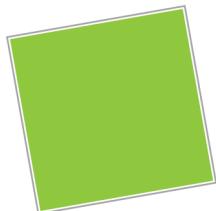




Comuni di Mezzani e Sorbolo

Studio di fattibilità



policy& communication strategies

| | |
|---|----|
| 1. Il contesto normativo..... | 3 |
| 1.1 Il percorso verso la fusione definito dalla Regione Emilia-Romagna | 4 |
| 1.2 Perché la fusione?..... | 10 |
| 1.3 Lo studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Sorbolo e Mezzani | 14 |
| 2. La dimensione demografica..... | 17 |
| 2. 1 Popolazione residente, andamento storico e classi di età..... | 17 |
| 2.2 Pendolarismo..... | 19 |
| 2. 3 Stranieri residenti..... | 20 |
| 3. La dimensione territoriale ed economica..... | 22 |
| 3.1 Attività economiche insediate | 23 |
| 3.2 La dimensione reddituale..... | 25 |
| In sintesi..... | 27 |
| 4. La dimensione istituzionale..... | 28 |
| 4.1 Le interviste agli amministratori dei Comuni..... | 28 |
| 5. I momenti partecipativi con il mondo delle imprese e del volontariato | 33 |
| 5.1 World café con il mondo economico e produttivo | 33 |
| 5.2 Focus group con le associazioni di volontariato..... | 37 |
| 6. La dimensione economico-finanziaria..... | 39 |
| 6.1 Analisi dei bilanci..... | 39 |
| 6.2 Il servizio economico finanziario..... | 54 |
| 6. 3 I contributi spettanti alla fusione | 57 |
| 7. La gestione del personale | 59 |
| 7.1 Premessa | 59 |
| 7.2 Analisi generale | 59 |
| 7.3 Situazione organizzativa | 62 |
| 7.4 Conclusioni | 65 |
| 8. Servizi sociali e welfare | 67 |
| 9. Servizio assetto e uso del territorio | 70 |
| Conclusioni..... | 73 |
| FAQ – DOMANDE FREQUENTI SULLA FUSIONE DI COMUNI..... | 76 |

1. Il contesto normativo

La fusione di Comuni è l'accorpamento di due o più Comuni contigui che diventano così un Comune unico.

I principali riferimenti normativi, a livello statale, sono l'articolo 133, comma 2, della Costituzione, che ne definisce i principi generali, e gli articoli 15 e 16 del T.U.E.L. che intervengono a disciplinare il percorso di fusione nei suoi contenuti sostanziali. Di recente è inoltre intervenuta in materia la cosiddetta Legge Delrio (L.56/2014), articolo 1, comma 116 e successivi.

In base all'articolo 133, Cost., "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

La fusione è quindi il risultato di un **iter procedurale in capo alla Regione**, e disciplinato con legge regionale, che può variare al variare del contesto normativo di riferimento.

Ad avviare e orientare questo processo deve essere però la volontà dei cittadini e degli amministratori dei Comuni interessati.

In Emilia-Romagna, le leggi regionali che disciplinano la fusione sono la **L.R. 24/1996**, e ss.mm., che stabilisce le *"Norme in Materia di Riordino Territoriale e di Sostegno alle Unioni e alle Fusioni di Comuni"* e la **L.R. 34/1999**, e ss.mm., *"Testo Unico in materia di Iniziativa Popolare, Referendum e Istruttoria Pubblica"*.

1.1 Il percorso verso la fusione definito dalla Regione Emilia-Romagna



Disposizioni e presupposti generali

A livello generale, come appunto indicato dalla Costituzione, è importante sottolineare che l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione è disposta con legge regionale (art. 2, L.R. 24/1996). Viene quindi affidato al territorio, con riferimento ai Consigli provinciali e comunali coinvolti e alle iniziative popolari, il ruolo di promotori dell'iniziativa di un iter procedurale che rimane in capo alla Regione (e ai suoi diversi Organi in seguito specificati) la quale mantiene degli ambiti di discrezionalità, successivamente illustrati.

L'istituzione di nuovi Comuni può riguardare esclusivamente territori contigui di Comuni appartenenti alla stessa Provincia. Inoltre la legge prevede che il nuovo Comune istituito debba avere una popolazione superiore ai 10.000 abitanti, a meno che non si tratti di nuovo ente nato dal processo di fusione di Comuni precedenti.

Il processo di fusione deve rispondere ad obiettivi di sviluppo organizzativo, di gestione dei servizi e funzioni e deve tendere ad individuare ambiti territoriali che per "ampiezza, entità demografica e attività produttive, consentono un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio" (art. 3 L.R. 24/1996).

Un'ultima considerazione di carattere generale riguarda le spese per lo svolgimento del referendum consultivo che, sulla base del comma 10 dell'art. 12, sono anticipate dai Comuni e rimborsate dalla Regione sulla base dei criteri e modalità stabiliti da specifico decreto del Presidente della Giunta regionale. Questo comma non ha mai trovato una concreta applicazione, di conseguenza si è sempre fatto riferimento all'art. 48 della già citata L.R. 34/1999 e successive modifiche, che in ogni caso conferma il rimborso, per i Comuni, delle spese sostenute per le attività legate al Referendum.

A. L'iniziativa legislativa

L'art. 8, L.R. 24/1996 (a cui si farà riferimento ove non ulteriormente specificato) stabilisce che l'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi Comuni può essere esercitata:

- a) dai cittadini e dai Consigli provinciali e comunali, ai sensi dello Statuto Regionale art. 18¹ (secondo il quale sono promotori di progetto di legge almeno cinquemila elettori, ciascun Consiglio provinciale, uno o più Consigli comunali che – singolarmente o complessivamente – rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti);
- b) dalla Giunta regionale e dagli altri soggetti abilitati ai sensi dell'art. 50 dello Statuto Regionale (per il quale, oltre i casi sopra citati, può esercitare iniziativa di legge ciascun Consigliere regionale).

Dopo questa enunciazione generale la legge provvede a specificare ulteriormente alcune fattispecie relative all'iniziativa legislativa:

- indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa legislativa popolare i Consigli comunali, con deliberazione adottata con maggioranza qualificata dei due terzi (art. 6 comma 4 del TUEL²) possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura;
- l'istanza può essere proposta anche dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati.

Sinora, in Emilia-Romagna, le fusioni di Comuni realizzate hanno sempre avuto avvio con una iniziativa dei Consigli comunali interessati.

B. Analisi dell'iniziativa e delibera della Giunta regionale

Entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza presso l'Ufficio di Presidenza dell' Assemblea Legislativa, la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta e "nel caso delibera di dar corso alla medesima, presenta all'Assemblea Legislativa il corrispondente **Progetto di Legge**" (art. 8 comma 4).

A questo proposito, oltre alla deliberazione della Giunta, sarà inviata ed esaminata dall'Assemblea Legislativa anche:

- la «**Relazione di Accompagnamento**» in cui deve essere specificata:

- l'eventuale conformità alle indicazioni del Programma di Riordino Territoriale;
- la descrizione dei confini del nuovo Comune;
- l'obiettiva sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti a provvedere all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali;
- la dichiarazione ufficiale attestante i risultati delle consultazioni effettuate, nel caso in cui l'istanza comunale sia stata preceduta dal referendum consultivo comunale.

La Relazione di Accompagnamento costituisce quindi un documento estremamente importante in quanto, entrando nel merito tecnico del processo di fusione, svolge la funzione di orientamento alla decisione dell'Assemblea Legislativa. La redazione è affidata agli uffici

¹ Statuto Regionale definito con la L.R. 13 del 31 marzo 2005

² TUEL – Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D. Leg. N 267 del 18 agosto 2000

regionali, in particolare al «Servizio Affari Istituzionali delle Autonomie Locali», che di concerto con le strutture comunali coinvolte nella fusione procede alla sua stesura.

C. Dal Progetto di Legge alla Consultazione Popolare

Una volta che la Giunta Regionale ha deliberato favorevolmente, e presentato all'Assemblea Legislativa il Progetto di Legge di costituzione da fusione di un nuovo Comune, è previsto dalla legge 24/1996 un passaggio intermedio volto a raccogliere i pareri degli altri Enti Locali presenti sul territorio interessato.

In particolare dopo 8 giorni dal deposito del Progetto di Legge, lo stesso viene trasmesso ai Comuni interessati che avranno la possibilità di esprimere in merito un parere.

Trascorsi 60 giorni senza la produzione del parere richiesto l'iter prescinde dallo stesso e prosegue coinvolgendo la Commissione consiliare competente, che esamina – nell'arco dei successivi 15 giorni – il Progetto di Legge (e gli eventuali pareri) e redige la propria relazione.

La documentazione torna quindi all'Assemblea Legislativa che obbligatoriamente dispone (anche in ottemperanza al già citato art. 133 della Costituzione) il **Referendum Consultivo** nei casi citati dall'art. 11, comma 1:

- a) quando la proposta di modifica (e quindi di fusione) è conforme al Programma di Riordino Territoriale,
- b) quando su un progetto di iniziativa popolare sono state raccolte un numero significativo di firme di elettori a sostegno della proposta³.

Nel caso in cui non ricorrono queste due condizioni, il referendum costituisce una facoltà dell'Assemblea Legislativa che, esaminata la documentazione (pareri, relazione di accompagnamento, ecc.) decide se procedere o meno. Nel caso in cui l'Assemblea Legislativa deliberi di non indire il referendum, il progetto si deve intendere definitivamente non approvato e l'iter viene concluso.

Infine, non si procede alla consultazione popolare anche nel caso in cui l'iniziativa legislativa di uno o più Comuni "dia atto di essere stata preceduta – nell'anno precedente – da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata all'Assemblea Legislativa, tutte le popolazioni interessate" (art. 11 comma 5).

D. Lo svolgimento del Referendum Consultivo

Nel caso in cui venga indetta la consultazione popolare la normativa prevede una serie di indicazioni finalizzate a regolare sia le modalità sia la tempistica della stessa.

L'Assemblea Legislativa nel momento in cui delibera il referendum deve anche definire contestualmente il testo del quesito da sottoporre alla consultazione nonché l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati ad esprimersi.

Successivamente, e sulla base di quanto disposto dall'Assemblea, il Presidente della Regione deve, entro i dieci giorni successivi, indire tramite proprio decreto il referendum, all'interno del

³ Nello specifico quando le firme di elettori raccolte rappresentino:
la maggioranza della popolazione interessata, qualora la il totale della popolazione coinvolta risulti inferiore ai 5.000 elettori;
il 30% della popolazione interessata, nel caso questa risulti superiore a 5.000 abitanti e fino a 10.000, ed in ogni caso almeno 2.500 firme;
il 25% della popolazione interessata, nel caso questa risulti superiore a 10.000 abitanti e fino a 20.000, ed in ogni caso almeno 3.000 firme;
il 15% della popolazione interessata, nel caso questa risulti superiore a 20.000, ed in ogni caso almeno 5.000 firme.

quale oltre al testo definitivo del quesito viene anche specificata la data di convocazione degli elettori.

Con riferimento alla tempistica, la legge regionale dispone un'articolata casistica che a seguire si riassume:

- il Presidente della Regione convoca gli elettori in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto che indice il referendum;
- nel caso in cui il decreto dia emesso dopo il 1 aprile, il periodo utile per l'indizione del referendum decorre dal successivo 15 settembre (viene quindi stabilito un periodo maggiore per il riconoscimento della pausa estiva).

Le attività legate al referendum sono sospese nei 4 mesi che precedono la scadenza dell'Assemblea Legislativa e nei 3 mesi successivi all'elezione della nuova Assemblea; inoltre sono sospese nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio Regionale, in caso di anticipato scioglimento del Consiglio.

Il comma 5 dell'art. 12 dispone anche che se *"nel periodo intercorrente fra l'emanazione del decreto e la data fissata per la convocazione degli elettori, siano indette elezioni politiche, o referendum nazionali, o altri referendum regionali abrogativi, il procedimento prosegue, ma il Presidente della Regione, ove lo ritenga opportuno, ha facoltà di rinviare la data di svolgimento del referendum territoriale di almeno un mese e non oltre tre; il Presidente ha altresì facoltà di modificare la data affinché la consultazione per il referendum consultivo territoriale sia contestuale alle altre consultazioni nazionali o regionali successivamente indette, previa intesa con il Ministero dell'Interno per le consultazioni nazionali. In tali casi restano valide, in quanto possibile, le operazioni già eventualmente effettuate dalla Regione e dai Comuni per lo svolgimento del referendum consultivo territoriale. Si procede comunque al rinvio di sei mesi quando, dopo l'indizione, siano indette elezioni amministrative che riguardino Comuni interessati al referendum consultivo territoriale."*

La legge indica infine la necessità di costruire entro il ventesimo giorno antecedente a quello del Referendum, l'Ufficio Centrale per il referendum, a cui è affidata anche la proclamazione dei risultati della consultazione.

Risulta importante in questa fase, con riferimento allo svolgimento reale del Referendum, l'indicazione del comma 9 dell'art. 12, il quale rimanda alla normativa regionale in materia⁴, per tutti gli aspetti da essa non specificatamente disciplinati e ricorda che il risultato è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto di voto che vi hanno partecipato (assenza di quorum).

E. Esito del Referendum e deliberazione definitiva

La L.R. 15 del 29 luglio 2016, che ha modificato recentemente la L.R. 24/1996, ha specificato i criteri alla luce dei quali l'Assemblea legislativa deve interpretare la volontà popolare. La nuova disciplina è ispirata alla necessità di vincolare l'Assemblea a tenere in considerazione sia

⁴ In primis quindi si fa riferimento alla già citata Legge Regionale n. 34 del 1999 e successive modifiche apportate dalla L.R. 8/2006 e L.R. 8/2008.

il risultato complessivo del Referendum, ovvero considerando il totale dei voti espressi nei diversi Comuni coinvolti, che gli esiti della consultazione nei distinti ambiti territoriali dei Comuni interessati dal processo, data la natura volontaristica della fusione. Proviamo a schematizzare il contenuto della legge nella tabella che segue:

| Risultato complessivo | Risultato nei singoli Comuni | Esito |
|-----------------------|--|---|
| Sfavorevole | Contrari alla fusione almeno la metà dei Comuni interessati | Negativo |
| Sfavorevole | Contrari alla fusione la maggioranza dei Comuni interessati | L'Assemblea legislativa può approvare la fusione solo dopo aver acquisito il parere dei Consigli Comunali dei Comuni in cui l'esito del referendum è stato contrario alla fusione |
| Favorevole | Numero dei Comuni contrari alla fusione uguale al numero dei Comuni favorevoli | |
| Favorevole | Favorevoli alla fusione la maggioranza dei Comuni interessati | |

In tutti gli altri casi, l'Assemblea legislativa può procedere immediatamente all'esame degli articoli del testo di legge di fusione.

Se si rende necessaria l'acquisizione del parere dei Consigli comunali, questi devono esprimersi entro 60 giorni decorrenti dalla ricezione della richiesta. I termini per la deliberazione definitiva sul progetto di legge si interrompono per i tempi necessari a questa procedura.

Nel caso qui considerato, in cui a essere coinvolti sono due Comuni, l'Assemblea legislativa potrebbe procedere direttamente a una votazione definitiva della legge di fusione solo nel caso in cui la maggioranza complessiva dei voti espressi nel territorio dei due Comuni, e la maggioranza dei voti espressi in ognuno dei due Comuni risultasse favorevole alla fusione.

L'esito referendario viene formalizzato dall'Ufficio Provinciale in uno specifico Verbale inviato successivamente al Presidente della Giunta Regionale. Quest'ultimo ne dispone la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna e lo invia al Presidente dell'Assemblea Legislativa.

Dalla pubblicazione degli esiti referendari, l'Assemblea Legislativa ha 60 giorni di tempo per deliberare definitivamente sulla Proposta di Legge.

Il Consiglio regionale quindi ha la facoltà di sancire l'istituzione del nuovo Comune tramite l'approvazione della **«Legge istitutiva di nuovi Comuni»**, nel rispetto dei seguenti criteri (art. 14):

- il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono al territorio;

- b. per il Comune di nuova istituzione rimangono in vigore i regolamenti e gli attimi amministrativi a contenuto generale, compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni d'origine sino a quanto non vi provveda direttamente il nuovo Comune.

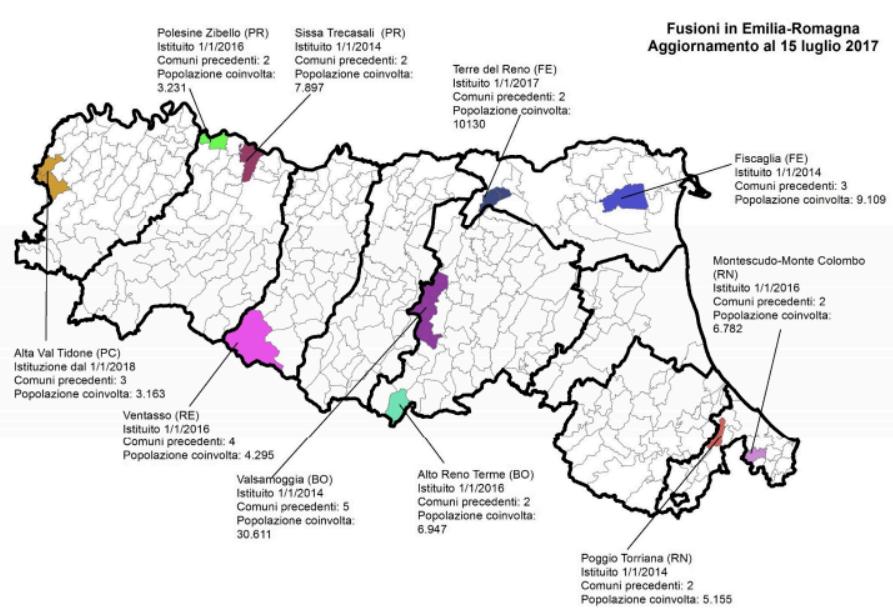
La Regione delega alla Provincia competente per territorio, la facoltà di supervisionare e di regolare i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune.

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

La Regione Emilia-Romagna, nel mese di ottobre 2015, ha istituito un **Osservatorio regionale del processo di fusione di Comuni** finalizzato a monitorare gli effetti della fusione di Comuni nella vita dei cittadini e nell'attività amministrativa degli Enti interessati, per promuovere, se necessario, azioni di miglioramento, semplificazione e accompagnamento a favore dei Comuni che scelgono di intraprendere il percorso di fusione. Sono inoltre previste altre forme di sostegno e incentivazione: finanziamento di studi di fattibilità, supporto ai Comuni nell'iter legislativo regionale e nei processi di riorganizzazione.

Le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna

Nell'infografica che segue⁵, sono rappresentate le fusioni di Comuni realizzate e in corso a oggi in Emilia-Romagna:



⁵Fonte:<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/mappa-delle-fusioni-di-comuni>

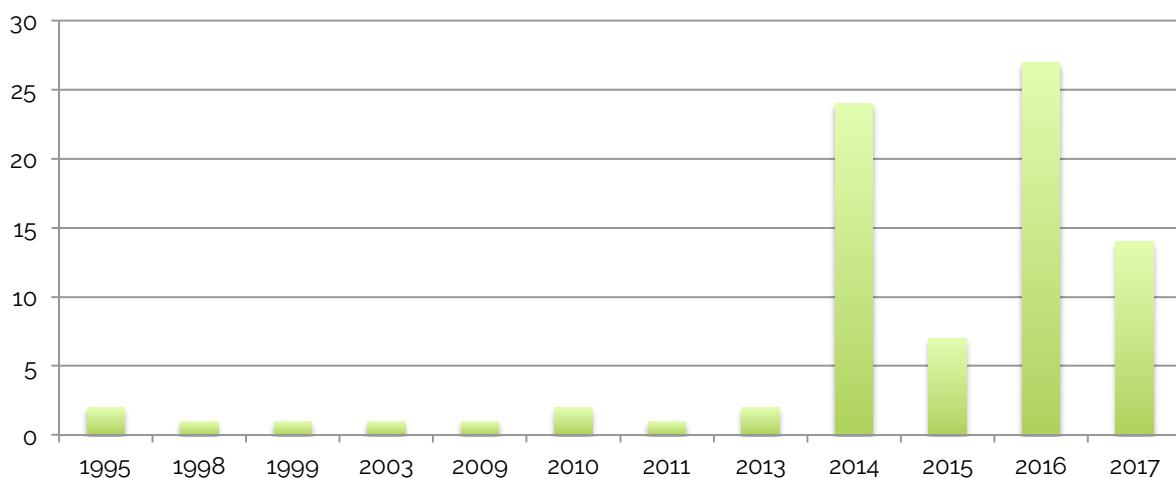
Dal 2012 (anno in cui è stata approvata la legge regionale di riordino territoriale) a oggi, in Emilia-Romagna sono dieci i Comuni nati da fusione: il numero dei Comuni della Regione è così sceso a 331.

Tra gli obiettivi di mandato della Regione per il 2019 c'è quello di portare a 300 il numero dei Comuni presenti sul suo territorio

Oggi sono oltre cinquanta i Comuni in cui sono stati avviati dibattiti per l'avvio di processi di fusioni.

Le fusioni, d'altra parte, sono un fenomeno sempre più frequente anche a livello nazionale, dove si registra una decisa crescita soprattutto negli ultimi tre anni, come si può rilevare nel grafico che segue:

Fusioni di Comuni in Italia



1.2 Perché la fusione?

Quali sono le ragioni che portano le amministrazioni comunali a scegliere di intraprendere un percorso impegnativo come una fusione di Comuni?

Ogni realtà ha ovviamente le sue motivazioni particolari, legate a un contesto, a un progetto politico, alle difficoltà ma anche alle potenzialità di un territorio.

Al di là delle peculiarità del contesto di riferimento, la fusione di Comuni può rappresentare per gli Enti interessati una opportunità per diverse ragioni.

Ottimizzazione delle risorse

Fra le scelte possibili di riordino territoriale dell'amministrazione pubblica, nel caso dei Comuni, la fusione è quel processo che sicuramente, se ben attuata e portata avanti in un clima di condivisione, può produrre **i migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dei servizi e delle funzioni proprie degli Enti** e rappresentare "quel necessario salto di qualità" in termini di autorevolezza istituzionale, di nuova capacità di elaborazione e proposta rispetto alle politiche di crescita e dello sviluppo territoriale, di diffusione dei processi partecipativi e democratici.

La Commissione Affari istituzionali della Camera dei deputati nel 2015 ha realizzato un'indagine finalizzata a valutare gli effetti in termini di economie di spesa e di miglioramento qualitativo

dei servizi delle diverse forme di gestione associata previste dal nostro ordinamento – ovvero fusioni e unioni di Comuni.

La Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha partecipato all'Audizione della Commissione Affari Istituzionali, evidenziando come proprio le fusioni di Comuni rappresentino, da questo punto di vista, la scelta migliore⁶.

Ai fini dell'analisi degli andamenti finanziari è stata selezionata solamente una parte delle fusioni di Comuni perfezionate nel 2014, in base ai rendiconti acquisiti tramite il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL). Per consentire un confronto tra dati omogenei, sono stati oggetto di analisi gli Enti nati dalle fusioni, che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui Comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011-2013. Si sono, quindi, ricavate le variazioni della spesa corrente (relativamente agli impegni in conto competenza) che hanno interessato nel triennio 2011 – 2013 i medesimi comuni poi aggregatisi nel 2014 nelle fusioni prese in considerazione.

L'analisi della Corte dei Conti ha evidenziato come, sia pur nel ristretto ambito di indagine indicato e al netto degli incentivi ricevuti, le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro.

Miglioramento dell'offerta di servizi ai cittadini

La fusione permette una razionalizzazione delle risorse disponibili nei Comuni che si fondono, rendendo così possibile, anche agli Enti che più stanno risentendo di questo momento di difficoltà economica, **mantenere e migliorare il livello dei servizi offerti ai propri cittadini**.

Anche da questo punto di vista la fusione rappresenta la scelta migliore, e la più efficace forma di "gestione associata", in particolare ai fini degli adempimenti previsti dal D.L. 78/2010 per i piccoli Comuni, in quanto la riorganizzazione nell'ambito di un nuovo Comune unico porta con sé tutti i vantaggi di una gestione dei servizi e delle funzioni in un contesto più ampio, senza comportare l'intervento di un Ente di secondo livello.

La migliore fruibilità dei servizi, la maggior capacità contrattuale verso i fornitori e verso le altre amministrazioni, le economie di scala derivanti dalla razionalizzazione delle risorse rappresentano poi ulteriori fattori incentivanti per il conseguimento degli obiettivi di maggior efficienza, efficacia ed economicità perseguiti dal legislatore statale e regionale con i diversi interventi in materia di riordino territoriale.

Scelta strategica per il governo del territorio

La fusione di Comuni deve poi essere oggi considerata anche nel contesto di una riforma dei livelli di governo locale – quella delineata in primis dalla Legge Delrio-che ne fa una scelta strategica per il proprio territorio.

Il raggiungimento di una **dimensione ottimale**, dal punto di vista della popolazione e del territorio, soprattutto per i piccoli Comuni (ma non solo), può significare avere voce in capitolo in un confronto che, con l'abolizione delle Province, diventa diretto con le Unioni e con la stessa Regione.

⁶Cfr. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2015/audizione_1_12_2015.pdf

Favor del legislatore nazionale e regionale

Si può ricordare, infine, come sia le leggi statali che le leggi regionali prevedano alcune disposizioni di favore per i nuovi Comuni nati da fusione. Ecco alcune delle principali:

(a livello statale)

- **Spese personale:** l'art.1 comma 450 della L.190/2014, come modificato dalla L. 96/2017, dispone che ai comuni istituiti a seguito di fusioni, fermo restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente e il rispetto del limite di spesa complessivo vigente, e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano nei primi cinque anni dalla fusione specifici vincoli e limitazioni relative alle facoltà assunzionali ai rapporti di lavoro a tempo determinato.

L'art. 1, comma 229, della L. 208/2015 stabilisce inoltre che a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i Comuni istituiti a decorrere dal 2011 a seguito di fusione possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato da servizio nell'anno precedente.

- **Norme di maggior favore per i Comuni con popolazione superiore a 5mila 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, a condizione che tutti i Comuni interessati dalla fusione abbiano meno di 5.000 abitanti (ex art.1 comma 118 L.56/2014).

- **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.56/2014).

- **Tributi e tariffe differenziati:** è previsto il mantenimento - non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune - dei tributi e delle tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche qualora il nuovo Comune sorto dalla fusione non istituisca municipi (art.1 comma 132 L.56/2014, come modificato dalla L. 96/2017).

- **Politiche di sviluppo delle risorse umane:** le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1 aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (ex art.1 comma 123 L.56/2014).

(a livello regionale)

- **Obbligo di esercizio delle funzioni in forma associata:** gli obblighi previsti dall'art.7, comma 3, secondo periodo della L.R. 21/2012, sono sospesi fino al termine del procedimento legislativo di fusione per i Comuni che abbiano formalmente approvato e trasmesso, a norma dell'art.8, comma 2, della L.R. 24/1996, istanza alla Giunta regionale per l'avvio dell'iniziativa legislativa per la fusione di Comuni (ex art.9, comma 4, L.R. 13/2015)

- **Priorità** dei Comuni nati da fusione **nei programmi e provvedimenti regionali che prevedono contributi a favore degli enti locali** nei dieci anni successivi alla loro costituzione (art. 18 bis, comma 4, L.R. 24/1996)
- **Permanenza in vigore dei regolamenti e degli atti amministrativi a contenuto generale**, compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni di origine, finché non provveda il nuovo Comune (art. 14, comma 3, L.R. 24 del 1996).

1.3 Lo studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Sorbolo e Mezzani

Lo Studio di fattibilità, come è affermato nelle deliberazioni e nella normativa nazionale e della Regione Emilia-Romagna “è uno strumento conoscitivo utile a supportare le valutazioni relative all’opportunità di adottare scelte di tipo associativo o di ampliare l’ambito di operatività”.

Il contesto considerato

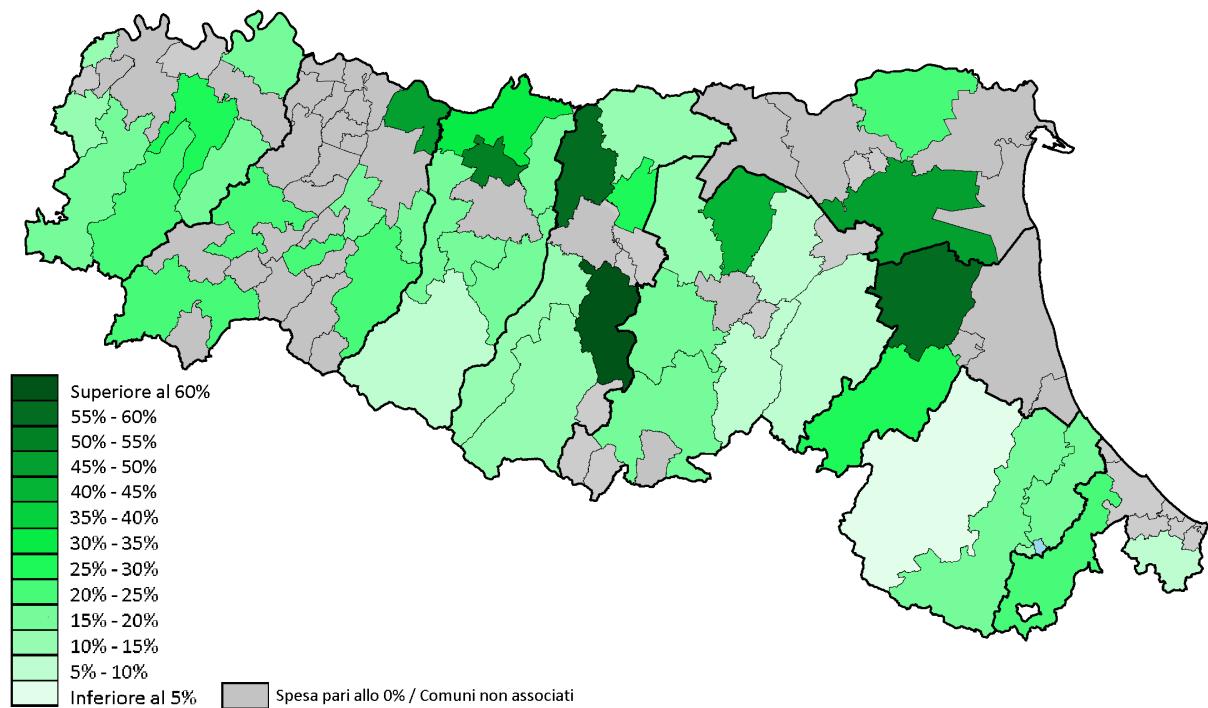
L’obiettivo di questo studio di fattibilità è quello di rilevare le criticità e le opportunità di un percorso di fusione tra i Comuni di Sorbolo e Mezzani, in provincia di Parma.

I due Comuni sono membri dell’Unione Bassa Est Parmense, istituita nel 2001 come Unione Sorbolo e Mezzani, allargatasi nel 2010 al Comune di Colorno, cui è seguito nel dicembre 2016 il Comune di Torrile. Insieme all’Unione Valconca (1999) e all’Unione Terre di Castelli (2001) la gestione associata in Unione fra Sorbolo e Mezzani è fra le più antiche d’Italia. A seguito dell’ingresso di Torrile la superficie territoriale dell’Unione corrisponde all’Ambito Territoriale Ottimale individuato dalla Regione Emilia-Romagna per l’esercizio delle funzioni fondamentali, ai sensi della l.r. 21/2012.

A luglio 2017 i quattro comuni della Bassa Est Parmense vedono l’Unione gestire per tutti i membri i servizi informativi (SIA), lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), la Polizia Municipale, la protezione civile, e successivamente la gestione del personale e la centrale unica di committenza (CUC). A seguito dei trasferimenti di personale dai Comuni all’Unione per i servizi in forma associata, l’Unione ha personale proprio e la relativa spesa viene ripartita tra gli stessi sulla base dei criteri stabiliti dalle singole convenzioni di conferimento delle funzioni (ripartizione percentuale in proporzione alla popolazione residente).

Esaminando i bilanci consuntivi 2016 dell’Unione e dei Comuni membri, il rapporto fra le spese correnti dell’ente sovracomunale rispetto a quello dei quattro enti di base si attesta al 49,8%: l’Unione complessivamente intesa pesa circa la metà del totale di Sorbolo, Mezzani, Colorno e Torrile in termini di spesa. Questa percentuale colloca la Bassa Est Parmense ad un livello di alta effettività delle gestioni associate, ed al quarto posto su 42 Unioni censite a livello regionale, dopo l’Unione Terre di Castelli (76,4%), l’Unione Terre d’Argine (57,6%), l’Unione della Bassa Romagna (56,2%) e l’Unione Terra di Mezzo (52,8%).

Rapporto fra le spese correnti dell'Unione e dei Comuni membri



Fonte: Elaborazione Poleis sui bilanci consuntivi 2016

Questa situazione a livello complessivo sottintende un assetto differenziato dovuto ai successivi allargamenti dell'ente: da una parte abbiamo Sorbolo e Mezzani, che hanno optato fin dal principio per un conferimento integrale di tutte le funzioni assegnate ai Comuni, e dall'altra Colorno e Torrile, che condividono un più ristretto novero di funzioni gestite in forma associata. In sintesi, si è venuta a creare una "Unione a due velocità", con un livello di aggregazione più marcato per Sorbolo e Mezzani.

È questo il contesto in cui è nata l'ipotesi di una fusione tra i due Comuni, le cui realtà sono già strettamente integrate tra loro: la fusione si presenta quasi come una naturale evoluzione delle attuali gestioni associate, che risalgono nel tempo, ed è incentivata dalla normativa regionale, che prevede forme di incentivazione che potrebbero essere investite in un ulteriore miglioramento dell'offerta dei servizi sul territorio.

La metodologia

Dal punto di vista metodologico, la realizzazione dello studio è stata effettuata attraverso interviste agli amministratori dei Comuni coinvolti, e mediante l'analisi della documentazione esistente che comprende lo studio di atti e documenti e di altra normativa (Statuti, Regolamenti, DUP, etc.) che hanno aiutato a costruire un quadro di contesto e di possibile accorpamento delle funzioni e dei servizi su cui si incentra lo studio stesso.

Per quanto concerne l'indagine sull'appartenenza, è stato realizzato uno studio basato su focus group rivolti a soggetti appositamente indicati e selezionati.

Sempre dal punto di vista metodologico, lo studio di fattibilità ha individuato le procedure di istituzione del nuovo Comune unico e la definizione del percorso istituzionale e giuridico di passaggio degli attuali Comuni alla nuova forma istituzionale.

Lo studio si articola in due macro aree: la **dimensione della governance**, che comprende le interviste agli amministratori e i report dei momenti partecipativi, e la **dimensione gestionale**, dedicata all'analisi dei diversi servizi interessati dalla fusione.

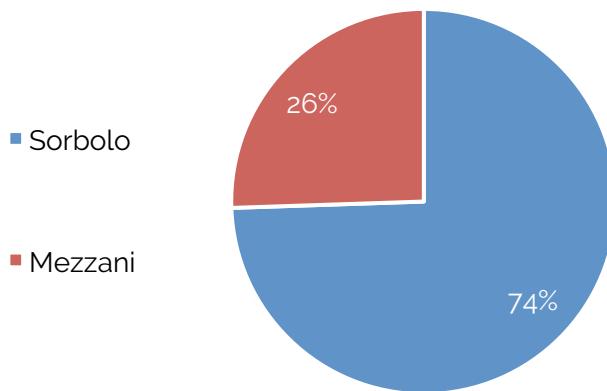
2. La dimensione demografica

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

2. 1 Popolazione residente, andamento storico e classi di età

I Comuni di Sorbolo e Mezzani si collocano nella parte settentrionale della provincia di Parma, con un'estensione complessiva di 66,98 km quadrati. Il Comune di Sorbolo, con i suoi 9.500 abitanti circa rappresenta il centro più popoloso fra i due, mentre Mezzani al 1 gennaio 2017 vede insediati 3.256 residenti. **Complessivamente i due Comuni raggiungono i 12.755 abitanti**, un aggregato che ne farebbe il sesto Comune in provincia di Parma.

Popolazione residente al 1 gennaio 2017



Dati Istat, 2017

Dettaglio comunale Sorbolo e Mezzani

| | Superficie (kmq) | Abitanti | % sul totale | Densità (ab/kmq) |
|---------------|------------------|---------------|--------------|------------------|
| Sorbolo | 39,33 | 9.499 | 74% | 242 |
| Mezzani | 27,65 | 3.256 | 26% | 118 |
| Totale | 66,98 | 12.755 | 100% | 190 |

Dati Istat, 2017

Sia la superficie che la popolazione dei due Comuni è in linea con gli altri enti della bassa parmense, mentre si riscontra fra i due enti una diversa densità abitativa, con un valore sostanzialmente doppio a Sorbolo. Sorbolo presenta inoltre un maggiore accentramento della popolazione (nel capoluogo comunale risiedono il 79% degli abitanti – il rimanente 21% si distribuisce fra Boleone, Casaltone, Coenzo, Enzano, Frassinara, Ramoscello), mentre Mezzani si caratterizza come Comune sparso, con una popolazione residente perlopiù nelle varie località e frazioni: Mezzano Inferiore, Mezzano Superiore, Casale di Mezzani e Mezzano Rondani.

Volendo prendere in considerazione l'evoluzione dell'insediamento sul territorio della popolazione, entrambi i due Comuni hanno presentato un aumento dei residenti, con un aumento fra 1971 e 2017 attorno alle 3.000 unità per Sorbolo e alle 500 unità per Mezzani.

Andamento storico della popolazione residente

| | 1971 | 1981 | 1991 | 2001 | 2011 | 2017 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sorbolo | 6.576 | 6.959 | 7.488 | 8.656 | 9.602 | 9.499 |
| Mezzani | 2.717 | 2.429 | 2.503 | 2.942 | 3.382 | 3.256 |

Dati Istat, 2017

La dinamica di **lungo periodo (1971 - 2011)** registra quindi un aumento assai marcato per **entrambi i Comuni**, mentre nel breve periodo, complici il calo della natalità e l'arrestarsi dei massicci flussi migratori degli anni Duemila, si riscontra un leggero calo sia a Sorbolo che a Mezzani. Il Comune minore in particolare, probabilmente per la propria posizione leggermente più decentrata rispetto al capoluogo provinciale, ha beneficiato di una crescita minore nel lungo periodo (ma sempre maggiore rispetto al +14% del dato medio provinciale).

Variazione percentuale della popolazione nel lungo e nel breve periodo

| | Dinamica di lungo periodo | Dinamica di breve periodo |
|---------|---------------------------|---------------------------|
| Sorbolo | +46% | -1% |
| Mezzani | +24% | -4% |

Dati Istat, 2017

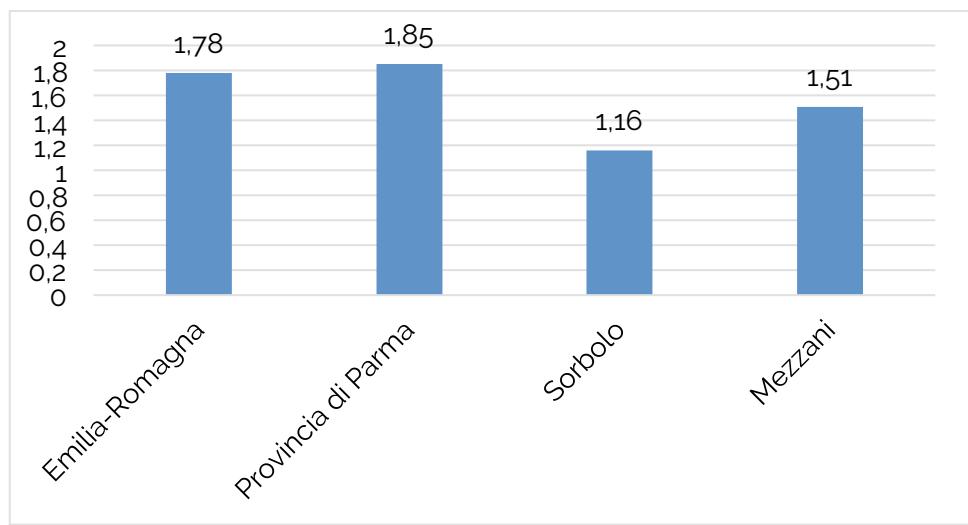
Un altro dato interessante per interpretare l'andamento della popolazione residente è quello relativo al saldo naturale (differenza fra le nascite ed i decessi nel territorio comunale) ed il saldo migratorio (differenza fra gli iscritti da altri Paesi o Comuni e i cancellati all'anagrafe). Il primo aspetto da sottolineare è come il saldo naturale fra 2002 e 2016 sia positivo per il Comune di Mezzani, e solo leggermente negativo per il Comune di Sorbolo. Questo dato è del tutto peculiare sullo scenario regionale, dove numerosissimi Comuni vedono invece un maggior numero di decessi rispetto alle nascite, ed è un indicatore di **una buona robustezza a livello di prospettive demografiche**. A questo aspetto si aggiunge un saldo migratorio molto positivo nel periodo in esame, responsabile dell'aumento consistente della popolazione residente: nel dettaglio è particolarmente rilevante il contributo dato dal saldo migratorio con l'estero (+632 a Sorbolo e +471 a Mezzani), mentre più contenuto è l'afflusso di residenti provenienti da altri Comuni italiani.

Saldo naturale e saldo migratorio 2002-2016

| | Saldo naturale 2002 - 2016 | Saldo migratorio 2002 - 2016 |
|---------|----------------------------|------------------------------|
| Sorbolo | - 36 | + 924 |
| Mezzani | + 9 | + 413 |

Venendo propriamente alle caratteristiche anagrafiche dei residenti nei due Comuni, il primo indicatore da analizzare è relativo all'indice di vecchiaia. Esso viene misurato come rapporto tra la popolazione anziana (più di 65 anni) e la popolazione in età infantile (meno di 14 anni), permette di valutare il livello d'invecchiamento degli abitanti di un territorio. La variazione dell'indice nel tempo dipende dalla dinamica sia della popolazione anziana che di quella giovane e valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto ai molto giovani. Il primo riscontro che si ottiene da un confronto con il resto della provincia e della regione è che **entrambi i Comuni presentano un indice di vecchiaia più basso**.

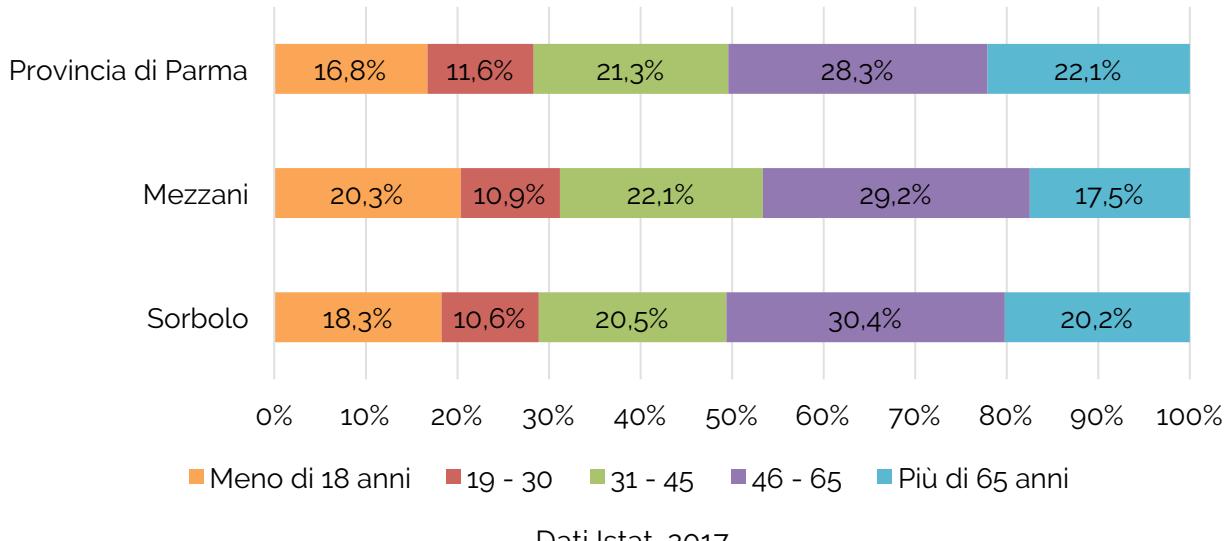
Indice di vecchiaia



Elaborazione Poleis su dati Istat, 2017

Ciò è frutto sia di una minore incidenza della popolazione over 65 (-1,9% a Sorbolo e -4,6% a Mezzani rispetto agli altri Comuni del parmense), sia ad una maggiore presenza di minorenni (+1,5% a Sorbolo e +3,5% a Mezzani, sempre rispetto agli altri Comuni della provincia). Le prospettive demografiche dei due Comuni sembrano dunque sensibilmente migliori rispetto a quelle degli altri territori della provincia e della regione, in particolare se confrontati con quelli montani. **Bisogna tuttavia registrare nell'ultimo quinquennio un calo della natalità** sia a Sorbolo (con coorti annuali di nati passati da circa 90-120 a circa 70-90), sia a Mezzani (con coorti dai 35-45 ai 25-35) rispetto al periodo fra il 2000 e il 2010, antecedente alla crisi economica.

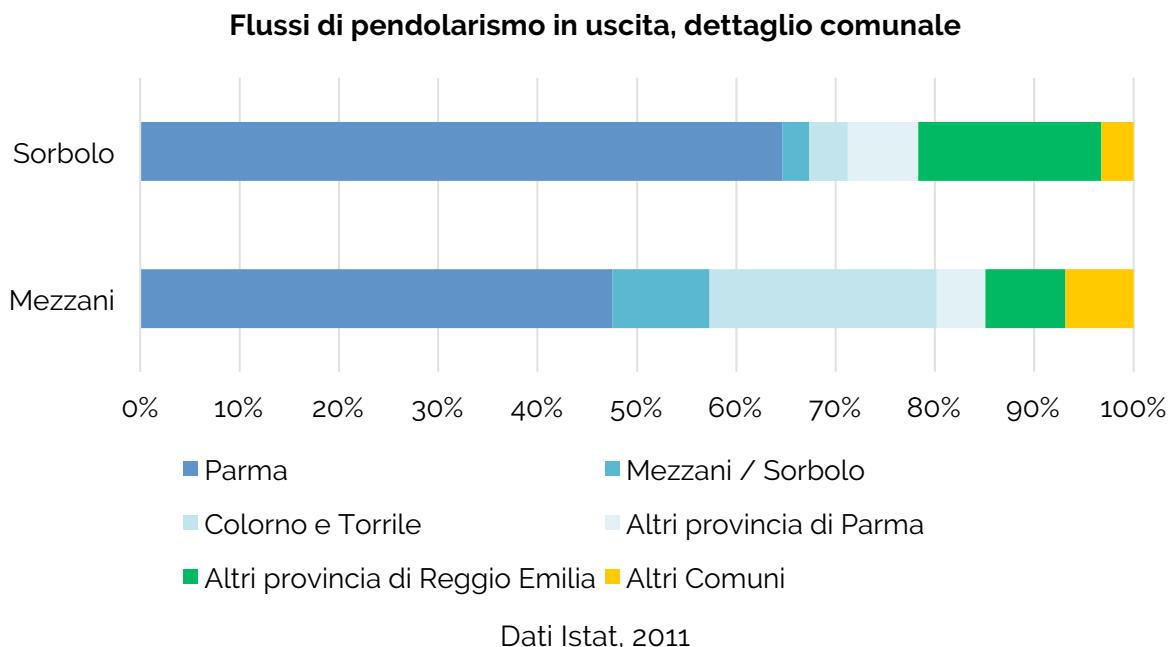
Popolazione per classi di età, dettaglio comunale



2.2 Pendolarismo

Le dinamiche territoriali fra Comuni trovano una buona rappresentazione nei flussi di pendolarismo, cioè nel numero di abitanti che si spostano al di fuori del proprio Comune di residenza per motivi di studio o di lavoro. Sia Sorbolo che Mezzani si connotano come Comuni ad alto numero di pendolari: sono 3.483 a Sorbolo e 1.240 a Mezzani, rispettivamente pari al 37 e 38% della popolazione, un'incidenza fra le più elevate della regione, ma condivisa con altri

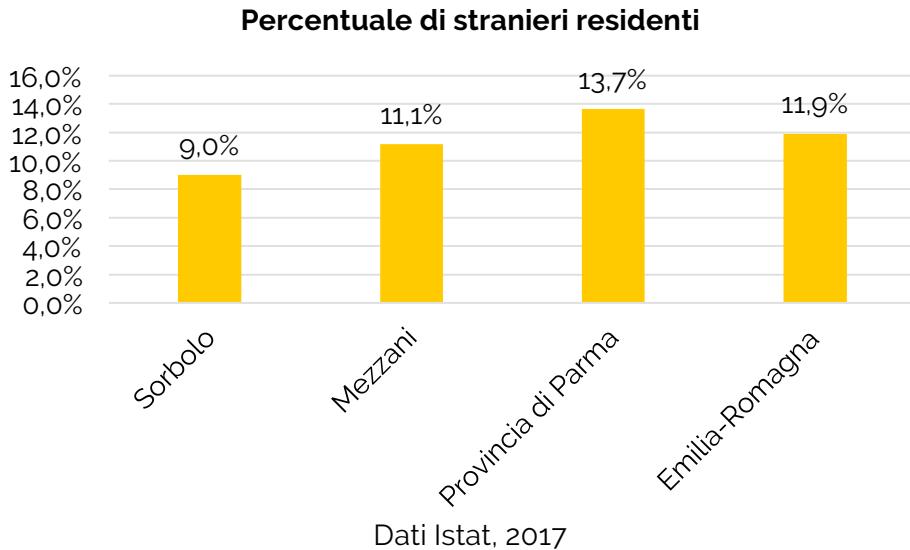
Comuni posti nelle vicinanze dei capoluoghi di provincia. Non sorprendentemente dunque **il pendolarismo in uscita vede come prima destinazione il Comune di Parma**, che assorbe quasi il 50% dei pendolari di Mezzani e più del 65% dei pendolari di Sorbolo.



A fronte di questo dato condiviso fra i due Comuni, per Mezzani si riscontra una maggiore incidenza dei pendolari diretti a Colorno e Torrile (che superano il 20% del totale), mentre per Sorbolo assumono più rilevanza gli altri Comuni della provincia di Reggio Emilia, ed in particolare Brescello. Per entrambi i Comuni il numero dei pendolari diretti in altre province o fuori regione rappresentano una quota marginale.

2. 3 Stranieri residenti

Un aspetto già accennato in precedenza relativamente al saldo migratorio è quello degli stranieri residenti. Malgrado il buon afflusso di residenti dall'estero nel periodo 2002 – 2016, da un'analisi dei dati emerge in primo luogo come i due Comuni presentino **una più bassa incidenza dei cittadini provenienti da altri Stati rispetto sia alla provincia di Parma, sia dell'Emilia-Romagna**. In particolare Sorbolo, con i suoi 854 cittadini stranieri residenti al 1 gennaio 2017, si ferma al 9%, mentre Mezzani, con 363 stranieri, supera di poco l'11%. Va sottolineato però come nella fascia di età fra 0 e 10 anni la percentuale di stranieri salga al 14,0% a Sorbolo e al 14,6% a Mezzani.



La minore presenza di stranieri si associa ad un trend diversificato fra i due Comuni nel breve periodo. Mentre a Sorbolo gli stranieri fra 2012 e 2017 sono aumentati leggermente, a Mezzani si è registrata una netta diminuzione (quasi -17%) nell'arco dell'ultimo quinquennio.

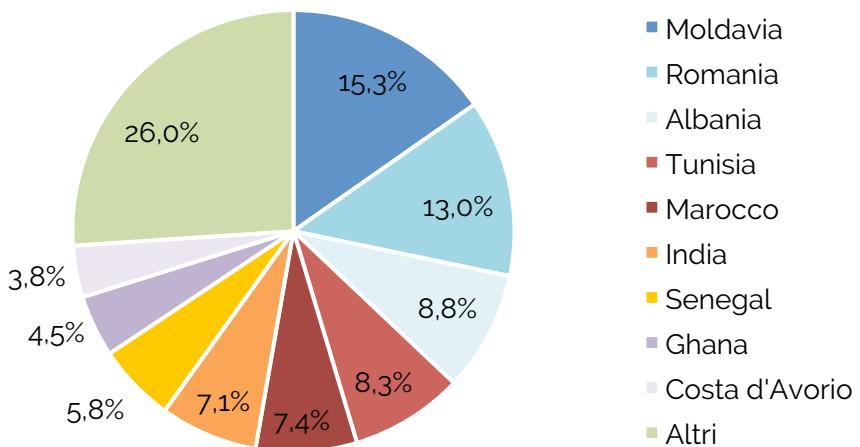
Variazione di breve periodo della popolazione straniera

| | Sorbolo | Mezzani |
|----------------|----------------|----------------|
| Stranieri 2012 | 837 | 437 |
| Stranieri 2017 | 854 | 363 |
| Variazione | + 2,0% | - 16,9% |

Dati Istat, 2017

L'analisi sui paesi di provenienza degli stranieri dimostra che, malgrado il numero meno significativo che in altri territori, **vi è una grande varietà di nazionalità nei due Comuni**. Sommando assieme i dati per Sorbolo e per Mezzani, nessuna nazione di provenienza supera il 20%, malgrado Moldavia e Romania rappresentino circa un quarto degli stranieri. Questa ripartizione eterogenea riflette quindi la mancanza di un insediamento prevalente rispetto ad un altro, causa probabilmente del più basso numero di stranieri residenti, insieme al fortissimo ruolo attrattivo svolto invece da Parma.

Paesi di provenienza degli stranieri residenti, Sorbolo e Mezzani



Dati Istat, 2017

3. La dimensione territoriale ed economica

Come già affermato in precedenza, i due territori si estendono in pianura a nord della città di Parma, e nel caso di Mezzani sono lambiti dal fiume Po. Entrambi i Comuni vedono una quota assai rilevante di superficie, pari a circa un decimo, modellata artificialmente attraverso zone urbanizzate ed insediamenti industriali. Il resto del territorio è rappresentato da terreni agricoli (circa 55km quadrati complessivamente), mentre gli ambienti semi naturali e completamente boscati rappresentano una porzione del tutto marginale, ad indicare che **in entrambi i Comuni l'utilizzo del suolo è pressoché totale**. Questo dato riflette la forte vocazione agricola ed industriale dei due Comuni.

Utilizzo del suolo, dettaglio comunale

| | Territori modellati artificialmente | | Territori agricoli | | Territori semi naturali e boscati | |
|---------|-------------------------------------|-------|--------------------|-------|-----------------------------------|------|
| | Area | % | Area | % | Area | % |
| Sorbolo | 4,26 | 11,2% | 33,61 | 88,7% | 0,02 | 0,1% |
| Mezzani | 2,22 | 8,9% | 22,36 | 89,2% | 0,49 | 2,0% |

Dati Regione Emilia-Romagna, 2008

Andando ad analizzare l'utilizzo dei terreni agricoli, i dati del Censimento dell'agricoltura presentano caratteristiche simili per i due Comuni: una quota maggioritaria è rappresentata **da superficie a seminativi, quasi il 97% in entrambi i Comuni**. Sia Sorbolo che Mezzani hanno quindi come tratto distintivo la sostanziale assenza di coltivazioni a pianta da frutto e a vite. Il rimanente 3% dei terreni agricoli si divide soprattutto fra pascoli e boschi annessi ad aziende agricole.

Utilizzo dei terreni agricoli, dettaglio comunale in ettari

| | Mezzani | Sorbolo |
|------------------------------------|---------|---------|
| Seminativi | 1462,62 | 2697,19 |
| Fruttiferi | 0,46 | 9,87 |
| Vite | 6,8 | 17,51 |
| Prati e pascoli | 17,85 | 28,78 |
| Boschi annessi ad aziende agricole | 23,09 | 40,33 |

Dati Regione Emilia-Romagna, 2008

A livello infrastrutturale i due Comuni vedono un'estensione della rete stradale comunale proporzionata alla loro classe dimensionale, con un dato complessivo di 135 km, e sono collegati principalmente dalla SP60. Dei due Comuni solo Sorbolo presenta una stazione ferroviaria sul proprio territorio (servita dalla linea Parma-Suzzara), mentre Mezzani utilizza prevalentemente la stazione di Colorno o di Mezzani Rondani (servite dalla linea Parma-Brescia).

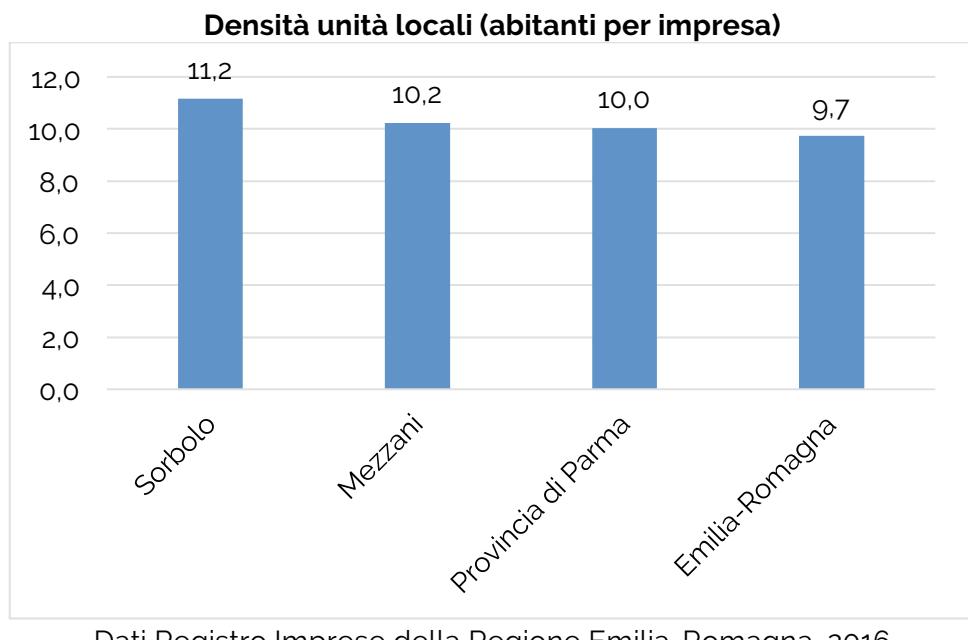
Estensione rete stradale, dettaglio comunale

| | Sorbolo | Mezzani |
|---------------------------|------------|-----------|
| Strade statali | 7 | 0 |
| Strade provinciali | 10 | 10 |
| Strade comunali | 87 | 48 |
| Altri tipi di strada | 13 | 4 |
| Totale strade - km | 117 | 66 |

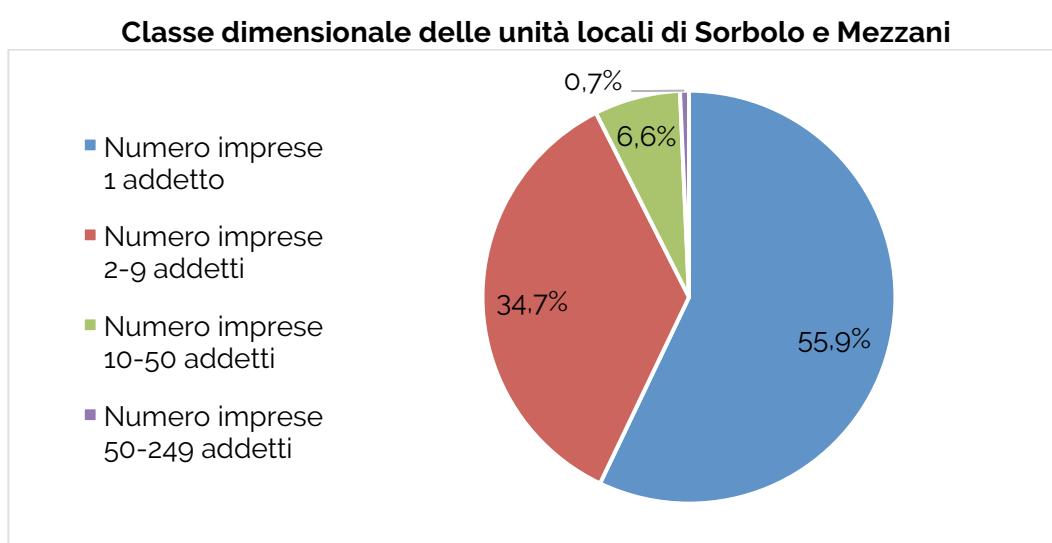
Dati Regione Emilia-Romagna, 2008

3.1 Attività economiche insediate

I Comuni di Sorbolo e di Mezzani si denotano per la **vivace attività economica e produttiva delle proprie aziende**, con una densità di unità locali pari a 11,2 abitanti ogni impresa per Sorbolo e di 10,2 abitanti per ogni impresa a Mezzani. Entrambi i comuni vedono quindi una densità di imprese superiori alla media provinciale e alla media regionale, che si fermano rispettivamente a 10 e 9,7 abitanti per ogni impresa.



Questo aspetto si riflette sulla dimensione media delle unità locali, pari a 3 addetti a Sorbolo e a 3,2 addetti a Mezzani, mentre la provincia di Parma presenta un dato più alto (3,6), così come l'Emilia-Romagna nel complesso (3,4). In effetti, **la grande maggioranza delle imprese dei due Comuni sono imprese individuali**, a cui si somma circa un terzo di micro imprese (2-9 dipendenti) e soltanto il 6,6% si può considerare una piccola impresa (10-50 addetti). Nel dettaglio si segnala la presenza di 2 imprese fra i 50 e i 100 addetti attive nel campo della meccanica, e di 3 imprese fra i 100 e i 250 addetti attive nelle costruzioni, nell'ICT e nella fabbricazione di prodotti cosmetici. Di conseguenza, il tessuto imprenditoriale locale è formato da una rete di piccole e piccolissime aziende, di cui circa un terzo di tipologia artigiana.



Le unità locali sono 851 a Sorbolo e 318 a Mezzani, in cui trovano lavoro più di 2.500 e 1.000 addetti rispettivamente. **Il trend di breve periodo relativamente al numero di imprese insediate e di addetti impiegati vede una situazione più positiva che in altri territori.** Anche se vi è stata una diminuzione del numero di unità locali in entrambi i Comuni, sia a Sorbolo che a Mezzani fra 2011 e 2016 è aumentato il numero di addetti. Questo dato è in controtendenza sia con il dato della provincia di Parma (calo del -3% delle imprese e del -2% degli addetti), sia dell'Emilia-Romagna (calo del -4% delle imprese e del -2% degli addetti).

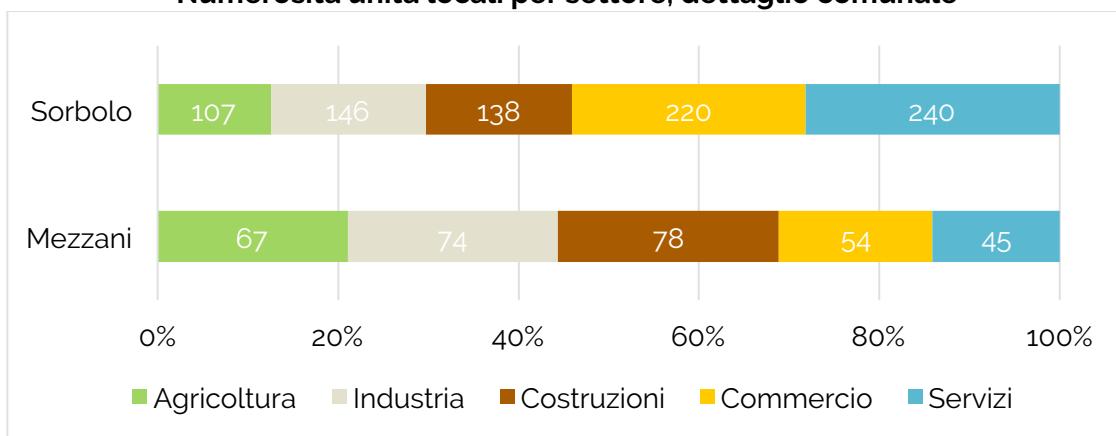
Numerosità delle unità locali ed addetti, dettaglio comunale

| | Unità locali con addetti | Di cui artigiane | Addetti | Var. un. locali 2011 - 2016 | Var.addetti 2011 - 2016 |
|---------|--------------------------|------------------|---------|-----------------------------|-------------------------|
| Sorbolo | 851 | 287 | 2.583 | -32 | 102 |
| Mezzani | 318 | 123 | 1.002 | -17 | 57 |

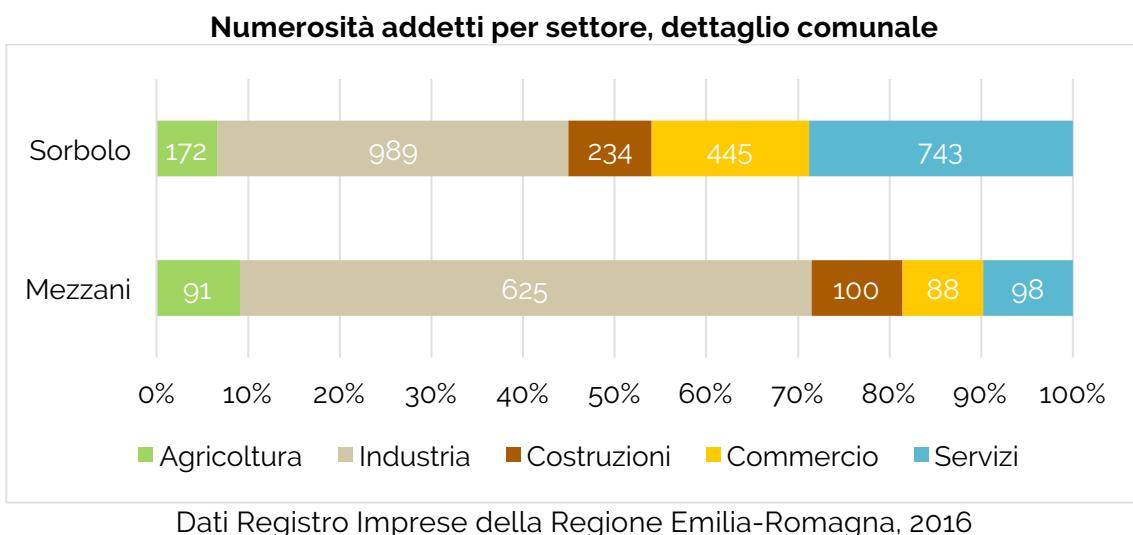
Dati Registro Imprese della Regione Emilia-Romagna, 2016

Questo dato può essere frutto della specializzazione settoriale delle imprese insediate: le imprese agricole (quelle che in termini numerici hanno pagato di più la crisi nell'ultimo quinquennio, specie se di piccola dimensione) rappresentano l'ultimo settore per numerosità a Sorbolo ed il terzo a Mezzani, a fronte di una maggiore presenza del commercio e dei servizi nel Comune maggiore e dell'industria e delle costruzioni nel Comune minore. Nel complesso entrambi i Comuni presentano una partizione abbastanza omogenea fra i vari settori, indicando la presenza di un tessuto imprenditoriale diversificato.

Numerosità unità locali per settore, dettaglio comunale

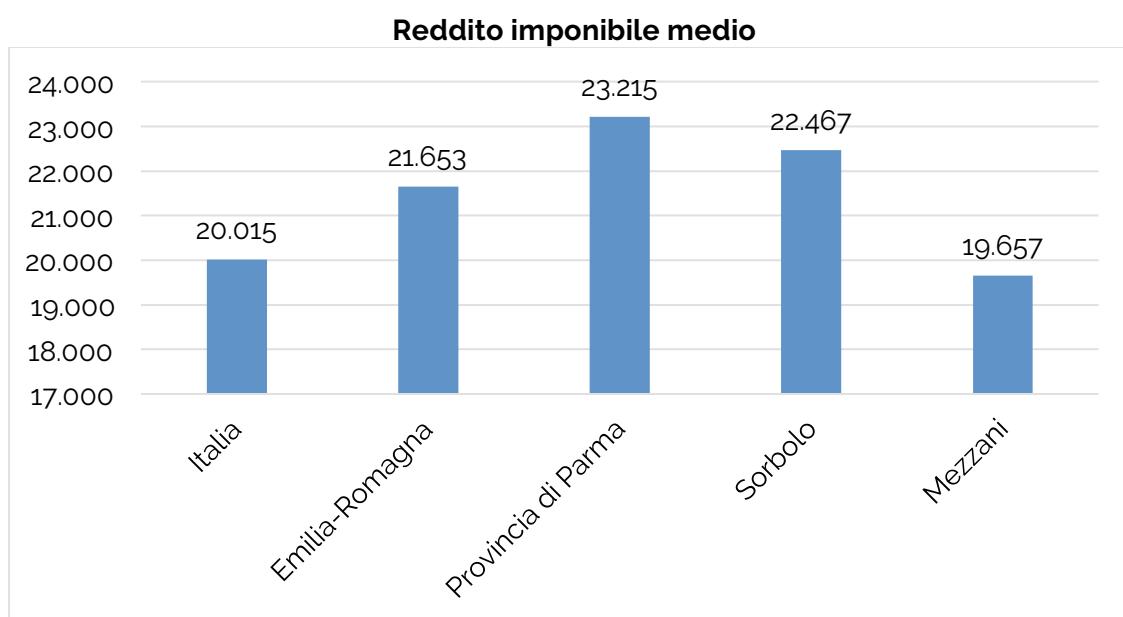


Ma è prendendo in considerazione il numero di addetti che emerge la vocazione territoriale ed il peso in termini dimensionali dei vari settori. In entrambi i Comuni l'industria fornisce la maggioranza delle chance occupazionali, con circa il 40% degli addetti di imprese registrate a Sorbolo ed un dato superiore al 60% per Mezzani. **L'incidenza del manifatturiero tocca quindi livelli assai considerevoli.** Come visto in precedenza, a Sorbolo si registra una maggiore presenza di commercio e servizi, che assieme rappresentano circa il 45% degli addetti, mentre Mezzani vede gli addetti distribuirsi negli altri settori economici in maniera abbastanza equilibrata.



3.2 La dimensione reddituale

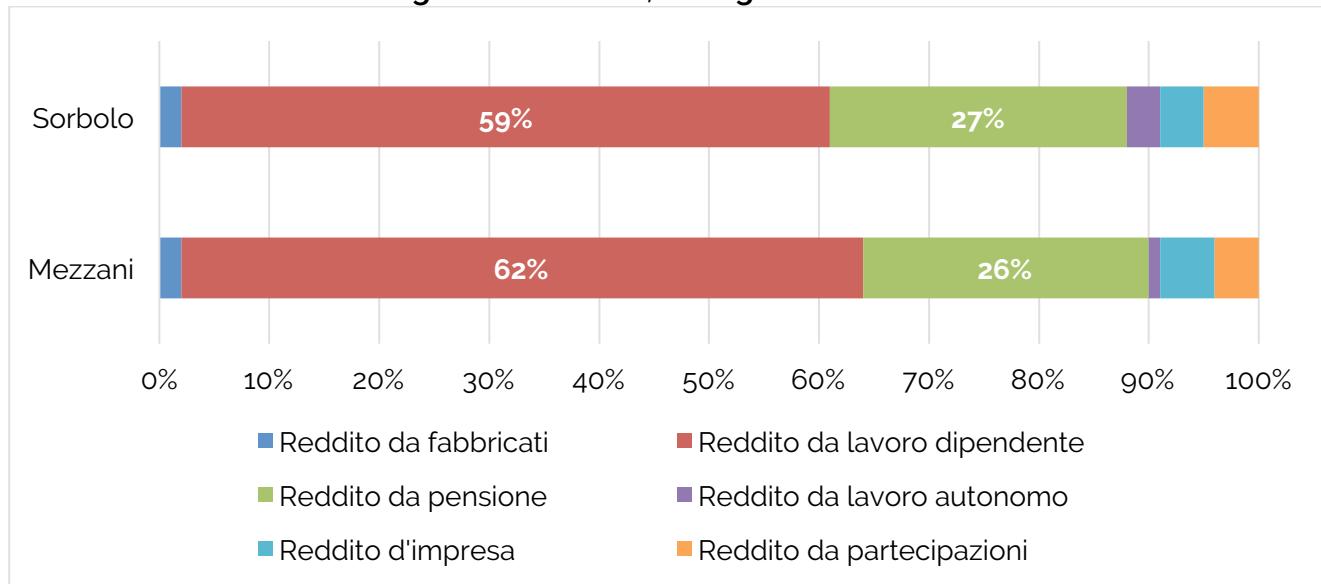
A fronte di questa omogeneità di fondo nelle realtà economiche dei due territori, emergono alcune parziali differenze nel campo dei redditi. Il reddito imponibile medio desunto dalle dichiarazioni fiscali 2016 evidenzia un reddito più alto a Sorbolo, con circa 2.800 euro in più annui rispetto a Mezzani. Di conseguenza, mentre Sorbolo si presenta in linea con la media provinciale (su cui pesa il dato del Comune di Parma, con i suoi 25.737 euro di imponibile medio) e sopra la media regionale e nazionale, **Mezzani si situa poco al di sotto della soglia dei 20.000 euro** toccati dal dato medio italiano.



Elaborazioni Poleis su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017

Questa differenza non trova un corrispettivo nell'analisi delle sorgenti dei redditi, cioè da quali tipologia di lavoro siano prodotti. Entrambi i Comuni presentano infatti un dato maggioritario proveniente dal lavoro dipendente (solo leggermente più rilevante a Mezzani), con un ruolo più contenuto giocato dal reddito da pensione, coerentemente al numero non troppo elevato di over 65 presenti in entrambi i Comuni. **Nel complesso l'origine dei redditi risulta quindi simile sia per Sorbolo che per Mezzani.**

Sorgente dei redditi, dettaglio comunale



Elaborazioni Poleis su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017

In sintesi

La dimensione demografica

- Si riscontra una diversa densità abitativa, pari a circa il doppio a Sorbolo, mentre Mezzani si presenta come Comune sparso data la presenza di una popolazione distribuita in diverse località. I due Comuni in caso di fusione sarebbero il sesto Comune per popolazione residente in provincia di Parma.
- Nel lungo periodo entrambi i Comuni hanno visto un notevole aumento della popolazione, fermatosi invece nel breve periodo. Sia Sorbolo che Mezzani presentano un indice di vecchiaia più basso del dato provinciale e regionale, frutto di una maggiore presenza di giovani e di una minore incidenza degli anziani. Nell'ultimo quinquennio entrambi i Comuni hanno riscontrato un calo della natalità.
- A livello di pendolarismo un ruolo preponderante come centro di attrazione è svolto per i due Comuni dalla città di Parma, a cui Sorbolo associa Brescello ed altri Comuni reggiani, mentre Mezzani vede una quota rilevante di pendolari verso Colorno e Torrile.
- Sia Sorbolo che Mezzani presentano una bassa incidenza di stranieri residenti, senza nessuna nazionalità prevalente.

La dimensione territoriale ed economica

- L'utilizzo del suolo vede una grande estensione dei terreni agricoli (coltivati nella quasi totalità a seminativo), mentre il numero di strade comunali risulta proporzionato alla classe dimensionale dei due Comuni.
- Si riscontra un'alta densità di aziende rispetto al numero dei residenti per entrambi i Comuni, a cui si associa una ridotta dimensione in termini di addetti. Nel breve periodo si registra un trend positivo per addetti (a fronte di un calo sia nel dato provinciale che in quello regionale), mentre il numero delle imprese vede un leggero calo.
- Riguardo ai settori economici, a livello numerico le unità locali si distribuiscono sia per Sorbolo che per Mezzani abbastanza equamente, ma la vocazione manifatturiera emerge chiaramente nel numero degli addetti (40% a Sorbolo e 60% a Mezzani nell'industria). A Sorbolo il settore terziario risulta poi più sviluppato.
- A livello reddituale Sorbolo presenta un imponibile medio più elevato di Mezzani: il centro maggiore è in linea con la media provinciale, mentre Mezzani tende a collocarsi al di sotto della media nazionale. Le sorgenti dei redditi risultano simili nel loro peso assoluto.

Le gestioni associate

- La Bassa Est Parmense (Sorbolo, Mezzani, Colorno e Torrile) è una Unione a due velocità: tutti i servizi sono gestiti in forma associata per Sorbolo e Mezzani, mentre sono sei le funzioni gestite anche per Colorno e Torrile (SIA, SUAP, Polizia municipale, protezione civile, gestione del personale e CUC).

4. La dimensione istituzionale

4.1 Le interviste agli amministratori dei Comuni

Si riportano di seguito i principali temi affrontati durante le interviste alle Giunte comunali e ai Capigruppo consiliari dei due Comuni, svolte nel settembre 2017 e finalizzate ad arricchire il quadro conoscitivo relativamente ai due enti, alle possibilità e alle criticità chiamate in campo dalla fusione, all'atteggiamento delle forze politiche, sociali e dei cittadini nei confronti dell'ipotesi di aggregazione.

L'Unione della Bassa Est Parmense si connota sullo scenario regionale e nazionale come una delle prime Unioni di Comuni istituite a seguito del cambiamento della normativa in merito, con la legge 265/1999. Istituita nel 2001 come Unione di Sorbolo e Mezzani, l'ente sovracomunale ha visto dal principio le due amministrazioni decidere per un conferimento integrale dei servizi e delle funzioni, portando ad una cooperazione molto stretta fra le due realtà. L'Unione è andata poi allargandosi nel 2010 al Comune di Colorno, a cui ha fatto seguito il Comune di Torrile nel 2017. Il nucleo fra Mezzani e Sorbolo resta dunque come realtà aggregativa più forte all'interno di un ente che coinvolge altre due amministrazioni, che per ora vedono in gestione associata un numero più ridotto di servizi. In questo contesto è nata l'ipotesi di fusione fra i Comuni di Mezzani e di Sorbolo, oggetto della discussione con gli amministratori locali.

'Non riesco ad immaginare una divisione fra i due Comuni'

Lo stato attuale dei servizi

Volendo definire lo status quo in merito alla realtà amministrativa di Mezzani, di Sorbolo e dell'Unione Bassa Est Parmense, si è chiesto agli amministratori quali fossero i punti di forza ed i punti di debolezza attualmente presenti.

'I punti di forza dell'Unione nascono dalla disponibilità di una struttura con le adeguate competenze e le conseguenti economie sul risparmio del personale, con investimenti nel miglioramento dei servizi'

A livello generale gli amministratori concordano nel ritenere che il conferimento dei servizi all'Unione abbia consentito ad entrambi i Comuni di **dotarsi di una struttura tecnica con maggiori professionalità e competenze**, in particolare attraverso una maggiore specializzazione dei dipendenti e una disponibilità di un maggior numero di dirigenti non disponibili per un ente di minori dimensioni. In particolare si riconosce come a fine anni Novanta nel Comune minore la situazione a livello di personale fosse critica e ponesse a serio rischio il mantenimento dei servizi ai cittadini; l'Unione al contrario ha garantito un miglioramento. Inoltre, malgrado la dotazione organica di Mezzani prima del conferimento in Unione fosse circa di 10 unità di personale, secondo alcuni amministratori poter inserire tali dipendenti all'interno di una struttura più ampia ha portato un miglioramento anche all'articolazione dei servizi di Sorbolo, che hanno beneficiato di un dipendente in più da poter specializzare su una o più linee di attività. Economie di scala e razionalizzazione dei compiti vengono osservati in particolare nel settore dei servizi finanziari e delle entrate. Allo stesso modo, si deve sottolineare che una valutazione positiva in merito ai **servizi sociali** (possibilità di rispondere a tutti i bisogni che

'Servizi come il sociale, a fronte di bisogni sempre crescenti e di contingenze economiche negative, e la scuola, sono stati potenziati e sono nettamente migliorati'

'Il nostro giudizio sulla direzione politica dei servizi sociali è pessimico. Diciamo che a Sorbolo e Mezzani in questo periodo si fa solo normale amministrazione: è

emergono sul territorio, parità di trattamento indipendentemente dal Comune) si registra per tutti gli interlocutori, con l'eccezione di uno solo tra gli intervistati, che vede invece una forte carenza di progettualità e di risorse in questo ambito, anche per disinteresse verso questi temi da parte dell'amministrazione comunale di Sorbolo.

Venendo ad un altro possibile punto di forza emerso durante i colloqui, è stato evidenziato da più parti come l'Unione abbia consentito una **maggior capacità di innovazione, di progettazione e di attuazione di politiche locali** nel campo della scuola, della cultura e dello sport, specialmente per la realtà di Mezzani che per carenza di personale dedicato e di risorse economiche faticava a strutturare percorsi e servizi su questi temi specifici. Avere a disposizione una struttura sempre operativa ha rappresentato in questo senso un miglioramento rispetto alla situazione che si registrava a fine anni Novanta.

Infine, un terzo aspetto positivo garantito dall'Unione è stato quello della **disponibilità di incentivi economici erogati dalla Regione Emilia-Romagna** dal 2001 ad oggi. Tali risorse aggiuntive hanno rappresentato un punto di forza nella realizzazione di investimenti infrastrutturali (nel campo della viabilità ciclabile, del recupero e della manutenzione di immobili di proprietà pubblica e privata finalizzati all'erogazione di servizi), nel potenziamento dei servizi ai cittadini e nel maggiore sostegno alle associazioni aggregative e sportive presenti sul territorio.

Volendo invece soffermarci su quelli che possono essere considerati i punti di debolezza dell'attuale assetto in Unione, il primo aspetto riguarda le **relazioni fra gli amministratori comunali e i cittadini da una parte e gli uffici dell'Unione** dall'altra. Su questo versante a Mezzani si percepisce una maggiore distanza della struttura tecnica dalle esigenze del Comune più piccolo, esigenze che trovano sì risposta, ma con tempi a volte troppo lunghi. Allo stesso modo viene lamentata una mancanza di informazione in merito ad alcuni capitoli di spesa o all'articolazione dei servizi. Questi aspetti sono collegati all'accentramento del back office sulla sede di Sorbolo, aspetto che invece viene sottolineato come funzionale da altri amministratori, ed anzi necessario per portare avanti una specializzazione dei dipendenti e conseguire quindi economie di scala. Va detto che gli amministratori riconoscono come questo punto di debolezza si ponga a prescindere dall'ipotesi di fusione. Altro aspetto negativo che è stato sollevato è il possibile aumento della burocrazia, frutto dell'aggiunta di ulteriori atti specifici – in particolare a livello economico-finanziario – inerenti all'ente sovra comunale dell'Unione (ed in questo senso la fusione viene vista positivamente come foriera di semplificazione).

Un altro aspetto oggetto ancora in modo più marcato di pareri discordanti è il servizio di **Polizia Municipale**. Le opposizioni in particolare sostengono che vi sia un presidio carente del territorio a Mezzani tramite la presenza di un servizio "a bisogno", quando invece sarebbe necessario uno o più vigili per così dire di quartiere, con competenze territoriali specifiche. Inoltre viene osservato come una serie di cambiamenti organizzativi

'vero che si è in tempo di risorse scarse, ma una povertà progettuale come quella attuale non si vedeva da molti anni'

'L'Unione ci ha consentito di avere una macchina che non si fermasse mai'

'L'Unione ci ha permesso di portare a casa un bell'ammontare di contributi, oltre ad avere la priorità in tanti bandi della Regione'

'Fra i punti deboli vi è l'accentramento della parte amministrativa su Sorbolo: i nostri cittadini lamentano di non trovare sempre a Mezzani un ufficio dedicato'

'L'accentramento del back office è necessaria anche per creare quelle competenze e quelle economie di scala dovute alla complementarietà ed alla specializzazione'

'È vero che alla PM manca il personale, ma se tu mi togli un vigile e ce ne sono 5 ne rimangono 4, se qui ne abbiamo uno solo andiamo a zero'

nell'articolazione del servizio, con conferimenti a geometria variabile che sono andati cambiando nel tempo e coinvolgendo anche Colorno e Torrile, non abbiano consentito una struttura ben definita e funzionale della PM. Viene anche in questo caso sottolineato come tali criticità inerenti all'Unione, indipendentemente dall'ipotesi di fusione.

A livello prettamente di **governance** e di rapporto fra l'Unione e gli organi comunali si può dire che i Capigruppo di opposizione osservano come un'Unione a due velocità (con il nucleo di Mezzani e Sorbolo ad un livello molto avanzato di cooperazione) ponga dei problemi nel determinare l'indirizzo politico dell'ente, a cui si abbina quella che viene vista come una scarsa rappresentatività del Consiglio dell'Unione. Altro appunto che viene proposto è che, malgrado una storia di collaborazione lunga più di 15 anni, l'Unione e i Comuni abbiano affrontato solo in maniera residuale il tema della conoscenza dell'ente di secondo livello da parte dei cittadini.

Le opportunità e le criticità della fusione

Una fusione di Comuni viene ipotizzata dagli amministratori poiché si intravedono delle opportunità; per questo si è domandato agli interlocutori di Mezzani e di Sorbolo quali ipotesi di miglioramento chiamasse in campo l'ipotesi aggregativa. Prima di tutto va tuttavia sottolineato come **la fusione fra i due Comuni sia vista da molti amministratori come l'evoluzione naturale dell'Unione a due**, date le gestioni associate così risalenti nel tempo e vista l'evoluzione della normativa regionale a favore non solo delle Unioni come cooperazioni a livello amministrativo, ma anche delle vere e proprie fusioni per giungere ad un solo ente. Inoltre, alcuni sottolineano come in un contesto di sempre maggiore incertezza nella sfera delle autonomie locali, una possibile fusione possa garantire un rafforzamento dei Comuni ed una linea di finanziamento non ottenibile in altri modi. Va allo stesso modo sottolineato come l'aumento di peso politico in capo ad un ente di maggiori dimensioni demografiche sia considerato sì un possibile beneficio in un contesto dove permangono tavoli istituzionali di secondo livello (le Province e le Destinazioni Turistiche), ma non di primaria importanza.

Giungendo dunque a quella che viene considerata come la prima opportunità che si vede nella fusione, l'indicazione cade sul **mantenimento della qualità dei servizi** attualmente garantiti su entrambi i territori. Una ipotesi di fusione potrebbe portare ad una salvaguardia delle specificità di ciascun Comune in tale ambito (es. AVIS, ben strutturata in entrambe le realtà), evitando allo stesso tempo la duplicazione di strutture che non corrispondono a bisogni concreti dei cittadini. In questo senso le maggiori risorse disponibili tramite gli incentivi economici regionali e statali si potrebbero investire nel potenziamento di alcuni servizi (viene citato il servizio di trasporto pubblico locale Mezzani-Sorbolo-Parma; oppure servizi per la formazione dei giovani e l'incontro della domanda ed offerta di lavoro), o nel mantenimento delle attuali aliquote e tariffe per le imposte comunali, garantendo che non aumenteranno in futuro.

Il secondo tema che viene segnalato come meritorio di

'Dal punto di vista generale le fusioni sono condivisibili, anche per i limiti delle Unioni, compresa la mancata rappresentanza di tutti i gruppi politici eletti a livello comunale. L'Italia ha troppi e troppo piccoli enti locali, con costosi doppioni di servizi e di amministratori'

'La fusione nasce come evoluzione dell'Unione, una necessità che combinata con quella di Colorno e Torrile la rende strategica per tutto il territorio'

'Va detto però che per avere maggiore peso politico è importante chiamare in campo l'Unione, che vede dei Sindaci condividere obiettivi politici'

'I fondi devono servire per garantire che le tasse per cinque anni non si alzeranno, non per calarle e poi doverne ri-aumentare fra cinque anni'

'La fusione potrebbe garantire servizi migliori: come riaprire uno sportello per favorire le chance lavorative dei giovani'

attenzione è quello relativo agli **investimenti da poter realizzare nel nuovo Comune**: ambiente, turismo e sport vengono da più parti indicati come ambiti strategici sui quali si potrebbe strutturare un vero e proprio "progetto di territorio" che faccia capire ai cittadini come verrà costruita la nuova realtà unica fra Mezzani e Sorbolo. Nel dettaglio, il tema del fiume e del porto sul Po viene indicato come il principale asset strategico territoriale, da valorizzare tramite investimenti possibili solamente tramite una fusione, in un'ottica di promozione turistica che vada ad introdurre opportunità d'impresa e di lavoro al momento assenti sul territorio (ma possibili in virtù della vicinanza con altre località come Colorno, Parme e Brescello). In definitiva, la disponibilità di ulteriori risorse potrebbe rappresentare l'opportunità per definire un quadro organico e completo di investimenti che mettano a sistema i punti di forza ora presenti singolarmente a Mezzani e a Sorbolo.

D'altra parte, dal momento in cui i servizi e gli investimenti ricoprono un ruolo così rilevante nel campo delle opportunità, naturalmente anche i rischi e le criticità da evitare si concentrano su questi aspetti. Nello specifico viene evidenziato il bisogno di **evitare che la fusione porti ad una spersonalizzazione del rapporto con i due territori** (viene indicato come strategico il mantenimento di forme di raccordo e di interlocuzione con i nuovi organi del Comune nato da fusione, unito al fatto di garantire un sostegno sempre costante alle realtà aggregative presenti) oppure ad un **indebolimento del presidio decentrato dei servizi**, specie per Mezzani. Viene quindi affermato che qualora si giunga ad una fusione debba essere assolutamente garantito uno sportello del Comune a Mezzani presso l'attuale Municipio, nel quale i residenti possano trovare risposta ai propri bisogni come avviene oggi. In aggiunta, diversi amministratori propongono che anche alcuni uffici con un forte ancoraggio territoriale (si cita l'esempio dell'ambiente) possano essere decentrati a Mezzani, sempre per garantire un rapporto paritetico fra le due comunità e il nuovo Comune.

In linea più generale un rischio che viene visto come possibile, in particolare da parte dei Capigruppo di opposizione, è una **gestione non efficace del percorso di fusione**: a fronte di un iter complesso, vi è il rischio che le due amministrazioni non riescano a trasmettere l'idea della progettualità che sta a monte dell'ipotesi di fusione. Parallelamente, si sottolinea come il nuovo Comune potrà garantire il conseguimento delle opportunità della fusione solo se vi saranno nuovi amministratori competenti, dinamici e motivati, pena altrimenti ricadere in una gestione tradizionale senza innovazioni consistenti.

Le opinioni verso la fusione

Interpellando gli amministratori in merito al livello di consensualità fra le forze politiche riguardo all'ipotesi di fusione, tutti gli interlocutori sostengono il progetto di fusione fra Mezzani e Sorbolo. Malgrado quello che viene indicato da alcuni come un percorso non lineare verso l'aggregazione, iniziato nel 2015, il punto di arrivo di una fusione fra i due Comuni originari dell'Unione è ritenuta come l'ipotesi più adeguata da tutti gli Assessori e i Capigruppo sentiti. Vi è inoltre chi ritiene come una

'La forza di Sorbolo ha garantito a Mezzani una qualità dei servizi sociali molto buona, mentre Mezzani ha delle caratteristiche peculiari di attrattività collegate all'ambiente: la fusione può mettere assieme due forze creandone una completa a 360 gradi'

'Credo sia importante affrontare il tema della spersonalizzazione: è importante creare un progetto di territorio, dando il senso di ciò che si vuole valorizzare o fare di nuovo insieme'

'Con la fusione credo che sia fondamentale mantenere i servizi a Mezzani, anche decentrando gli uffici con un forte aggancio territoriale. Bisogna ragionarci'

'Se c'è una giunta che vede avanti i progetti innovativi si fanno, se no è normale amministrazione. Spero che la fusione generi nuove energie e valorizzi i nostri patrimoni'

'A livello consiliare abbiamo avuto da subito la disponibilità della minoranza e ci siamo impegnati a lavorare assieme'

fusione fra Colorno e Torrile possa ulteriormente semplificare e razionalizzare l'Unione, rappresentando uno scenario conclusivo ottimo. **Non si registrano quindi contrarietà a prescindere all'ipotesi di fusione.**

Venendo alle associazioni e ai cittadini, la prospettiva si fa più sfumata. Gli amministratori sostengono come non abbiano ricevuto alcuna preclusione da parte delle realtà associative del volontariato e dello sport, ma al contrario una disponibilità al confronto nel merito della questione. In particolare una più forte disponibilità si è registrata da parte delle associazioni di categoria e dei sindacati, forse in virtù di una maggiore conoscenza di questi temi, all'ordine del giorno in molte realtà emiliano-romagnole. A livello complessivo viene ritenuto strategico il rapporto con le associazioni, tenendo però presente che fino ad oggi le opportunità di collaborazione fra i due territori non sono state troppo numerose.

Riguardo ai cittadini, si ritiene che **la maggior parte dei residenti non sia a conoscenza in maniera dettagliata del percorso di fusione**, e ne abbia sentito solamente parlare. Una particolare sfida potrebbe essere rappresentata dalla situazione di Mezzano Superiore, località di Mezzani che gravita principalmente su Colorno per una maggiore prossimità geografica: in quest'area si potrebbero concentrare maggiori resistenze al progetto. Risulta però difficile ricostruire ad oggi un quadro definito degli atteggiamenti e delle aspettative verso la fusione: si ritiene necessario portare avanti nei prossimi mesi momenti approfonditi di ascolto e di discussione, a partire dalla presentazione dello studio e a seguire nel 2018 qualora i Consigli ritengano dare il via all'iter di fusione.

'Pur dopo 12 anni di gestioni associate complete, Sorbolo e Mezzani restano due realtà diverse: le regole a livello fiscale, urbanistico, il tessuto economico, la composizione ed i bisogni sociali, i livelli di reddito sono diversi. La fusione è una sfida' e un passaggio delicato

5. I momenti partecipativi con il mondo delle imprese e del volontariato

5.1 World cafè con il mondo economico e produttivo

In data 8 novembre 2017 si è tenuto a Sorbolo un world cafè rivolto alle associazioni di categoria, ai sindacati e a singoli imprenditori provenienti da entrambe le realtà comunali. La discussione, che ha visto la partecipazione attiva di 27 persone ed è stata guidata da due facilitatori, si è articolata su due tavoli di lavoro, focalizzati sulle tematiche delle infrastrutture e dell'ambiente.

La metodologia individuata è stata adattata alle necessità di contesto: i due tavoli individuati sono stati organizzati in base a temi di discussione; i partecipanti, suddivisi in due gruppi, hanno così potuto affrontare, alternandosi ai tavoli in due sessioni di lavoro successive, tutti gli argomenti oggetto dell'iniziativa.

Il primo tavolo aveva come macrotema prioritario quello di collegare le opportunità in termini di sviluppo locale legate ad uno scenario di fusione di Comuni; il secondo tavolo aveva come ambito di discussione il tema ambiente, da leggere sempre in chiave di potenzialità di sviluppo nel contesto di un Comune unico.

Dopo un momento di accoglienza da parte degli amministratori locali, i quali hanno inquadrato le ragioni politiche dell'iniziative, è seguita una presentazione della metodologia di lavoro da parte dei facilitatori, i quali hanno inoltre circoscritto gli argomenti di discussione e presentato le attività dei tavoli.

Una volta formati i due gruppi, ciascun tavolo ha seguito un approccio di lavoro strutturato su due momenti:

- una prima fase di lavoro individuale, nella quale i partecipanti, con l'ausilio di post-it, hanno potuto individuare le proprie personali priorità, sia in termini di criticità sia in termini propositivi;
- una seconda fase di lavoro collettivo, nella quale i post-it sono stati letti e accorpati in categorie, le quali hanno costituito l'ossatura tematica sulla quale sviluppare il confronto guidato con i partecipanti.

Si presentano in seguito le principali risultanze, aggregate per macro-tematiche, con a fianco alcuni dei contenuti emersi durante il dialogo, espressi anche tramite l'utilizzo di post-it.

Viabilità ed infrastrutture

La prima esigenza del territorio, a cui rispondere attraverso la maggiore disponibilità di risorse generata dalla fusione, riguarda la **manutenzione stradale e l'adeguamento delle infrastrutture del territorio**. Viene infatti riconosciuta come una priorità da tutti gli interlocutori, sottolineando come lo stato di numerosi ponti su fiumi e torrenti (ponte di Casalmaggiore, di Vedana, di Roccabianca, di Boretto) siano in condizioni precarie, dovuto ad un utilizzo eccessivo rispetto alla capacità di carico ipotizzata all'epoca della costruzione, spesse risalente a più di 50 anni fa. Le tematiche infrastrutturali e logistiche sono quindi evidenziate come una assoluta necessità per il territorio, in un contesto che complessivamente si reputa positivo a livello

'Senza il collegamento della Cispadana, chi investe e vuole fare le attività produttive è penalizzato rispetto ad altri territori'

'Non mi illudo che una fusione di Comuni possa in sé migliorare un macro-problema come i problemi della viabilità'

economico, anche grazie alla vicinanza strategica con Parma. Le associazioni di categoria e le imprese riconoscono inoltre che i collegamenti in questione non siano sempre di competenza comunale, quanto piuttosto provinciale o regionale, ma viene portato il bisogno di **evidenziare con più forza nei tavoli sovra comunali la tematica della manutenzione dei ponti**. Un altro tema su cui si è incentrata l'attenzione è relativo alle strade rurali di collegamento fra i vari Comuni della bassa parmense, con tratti per i quali non sarebbe chiara la competenza. La fusione potrebbe diventare l'occasione per definire meglio questo aspetto, evitando la persistenza di "terre di nessuno". Infine, riguardo alla infrastrutturazione intangibile, sono segnalati da alcuni imprenditori dei disservizi relativamente alla telefonia fissa.

Non emergono dall'approfondimento problemi di sicurezza stradale, mentre alcuni interlocutori evidenziano il problema dei furti notturni di macchine agricole in ambiti rurali. In questo senso, considerando la scarsa dotazione organica delle forze dell'ordine (Polizia Municipale e Carabinieri), si dovrebbe investire la maggiore disponibilità di risorse nella realizzazione di **un sistema di controllo varchi attraverso videosorveglianza**, di modo da monitorare gli accessi sul territorio e scoraggiare eventuali fenomeni di criminalità predatoria.

Ruolo delle amministrazioni locali e dell'Unione

Il secondo aspetto affrontato dai tavoli di lavoro ha riguardato il ruolo delle amministrazioni locali ed in particolare il rapporto fra le imprese e gli uffici comunali preposti al rilascio di autorizzazioni e permessi (SUAP e SUE). Su questo fronte, anche se non vengono evidenziate gravi criticità contingenti e si riconosce che molto dell'aspetto burocratico è legato alla normativa nazionale, risulta **diffusa la percezione di una certa distanza fra le necessità delle realtà produttive e l'assistenza assicurata dagli uffici comunali**. Viene richiesto un maggior rapporto dell'operatore con le imprese, specie nell'identificazione corretta dei documenti necessari a concludere l'istruttoria della pratica, ed alcuni propongono un referente unico per le imprese che possa semplificare ed omogeneizzare i permessi.

Sollecitati sull'impatto della fusione su questi aspetti, anche qui troviamo un'apertura di credito: **la fusione potrebbe rappresentare l'opportunità per qualificare maggiormente i servizi esistenti** nel senso di un maggior accompagnamento degli operatori, di una maggiore presenza di professionalità interne dovute all'ente più attrattivo come contesto lavorativo, di una positiva messa in discussione delle modalità di lavoro e delle prassi organizzative ad oggi presenti.

È interessante riportare una osservazione in merito ad un servizio conferito all'Unione Bassa Est Parmense, cioè la Centrale unica di committenza: da parte di un rappresentante di una associazione di categoria si è sottolineato come la gestione unica degli appalti abbia portato a gare uniche effettuate per il contesto dell'Unione a quattro, per lavori pubblici articolati a livello pluriennale. Ciò avrebbe reso più difficile la partecipazione delle imprese edili e di manutenzioni locali, di

'Migliorare la viabilità rurale: il trattore di una volta era un asinello con un carretto, adesso abbiamo delle macchine molto pesanti che impattano di più sul manto stradale'

'Per quanto riguarda un paese come Mezzani e Sorbolo sinceramente se riuscissi a migliorare su infrastrutture e linee telefoniche saremmo al top. E la fusione può portare solo dei vantaggi in questo senso.'

'Sugli uffici comunali non ci possiamo lamentare, poi possiamo sempre migliorare, più che risparmiare in sé, ma migliorare il servizio'

'Ci vuole più omogeneità e semplificazione'

'Non aggiungiamo dei cavilli che non servono'

'Vorremmo maggiore efficienza: più uffici di contatto, più presenze, più competenza, più chiarezza'

'I tecnici devono superare un approccio formalista a favore di una relazione diretta con i cittadini e con le imprese'

'Il Comune mi ha imposto di costruire 60 cm sopra il piano campagna perché potrebbero arrivare delle alluvioni, ma il tecnico non sapeva quale fosse il piano campagna. Fra Provincia e Comune nessuno mi sapeva dare un'indicazione'

'La speranza è avere un ufficio più grande, più completo... un miglioramento che abbiamo già

piccola dimensione, a favore di realtà imprenditoriali esterne più strutturate, ma che successivamente subappaltano tranches di lavori alle piccole imprese del posto. Vengono quindi stimolate le pubbliche amministrazioni a verificare la possibilità di effettuare **gare d'appalto** di più ridotta entità.

Il tema delle gestioni associate presso l'Unione della Bassa Est Parmense è emerso anche in riferimento al progetto di fusione e ai suoi influssi sul territorio distrettuale. Il recente allargamento a Colorno e Torrile ha creato una "Unione a due velocità", con Sorbolo e Mezzani come realtà più integrate avendo conferito tutti i servizi, e Colorno e Torrile con un numero di funzioni gestite in comune più ridotto (la gestione del personale, i servizi informatici, il SUAP, la Polizia Municipale, la protezione civile e la Centrale di committenza). Nei partecipanti che si sono espressi su questo tema non si è riscontrata una contrapposizione fra il tema fusione ed una **maggior strutturazione dell'Unione Bassa Est Parmense**. Al contrario, si è riscontrata in diversi interlocutori l'opinione che implementare una visione comune in ambito socio-sanitario e di marketing territoriale possa rappresentare la strategia migliore per garantire un bilanciamento con la realtà urbana di Parma, dovuta di un forte peso specifico.

Ambiente, natura ed opportunità di sviluppo

Volendo prendere in considerazione le opportunità di sviluppo future per il territorio di Sorbolo e Mezzani, un altro tema proposto per l'approfondimento è stato quello dell'ambiente e della natura. Fin dall'inizio è emersa una **grande consapevolezza in merito alle potenzialità del territorio della bassa parmense**, in virtù della vocazione agricola (e quindi alla produzione gastronomica), al turismo lento collegato alle attività naturalistiche, al fatto che Mezzani sia un Comune rivierasco sul Po, dotato di un porto fluviale e di una spiaggia collocata sulla riva sinistra del fiume. Ad oggi i punti di forza del territorio (a partire dalla riserva naturale della Parma morta) si ritiene non siano adeguatamente sfruttate, sia per mancanza di fondi e quindi di investimenti per rendere fruibile il territorio, sia per la mancanza di una strategia complessiva di valorizzazione che metta a sistema ciò che l'area compresa fra Parma e il fiume (quindi anche Zibello, Colorno, Brescello) può offrire. Questo ragionamento sistematico sarebbe incentivato dal completamento futuro della **pista ciclabile** da Zibello, ed in prospettiva dalla pista ciclabile Torino – Venezia.

Gli interlocutori richiedono un'attenzione da parte degli amministratori nel leggere le opportunità della fusione come l'occasione anche per "creare qualcosa di nuovo" nell'ambito della promozione territoriale: coordinando un nuovo **progetto di marketing territoriale** in rete con gli altri enti locali della zona, investendo in **nuove strutture turistiche** per promuovere l'offerta naturalistica presente, organizzando più eventi nel setting del fiume (da intendere come luogo caratterizzante di Sorbolo-Mezzani), agevolando tramite **detassazione** **l'insediamento di esercizi adatti a una offerta turistica** per famiglie (come le fattorie didattiche). Questo a fronte anche di un investimento iniziale con un ritorno nel medio termine,

visto con i tecnici di Sorbolo che han lavorato anche per Mezzani'

'Va bene la fusione fra Comuni ma comunque ci vuole un'ottica di Unione, a cui aggiungerei Sissa Trecasali, ricostituendo il vecchio distretto della Bassa Est Parmense. Per bilanciare il peso specifico di Parma, che nel distretto socio sanitario si fa sentire'

'Ci vorrebbe una strategia comune dell'Unione dei Comuni, collegata non solo al turismo, per diventare una tappa di collegamento fra quello che c'è attorno'

'Ambiente aperto, natura, campagna e tutto ciò che lo riguarda, il nostro fiume con le sue peculiarità'

'La Parma morta è molto caratteristica ma non è debitamente valorizzata, la nostra risorsa è anche il fiume con il suo porto'

'Il porto fluviale, al di là della visita naturalistica sacrosanta, può diventare anche una collocazione per ospitare degli eventi caratteristici'

'Dal punto di vista turistico al momento non c'è niente, anche se abbiamo la fortuna di essere vicino a Colorno e Brescello, che hanno valorizzato le proprie eccellenze'

'L'idea di una fattoria didattica per me è un sogno, sarebbe bellissimo'

'Credo che inoltre bisognerebbe fare nei prossimi mesi un'analisi sulle potenzialità del territorio anche a livello dettagliato, come censimento di quello che c'è di potenzialità'

investimento che le risorse della fusione potrebbero rendere più sostenibile. Un suggerimento proposto in questo senso è la realizzazione nei prossimi mesi di una mappa sulle potenzialità del territorio, per registrare cosa offre ad oggi il territorio e dove si potrebbero concentrare ulteriori forme di sviluppo. Anche per evitare possibili investimenti infrastrutturali o di espansione urbana non tarati rispetto alle reali necessità del territorio ed, anzi, potenzialmente conflittuali relativamente al rispetto e alla valorizzazione dell'ambiente

La fusione e i cittadini

Da ultimo, la discussione è virata sulla percezione da parte dei cittadini. Se gli interlocutori hanno espresso tendenzialmente un parere molto favorevole o più cautamente positivo verso l'ipotesi di fusione (tanto che diversi rappresentanti di associazioni di categoria pensavano che con l'incontro si stesse presentando lo studio di fattibilità e dando formalmente avvio al processo), è stata sottolineata da più parti la necessità di portare avanti una robusta **campagna di informazione** ed una progettualità concreta sullo scenario post fusione. Tale progettualità si suggerisce vada a concentrarsi sia sugli ambiti di investimento sopra descritti, sia sugli aspetti più propriamente legati al sociale e ai servizi al cittadino.

'Per me andrebbe addirittura fatta una maxi fusione, dobbiamo schiudere la vecchia mentalità dei cittadini e la paura da parte degli amministratori, il mondo è cambiato'

'I processi di fusione sono da noi ben visti, si creano delle economie di scala a beneficio delle imprese e dei cittadini'

'Credo che l'aspetto sociale e delle infrastrutture debba andare di pari passo'

5.2 Focus group con le associazioni di volontariato

In data 8 novembre 2017 si è tenuto a Mezzani un focus group rivolto alle associazioni di volontariato (assistenza, ricreative e sportive) provenienti da entrambe le realtà comunali.

La discussione, che ha visto la partecipazione attiva di 28 persone ed è stata guidata da un facilitatore, si è incentrata sul rapporto fra il possibile nuovo Comune e le associazioni, oltre alla rilevazione sulla percezione della proposta aggregativa da parte di chi anima e vive il territorio quotidianamente.

L'iniziativa è stata condotta in tre momenti:

- una prima fase di presentazione frontale, il cui gli amministratori hanno delineato il quadro di riferimento dell'iniziativa e le ragioni politiche del progetto. Il facilitatore ha poi presentato la metodologia di lavoro e circoscritto gli argomenti di discussione alle richieste progettuali;
- una seconda fase di lavoro individuale, nella quale i partecipanti, con l'ausilio di post-it, hanno potuto individuare le proprie personali priorità, sia in termini di criticità sia in termini propositivi;
- una terza fase di lavoro collettivo, nella quale i post-it sono stati letti e accorpati in macro-categorie, le quali hanno costituito l'ossatura tematica sulla quale sviluppare il confronto guidato con i partecipanti.

Si illustrano in seguito le principali tematiche emerse durante l'attività.

Partendo dalla visione che le associazioni di volontariato hanno di loro stesse e del loro operato nei territori dei due Comuni, è emersa da parte di diversi partecipanti la consapevolezza di essere un po' "scollegati" fra una associazione e l'altra, sia per genuina differenza dei campi di intervento, sia per la **mancanza di una cultura aggregativa o di passate esperienze di collaborazione**. Malgrado la presenza in una Unione di Comuni di durata più che decennale e malgrado l'avere gli stessi riferimenti a livello organizzativo nella struttura tecnica (assistanti sociali, vigili, personale dell'Ufficio tecnico, SUAP), molti ritengono che il volontariato non abbia portato avanti percorsi di sinergia, nemmeno per quanto riguarda la condivisione di strutture o attrezzature, né per l'organizzazione di eventi ed iniziative in Comune.

Questo aspetto viene visto da una parte come un limite per la portata delle manifestazioni proposte, dall'altro come una diretta conseguenza di una mancanza di interesse e propensione da parte di molti associati. In questo senso alcuni ritengono che anche le amministrazioni comunali non abbiano mai spronato particolarmente le associazioni di Sorbolo e Mezzani ad una collaborazione, ed ovviamente neanche ad una fusione, prendendo come un dato di fatto lo stato attuale.

Ciò premesso, le associazioni di volontariato, pur nelle grandi specificità che le contraddistinguono (dai servizi socio-sanitari integrativi alle associazioni puramente ricreative e di "incontro" come i circoli Arci e Anspi, fino alle associazioni sportive) evidenziano grossomodo le stesse necessità. In primo luogo il potenziare l'assistenza portata avanti dal Comune, inteso come **una figura di riferimento a cui rivolgersi per la risoluzione di problematiche** connesse a permessi ed autorizzazioni. Dall'altro la necessità di lavorare in accordo con le amministrazioni per

'Noi siamo molto staccati fra associazioni, ognuno fa mondo per conto suo'

'L'ANSPI è stata la prima e forse unica associazione a fare una sola struttura'

'Nel volontariato secondo me dovremmo integrarci di più, abbiamo un Unione ventennale, ma forse le associazioni non hanno saputo apprezzare questa sinergia. O non sono state stimolate'

'Dovremmo programmare un calendario comune delle attività per evitare sovrapposizioni, oltre a condividere le attrezzature senza alcun costo'

'Qui siamo associazioni diverse: da una parte il sociale e il sanitario, dall'altra lo sportivo e il ricreativo-culturale'

'Vorremmo una figura che sia disposta a dialogare con le associazioni e assisterci nello smaltire la burocrazia'

'Stiamo perdendo i giovani e non seguono molto l'indirizzo delle associazioni. Vorremmo che il Comune ci desse la possibilità ed

promuovere il volontariato e le sue espressioni locali presso le fasce più giovani della popolazione, che ad oggi sono ritenute scarsamente ricettive. In questo, alcuni esempi positivi di collaborazione con l'Istituto Scolastico potrebbero essere estese, coinvolgendo altre realtà associative.

Un altro tema emerso dal dibattito è stato quello della presenza degli agenti della Polizia Municipale, che si vorrebbe più estesa durante le manifestazioni che possono coinvolgere anche cambiamenti nella viabilità e per la quale sarebbe utile un maggiore presidio da parte dei vigili.

Venendo propriamente al tema della fusione, alcuni interlocutori affermano di aver già sentito parlare del progetto e di averne anche discusso con il Sindaco o gli amministratori comunali, ma una quota non irrilevante si dice poco informata sull'iter legislativo e concretamente sulle ricadute che un eventuale fusione potrebbe avere sull'organizzazione dei Comuni. È sottolineata fortemente la necessità di portare avanti una **campagna informativa**, poiché il fatto di essere in Unione da tanti anni oppure il fatto che di fusione si parli da diverso tempo potrebbero aver generato confusione e perplessità da parte di molti cittadini, compresa l'esatta delimitazione della proposta aggregativa (Sorbolo e Mezzani da soli oppure anche Colorno e Torrile?). Altro interrogativo che viene posto, e forse alimentato dalla discussione sulla necessità di collaborare più strettamente, riguarda le fusioni fra associazioni: saranno necessarie una volta istituito il Comune unico?

I rappresentanti delle associazioni di volontariato hanno in alcuni casi proposto poi di **approfondire l'idea di territorio unico che gli amministratori hanno e che vorrebbero realizzare grazie alla fusione**, anche per favorire la partecipazione dei cittadini al referendum.

'anche le idee a coinvolgere i giovani nelle nostre attività'

'Non penso che sia compito del Comune "portare i giovani" nelle associazioni... esistono già i crediti formativi per chi partecipa'

'Ci vorrebbe una maggiore sicurezza per le nostre feste: per le attrezzature, la presenza dei vigili e la sorveglianza sarebbero necessari'

'Se porta benefici ben venga la fusione dei Comuni, più possibilità di fare per tutti'

'Credo che tutti i Comuni della Bassa Parmense (Sorbolo, Mezzani, Colorno e Torrile) dovrebbero lavorare assieme per andare tutti con Parma'

'Se faranno una fusione due associazioni che ci sono a Sorbolo e Mezzani sono obbligate ad unirsi?'

'Bisognerà valutare il discorso logistico in termini di edifici e la loro disponibilità nelle vicinanze'

'La speranza è che non si approfitti della nuova grande area territoriale per arrivare a pesanti lottizzazioni in infrastrutture'

'Scusate ma non so cosa scrivere... non vedo vantaggi, né svantaggi!'

'Auspichiamo che un processo di fusione segua una pianificazione del futuro del territorio del nuovo comune, per capire dove andremo a finire e se ci sarà un maggiore appoggio alle associazioni'

6. La dimensione economico-finanziaria

6.1 Analisi dei bilanci

Questo prima parte del report analizza in chiave comparata alcuni dati di bilancio dei Comuni interessati dal processo di fusione, in alcuni casi considerando anche il dato aggregato, in modo tale da fare alcune proiezioni nella prospettiva aggregativa. È opportuno ricordare che i due Comuni oggi fanno parte di un'Unione alla quale hanno affidato la totalità dei servizi, tra cui la gestione finanziaria e contabile.

I dati, oltre che richiesti attraverso la somministrazione di un questionario, sono stati ricavati dalla **relazione al rendiconto della gestione** dei due Comuni (anno 2016), dal **riepilogo delle spese per i servizi** disponibile sui siti degli Enti e dalle **banche dati** di finanze.it e Finanza del Territorio della Regione Emilia-Romagna.

Lo scopo dell'analisi è quello di rilevare la situazione attuale, con l'obiettivo di far emergere eventuali criticità nel percorso di fusione derivanti da differenze significative di entrate (gettito di imposte) e di uscite (spese correnti).

Risultato di amministrazione

Il primo dato preliminare utile ad inquadrare la gestione finanziaria dei due enti è relativo al **risultato di amministrazione** per gli ultimi tre esercizi finanziari. Il risultato di amministrazione è dato dal fondo di cassa a fine esercizio sommato ai residui attivi (i crediti non incassati dal Comune) diminuito dei residui passivi (i debiti non pagati nell'esercizio e le somme impegnate contabilmente per le quali non è ancora di fatto iniziato il procedimento di spesa). Possiamo vedere come sia **Sorbolo** che **Mezzani** presentino un **considerevole avanzo di amministrazione** nel corso dell'ultimo quinquennio, ad indicare un andamento positivo di entrambi gli enti.

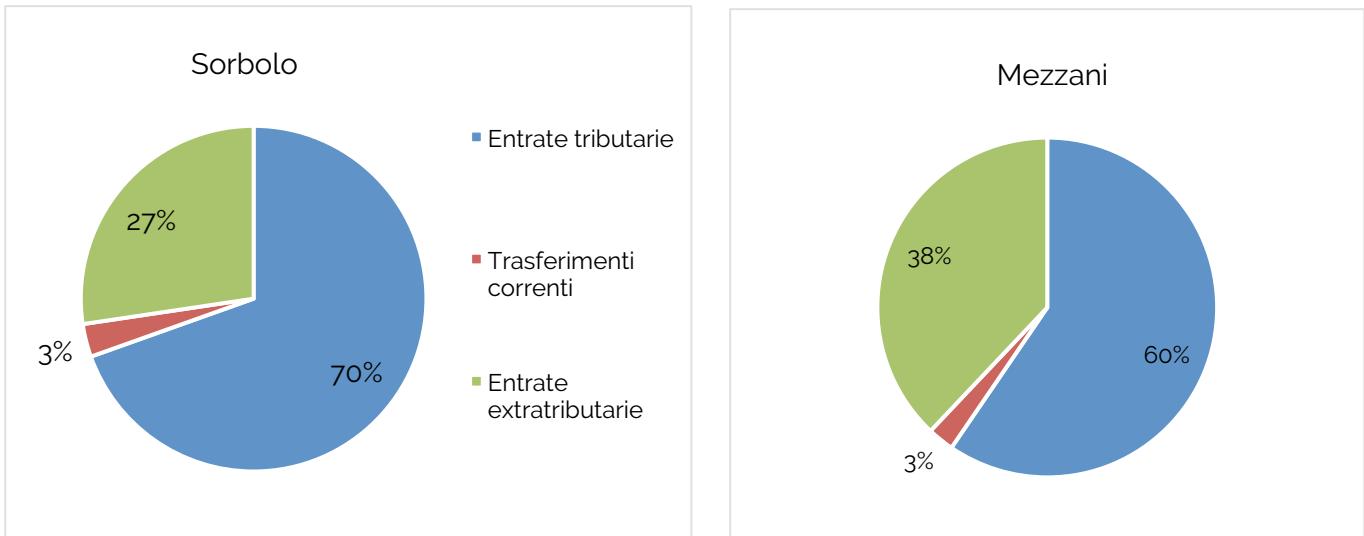
Risultato di amministrazione, bilanci consuntivi

| Al 31 dicembre | Sorbolo | Mezzani |
|----------------|-----------|-----------|
| 2012 | 4.621.273 | 228.956 |
| 2013 | 5.124.011 | 52.533 |
| 2014 | 4.158.283 | 546.075 |
| 2015 | 1.779.031 | 629.370 |
| 2016 | 2.364.717 | 1.270.894 |

Entrate correnti ed indicatori di entrata

Il primo aspetto da considerare analizzando le **entrate correnti** per Sorbolo e Mezzani è la suddivisione fra entrate tributarie (entrate di competenza comunale derivanti dalla riscossione di tasse ed imposte), entrate da trasferimenti (entrate che derivano da contributi provenienti da enti terzi come lo Stato e la Regione) e le entrate extratributarie (che non sono riconducibili alle prime due categorie, come i proventi dei servizi pubblici, eventuali utili di aziende controllate, interessi su crediti o anticipazioni). Per entrambi i Comuni le entrate tributarie rappresentano la prima voce, seguita dalle entrate extratributarie (che risultano più rilevanti per Mezzani, un dato che si riscontra negli enti di piccola dimensione), mentre risultano marginali i trasferimenti correnti, pari al 3% delle entrate per entrambi i Comuni. In particolare, per il 2016 il Comune di Mezzani ha un dato particolarmente alto per i rimborsi e le altre entrate extratributarie (pari a più di 1,4 milioni di euro), fattore che aumenta in maniera eccezionale il peso percentuale di questa categoria di entrate, mentre a consuntivo 2015 questa voce si fermava a 905.411 euro (scendendo dal 38% del 2016 al 30% del 2015).

Classificazione delle entrate correnti

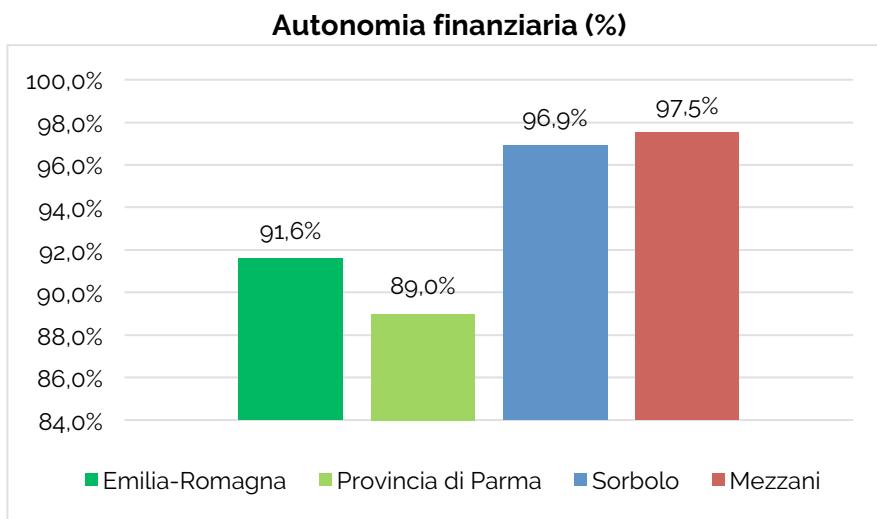


Classificazione delle entrate correnti, consuntivo 2016

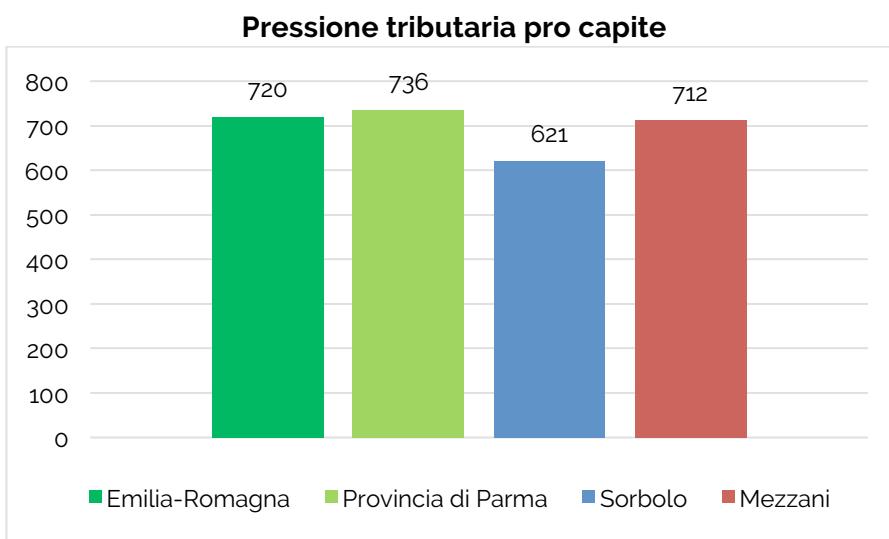
| | Entrate tributarie | Trasferimenti correnti | Entrate extratributarie | Totale |
|---------|--------------------|------------------------|-------------------------|-----------|
| Sorbolo | 5.899.810 | 262.153 | 2.320.423 | 8.482.386 |
| Mezzani | 2.320.074 | 98.040 | 1.478.535 | 3.896.650 |

Le **entrate correnti pro capite** per i due Comuni sono date dal totale delle entrate correnti diviso il numero di abitanti. Tale indicatore definisce gli accertamenti correnti pro capite ovvero le risorse finanziarie per abitanti destinate al funzionamento della struttura amministrativa comunale ed alla fornitura di servizi ai cittadini e alle imprese. Per Sorbolo tale indicatore è di 892 euro pro capite, per Mezzani di 1.1196. Tali risultati vedono quindi il Comune di Sorbolo sensibilmente al di sotto della media della provincia di Parma (1.113 euro a residente), ma anche del dato medio regionale (pari a 1.027 euro). Mezzani, a causa della notevole rilevanza delle entrate extratributarie descritte in precedenza, presenta invece un indicatore più alto, comunque in linea con la media provinciale.

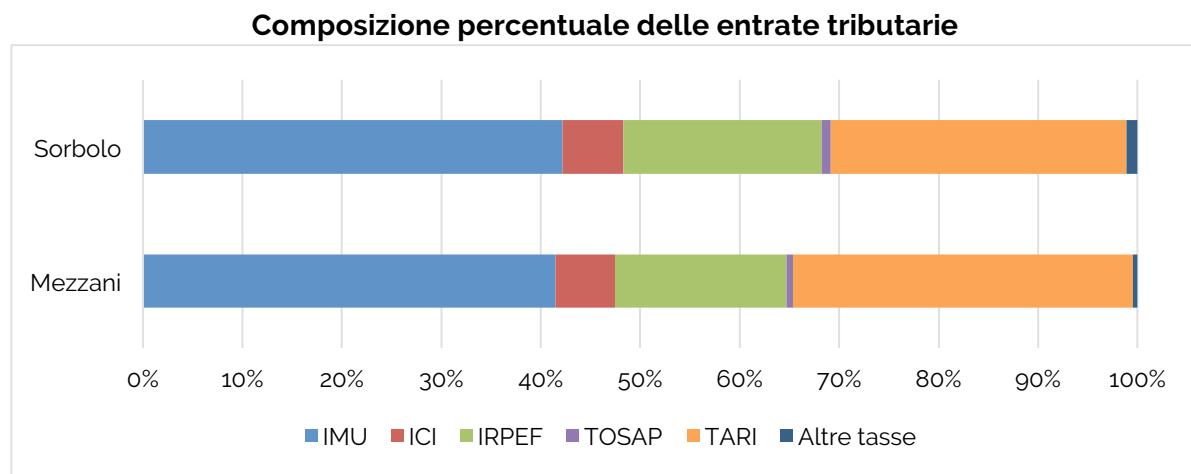
A ciò si aggiunga il dato dell'**autonomia finanziaria** dei due enti, dato dalla somma fra le entrate tributarie ed extratributarie diviso per il totale delle entrate correnti: per Sorbolo è pari al 96,9%, mentre per Mezzani sale al 97,5%. I due enti risultano quindi dipendere molto meno dai trasferimenti dello Stato e della Regione rispetto agli altri Comuni della provincia di Parma, ma anche rispetto al totale regionale, dal momento in cui l'autonomia finanziaria per gli altri enti è minore.



Un altro indicatore che descrive la situazione in merito alle entrate comunali è la **pressione tributaria**, calcolata come rapporto fra le entrate tributarie ed il numero degli abitanti. Questo indicatore rileva il carico tributario per residente. I dati 2016 indicano come Sorbolo presenti, con 621 euro pro capite, un dato sensibilmente inferiore alla media provinciale e regionale, mentre Mezzani, con 712 euro, sia in linea con provincia di Parma ed Emilia-Romagna, anche se con un carico tributario leggermente inferiore.



Proseguendo l'analisi sulle entrate dei due Comuni, ci si sofferma ora sulle entrate tributarie, cioè sulle imposte e tasse riscosse dai due enti. Sono stati indicati i dati complessivi per le prime cinque fonti di entrata tributaria per il 2016: IMU, ICI, addizionale comunale IRPEF, TOSAP e TARI, a cui si aggiungono altre tasse di entità minore (fra cui la tassa per la pubblicità, affissioni, TARSU) e le somme versate al Comune per recuperi straordinari. Il grafico sottostante mostra le percentuali sul totale delle entrate tributarie: in entrambi i Comuni l'IMU e la TARI rappresentano la parte maggioritaria delle imposte raccolte, con una maggiore incidenza della seconda per Mezzani. Addizionale IRPEF, ICI e TOSAP incidono in egual modo sui bilanci, con una leggera prevalenza dell'imposta sui redditi per Sorbolo (coerente con il reddito medio più alto cui corrispondono maggiori imposte versate al Comune).



L'analisi delle entrate tributarie chiama in causa le diverse aliquote presenti nei due Comuni: le pagine seguenti studieranno nel dettaglio le principali tasse ed imposte (addizionale comunale Irpef, IMU, TASI, TARI).

Addizionale comunale all'IRPEF

L'addizionale comunale all'IRPEF è un'imposta che si applica al reddito complessivo, come determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nazionale. Ogni singolo Comune ha la facoltà di istituirla e di stabilirne l'aliquota, la sua progressività ed eventuali soglie di esenzione, nei limiti fissati dalla legge statale.

Si riporta di seguito la situazione delle aliquote dei due Comuni nel 2016:

| | | |
|----------------|-----|---------------------------------------|
| Sorbolo | 0,7 | esenzione per redditi sino a 8799,99€ |
| Mezzani | 0,7 | esenzione per redditi sino a 8499,99€ |

I relativi accertamenti in bilancio nei due Comuni sono i seguenti:

| | |
|----------------|---------------|
| Sorbolo | 1.037.248,64€ |
| Mezzani | 305.786,54€ |
| Totale | 1.343.035,18€ |

Questi invece i dati parametrati rispetto alla popolazione:

| | |
|----------------|-------|
| Sorbolo | 109,2 |
| Mezzani | 93,9 |
| Fusione | 105,3 |

Come si evince dalla prima tabella, i Comuni di Sorbolo e Mezzani hanno istituito un'aliquota unica pari allo 0,7%, per tutti gli scaglioni di reddito. Entrambi i Comuni presentano una soglia di esenzione simile, pari a 8.800 euro per Sorbolo e a 8.500 euro per Mezzani. Ora, volendo ipotizzare l'impatto dell'estensione della tassazione più favorevole (quella di Sorbolo) a tutto il territorio del possibile Comune unico, si riscontra in primo luogo la presenza di un'unica aliquota, che riduce notevolmente le variazioni di entrata a seguito di fusione. L'unica differenza è rappresentata proprio dalla soglia di esenzione, con uno scarto sui redditi annui di soli 300 euro.

Considerando che secondo le dichiarazioni fiscali 2016, a Mezzani vi sono 491 contribuenti con reddito fra 0 e 10.000 euro ed ipotizzando che di questi 491 in 100 si collochino fra 8.500 e 8.800 euro annui (il 24%), le mancate entrate dovute all'estensione della soglia di esenzione di Sorbolo sarebbero di circa 600 euro. In conclusione, la totale unificazione della struttura delle aliquote non pone alcun problema in termini di bilancio.

Imposta Municipale Unica

La legge di Stabilità 2014 ha previsto che le abitazioni principali (di categoria catastale da A/2 a A/7, cioè "non di lusso") e i terreni agricoli condotti direttamente siano esentati dal pagamento dell'IMU, a cui si aggiunge una detrazione di 200 euro per le abitazioni principali che restano assoggettate all'imposta. A fronte di questo scenario condiviso, i due Comuni hanno deliberato per il 2017 la stessa aliquota base e la stessa aliquota per le abitazioni principali, decidendo di non variare l'importo di legge per i fabbricati rurali ad uso strumentale.

Nelle tabelle che seguono è rappresentata la situazione relativa al 2016, che nel 2017 risulta immutata per quanto riguarda l'aliquota definita dai Comuni.

| Categorie | Sorbolo | Mezzani |
|--|----------|---------|
| Abitazione principale (di categoria catastale da A/2 a A/7) | ESENTI | |
| Terreni agricoli condotti direttamente | ESENTI | |
| Detrazione abitazione principale | 200 euro | |
| Aliquota base | 0,95 | 0,95 |
| Abitazione principale (categorie catastali A/1, A/8 e A/9) | 0,4 | 0,4 |
| Fabbricati rurali ad uso strumentale | ESENTI | |
| Abitazione e relative pertinenze concesse in comodato a parenti entro il 3° grado | 0,95 | 0,6 |

Gli accertamenti in entrata indicati in bilancio sono i seguenti:

| | |
|----------------|----------------|
| Sorbolo | 2.123.321,99 € |
| Mezzani | 724.814,34 € |
| Totale | 2.848.136,33 € |

E questo è il dato parametrato rispetto alla popolazione residente:

| | |
|----------------|--------|
| Sorbolo | 223,53 |
| Mezzani | 222,61 |
| Fusione | 223,30 |

L'unico dato di differenza è rappresentato dalla decisione del Comune di Mezzani di prevedere una aliquota agevolata pari allo 0,6% per le unità immobiliari e relative pertinenze concesse in comodato a parenti fino al 3° grado. L'IMU pro capite versata per abitante per Sorbolo è pari a 223,53 euro, per Mezzani a 222,61 euro: dal momento in cui i due valori sono sostanzialmente identici si ritiene che l'aliquota agevolata di Mezzani si possa estendere al possibile Comune unico senza particolari oneri di bilancio (scarsa numerosità dei casi rientranti in questa tipologia).

TASI

La TASI (tributi sui servizi indivisibili) è stata introdotta a partire dal 2014. Il presupposto della TASI è il possesso o la detenzione di fabbricati e di aree fabbricabili, con esclusione

dell'abitazione principale diversa da quella classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (cosiddette "case di lusso") e dei terreni agricoli.

Il Comune di Mezzani, come si può rilevare nella tabella che segue, ha scelto di introdurre il tributo, con aliquota differenziata, anche per i fabbricati rurali.

| | | |
|----------------|---------------|--|
| Sorbolo | 2,0 per mille | per la sola abitazione principale nelle categorie catastali A1, A8, A9 |
| Mezzani | 2,0 per mille | per la sola abitazione principale nelle categorie catastali A1, A8, A9 |
| | 1,0 per mille | fabbricati rurali |

Se si guarda il dato relativo al gettito indicato nel bilancio dei Comuni, si può riscontrare come comunque sia più basso quello del Comune di Mezzani.

| | |
|----------------|-------------|
| Sorbolo | 21.005,59 € |
| Mezzani | 17.101,17 € |
| Totale | 38.106,76 € |

Se si guarda al gettito nel triennio, si riscontra un dato molto differente nel 2014 e nel 2015: questo è dovuto al fatto che **l'abitazione principale** è stata soggetta alla TASI negli anni 2014 e 2015, mentre la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ne ha previsto l'esclusione, con la conseguenza che tale tipologia di immobile è ora sottratta sia dall'IMU sia dalla TASI.

| | | | |
|----------------|--------------|--------------|-------------|
| Sorbolo | 566.920,16 € | 788.299,81 € | 21.005,59 € |
| Mezzani | 182.453,17 € | 212.391,64 € | 17.101,17 € |

Questo

l'andamento pro capite (per quanto riguarda l'anno considerato ai fini di questa analisi, il 2016):

| | |
|----------------|-----|
| Sorbolo | 2,2 |
| Mezzani | 5,3 |
| Fusione | 3,0 |

In definitiva, vista la ridotta rilevanza in termini di entrate assunta dalla TASI a seguito della legge di stabilità 2016 (per i due Comuni il gettito cala da oltre 1 milione di euro a poco più di 38.000 euro) si può concludere che l'estensione delle aliquote più vantaggiose (Sorbolo) al territorio che ad oggi vede aliquote più alte (Mezzani) comporti un mancato gettito inferiore ai 10.000 euro.

TARI

La TARI (tassa sui rifiuti) è il tributo legato al costo del servizio di raccolta rifiuti, che dovrebbe essere relativamente omogeneo sul territorio. Anche questo servizio è gestito dai due Comuni in forma associata attraverso l'Unione. I proventi della TARI sono utilizzati interamente dai Comuni per coprire i costi complessivi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti nel territorio di competenza. Il gettito quindi, pur figurando nelle entrate tributarie, non incide concretamente sulle maggiori o minori disponibilità finanziarie dei due enti, mentre le tariffe sono determinate sulla base del costo del servizio così come definito dalla gara di gestione, aggiudicata nel 2004 da Amps (Azienda municipalizzata pubblici servizi), ora Iren Ambiente. Nei prossimi mesi si concluderà la nuova gara di gestione per i prossimi 15 anni per i 45 enti rientranti nello stesso "bacino ottimale" che corrisponde al territorio provinciale: la contrattazione è gestita dall'agenzia regionale ATERSIR in concerto con i Comuni del bacino.

In caso di eventuale fusione dei due Comuni, il piano economico consisterebbe nella somma dei due attuali, in quanto la fusione non modificherebbe in alcun modo il servizio erogato. Va inoltre ricordato che l'allora Unione di Sorbolo e Mezzani aveva già disciplinato per entrambi i Comuni un regolamento unico con identica disciplina riguardante la determinazione delle classi di attività e dei connessi coefficienti della determinazione della parte fissa, della parte variabile della tariffa e per la determinazione coefficiente Kb per utenze domestiche, della partizione fra utenze domestiche e non domestiche nella copertura dei costi. In conclusione, una ipotesi di fusione non genera impatti di bilancio per questa tassa comunale.

Questo il dato rilevato nei bilanci dei Comuni:

| | |
|----------------|----------------|
| Sorbolo | 1.541.918,30 € |
| Mezzani | 588.721,93 € |
| Totale | 2.130.640,23 € |

Parametrato rispetto alla popolazione residente:

| | |
|----------------|-------|
| Sorbolo | 162,3 |
| Mezzani | 180,8 |
| Fusione | 167,0 |

Si può riscontrare come il Comune di Mezzani, pur con un minore accertamento in entrata per il tributo, ha oggi un costo maggiore per abitante per l'espletamento del servizio, dovuto probabilmente alla maggior estensione delle attività produttive del settore agricolo.

Fondo di solidarietà comunale

I trasferimenti dello Stato sono stati fiscalizzati dal 2011 nel "fondo sperimentale di riequilibrio", e dal 2013 nel "fondo di solidarietà comunale".

Gli accertamenti in entrata dei due Comuni sono i seguenti:

| | 2015 | 2016 |
|----------------|--------------|----------------|
| Sorbolo | 241.079,62 € | 707.255,00 € |
| Mezzani | 446.359,46 € | 545.573,00 € |
| Totale | 687.439,08 € | 1.252.828,00 € |

Parametrati rispetto alla popolazione residente:

| | 2015 | 2016 |
|----------------|--------|--------|
| Sorbolo | 25,38 | 74,45 |
| Mezzani | 137,08 | 167,56 |
| Fusione | 53,9 | 98,2 |

Entrate extratributarie

Di seguito si riportano alcuni dati relativi al titolo 3 delle entrate di bilancio, ovvero a tutti i proventi per servizi gestiti dai Comuni, per i beni, per gli interessi attivi e i proventi diversi. Sembra opportuno ricordare che i Comuni hanno trasferito quasi tutte le proprie funzioni all'Unione.

| | Sorbolo | Mezzani | Totali |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Vendita di beni e servizi | 749.598,55 | 4.112,45 | 753.711,00 |
| Attività di controllo e repressione delle irregolarità | 19.840,23 | 466,81 | 20.307,04 |
| Interessi attivi | 813,63 | 111,07 | 924,70 |
| Altre entrate da redditi di capitale | 939,68 | 350,41 | 1290,09 |
| Rimborsi e altre entrate correnti | 1.549.230,5 | 1.473.494,67 | 3.023.664,85 |
| TOTALI | 2.320.422,59 | 1.478.535,41 | 3.798.958,00 |

Parametrati rispetto alla popolazione residente:

| | Sorbolo | Mezzani | Fusione |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Vendita di beni e servizi | 78,9 | 1,3 | 59,1 |
| Attività di controllo e repressione delle irregolarità | 2,1 | 0,1 | 1,6 |
| Interessi attivi | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Altre entrate da redditi di capitale | 0,09 | 0,1 | 0,0 |
| Rimborsi e altre entrate correnti | 163,07 | 452,5 | 237,1 |
| TOTALI | 244,3 | 454,1 | 297,8 |

Analisi del debito comunale

Di seguito la situazione del debito residuo nei due Comuni al 31/12/2016, relativo all'ultimo rendiconto approvato:

| | Debito residuo | Debito medio per abitante |
|----------------|----------------|---------------------------|
| Sorbolo | 593.470,75 € | 62,47 € |
| Mezzani | 404.118,53 € | 124,11 € |
| Totale | 997.589,28 € | 78,21 € |

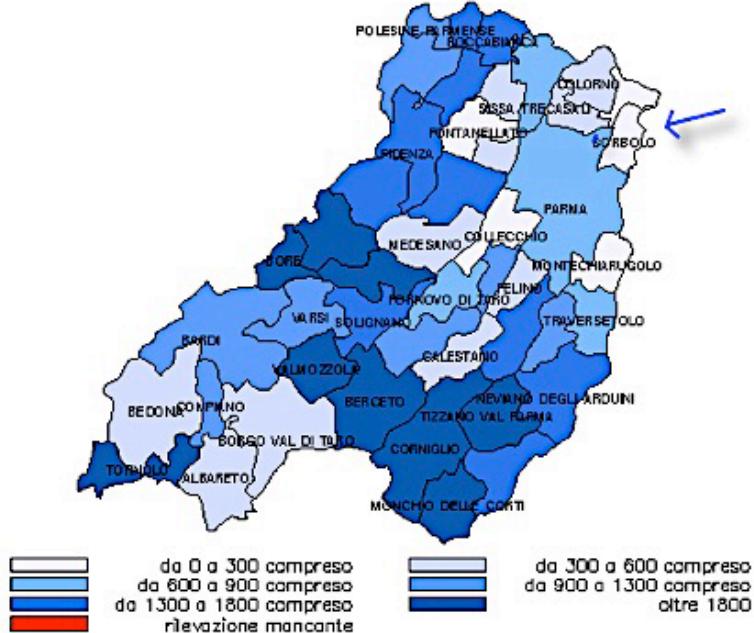
Gestione mutui e indebitamento

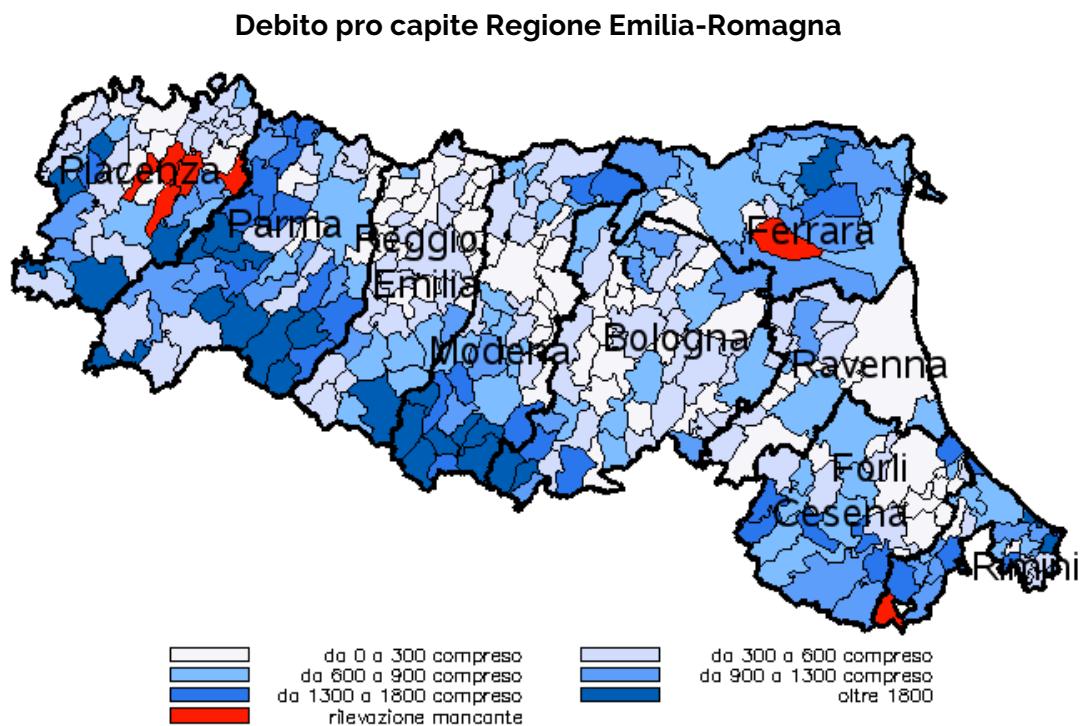
| | Sorbolo | Mezzani |
|-------------------------------|---------|---------|
| Posizioni mutui | 0 | 15 |
| BOC (prestiti obbligazionari) | 1 | 0 |

Come si può rilevare, il debito residuo nei due Comuni non presenta una differenza significativa, che però si può invece rilevare guardando al debito medio per abitante, più alto nel Comune di Mezzani che ha invece un debito residuo più basso.

Si tratta in ogni caso di un debito medio pro capite molto basso, soprattutto se confrontato con la media provinciale e regionale, come si può vedere nella mappa che segue (dato riferito al 2015 tratto dal portale Finanza del Territorio della Regione Emilia-Romagna):

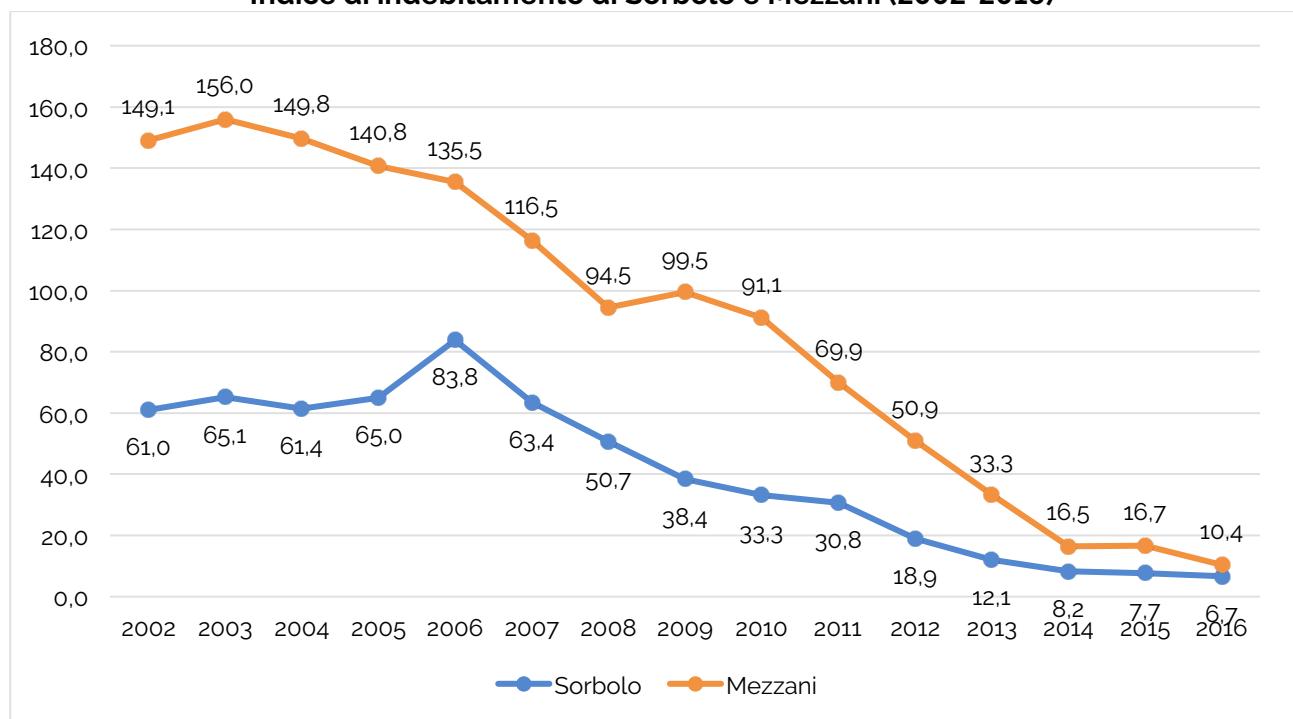
Debito pro capite provincia di Parma





Inoltre, andando ad esaminare l'andamento dell'indice di indebitamento (rapporto fra la consistenza del debito e le entrate correnti del Comune, art. 204 del T.U.E.L.) si può osservare molto chiaramente come il Comune di Mezzani a partire dal 2003 abbia portato avanti una riduzione molto considerevole dell'importo dei propri mutui, con un calo dal 156% del 2003 al 10,4% del 2016. Anche Sorbolo, che come si è visto ha un debito residuo ancora più esiguo se parametrato alla popolazione residente, ha visto il proprio debito calare dall'83,8% delle entrate correnti nel 2006 al 6,7% del 2016.

Indice di indebitamento di Sorbolo e Mezzani (2002-2016)



Si può concludere che la possibile fusione non veda disequilibri rilevanti fra i due Comuni tali da raccomandare un allineamento preventivo: nessuno dei due Comuni si trova naturalmente in situazioni finanziarie di pre disastro o di disastro, ma anzi è chiara la traiettoria di allineamento nella posizione debitoria da parte delle due amministrazioni. In sintesi, la buona situazione a livello di indebitamento unita ai finanziamenti regionali e statali potranno verosimilmente portare ad un'estinzione totale del debito comunale residuo nel prossimo quinquennio.

Debito in capo all'Unione Bassa Est Parmense

Coerentemente con il conferimento di tutte le funzioni e di tutti i servizi all'Unione Bassa Est Parmense da parte dei Comuni di Sorbolo e Mezzani, l'accensione di nuovi mutui e prestiti atti a finanziare l'erogazione di servizi e gli investimenti in conto capitale da parte della struttura sovra comunale sono stati contratti direttamente dall'Unione Bassa Est Parmense, e in quanto tali sono già condivisi fra i due Comuni.

L'indebitamento dell'ente ha avuto la seguente evoluzione:

| Anno | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Residuo debito | 5.958.108,60 | 6.315.937,63 | 6.480.712,36 |
| Nuovi prestiti | 650.000,00 | 500.000,00 | 300.000,00 |
| Prestiti rimborsati | 292.170,97 | 335.225,27 | 368.912,72 |
| Totale fine anno | 6.315.937,63 | 6.480.712,36 | 6.411.799,64 |

Si sottolinea che, pur con un aumento dell'indebitamento pro capite dai 270,23 euro del rendiconto 2014 ai 297,17 euro del rendiconto 2016, grazie a un aumento delle entrate da parte dell'Unione l'ente ha sempre rispettato largamente il limite di indebitamento disposto dall'art. 204 del T.U.E.L.⁷, ottenendo le seguenti percentuali d'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti:

| 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|-------------|-------------|
| 4,37% | 3,23% | 3,18% |

Spese correnti

Nella tabella che segue, sono riportate le spese correnti dei Comuni, evidenziando quelle con maggior carattere di rigidità, come le spese di personale e quelle per interessi passivi. Alcune spese dipendono ovviamente anche dalle prestazioni di servizi e dai trasferimenti all'Unione.

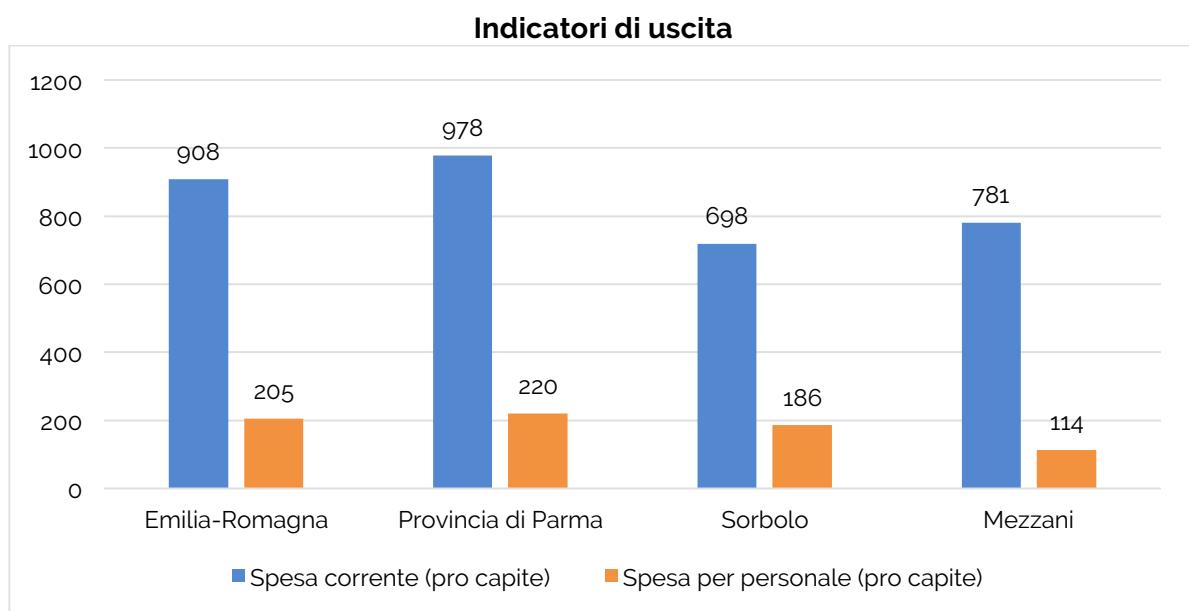
| | Sorbolo | Mezzani | Totale |
|----------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Spesa corrente complessiva | 6.629.583,42 | 2.543.877,29 | 9.173.460,71 |
| Spesa personale | 1.768.301,81 | 371.249,31 | 2.139.551,12 |
| Interessi passivi | 12.821,94 | 23.615,01 | 36.436,95 |
| Totale | 8.410.707,17 | 2.938.741,61 | 11.349.448,78 |

⁷ "[...] L'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui"

Questo il dato pro capite:

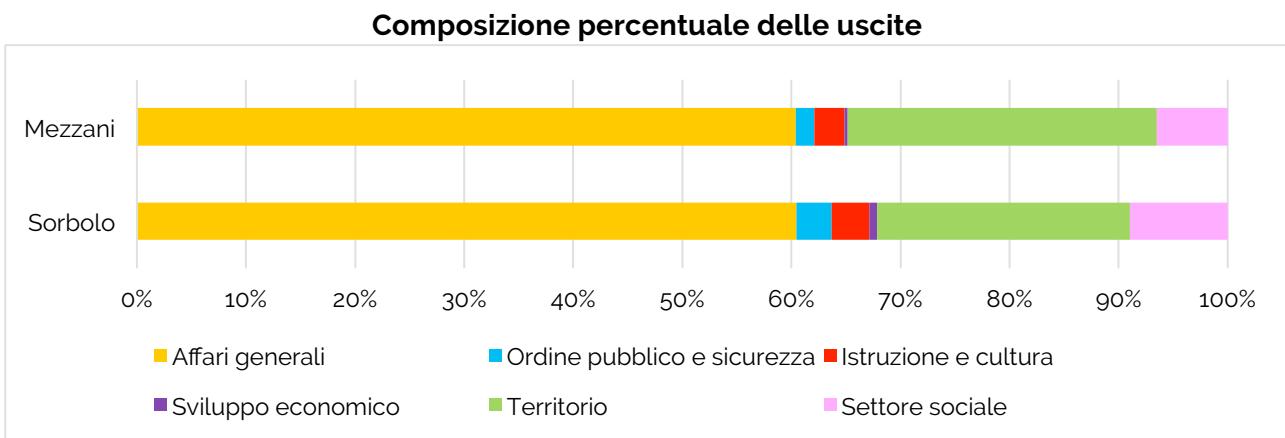
| | Sorbolo | Mezzani | Totale |
|----------------------------|----------------|----------------|---------------|
| Spesa corrente complessiva | 697,92 | 781,29 | 719,21 |
| Spesa personale | 186,16 | 114,02 | 167,74 |
| Interessi passivi | 1,35 | 7,25 | 2,86 |
| Totale | 885,43 | 902,56 | 889,80 |

Il grafico seguente mostra gli indicatori pro capite di spesa di Sorbolo e Mezzani rispetto al dato provinciale e a quello regionale. Si evince come i due Comuni siano notevolmente al di sotto della spesa corrente media degli altri enti locali parmensi ed emiliano-romagnoli. Per la spesa per personale vige la stessa situazione: Sorbolo e Mezzani spendono meno della media provinciale e regionale, con un dato più alto a Sorbolo (coerente la maggiore dotazione organica trasferita in Unione, mentre Mezzani presentava un numero di dipendenti assai ridotto).



Spese per i servizi

Il seguente grafico mostra la composizione percentuale delle spese dei due Comuni: non emergono differenze rilevanti, e per entrambi i Comuni il macro aggregato più "pesante" sono gli Affari generali, che rappresentano circa il 61% del bilancio. Alcune differenze di entità minore si riscontrano nel Territorio (dove è Mezzani ad avere una spesa più pesante, coerentemente ad una superficie più vasta e a vocazione agricola) e nel Sociale (dov'è invece Sorbolo a presentare un impatto di bilancio più consistente).



Nella tabella che segue si riportano invece in dettaglio le **spese per i servizi rilevate dalle articolazioni organizzative**.

| Funzione generale | Sorbolo | Mezzani | Totale |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Funzione generale | 4.273.514,06 € | 1.461.221,21 € | 5.734.735,27 € |
| Organi istituzionali | 171.674,85 € | 58.085,53 € | 229.760,38 € |
| Personale, segreteria | 608.542,83 € | 194.501,96 € | 803.044,79 € |
| Servizio finanziario | 449.584,89 € | 37.971,27 € | 487.556,16 € |
| Servizio tributi | 74.255,04 € | 4.579,24 € | 78.834,28 € |
| Gestione patrimonio | 147.719,02 € | 69.420,82 € | 217.139,84 € |
| Ufficio tecnico | 234.352,45 € | 262.810,32 € | 497.162,77 € |
| Anagrafe, stato civile, leva | 121.688,37 € | 32.236,76 € | 153.925,13 € |
| Altre spese generali | 2.466.732,61 € | 801.617,31 € | 3.268.349,92 € |
| Giustizia | 0,00 € | | 0,00 € |
| Polizia locale | 342.729,17 € | 98.070,16 € | 440.799,33 € |
| Istruzione pubblica | 230.416,92 € | 46.003,75 € | 276.420,67 € |
| Cultura e tempo libero | 166.601,54 € | 4.407,61 € | 171.009,15 € |
| Sport | 13.645,08 € | 6.019,74 € | 19.664,82 € |
| Turismo | 0,00 € | | 0,00 € |
| Viabilità e trasporti | 134.857,08 € | 28.255,39 € | 163.112,47 € |
| Gestione territorio | 190.749,15 € | 150.988,11 € | 341.737,26 € |
| Sociale | 736.799,65 € | 177.412,83 € | 914.212,48 € |
| Asilo nido | 109.340,22 € | 0,00 € | 109.340,22 € |
| Servizi sociali | 573.995,78 € | 133.730,63 € | 707.726,41 € |
| Servizi cimiteriali | 0,00 € | 19.771,84 € | 19.771,84 € |
| Servizi relativi al commercio | 216,00 € | 0,00 € | 216,00 € |
| Servizi produttivi | 15.413,32 € | 5.324,01 € | 20.737,33 € |

I dati parametrati rispetto alla popolazione residente:

| Funzione generale | Sorbolo | Mezzani | Totale |
|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Funzione generale | 449,89 € | 448,78 € | 449,61 € |
| Organi istituzionali | 18,07 € | 17,84 € | 18,01 € |
| Indennità di carica | - | - | - |

| | | | |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Personale, segreteria | 64,06 € | 59,74 € | 62,96 € |
| Servizio finanziario | 47,33 € | 11,66 € | 38,22 € |
| Servizio tributi | 7,82 € | 1,41 € | 6,18 € |
| Gestione patrimonio | 15,55 € | 21,32 € | 17,02 € |
| Ufficio tecnico | 24,67 € | 80,72 € | 38,98 € |
| Anagrafe, stato civile, leva | 12,81 € | 9,90 € | 12,07 € |
| Altre spese generali | 259,68 € | 246,20 € | 256,24 € |
| Giustizia | 0,00 € | 0,00 € | 0,00 € |
| Polizia locale | 36,08 € | 30,12 € | 34,56 € |
| Istruzione pubblica | 24,26 € | 14,13 € | 21,67 € |
| Cultura e tempo libero | 17,54 € | 1,35 € | 13,41 € |
| Sport | 1,44 € | 1,85 € | 1,54 € |
| Turismo | 0,00 € | 0,00 € | 0,00 € |
| Viabilità e trasporti | 14,20 € | 8,68 € | 12,79 € |
| Gestione territorio | 20,08 € | 46,37 € | 26,79 € |
| Sociale | 77,57 € | 54,49 € | 71,67 € |
| Asilo nido | 11,51 € | 0,00 € | 8,57 € |
| Servizi sociali | 60,43 € | 41,07 € | 55,49 € |
| Servizi cimiteriali | 0,00 € | 6,07 € | 1,55 € |
| Servizi relativi al commercio | 0,02 € | 0,00 € | 0,02 € |
| Servizi produttivi | 1,62 € | 1,64 € | 1,63 € |

Ricordiamo inoltre che in Unione sono gestite per i due Comuni tutte le funzioni fondamentali, e **che l'Unione svolge inoltre in forma associata per i quattro Comuni che ne fanno parte (quindi anche per Colorno e Torrile) la gestione del personale, il SIA, il SUAP, la polizia municipale, la protezione civile e la centrale di committenza**. L'elevato importo delle "altre spese generali", pari a oltre 3,2 milioni di euro per i due Comuni nel 2016, non deve trarre in inganno: a questa voce sono imputati i trasferimenti di risorse economiche a favore dell'Unione Bassa Est Parmense per l'erogazione in forma associata dei servizi ad essa trasferiti, sia di competenza solo fra Sorbolo e Mezzani (ad esempio i tributi e l'anagrafe), sia di competenza "a quattro" (ad esempio il personale e la polizia locale). Si ricorda che i due Comuni hanno conferito tutte le funzioni afferenti agli Affari generali, e ciò spiega la grande rilevanza in termini di spesa di questa missione.

La gestione associata per tutti i servizi rende assai difficile il manifestarsi di economie di scala dovute alla razionalizzazione della pianta organica, come meglio dettagliato nel successivo report sulla gestione del personale. Un risparmio, per quanto di entità contenuta, andrà a manifestarsi con la riduzione del numero degli amministratori comunali. Il numero degli amministratori sarà infatti ricalcolato in relazione alla classe di ampiezza demografica del nuovo Comune (fra i 10.000 e i 20.000 abitanti). Per Sorbolo e Mezzani si passerà dunque dai 2 sindaci, 7 assessori e 24 consiglieri attuali a 1 sindaco, 4 assessori e 16 consiglieri. Da questa riduzione è stimabile che **si risparmino circa 30.000 euro all'anno** per le indennità di carica⁸ una cifra sicuramente ridotta, ma non insignificante.

⁸ Stima effettuata confrontando la somma dell'indennità di carica media della consiliatura 2009-2014 per i due Comuni (88.761 euro per Sorbolo e 36.444 euro per Mezzani, 125.761 euro in totale) con la media delle spese per indennità di carica di 10 Comuni di circa 14.000 abitanti (Calderara di Reno, Ozzano nell'Emilia, Crevalcore, Novellara, Forlimpopoli, Collecchio, Bondeno, Castelnuovo Rangone, Rubiera, Guastalla), pari a 88.295 euro e definita escludendo il caso più alto e il caso più basso. La differenza fra le spese attuali e quelle del campione di Comuni di taglia superiore è di 36.910, riportati a 30.000 euro di economie in via prudenziale.

Spesa per investimenti

La spesa per investimenti non è, di sua natura, lineare. Nella tabella che segue si riporta il dato relativo all'anno considerato (sempre il 2016):

| | |
|----------------|----------------|
| Sorbolo | 1.216.976,39 € |
| Mezzani | 950.069,88 € |
| Totale | 2.167.046,27 € |

Rappresentate anche pro capite:

| | |
|----------------|----------|
| Sorbolo | 128,12 € |
| Mezzani | 291,79 € |
| Fusione | 54,63 € |

Si può riscontrare una maggiore propensione agli investimenti da parte del Comune di Mezzani.

Indicatori complessivi di bilancio

Di seguito si rappresentano alcuni indicatori di bilancio, aggiuntivi rispetto a quelli riepilogati nella tabella generale in cui sono rappresentati i consuntivi del biennio 2015-2016.

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

| | |
|----------------|------------|
| Sorbolo | 3.411,64 € |
| Mezzani | 4.215,67 € |

Gli altri due indicatori sono quelli di smaltimento dei residui attivi e passivi di parte corrente (pagamento e incasso dei residui attivi e passivi iniziali).

Tasso di smaltimento dei residui passivi:

| | |
|----------------|--------|
| Sorbolo | 71,84% |
| Mezzani | 58,30% |

Tasso di realizzazione dei residui attivi:

| | |
|----------------|--------|
| Sorbolo | 97,73% |
| Mezzani | 97,49% |

Infine, un ultimo dato interessante, quello relativo alla cassa al 31 dicembre 2016:

| | |
|----------------|----------------|
| Sorbolo | 1.917.015,38 € |
| Mezzani | 1.451.577,01 € |

6.2 Il servizio economico finanziario

In questa seconda parte del report, si descrive l'attuale organizzazione del servizio economico finanziario attraverso alcuni dati rilevati mediante un apposito questionario.

Organizzazione del servizio

Come già ricordato, il servizio economico finanziario è oggi gestito per i due Comuni dall'Unione alla quale gli Enti hanno conferito le funzioni in materia di organizzazione amministrativa, finanziaria e contabile e di controllo.

Il servizio è affidato a un responsabile titolare di posizione organizzativa, in convenzione tra i due Comuni e l'Unione. Il settore svolge per i due Comuni funzioni in materia di bilancio e contabilità, economato-provveditorato e tributi, gestiti in forma associata in Unione.

Attualmente, nell'ambito dei due Comuni, **i dipendenti dedicati al servizio sono complessivamente 6**: il responsabile del servizio, due addetti dedicati al servizio tributi, di cui un responsabile, due addetti dedicati all'ufficio ragioneria, di cui un responsabile, e un addetto al provveditorato-economato.

Nella tabella, si rappresenta schematicamente l'attuale configurazione del servizio e i dipendenti dedicati nei due Comuni.

| | Sorbolo | Mezzani |
|--|----------------------|----------------|
| Responsabile servizio economico finanziario | Titolare P.O. | |
| Ufficio ragioneria | 1 resp. | |
| | 1 addetto | - |
| Ufficio tributi | 1 resp. + 1 addetto | |
| Ufficio economato provveditorato | 1 resp. | |

I costi relativi alla gestione del servizio

Nella tabella che segue, sono indicati i **costi relativi alla gestione del servizio**, rilevati tramite questionario:

| | Sorbolo | Mezzani | Totale |
|--|----------------|----------------|---------------|
| Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato | 75.499,28 € | 23.263,33 € | 98.762,61 € |
| Retribuzioni lorde al personale dipendente dirigente | | | |
| Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato e altre forme di lavoro | | | |
| Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione | | 2.681,24 € | 2.681,24 € |
| Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori | 26.221,53 € | 6.938,56 € | 33.160,09 € |
| IRAP | 908,27 € | 448,21 € | 1.356,48 € |
| Altre spese (Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo) | | 615,00 € | 615,00 € |
| Spese sostenute per formazione del | | | |

| | | | |
|---|---------------------|--------------------|---------------------|
| personale | | | |
| Spese postali | | | |
| Spese per manutenzione di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche | | | |
| Spese per locazione degli immobili | | | |
| Spese per servizi informatici - software | 103,70 € | | 103,70 € |
| Spese per servizi informatici - hardware | | | |
| Spese per incarichi professionali e consulenza | | | |
| Spese per materiale di consumo (modulistica, carta, toner, ecc.) | | | |
| Spese per noleggio di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche | | | |
| Spese per la partecipazione in forme di gestione associata | | | |
| Totale | 102.732,78 € | 33.946,34 € | 136.679,12 € |

Organismi partecipati

I due Enti hanno partecipazioni in altri organismi, ovvero:

| | Sorbolo | Mezzani |
|---------------|----------------|----------------|
| Emiliambiente | 4,95% | 1,62% |
| Lepida | 0,0016% | 0,0016% |
| Acer | 1,8% | 0,6% |
| Iren | 0,0013% | 0,0005% |
| ASP Parma | 1,06% | 1,5% |

Tutte le partecipazioni risultano concordi fra i due Comuni, con Sorbolo che presenta inoltre ridotte quote azionarie anche nell'Azienda Casa Emilia-Romagna (Acer) di Parma e nell'Azienda Servizi alla Persona di Parma, a seguito dei vari processi trasformativi ed aggregativi di tali istituzioni. Non si riscontra la presenza di partecipazioni in consorzi o altre aziende ex municipalizzate di cui sia necessario esaminare i bilanci.

Contabilità e bilancio

Attraverso il questionario sono state rilevate alcune informazioni relative alle attività di contabilità e bilancio del servizio.

Volumi di bilancio

Nelle tabelle che seguono sono rappresentati i dati relativi ai volumi di bilancio dei due Comuni nel triennio 2014-2016:

2014

| | Sorbolo | Mezzani |
|-------------------------------|----------------|----------------|
| Spesa corrente | 7.238.226,47 € | 2.450.548,11 € |
| Spesa investimenti | 757.139,09 € | 1.797.768,27 € |
| n. capitoli (entrata e spesa) | € 188 s 947 | € 340 s 1026 |
| n. centri di responsabilità | 5 | 5 |

| | | |
|--|-------|-------|
| n. mandati | 2.066 | 1.121 |
| n. reversali | 832 | 544 |
| n. fatture registrate (acquisto) | 518 | 302 |
| n. fatture vendita emesse | 130 | 74 |
| n. proposte atti predisposte dal servizio finanziario | 50 | 34 |
| n. determinazioni predisposte dal servizio finanziario | 50 | 39 |

2015

| | Sorbolo | Mezzani |
|--|----------------|----------------|
| Spesa corrente | 6.878.626,76 € | 2.290.160,62 € |
| Spesa investimenti | 3.713.482,40 € | 958.072,54 € |
| n. capitoli (entrata e spesa) | e191 s 969 | e 353 s 1048 |
| n. centri di responsabilità | 5 | 5 |
| n. mandati | 2.029 | 951 |
| n. reversali | 1.366 | 770 |
| n. fatture registrate (acquisto) | 390 | 222 |
| n. fatture vendita emesse | 61 | 35 |
| n. proposte atti predisposte dal servizio finanziario | 58 | 56 |
| n. determinazioni predisposte dal servizio finanziario | 54 | 43 |

2016

| | Sorbolo | Mezzani |
|--|----------------|----------------|
| Spesa corrente | 6.853.911,57 € | 2.337.819,43 € |
| Spesa investimenti | 1.216.976,39 € | 950.069,88 € |
| n. capitoli (entrata e spesa) | e 198 s 987 | e 184 s 896 |
| n. centri di responsabilità | 5 | 5 |
| n. mandati | 2.423 | 1.203 |
| n. reversali | 1.858 | 1.054 |
| n. fatture registrate (acquisto) | 316 | 198 |
| n. fatture vendita emesse | 67 | 45 |
| n. proposte atti predisposte dal servizio finanziario | 68 | 52 |
| n. determinazioni predisposte dal servizio finanziario | 59 | 58 |

Informazioni sulla gestione fiscale IVA e IRAP

Entrambi gli enti svolgono internamente le attività relative alla gestione fiscale IVA e IRAP.

| | Sorbolo | Mezzani |
|---|----------------|----------------|
| Importo IVA a credito da dichiarazione 2016 | 64.402,00€ | 76.934,00€ |

Controlli interni e trasparenza

Attraverso il questionario, vengono rilevate alcune informazioni sulle attività di controllo interno dell'ente e sugli adempimenti in materia di trasparenza.

Per quanto riguarda le **attività di controllo**, non è stato istituito un apposito servizio di controllo di gestione o controllo interno, ma le attività vengono svolte dal servizio finanziario, che redige il referto del controllo di gestione.

Per quanto riguarda la **trasparenza**, entrambi i Comuni hanno adottato le misure organizzative previste dal DL 78/2009 in materia di pagamenti, e hanno pubblicato sul sito i tempi medi dei giorni di pagamento. Sul sito dei due Enti inoltre, come previsto dagli obblighi di legge, vengono pubblicati: i bilanci, i dati relativi a incarichi e consulenze, e i dati relativi agli Enti controllati.

Entrambi gli enti inviano i dati relativi alle fatture commerciali pagate alla piattaforma per la certificazione dei crediti, con cadenza quindicinale.

È sempre il servizio finanziario, inoltre, a occuparsi del **controllo sulle partecipate**, esercitando forme di verifiche e controllo sui bilanci e sui contratti di servizio degli organismi partecipati.

6. 3 I contributi spettanti alla fusione

Le fusioni vengono incentivate da contributi economici previsti sia dalla normativa nazionale che dalla normativa regionale.

Il contributo regionale

La Regione Emilia-Romagna stabilisce ogni anno con Delibera di Giunta i criteri per l'assegnazione di contributi alle fusioni di Comuni. L'ultima delibera approvata è la **DGR 379 del 2016**, che ha stabilito i criteri per le fusioni intraprese nel corso del 2016.

Al Comune di nuova istituzione spetta **un contributo ordinario annuale della durata di dieci anni**, di importo costante nel tempo e quantificato dalla legge regionale di fusione nel rispetto degli stanziamenti di bilancio regionale, con tetto massimo di 1 milione di euro. La prima annualità del contributo è corrisposta nell'anno in cui il nuovo ente è formalmente istituito. Il contributo annuale si compone di due quote: la prima calcolata in base al numero complessivo degli abitanti, e la seconda calcolata in base all'estensione territoriale.

Per i due Comuni considerati, sulla base dei criteri di calcolo della delibera vigente, il contributo regionale annuale spettante al nuovo Comune unico sarebbe pari a **116.155 euro**, per un **totale complessivo nei dieci anni di 1.161.550 euro**. L'erogazione dei contributi è coperta per i primi due anni dalla legge istitutiva del nuovo Comune, mentre a partire dal terzo anno le somme vengono autorizzate annualmente – in quanto spesa regionale pluriennale, come previsto all'art. 38 del decreto legislativo 118/2011.

Il contributo statale

Come previsto dal D.Lgs. 267/2000, lo Stato assegna al Comune istituito per fusione **un contributo straordinario della durata di dieci anni**, commisurato a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono. Le modalità e i termini per l'attribuzione dei contributi sono stabiliti con decreto del Ministero dell'Interno.

In base a quanto previsto dal DM 27 giugno 2017, alle fusioni di Comuni intraprese nel 2017 spetta un contributo straordinario della durata di 10 anni commisurato al 50% dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli enti, con un tetto massimo di 2 milioni di euro e nel rispetto degli stanziamenti di bilancio (destinazione di una quota del Fondo di solidarietà comunale non inferiore ai 30 milioni di euro annui per i Comuni istituiti tramite fusione). La bozza di Legge di bilancio 2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, l. 205/2017) pare innalzare tale percentuale al 60% dei trasferimenti erariali a partire dall'anno 2018 ed ha portato la quota destinata a livello nazionale a 40 milioni di euro annui (art. 1, c. 868 e 869).

In virtù delle recenti modifiche, per i due Comuni considerati il contributo statale straordinario sarebbe pari a **1.599.510 euro**, per un **totale complessivo nei dieci anni di 15.995.103 euro**.

Il contributo annuo totale, comprensivo del contributo regionale e di quello statale, sarebbe quindi pari a **1.715.666 euro**, per un **importo complessivo nei dieci anni pari a 17.156.658 euro** (pari al 18,71% del volume delle spese correnti 2015).

| | |
|---|-----------------|
| Contributo regionale annuale | 116.155 euro |
| Contributo regionale complessivo nei 10 anni | 1.161.550 euro |
| Contributo statale annuale | 1.599.510 euro |
| Contributo statale complessivo nei 10 anni | 15.995.103 euro |
| Contributo totale annuale | 1.715.666 euro |
| Contributo totale complessivo nei 10 anni | 17.156.658 euro |

7. La gestione del personale

7.1 Premessa

Questa parte dello studio analizza l'ipotesi di fusione dei Comuni di Sorbolo e Mezzani per quanto riguarda la dimensione delle risorse umane e l'organizzazione delle relative strutture. Sotto il profilo del metodo, si è proceduto ad acquisire da tutti gli Enti il Conto annuale 2016, che rappresenta la principale statistica elaborata da tutte le P.A. italiane su modelli standard e contenente informazioni riguardanti consistenza delle dotazioni di personale, caratteristiche delle risorse umane, dati su stipendi e contrattazione decentrata. Inoltre, i referenti dei due Comuni hanno compilato un semplice questionario di rilevazione in forma tabellare dove indicare l'elenco dei profili professionali presenti, le categorie di appartenenza, le aree o settori nonché i servizi di riferimento; il tutto allo scopo di poter aggregare i dati più volte in modo differenziato, a seconda delle diverse ipotesi di articolazione delle fusioni.

Per quanto attiene alla definizione delle macro aree organizzative presenti nei due Comuni non è stato necessario operare armonizzazioni, in quanto entrambi i comuni sono già completamente coordinati per quanto riguarda la configurazione delle aree di massima dimensione dei servizi comunali, riconducibili ai quattro "classici" macro aggregati:

1. Affari generali
2. Servizio economico finanziario
3. Servizio al cittadino
4. Servizio assetto del territorio e sviluppo economico

A questi si aggiungono poi la Polizia Municipale e gli altri servizi di pertinenza dell'Unione Bassa est parmense, ancorché quest'ultima ricomprenda anche altre due amministrazioni comunali.

L'elaborazione dei dati che ha dato luogo al presente lavoro si articola in due parti: una prima sezione di analisi generale, uno "sguardo d'insieme" sulle risorse umane presenti all'interno delle due Amministrazioni. Questa fotografia dell'esistente riguarda i principali elementi caratteristici del personale in forza, in prevalenza raccolte attraverso il Conto annuale del personale (dati al 31/12/2016).

Nella seconda parte si sono invece presi in esame i possibili scenari e alcune valutazioni che emergono dall'ipotesi di aggregazione comunale. In questo caso si è comunque ipotizzato il permanere dell'Unione quale centro di gestione dei servizi già assegnati, così come avvenuto in altre realtà analoghe dell'Emilia Romagna.

7.2 Analisi generale

Personale in forza

L'area territoriale in esame ricomprende strutture organizzative di entità estremamente variegata, che rispecchiano le forti differenze demografiche presenti tra i due comuni. Il dato comune è invece la ridotta dotazione di personale: il rapporto dipendenti/popolazione, già piuttosto basso per Sorbolo (4,5 dipendenti per 1000 abitanti), è davvero sottodimensionato per Mezzani (2,7 per mille).

Valutando il dato di sintesi nel quale viene conteggiato anche il personale dell'Unione, emerge un valore di 4,6 dipendenti per mille abitanti, decisamente al di sotto della media regionale e nazionale che supera i sette per mille.

Nel calcolo sono stati considerati i dipendenti dei due comuni trasferiti in Unione, anche se non è del tutto coerente "scindere" il personale che opera in una realtà unitaria in relazione alla provenienza iniziale.

Personale di ruolo

| Cat. | A | B1 | B3 | C | D1 | D3 | SEG | Totale |
|---------|---|----|----|----|------|----|-----|--------|
| Mezzani | - | 1 | - | 3 | 4 | - | - | 8 |
| Sorbolo | 1 | 4 | 1 | 15 | 16,5 | 3 | 1 | 40,5 |
| Totale | 1 | 6 | 1 | 18 | 21 | 3 | 1 | 48,5 |
| UNIONE* | - | - | - | 5 | 2 | - | | 7 |

Dati da Deliberazione Unione n.45 del 21/6/2017 di conferimento del personale, limitatamente ai dipendenti trasferiti da Mezzani e Sorbolo

Rapporto dipendenti per mille abitanti

| | abitanti | dipendenti | Dipendenti per 1000 ab. |
|------------------------|----------|------------|-------------------------|
| Mezzani | 3278 | 9 | 2,7 |
| Sorbolo | 9554 | 42,5 | 4,5 |
| Unione | | 7 | |
| Totale | 12832 | 58,5 | 4,6 |
| <i>Media nazionale</i> | | | 7,25 |
| <i>Media regionale</i> | | | 7,12 |

Caratteristiche del personale

La distribuzione per categoria è particolarmente sbilanciata verso l'alto: verosimilmente per via della ridotta dotazione di personale, è molto elevata la percentuale di personale inquadrato in Cat. D a scapito della categoria "mediana" della C. Piuttosto bassa è inoltre la presenza di personale di livello inferiore: colpisce in particolare la quasi totale assenza di operatori di manutenzione di Cat B o B3 (1 a Mezzani e 2 a Sorbolo).

Distribuzione percentuale per categoria

| | A | B | C | D | Dir/seg |
|------------------------|----|-----|-----|-----|---------|
| Mezzani | - | 13% | 37% | 50% | - |
| Sorbolo | 2% | 12% | 37% | 47% | 2% |
| Media | 2% | 12% | 36% | 48% | - |
| <i>Media nazionale</i> | 4% | 26% | 43% | 25% | 2% |

Per quanto riguarda l'analisi di genere, si conferma nel complesso la forte prevalenza dell'occupazione femminile che caratterizza l'intero comparto e più in generale il pubblico impiego nella nostra regione, grazie alla preponderanza numerica di Sorbolo. Singolare è invece il dato di Mezzani, in netta controtendenza avendo una prevalenza di dipendenti di sesso maschile.

Distribuzione percentuale per genere

| | M | F |
|------------------------|--------------|--------------|
| Mezzani | 62% | 38% |
| Sorbolo | 30% | 70% |
| Media | 35% | 65% |
| <i>Media regionale</i> | <i>33,3%</i> | <i>66,7%</i> |

L'incidenza del **lavoro flessibile** è senz'altro limitata. Allo stato attuale vi sono due dipendenti a tempo determinato, uno a Mezzani e uno a Sorbolo; anche nel corso dell'ultimo triennio questa tendenza viene confermata dal fatto che non sono mai stati presenti più di tre dipendenti a tempo determinato in totale.

Del tutto assenti anche negli ultimi anni sono poi altre tipologie di lavoro flessibile (co.co.co, contratti formazione e lavoro, somministrazione di lavoro temporaneo). Inoltre, ed è questo un elemento di particolare rilievo, il gruppo direttivo dei due Comuni è composto esclusivamente da personale a tempo indeterminato. E' presente un solo incarico di alta specializzazione ai sensi dell'art. 110 TUEL, sul profilo di Assistente sociale nel Comune di Sorbolo.

Rispetto all'**età anagrafica** dei dipendenti in servizio si conferma la tendenza poco confortante che caratterizza tutto il pubblico impiego: un costante invecchiamento della forza lavoro, in linea con la media regionale, leggermente sotto i 50 anni di media, con scostamenti ridotti anche all'interno dell'Unione. Oltre il 10% dei dipendenti ha un'età superiore ai 60 anni, e ogni anno il numero di pensionamenti si assesta sulle 2-3 unità. Su questo aspetto va rimarcato come la fusione consentirebbe il turnover pieno del personale rispetto ai Comuni per i quali la quota del riassorbimento dei cessati è oggi pari al 25% o alla meglio al 75%.

Età anagrafica

| | Età | > 60 anni | pensionamenti 2016 |
|------------------------|-------------|-----------|-----------------------|
| Mezzani | 49,8 | 1 | - |
| Sorbolo | 48,5 | 5 | 3 |
| Media | 48,7 | | 3 |
| <i>Media regionale</i> | <i>50,0</i> | | |

Anche la distribuzione del personale per **titolo di studio** rispecchia la mappatura delle risorse umane nell'ambito delle diverse categorie: particolarmente elevata la percentuale del personale con laurea (anche con specializzazioni o master), mentre sono inferiori alla media regionale sia il personale privo di specifico titolo di studio, sia quello in possesso di diploma di scuola media superiore. Si tratta di un dato senza dubbio interessante, che dà il senso di un organico complessivamente di buon livello quanto a competenze di base e specializzazione.

Titolo di studio

| | Scuola obbligo | Diploma | Laurea |
|------------------------|----------------|------------|------------|
| Mezzani | 13% | 25% | 63% |
| Sorbolo | 11% | 39% | 50% |
| Media | 12% | 37% | 52% |
| <i>Media regionale</i> | <i>20%</i> | <i>50%</i> | <i>30%</i> |

7.3 Situazione organizzativa

In questa seconda parte dell'analisi, si prenderà in esame la possibile aggregazione dei due Enti. Per valutare in prima approssimazione le dimensioni e la funzionalità di un ipotetico Comune oggetto di fusione, si sono presi in esame:

- i dati quantitativi sull'ammontare complessivo delle risorse umane disponibili;
- uno spaccato, per ciascuna delle quattro macro aree descritte, della disponibilità di personale sui diversi profili professionali esistenti;
- un prospetto su un ipotetico "Fondo unico risorse decentrate" con la valutazione degli spazi di incentivazione economica

Dati generali

| | |
|--|--------|
| Dipendenti di ruolo | 51.5 |
| Dipendenti non di ruolo | 3 |
| Abitanti | 12.832 |
| Dipendenti totali x 1000 abitanti (con trasferiti Unione) | 4,6 |

Distribuzione per aree di attività

La seguente tabella raffigura la suddivisione del personale nelle quattro principali macro aree di attività. Nel report sono indicati i dipendenti in valori assoluti (compresi i tempi determinati di cui è stato fornito il dettaglio), di seguito l'incidenza percentuale in ciascun comune della suddivisione per area.

Dotazione di personale per macroaree

| | Affari generali + seg. | Finanziario | Assetto e uso territorio | Servizi al cittadino |
|-------------|------------------------|-------------|--------------------------|----------------------|
| Mezzani | 5 | 1 | 3 | 0 |
| Sorbolo | 12 | 5 | 13 | 12,5 |
| Totale | 17 | 6 | 16 | 12,5 |
| Percentuale | 33% | 12% | 31% | 24% |

Rispetto alla consuetudine riscontrabile nei comuni medio-piccoli, appare piuttosto robusta l'Area affari generali, mentre sembra essere sottodimensionata quella dei Servizi al cittadino. Le **dotazioni organiche** formalmente approvate, benché rappresentino uno strumento ormai in via di superamento normativo per la loro inefficacia a definire una reale corrispondenza tra fabbisogni e provviste di personale, presentano un numero di posti ampiamente superiore ai dipendenti esistenti (77 posti totali).

Per analizzare quali – e non solo quante – siano le forze in campo, di seguito viene proposto il dettaglio dei profili professionali oggi assegnati sui macro aggregati già definiti in precedenza. Non necessariamente la costruzione dei nuovi organici per Settore deve rispecchiare l'attuale ripartizione: in sede di sviluppo della microstruttura si può ripensare alla dislocazione più rispondente alle esigenze, sia in termini territoriali (previa la definizione di opportuni protocolli anche con le OO.SS.) sia per quanto riguarda l'assegnazione alle diverse articolazioni

organizzative. Ciò nonostante, la fotografia dell'esistente aiuta a prefigurare meglio la quantità di risorse disponibili per ciascuna area di massima dimensione.

SERVIZIO AFFARI GENERALI

| | | |
|---------------------------|----|-----------|
| Messo comunale (t.det) | B1 | 1 |
| Esecutore amm.vo | B1 | 1 |
| Istruttore amministrativo | C | 10 |
| Istruttore direttivo | D1 | 4 |
| Segretario comunale | | 1 |
| Totale complessivo | | 17 |

PER UFFICIO:

| | |
|-------------------------------------|---|
| Segreteria, contratti e protocollo: | 6 |
| Demografici e stato civile: | 6 |
| Gestione del personale: | 3 |
| Responsabile | 1 |

SERVIZIO ECONOMICO FINANZIARIO

| | | |
|-----------------------------------|----|----------|
| | C | |
| Istruttore amministrativo (t.det) | | 2 |
| Istruttore direttivo | D1 | 3 |
| Funzionario | D3 | 1 |
| Totale complessivo | | 6 |

PER UFFICIO:

| | |
|-------------|---|
| Ragioneria: | 3 |
| Tributi: | 2 |
| Economato | 1 |

SERVIZIO ASSETTO E USO DEL TERRITORIO

| | | |
|-----------------------------------|----|-----------|
| Operaio | B1 | 2 |
| Operaio specializzato | B1 | 1 |
| Esecutore amm.vo | B1 | 1 |
| Istruttore amministrativo (t.det) | C | 1 |
| Istruttore direttivo | D1 | 10 |
| Funzionario | D3 | 1 |
| Totale complessivo | | 16 |

PER UFFICIO:

| | |
|---|---|
| Patrimonio e infrastrutture: | 4 |
| Edilizia, urbanistica: | 6 |
| Ambiente e servizi pubblici, prot. Civile | 2 |
| Commercio | 1 |
| <i>Trasversali</i> | 3 |

SERVIZI AL CITTADINO

| | | |
|---------------------------|----|-----------|
| Operatore nido | A | 1 |
| Esecutore amm.vo | B1 | 1 |
| Educatrici | C | 3 |
| Istruttore amministrativo | C | 2 |
| Istruttore direttivo | D1 | 2 |
| Assistenti sociali | D1 | 3 |
| Funzionario | D3 | 1 |
| Totale complessivo | | 13 |

PER UFFICIO:

| | |
|--|---|
| Istruzione, politiche educative e giovanili: | 6 |
| Rette: | 1 |
| Assistenza sociale | 3 |
| Cultura e sport | 1 |
| <i>Trasversali</i> | 2 |

Fondo incentivante

In un'ottica di sviluppo della nuova realtà è interessante valutare in che misura possa essere utilizzata la leva economica degli incentivi al personale sia per sostenere la riorganizzazione dei servizi, ma anche per coadiuvare processi di mobilità dei dipendenti sul territorio comunale vasto, per garantire maggiore funzionalità alla nuova struttura. La situazione attuale dei Comuni interessati da questa ipotesi di fusione può essere ritenuta nel complesso soddisfacente sotto questo punto di vista. Le quote di salario accessorio, pur non troppo elevate in valori assoluti, non sono "ingessate" come avviene in altri Fondi comunali, in quanto l'incidenza delle progressioni orizzontali storiche è limitata a livelli contenuti, attorno al 26%. Questo dato può consentire di mantenere relativamente alta la quota di destinazione legata alla valutazione della performance, e comunque garantisce liberà di azione nel senso di poter disporre di una quota rilevante sulla quale lavorare in sede di contrattazione decentrata.

| | Stabile | Variabile | Totale |
|---------------|----------------|------------------|----------------|
| Mezzani | 102.675 | 38.045 | 140.720 |
| Sorbole | 24.711 | 13.473 | 38.104 |
| Totale | 127.386 | 51.518 | 178.820 |

Media pro capite: € 3.472 – di cui per incentivi € 1.000

Incidenza progressioni orizzontali: 26,1%

7.4 Conclusioni

L'aggregazione definitiva dei Comuni di Sorbolo e Mezzani appare a chi la osserva dall'esterno una strada tanto obbligata quanto naturale. **Dopo una lunga esperienza di collaborazione, la sinergia tra le due amministrazioni ha infatti raggiunto livelli raramente riscontrabili altrove.** Senza entrare in altre considerazioni sull'omogeneità e la ridotta dimensione territoriale, che saranno oggetto di valutazione in altre sedi, a colpire è la **completa integrazione delle strutture amministrative.**

In primo luogo, i responsabili apicali sono i medesimi per entrambi i comuni: un dato tutt'altro che irrilevante, se si pensa che uno dei primi ostacoli che incontrano i processi associativi in generale, e le fusioni di comuni in particolare, è la difficoltà di sopprimere posizioni di responsabilità. Si corre spesso il rischio da un lato di moltiplicare gli ambiti direttivi per non declassare nessuno, o al contrario di ridurre i ruoli di responsabilità generando pesanti conflittualità e resistenze da parte di chi si trova a perdere importanza. Nulla di tutto questo può accadere in questa possibile fusione, visto che già oggi i responsabili sono interamente condivisi tra i due comuni e le strutture organizzative cui fanno capo servono entrambi gli Enti.

Le opportunità che scaturiscono da una fusione completa, anche sotto il profilo del personale, sono ragguardevoli anche se buona parte del percorso è stato già fatto. Rispetto ad altre realtà, non si tratta in effetti di reinvestire le risorse che potrebbero liberarsi con un'allocazione più funzionale della forza lavoro, viste le ridotte dotazioni esistenti: il livello di integrazione è talmente elevato che il primo vero risultato tangibile sarebbe dato dall'alleggerimento burocratico di un solo ente anziché due.

In altri termini, da una fusione Sorbolo-Mezzani non potrebbero scaturire quegli effetti di economia di scala che solitamente rappresentano un valore aggiunto nella ponderazione dei risultati positivi di una fusione. La disponibilità di risorse umane è davvero ridotta, e più che una riorganizzazione delle figure esistenti la fusione potrebbe fornire lo strumento per **non perdere terreno rispetto alle ridotte facoltà assunzionali.**

Come noto, l'art. 1 comma 450 della Legge 190/2014 di recente modificato dispone che *"ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato"*. Con questa facoltà ulteriore, pur senza pensare a manovre espansive della spesa, è possibile evitare alcune delle limitazioni più severe per le politiche del personale, a partire dalla possibilità di sostituire in modo integrale i pensionamenti.

Nondimeno, **occorre valutare le possibilità di economie gestionali che possono scaturire per il funzionamento tutti gli uffici dall'unificazione amministrativa.** Se si pensa ad esempio all'ufficio personale, è di tutta evidenza che portare ad unità il soggetto giuridico di riferimento determina un sensibile alleggerimento del carico di lavoro. Analogi discorsi, con tutte le diverse sfumature del caso, può essere fatto per ogni altro servizio di natura amministrativa, nel quale la pluralità di "aziende" implica necessariamente una moltiplicazione di alcuni adempimenti. Sempre per quanto riguarda la gestione del personale, lo strumento del "comando" o comunque l'utilizzo condiviso dei dipendenti sui due comuni genera complessità anche di natura finanziaria, dovendosi rendicontare spese e rimborsi continue, con tutto ciò che ne consegue in termini di impegno operativo.

In conclusione, e al netto di eventuali ulteriori criticità non emerse da questa rilevazione, la fusione dei Comuni di Mezzani e Sorbolo sembra davvero un percorso non solo astrattamente fattibile, ma di agevole realizzazione vista la forte sinergia tra i due Comuni già da tempo attuata; a questo punto la definizione di un unico soggetto giuridico di riferimento appare una logica conclusione del percorso, nei cui confronti, dal punto di vista tecnico-organizzativo sull'ambito del personale, non emergono davvero controindicazioni di sorta.

8. Servizi sociali e welfare

Dal 2001 le funzioni inerenti ai servizi sociali ed ai servizi educativi sono svolte da Sorbolo e Mezzani in gestione associata tramite conferimento all'allora neo-costituita Unione Bassa Est Parmense. I due Comuni ricadono insieme a Colorno e a Torrile nel distretto socio-sanitario di Parma, ma si segnala che i due Comuni successivamente entrati in Unione non condividono la gestione associata delle funzioni successivamente descritte.

Il lungo periodo di gestione a livello sovra comunale ha consentito di approvare una serie di regolamenti unificati per l'accesso ai servizi dell'Unione, regolamenti che vanno a coprire gran parte degli ambiti coperti dal settore:

- **Regolamento dei benefici economici** (approvato nel 2015);
- **Regolamento taxi sociale** (approvato nel 2004 e modificato nel 2016);
- **Regolamento per il servizio di noleggio con conducente** (approvato nel 2007);
- **Regolamento per l'assegnazione di alloggi di e.r.p.** (approvato nel 2002 e modificato nel 2008);
- **Regolamento per la mobilità in alloggi di e.r.p.** (approvato nel 2002);
- **Regolamento per l'accoglienza temporanea residenziale e semiresidenziale** (approvato nel 2016);
- **Regolamento per l'autogestione dei servizi accessori e degli spazi comuni da parte degli assegnatari di edilizia residenziale** (approvato nel 2004);
- **Regolamento del trasporto scolastico** (approvato nel 2002);
- **Regolamento per l'accesso ai servizi per l'infanzia 1-6 anni** (approvato nel 2012 e modificato nel 2016).

L'unico aspetto che vede ad oggi mancare un regolamento di Unione fa riferimento alla compartecipazione alle spese di ricovero per gli anziani, in questo ambito, non riscontrando regolamenti a Mezzani, si applica quanto previsto dal Regolamento comunale della "casa degli anziani" approvato dal Comune di Sorbolo nel 2002 e modificato nel 2008.

L'andamento delle spese correnti dei due Comuni per le funzioni afferenti al "Settore sociale" mostra una tendenziale stabilità nel periodo fra il 2004 e il 2016, con un cambiamento molto marcato fra 2011 e 2012, in cui si registra un netto calo per le spese a Sorbolo. Sorbolo passa da una spesa pro capite nel settore sociale di 134 euro a 78 euro, mentre Mezzani si è sempre situato fra i 35 e i 55 euro pro capite, nell'ultimo quinquennio si è quindi registrato un avvicinamento fra le risorse impegnate dai due Comuni. Dal 2012 in poi l'andamento delle spese continua ad essere grossomodo costante, con le consuete oscillazioni che singoli bisogni onerosi (es. minori) possono comportare.

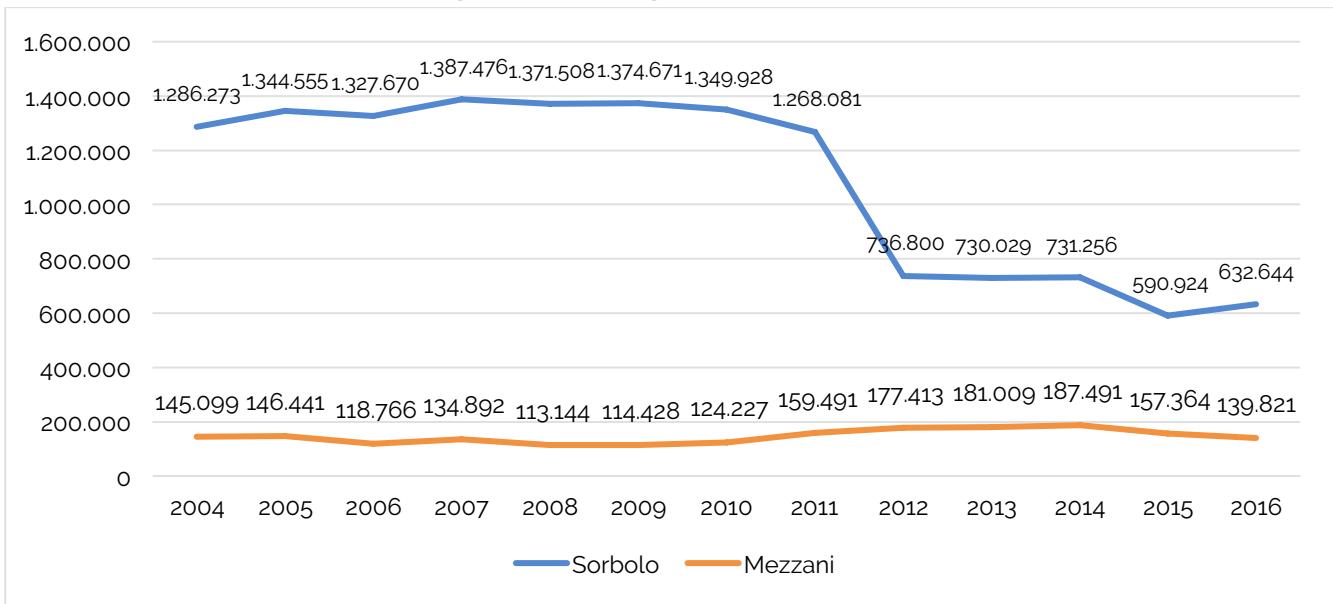
Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"

| | Sorbolo | Mezzani |
|-------------|----------------|----------------|
| 2004 | 1.286.273 | 145.099 |
| 2005 | 1.344.555 | 146.441 |
| 2006 | 1.327.670 | 118.766 |
| 2007 | 1.387.476 | 134.892 |
| 2008 | 1.371.508 | 113.144 |

| | | |
|-------------|-----------|---------|
| 2009 | 1.374.671 | 114.428 |
| 2010 | 1.349.928 | 124.227 |
| 2011 | 1.268.081 | 159.491 |
| 2012 | 736.800 | 177.413 |
| 2013 | 730.029 | 181.009 |
| 2014 | 731.256 | 187.491 |
| 2015 | 590.924 | 157.364 |
| 2016 | 632.644 | 139.821 |

Fonte: Finanza del territorio, Regione Emilia-Romagna

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"



Fonte: Finanza del territorio, Regione Emilia-Romagna

Venendo all'articolazione dei **servizi sociali**, l'Unione Bassa Est Parmense vede la strutturazione dei dipendenti in tre uffici (Area minori, area adulti e disabili, area anziani) che corrispondono alle tre assistenti sociali attualmente presenti, con la scelta di una specializzazione del servizio a partire dalla presa in carico. Fin da oggi quindi il rapporto con l'utenza è tenuto indipendentemente dal Comune di residenza, con il comune di Mezzani che a causa di una serie di peculiarità (redditi più bassi, maggiore presenza di stranieri, casi di emergenza abitativa localizzati in alcune frazioni) porta una serie di bisogni più che proporzionali rispetto ai residenti locali, bisogni che trovano tuttavia risposta nell'unica struttura dell'Unione. Non si evidenziano quindi ostacoli alla fusione dovuti all'articolazione del servizio.

Per quanto riguarda i **servizi per l'infanzia**, nella fascia 0-3 anni nell'ultimo triennio si registra un numero di utenti nell'asilo nido comunale (una sezione in gestione diretta ed una in convenzione) fra i 40 e i 45 bambini, circa il 10% della popolazione in età. La struttura è gestita dall'Unione per conto dei Comuni di Sorbolo e Mezzani, e come si è visto in precedenza vede un regolamento di accesso al servizio approvato dall'Unione. È presente una lista di attesa di consistenza contenuta. Il numero contenuto di bambini iscritti, oltre ad essere frutto di un calo di circa 20 unità verificatosi a cavallo della crisi, si può spiegare con la presenza di una serie di strutture private rivolte alla fascia 0 – 6 anni: un nido e una scuola per l'infanzia a Sorbolo; una

scuola per l'infanzia nella frazione di Coenzo; due scuole per l'infanzia a Mezzani, che accolgono ciascuna una sezione primavera 0-3 anni (10 posti).

Relativamente all' **area anziani**, si segnala che nel 2016 è stata istituita la nuova Azienda pubblica di Servizi alla Persona Ad Personam tramite fusione dell'Asp Ad Personam di Parma e San Mauro Abate di Colorno. L'aggregazione si inserisce nel programma regionale di riorganizzazione delle forme pubbliche di produzione ed erogazione dei servizi sociali e socio sanitari, avviato dalla legge regionale 12/2003, che segue il precedente riordino deciso a livello nazionale dalla legge 328/2000 e regolato in Emilia-Romagna dalla legge regionale 2/2003. La precedente ASP San Mauro Abate, nata a sua volta nel 2009 dalla trasformazione in ASP dell'Istituto pubblico di assistenza e beneficenza (Ipab) San Mauro Abate, ha operato nei territori dei Comuni di Colorno, Mezzani, Sorbolo e Torrile, gestendo servizi residenziali, semiresidenziali e territoriali rivolti ad anziani e disabili era. La costituzione della nuova ASP distrettuale non ha inciso sull'articolazione dei servizi, per i quali rimane la presenza di un Centro residenziale per anziani e centro diurno a Sorbolo, più un Centro residenziale per anziani di dimensioni maggiori (circa 100 posti accreditati) a Colorno, cui si rivolge la popolazione dei due Comuni.

Globalmente si può quindi affermare che, in virtù della disciplina unificata pressoché completa, della dotazione organica totalmente integrata in un unico servizio, dell'andamento stabile delle spese nel breve periodo, dell'appartenenza allo stesso distretto socio-sanitario e della partecipazione alla stessa ASP, la fusione fra Sorbolo e Mezzani si presenta ad alta fattibilità per il settore dei Servizi sociali, ed anzi possa portare a formalità giuridica ciò che è già avvenuto nei fatti, cioè la piena integrazione del settore tramite una gestione associata integrale e risalente nel tempo.

9. Servizio assetto e uso del territorio

A partire dal settembre 2002, i **Comuni di Sorbolo e Mezzani hanno conferito all'Unione le funzioni inerenti all'urbanistica e alla gestione del territorio** (pianificazione urbanistica in ambito comunale e sovracomunale, adozione e approvazione dei Piani urbanistici attuativi, rilascio dei titoli abilitativi edilizi), gestioni associate ancora in essere relativamente ai due Comuni, ma non estese a Colorno e Torrile, nuovi enti membri della Bassa Est Parmense. Le funzioni relative all'urbanistica, all'edilizia e ai lavori pubblici rientrano quindi nel servizio "assetto e uso del territorio".

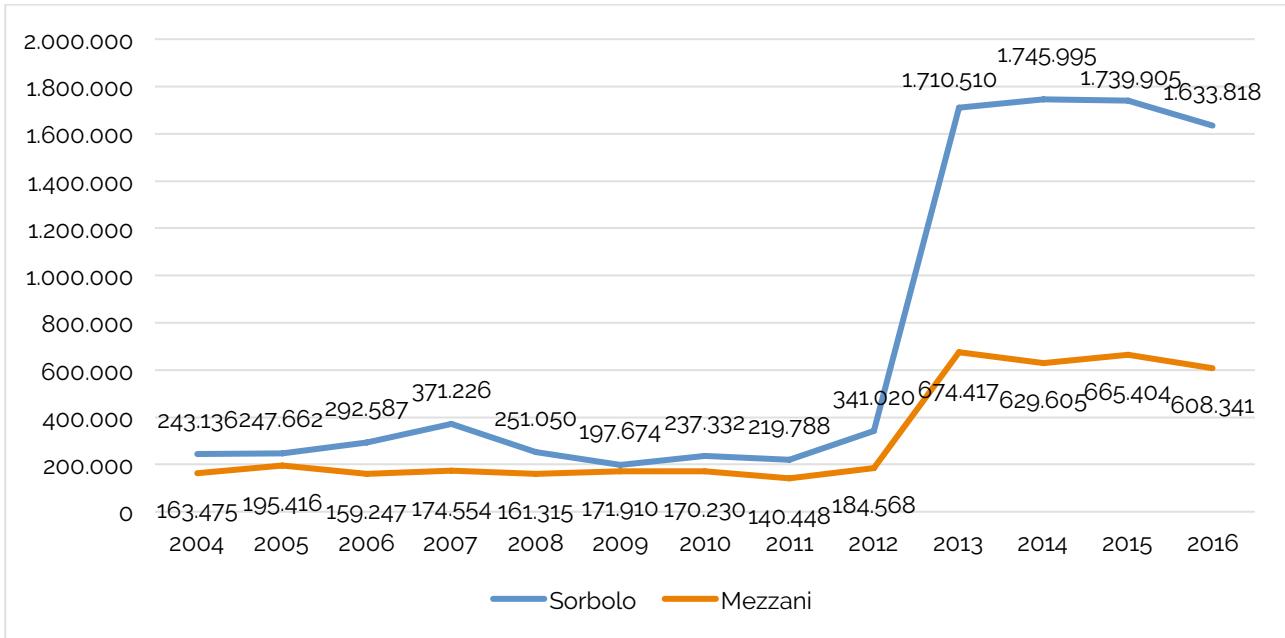
Nel corso della gestione associata le spese correnti per la funzione "Territorio" (Assetto del territorio ed edilizia abitativa, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Trasporti e diritto alla mobilità, Soccorso civile) hanno visto un netto aumento, verificatosi principalmente fra il 2012 e il 2013.

Andamento delle spese correnti per la funzione "Territorio"

| | Sorbolo | Mezzani |
|-------------|----------------|----------------|
| 2004 | 243.136 | 163.475 |
| 2005 | 247.662 | 195.416 |
| 2006 | 292.587 | 159.247 |
| 2007 | 371.226 | 174.554 |
| 2008 | 251.050 | 161.315 |
| 2009 | 197.674 | 171.910 |
| 2010 | 237.332 | 170.230 |
| 2011 | 219.788 | 140.448 |
| 2012 | 341.020 | 184.568 |
| 2013 | 1.710.510 | 674.417 |
| 2014 | 1.745.995 | 629.605 |
| 2015 | 1.739.905 | 665.404 |
| 2016 | 1.633.818 | 608.341 |

Fonte: Finanza del territorio, Regione Emilia-Romagna

Andamento delle spese correnti per la funzione "Territorio"



Fonte: Finanza del territorio, Regione Emilia-Romagna

In questo contesto di gestione associata dell'Ufficio tecnico, **entrambi i Comuni hanno adottato singolarmente gli strumenti urbanistici previsti dalla l.r. 20/2000 (PSC, RUE e POC)**. Per Sorbolo il PSC è stato approvato con deliberazione consiliare n. 42/2005, il RUE è stato approvato con delibera consiliare n. 46/2005, il primo POC 2006-2011 è stato approvato con delibera consiliare n. 27/2007 e il secondo POC 2014-2019 è stato approvato con delibera consiliare n. 21/2015. Per Mezzani la traduzione del vigente PRG in PSC, RUE e POC è stata approvata con deliberazione consiliare n. 26/2006, e il secondo POC è stato approvato con delibera consiliare n. 27/2011. Entrambi i Comuni quindi, attraverso un Ufficio tecnico gestito in forma associata, hanno predisposto i documenti di piano previsti dalla l.r. 20/2000.

L'approvazione della **nuova legge regionale** porta ad una riforma della disciplina della materia, incentrandola sulla riduzione del consumo di suolo, sull'introduzione di dispositivi di rigenerazione urbana, sulla semplificazione delle procedure di adozione degli strumenti e sulle maggiori garanzie in termini di trasparenza e partecipazione nella progettazione urbanistica. Per la realtà di Sorbolo e Mezzani ciò comporterà nel prossimo triennio l'avvio dell'adeguamento dei documenti adottati, attraverso l'adozione di una unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti ai contenuti previsti dalla legge per il Piano urbanistico generale (PUG), PUG a cui fare seguire i cosiddetti "accordi operativi", gli interventi di iniziativa privata da concordare con l'amministrazione comunale. In questo senso, anche in assenza di fusione fra i due Comuni, in virtù della completa unificazione a livello gestionale fra i due enti, appare come meritoria di considerazione la redazione di un PUG unico fra Sorbolo e Mezzani. A maggior ragione, qualora si arrivasse a una fusione fra i due Comuni, la redazione di un PUG tramite variante generale rappresenterebbe l'occasione per risolvere la situazione attuale che ancora si distingue in due serie di documenti di pianificazione distinti fra Sorbolo e Mezzani. Questa unificazione (tramite PUG unico per due Comuni oppure tramite PUG unico per un Comune fuso) appare quanto mai opportuna dal momento in cui molti dei contenuti di dettaglio andranno a definirsi nell'azione negoziale e contrattuale della pubblica amministrazione, che già vede una struttura associata unica per le due realtà territoriali.

Discorso a parte merita l'Ufficio di piano in sè, cui è dedicato l'art. 55 della nuova legge regionale:

comma 1. *I Comuni per l'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica loro assegnate dalla presente legge costituiscono, in forma singola o associata, un'apposita struttura denominata "ufficio di piano". Qualora i Comuni abbiano conferito ad un'Unione le funzioni di pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, l'ufficio di piano è istituito dall'Unione dei Comuni. L'ufficio di piano è costituito entro il termine perentorio di cui all'articolo 3, comma 1; decorso tale termine possono essere attuati unicamente gli interventi indicati dall'articolo 4, comma 7.*

comma 4. *Gli uffici di piano devono essere dotati delle competenze professionali richieste dalla presente legge per lo svolgimento delle funzioni di governo del territorio, tra cui quelle in campo pianificatorio, paesaggistico, ambientale, giuridico ed economico-finanziario.*

In attesa che la Giunta regionale definisca gli **standard minimi richiesti per gli uffici di piano comunali**, in ordine alla dotazione di personale e alla dimensione demografica e territoriale del Comune e della forma associativa (comma 5), si riscontra oggi la presenza di un Ufficio Edilizia e urbanistica attualmente composto da 6 dipendenti e da 3 figure professionali trasversali, con una presenza elevata di figure professionali specialistiche e quindi con un buon livello di professionalità (come indicato anche nel report sulla gestione del personale). A fronte tuttavia delle nuove competenze che a norma di legge gli uffici di piano dovranno assicurare per rispondere in parte a nuove linee di attività che si andranno a definire (il riferimento qui va all'opera di negoziazione), nel prossimo triennio si dovrà prendere in considerazione l'opzione di costituire un ufficio di piano di livello distrettuale, con riferimento cioè ai quattro Comuni dell'Unione Bassa Est Parmense, ma ipoteticamente includendo anche al Comune di Sissa Trecasali. Questa verifica sarà opportuna per poter assicurare ai Comuni la presenza di un Ufficio di piano con un nucleo di competenze necessarie per svolgere i nuovi compiti previsti dalla legge, eventualmente reperendo un numero più contenuto di contributi specialistici tramite incarichi esterni. L'opzione che sarà da valutare nei prossimi anni, nell'impossibilità di arrivare ad un conferimento sovracomunale del servizio, potrà essere quella di convenzionarsi con il Comune di Parma per l'esercizio di alcune funzioni specialistiche che potrebbero trovare risposta nella dotazione organica del secondo Comune più strutturato della Regione.

In definitiva, anche su questo versante la fusione fra i Comuni di Sorbolo e Mezzani non presenta un impatto diretto, avendo già i due Comuni conferito la funzione ed essendo stata unificata la struttura tecnica di propria competenza ed essendo in corso una ridefinizione a livello regionale delle attività e degli standard minimi per la funzione urbanistica ed edilizia.

Conclusioni

L'analisi portata avanti relativamente ai bilanci e agli assetti economico-finanziari, alla gestione del personale e ai principali settori nei quali è articolata l'Unione Bassa Est Parmense (Servizio economico finanziario, Servizio assetto ed uso del territorio, Servizi al cittadino) porta alle seguenti risultanze di sintesi:

- **I bilanci dei due Comuni presentano un buon livello di omogeneità** per quanto riguarda le entrate, l'indebitamento e le uscite. La struttura delle principali imposte di competenza comunale è analoga, mentre le differenze presenti riguardano aspetti di dettaglio (soglia di esenzione addizionale comunale IRPEF, tassazione a Sorbolo ai fini IMU delle abitazioni concesse in comodato a parenti, tassazione a Mezzani ai fini TASI dei fabbricati rurali) e l'estensione della tassazione più favorevole si può stimare in meno di 10.000 euro annui. L'indice di indebitamento ha visto un progressivo allineamento di Mezzani ai livelli registrati a Sorbolo, assestandosi per i due Comuni a meno del 10% circa, mentre i nuovi mutui accesi nell'ultimo decennio sono in capo all'Unione Bassa Est Parmense, per cui già condivisi. A fronte di alcune specificità, le spese per macro aggregati presentano una partizione simile rispetto al totale delle uscite, mentre la spesa corrente pro capite e la spesa per personale pro capite mostrano per entrambi i Comuni un dato più basso rispetto a quello provinciale e regionale.
- **La dotazione organica di Sorbolo e Mezzani risulta già completamente integrata** a livello organizzativo, grazie alla decisione di conferire tutte le funzioni presso l'Unione Bassa Est Parmense. Questo aspetto rende assai più semplice la fusione fra i due enti, essendo di fatto già aggregate le strutture tecniche, anche se al tempo stesso ne riduce la portata relativamente alle economie di scala (non è possibile individuare posizioni di responsabilità da razionalizzare, né gli indicatori riguardo al personale rendono ipotizzabile una riduzione del numero dei dipendenti, già assai esiguo). Si potrà però avere una diminuzione dei carichi di lavoro connessi agli adempimenti che ad oggi sono replicati per tre enti: Comune di Sorbolo, Comune di Mezzani e Unione Bassa Est Parmense. In aggiunta, un piccolo risparmio (stimabile in circa 30.000 euro annui) si andrà a manifestare con la diminuzione del numero degli amministratori locali.
- **A livello regolamentare non si profilano incompatibilità fra gli strumenti adottati nell'ambito dei servizi al cittadino e della pianificazione territoriale:** da una parte la totalità delle attività dell'ente in ambito sociale ed educativo è stata progressivamente definita con regolamenti dell'Unione Bassa Est Parmense nel corso degli ultimi 15 anni, dall'altra la nuova legge regionale urbanistica e la necessità di adeguare gli strumenti urbanistici adottati a livello comunale chiamerà in causa una ridefinizione degli stessi ed una adozione di un PUG nel medio periodo, indipendentemente dalla fusione.
- Il contesto considerato con l'allargamento dell'Unione a Colorno e Torrile comporterà il **mantenimento delle gestioni associate in essere a livello di ATO a quattro** (gestione del personale, il SIA, il SUAP, la polizia municipale, la protezione civile e la centrale di committenza). Ciò presenta uno scenario estremamente lineare nel passaggio dalla situazione attuale di Unione alla prospettiva della fusione, per cui non vi saranno cambiamenti a breve termine in merito alle convenzioni di conferimento dei servizi, essendo previsto il subentro del nuovo Comune nelle obbligazioni attive e passive di Sorbolo e Mezzani. Alla scadenza delle convenzioni o qualora fosse ritenuta necessaria

una loro revisione, si potranno negoziare una nuova quantificazione dei trasferimenti all'Unione Bassa Est Parmense, anche se la natura delle gestioni associate in atto non si presentano ad oggi come oggetto di particolari diminuzioni di carichi di lavoro a seguito del conferimento.

Detto ciò, e considerata l'eccezionalità di una ipotesi di fusione definita per due Comuni che condividono già la totalità delle funzioni in forma associata, è possibile giudicare come elevata la fattibilità tecnico-organizzativa di tale proposta di aggregazione.

Un'attenzione analoga necessitano tuttavia le tematiche relative all'inquadramento socio-demografico, territoriale e politico-istituzionale che sono emerse tramite la definizione del quadro conoscitivo, la realizzazione delle interviste agli amministratori locali e dei focus group con il mondo economico e del volontariato. Anche per questi aspetti si propone una sintesi di quanto emerso:

- **I due Comuni si connotano come omogenei se confrontati con il dato aggregato regionale e provinciale:** entrambi i Comuni hanno visto un considerevole aumento della popolazione nel lungo periodo ed un leggero calo nel breve periodo, hanno un indice di vecchiaia minore del resto del parmense, entrambi gravitano a livello di pendolarismo in maniera molto marcata su Parma, hanno una percentuale di stranieri inferiori al resto della Provincia e della Regione e i paesi di provenienza sono molto diversificati. Inoltre, entrambi i Comuni hanno una forte vocazione verso il manifatturiero. La fusione andrà quindi ad interessare un territorio che ha delle proprie peculiarità rispetto all'area più vasta che lo circonda. Tuttavia, **si segnala anche la presenza di aspetti che divergono fra le due realtà**, in particolare su tre fronti: la maggiore incidenza di stranieri, di anziani e il minor reddito di Mezzani rende la popolazione del Comune più esposta ai rischi sociali rispetto a quella di Sorbolo; Mezzani vede un 20% dei propri pendolari dirigersi a Colorno e Torrile, mentre per Sorbolo questa porzione si riversa sul reggiano; l'agricoltura gioca un ruolo più rilevante per Mezzani mentre Sorbolo è maggiormente centro erogatore di servizi e piazza di commercio. Queste differenze, che non sono ostative rispetto alla definizione di un'unica struttura amministrativa di erogazione di servizi, devono essere considerate nel processo di fusione perché richiederanno al nuovo Comune una maggiore consapevolezza rispetto allo status quo sui bisogni potenzialmente differenziati dei residenti, relativamente ai tre ambiti citati (servizi sociali, trasporti e sviluppo economico), consapevolezza comunque già sviluppata attraverso il lungo periodo di gestione associata.
- Un altro valore aggiunto del tutto positivo della proposta di fusione fra Sorbolo e Mezzani è rappresentato dall'**alto livello di consensualità politica fra i vari gruppi consiliari presenti**. Questo aspetto, sicuramente facilitato anche in questo caso dalla tradizione di gestione associata e dallo sbocco per così dire "naturale" dell'Unione in una fusione, non è da considerare come scontato o a maggior ragione come acquisito *sic et simpliciter*. Qualora i Consigli Comunali decidano di procedere con l'istanza di fusione alla Giunta regionale e dare avvio formalmente al processo, andrà mantenuto e salvaguardato il massimo coinvolgimento di tutte le forze politiche e consiliari, di modo che ciascun rappresentante dei cittadini sia debitamente informato e possa partecipare appieno al percorso in vista del referendum e dell'istituzione del possibile nuovo Comune. In questo senso il piano di partecipazione che si allega al presente studio propone la formazione di commissioni intercomunali che possano accompagnare

l'elaborazione di documenti strategici sull'attività del nuovo Comune (quel "progetto di territorio" che alcuni amministratori proponevano);

- Il tema del "progetto di territorio" porta inevitabilmente al tema dell'**informazione dei cittadini**, aspetto emerso con forza nei due momenti partecipativi rivolti al volontariato e al mondo economico. Da questi momenti di confronto, così come dalle interviste con gli amministratori, si ricava la percezione del fatto che i cittadini non siano ancora pienamente consapevoli del percorso che si potrà andare ad attivare. Questo perché da una parte l'Unione esiste sì da tempo, ma il riferimento del cittadino-utente o del cittadino-aggregatore è rimasto sempre nella figura del Sindaco o dell'Assessore competente, per cui può non essere chiaro a quale livello di integrazione siano già arrivate le due amministrazioni di Sorbolo e Mezzani. D'altra parte la lunga gestazione a livello politico su quale ipotesi di fusione proporre nell'area della Bassa Est Parmense, definite con uno scenario di "fusione a coppie", ha reso forse poco comprensibile ai cittadini quale sia l'esatto confine della proposta di fusione: "a quattro? Mezzani con Colorno e Sorbolo con Torrile? Torrile fuori e Colorno dentro con gli altri due?". Questi interrogativi possono sembrare banali, ma non va sottovalutata la necessità di una forte e strutturata azione di comunicazione nei confronti dei cittadini, di modo da responsabilizzarli appieno a livello individuale in vista del voto referendario. Anche e soprattutto per questo motivo si allega allo studio una proposta di piano di comunicazione ad hoc.

Per i sopracitati motivi si sottolinea l'importanza, qualora si voglia proseguire il percorso formalizzando l'intenzione di fondersi alla Regione Emilia-Romagna, di concentrare le energie e le attenzioni da parte delle due amministrazioni comunali sugli aspetti politico-istituzionali che la proposta di fusione chiama in campo, ed in particolare sullo scenario che potrà aprirsi ai cittadini in caso di favorevole esito del referendum.

FAQ – DOMANDE FREQUENTI SULLA FUSIONE DI COMUNI

Perché pensare a una fusione fra Sorbolo e Mezzani?

Le fusioni di Comuni nascono come opportunità per gli enti locali per arrivare a una piena integrazione della struttura amministrativa, al fine di assicurare una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi erogati ai cittadini. Per Sorbolo e Mezzani questa scelta giunge dopo 16 anni di gestione associata tramite l'Unione Bassa Est Parmense.

Qual è la differenza fra una Unione e una fusione di Comuni?

Mentre l'Unione dei Comuni mantiene due o più enti distinti, con i propri amministratori e bilanci, una fusione porta a un unico Comune, che va a sostituirsi a quelli precedenti.

Come si avvia la fusione fra due Comuni?

Il processo di fusione si avvia con un progetto di legge regionale, presentato dalla Giunta regionale su istanza dei Consigli comunali interessati (art. 8 della l.r. 24/1996).

Come fanno i Consigli Comunali a formulare l'istanza di fusione alla Giunta regionale?

I Consigli comunali approvano l'istanza di fusione con una deliberazione adottata con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei consiglieri assegnati o, nel caso in cui tale maggioranza non venga raggiunta, con due sedute a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (in tali casi la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e la maggioranza assoluta deve essere ottenuta per due volte). Approvate le delibere queste vengono inviate alla Regione con una nota a firma congiunta dei Sindaci interessati.

Quanto tempo ci vuole per concludere l'iter di fusione?

In media sono necessari 6-8 mesi per concludere un iter di fusione, partendo dalla presentazione dell'istanza di fusione da parte dei Comuni e arrivando all'adozione definitiva della legge regionale di fusione. La Regione Emilia-Romagna tende a tenere i referendum sulle fusioni nell'autunno di ciascun anno.

Che cos'è lo studio di fattibilità?

Lo studio di fattibilità è uno strumento di cui i Comuni possono avvalersi per acquisire dati ed elementi di valutazione sul territorio e la popolazione, idoneo a sondare la fattibilità tecnico-organizzativa, economico-finanziaria e politico-istituzionale della proposta di fusione.

Chi ha predisposto lo studio di fattibilità per la fusione di Sorbolo e Mezzani?

Lo studio di fattibilità per la fusione è stato affidato all'esterno tramite procedura comparativa, grazie ad un cofinanziamento regionale, ed è stato redatto dalla società di consulenza Poleis.

La fusione di Comuni è alternativa alla Unione Bassa Est Parmense?

No, fusione ed Unione di Comuni non sono alternative tra loro. Dopo la fusione, il nuovo Comune subentrerà nell'adesione all'Unione stessa e nelle sue gestioni associate.

Qual è il destino dell'Unione Bassa Est Parmense?

L'Unione Bassa Est Parmense rimarrà in essere per continuare a gestire in forma associata i servizi che sono condivisi con Colorno e Torrile (Polizia Municipale, gestione del personale, sistemi informatici, SUAP, gestione del personale).

REFERENDUM CONSULTIVO

Sulla proposta di fusione si terrà un referendum?

Si. Il referendum è obbligatorio per potere approvare la legge di fusione secondo l'articolo 133 della Costituzione. Il referendum ha valore consultivo e non richiede alcun quorum: è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato.

Chi può votare al referendum?

Tutti gli elettori che votano per le elezioni comunali a Sorbolo e a Mezzani.

Come viene considerato il risultato del voto?

La normativa regionale prevede che si possa proseguire con la fusione solo se la maggioranza complessiva dei votanti si esprime a favore della fusione, mentre si deve fermare se la maggioranza vota contro.

E se la maggioranza dei votanti dice "sì" ma uno dei due Comuni dice "no" cosa succede?

La decisione è rimessa al Consiglio Comunale del Comune i cui cittadini si sono espressi in maniera negativa, il quale ha 60 giorni per votare se continuare il percorso o meno.

Chi paga le spese per la realizzazione del referendum?

Le spese per lo svolgimento del referendum sono a carico della Regione.

SERVIZI AL CITTADINO

Sarà necessario recarsi a Sorbolo per rivolgersi agli uffici?

No, la fusione non influisce sull'articolazione territoriale degli uffici, che rimane invariata. Al contrario, nelle sedi dei preesistenti Comuni potranno dunque essere organizzati ulteriori presidi decentrati per l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Con la fusione vengono licenziati o assunti dei dipendenti?

No, la fusione non prevede licenziamenti né assunzioni. La normativa nazionale riconosce alle fusioni (come alle Unioni) il turnover al 100% dei dipendenti cioè la sostituzione di un pensionamento con una nuova assunzione.

Si dovranno cambiare i codici fiscali, le carte d'identità, le patenti e gli altri documenti rilasciati dall'anagrafe?

No, anche in caso di fusione restano validi fino alla loro naturale scadenza tutti gli attuali documenti ad uso dei cittadini.

Come succede per il CAP e cosa fa con le strade che hanno lo stesso nome a Sorbolo e Mezzani?

I cittadini potranno utilizzare i precedenti codici di avviamento postale (CAP); un nuovo CAP verrà comunque assegnato dalle Poste al nuovo Comune, e potrà talvolta coincidere con quello di uno dei preesistenti Comuni. Per le vie con lo stesso nome, non ci sarà bisogno di modifiche ma basterà aggiungere il nome del precedente Comune come "località", oltre al nome del nuovo Comune.

Cosa cambia per le caserme dei Carabinieri, le filiali delle Camere di commercio, delle Banche e delle Poste, gli Istituti Scolastici, ecc.?

La fusione non incide nella gestione dei servizi e sportelli di altre Amministrazioni, che non sono di competenza comunale.

ISTITUZIONE DEL NUOVO COMUNE

Cosa succede una volta istituito il nuovo Comune?

Concluso il procedimento di fusione e istituito il nuovo Comune gli organi precedenti decadono, viene nominato dalla Prefettura un commissario incaricato di gestire il nuovo Comune ne sino alla elezione dei nuovi organi. Il commissario è inoltre coadiuvato dal Comitato dei Sindaci dei preesistenti Comuni, senza costi aggiuntivi.

Quando ci sono le elezioni per il nuovo Comune?

Le elezioni si svolgono nella prima tornata elettorale utile dopo l'istituzione del nuovo Comune, che solitamente cade il 1 gennaio. Di conseguenza, il commissariamento del nuovo Comune dura generalmente da gennaio a maggio-giugno di ciascun anno.

Come sono regolati i rapporti di successione tra i preesistenti Comuni e il Comune di nuova istituzione?

Il nuovo Comune subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che fanno riferimento ai preesistenti Comuni. I beni demaniali e patrimoniali dei preesistenti Comuni sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del nuovo Comune, senza oneri fiscali.

Cosa succede ai vecchi regolamenti e agli atti approvati dai Comuni?

I regolamenti e gli atti amministrativi a contenuto generale dei preesistenti Comuni (compresi gli strumenti urbanistici come il PSC, il RUE, il POC e le loro varianti), restano in vigore fino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

Cosa cambia per tutti gli enti a cui aderiscono i Comuni (Enti parco, ASP, Consorzi di bonifica, società partecipate ecc.)?

Il nuovo Comune subentra ai precedenti nell'adesione agli enti cui i medesimi già appartenevano, con la somma delle quote societarie se previste; potrebbero essere necessari adeguamenti statuari, anche con riguardo alla composizione degli organi, ma sono di competenza dei vari enti.

Quanti saranno i nuovi amministratori comunali?

Il numero degli amministratori sarà ricalcolato di conseguenza in relazione alla classe di ampiezza demografica del nuovo Comune. Per Sorbolo e Mezzani si passerà dai 2 sindaci, 7 assessori e 24 consiglieri attuali a 1 sindaco, 4 assessori e 16 consiglieri. Da questa riduzione si risparmieranno circa 30.000 euro all'anno.

IDENTITÀ DEL NUOVO COMUNE

Quale sarà il nome del nuovo Comune?

Il nome del nuovo Comune deve essere indicata già all'atto della presentazione dell'iniziativa legislativa di fusione. Sono quindi i Comuni che avviano il processo a proporre il nome del nuovo comune. Nel caso in cui siano individuate diverse possibili denominazioni, la scelta è rimessa ai cittadini attraverso il referendum di fusione, nel quale viene previsto un apposito quesito.

Quale sarà la sede del nuovo Comune?

La sede del nuovo Comune è indicata nello Statuto.

Chi definisce lo Statuto del nuovo Comune?

Lo Statuto viene adottato dal nuovo Consiglio Comunale, tuttavia i Consigli Comunali di Sorbolo e Mezzani possono adottare uno statuto "provvisorio" in testo conforme, che entri in

vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimanga vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune.

È possibile avere forme decentrate di rappresentanza nel nuovo Comune?

Sì. Il Testo Unico degli Enti Locali indica la possibilità di prevedere nello Statuto del nuovo Comune forme di rappresentanza per le comunità di origine nella forma dei Municipi, in aggiunta ad adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. I Municipi sono disciplinati dallo Statuto e da un apposito regolamento di funzionamento, che andranno a definirne l'organizzazione e le funzioni, potendo prevedere anche consiglieri di Municipio eletti a suffragio universale diretto (senza maggiori oneri). I Municipi fungono da organismi consultivi e di raccordo fra le comunità di origine la nuova amministrazione comunale unica.

Chi definirà lo stemma comunale e la festa patronale?

Lo stemma comunale e la festa patronale saranno stabiliti dal nuovo Consiglio Comunale.

CONTRIBUTI PER LA FUSIONE

Quali contributi spettano ai Comuni nati da fusione?

Al nuovo Comune spettano contributi statali e contributi regionali.

Lo Stato eroga per i 10 anni successivi alla fusione un contributo straordinario pari al 50% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni, pari a 1.332.925 euro annui per Sorbolo e Mezzani.

La Regione attribuisce ulteriori contributi volti ad incentivare le fusioni con maggiore popolazione e maggior numero di Comuni, hanno una durata di 10 anni e sono pari a 116.155 euro annui per Sorbolo e Mezzani.

Questi contributi sono certi?

Ogni anno lo Stato destina un budget minimo di 30 milioni di euro per i contributi ai Comuni nati da fusione; qualora le risorse siano non sufficienti a coprire le domande, i contributi si riducono proporzionalmente; qualora le risorse siano eccedenti rispetto alle domande, la differenza viene aggiunta proporzionalmente ai contributi standard che spettano ai Comuni nati da fusione (circostanza verificatasi fino al 2017).

I contributi erogati dalla Regione sono invece stabiliti direttamente in ciascuna legge regionale di fusione e pertanto sono direttamente imputati a bilancio come voce di spesa.

Sono previsti ulteriori incentivi alla fusione?

La disciplina regionale prevede che ai Comuni derivanti da fusione sia garantita la priorità, nei dieci anni successivi alla loro costituzione, nei bandi che prevedono contributi a favore degli enti locali.