amministrativa**.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione –anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. h apertura sportello sociale	10	15
n. utenti attivi (adulti)	40	68
n. utenti attivi (anziani)	172	101
n. utenti attivi (disabili)	160	69
n. utenti attivi (minori)	216	187
n. beneficiari contributi*	53	32
n. posti in strutture residenziali per anziani	7	16
n. posti in strutture semiresidenziali per anziani	15	14
n. posti in strutture semiresidenziali per disabili	5	9
n. posti in strutture residenziali per disabili	2	

\*intesi come nuclei familiari

Valore dei contributi erogati in ambito sociale -anno 2016 - esclusi i valori delle convenzioni e il contributo al Comune di Parma per progetti di piani di zona

COM UNE	VALORE CONTRIBUTI EROGATI IN AMBITO SOCIALE (in €)
COLORNO	€ 140.943,00
TORRILE	€ 69.687,54
<b>TOTALE</b>	<b>€ 210.630,54</b>

Il confronto sulla gestione del servizio di assistenza domiciliare

COM UNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti
COLORNO	CONTRATTO DI SERVIZIO ACCREDITATO	PROGES	31/12/2020	€ 138.228,00	62
TORRILE				€ 63.320,00	21
			<b>TOTALE</b>	<b>€ 201.548,00</b>	<b>83</b>

### Il confronto sulla gestione del Centro Diurno

COMUNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti al 31.12
COLORNO	CONTRATTO DI SERVIZIO ACCREDITATO	PROGES	31/12/2020	€ 28.000,00	16
TORRILE				€ 53.633,00	14
			<b>TOTALE</b>	<b>€ 81.633,00</b>	<b>30</b>

#### Nota

- A Colorno, la quota parte utente è in carico a quest'ultimo
- A Torrile, il Comune integra la quota parte utente

### Il confronto sulla gestione del servizio di Trasporto sociale disabili

COMUNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti
COLORNO	CONVENZIONE	AUSER	31/12/2017	€ 27.000,00	14
TORRILE	CONVENZIONE	Associazione di Promozione Sociale L'Abbraccio	31/12/2017	€ 45.600,00	20
			<b>TOTALE</b>	<b>€ 72.600,00</b>	<b>34</b>

#### Nota

- A Colorno, servizio gratuito per l'utenza;
- a Torrile, prevista una tariffa da utenza (6000 euro in totale l'entrata)

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Sociale	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento comunale per il funzionamento del servizio di taxi sociale (atto c.c. 66/ 2004, ultima modifica 34/ 2006)	Reg. com. per il servizio di trasporto sociale (del. c.c. 64/ 2016)
Regolamento comunale per l'accesso e la partecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate (atto c.c. 28/ 2015)	Reg. com. per l'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente alle prestazioni sociali agevolate (modificato del. c.c. 46/ 2016)
Regolamento comunale per la disciplina degli interventi di sostegno tramite l'erogazione di prestiti sull'onore (atto c.c. 52/ 2005)	Reg. com. interventi assistenza economica a persone e famiglie (modificato con del. c.c. 8/ 2017)

Regolamento distrettuale per l'accoglienza temporanea residenziale e semi residenziale (atto c.c. 40/ 08, ultima modifica 50/ 16)	Reg. distrettuale per l'accoglienza residenziale e semiresidenziale (modificato del. c.c. 56/ 2016)
Regolamento per l'erogazione dell'assegno sociale (atto c.c. 49/ 2008, ultima modifica 2/ 2012)	Regolamento per l'erogazione dell'assegno sociale (modificato del. c.c. 8/ 2012)
Regolamento per la gestione degli assegni di cura a favore di anziani ed adulti ad essi assimilabili (atto c.c. 4/ 2012)	Regolamento per la gestione degli assegni di cura a favore di anziani e adulti ad essi assimilabili (del. c.c. 7/ 2012)
Regolamento per la gestione degli assegni di cura a favore di persone adulte con disabilità (atto c.c. 3/ 2012, ultima modifica 29/ 2012)	Regolamento per la gestione degli assegni di cura a favore di persone adulte con disabilità (modificato del. c.c. 39/ 2012)
Regolamento comunale relativo all'applicazione ed alle modalità di calcolo dei canoni di locazione di edilizia residenziale pubblica (ERP) (atto c.c. 49/ 2016, ultima modifica 55/ 17)	Reg. com. applicazione canoni di edilizia residenziale pubblica (del. c.c. 40/ 2017)
Regolamento per l'assegnazione degli alloggi di ERP in attuazione dell'art. 25 della Legge Regionale 24/ 2001 (atto c.c. 40/ 2002, ultima modifica 47/ 2017)	Reg. com. per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, per la mobilità e la permanenza negli stessi (modificato del. c.c. 54/ 2016)
Regolamento per la mobilità negli alloggi di ERP assoggettati alla Legge Regionale 24/ 2001 (atto c.c. 41/ 2002, modifica 49/ 2017)	Reg. com. per l'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia residenziale sociale (del. c.c. 13/ 2014)
Regolamento per le modalità d'uso degli alloggi ERP e delle parti comuni e per le modalità di accertamento e contestazioni delle violazioni dei regolamenti (atto c.c. 48/ 2017)	
Regolamento comunale per la disciplina, la valorizzazione e la qualificazione delle case famiglia per anziani e per l'esercizio delle attività di vigilanza e controllo (atto c.c. 47/ 2015)	Regolamento del servizio di centro diurno anziani (del. c.c. 37/ 1998)
Regolamento comunale per la gestione dei servizi sociali (atto c.c. 62/ 2002, ultima modifica 48/ 2015)	Regolamento del servizio di assistenza domiciliare (del. 18/ 1996)
Regolamento comunale per l'utilizzazione di volontari nelle strutture e nei servizi del Comune (atto c.c. 67/ 2001)	Reg. com. per la disciplina della co-progettazione nel rapporto tra amministrazione comunale ed enti del terzo settore nell'ambito delle politiche sociali (del. c.c. 7/ 2017)



Regolamento comunale per l'assegnazione del Premio annuale "8 MARZO" (atto c.c. 8/ 2009, ultima modifica 10/ 2015)	
Regolamento per l'assegnazione del "Premio annuale per l'impegno sociale e la solidarietà" (atto c.c. 19/ 2001, modifica 7/ 2006)	
Regolamento per l'accesso al servizio di telesoccorso e per l'applicazione dei criteri di contribuzione a carico dell'utenza (atto c.c.78/ 1997)	

## Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Pubblica Istruzione

Principali competenze comprese nella funzione:

- Organizzazione e gestione del servizio di trasporto scolastico, servizio di pre-post scuola e servizi correlati al diritto allo studio
- Gestione servizio di refezione scolastica
- Programmazione e coordinamento dei servizi educativi territoriali, delle attività dei centri estivi e servizi correlati
- Gestione dei Nidi d'infanzia e servizi per la prima infanzia.

Principali punti di forza:

- In Entrambi gli Enti, i punti di forza in questa funzione sono molti: la presenza di un asilo nido con due sezioni a full-time a Colorno, gestito tramite appalto (nel territorio comunale sono anche presenti un nido privato e un baby parking privato), e un asilo nido a Torrile, sempre in appalto, con una sezione full-time e una part-time; l'accessibilità degli asili nido – a Torrile è già garantita un'apertura di una settimana in agosto e ampliamento delle giornate di apertura, che non seguono il calendario scolastico, in maniera flessibile nel corso dell'anno, a Colorno dall'anno scolastico 2017/18 sono già previste più giornate di apertura durante l'anno (ad esempio durante le vacanze natalizie e pasquali); la fruibilità di un servizio di trasporto che a Colorno prevede due linee in appalto e una con mezzi e autisti interni, così come a Torrile, con una linea in appalto e due "in economia" con autisti e mezzi di proprietà.
- Ottimale è anche la presenza di mense in appalto tanto a Torrile, quanto a Colorno; in entrambi gli enti la gestione delle presenze in mensa e la prenotazione pasti è possibile anche on line, oltre ai punti di ricarica, a Torrile c'è anche la possibilità di iscrizione on line al servizio. Sono presenti in entrambi gli enti controlli esterni sulla mensa.
- A Torrile inoltre ci sono numerose positività: dalla presenza di un bando del Servizio Civile Nazionale (con 4 volontari presenti in appoggio principalmente ai servizi sociali), con un'ampia gamma di servizi in fase di potenziamento; all'assistenza educativa ai minori, gestita tramite appalto, così come i servizi integrativi di prima infanzia; ai servizi educativi pomeridiani (come il Centro Pomeridiano Extrascolastico e il Centro Diurno Estivo per i bambini da 3 a 12 anni, gestiti sempre tramite appalto). Negli anni è stata poi ottimamente rafforzata l'iscrizione on line ai servizi ed armonizzata la parte amministrativa (laddove possibile), oltre ad essere stata introdotta una migliore gestione delle tariffe e dei solleciti (con un appalto per la riscossione coattiva comune anche a Colorno). Ogni anno viene poi stipulato un Accordo di Rete con il Centro Provinciale per l'Istruzione agli Adulti di Parma per lo svolgimento di corsi serali per adulti. Da citare anche il progetto di digitalizzazione della scuole primarie di San Polo e di Torrile e della scuola secondaria di primo grado di San Polo, nonché il progetto educativo culturale di Cantieri di Legalità rivolto agli adolescenti.
- A Colorno, l'offerta prevede l'assistenza educativa ai minori (in appalto), il centro diurno estivo per bambini da 3 a 12 anni (in convenzione con la Fondazione Minima

Domus), il centro estivo 0/6 anni (convenzione con Nido/ materna “Le tate”). Ogni anno viene stipulato un Accordo di Rete con il Centro Provinciale per l’Istruzione agli Adulti di Parma per lo svolgimento di corsi serali per adulti.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- L’applicazione dell’ISEE è differente tra i due Enti (lineare a Torrile, per scaglioni di reddito a Colorno)
- A Colorno l’asilo nido non è saturo (con 25 posti occupati su 28 posti attivati e una capienza teorica di 36 posti), anche se si sta rivedendo la gestione del servizio, anche prevedendo nuovi appalti.
- A Torrile la lista d’attesa per alcuni servizi risulta essere in alcuni casi lunga (ma non per l’asilo nido, dove è più corta).

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- In entrambi gli enti è presente la bollettazione tramite E-Civis.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA – Attività amministrativa BASSA – Attività Operative
Livello di disomogeneità tra Enti	MEDIA

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO** il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi, data la complessa strutturazione ed organizzazione del sistema di appalti e dei sistemi misti di gestione (in parte in appalto e in parte interni); oltre al fatto che questi servizi presentano un notevole livello d’impatto sulla popolazione.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale  
 (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	MEDIA
Contributo dello sportello polifunzionale	ALTO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	MEDIO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia **ACCENTRATO** per la parte progettuale e amministrativa, con il supporto degli **Sportelli Polifunzionali** che garantiscono la presenza sul territorio per le attività di relazione con il cittadino.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione -anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. utenti trasporto	260	183
n. utenti refezione	553	689
n. utenti post-scuola	45	145
% copertura costi del servizio trasporto	35%	27,80%
% copertura costi del servizio refezione	64,82%	72,30%
% copertura costi del servizio post scuola	Servizio gestito da Fondazione Minima Domus	34,60%

Valore dei contributi erogati in ambito scolastico -anno 2016 - esclusi i valori delle convenzioni

COMUNE	VALORE CONTRIBUTI EROGATI ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE (in €)
COLORNO	€ 27.506,00
TORRILE	€ 78.432,85
<b>TOTALE</b>	<b>€ 105.938,85</b>

### Il confronto sulla gestione del servizio di refezione scolastica

COMUNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti del servizio	pasti erogati annuo
COLORNO	APPALTO	CAMST	30/06/2020	€ 460.000,00	553	65.909
TORRILE	APPALTO	CAMST	31/08/2022	€ 447.938,00	689	73.747
		<b>TOTALE</b>		<b>€ 907.938,00</b>	<b>1242</b>	<b>139.656</b>

#### Note

I contenuti appalto non sono completamente analoghi: a Colorno è compreso il noleggio dell'attrezzatura di cucina e all'interno c'è il costo -poi rimborsato- del controllo qualità (5000 € + iva, oltre a 1000 € come sponsorizzazione); Torrile possiede invece l'attrezzatura fissa, solo quella mobile (stoviglie, ecc.) è dell'appaltatore

### Il confronto sulla gestione del servizio di trasporto scolastico

COMUNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti trasportati	km	Rapporto importo appalto/ Km (€/km)
COLORNO	APPALTO	CONSORZIO TRAVELBUS	30/06/2019	€ 90.470,45	260	40.000	€ 2,26
TORRILE	APPALTO	CONSORZIO TRAVELBUS	31/08/2020	€ 70.000,00	183	30.279	€ 2,31
		<b>TOTALE</b>		<b>€ 160.470,45</b>	<b>443</b>	<b>70.279</b>	

#### Note

- Il Comune di Colorno gestisce 1 linea in economia, 2 in appalto; l'appaltatore sostituisce il personale interno in caso di assenza
- Il Comune di Torrile gestisce 2 linee in economia, 1 sola in appalto; l'appaltatore sostituisce il personale interno in caso di assenza e gli automezzi in caso di necessità

### Il confronto sulla gestione dei Nidi d'Infanzia

COMUNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti
COLORNO	APPALTO	PROGES	30/06/2018	€ 204.792,00	33
TORRILE	APPALTO	Aurora Domus Soc. Coop. Soc.	31/08/2020	€ 398.232,94	49
		<b>TOTALE</b>		<b>€ 603.024,94</b>	<b>82</b>

**Note:**

- a Colorno è presente anche una risorsa interna comandata presso il gestore della struttura, il cui costo viene rimborsato; gli utenti sono tutti full time;
- a Torrile l'appalto è a misura, non a corpo -per cui quella indicata è la cifra massima disponibile, ma la spesa effettiva sarà funzione delle effettive presenze degli utenti; gli utenti sono 35 full time e 14 part time.

Il confronto sull'offerta degli appoggi scolastici ed educativi

COM UNE	TIPOLOGIA GESTIONE	SOGGETTO AFFIDATARIO	SCADENZA	IM PORTO ANNUO (Iva inclusa)	utenti
COLORNO	APPALTO	PROGES	30/06/2019	€ 270.871,55	47
TORRILE	APPALTO	PROGES	31/08/2020	€ 136.700,00	26
			<b>TOTALE</b>	<b>€ 407.571,55</b>	<b>73</b>

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Pubblica Istruzione	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento sul funzionamento del Comitato mensa (atto c.c. 50 / 2002, ultima modifica 39/ 2012)	Reg. com. commissione mensa (modificato con del. c.c. 24/ 2016)
Regolamento comunale per l'accesso ai servizi scolastici (atto c.c. 20/ 2005, ultima modifica 6/ 2016)	Reg. com. servizio di refezione scolastica (modificato con del. c.c. 23/ 2016)
Regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri estivi comunali rivolti ai bambini nella fascia tra uno e sei anni (atto c.c. 25/ 2011)	Reg. com. servizio di centro diurno estivo (modificato con del. c.c. 8/ 2016)
Regolamento per l'assegnazione di borse di studio P.L. Belloni (atto c.c. 21/ 2004)	Reg. com. per l'assegnazione di borse di studio comunali di merito agli studenti residenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado (del. c.c. 53/ 2014)
Regolamento del servizio di nido d'infanzia comunale (atto c.c. 19/ 1995, ultima modifica 11/ 2015)	Reg. com. dei servizi per la prima infanzia (modificato del. c.c. 49/ 2012)
	Reg. com. servizio di centro pomeridiano extrascolastico (modificato con del. c.c. 6/ 2016)
	Reg. com. servizio di trasporto scolastico (modificato con del. c.c. 7/ 2016)

## Sintesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Cultura, Biblioteca, Sport, Giovani e Associazionismo

Principali competenze comprese nella funzione:

- Programmazione, organizzazione e coordinamento delle iniziative culturali, sportive e del tempo libero
- Gestione biblioteche e iniziative di promozione alla lettura
- Promozione, programmazione, organizzazione e coordinamento delle attività sportive e del tempo libero
- Programmazione, organizzazione, coordinamento e valorizzazione di attività rivolte ai giovani
- Supporto alle associazioni del territorio.

Principali punti di forza:

- A Colorno i punti di forza sono la presenza di una biblioteca avente un servizio di qualità ed un'ampia accessibilità; oltre alla organizzazione di numerose iniziative culturali, anche di rilievo nazionale e internazionale (grazie alla presenza della Reggia sul territorio del Comune). E' in fase di realizzazione un progetto di riassetto della Reggia in sinergia tra Comune, Provincia di Parma, Soprintendenza e Ministero per i Beni Culturali. Sempre in ambito turismo, vi è un servizio Informazioni e Accoglienza Turistica (IAT) a livello zonale, con la partecipazione di 4 Comuni, all'interno del sistema SITur della Provincia di Parma e della Regione Emilia Romagna. Non è presente una sala civica ma il Comune può utilizzare -sulla base di accordi- una sala di proprietà presso il Ristorante "Il Mulino", una sala presso il circolo "Maria Luigia" e una sala presso il Cral Farnese. Gli impianti sportivi sono gestiti dall'ufficio tecnico (anche se sono attualmente gestiti tramite concessione) ed è presente una sala prove musicali (anche se con strumentazione in parte obsoleta). Sul territorio è presente anche un "Museo dei paesaggi di terra e di fiume", gestito in convenzione con la Pro-loco, che risulta però con orari e giorni di apertura scarsi.
- Anche a Torrile le situazioni positive sono molte: vi è un'unità operativa dedicata alla cultura ed agli eventi, che garantisce un grande coinvolgimento delle associazioni e di forme libere aggregative nelle iniziative, con una sorta di co-organizzazione per sagre, manifestazioni culturali ed eventi legati al territorio, anche attraverso il legame e l'apertura con le scuole. Vi sono due Sale Civiche di appoggio per le diverse iniziative, a disposizione delle associazioni; è presente sul territorio una notevole impiantistica per lo sport e palestre (date in concessione alle Associazioni sportive, ma monitorate dall'Ufficio Tecnico) e vi è anche un immobile a disposizione per le associazioni (detto Casa delle Associazioni).



- In entrambi gli enti vi è una forte presenza di associazioni che garantiscono animazione culturale e sportiva e contribuiscono fattivamente all'erogazione dell'offerta di servizi alla persona.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- A Colorno i punti critici riguardano: lo spazio dedicato allo studio in biblioteca, che non risulta adeguatamente sfruttato in relazione all'orario di apertura della struttura; poche anche le iniziative promosse in Biblioteca, servirebbe più progettualità ma le risorse non sempre sufficienti per le iniziative culturali; una maggiore progettualità per sfruttare al meglio la presenza della Reggia; la necessità di persone dedicate alla cultura e al museo; la riorganizzazione della gestione della sala prove musicali e la sua promozione.
- A Torrile la principale debolezza riguarda l'assenza di una biblioteca, di cui però se ne percepisce l'esigenza –è in fase di progettazione.
- In entrambi gli enti risulta da costruire e sviluppare in sinergia l'offerta culturale territoriale.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Non esiste nessun software specifico.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA – Attività amministrativa BASSA – Biblioteche
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **ALTO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, motivato principalmente dal fatto che vi è una progettualità da costruire sul nuovo territorio, attualmente sono presenti servizi con livelli qualitativi alti ma non sempre omogenei, che le proposte culturali sono diverse per tematiche e target, dal fatto che è necessaria una elevata sensibilità rispetto alle specifiche esigenze delle associazioni culturali e sportive in modo particolare, anche in relazione al legame con il territorio (in termini di utenza e utilizzo di strutture/ impianti) che queste ultime hanno e del ruolo di animazione sociale e culturale di primaria

importanza che rivestono e che deve essere preservato e valorizzato nel percorso di fusione.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	ALTA per rapporti con associazioni, Biblioteca e impianti sportivi BASSA per Cultura (Progettualità)
Contributo dello sportello polifunzionale	MEDIO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia

- **ACCENTRATO** per ciò che riguarda la **programmazione ed il controllo**
- **DECENTRATO**, per quanto concerne il **rapporto con le associazioni** e la **gestione degli impianti**.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione -anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. eventi organizzati/realizzati	10	38
n. associazioni culturali e ricreative	32	18
n. associazioni sportive	4	12
n. impianti (piscine, campi calcio, tennis, palestre/palasport)	7	8
n. utenti attivi biblioteca	1.204	non presente
n. prestiti biblioteca	11.238	non presente

VALORE DEI CONTRIBUTI EROGATI IN AMBITO SPORTIVO E CULTURALE -ANNO 2016 -esclusi i valori delle convenzioni

COMUNE	VALORE CONTRIBUTI EROGATI AD ASSOCIAZIONI SPORTIVE (in €)	VALORE CONTRIBUTI EROGATI AD ASSOCIAZIONI CULTURALI (in €)
COLORNO	€ 5.300,00	€ 34.730,00
TORRILE	€ 22.800,00	€ 54.490,00
<b>TOTALE</b>	<b>€ 28.100,00</b>	<b>€ 89.220,00</b>

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

<b>Cultura/Biblioteca/Sport/giovani/associazionismo</b>	
<b>Comune di Colorno</b>	<b>Comune di Torrile</b>
Regolamento della Biblioteca comunale (atto c.c. 40/ 1997, ultima modifica 69/ 2012)	Reg. com. per l'utilizzo delle sale civiche (del. c.c. 52/ 2014)
Regolamento per l'utilizzo della sala prove del centro giovani di Colorno (atto c.c. 44/ 1998, ultima modifica atto GC 244/ 2006)	Reg. com. del comitato per i gemellaggi (del. c.c. 57/ 2014)
Regolamento del Centro Giovani di Colorno (atto c.c. 38/ 1999, ultima 46/ 1999)	Reg. com. per la tenuta dell'albo delle libere forme associative (del. c.c. 56/ 2014)
Regolamento del punto informagiovani (atto c.c. 55/ 2002)	Regolamento sulle forme di gestione degli impianti sportivi, approvato con Deliberazione C.C. n. 71/ 2015
Regolamento comunale per l'accesso ed uso dello Skate Park (atto c.c. 79/ 2006)	Regolamento per l'accesso ad internet tramite la rete wi-fi pubblica, approvato con Deliberazione C.C. n. 67/ 2011
Regolamento comunale del servizio internet della biblioteca di Colorno (atto c.c. 10/ 2007)	
Regolamento per la gestione delle palestre comunali e per l'assegnazione degli spazi del palazzetto dello sport "E. Ferrari" e della palestra scolastica "P.L. Belloni" (atto c.c. 51/ 2006, ultima modifica 4/ 2008)	
Regolamento comunale per il funzionamento della consulta dello sport (atto c.c. 3/ 2005)	
Regolamento comunale per l'accesso alla rete internet tramite la rete wi-fi pubblica (Hot-Spot) (atto c.c. 37/ 2012)	
Regolamento comunale per l'organizzazione di manifestazioni pubbliche (atto c.c. 53/ 2016, ultima modifica 23/ 2017)	
Regolamento per il funzionamento dei servizi del Museo Etnografico di Colorno – Museo dei Paesaggi di terra e di fiume (MUPAC) (atto c.c. 21/ 2014)	

## **7.6 L'analisi delle funzioni dell'ambito tecnico**

### Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Lavori Pubblici e Manutenzione

Principali competenze comprese nella funzione:

- Interventi manutentivi per edifici, strade, verde pubblico, illuminazione pubblica, cimiteri, segnaletica, ascensori, ecc.
- Gestione servizio neve e salatura
- Gestione cimiteriale
- Supporto alle attività di allestimento sagre, feste, iniziative
- Gestione degli impianti sportivi
- Rilascio autorizzazioni alla manomissione del suolo pubblico
- Redazione del programma delle opere pubbliche
- Progettazione, realizzazione, controllo e collaudo delle opere civili, infrastrutture ed impianti
- Alienazioni e valorizzazione del patrimonio

Principali punti di forza:

- Sa a Colorno che a Torrile le due funzioni Lavori Pubblici e Manutenzione sono gestite da un team di personale tecnico e amministrativo, che opera in una logica di flessibilità; all'interno dell'ambito manutentivo sono ricomprese anche le funzioni di manutenzione del verde pubblico.
- Gli attuali punti di forza a Colorno riguardano che molte situazioni sono gestite internamente (quali servizi cimiteriali, sfalci, ecc.) dai 5 operai (di cui 2 focalizzati in parte sull'igiene urbana), dai 3 tecnici a part-time e dall'operatore amministrativo, con ottimi riscontri; l'unica domanda da porsi riguarda la sostenibilità di questo tipo di gestione. Inoltre numerosi macchinari (quali spazzatrice, trattore, camion con gru) sono di proprietà, così come un ampio magazzino. Anche a Torrile si rileva un buon riscontro del team di operai (5 risorse, di cui 2 più focalizzati sul verde pubblico), amministrativi (1 risorsa) e tecnici (1 risorsa, più il Responsabile in quota parte) -è inoltre presente un magazzino e piccole macchine manutentive (trattore, ecc.) di proprietà.
- Da settembre 2017 entrambi gli enti hanno trasferito all'Unione la Centrale Unica di Committenza in tema di gare e appalti.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- In entrambi gli Enti i punti critici riguardano la poca disponibilità di personale, con la problematica di sostituzioni difficili: a Colorno per le manutenzioni il Servizio va

in difficoltà in estate, date le numerose manifestazioni; mentre per i Lavori Pubblici vi è una difficoltà nell'aggiornamento e specializzazione rispetto alla normativa che cambia in continuazione. A Torrile sono presenti duplicazioni di ruoli legate al policentrismo del comune (due centri civici, cinque cimiteri, più scuole, ecc.), con un importante aumento dei costi manutentivi.

- In tutti e due i Comuni le strutture e i servizi non sempre sono autonomi; inoltre in entrambi gli Enti vi è un solo responsabile di settore e il restante personale non sempre è qualificato per operare in autonomia).
- Le disomogeneità fra i due Enti derivano principalmente da una situazione territoriale diversa (Colorno è più compatta, con un centro storico, Torrile è policentrico), da cui derivano esigenze di manutenzione molto diverse. La presenza a Colorno di un centro storico e della Reggia richiede ad esempio uno sforzo maggiore in termini di personale dedicato all'organizzazione e alla compartecipazione di manifestazioni.
- Sa a Torrile che a Colorno il tema della sicurezza è in capo al settore Lavori Pubblici/ Urbanistica, il cui Responsabile è anche datore di lavoro; a Colorno, però, tutti i Responsabili sono dei preposti per il proprio ambito.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- A Colorno è utilizzato AUTOCAD per la progettazione interna, anche se si sta andando sempre più verso l'esternalizzazione dell'attività.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economia di scala	MEDIA per ciò che riguarda la parte amministrativa e l'utilizzo delle attrezzature BASSA per ciò che concerne la parte operativa
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **ALTO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, legato principalmente alle difficoltà che potrebbero emergere nelle modalità di organizzazione e gestione del team esterno in relazione alle esigenze molto diverse dei due territori.

### Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Basso)

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	ALTA – per manutenzione BASSA – per Lavori Pubblici
Contributo dello sportello polifunzionale	BASSO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTA per profili tecnici e amm.vi MEDIO-BASSA per profili operativi

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo:

- **ACCENTRATO** per i **Lavori Pubblici**
- **DECENTRATO** su due poli logistici, ma **ACCENTRATO** come coordinamento del team per la **Manutenzione**.

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione -anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. progetti interni	3	3
n. progetti esterni	2	2
n. Direzioni Lavori interne	5*	2
n. Direzioni Lavori esterne	2	2
km strade mantenute	59	52
kmq aree verdi mantenute	0,11	0,22
n. scuole mantenute	3	5
n. immobili mantenuti	7**	8
n. cimiteri mantenuti	2	5

\* n. 3 Direzioni Lavori esterne si riferiscono a progetti interni completati nel 2015

\*\* oltre a: 4 complessi sportivi, 1 impianto natatorio, 1 palestra polivalente.

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Lavori Pubblici, Manutenzione e sicurezza	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento comunale per l'acquisizione di servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria e di lavori (Deliberazione di CC n. 56 del 22/ 12/ 2016)	



## Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Urbanistica e Edilizia Privata

Principali competenze comprese nella funzione:

- Elaborazione e monitoraggio degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica
- Gestione dei piani urbanistici attuativi
- Interventi e politiche in materia di mobilità
- Istruttoria e controllo delle pratiche edilizie (permessi di costruire, SCIA, CIL, ecc.)
- Gestione delle procedure in tema di tutela del paesaggio e rischio sismico,
- Deposito atti (frazionamenti catastali e visti, cemento armato, dichiarazioni di conformità)
- Vigilanza territoriale e attività sanzionatoria delle violazioni urbanistico –edilizie, paesaggistiche, sismiche e relative procedure amministrative, in raccordo con la Polizia Municipale

Principali punti di forza:

- I due enti hanno adottato in passato lo stesso linguaggio per l'impostazione dello strumento urbanistico, lo stesso progettista esterno (piani simili) ed il percorso di convergenza è quindi avviato.
- Nell'ambito Edilizia Privata sia a Torrile che a Colorno vi è un buon livello di accessibilità al pubblico dello Sportello Unico dell'Edilizia.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- Per l'Urbanistica, sia a Colorno che a Torrile non vi è una funzione strutturata, ma sia tutto in capo al Responsabile –a Torrile è comunque prevista a breve una nuova assunzione in condivisione con l'Edilizia Privata.
- Problematico per l'Edilizia Privata è che a Torrile vi sia una dotazione organica non adeguata per ciò che riguarda i tecnici (solo il Responsabile istruisce le pratiche, con un rischio di continuità in caso di assenza; anche a Colorno è presente un solo tecnico ed un amministrativo a part time rende e anche in questo caso è a rischio la continuità (deve in caso supplire il Capo Settore).
- Sa a Colorno che a Torrile il territorio è quasi tutto protetto paesaggisticamente – opportuno garantire adeguata attenzione al controllo del territorio
- Sa a Colorno che a Torrile, pur in presenza di orari dedicati, l'accesso del pubblico rende talvolta complicato lavorare senza interruzioni.

- Le disomogeneità tra i due Enti derivano dalle scelte organizzative (a Torrile vi è una distinzione di Settore tra Edilizia Privata e Urbanistica, frutto di scelte pregresse) e dai software gestionali in uso.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Colorno usa la PEC per la presentazione delle pratiche di edilizia residenziale e Archi7 Starch per il back-office; Torrile usa la PEC per la presentazione delle pratiche di edilizia residenziale (a breve sarà utilizzato SIEDER) e il software WBG per il back-office.

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, dato l'utilizzo di software differenti.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	MEDIA per Edilizia Privata BASSA per Pianificazione Territoriale
Contributo dello sportello polifunzionale	NULLO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTA

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo **ACCENTRATO**, tanto per la **Pianificazione territoriale**, quanto per l'**Edilizia Privata**, ma con presenza nei territori quando necessario (su appuntamento).

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione -anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. Permessi di costruire	9	11
n. agibilità	6	23
n. SCIA	84	66
n. CIL	63	43
n. Piani attuativi	0	3
n. Accessi agli atti	147	121
n. ordinanze per abusi	8	2

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Urbanistica e Edilizia privata	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
RUE del 21/ 10/ 2015	RUE IV_2015 del 17/ 12/ 2015

### Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Commercio

Principali competenze comprese nella funzione:

- Istruttoria e controllo delle segnalazioni e istanze in ambito commerciale, artigianale, produttivo, e di manifestazioni
- Gestione di mercati e fiere
- Gestione di finanziamenti a supporto del tessuto economico e produttivo

Principali punti di forza:

- la presenza del SUAP in Unione con modalità analoghe e un'unica pec dedicata (avviata a luglio 2017);
- la presenza di procedure regionali, gestite in modo omogeneo.
- il ricevimento del pubblico (non significativo) e l'accettazione delle istanze supportata da un portale telematico.

Criticità/ disomogeneità rilevate:

- In entrambi gli Enti, tutti gli operatori sono dedicati al 50% sul Commercio e al 50% sul SUAP, con un grave rischio per la continuità in caso di assenza e frammentazione operatività.
- A Colorno sono presenti iniziative di valorizzazione del commercio di vicinato in centro, cui manca però il tempo per dedicarsi in modo puntuale al tema (finanziamenti, ecc.), minandone l'efficacia.
- Situazioni di disomogeneità riguardano la collocazione organizzativa -a Colorno l'ambito Commercio è nel settore amministrativo e a Torrile in quello tecnico
- Il software di back-office è differente (Torrile ha adottato WBG, Colorno solo per il front office)
- Il contesto territoriale è differente, a Colorno sono presenti più attività commerciali di vicinato, a Torrile più attività produttive; a Colorno sono presenti due mercati settimanali, a Torrile uno soltanto -non sempre saturo, oltre al mercato contadino a San Polo.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Entrambi gli enti gestiscono le procedure in modo digitale, seppur con gestionali diversi

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	MEDIA
Livello di disomogeneità tra gli Enti	ALTO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, dati i software diversi e la collocazione organizzativa differente.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale  
(scala: Alta, Media, Basso)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	MEDIA
Contributo dello sportello polifunzionale	BASSO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	MEDIO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia **ACCENTRATO con presenza nei territori quando necessario** (su appuntamento).

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione -anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. SCIA Commerciali	35	29
n. autorizzazioni commerciali	45	3
n. mercati gestiti (stalli)	2 (92 stalli)	1 (20 stalli)
n. controlli effettuati	0	68
n. ordinanze emesse	15	5
n. tesserini caccia	102	di competenza della PM
n. SCIA Pol.Amm	5	15
n. autorizzazioni di Polizia Amministrativa	30	18

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Commercio	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento per la disciplina delle attività di barbiere, parrucchiere uomo e donna ed estetista (del. 35/ 1996, ultima modifica del. 18/ 2002)	Regolamento del Comune di Torrile per la Disciplina del Commercio su Aree Pubbliche" (del. c.c. 34/ 2016)
Regolamento comunale per il servizio di noleggio con conducente (del. 31/ 2004)	
Regolamento della Fiera Settembrina, Sagra Santa Margherita e Fiere Straordinarie (del. 31/ 2006)	
Regolamento del mercato settimanale (del. c.c. 12/ 1988)	
Regolamento dell' Antico Mercato Contadino del Comune di Colorno (del. 60/ 2010, ultima modifica del. 185/ 2017)	
Regolamento di Polizia urbana (del. 305/ 1954, ultima modifica del. 46/ 2011)	
Regolamento comunale per l'organizzazione di manifestazioni pubbliche (del. 53/ 2016, ultima modifica del. 23/ 2017)	

## Sntesi degli Elementi Caratteristici della Funzione Ambiente ed Ecologia

Principali competenze comprese nella funzione:

- Autorizzazioni in tema di attività produttive e ambientali (autorizzazioni allo scarico, abbattimento e potatura alberature, ecc.)
- Valutazioni ambientali di impatto sul territorio
- Regolamento del verde e sue applicazioni
- Tutela delle acque e tematiche inerenti l'inquinamento dell'aria, acustico e luminoso
- Controlli in ambito di igiene ambientale
- Gestione e cura animali d'affezione (gestione contratti canili, colonie feline, sterilizzazione, accalappiamento)
- Attuazione del Programma Energetico Comunale e del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile.

Principali punti di forza:

- Punti di forza in entrambi gli enti sono le autorizzazioni ed i pareri per il SUAP, proceduralizzati ed uniformi, ed il buon funzionamento dei controlli; la presenza di Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) realizzati dallo stesso progettista (che a Torrile però è gestito dalla pianificazione territoriale).
- Colorno ha la raccolta rifiuti esternalizzata con IREN Ambiente ma ha internalizzato il servizio spazzamento, con una convenzione con Auser per lo svuotamento cestini. Torrile ha tutto esternalizzato con IREN Ambiente ed ha una convenzione con Auser sia per il supporto per svuotamento cestini, che per lo spazzamento parchi.

Criticità/ disomogeneità rilevate

- Le autorizzazioni paesaggistiche a Torrile vengono istruite dall'Ufficio Ambiente, mentre a Colorno dall'ufficio lavori Pubblici in collaborazione con l'Ufficio Edilizia Privata.
- I numerosi i vincoli paesaggistici presenti a Colorno e a Torrile la presenza della riserva naturale regionale con Sissa/Trecasali a Torrile –rendono più difficile la gestione della funzione. Da rilevare anche in entrambi gli enti la difficoltà a gestire le finalità del PAES.
- Le disomogeneità derivano dalla diversa situazione territoriale, che determina esigenze di pulizia diverse. A Colorno infatti lo spazzamento stradale è effettuato internamente, mentre a Torrile è esternalizzato.



- Dal punto di vista organizzativo, l'anagrafe canina e la gestione animali a Torrice è inquadrata nel Settore Ambiente, mentre a Colorno è in capo al Settore Affari generali che si avvale della collaborazione della Polizia Municipale dell'Unione.
- Inoltre Colorno applica la Tariffa puntuale sui rifiuti, e perciò questo comporta una diversa applicazione della tassa rifiuti da parte dei due Comuni e anche una diversa gestione del servizio IREN.
- Dal punto di vista organizzativo, entrambi gli enti hanno (al netto del personale che si occupa in parte della raccolta rifiuti a Colorno) una sola risorsa, che a Torrice è Responsabile di Servizio.

Livello di proceduralizzazione/ informatizzazione:

- Non vi è la presenza di alcun software particolare e si ha la presenza di archivi informatici

**Valutazione delle variabili per comprendere i vantaggi e le opportunità della gestione in rete (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Opportunità sfruttamento delle economie di scala	ALTA per quanto riguarda l'attività amministrativa e i controlli
Livello di disomogeneità tra gli Enti	MEDIO

In relazione alla situazione riscontrata, per tale ambito si ritiene **MEDIO il livello di criticità stimato per la messa in rete dei servizi**, motivato principalmente dal fatto che vi è una diversa applicazione della TARI.

**Valutazione delle variabili per individuazione del modello organizzativo più congeniale (scala: Alta, Media, Bassa)**

VARIABILE	VALUTAZIONE
Presenza sul territorio richiesta	BASSA
Contributo dello sportello polifunzionale	BASSO
Livello di competenza/ specializzazione richiesta	ALTO

Per tale ambito si ritiene che il modello organizzativo più congeniale sia di tipo **ACCENTRATO con presenza nei territori quando necessario** (su appuntamento).

Indicatori quantitativi più significativi (Driver) inerenti la funzione -anno di riferimento 2016:

Driver	Comune di Colorno	Comune di Torrile
n. autorizzazioni	12	10
n. pareri per SUAP	8	17
n. controlli effettuati	21	20

Principali regolamenti dell'ambito (rilevati dai portali Amministrazione Trasparente o da informazioni rese dagli Enti):

Ambiente e ecologia	
Comune di Colorno	Comune di Torrile
Regolamento comunale per la lotta alla Zanzara Tigre (Aedes Albopictus) (Entrato in vigore 07 luglio 2008)	Regolamento del Servizio di Fognatura e Depurazione (del. ATO 6/ 2011)
Regolamento comunale di Igiene.	Regolamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani (del. ATO in data 29/ 11/ 2010)
Regolamento per la disciplina acustica del territorio comunale	Regolamento comunale sulla detenzione e tutela degli animali (del. c.c. 13/ 2007)
Regolamento rifiuti approvato dall'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale di Parma.	Regolamento comunale del Verde (del. c.c. 32/ 2003)
Regolamento locale di igiene veterinaria. (Entrato in vigore il 19.08.1997)	PAE (Piano Comunale Attività Estrattive) (del. c.c. 31/ 2015)
PAE (Piano Comunale Attività Estrattive) (del. c.c. 25/ 2000)	

## 7.7 Conclusioni

L'analisi della situazione delle singole funzioni nei due Comuni evidenzia:

- la presenza in alcuni ambiti di collaborazioni già presenti ed efficaci –ad esempio in ambito dei servizi alla persona (socio-educativi) e di convergenze messe in atto in passato –ad esempio in ambito di pianificazione territoriale e edilizia privata
- la forte spinta data in passato alla dematerializzazione dei procedimenti e la convergenza del sistema informatico, in gran parte degli ambiti omogeneo (Scr@web), che consentirà a breve agli operatori di poter accedere ai programmi anche a distanza, rendendo la collocazione logistica sempre meno vincolante
- la presenza di servizi territoriali organizzati e gestiti in modo diverso (manutenzione, spazzamento, ecc.) in relazione alla disomogeneità del contesto dei due territori
- alcune criticità trasversali ai due enti legate alla ridotta dotazione organica in taluni servizi (edilizia privata, servizi demografici, tributi, ambiente/ecologia, ecc.), tali che gli attuali livelli qualitativi potrebbero in futuro decadere semplicemente per una mobilità in uscita o una quiescenza
- l'impossibilità di gestione efficace, spesso per mancanza di tempo prima ancora che di risorse materiali o finanziarie, in alcuni ambiti di programmazione a scapito della più impellente gestione quotidiana (Pianificazione territoriale, Promozione turistica, Commercio, ecc.).

### 7.8 L'analisi delle funzioni –quadro sinottico

Si riporta nelle seguenti tabelle la **sintesi** di quanto emerso dall'analisi di dettaglio delle 13 funzioni approfondite, rispetto ai due aspetti sondati:

- la **criticità della messa in rete** delle attività appartenente a quella funzione
- il **modello organizzativo** (coerentemente con l'approccio precedentemente illustrato) proposto per la gestione della funzione nel Comune Unico.

#### Tabelle sinottiche delle criticità della messa in rete delle funzioni

Ambito istituzionale	Livello di criticità
Affari Generali/ Segreteria Generale	BASSO
Comunicazione/ URP	MEDIO
Servizi Demografici	ALTO

Ambito Economico - Finanziario	Livello di criticità
Ragioneria e Programmazione	ALTO
Entrate e Tributi	MEDIO
Economato e Provveditorato	BASSO

Ambito servizi alla persona	Livello di criticità
Sociale	MEDIO
Pubblica Istruzione	MEDIO
Cultura/ Biblioteca/ Sport/ giovani/ associazionismo	ALTO

Ambito Tecnico	Livello di criticità
Lavori Pubblici e Manutenzione	ALTO
Urbanistica e Edilizia Privata	MEDIO
Commercio	MEDIO
Ambiente ed Ecologia	MEDIO

Per i motivi già esposti, gli **ambiti** che appaiono come **più critici** e che quindi –in una logica di priorità - devono essere affrontati con maggior attenzione sono pertanto quelli dei **Servizi Demografici**, della **Ragioneria e Programmazione**, di **Cultura/Biblioteca/Sport/giovani/associazionismo**, dei **Lavori Pubblici e Manutenzione**.

**Tabella sinottica dei modelli organizzativi ipotizzabili per il Comune Unico**

Ambito istituzionale	Modello Organizzativo Ipotizzabile
Affari Generali/ Segreteria Generale	ACCENTRATO per Ufficio legale e Gare e contratti. DECENTRATO per protocollo generale (Front Office, con sinergia degli sportelli decentrati del Cittadino)
Comunicazione e URP	DECENTRATO come gestione URP ACCENTRATO come coordinamento e progettazione comunicazione
Servizi Demografici	DECENTRATO nel territorio (sportelli decentrati del Cittadino)- con coordinamento unitario

Ambito Economico - Finanziario	Modello Organizzativo Ipotizzabile
Ragioneria e Programmazione	ACCENTRATO
Entrate e Tributi	ACCENTRATO, con presenza quando serve sul territorio degli sportelli decentrati
Economato e Provveditorato	ACCENTRATO, con supporto per gli incassi degli sportelli decentrati del Cittadino

Ambito servizi alla persona	Modello Organizzativo Ipotizzabile
Sociale	DECENTRATO per Front office e per assistenti sociali ACCENTRATO per ufficio amministrativo
Pubblica Istruzione	ACCENTRATO con territorialità garantita dagli Sportelli Polifunzionali
Cultura/ Biblioteca/ Sport/ giovani/ associazionismo	DECENTRATO per rapporto con le associazioni e impianti ACCENTRATO per programmazione e controllo

Ambito Tecnico	Modello Organizzativo Ipotizzabile
Lavori Pubblici e Manutenzione	ACCENTRATO per Lavori Pubblici DECENTRATO su due poli logistici, ma ACCENTRATO come team per Manutenzione
Urbanistica e Edilizia Privata	ACCENTRATO per Pianificazione territoriale: ACCENTRATO per Edilizia Privata, con presenza nei territori quando necessario (su appuntamento)
Commercio	ACCENTRATO, con presenza nei territori quando necessario (su appuntamento)
Ambiente ed Ecologia	ACCENTRATO, con presenza nei territori quando necessario (su appuntamento)

Rispetto alla possibile creazione di Uffici Unici in relazione a numerose funzioni, non appare tanto importante definire in questa sede la collocazione territoriale degli stessi (che non necessariamente deve essere unica), quanto evidenziare l'opportunità di **evitare la frammentazione delle diverse funzioni in sedi tra loro separate senza un disegno strategico nè una ratio.**

## 8. L'organizzazione proposta per il Comune Unico

### 8.1 La dotazione organica attuale sulle funzioni

La tabella sottostante evidenzia la situazione dell'organico attuale per ciascuna delle 13 funzioni esaminate; il valore numerico è espresso in risorse equivalenti (si ricorda che 1 r.eq. = un operatore a 36 h/ sett, cioè a tempo pieno).

**Dotazione organica attuale dei due enti per funzione**

SERVIZI	PERSONALE ATTUALE (in r.eq.)
Affari Generali/ Segreteria Generale	6,00
Comunicazione e URP	2,13
Demografici	6,55
Ragioneria, Programmazione	3,93
Economato/Provveditorato	0,5
Entrate/tributi	3,35
Personale	0,25
Lavori Pubblici, manutenzione e sicurezza	14,3
Commercio	1,32
Urbanistica e edilizia privata	3,86
Ambiente e Ecologia	3,1
Sociale	10,31
Pubblica istruzione	6,47
Cultura/ Biblioteca/ Sport/ giovani/ associazionismo	4,08
<b>Totale</b>	<b>66,15</b>

### 8.2 I benefici e i rischi del percorso

Dall'analisi della situazione rilevata e dal lavoro dei tavoli di approfondimento rispetto ai temi dell'organizzazione, della dotazione organica, dell'impegno del personale rispetto alle funzioni gestite, delle dotazioni logistiche e informatiche, ecc. emergono alcuni aspetti che possono rappresentare dei **benefici nella creazione di Uffici Unici rispetto alla attuale situazione**, anche in una visione prospettica di medio periodo:



- la possibilità di **garantire nel tempo l'offerta dei servizi con l'attuale o un incrementabile livello qualitativo**, grazie alla messa in rete delle professionalità specifiche o all'adozione di logiche di polifunzionalità in ambiti particolarmente delicati come quelli dell'Edilizia Privata e delle Entrate e Tributi – che nell'attuale situazione potrebbero avere gravi ripercussioni nella qualità del servizio reso in caso di eventuali assenze, mobilità o quiescenze delle odierne professionalità – in alcuni casi già previste;
- la **garanzia di un servizio omogeneo** e qualitativamente elevato per tutti i Cittadini e le Cittadine, le imprese e le attività economiche che gravitano su un territorio solo amministrativamente suddiviso nei due Comuni;
- la costituzione di una **realtà dimensionalmente più ampia**, con un indubbio vantaggio in termini di “**peso istituzionale**” anche nei confronti dei Comuni contermini, dell'Unione e degli altri livelli istituzionali (Provincia in primis);
- l'opportunità, attraverso la creazione di insiemi organizzativi (uffici) più focalizzati, di garantire un più efficace e specialistico livello di risposta, continuità nel tempo e nel contempo **offrire maggiori opportunità di crescita professionale al personale degli Enti**.

In relazione alla situazione riscontrata, appare opportuno rilevare anche alcuni **possibili “rischi”** legati al percorso intrapreso, che se non adeguatamente presidiati, potrebbero rappresentare minacce in grado di inficiare l'aggregazione dei due enti o comunque creare disservizi e/o decadimento della qualità resa all'utenza:

- il timore che la fusione porti come conseguenza la **perdita dell'identità territoriale**, elemento spesso palesato come “vincolo” nel percorso. Questa percezione – senz'altro fondata in un percorso di fusione - trae il suo fondamento dalla difficoltà spesso per la Cittadinanza di distinguere tra “Comune” inteso come erogatore dei servizi e “Comunità”, con una propria rappresentanza e con la possibilità di poter partecipare democraticamente alle decisioni che la riguardano.  
Fermo restando che è solo stato avviato il **percorso di coinvolgimento e partecipazione delle Comunità** finalizzato a fare percepire i benefici della “messa in comune delle risorse e delle competenze”, appare già in questa fase possibile affermare che, rispetto all'offerta di servizi, **l'impatto della nuova organizzazione non sarà penalizzante per la Cittadinanza ma anzi –**

se progettata in modo oculato- **potrà offrire nuove opportunità in termini di gamma, qualità, continuità e accessibilità dei servizi.**

Lo stesso TUEL, modificato nel maggio 2014, prevede:

*Art. 15, comma 2:*

*I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. **Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.***

- L'impatto del percorso sul **personale dei due Enti**, che potrebbe essere legato ad un preventivo "timore della novità"; sotto questo profilo è stato realizzato in fase di avvio del percorso (e sarà replicato a studio terminato e validato dalle due Amministrazioni), un intervento informativo caratterizzato da **trasparenza** e –nel rispetto dei ruoli reciproci- **coinvolgimento e ascolto**; è però opportuno che – anche attraverso il contributo delle organizzazioni sindacali, sia portato avanti tale approccio affinché siano messe in evidenza, oltre ai vantaggi verso Cittadini e imprese del territorio –primi beneficiari del progetto- anche le **opportunità di crescita professionale del personale** (ad esempio, il confronto con altri colleghi e colleghe, la specializzazione/focalizzazione possibili) che non devono rappresentare a priori un elemento da temere.
- La presenza di **ambiti** (enucleati nel precedente punto 6.8 dello studio) che – in relazione a impatto esterno o livello di disomogeneità tra gli Enti – sono parsi più **critici** e ai quali è opportuno che, previa condivisione politica dell'obiettivo, siano avviati quanto prima **percorsi di convergenza**, che possono necessitare di tempi medio-lunghi, definendo e assegnando a livello trasversale le responsabilità di coordinamento e attuative per ognuno di tali ambiti.

### 8.3 *Gli obiettivi prioritari per la progettazione del Comune Unico*

Nella progettazione del Comune Unico, frutto della fusione dei due attuali Enti, sono stati considerati prioritari i seguenti obiettivi:

- il mantenimento (e ove possibile il miglioramento qualitativo) della **prossimità** nell'erogazione dei servizi alla Cittadinanza mediante la **creazione di sportelli polifunzionali presso i due Municipi**, in grado di garantire anche il rapporto con gli organi dei Municipi e la "capacità di ascolto" delle esigenze specifiche a livello territoriale;
- la **specializzazione del personale negli Uffici Unici**, cercando di eliminare la situazione di personale a scavalco tra competenze non affini e garantendo una maggiore focalizzazione anche grazie alla funzione di filtro nei confronti dell'utenza garantita in parte dagli sportelli polifunzionali presenti sul territorio;
- la opportunità di prevedere **funzioni innovative o ritenute utili** per un "salto di qualità" del nuovo Comune, anche in funzione della dimensione certamente più significativa.

#### Gli sportelli polifunzionali decentrati

Gli **sportelli polifunzionali** sono ipotizzati come strutture snelle, orientate all'attività di contatto con il pubblico, con una accessibilità ampia e costituite da personale in grado di rilasciare informazioni ed erogare servizi in modo polivalente, cioè su più ambiti di competenza dell'ente; l'interscambiabilità del personale –da costruire con percorsi formativi e affiancamenti ad hoc, impegnativi ma già efficacemente testati in numerose realtà di analoghe dimensioni in Regione deve essere garantita per mantenere la continuità del servizio. Il principio di base è l'organizzazione dei servizi secondo una logica di "specializzazione per ruolo" invece che "per tematica" grazie alla polivalenza del personale che vi opera.

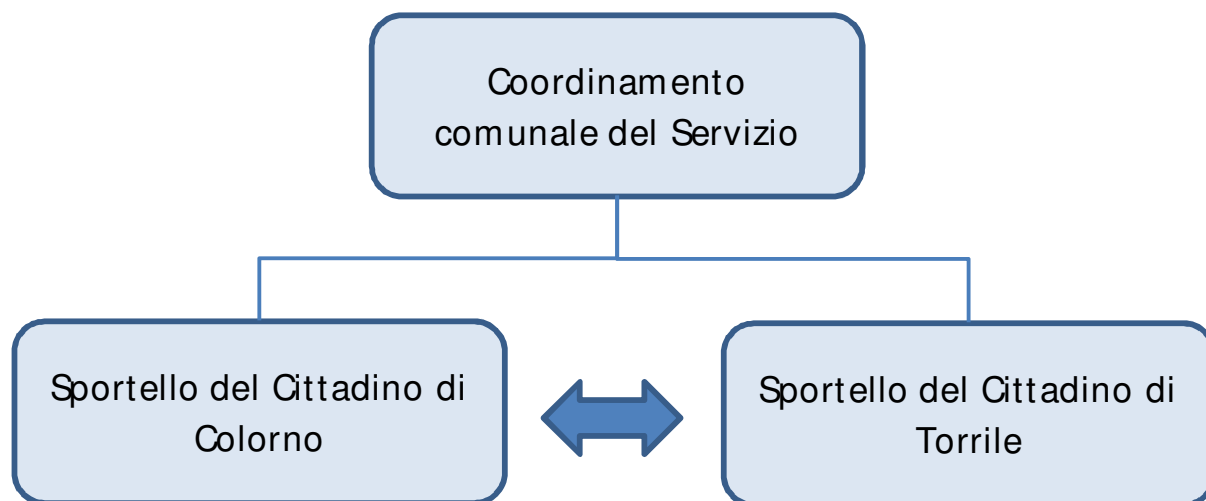
I compiti dello Sportello Polifunzionale possono essere schematizzati in:

- Accogliere e orientare i cittadini;
- Filtrare le esigenze;
- Rilasciare informazioni;
- Erogare servizi operativi, quali ad esempio l'accettazione e protocollazione di istanze, la consegna di atti o documenti, le iscrizioni e il rilascio di certificazioni o attestazioni, ecc..

In pratica, gli sportelli polifunzionali svolgono, integrandole, le funzioni proprie dello sportello dei Servizi Demografici, del Protocollo, dell'URP, dell'Istruzione solo per citare gli ambiti più significativi.

La proposta organizzativa è di creare nel comune frutto di fusione, a garanzia della territorialità del servizio, un **sistema di sportelli del cittadino** che, in logica di **polifunzionalità**, possano offrire servizi e informazioni secondo modalità analoghe, con possibilità di sostituzioni di personale in caso di necessità.

#### Il modello organizzativo proposto per il sistema degli sportelli polifunzionali decentrati



Nota: il coordinamento comunale coinciderà logisticamente con uno dei due Municipi

Il personale degli sportelli risponde ad un coordinatore per quanto concerne l'organizzazione del lavoro e il rapporto con l'utenza, mentre la dipendenza dai servizi specialistici dell'ente (ai quali rimangono comunque in capo le responsabilità di procedimento) è di tipo funzionale, cioè inerente il contenuto dei procedimenti gestiti.

#### Le funzioni innovative

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

- la **promozione (marketing) territoriale** intesa come supporto all'attuazione del disegno strategico dell'Amministrazione, reperimento di bandi di finanziamento e contributi anche rispetto a iniziative e opportunità dell'Unione europea, creazione del partenariato con il privato o con altri Enti pubblici.
- La creazione di un **Sistema Informativo Territoriale (ST)** -da estendere a regime a livello di Unione, intesa come ambito territoriale ottimale- in grado di mettere a sistema le diverse banche dati dell'ente e che permetta di "leggere" il territorio sotto i diversi punti di vista e di supportare le scelte strategiche dell'amministrazione in campo pianificatorio, tributario, commerciale, ecc. e aumentare l'efficacia dell'attività di controllo.

#### **8.4 La macrostruttura proposta e l'architettura istituzionale del Comune Unico**

Sulla base dei tali obiettivi, si riporta nella pagina seguente la **proposta di macrostruttura** elaborata per il Comune Unico frutto della fusione dei due Enti attuali, che amministrerebbe circa 16.700 abitanti.

A livello politico sono stati ipotizzati, in coerenza con quanto indicato nel punto precedente del documento, i **Municipi** con i relativi **Presidenti**, con un ruolo consultivo su tematiche che dovranno essere stabilite dallo Statuto del nuovo ente e dal Regolamento di funzionamento dei Municipi.

Il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL, modificato nel 2000 per quanto concerne questo articolo) prevede infatti:

##### *Art. 16 - Municipi*

- 1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.*
- 2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.*

La struttura proposta per il Comune in fase di avvio è articolata in **nove Settori**, intesi come centri di responsabilità apicale con al proprio interno Servizi (unità organizzative elementari) se ritenuti necessari; i Settori sono presidiati da un **funzionario** e coordinati dal **Segretario Generale**.

Quella proposta va intesa come un **struttura a breve**, realizzabile fin da subito e in grado di garantire un efficace avvio del percorso, valorizzando le attuali professionalità e competenze specifiche presenti negli Enti.

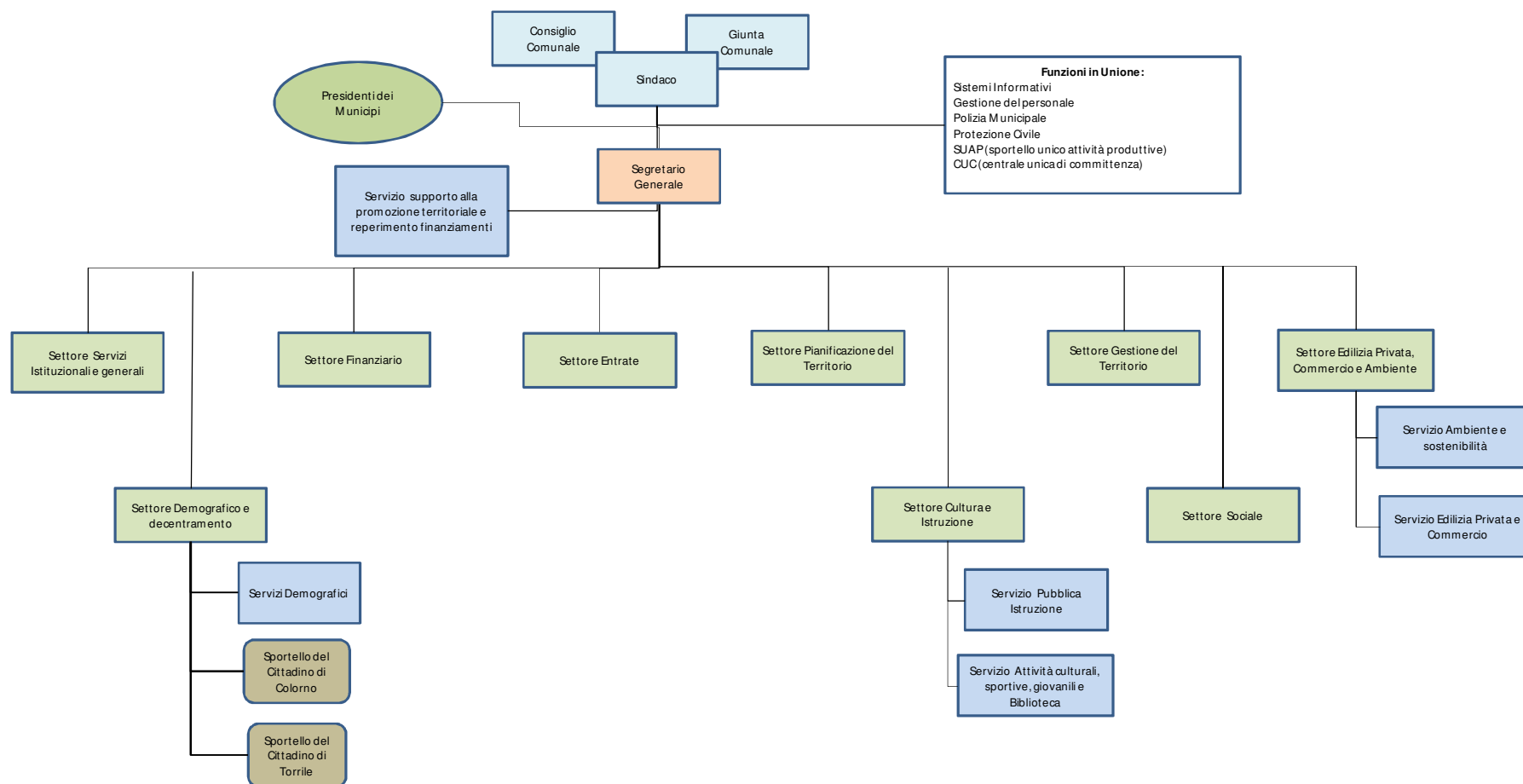
E'infatti da tenere presente che -soprattutto in fase di avvio- la complessità gestionale dell'ente non è solamente legata alla maggiore dimensione ma soprattutto alla necessità di fare convergere quanto prima **due modalità gestionali e due organizzazioni** pre-esistenti che devono **integrarsi e ottimizzarsi** e non semplicemente sovrapporsi e stratificarsi; nell'arco di qualche anno, con le attività a regime, si potrà valutare la possibilità di un accorpamento dei Settori al fine di garantire insieme organizzativi numericamente più consistenti e meno fragili e una minore frammentazione a livello di coordinamento.

Dal punto di vista **dell'architettura istituzionale**, poiché il Comune Unico si sposterebbe all'interno della fascia demografica compresa tra 10.000 e 29.999 abitanti, avrebbe una rappresentanza di **5 Assessori (oltre al Sindaco) e 16 Consiglieri comunali (oltre al Sindaco)**.

#### Rappresentanza politica e istituzionale del Comune Unico

ORGANO	COMUNE UNICO DI > 10.000 ABITANTI
Componenti Giunta Comunale	6 (Sindaco + 5 Assessori)
Componenti Consiglio Comunale (escluso il Sindaco)	16 Consiglieri

## La struttura organizzativa proposta per il Comune Unico (struttura a breve)





### **8.5 Le mission e le funzioni presidiate dai Settori**

Si riporta di seguito la proposta di **Mission** (cioè lo scopo e gli obiettivi prioritari) per ognuno dei Settori e le **funzioni presidiate**, in riferimento alla struttura organizzativa prevista.

#### **Settore Servizi Istituzionali e generali**

##### **Mission del Settore**

Presidiare i servizi amministrativi e giuridici a supporto dell'efficace ed efficiente funzionamento dell'intero ente, con particolare attenzione al tema dell'iter deliberativo e della semplificazione dei processi.

##### **Principali funzioni presidiate**

- Coordinamento della gestione dell'attività deliberativa e decisionale degli organi dell'Ente
- Coordinamento dell'iter di gestione documentale, dell'attività di Protocollo Generale e dell'Archivio corrente e di deposito
- Gestione dell'Albo Pretorio
- Organizzazione dei servizi di supporto al funzionamento dell'ente (portierato, centralino telefonico, ecc.)
- Attività propedeutiche alla stipulazione dei contratti e repertorizzazione
- Supporto al Segretario Generale per le attività relative ai controlli interne ai sensi del DL 174/ 2012;
- Gestione della comunicazione istituzionale e della partecipazione civica
- Supporto ai servizi in ambito di cerimoniale e organizzazione di eventi (Comunicati stampa, conferenze stampa, ecc.).

## **Settore Demografico e decentramento**

### **Mission del Settore**

Garantire i servizi di cittadinanza (anagrafici, elettorali e dello stato civile) e la territorialità del servizio attraverso il sistema degli sportelli polifunzionali, che devono diventare il punto di ascolto, accoglienza, orientamento e di riferimento per l'offerta dei servizi e di confronto con la Cittadinanza e con le Municipalità.

### **Principali funzioni presidiate**

#### ➤ **Per quanto concerne i servizi demografici:**

- Gestione delle attività di back-office di tutti i procedimenti (immigrazioni, emigrazioni, cambi di indirizzo, controlli autocertificazioni, ecc.) in ambito di anagrafe e elettorale, leva
- Ufficio di Stato Civile, con competenze in abito di dichiarazioni di nascita, matrimoni, dichiarazioni di morte e cittadinanze
- Servizi in ambito di polizia mortuaria e cimiteriale
- Svolgimento di tutte le funzioni nel campo della produzione, elaborazione, analisi e diffusione dei dati statistici in ambito demografico
- Gestione della toponomastica
- Svolgimento di tutte le funzioni attribuite all'Ufficio Comunale di Censimento

#### ➤ **Per quanto concerne gli sportelli polifunzionali decentrati:**

- attività di orientamento e accoglienza
- protocollazione dei documenti presentati direttamente dall'utente
- servizi demografici di sportello (autentiche, certificazioni, rilascio documenti di identità personale, ecc.)
- avvio pratiche relative alla residenza
- accettazione e gestione di segnalazioni e reclami
- in generale, accettazione di tutte le istanze rivolte al Comune
- presa di appuntamento per uffici specialistici
- Servizi di supporto ai Municipi (gestione delle sale, aggiornamento e distribuzione materiali informativi, ecc.).

## Settore Sociale

### Mission del Settore

Presidiare la progettazione, la programmazione, l'erogazione e il controllo dei servizi sociali –a livello locale e di piano di zona- in un'ottica di potenziamento della prevenzione del disagio e di partenariato con il mondo delle associazioni e del privato sociale.

### Principali funzioni presidiate

- Attività di programmazione sociale;
- Attività relative al Piano di Zona e monitoraggio delle politiche distrettuali
- Servizi e interventi sociali e socio assistenziali per anziani, disabili, famiglie, adulti in difficoltà
- Attività rivolte alla tutela dei minori e gestione degli affidi disposti dal Tribunale
- Politiche di supporto educativo per integrazione scolastica e sostegno alle famiglie
- Politiche e iniziative a supporto della popolazione anziana;
- Pronta emergenza socio-abitativa;
- Attività ricreative e di socializzazione per favorire il benessere delle fasce deboli della popolazione;
- Attività di supporto al volontariato sociale
- Gestione Bandi Erp e Assegnazioni alloggi
- Erogazione contributi di ambito sociale

## Settore Cultura e Istruzione

### Mission del Settore

Presidiare la progettazione, la programmazione, l'erogazione e il controllo dei servizi educativi e scolastici, a stretto contatto con le istituzioni scolastiche e formative del territorio e in una logica di sussidiarietà. Presidiare la progettazione, la programmazione, l'erogazione e il controllo dei servizi culturali e a supporto dell'associazionismo, dello sport e del tempo libero, con particolare attenzione alla promozione culturale e turistica legata alla Reggio e alle altre realtà presenti nel territorio meritevoli di promozione e valorizzazione.

### Principali funzioni presidiate

- Predisposizione e attuazione degli interventi previsti in materia di Diritto allo Studio
- Organizzazione e gestione del servizio di trasporto scolastico, servizio di pre-post scuola e servizi correlati;
- Programmazione e coordinamento servizi, educativi e non, territoriali, attività dei centri estivi, iscrizioni e servizi correlati;
- Gestione servizio di refezione nelle scuole, iscrizioni e servizi correlati, controlli di tipo quantitativo e qualitativo del servizio per il rispetto degli standard previsti dai capitoli d'oneri e dalla normativa vigente;
- Gestione dei Nidi d'infanzia e programmazione e controllo dei servizi esternalizzati;
- Programmazione, organizzazione e coordinamento delle iniziative culturali, in collaborazione con le associazioni di volontariato ed altri soggetti pubblici e privati;
- Sostegno e valorizzazione delle tradizioni culturali del territorio, con particolare attenzione alla Reggio e alle altre realtà presenti nel territorio meritevoli di promozione e valorizzazione;
- Attivazioni di partnership pubblico-privato e iniziative finalizzate alla promozione culturale e turistica del territorio;
- Gestione e coordinamento delle strutture bibliotecarie, archivistiche e multimediali e dei relativi patrimoni;
- Progettazione e realizzazione iniziative di promozione alla lettura e di divulgazione del sapere;
- Promozione, programmazione, organizzazione e coordinamento delle attività sportive e del tempo libero;
- Collaborazione e supporto organizzativo alle manifestazioni sportive anche organizzate da associazioni;
- Programmazione, organizzazione, coordinamento e valorizzazione di attività rivolte ai giovani;
- Gestione dei Centri giovanili e della sala prove in raccordo con associazioni del territorio ed altri soggetti pubblici e privati;
- Organizzazione e realizzazione di iniziative e progetti a favore delle pari opportunità e delle politiche di genere.

## **Settore Finanziario**

### **Mission del Settore**

Garantire l'efficace ed efficiente programmazione, gestione e sviluppo delle risorse finanziarie dell'Ente, fornendo supporto e consulenza a tutti i settori rispetto alle tematiche di competenza.

### **Principali funzioni presidiate**

- Predisposizione dei documenti di pianificazione e programmazione strategica e finanziaria dell'Ente (DUP, Bilancio, PEG, ecc.)
- Elaborazione di proposte per le scelte relative alla politica delle entrate e delle uscite;
- Mantenimento dei relativi equilibri nel corso della gestione secondo i principi della finanza pubblica e monitoraggio dei flussi di cassa;
- Predisposizione del Rendiconto della gestione;
- Verifica di legittimità degli atti sotto il profilo contabile;
- Consulenze in materia contabile e fiscale a favore di uffici e servizi;
- Reperimento e gestione dei mezzi finanziari straordinari (mutui e prestiti) e analisi del debito;
- Dichiarazioni fiscali (IVA, IRAP) non riguardanti il personale e relativa contabilità;
- Supporto alla gestione contabile e fiscale degli altri servizi;
- Attività di sostituto di imposta per le gestioni non riguardanti il personale;
- Supporto in tema di Partecipazioni Societarie e formazione del bilancio consolidato;
- Rapporti con la Tesoreria Generale e gli agenti alla riscossione;
- Supporto all'attività del Collegio dei Revisori dei Conti e rapporti con la Corte dei Conti;
- Gestione della cassa economale
- Tenuta dell'inventario dei beni mobili

## **Settore Entrate**

### **Mission del Settore**

Garantire l'efficace previsione, gestione e rendicontazione della entrate tributarie ed extratributarie, garantendo il supporto all'utenza e -attraverso accertamenti e controlli- l'equità fiscale.

### **Principali funzioni presidiate**

- Gestione di tutte le entrate tributarie

- Attività di accertamento delle entrate tributarie
- Gestione delle banche dati
- Gestione del contenzioso in materia tributaria
- Gestione della riscossione coattiva delle entrate, per le funzioni di competenza comunale.

## **Settore Pianificazione del Territorio**

### **Mission del Settore**

Garantire la programmazione e pianificazione territoriale e lo sviluppo urbanistico del territorio secondo principi di qualità e sostenibilità.

### **Principali funzioni presidiate**

- Elaborazione e monitoraggio degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e loro varianti, in raccordo con i piani settoriali
- Formazione, valutazione e gestione tecnica e amministrativa dei piani urbanistici attuativi pubblici e privati
- Sviluppo e gestione del Sistema informativo territoriale
- Programmazione degli interventi e delle politiche in materia di mobilità

## **Settore Edilizia Privata, Commercio e Ambiente**

### **Mission del Settore**

Garantire lo sviluppo edilizio e commerciale/produttivo del territorio e la efficiente gestione dei procedimenti relativi e la tutela delle risorse naturali, verificando la corretta realizzazione degli interventi privati e fornendo il necessario supporto informativo e di orientamento a cittadini e imprese.

### **Principali funzioni presidiate**

- Istruttoria e controllo pratiche edilizie - urbanistiche (permessi di costruire, DIA, SCIA, CIL, ecc.)
- Organizzazione e gestione delle procedure tecniche e amministrative delegate dalla Regione in tema di tutela del paesaggio e rischio sismico, rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, degli accertamenti di compatibilità paesaggistica
- Deposito atti (frazionamenti catastali e visti, cemento armato, dichiarazioni di conformità)

- Vigilanza territoriale e attività sanzionatoria delle violazioni urbanistico –edilizie, paesaggistiche, sismiche e relative procedure amministrative, in raccordo con la Polizia Municipale
- Istruttoria e controllo delle SCIA in ambito commerciale, artigianale, produttivo, ecc.
- Istruttoria e controllo delle SCIA in ambito di manifestazioni
- Gestione di mercati e fiere
- Progettazione di bandi e gestione di finanziamenti in logica di sviluppo del tessuto economico e produttivo
- Partecipazione a Commissioni di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo;
- Gestione del procedimento amministrativo attinente le autorizzazioni in tema di attività produttive (AUA, Autorizzazioni uniche etc...)
- Valutazioni ambientali di impatto sul territorio (V.I.A. e V.A.S.)
- Autorizzazioni ambientali (autorizzazioni allo scarico, abbattimento e potatura alberature, ecc.)
- Regolamento del verde e sue applicazioni
- Tutela delle acque e tematiche inerenti l'inquinamento dell'aria, acustico e luminoso
- Bonifiche
- Attività estrattiva
- Controlli in ambito di igiene ambientale
- Gestione e cura animali d'affezione (gestione contratti canili, colonie feline, sterilizzazione, accalappiamento)
- Gestione di progetti per la sostenibilità ambientale e di educazione ambientale
- Attuazione del Programma Energetico Comunale e del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile.

### **Settore Gestione del Territorio**

#### **Mission del Settore**

Garantire la manutenzione del territorio, la programmazione, la pianificazione e la realizzazione delle opere pubbliche, rispettando i principi di qualità e sostenibilità ambientale sul territorio.

#### **Principali funzioni presidiate**

- Programmazione, attuazione e controllo degli interventi manutentivi per edifici, strade, verde pubblico, illuminazione pubblica, cimiteri, segnaletica, ascensori, ecc.
- Gestione Servizio neve e salatura
- Gestione cimiteriale
- Supporto alle attività di allestimento sagre, feste, iniziative



- Gestione parco mezzi (manutenzione, carburante, revisioni)
- Gestione contabile delle utenze.
- Gestione degli impianti sportivi anche attraverso concessioni, convenzioni con associazioni del territorio e altri soggetti pubblici e privati;
- Rilascio autorizzazioni alla manomissione del suolo pubblico
- Adempimenti D.Lgs. n. 81/ 2008: Servizio di Prevenzione e Protezione (interventi tecnici).
- Redazione del Piano delle opere pubbliche
- Progettazione, realizzazione, controllo e collaudo delle opere civili, infrastrutture ed impianti
- Tenuta dell'inventario dei beni immobili
- Redazione e gestione del Piano di valorizzazione del patrimonio comunale (locazioni, alienazioni, concessioni di aree)
- Rilascio autorizzazioni permanenti di occupazione del suolo pubblico
- Gestione espropri e servitù

#### **8.6 La dotazione organica proposta per il Comune Unico**

La previsione della dotazione organica del Comune Unico è stata definita in funzione:

- della rilevazione delle attuali risorse allocate nei servizi dei due Enti e delle criticità emerse in merito all'eventuale **presenza di funzioni solo parzialmente svolte o svolte con un perfettibile livello di qualità;**
- della opportunità – soprattutto in relazione alla costituzione di Uffici Unici - **di sfruttamento le economie di scala in ambito amministrativo,** con conseguente riduzione del numero di operatori/trici necessarie per quelle funzioni;
- della condivisione che –anche in caso di riduzione del personale in alcuni Servizi rispetto alla situazione attuale- tale personale sia **riallocato all'interno del nuovo Comune Unico,** a supporto dei servizi di sportello decentrato –che ovviamente devono essere incrementati- e attivando le funzioni innovative proposte, che sono state previste a parità di numero complessivo di personale.

Ciò premesso, la stima del personale di seguito presentata è frutto anche di una attività di **benchmarking con Comuni di dimensioni analoghe** a quelle del Comune Unico e siti in aree analoghe anche sotto il profilo socio-territoriale; è evidente

però come –una volta approvato lo studio di fattibilità- sia opportuno operare affinché regolamenti, procedure e più in generale prassi operative attuali convergano e permettano alla nuova struttura di operare sfruttando effettivamente le economie di scala nelle risorse impiegate.

Si riporta di seguito la proposta di **dotazione organica per il Comune Unico**, con evidenza di riduzione di organico degli ambiti nei quali è presumibile –una volta effettuata la convergenza dei regolamenti, delle procedure e dei sistemi informatici- che possano essere sfruttate le economie di scala e incrementi negli ambiti in cui non è pensabile l'erogazione di servizi con una qualità adeguata con le attuali risorse umane.

Per agevolare la lettura dei dati, la proposta è presentata prima rispetto alle 13 funzioni analizzate nella situazione attuale, in modo da rendere possibile il confronto (incremento o riduzione) con la proposta, successivamente mettendo in evidenza il dimensionamento dei Settori e dei Servizi previsti nella struttura organizzativa proposta.

*Si tratta ovviamente di una proposta che, in questa fase, ha il solo scopo di dimostrare la fattibilità delle opportunità che si aprono, dal punto dell'organizzazione, al nuovo ente frutto di fusione, rispetto al potenziamento del servizio al cittadino e alle altre funzioni innovative ipotizzate. Sarà ovviamente la nuova Amministrazione, in caso di fusione, a progettare e realizzare la nuova struttura organizzativa.*

Scendendo nel dettaglio, i principali **incrementi** sono stati ipotizzati negli **ambiti**:

- degli **sportelli decentrati per il Cittadino** (dalle attuali 6,5 risorse nei servizi demografici nei due Comuni a 8, con una previsione di avere 3 risorse dislocate allo sportello in ciascuna struttura oltre all'attività di back-office e al coordinatore, per garantire con adeguata continuità le attività di sportello e il supporto alle Municipalità); il personale dovrebbe comunque essere allocato a livello di Servizio, non di Municipio, per permettere eventuali spostamenti tra le sedi in caso di necessità, evitando inutili e dannose rigidità;
- dei **Tributi** (da 3,35 a 4 risorse) in funzione di un potenziamento in tema di accertamenti;
- dell'**Urbanistica e Edilizia Privata** (da 3,8 a 5 risorse), in ragione della necessità di sviluppo dell'ambito SIT e di un maggior presidio amministrativo in Edilizia Privata;

- del **supporto alla promozione territoriale e reperimento finanziamenti** (nuova funzione), in cui è prevista almeno 1 risorsa, con previsione di ulteriore rinforzo dell'organico in futuro, anche in relazione alla efficacia della capacità di reperimento di risorse.

Le **riduzioni di organico** invece sono state previste -in ragione della creazione di Uffici Unici e di accorpamenti tra funzioni ora separate o della creazione degli sportelli del cittadino e non a scapito quindi di una riduzione dei volumi di attività o dei livelli qualitativi- negli ambiti degli **Affari Generali** (-1 risorsa, motivato dallo sfruttamento delle economie di scala e dallo spostamento di attività agli sportelli del cittadino), della **Comunicazione e URP** (-1 risorsa, motivato dalla sinergia con gli sportelli del cittadino), del **Finanziario/Personale** (-0,7 risorse, legato allo sfruttamento delle economie di scala) e **dell'Istruzione** (-0,5 risorse amm.ve, legato allo sfruttamento delle economie di scala).

#### La dotazione organica proposta per il Comune Unico -rispetto alle funzioni analizzate

SERVIZI	PERSONALE ATTUALE (in r.eq.)	PERSONALE PROPOSTA (in r.eq.)	DELTA (PROPOSTA - ATTUALE)	NOTE
Affari Generali/ Segreteria Generale	6,00	5,00	-1,00	Riduzione per sfruttamento economie di scala
Comunicazione e URP	2,13	1,00	-1,13	Incremento e spostamento interno in relazione a creazione e potenziamento degli sportelli del cittadino
Demografici	6,55	8,00	1,45	
Ragioneria, Programmazione	3,93	4,00	-0,43	Riduzione per sfruttamento economie di scala
Economato/Provveditorato	0,5			
Entrate/tributi	3,35			
Personale	0,25	0	-0,25	Funzione residuale (gestione in Unione), considerata in Ragioneria
Lavori Pubblici, manutenzione e sicurezza	14,3	14,3	0,00	
Commercio	1,32	1	-0,32	Riduzione per sfruttamento economie di scala; necessaria sinergia con Edilizia Privata
Urbanistica e edilizia privata	3,86	5	1,14	Incremento per progettualità in ambito ST e maggior presidio amministrativo in Edilizia Privata
Ambiente e Ecologia	3,1	3	-0,10	
Sociale	10,31	10,00	-0,31	Riduzione per sfruttamento economie di scala nell'attività amministrativa
Pubblica istruzione	6,47	6,00	-0,47	Riduzione per sfruttamento economie di scala nell'attività amministrativa; impatto degli sportelli del cittadino
Cultura/ Biblioteca/ Sport/ giovani/ associazionismo	4,08	4,00	-0,08	
Supporto alla promozione territoriale e reperimento finanziamenti (funzione nuova)	0,00	1,00	1,00	Funzione nuova
<b>Totale</b>	<b>66,15</b>	<b>66,30</b>	<b>0,15</b>	

Si riporta di seguito la **dotazione organica** proposta **suddivisa per Settore**, che si auspica possa essere il livello a cui assegnare il personale, anche per garantire una adeguata flessibilità all'interno del Settore stesso.

**La dotazione organica proposta per il Comune Unico –rispetto ai Settori della struttura organizzativa proposta**

SERVIZI	PERSONALE PROPOSTO (in r.eq.)	NOTE
Settore Servizi Istituzionali e generali	5,00	
Settore Demografico e decentramento	9,00	Competenze in ambito di Sportelli del Cittadino
Settore Finanziario	4,00	Competenze anche in ambito di personale (residue) e economato/proveditorato
Settore Entrate	4,00	
Settore Pianificazione del Territorio	3,00	Competenze in ambito di Urbanistica e SIT
Settore Gestione del Territorio	14,30	Competenze in ambito di lavori pubblici e manutenzione
Settore Edilizia Privata, Commercio e Ambiente	6,00	
Settore Cultura e Istruzione	10,00	
Settore Sociale	10,00	
Staff "Supporto alla promozione territoriale e reperimento finanziamenti" (funzione nuova)	1,00	
<b>Totale</b>	<b>66,30</b>	

### 8.7 I benefici della fusione –quadro sinottico

Al termine dell'analisi effettuata e avendo come riferimento la nuova organizzazione proposta nel medio periodo (al termine quindi della fase di avvio del nuovo ente), si riporta di seguito un **quadro sinottico dei principali benefici del nuovo Comune** che potrebbe nascere dalla fusione dei due attuali Enti.

BENEFICI DEL COMUNE UNICO RISPETTO ALL' ATTUALE SITUAZIONE
Garanzia nel tempo dell'offerta di servizi con l'attuale livello qualitativo, anche in caso di future assenze, mobilità o quiescenze del personale, grazie alla creazione di uffici più numerosi e alla messa in rete delle professionalità specifiche
Minori costi di struttura grazie allo sfruttamento, a regime, delle economie di scala nei costi (appalti duplicati per le stesse attività, macchinari/ attrezzature presenti nei due enti, ecc.) e nei tempi (svolgimento delle stesse attività nei due Enti), con conseguenti maggiori risorse da dedicare ai servizi ai cittadini e alle imprese
Incremento quantitativo (più ore) e miglioramento qualitativo (eventuale apertura in fasce orarie attualmente non coperte) del livello di accessibilità al pubblico attraverso la messa in rete delle risorse umane e l'adozione di logiche di polifunzionalità nel personale
Garanzia di un servizio omogeneo in tutto il territorio
Possibilità di realizzare investimenti in progettazione di nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti, grazie ai minori vincoli finanziari permessi all'Ente frutto di fusione
Sviluppo di politiche di promozione territoriale e ambientale
Professionalità adeguate per gestire in modo più efficace funzioni specialistiche, adempimenti normativi, progettualità e servizi innovativi
Maggiore "peso istituzionale" del nuovo Ente – grazie alle più ampie dimensioni- nei confronti degli altri Comuni della Provincia e all'interno dell'Unione

### 8.8 I risparmi della fusione

Il tema della fusione è senza dubbio legato alla possibilità di poter realizzare **efficienza nelle strutture**, sia dal punto di vista organizzativo (costi del personale) che di architettura istituzionale (costi dei componenti di Giunte e Consigli comunali); tale efficienza rappresenta, al pari dei finanziamenti statali e regionali concessi (trattati nella successiva sezione dello studio), un elemento importante per la valutazione della “opportunità” della fusione ma è da tenere conto che i **margini di razionalizzazione**:

- non **si manifestano** all'avvio dell'operatività del Comune frutto di fusione—quelli di natura organizzativa soprattutto— ma **nel tempo**, grazie a processi (sfruttamento delle economie di scala, possibilità di non sostituire il personale in alcune funzioni, ecc.) che devono arrivare a maturazione o a scadenze contrattuali (nel caso di appalti di servizi o forniture) che non coincidono necessariamente con la fusione;
- sono **funzione** anche del **livello di efficientamento che gli enti che si fondono hanno già messo in atto** —in altri termini, se come a Colorno e Torrile il personale è già stato ridotto negli scorsi anni, i margini ancora possibili non sono elevatissimi.

I **risparmi finanziari** conseguibili già nel breve periodo sono quindi quelli legati a:

- la **non sostituzione di parte del personale in uscita** nel medio periodo (prossimi 4/ 5 anni), stimabile in circa 80.000 €:
  - due Funzionari titolari di posizione organizzativa, di cui si ritiene possibile non confermare ai sostituti (comunque necessari, data l'esigua dotazione organica) la posizione organizzativa attraverso una evolutiva riduzione dei Settori (risparmio di circa 40.000 €)
  - almeno due operatori/trici di cat C, di cui si stima necessaria la sostituzione solo di uno di essi, ricercando ottimizzazioni interne negli altri casi (risparmio di circa 40.000 €)
- la **riduzione del numero degli amministratori** e quindi della loro **indennità**, stimabile in circa 60.000 € con la riduzione di 1 Sindaco, 3 Assessori e 8 Consiglieri comunali
- la necessità di un **solo Segretario Generale**, ipotizzato in convenzione al 50% con altri enti e quindi con una riduzione, stimabile in circa 25.000 €/anno, rispetto all'attuale percentuale di 30% per la Segretaria Generale del Comune di Torrile e del 40% di quella del Comune di Colorno.

La riduzione complessiva stimata ammonta a circa **165.000,00 €**.

Non paiono invece quantificabili in modo preciso allo stato attuale i **margini di razionalizzazione delle spese correnti** e i **risparmi di tempo** nella gestione procedurale conseguibili attraverso:

- l'allineamento delle scadenze degli appalti in essere e la successiva **attivazione di appalti unici**; tali margini sono comunque sicuramente presenti, come evidenziato ad esempio nell'analisi effettuata sulla gestione dei servizi scolastici e sociali; si noti infine che le prestazioni di servizi nei due enti ammontavano nel 2016 complessivamente a oltre 8 milioni di euro;
- la **riduzione dei costi di gestione informatica** (licenze, ecc.) con l'armonizzazione dei sistemi informatici e la possibilità di una gestione unitaria.



### 8.9 Fusione e Unione di comuni

Sa il Comune di Colorno che quello di Torrile sono parte dell'Unione dei Comuni "Bassa Est Parmense", insieme con i Comuni di Sorbolo e Mezzani. Appare quindi opportuna una riflessione rispetto a se e come il percorso di fusione in oggetto possa in qualche modo incidere **sull'esistenza o funzionalità dell'Unione**.

Premesso che le Unioni (normate dall'art. 32 del TUEL "*L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi*") e le fusioni costituiscono entrambe una opportunità di innovazione per gli enti locali e che, sia dal punto di vista legislativo che organizzativo, si tratta di soluzioni del tutto complementari di riordino dei propri assetti istituzionali, amministrativi e finanziari, è anche da riconoscere come l'affermarsi delle fusioni stia portando ad aprire necessariamente una riflessione sul ruolo delle Unioni stesse.

Le esperienze di fusione realizzate e in corso dimostrano infatti che i percorsi di fusione non sono definitivi rispetto il tema del riordino delle funzioni tanto che gran parte dei nuovi Comuni frutto di fusione continua a far parte di Unioni, considerate "ambito ottimale" per la gestione efficace ed efficiente dei servizi associati.

Tuttavia la situazione che si sta delineando porta una nuova lettura della governance delle Unioni di Comuni proprio in relazione alle dinamiche di fusione e i connotati di fusioni e unioni devono essere chiaramente distinti onde evitare sovrapposizioni di ruoli. I Comuni e le loro fusioni, in quanto rappresentativi del primo livello politico devono necessariamente affermare il loro irrinunciabile ruolo di lettura dei bisogni locali e tutela dei propri; le **Unioni di Comuni**, in quanto soggetti di secondo livello, devono invece rappresentare **il mezzo con cui i Comuni riorganizzano le proprie funzioni per il fine comune dell'erogazione dei servizi ai cittadini**. In tale prospettiva l'Unione è entità amministrativa che deve tendere all'ottimizzazione organizzativa funzionale senza sostituirsi ai Comuni nella funzione politica e un'**Unione costituita da comuni più "robusti" è senza dubbio più efficace**.

## 9. Il percorso di fusione: normativa e contributi

### 9.1 La normativa di riferimento e l'iter per la fusione

La **Costituzione Italiana** prevede (comma 2 dell'articolo 133) che “la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”.

La **Regione Emilia Romagna**, attraverso la **LR 24/1996**, “Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni”, ha definito l'iter per poter modificare circoscrizioni o denominazione di un Comune oppure procedere alla fusione di Comuni; poi modificata con la **LR n.15 del 29 luglio 2016** “Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni”.

All'articolo 2, la LR 24/ 1996 stabiliva che l'istituzione di un nuovo comune, anche mediante fusione di comuni preesistenti, potesse essere disposta solo con legge regionale. A ciò, la nuova LR 15/ 2016 aggiunge che le leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali possono avere ad oggetto anche “l'incorporazione di uno o più Comuni in un Comune contiguo, anche nel caso di Comuni già istituiti a seguito di fusione”.

Sempre sulla base di tali leggi, **l'iter per la fusione** può essere schematizzato come segue; si noti come **lo studio di fattibilità non faccia parte del procedimento legislativo di fusione**, ma è da considerarsi piuttosto come un supporto tecnico utile per circostanziare con dati ed elementi concreti la decisione dei Consigli comunali coinvolti.

I **tempi** tecnici di completamento dell'iter sono difficilmente stimabili in modo preciso, poiché legati a decisioni degli organi politici e istituzionali (comunali e regionali); appare però in questa fase essenziale la condivisione che l'obiettivo può essere efficacemente raggiunto solo se – una volta deciso di intraprendere il percorso della fusione – si attivano in parallelo all'iter amministrativo le **attività organizzative e procedurali** (che richiedono verosimilmente 6/ 9 mesi) finalizzate alla creazione del livello di sinergia necessario, come esplicitato nel presente studio.

**Iter di fusione dei Comuni ex LR n. 24 del 1996, modificato da LR n. 13 del 30 luglio 2015 e da LR n. 15 del 2016 – 1 di 3**

UM . FASE	RIF. NORMATIVO	ATTIVITA'	SOGGETTI COINVOLTI
1	LR 24 del 1996, art. 8 con modifiche da art. 76 L.R. 13 del 2015 e art. 8-bis introdotto da art 3 LR 15 del 2016	<p>L'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi Comuni e per il mutamento delle circoscrizioni e denominazioni comunali è esercitata, nelle forme previste dalla legge regionale:</p> <p>a) dai cittadini e dai Consigli provinciali e comunali, ai sensi dell'art. 18 dello Statuto regionale;</p> <p>b) dalla Giunta regionale e dagli altri soggetti abilitati ai sensi dell'art. 50 dello Statuto regionale.</p> <p>Indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa legislativa popolare i Consigli comunali, con deliberazione adottata con le stesse modalità e procedure previste dall'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura.</p> <p>Il progetto di legge di fusione per incorporazione di uno o più Comuni in un Comune contiguo deve essere avviato con l'istanza qui sopra riportata, preceduta dall'espletamento del referendum consultivo comunale di cui all'articolo 1, comma 130, della legge n. 56 del 2014.</p> <p>I Comuni, oltre che per iniziativa dei rispettivi Consigli comunali, indicano il referendum qualora in ciascun Comune interessato all'incorporazione ne faccia richiesta almeno il 20 per cento degli aventi diritto al voto residenti nei comuni interessati. Le firme dei sottoscrittori devono essere raccolte nei sei mesi precedenti il deposito dell'istanza e la regolarità di quest'ultima viene accertata dal Comune entro i trenta giorni successivi al deposito; quindi, a fronte dell'esito positivo della verifica, il referendum è indetto nei trenta giorni successivi al compimento della verifica stessa.</p> <p>Il referendum è deliberato dai Consigli comunali, indetto dai Sindaci ed è espletato nella medesima giornata in ciascun Comune; inoltre può avere ad oggetto anche la modifica della denominazione comunale.</p> <p>Analogia istanza può essere proposta anche dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati.</p>	<p>Cittadini dei comuni interessati, e/o Consigli provinciali e/o Giunta regionale e/o singolo consigliere regionale e Consigli comunali oppure La maggioranza degli elettori dei comuni interessati</p>
2	LR 24 del 1996, art. 8	<p>Dopo sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e requisiti formali e, qualora decida di dare corso alla medesima, invia il progetto di legge al Consiglio regionale con una relazione di accompagnamento che contenga le informazioni sul caso in questione.</p>	<p>Giunta regionale Consiglio Regionale</p>

**Iter di fusione dei Comuni ex LR n. 24 del 1996, modificato da LR n. 13 del 30 luglio 2015 e da LR n. 15 del 2016 –2 di 3**

UM . FASE	RIF. NORMATIVO	ATTIVITA'	SOGGETTI COINVOLTI
3	LR 24 del 1996, art. 10	I progetti di legge presentati al Consiglio regionale sono trasmessi, entro otto giorni, ai Comuni interessati per l'espressione di un parere di merito, da dare entro sessanta giorni oltre i quali si prescinde da esso. Il parere non è richiesto ai Comuni che abbiano assunto l'iniziativa legislativa o ai Comuni che abbiano proposto l'istanza alla giunta regionale come precedentemente descritto	Comuni interessati
4	LR 24 del 1996, art. 11	<p>Prima di votare il disegno di legge, il Consiglio regionale decide se indire o meno il referendum su di esso. L'indizione è obbligatoria quando: la proposta di modifica sia conforme al programma di riordino territoriale; su un progetto di legge di iniziativa popolare, siano state raccolte tante firme di elettori che rappresentino:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la maggioranza di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti inferiore ai 5.000 elettori;</li> <li>- il 30% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 5.000 elettori e fino a 10.000 elettori, e comunque almeno 2.500 firme;</li> <li>- il 25% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 10.000 elettori e fino a 20.000 elettori, e comunque almeno 3.000 firme;</li> <li>- il 15% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata superi i 20.000 elettori, e comunque almeno 5.000 firme.</li> </ul> <p>Qualora il Consiglio regionale deliberi la non indizione del referendum, il progetto si intende definitivamente non approvato</p>	Consiglio Regionale

**Iter di fusione dei Comuni ex LR n. 24 del 1996, modificato da LR n. 13 del 30 luglio 2015 e da LR n. 15 del 2016 – 3 di 3**

UM . FASE	RIF. NORMATIVO	ATTIVITA'	SOGGETTI COINVOLTI
5	LR 24 del 1996, art. 12	<p>Il Consiglio regionale, qualora deliberi l'indizione del referendum, definisce 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.</p> <p>Il referendum consultivo è indetto con decreto del Presidente della Regione da emanarsi entro dieci giorni dalla deliberazione del Consiglio regionale.</p> <p>Il decreto contiene il testo integrale del quesito sottoposto a referendum consultivo e la fissazione della data di convocazione degli elettori, scelta in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto stesso. Qualora il decreto sia emesso dopo il 1° aprile, il periodo utile per la convocazione degli elettori decorre dal successivo 15 settembre.</p> <p>Le spese per lo svolgimento del referendum consultivo regionale sono a carico della Regione. Esse sono anticipate dai Comuni e rimborsate dalla Regione sulla base di criteri e modalità stabiliti con decreto del Presidente della Giunta regionale.</p> <p>I risultati del referendum sono indicati sia nel loro risultato complessivo, sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata. Il Presidente della Giunta regionale ne dispone la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione e lo invia al Presidente del Consiglio.</p> <p>Per quanto non diversamente disciplinato dalla presente legge, il referendum consultivo è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato.</p>	<p>Presidente della Regione</p> <p>Popolazioni dei comuni oggetto di referendum consultivo</p>
6	LR 24 del 1996, art. 13	<p>Qualora non si debba procedere a referendum consultivo regionale, il Consiglio delibera in modo definitivo sul progetto di legge entro sessanta giorni dall'iscrizione all'ordine del giorno generale dell'Assemblea legislativa. Nel caso, invece, i residenti aventi diritto al voto siano in numero inferiore a cinquanta, il Consiglio delibera entro sessanta giorni dalla data di comunicazione ufficiale dei risultati delle consultazioni.</p>	Consiglio Regionale

La L.R. n. 15 del 29 luglio 2016, che ha modificato la l.r. 24/1996, ha vincolato l'Assemblea legislativa a tener conto sia dei risultati complessivi del *referendum*, sia dei risultati nei distinti Comuni interessati dalla procedura; in un procedimento referendario che vedesse coinvolti due Comuni, ad esempio, **l'Assemblea legislativa potrebbe procedere direttamente alla votazione definitiva della legge di fusione, qualora sia la maggioranza complessiva dei voti, sia la maggioranza dei voti espressi in ciascuno dei due Comuni sia a favore della fusione**. Il procedimento legislativo si interromperebbe, invece, in via definitiva se i voti complessivi espressi fossero contrari alla fusione stessa e contestualmente l'esito fosse sfavorevole anche in uno dei due Comuni interessati.

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 alla acquisizione del suddetto parere o fino alla scadenza del 60° giorno. Il parere del Consiglio comunale va approvato con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

La **legge di fusione** è fondamentale per il nuovo Comune in quanto rappresenta in via ufficiale la sua decorrenza nei confronti di tutto l'ordinamento. La legge, oltre a contenere elementi standard quali appunto la denominazione del nuovo Comune, i termini della soppressione degli ex comuni e quindi il termine di avvio del Comune derivante dalla fusione, è una opportunità per inserire tutele specifiche ai territori ed alle popolazioni. Ad esempio il mantenimento dei vantaggi derivanti da eventuali aree classificate montane che nel processo di fusione devono continuare ad essere garantite ovvero le denominazioni di origine di prodotto o altre prerogative territoriali.

La legge sancisce il principio di continuità amministrativa tra gli enti e in particolare che il Comune derivante da fusione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono ai preesistenti Comuni.

Istituito (sebbene con decorrenza futura) il nuovo Ente, bisogna adesso strutturarlo; la fase che contempla l'intervallo che va dalla legge regionale di istituzione all'elezione degli organi del nuovo Comune –passando per gli scioglimento dei precedenti Consigli Comunali- è probabilmente la fase cruciale di tutto il processo in quanto caratterizzata dalla certezza che la fusione avverrà, in quanto la legge regionale è approvata, e dalla necessità di accelerare tutte le attività propedeutiche all'avvio del Comune Unico.

Dal punto di vista istituzionale, i **Consigli Comunali possono approvare lo statuto del nuovo Comune** e renderlo quindi immediatamente operativo; tale facoltà, riconosciuta dalla legge, è estremamente importante in quanto permette ai Consiglieri/Sindaci di lasciare un preciso indirizzo nella regolamentazione del

nuovo Comune. La redazione dello statuto ed eventuale regolamenti può avvenire in forma partecipata da organismi aperti anche ai portatori di interessi.

Nella parte conclusiva, questa fase è caratterizzata dal periodo di **commissariamento** del nuovo Comune; infatti il neo costituito Ente è immediatamente governato da un Commissario prefettizio che ha il compito di guidare il comune fino alle elezioni degli organi. L'attività commissariale sarà tanto più impattante quanto meno si sia organizzato nelle fasi precedenti. In tal senso anticipare quanto possibile la definizione dell'impianto organizzativo, lo statuto e gli altri strumenti anche mediante l'avvalimento di forme associative quali le Unioni può rendere la fase del commissariamento più in armonia con gli indirizzi degli ex Sindaci, che ai sensi di legge coadiuvano comunque il Commissario.

Con l'**elezione degli organi del nuovo Comune**, di fatto si conclude il processo di fusione; il Nuovo Comune è chiamato a gestire sia le attività ordinarie che straordinarie e sarà chiamato a definire sotto il profilo politico/istituzionale un orientamento politico strategico, a sviluppare il raccordo tra gli organi ed i municipi, ad attivare momenti di partecipazione e valorizzazione territoriale.



## **9.2 I contributi e i finanziamenti al percorso di fusione previsti delle normative**

Uno degli aspetti da cui non si può prescindere e che in qualche modo possono costituire un incentivo all'attivazione del percorso di fusione è la possibilità di accedere ai **contributi e agli incentivi attualmente in vigore per i Comuni che concludono il percorso di fusione**. Poiché la fusione è considerata un processo in grado di "fornire risposte ad una necessaria razionalizzazione della spesa ed efficientamento della gestione dei servizi per il cittadino", i Comuni che intraprendono un percorso di fusione possono accedere a:

- **Contributi regionali**
- **Contributi statali**
- **Ulteriori agevolazioni a livello statale e regionale.**

### **Contributi regionali**

Il riferimento legislativo è l'art. **18 bis LR 24/1996** come aggiunto dall' art. 9 L.R. 30 luglio 2015, n.13; espressamente dedicato all'incentivazione delle fusioni tale da garantire ai nuovi comuni unici un sistema di **contributi** che li accompagna **per 10 anni**.

Ammontare dei contributi e criteri di assegnazione sono stabiliti nell'annuale Programma di riordino territoriale (PRT). Il documento di programmazione annuale deliberato dalla Giunta regionale ad esempio considera una proporzionalità dell'intervento regionale basata sul numero dei comuni coinvolti, dei rispettivi abitanti e sull'estensione territoriale dei territori coinvolti.

Il **Programma di Riordino Territoriale** definisce i criteri per la definizione dei contributi ordinari alle fusioni e la durata alle nuove fusioni di Comuni intraprese a partire dall'anno 2016.

Al **Comune di nuova istituzione** spetta un **contributo ordinario annuale della durata di 10 anni**, di importo costante nel tempo e quantificato dalla legge regionale di fusione nel rispetto degli stanziamenti di bilancio e di cui la prima annualità del contributo sia corrisposta nell'anno in cui il nuovo ente è formalmente istituito.

Il contributo annuale si compone di due quote così calcolate:

- 1) in base al numero complessivo degli abitanti;
- 2) in base all'estensione territoriale.

Come previsto dall'art. 18 bis della L.R. 24/ 1996, viene data **priorità** dalla Regione alle fusioni di quei Comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5.000 abitanti o che, pur al di sotto di tale soglia, includano almeno tre Comuni (di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti).

Ai fini della **quantificazione del contributo** si distinguono:

- ❖ fusioni "ordinarie", quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5000 abitanti, quando:
  - a) coinvolgano solo due comuni;
  - b) coinvolgono più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti.
- ❖ fusioni alle quali la legge riconosce priorità (le altre, come quella dei Comuni di Colorno e Torrile): il contributo è rapportato anche al numero di Comuni, alla presenza di Comuni fino a 1.000 abitanti e alla coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale.

In questi casi, i valori economici unitari per abitante e per chilometro quadrato, a base del calcolo delle quote per popolazione e per territorio, variano al variare del numero dei Comuni dell'aggregazione come indicato nella seguente tabella:

**Valore economico unitario in euro per abitante e per chilometro quadrato applicabile alle fusioni con priorità**

Numero Comuni	2 Comuni	3 Comuni	4 Comuni	5 o più Comuni
Euro per abitante	7	8	9	10
Euro per Km <sup>2</sup>	400	500	600	700

**Deroghe:**

- ❖ Al fine di valorizzare la partecipazione dei **Comuni fino a 1.000 abitanti**, la quota per popolazione per tali Comuni è di 40 euro per abitante, in deroga alla tabella soprastante.
- ❖ Se la fusione avente priorità riguarda **tutti i Comuni di una Unione coincidente con un ambito ottimale**, spetta una maggiorazione del 20% del contributo complessivo; se l' ambito della fusione coincidente con l'**Unione corrisponde anche al distretto socio sanitario**, la maggiorazione riconosciuta è pari al 30% del contributo complessivo (calcolato su

popolazione, territorio, numero Comuni e presenza di Comuni fino a 1000 abitanti).

**N.B.:** Il contributo complessivo annuale è concesso entro il tetto massimo di euro 1.000.000,00.

Ai fini della quantificazione del contributo la disciplina delle fusioni si applica anche alle incorporazioni.

I contributi annuali a sostegno delle fusioni sono concessi d'ufficio al Comune di nuova istituzione.

Entro il 30 settembre di ogni anno, dal secondo anno di istituzione del nuovo Comune e per tutta la durata dei contributi, il nuovo Ente è tenuto a trasmettere, 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.

### Contributi statali

Anche la normativa statale prevede contributi per le fusioni. In questo caso i comuni di nuova istituzione sono destinatari di **risorse che si aggiungono a quelle regionali con una durata di un decennio**. Il decreto del Ministero degli Interni del 12 ottobre 2012 stabilisce che ai comuni istituiti a seguito di fusioni realizzate negli anni 2012 e seguenti spetta, a decorrere dal 2013, **per un periodo di 10 anni, un contributo straordinario commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010 ai comuni che hanno dato luogo alla fusione**. I comuni istituiti a seguito della fusione di comuni devono inviare, a pena di decadenza, entro e non oltre la data del 30 settembre dell'anno di costituzione, la richiesta di contributo per la relativa attribuzione a decorrere dal 1 gennaio dell'anno successivo.

Il Decreto Legge 6 marzo 2014, n. 16 ha ribadito (art. 12) che il contributo straordinario di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e' erogato a decorrere dall'anno successivo alla decorrenza della fusione prevista dal decreto regionale istitutivo. Per le sole fusioni che decorrono dal mese di gennaio dell'anno successivo alla loro istituzione, il contributo straordinario decennale viene erogato dallo stesso anno di decorrenza della fusione.

La legge **23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)** prevede all'articolo 1, comma 450 che "ai comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo

definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, **non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione**, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato.

**L'entità del contributo** è stata elevata, dalla legge di stabilità 2016 e poi dalla legge di bilancio 2017 al 40% dell'ammontare dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010, a decorrere dall'anno 2016 e ulteriormente al 50% a decorrere dall'anno 2017. Il limite massimo di 1,5 milioni di contributo per ciascuna fusione è stato innalzato a 2 milioni di euro. La recente **legge di bilancio per il 2018** (art.1 comma 868), ha ulteriormente incrementato il contributo al **60% dell'ammontare dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010**.

La quantificazione del contributo annuale (ex art. 2) sarà assicurata nel limite massimo degli stanziamenti, con priorità alle fusioni di comuni, o incorporazioni, con maggiore anzianità nel caso in cui le richieste di contributo risultino superiori al fondo stanziati.

Nel caso in cui le richieste di contributo risultino inferiori al fondo, invece, le eccedenze sono ripartite tra le fusioni in base alla popolazione e al numero dei comuni originari.

Per l'attribuzione del contributo decennale le regioni devono inviare via mail entro il mese successivo all'adozione una copia della legge regionale istitutiva della fusione al ministero dell'Interno, dipartimento Affari interni e territoriali, direzione centrale della Finanza locale.

Per i provvedimenti pervenuti al Ministero dell'interno il contributo erariale decennale è attribuito, ex art.3:

- ❖ 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 decorrenti dall'anno successivo o seguenti.

## Ulteriori agevolazioni e semplificazioni per le fusioni a livello statale

Si riportano di seguito infine le ulteriori agevolazioni previste dello Stato per i Comuni frutto di fusioni, in deroga alle normative vigenti.

### Spese personale

- L'art.1 comma 450 della L.190/ 14 dispone che ai comuni istituiti a seguito di fusioni **non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, i specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato**, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci (modificato ex art.16 comma 1 quinquies del DL 113/ 2016 coordinato con la legge di conversione n.160/ 2016);
- L'art. 1 comma 229 della L.208/ 2015 (legge di stabilità del 2016) dispone che a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a seguito di fusione possono procedere ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente**;
- Ai sensi della Legge 7 aprile 2014, n. 56, le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di **sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale** di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999 dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.

### Pareggio di Bilancio

- Le disposizioni contenute nella L. 28 dicembre 2015, n.208 hanno abrogato le norme relative alla disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali e hanno disposto il vincolo del pareggio di bilancio per gli enti locali e le regioni. L'art.1 comma 728 della L.208/ 15 dispone che le Regioni possano autorizzare gli enti locali del territorio a peggiorare il saldo per permettere un aumento degli impegni di spesa in conto capitale purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale. A tale proposito l'art.1 comma 729 prevede inoltre che **gli spazi finanziari ceduti dalla regione siano assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011**.

#### Norme di maggior favore per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti

- Le **norme di maggior favore** previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni **continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti** (ex art.1 comma 118 L.56/ 14).

#### Margini di indebitamento

- Il nuovo comune può utilizzare i **margini di indebitamento** consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultano spazi di indebitamento (art.1 comma 119 L.56/ 14 ).

#### Tributi e tariffe differenziati

- E' previsto il **mantenimento** -non oltre il quinto esercizio finanziario del primo mandato amministrativo 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)- **dei tributi e delle tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche qualora non abbiano istituito municipi** (art.1 comma 132 L.56/ 14).

#### Benefici Unione europea ed esenzione oneri fiscali trasferimento beni mobili e immobili

- L'istituzione del nuovo comune **non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro favore**. E' inoltre prevista l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune (ex art.1 comma 128 L.56/ 14).

#### Società partecipate

- Ai sensi della Legge 7 aprile 2014, n. 56, i comuni risultanti da una fusione hanno tempo **tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi**, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore.



- Ai sensi della Legge 7 aprile 2014, n. 56, salva diversa disposizione della legge regionale:

a) 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;

b) alla data di istituzione del nuovo comune, gli **organi di revisione contabile** dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica;

c) 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.

#### **Ulteriori agevolazioni per le fusioni a livello regionale**

- **Priorità dei Comuni derivanti da fusione nei programmi e provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali.**

Altre disposizioni di favore possono essere previste nelle leggi regionali di istituzione del nuovo Comune.