



COMUNE DI POGGIO BERNI
PROVINCIA DI RIMINI



Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Poggio Berni e Torriana

Indice

Premessa

- 1. Analisi del territorio, della popolazione e dell'economia**
- 2. Fattibilità tecnico-organizzativa della fusione**
- 3. Fattibilità economico-finanziaria della fusione**
- 4. Fattibilità politico-istituzionale della fusione**

Premessa

Le Amministrazioni Comunali di Poggio Berni e di Torriana hanno ritenuto di effettuare un'analisi preliminare in ordine alla fattibilità di una possibile fusione tra di esse. Si tratta di un progetto molto ambizioso, che può assumere una valenza assolutamente strategica, soprattutto in questo particolare momento storico caratterizzato dall'estensione dei vincoli di finanza pubblica anche ai piccoli comuni, dalla cronica mancanza, ormai divenuta insostenibile, delle risorse in grado di garantire un adeguato sviluppo del territorio e l'erogazione di servizi a favore della cittadinanza, nonché da una legislazione che ha comunque reso obbligatoria la gestione associata delle funzioni comunali.

Tale analisi è stata redatta dal personale interno ed è finalizzata a valutare se la fusione tra i due enti possa essere davvero una opportunità per poter assicurare anche in futuro ai cittadini servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, per realizzare le opere che servono al territorio, per ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, mantenendo il decentramento nell'erogazione dei servizi attraverso sportelli polifunzionali;

Durante i prossimi mesi, nel caso in cui, con decisione consiliare, entrambe le Amministrazioni interessate decidano di procedere e la Regione decida di dare seguito alla richiesta dei Comuni, si procederà all'approfondimento di tale studio attraverso un piano di sviluppo organizzativo del nuovo Comune unitamente ad uno specifico piano di comunicazione, attraverso il quale sarà possibile coinvolgere in modo appropriato tutti i cittadini, in modo tale che possano essere resi edotti sul progetto in discussione e giungere così preparati, in scienza e coscienza, al referendum consultivo.



COMUNE DI POGGIO BERNI
PROVINCIA DI RIMINI



Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Poggio Berni e Torriana

1. Analisi del territorio, della popolazione e dell'economia

Introduzione

•La presente analisi riguarda due comuni della Provincia di Rimini siti nella bassa Valle del Marecchia: Poggio Berni e Torriana. In questa sezione vengono prese in considerazione le principali caratteristiche del territorio, della popolazione e dell'economia relative ai tali Comuni.

•I due Comuni sono situati nella zona nord della Provincia di Rimini, ai confini con la provincia di Forlì-Cesena, prossimi al capoluogo di Rimini (15 Km per Poggio Berni e 21,7 per Torriana). I capoluoghi dei due comuni sono posti a breve distanza tra di essi (solo 6,7 Km). In linea d'aria la distanza è di 4,36 Km..

Appartengono ad un'Unione di Comuni denominata Valle del Marecchia a cui aderiscono i confinanti Comuni di Santarcangelo di Romagna e Verucchio.

•Le dimensioni del territorio che vengono prese in esame sono:

–**Il territorio**

–**La popolazione**

–**L'economia**

–**L'ambiente fisico**

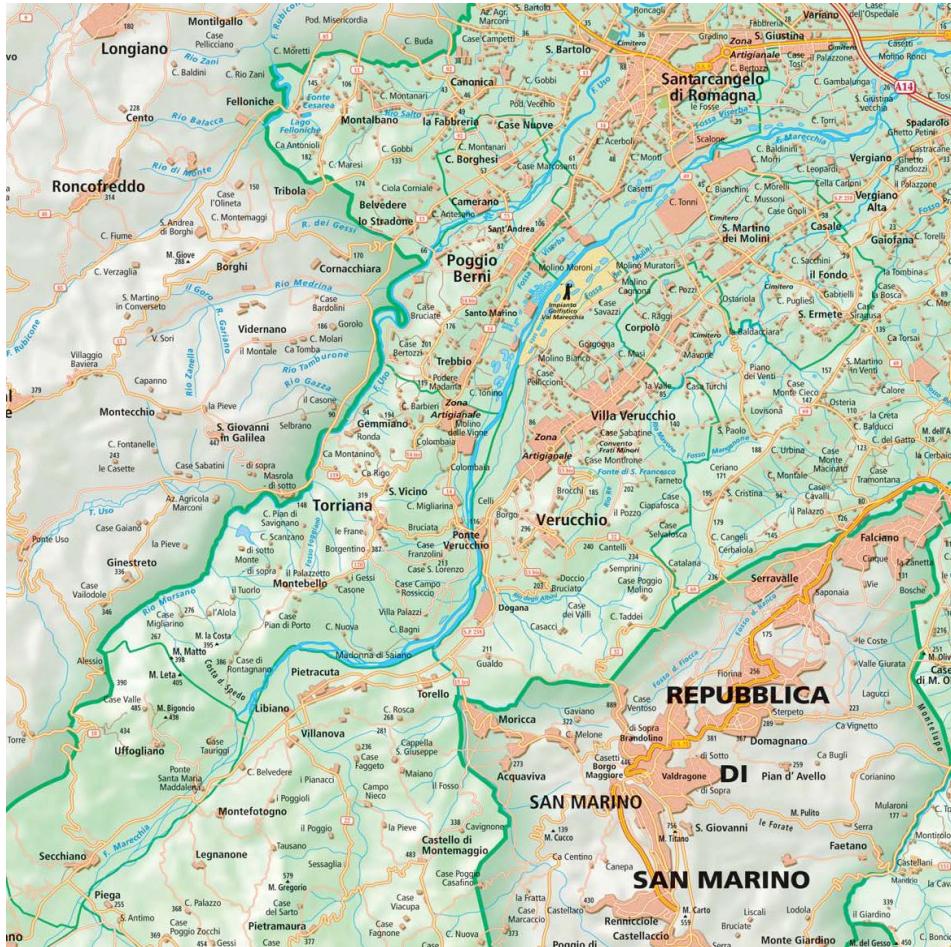
–**Le infrastrutture e la mobilità**

–**I servizi alle persone**

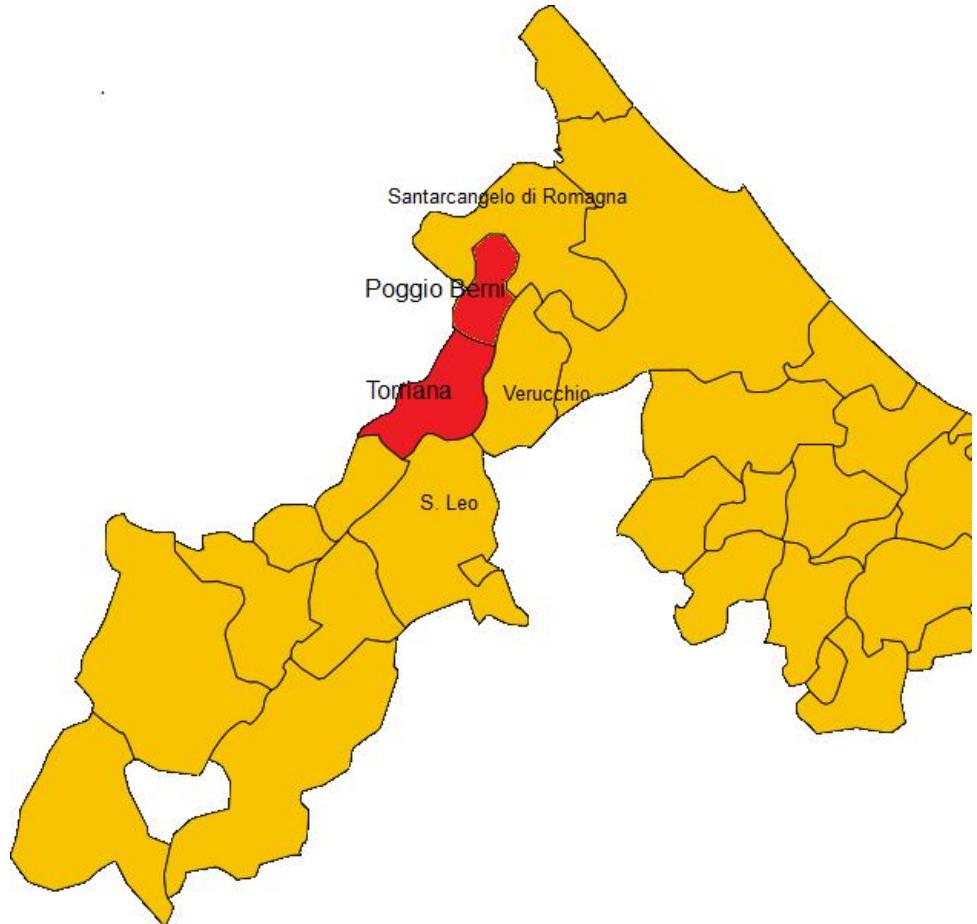
–**La sicurezza**

•Nel testo sono riportati i dati comparativi relativi ai due comuni, in appendice i dati relativi ai singoli comuni.

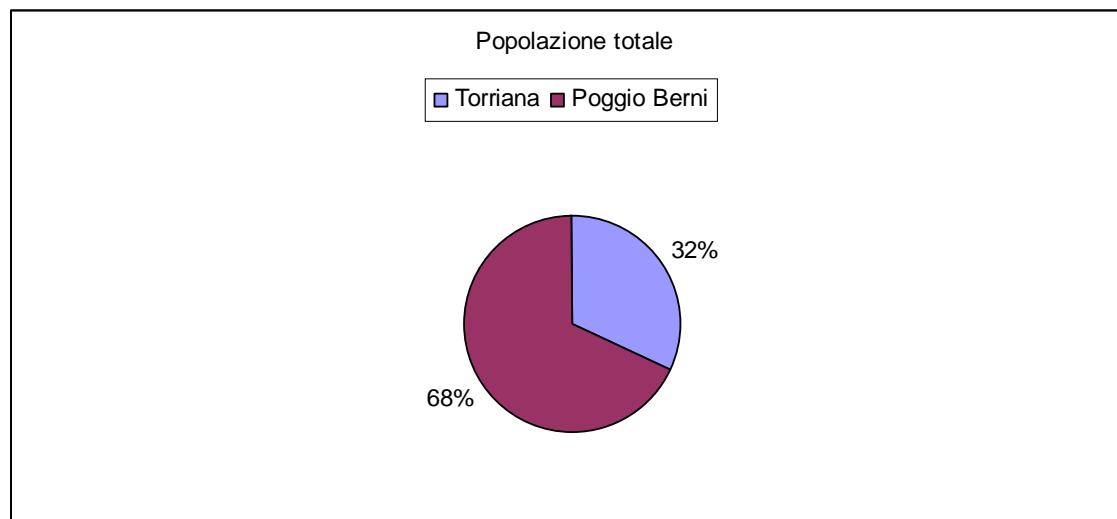
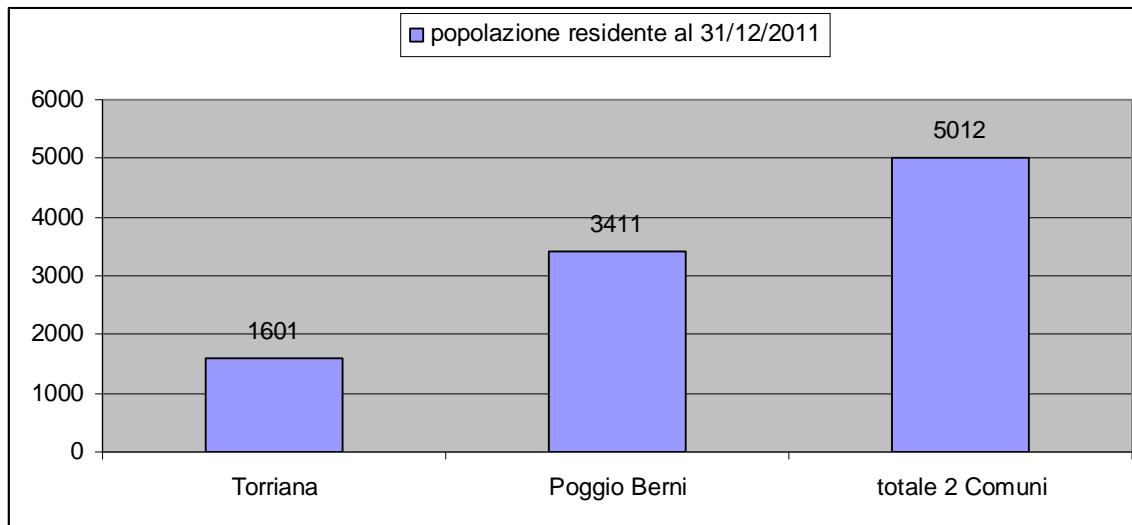
TERRITORIO



il territorio dei comuni interessati alla fusione



I confini amministrativi dei comuni interessati dalla fusione in ambito provinciale



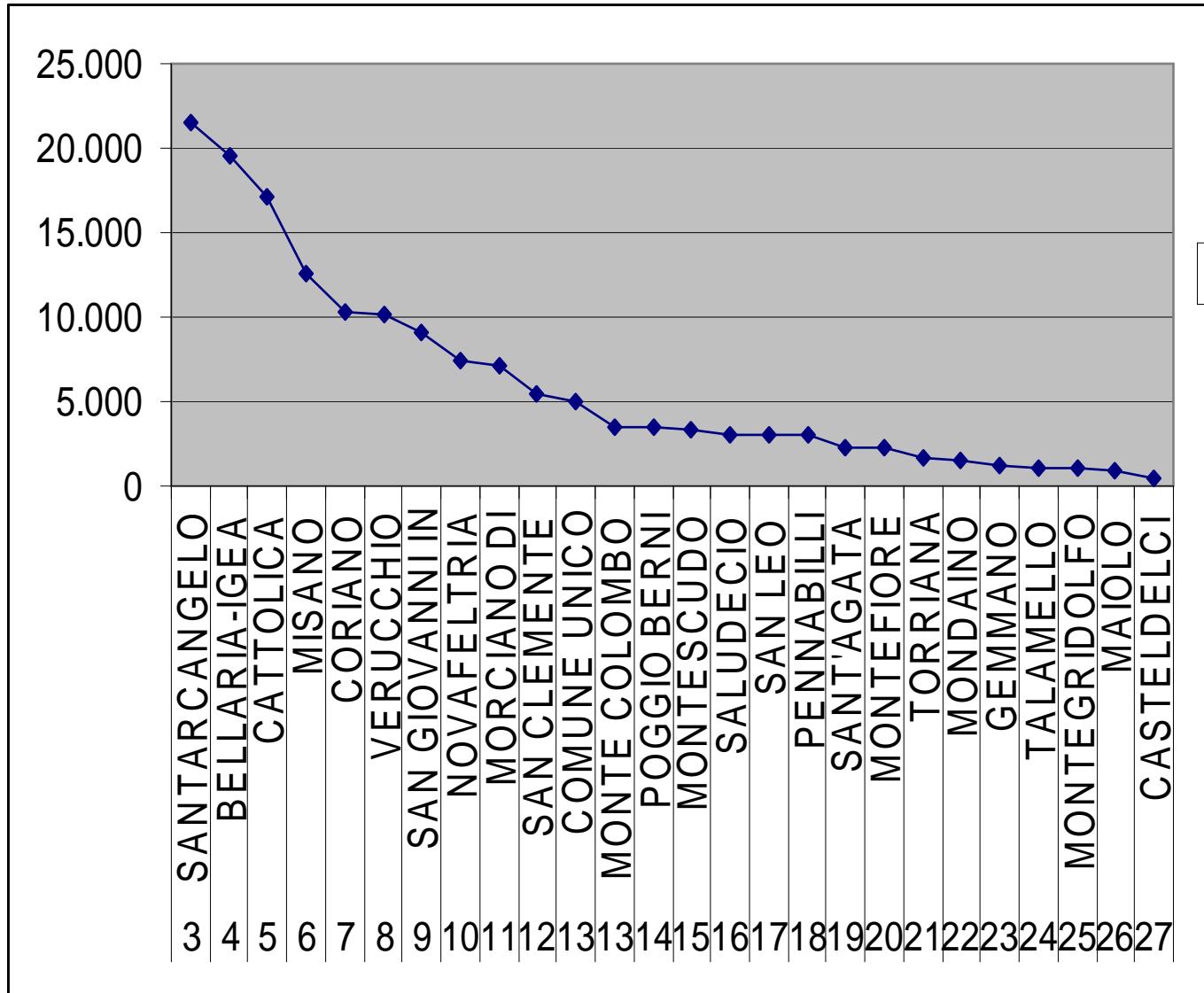
Fonte: Elaborazione su dati uffici demografici comunali

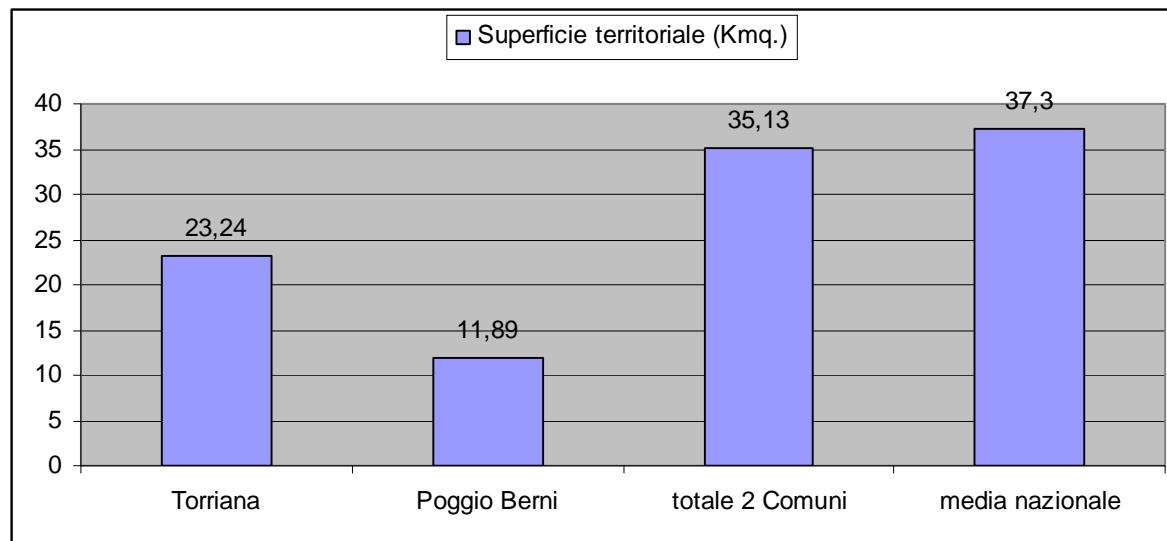
Il Comune unico, superando la soglia dei 5.000 abitanti, non rientra più nella categoria dei piccoli Comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) che attualmente rappresenta il 70,46% dei comuni su base nazionale ed il 45,40% su base regionale

In ambito provinciale Poggio Berni è il 14° Comune per popolazione, dopo Monte Colombo; Torriana è il 21°.

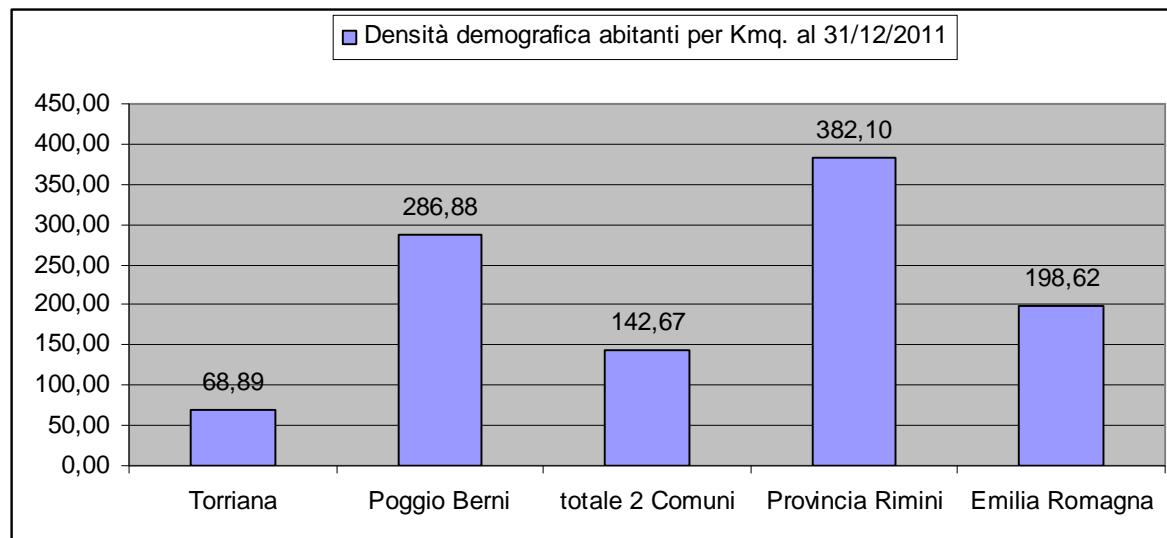
Il Comune unico si collocherebbe nella classifica provinciale al 13° posto a ridosso di San Clemente.

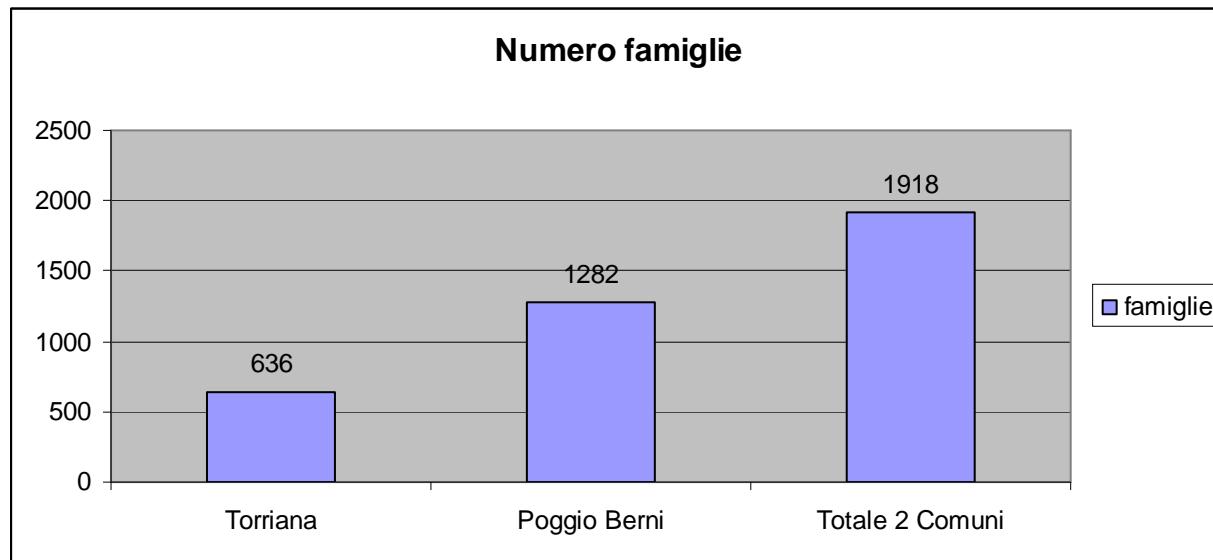
Collocazione del Comune unico nella classifica dei Comuni della Provincia per popolazione



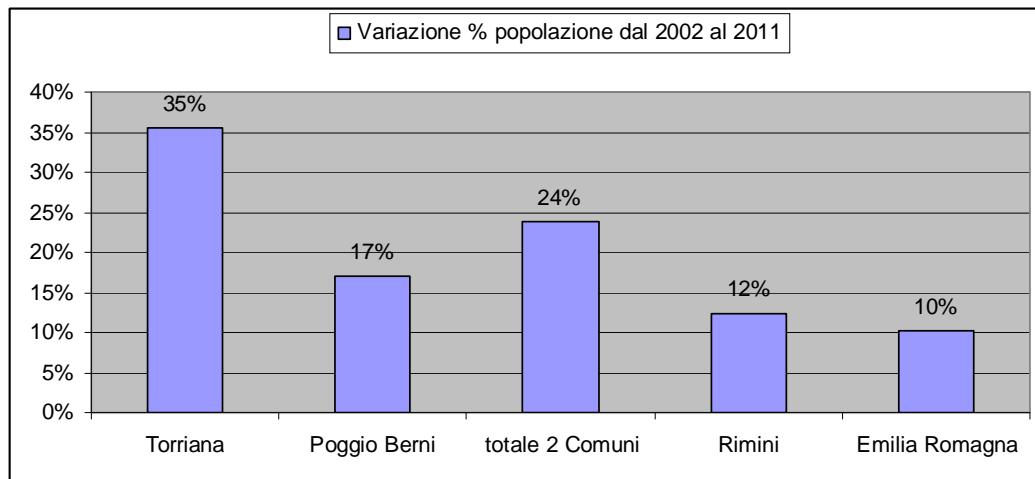


In termini di superficie territoriale e densità demografica, entrambi i comuni, singolarmente considerati, presentano dati inferiore rispetto alla media nazionale e regionale. Il Comune unico presenta dati non distanti da tali medie

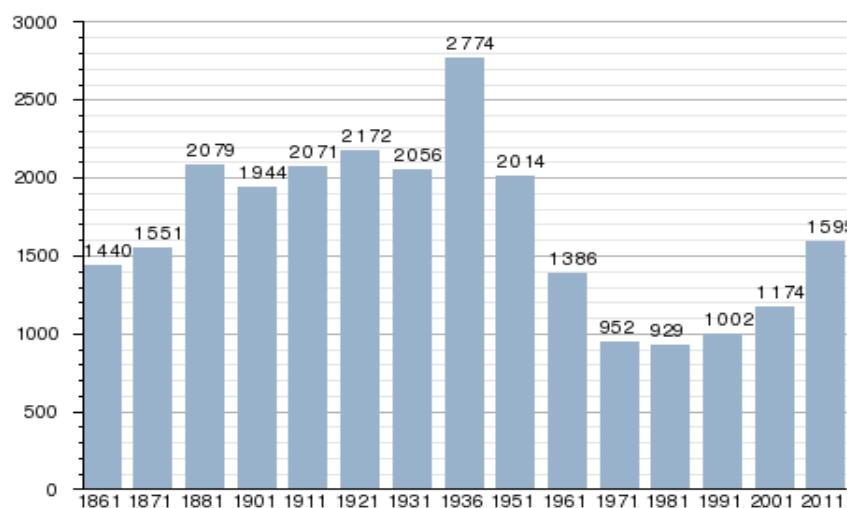




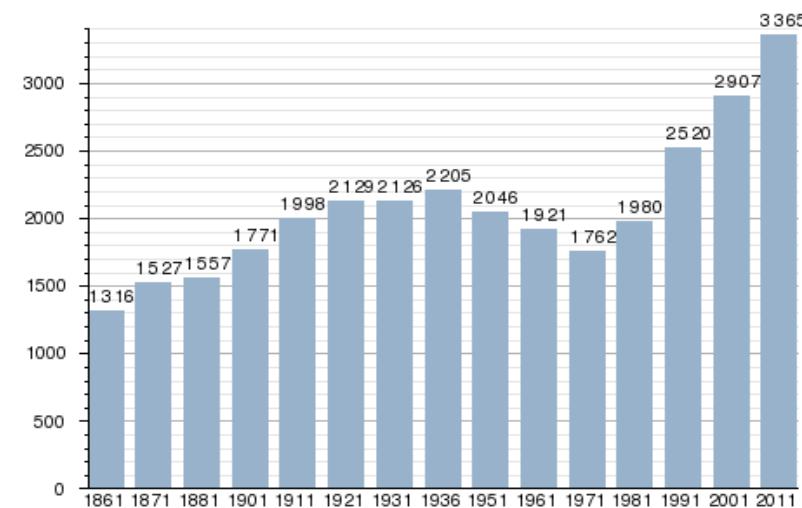
	famiglie	componenti per famiglie
Torriana	636	2,52
Poggio Berni	1282	2,66
Totale 2 Comuni	1918	2,61



Il trend della popolazione in entrambi è in decisa crescita al di sopra della media provinciale e regionale. In particolare a Torriana l'aumento demografico è il triplo. Tale fenomeno è definito rurbanizzazione



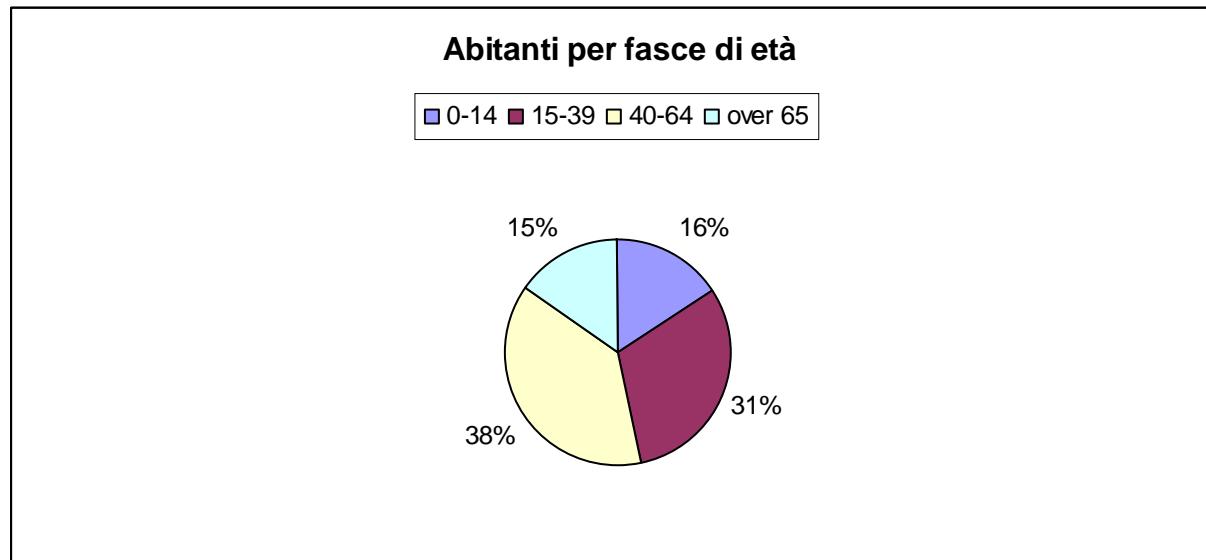
Torriana



Poggio Berni

	Popolazione	Superficie territoriale (Km.)	Densità abitativa (ab./Kmq.)	Popolazione straniera
Torriana	1.601	23,24	68,89	171
Poggio Berni	3.411	11,89	286,88	205
Totale 2 Comuni	5.012	35,13	142,67	376
Monte Colombo	3.443	11,91	289,2	253
San Clemente	5.403	20,77	248,61	588
Morciano di Romagna	7.058	5,40	1.306,01	875
Novafeltria	7.234	41,78	176,5	739
Provincia di Rimini	332.071	863,58	384,53	34.900

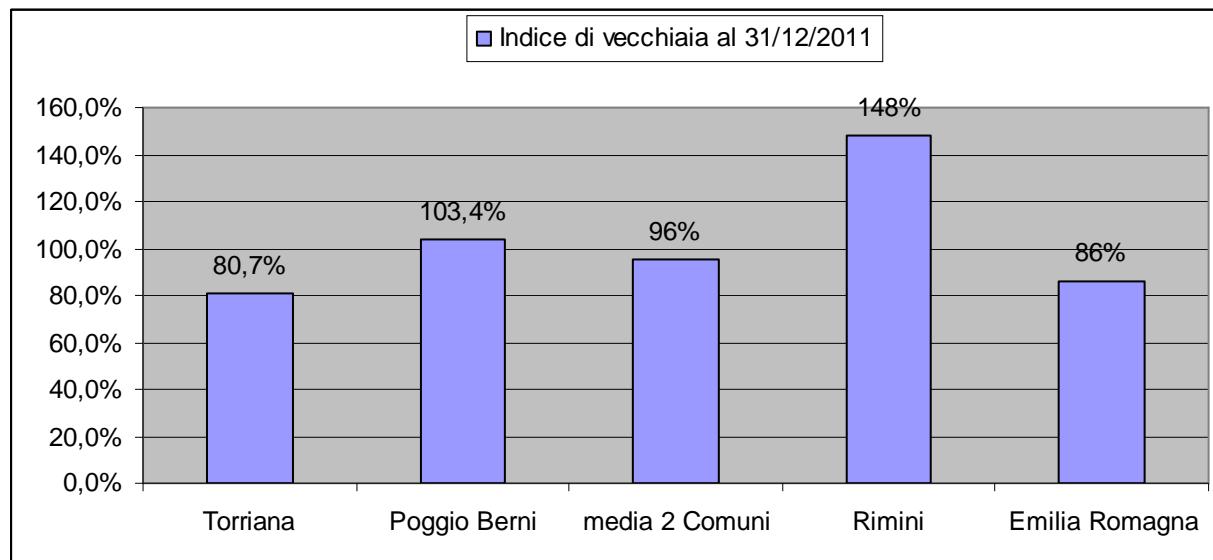
Fonte: Elaborazione su dati uffici demografici comunali



Abitanti per fasce di età nel Comune unico

	Torriana	Poggio Berni	Totale 2 Comuni
popolazione giovane (da 0 a 14 anni)	274	525	799
popolazione in età attiva (tra 15 e 39 anni)	506	1039	1545
popolazione in età attiva (tra 40 e 64 anni)	600	1304	1904
popolazione anziani (65 anni e oltre)	221	543	764
	1601	3411	5012

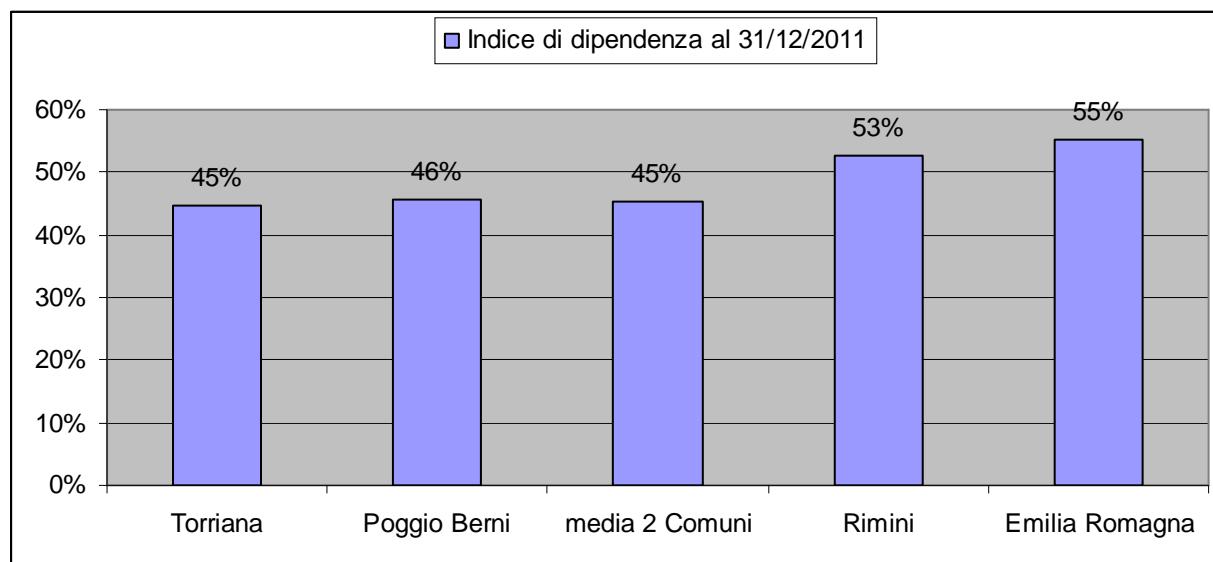
Fonte: Elaborazione su dati uffici demografici comunali



Rapporto tra la popolazione anziana (65 anni e oltre) e quella più giovane (0-14 anni)

Fonte: Elaborazione su dati uffici demografici comunali

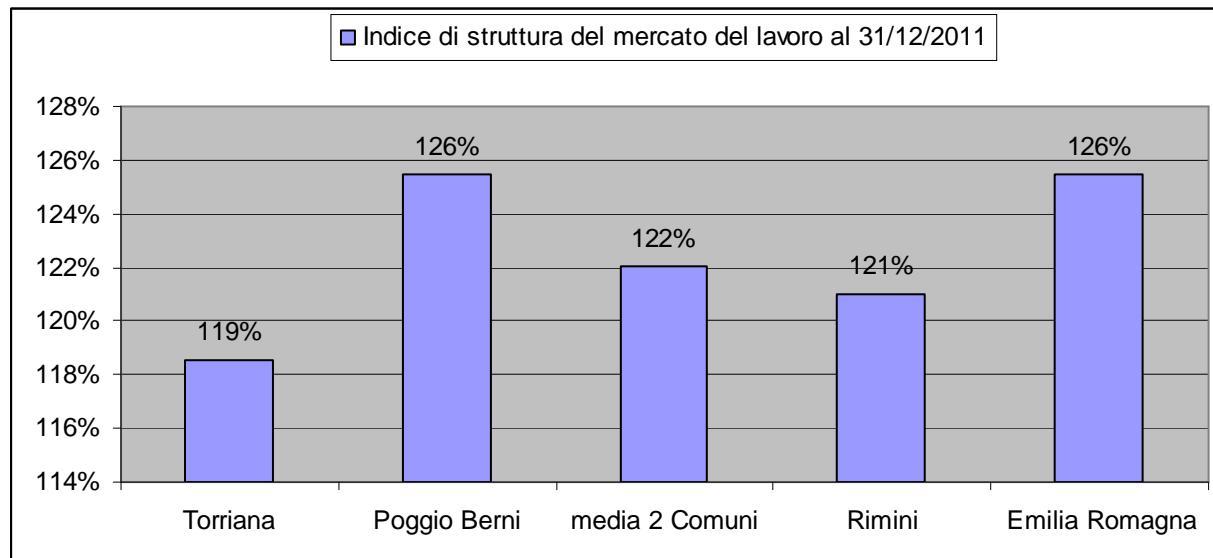
Complessivamente la popolazione di Torriana è leggermente più giovane di quella di Poggio Berni. In entrambi i Comuni la percentuale della popolazione anziana è inferiore alle media provinciale.



Rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) e quella in età attiva (15-64 anni)

Fonte: Elaborazione su dati uffici demografici comunali

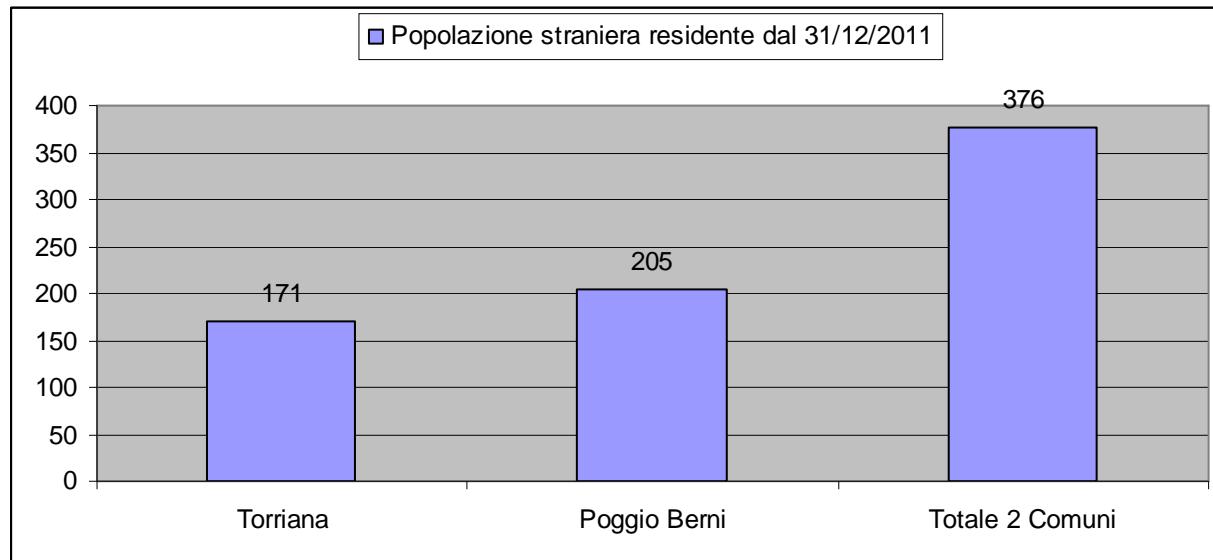
In entrambi i Comuni la popolazione in età attiva supera quella in età non attiva, in misura maggiore rispetto alla media provinciale e regionale



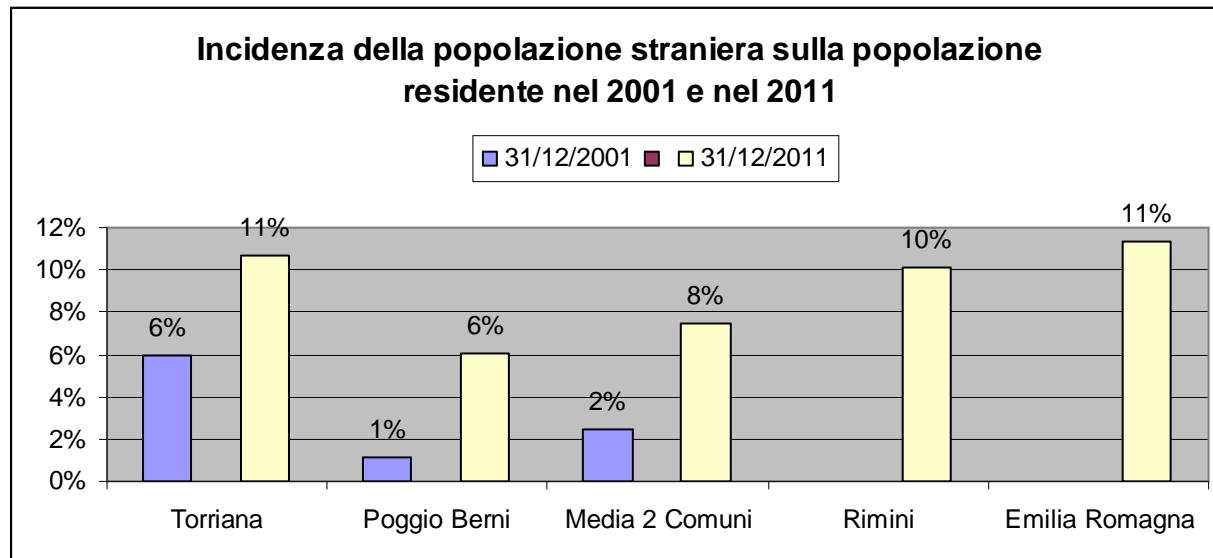
Rapporto fra la popolazione in età attiva fra 40 e 64 anni e la popolazione in età attiva fra 15 e 39 anni.

Fonte: Elaborazione su dati uffici demografici comunali

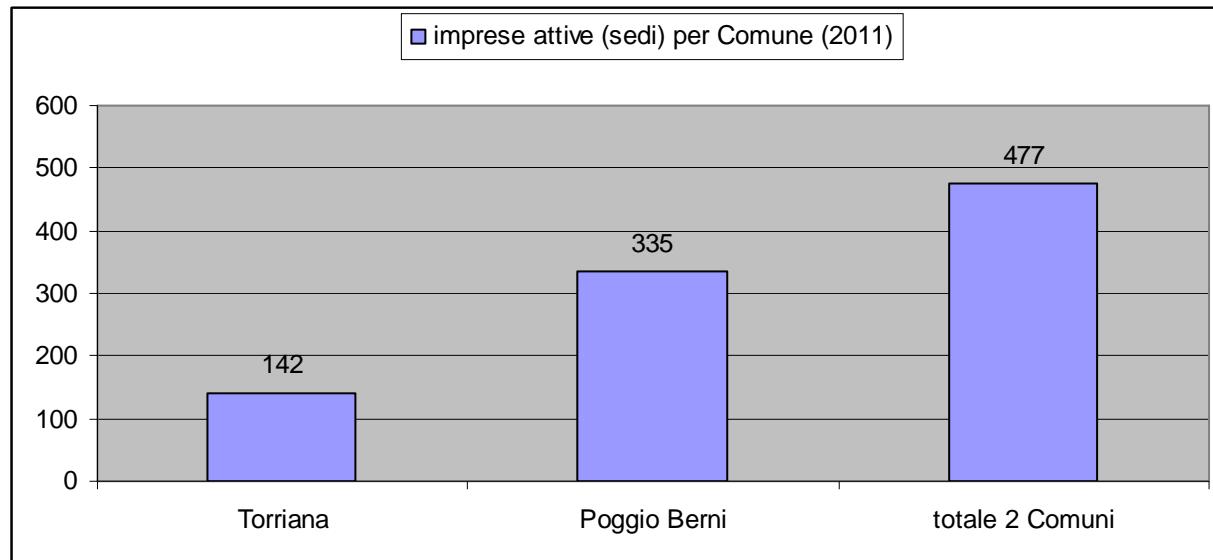
La fascia di popolazione in età attiva fra 40 e 64 anni supera la fascia di popolazione in età attiva fra 15 e 39 anni. Siamo in linea con le medie provinciali e regionali



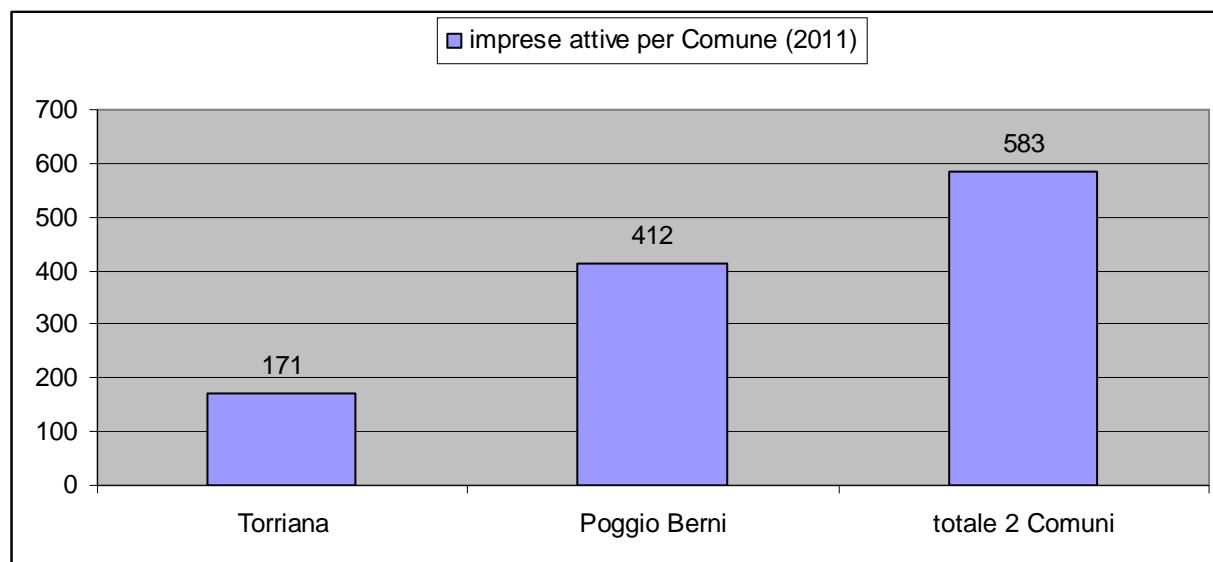
In termini percentuali la popolazione straniera di Torriana è superiore a quella di Poggio Berni



La crescita della popolazione straniera nell'ultimo decennio è stata uniforme in entrambi i Comuni ed è sostanzialmente in linea con la media provinciale e regionale.

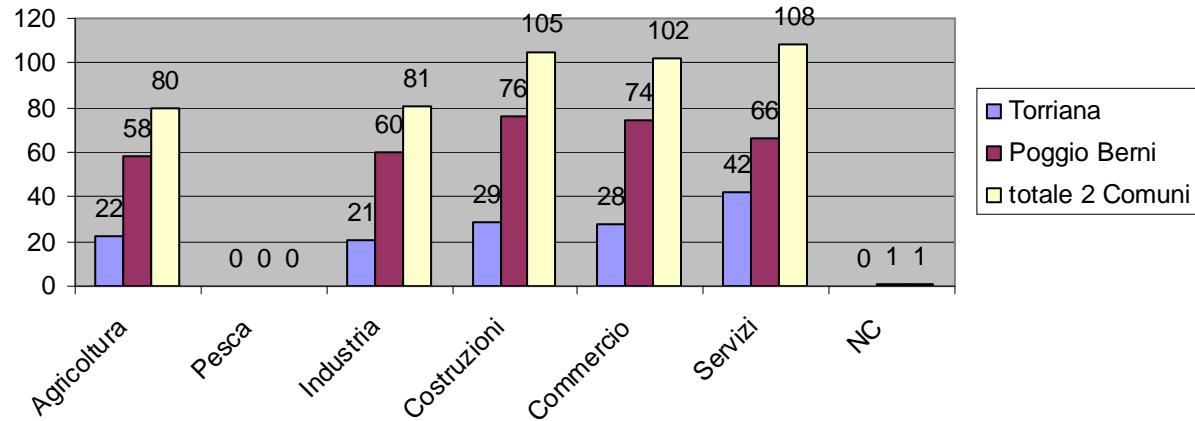


Fonte: Elaborazione Ufficio Studi
CCIAA Rimini su dati Registro
Imprese (Infocamere Stockview)



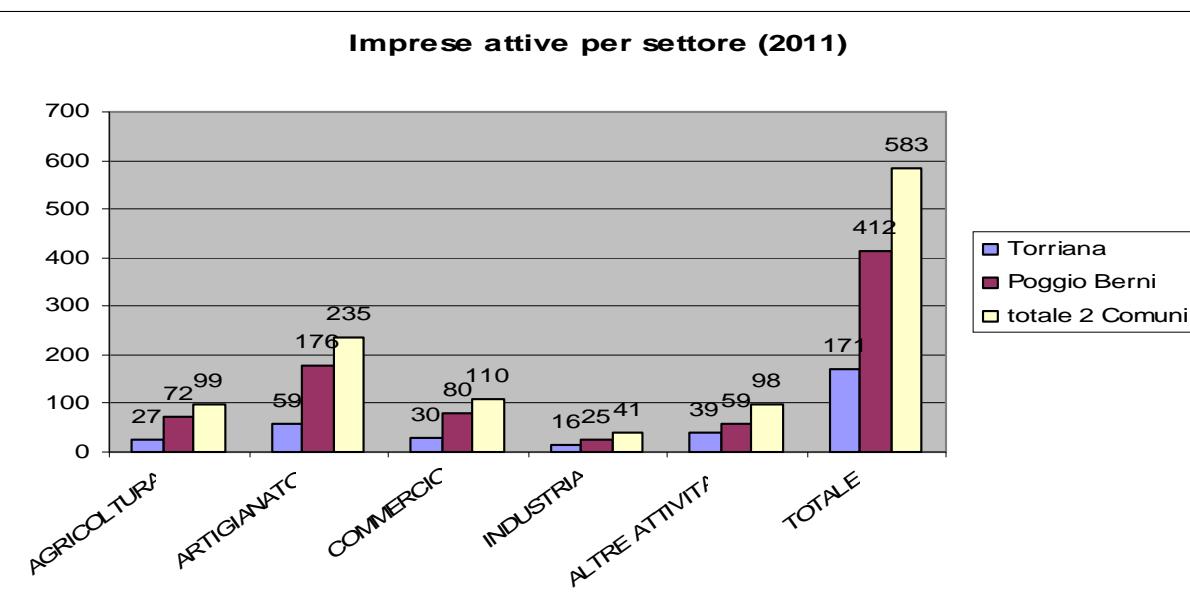
Fonte: Elaborazione su dati SUAP
Unione di Comuni Valle del Marecchia

Imprese totali attive (sedi) per settore economico

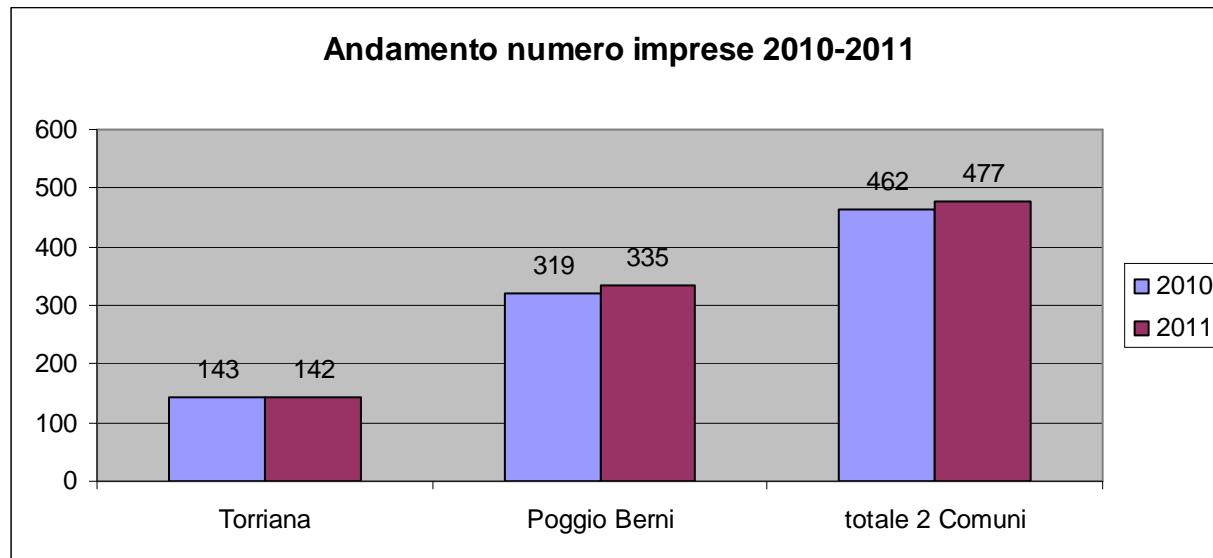


Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA
Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere Stockview)

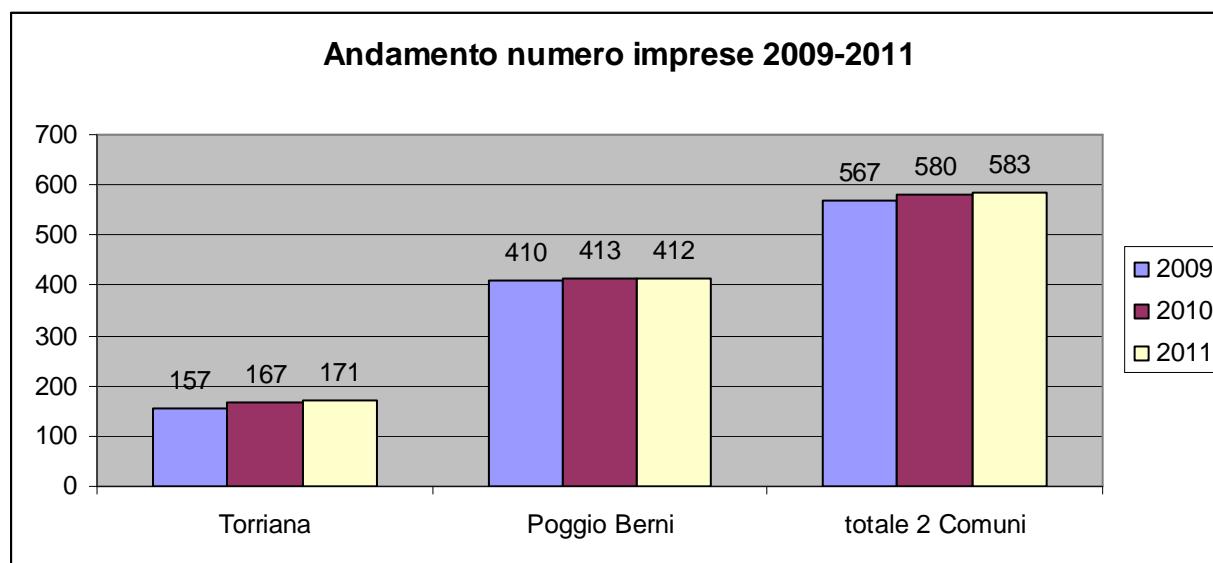
Imprese attive per settore (2011)



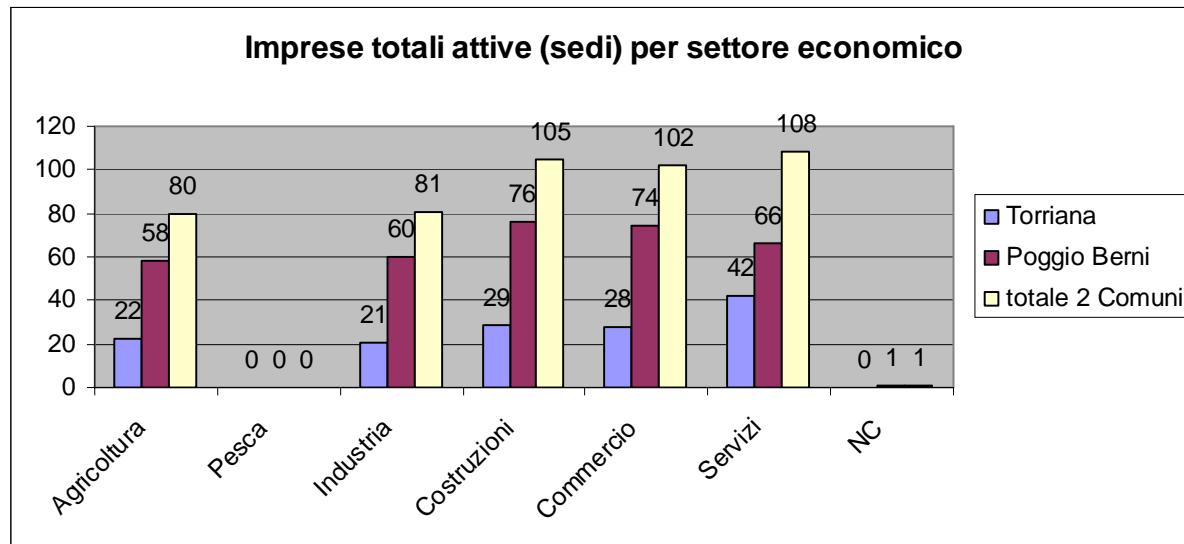
Fonte: Elaborazione su dati SUAP Unione di Comuni Valle del Marecchia



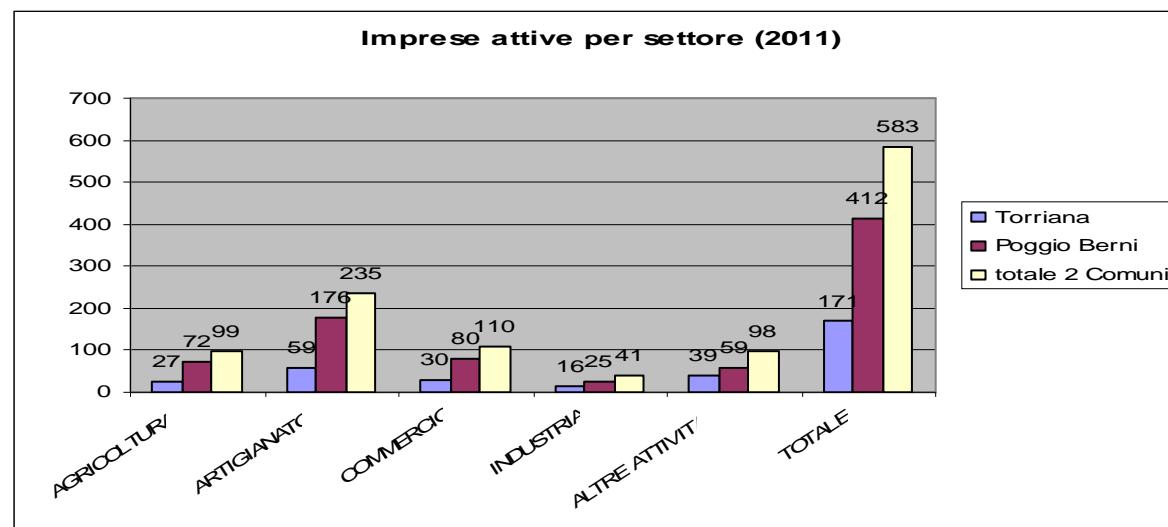
Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA
Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere
Stockview)



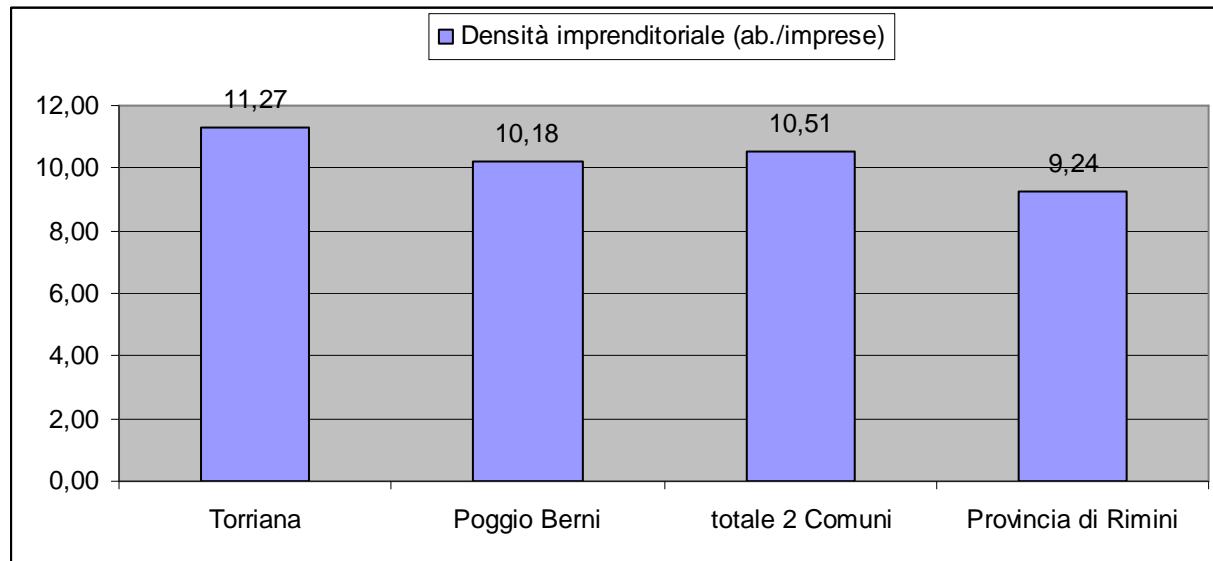
Fonte: Elaborazione su dati SUAP Unione di
Comuni Valle del Marecchia



Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere Stockview)

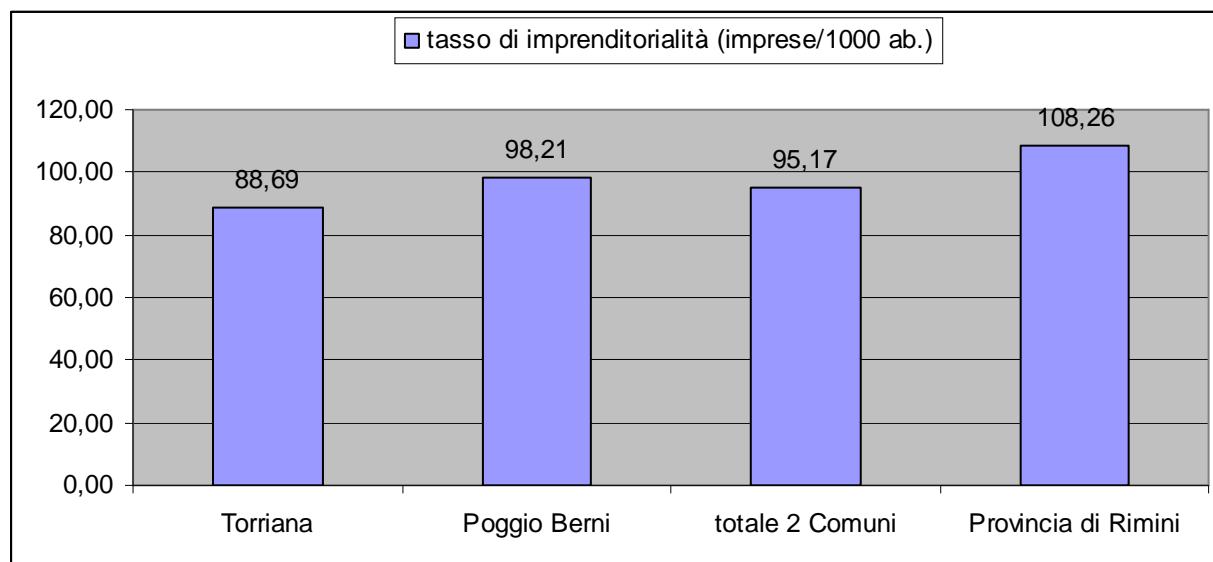


Fonte: Elaborazione su dati SUAP Unione di Comuni Valle del Marecchia

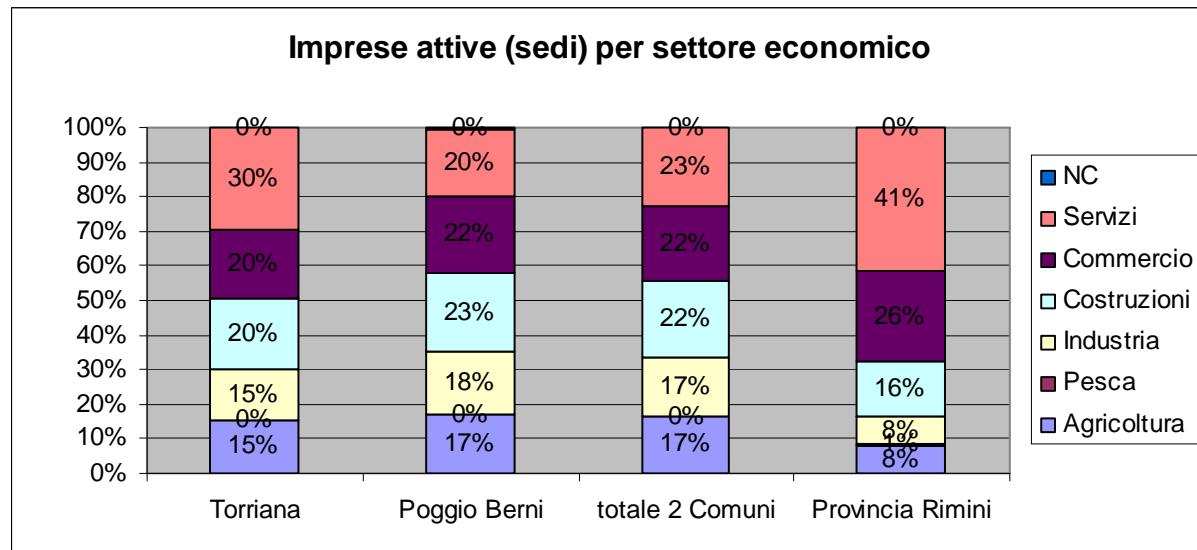


Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere Stockview)

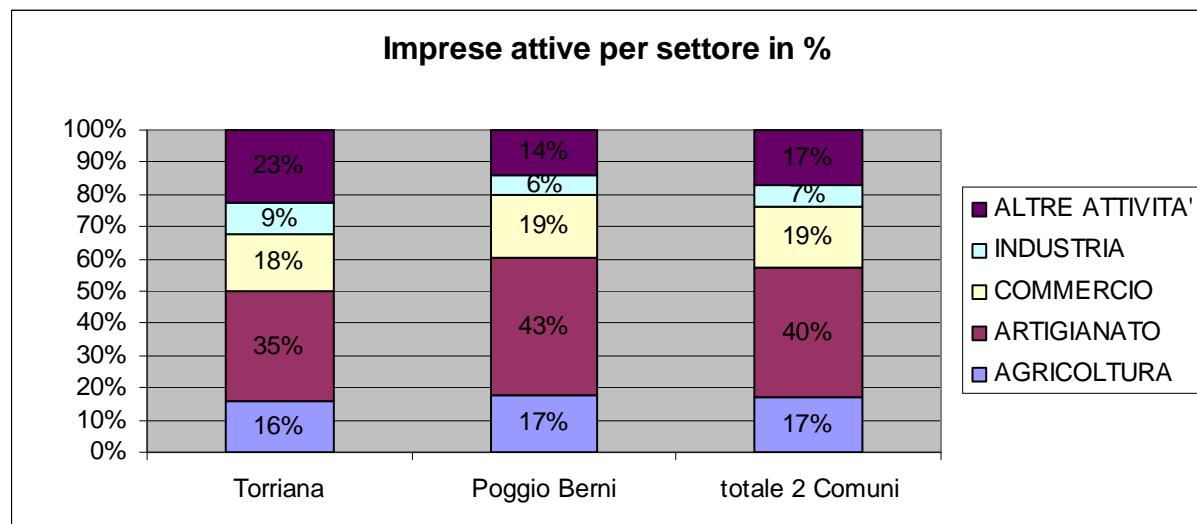
Il rapporto tra popolazione ed imprese è leggermente migliore a Poggio Berni. Da considerare che diversi residenti di Torriana fanno impresa o lavorano a Poggio Berni.



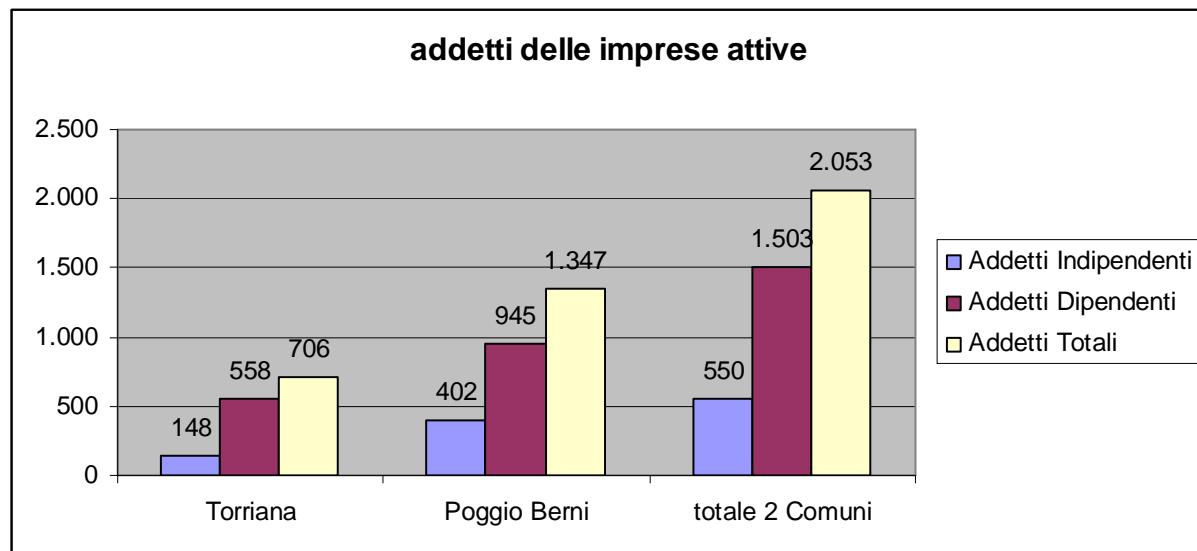
Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere Stockview)



Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA
Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere Stockview)

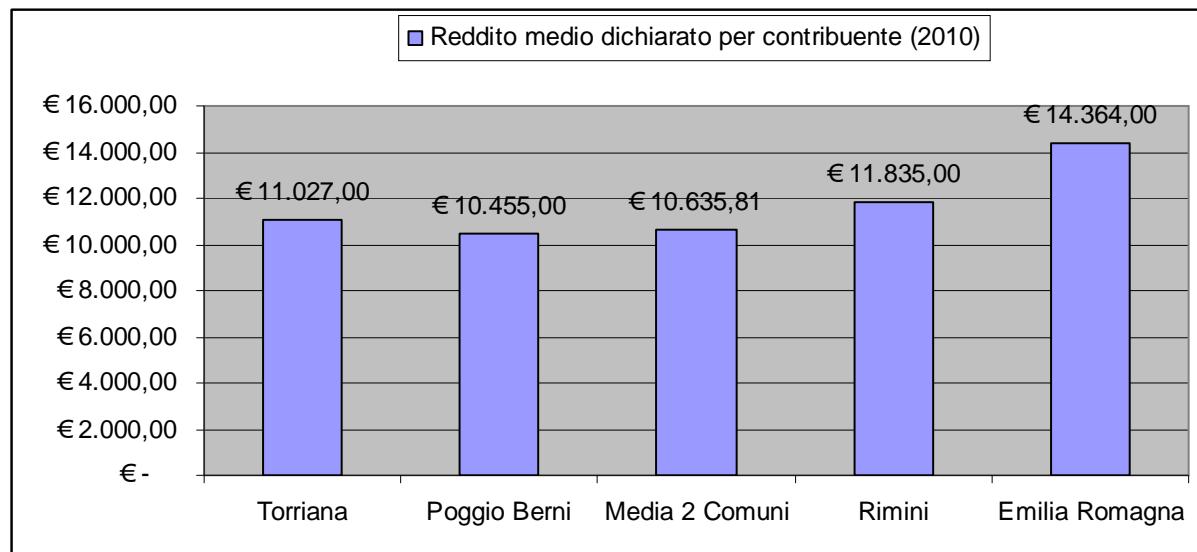


Fonte: Elaborazione su dati SUAP Unione di Comuni Valle del Marecchia



Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CCIAA
Rimini su dati Registro Imprese (Infocamere
Stockview

	Imprese artigiane	imprese totali	% imprese artigiane su imprese totali
Torriana	48	152	34%
Poggio Berni	152	335	45%
totale 2 Comuni	142	335	42%



Fonte : www.comuni.it

Prospetto di confronto con Comuni di dimensioni demografiche analoghe al Comune risultante dalla fusione

	Numero imprese attive (sedi)	Numero addetti	Densità imprenditoriale (ab./impresa)	Imprenditorialità (imprese/1000 ab.)
Torriana	142,00	706,00	11,27	88,69
Poggio Berni	335,00	1.347,00	10,18	98,21
Totale 2 Comuni	477,00	2.053,00	10,51	95,17
Monte Colombo	258,00	556,00	13,34	74,93
San Clemente	513,00	1.760,00	10,53	94,95
Morciano di Romagna	784,00	2.263,00	9,00	111,08
Novafeltria	642,00	1.485,00	11,27	88,75
Provincia di Rimini	35.949,00	113.112,00	9,24	108,26

Quadro d'insieme (1)

•I comuni presi in esame si collocano da sempre nella terra di Romagna, alle propaggini dell'Appennino Romagnolo, tra le **valli dell'Uso e del Marecchia**; hanno una storia e un'identità sostanzialmente unitari.

•**L'andamento demografico** è in consistente aumento negli ultimi anni, con conseguente ringiovanimento della popolazione, al di sopra dei valori medi di provincia e regione. Tali fenomeni sono particolarmente marcati a Torriana che ha registrato negli ultimi dieci anni un notevole incremento della popolazione prevalentemente in età lavorativa.

La popolazione legale risultante dal censimento 2011 è la seguente: Torriana, 1585; Poggio Berni , 3365. Tuttavia il trend di continua crescita della popolazione che si registra in entrambi i comuni assicura il consolidamento del superamento della soglia demografica minima dei 5.000 abitanti.

•La popolazione straniera è leggermente al di sotto della media provinciale ed è distribuita in modo non omogeneo nei due comuni essendo maggiore a Torriana, ma è mobile sul territorio per lavoro. Nel complesso è ben integrata. In entrambi i comuni la principale etnia è quella marocchina.

•La superficie territoriale e la densità abitativa vedono una situazione abbastanza diversificata fra **Poggio Berni, con poca superficie e densità più elevata, rispetto a Torriana**.

La popolazione a Poggio Berni è distribuita uniformemente nel territorio comunale con un capoluogo poco sviluppato mentre a Torriana si concentra nel capoluogo e nelle zone a valle del territorio comunale. A Poggio Berni vi sono 4 frazioni (Camerano nella valle dell'Uso, Sant'Andrea, Trebbio, Santo Marino lungo la Santarcangiolese) e diverse località. A Torriana è presente la frazione di Montebello e varie località (Gessi, Gemmiano, Colombare, Bruciatini, Franzolini, Palazzo, Polverella).

Quadro d'insieme (2)

• **L'ambiente naturale** è quello tipico dei fiumi Uso e Marecchia, con l'attrattività degli argini e delle zone umide e delle zone pedecollinari. In particolare il Comune di Torriana è parzialmente montano (16,27 rispetto a 23,11 Kmq. pari al 70% del territorio) e presenta un'altitudine media di 377 m.s.l.m. (da 78 a 455) contro i 155 m.s.l.m. (da 44 a 201) di Poggio Berni. In particolare sotto il profilo naturalistico sono presenti alcune emergenze di significativo pregio quali la zona SIC Torriana - Montebello fiume Marecchia, l'oasi naturalistica di Montebello. Sono risorse da valorizzare attraverso politiche turistiche coordinate.

Entrambi i Comuni sono in zona climatica E ed in zona sismica 2.

• L'area si caratterizza per **un'economia** in prevalenza artigianale, commerciale e servizi, ma con significativi elementi di sviluppo industriale. In particolare a Torriana sono presenti diversi impianti di rilevanti dimensioni nei settori della produzione e della logistica. Da segnalare una maggiore presenza dell'artigianato a Poggio Berni e dei servizi a Torriana. Poggio Berni presenta dati leggermente superiori in termini di imprenditorialità e densità imprenditorialità. **In ogni caso i due comuni presentano importanti elementi di omogeneità e complementarietà del tessuto economico.**

• Il reddito dichiarato è leggermente al di sotto della media provinciale, con un modesto divario fra i due comuni

• La mobilità è prevalentemente in uscita, per lavoro e studio, verso Santarcangelo di Rimini, Verucchio e Rimini. I due comuni sono collegati adeguatamente a Santarcangelo di Romagna attraverso la SP 14 "Santarcangiolese" che costituisce il principale asse viario che interessa entrambi i Comuni e lungo il quale sono ubicati i principali centri e nuclei abitati di entrambi i Comuni ivi compresi i due capoluoghi. L'altro asse è la S.P. 13 Uso lungo la quale è ubicata la frazione di Camerano (Poggio Berni). La viabilità provinciale collega nel territorio di Poggio Berni le SP 13 e 14 attraverso la SP 73; dalla SP 14 prosegue fino ai capoluoghi di Poggio Berni e Torriana. La rete viaria comunale più sviluppata è quella di Poggio Berni (52 Km.) rispetto a quella di Torriana (25 Km.).

• L'area è servita da una società di TPL (START Romagna) per tutte le direzioni ed i tempi di percorrenza sono abbastanza brevi. E' stato istituito un servizio di trasporto a navetta che unisce i Comuni della Val Marecchia. La stazione FS più vicina è a Santarcangelo sulla linea Bologna-Rimini. **Nel complesso i due Comuni, oltre ad essere vicini, sono ben collegati sia attraverso la rete viaria provinciale e comunali che attraverso i servizi di trasporto pubblico, di linea e non.**

Quadro d'insieme (3)

•La filiera scolastica è completa dall'asilo nido alla scuola elementare mentre per la scuola media inferiore e superiore gravita in parte sui Comuni limitrofi. In particolare Poggio Berni è dotato di asilo nido mentre Torriana ne è attualmente privo e deve rivolgersi ad altri comuni. Le scuole materne ed elementari sono frequentate da alunni di provenienza da entrambi i comuni. Per la scuola media inferiore gli studenti si rivolgono a Santarcangelo e Verucchio presso i quali sono presenti le direzioni didattiche. Per le scuole superiori, gli studenti devono rivolgersi a Comuni limitrofi (Santarcangelo, Rimini, Savignano sul Rubicone), dove esiste un'offerta formativa pressoché completa nell'arco di una ventina di Km. **Complessivamente l'offerta scolastica presenta margini significativi di integrazione e complementarità.** In particolare significativi margini di integrazioni potranno essere registrati nella gestione del nido, delle scuole materne ed elementari.

•La zona è ben coperta dai servizi sanitari territoriali e dai servizi assistenziali, domiciliari e residenziali, con strutture di ricovero situate in Comuni limitrofi appartenenti al distretto Rimini Nord. In particolare sono presenti le strutture residenziali e semi.-residenziali, gestite dall'ASP Valle del Marecchia di cui entrambi gli enti sono soci. Inoltre la **funzione dei servizi sociali** è stata conferita all'Unione dei Comuni Valle del Marecchia a partire dal 2012. Attualmente tali servizi sono gestiti parte in economia, parte attraverso la delega all'Azienda USL.

Soddisfacente l'offerta ospedaliera, che viene offerta dal vicino Ospedale di Santarcangelo di Romagna e da quello di Rimini. A Poggio Berni è presente l'ambulatorio infermieristico gestito dall'unione di Comuni, in collaborazione con l'ASL, posto lungo la via Santarcangiolese (Sant'Andrea), di cui pertanto usufruiscono i residenti di entrambi i comuni.

•Per quanto riguarda i **servizi culturali** si segnalano: per quanto riguarda Torriana, nel capoluogo la torre quadrata e la Rocca, il museo della Tessitura, la sala polivalente; a Montebello l'osservatorio naturalistico gestito dall'Unione di Comuni, il portale di proprietà comunale ed il Castello di proprietà privata, aperto al pubblico; il santuario della Madonna di Saiano.

A Poggio Berni sono presenti nel capoluogo la casa delle associazioni ed il teatro aperto e lungo la via Santarcangiolese il Museo – Biblioteca a Santo Marino, il Museo Molino Sapignoli, il parco didattico della Cava ed il centro sociale polivalente a Sant'Andrea. Da registrare a Poggio Berni il quattrocentesco Palazzo Marcosanti.

Nel complesso la dotazione dei servizi culturali è ampia e variegata con significativi margini di complementarietà, dal momento che se Torriana presenta emergenze storiche ed architettoniche di maggiore pregio, Poggio Berni ha un'offerta di servizi culturali più completa (biblioteche, musei, attività teatrali).

Quadro d'insieme (4)

• **Buona è la dotazione di impianti sportivi a Poggio Berni** in cui n sono presenti due centri sportivi (a Sant'Andrea lungo la via Santarcangiolese e a Camerano). A Torriana un campo sportivo polivalente è presente presso le scuole del capoluogo. Anche per i servizi sportivi sono ipotizzabili sinergie ed integrazioni.

• Sotto il profilo **della sicurezza** l'area è tranquilla ed è presidiata dai Carabinieri e dalla Polizia locale gestita in forma associata dall'Unione di Comuni Valle del Marecchia. Il Corpo intercomunale di polizia municipale è attualmente costituito da n. 28 agenti.

In entrambi i territori non sono presenti presidi territoriali delle forze dell'ordine: per i Carabinieri Poggio Berni gravita su Santarcangelo e Torriana su Verucchio; entrambi i Comuni usufruiscono del corpo unico di Polizia Municipale la cui centrale operativa è ubicata a Santarcangelo.

La dotazione dei servizi di interesse pubblico a Torriana è presente nel capoluogo con una banca e l'ufficio postale, mentre a Poggio Berni è presente parte nel capoluogo (ufficio postale) parte lungo la via Santarcangiolese (Sant'Andrea) in cui sono ubicati due sportelli bancari.

La **protezione civile** è gestita in forma associata dall'Unione Valle del Marecchia. A Poggio Berni è presente una sede dell'associazione volontari Valle del marecchia.



COMUNE DI POGGIO BERNI
PROVINCIA DI RIMINI



Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Poggio Berni e Torriana

2. Fattibilità tecnico-organizzativa

Introduzione

- In questa sezione vengono prese in esame alcune dimensioni organizzative e tecniche, per dare una prima valutazione della fattibilità organizzativa della fusione.

– **Personale**

– **Organizzazione**

– **Gestioni associate**

– **Informatica**

– **Mezzi e attrezzature**

- NB Una volta che sia stata presa la decisione consiliare di proseguire nel percorso, l'analisi dovrà essere approfondita, ma ciò non rientra nell'obiettivo di questo lavoro.

Personale comunale

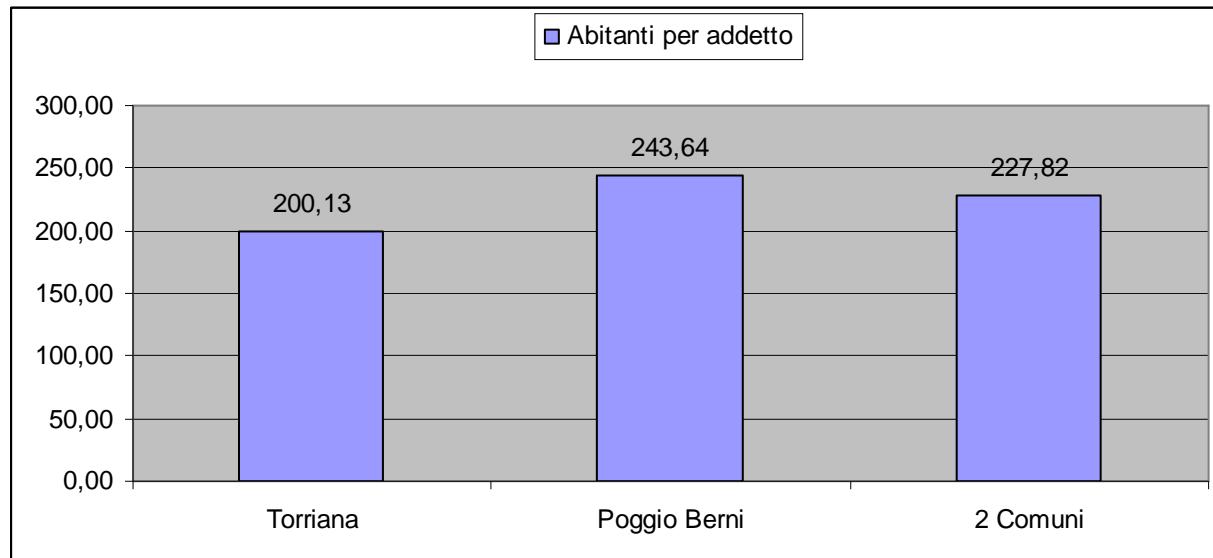
- I due comuni hanno nel loro insieme **22 dipendenti** (persone), di cui 20 a tempo pieno e 2 a tempo parziale; nessun dipendente è a tempo determinato. Non sono presenti collaboratori esterni
- Poggio Berni ha 14 dipendenti (di cui 1 t.p.), Torriana 8 dipendenti (di cui 1 t.p.); entrambi i comuni hanno comandato/distaccato alcuni dipendenti all'Unione per la gestione di funzioni trasferiti o servizi affidati.
- Poggio Berni ha il 68% della popolazione e il 64% degli addetti totali.
- Torriana ha il 32% della popolazione e il 36% degli addetti totali.
- Nei due comuni mediamente c'è **1 dipendente ogni 227 abitanti**, **Poggio Berni** ha 1 dipendente ogni 245 abitanti, **Torriana** 1 a 200.

Se si considera anche l'incidenza proporzionale del personale di ruolo dell'Unione di Comuni (secondo la percentuale statutaria del 7,14% per Poggio Berni e del 3,57% per Torriana) i conteggi di cui sopra vengono aggiornati: mediamente 1 dipendente ogni 185 abitanti; 1 dipendente ogni 169 abitanti a Torriana e 1 dipendente ogni 200 abitanti a Poggio Berni.

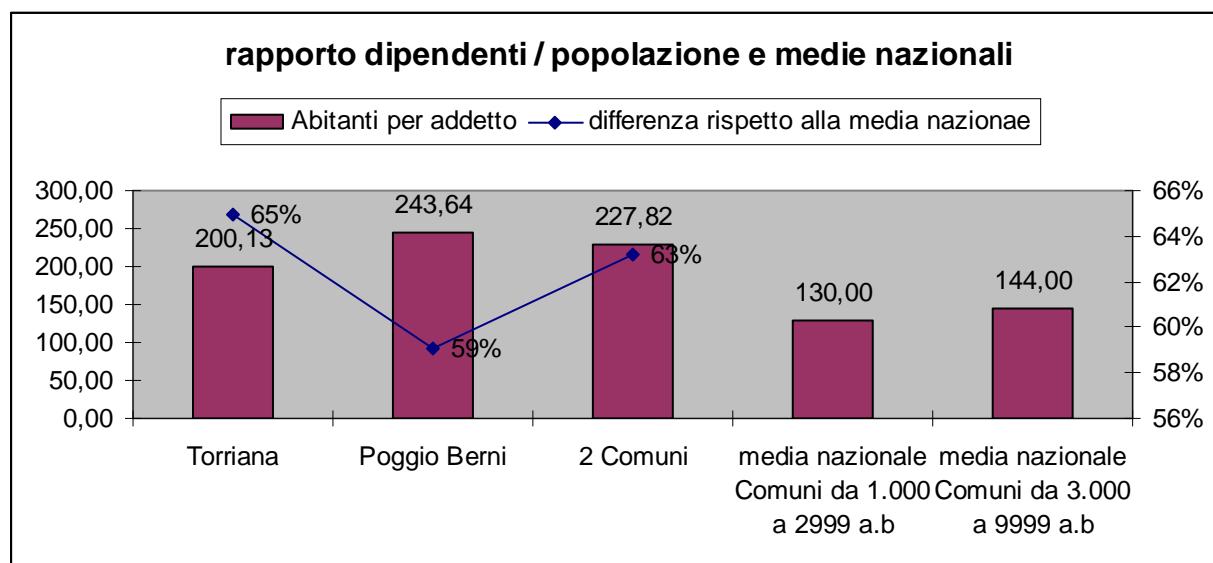
- **La fusione fra i comuni consentirebbe di fare formazione e specializzare il personale, offrendo opportunità di sviluppo professionale ai dipendenti, di avere una maggiore massa critica e affrontare meglio il turn-over.**

Personale per funzioni, età, anzianità

- Nei due comuni è presente un **unico segretario comunale condiviso con il Comune di Santarcangelo di Romagna e Verucchio con una quota del 25% per ente**. La fusione potrebbe comportare una riduzione della spesa qualora venisse rinegoziata la quota (dal 50% di entrambi i comuni al 33% del comune unico).
- I due comuni nel loro insieme, come si diceva, hanno **22 dipendenti (persone)**, dei quali 5 nella qualifica B, 7. nella qualifica C, 10 nella qualifica D, di questi ultimi 5 sono in posizione organizzativa, cioè hanno la responsabilità di un'area o di un settore.
- **L'età media dei dipendenti è di 43 anni.** **Torriana** è il comune che ha i dipendenti mediamente più giovani (età media 36 anni). Nel complesso ci sono 2 dipendenti vicini alla pensione e sono entrambi a Poggio Berni, mentre ci sono 3 i dipendenti under 30. In particolare a Poggio Berni nel 2014 si prevede il pensionamento di due dipendenti amministrativi, di cui una operante presso l'URP, l'altra presso i servizi di segreteria.
- **L'anzianità media dei dipendenti è di 20 anni.** Si va dai 24 anni medi di Poggio Berni e ai 16 di Torriana.
- **La fusione favorirebbe il rimpiazzo del turn-over e la mobilità interna**, oggi problematica a Poggio Berni, dati i piccoli numeri e la rigidità dei ruoli di responsabilità.



Il rapporto tra dipendenti e popolazione è leggermente più alto a Poggio Berni. In entrambi i Comuni il rapporto è decisamente migliore rispetto alle medie nazionali stabilite con decreto ministeriale validi per i comuni in dissesto di corrispondente classificazione demografica



Come evidenziato lo scarto rispetto ai rapporti medi dipendenti / popolazione validi per i comuni in dissesto è molto consistente: il rapporto di Torriana è inferiore del 65% alla media nazionale; a Poggio Berni del 59%; nel Comune unico del 63%.

Organizzazione comunale

•I due comuni hanno una **struttura organizzativa simile e questo favorisce la fusione**, che non comporterebbe lo stravolgimento, ma lo sviluppo incrementale della stessa.

•**La struttura di Poggio Berni è suddivisa in tre settori** che sono le seguenti

- settore economico finanziario, con competenze in materia di ragioneria, tributi economato
- settore servizi, con competenza in materia di segreteria-protocollo-contratti, demografici, servizi alla persona, servizi culturali, sportivi, scolastici
- Settore territorio, con competenza in materia di lavori pubblici, manutenzioni, urbanistica, edilizia privata, ambiente;

La **struttura di Torriana è suddivisa in due settori** di cui il primo assomma le competenze dei primi due di Poggio Berni: settore amministrativo contabile e settore territorio.

Entrambi i Comuni gestiscono in forma associata attraverso l'Unione di Comuni i seguenti servizi: Polizia locale; personale, servizi informativi; attività economiche, protezione civile; servizi sociali e dal 1.4.2013 la centrale unica di committenza.

Torriana gestisce in appalto il servizio di trasporto scolastico, gestito in economia da Poggio Berni e il servizio nido; Poggio Berni gestisce in appalto il servizio mensa (in economia a Torriana), il centro sociale anziani, il centro giovani, il centro sportivo ed i servizi cimiteriali (in economia a Torriana).

•A capo di un settore è posto un funzionario in posizione organizzativa. Ci sono **5 posizioni organizzative**, 3 a Poggio Berni e 2 a Torriana; in media una PO ogni 4,4 dipendenti

Valutazione della fattibilità organizzativa

• **La fusione fra i 2 comuni sembra fattibile e conveniente sotto il profilo organizzativo.**

• **Il personale** oggi è distribuito in modo non molto equilibrato rispetto alla popolazione.

– Poggio Berni è il comune con la maggiore quantità di personale; tuttavia non sufficiente a specializzarlo in modo adeguato. In particolare difficoltà operative si registrano per la gestione degli appalti e contratti, tributi, ambiente, edilizia privata. Ha il personale più anziano e 2 dipendenti prossimi alla pensione (nel 2014), che potranno essere sostituiti solo in minima parte (40% del turn over)

- Torriana ha più personale in rapporto alla popolazione, relativamente più giovane, ma non ha comunque la possibilità di specializzarlo. In particolare si registrano notevoli difficoltà nei servizi tecnici esterni (1 solo operaio), oltre che negli adempimenti sempre più complessi in materia contabile e tributaria.

• Con la fusione i due comuni si gioverebbero di un maggior numero di dipendenti potendo attivare un maggior numero di servizi rispetto alla situazione attuale. Di seguito viene riportata una

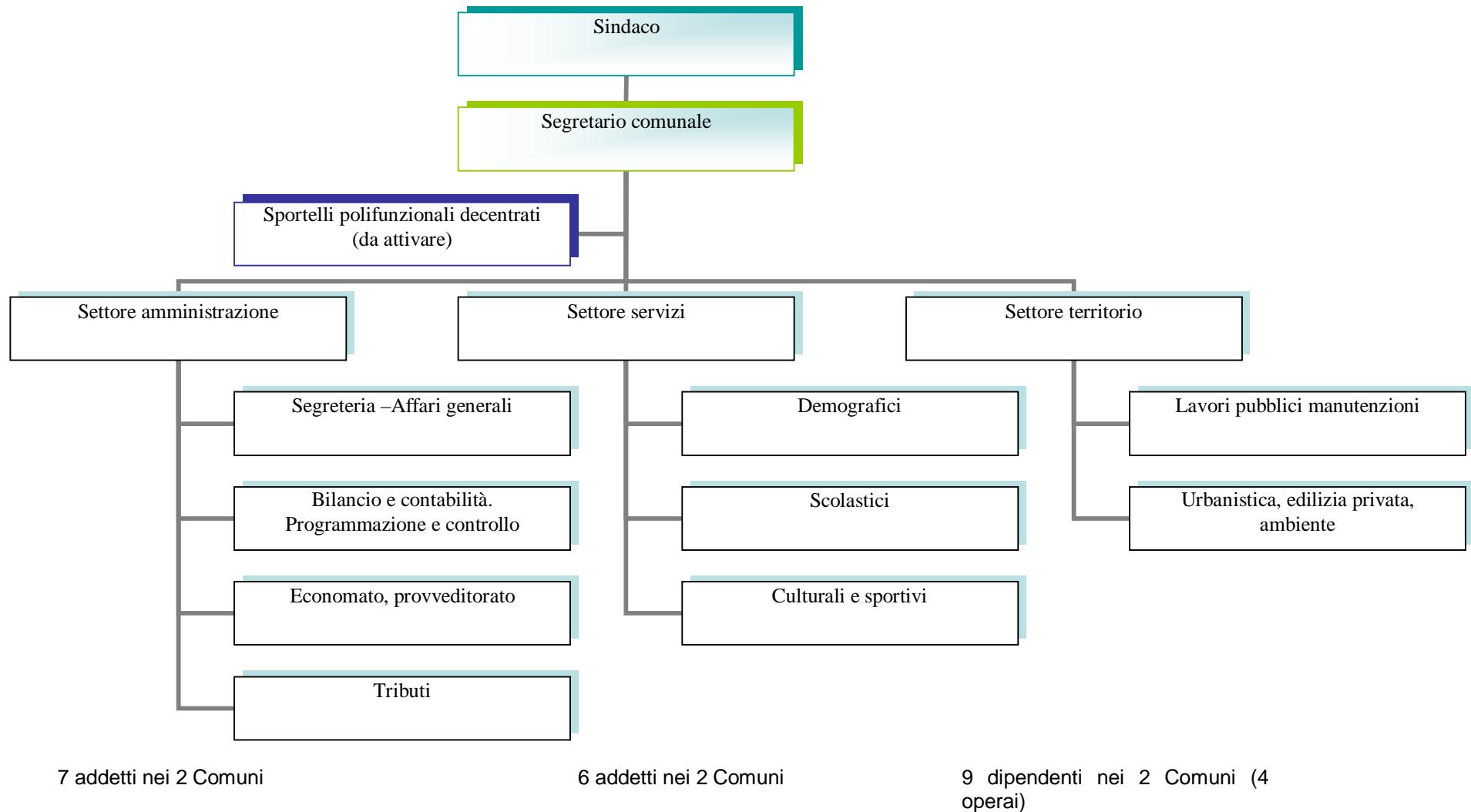
• **Le strutture organizzative** dei 2 comuni sono molto simili. In caso di fusione, la struttura del comune unico potrebbe vedere una maggiore articolazione e specializzazione interna.

• **Le posizioni di responsabilità** allo stato sono 5. Ad una prima analisi, la transizione sembra gestibile senza grosse difficoltà.

• Anche facendo una semplice sommatoria dei dipendenti che oggi si occupano di determinate funzioni, si ottiene una struttura organizzativa plausibile, pur con i necessari aggiustamenti. In particolare nel settore amministrazione è possibile individuare due diverse aree di competenza: amministrativa e contabile; nel settore territorio, i lavori pubblici e la gestione del patrimonio; l'urbanistica, l'edilizia privata e l'ambiente.

Comune unico

Ipotesi di organigramma



7 addetti nei 2 Comuni

6 addetti nei 2 Comuni

9 dipendenti nei 2 Comuni (4
operai)

<p>Punti di forza</p> <p>A Torriana esperienza e professionalità nell'ambito dei tributi</p> <p>A Poggio Berni presenza di una squadra di 3 operai</p> <p>A Poggio Berni esperienze e professionalità in materia di URP</p> <p>A Poggio Berni esperienze e competenze in materia di programmazione e controllo</p>	<p>Punti di debolezza</p> <p>A Poggio Berni difficoltà operative in materia di tributi per la cessazione di un dipendente non sostituito</p> <p>A Torriana difficoltà operative dell'ufficio tecnico per la presenza di un solo operaio</p> <p>A Torriana stante le dimensioni demografiche assenza di un URP</p> <p>In entrambi i Comuni assenza di un efficace sistema di controllo di gestione</p> <p>A Torriana, stante le dimensioni del comune, debolezza del sistema di programmazione e controllo.</p> <p>In entrambi gli enti professionalità non sempre adeguate rispetto agli obiettivi richiesti dalla normativa in materia di digitalizzazione e di trasparenza</p>
<p>Opportunità</p> <p>A Torriana nuova professionalità acquisita a Torriana presso il servizio segreteria</p> <p>Esperienza da attivarsi nel campo della centrale unica di committenza presso l'Unione al fine di realizzare un centro di competenza di materia di acquisti ed appalti</p> <p>Possibilità di attivare sinergie ulteriori rispetto alla struttura di staff dell'Unione.</p>	<p>Minacce</p> <p>A Poggio Berni cessazione di due dipendenti nel 2014 parzialmente sostituibili (40%)</p> <p>centralizzazione e digitalizzazione degli appalti e degli acquisti.</p>

Per fare solo degli esempi le carenze derivanti a Poggio Berni dalla cessazione del dipendente in segreteria potrebbero essere ovviate con l'unificazione di tale servizio per il quale Torriana ha di recente provveduto ad una nuova assunzione. Le difficoltà presenti nei servizi tributari a Poggio Berni dovute ad una cessazione non sostituita di un paio di anni fa potrebbero essere risolte anche grazie alla professionalità presente a Torriana. Le difficoltà dei servizi tecnici di Torriana in cui è presente un solo operaio potrebbero essere risolte attraverso l'integrazione con la squadra operaia di Poggio Berni costituita da tre dipendenti. L'esperienza e competenza di Poggio Berni nell'ambito della programmazione e controllo e della gestione del patrimonio potrebbe essere adeguatamente valorizzata nel Comune unico, visto che entrambi gli enti sono privi di un sistema strutturato di controllo di gestione. La centrale di committenza in via di attivazione presso l'Unione potrebbe essere consolidata attraverso la centralizzazione degli uffici e degli appalti da realizzarsi nel nuovo Comune.

Comuni e funzioni gestite in forma associata

Funzioni	Poggio Berni	Torriana	Altri comuni	totale comuni
segretario comunale	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
polizia municipale e protezione civile	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
personale e OIV	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
attività economiche	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
centrale unica di committenza	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
servizi sociali	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
servizi informativi	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
URP	x	x	Santarcangelo di R. e Verucchio	4
Comunità educante	x	x	Santarcangelo di R., Verucchio, Bellaria	5

Valutazione della fattibilità informatica

- **I sistemi informatici dei due comuni mostrano una consistente possibilità di unificazione operativa** che, per essere perseguita operativamente, necessita di una ulteriore analisi sia nella parte organizzativa che in quella tecnico-economica. Tale omogeneizzazione rientra tra i programmi dell'Unione a cui è stata trasferita la funzione dei servizi informativi. Tale unificazione è in corso ed è stata già concretizzata per i software di protocollo e segreteria e per i tributi sarà estesa anche alla ragioneria e quindi ai demografici. L'unificazione del sistema informatico con i Comuni di Santarcangelo di Romagna e Verucchio, data la maggiore massa critica, consente di rinegoziare i contratti e ridurre i costi.
- Bisognerà, inoltre, prevedere una fase di **addestramento del personale**, non solo alle nuove procedure informatiche, laddove necessario, quanto al nuovo sistema organizzativo.
- Il processo di unificazione comporterà inevitabilmente un onere economico che dovrà essere previsto e valutato per garantire la fattibilità e la sostenibilità nel tempo del progetto, per il quale saranno da prevedere i costi di mantenimento/assistenza necessari in **un modello distribuito di servizi**.
- In caso di fusione fra i comuni, l'unificazione del sistema informatico, data la maggiore massa critica, consentirebbe di rinegoziare i contratti e ridurre i costi.
- **Nel medio periodo l'unificazione dovrebbe consentire una maggiore efficienza del sistema, una diminuzione della spesa e lo sviluppo di servizi on-line ai cittadini.**

software	Poggio Berni	Torriana	check up
demografici	Serpico – Data Management	Serpico – Data Management	software identico (da aggiornare)
Segreteria- protocollo	Sicraweb- Maggioli	Sicraweb- Maggioli	software identico (aggiornato)
contabilità	Serpico – Data Management	Serpico – Data Management	software identico (da aggiornare)
tributi	IMU / TARES Advances System	IMU / TARES Advances System e Data Management	software in corso di aggiornamento
ufficio tecnico	Autocad – Lotus	Archi 7 – Asga intern.	diverso/ da aggiornare

Mezzi di trasporto ed attrezzature

software	Poggio Berni	Torriana	totali
autoveicoli	1 Punto + 1 Fiat Fiorino	1 Panda + 1 Subaru	4
scuolabus	2 Scuolabus		2
motoveicoli			0
mezzi d'opera	1 Fiat Ducato con piattaforma elevabile + 1 Porter Piaggio + 1 trattore per raccolta foglie e spalatura neve	1 Unimog + 1 Ape Porter + 1 autocarro	3
altre attrezzature	1 Fiat Ducato per handicap		1



COMUNE DI POGGIO BERNI
PROVINCIA DI RIMINI



Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Poggio Berni e Torriana

3. Fattibilità economico-finanziaria

Analisi di fattibilità finanziaria

•In questa sezione vengono presi in esame i rendiconti 2010-2011 e il bilancio assestato 2012 dei Comuni di Poggio Berni e Torriana, per dare una prima valutazione della fattibilità finanziaria della fusione.

•Verranno presi in esame i seguenti punti:

–**Entrate correnti**

–**Aliquote tributarie e tariffarie**

–**Pressione tributaria**

–**Spese correnti**

–**Rigidità della spesa**

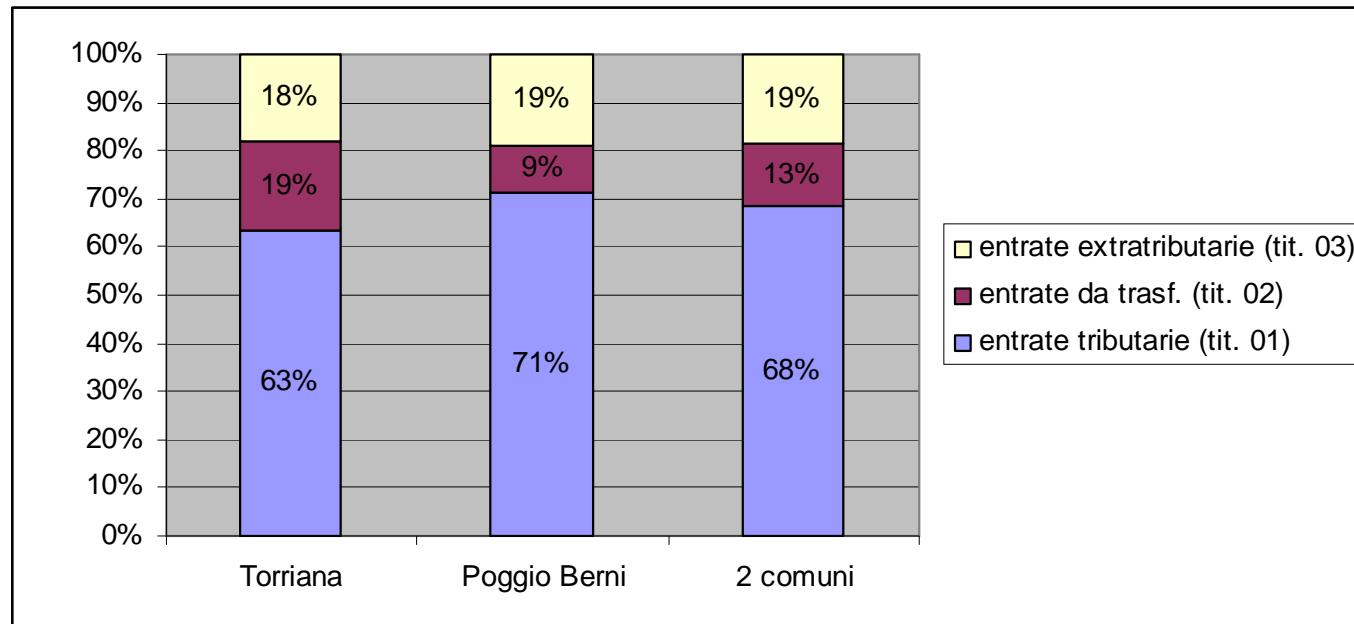
–**Equilibrio finanziario**

–**Indebitamento**

–**Partecipazioni**

–**Patrimonio immobiliare**

Entrate correnti 2011 – consuntivo



	entrate tributarie (tit. 01)	entrate da trasf. (tit. 02)	entrate extratributarie (tit. 03)	totale
Torriana	€ 882.458,74	€ 259.978,05	€ 252.855,78	€ 1.395.292,57
Poggio Berni	€ 1.685.881,27	€ 223.831,67	€ 449.342,00	€ 2.359.054,94
2 comuni	€ 2.568.340,01	€ 483.809,72	€ 702.197,78	€ 3.754.347,51

Entrate da imposte – ass. 2012 (valori assoluti)

	IMU	addizionale IRPEF	altre imposte	totale
Torriana				
Poggio Berni				
2 comuni				

Tabella aliquote e tariffe – anno 2012

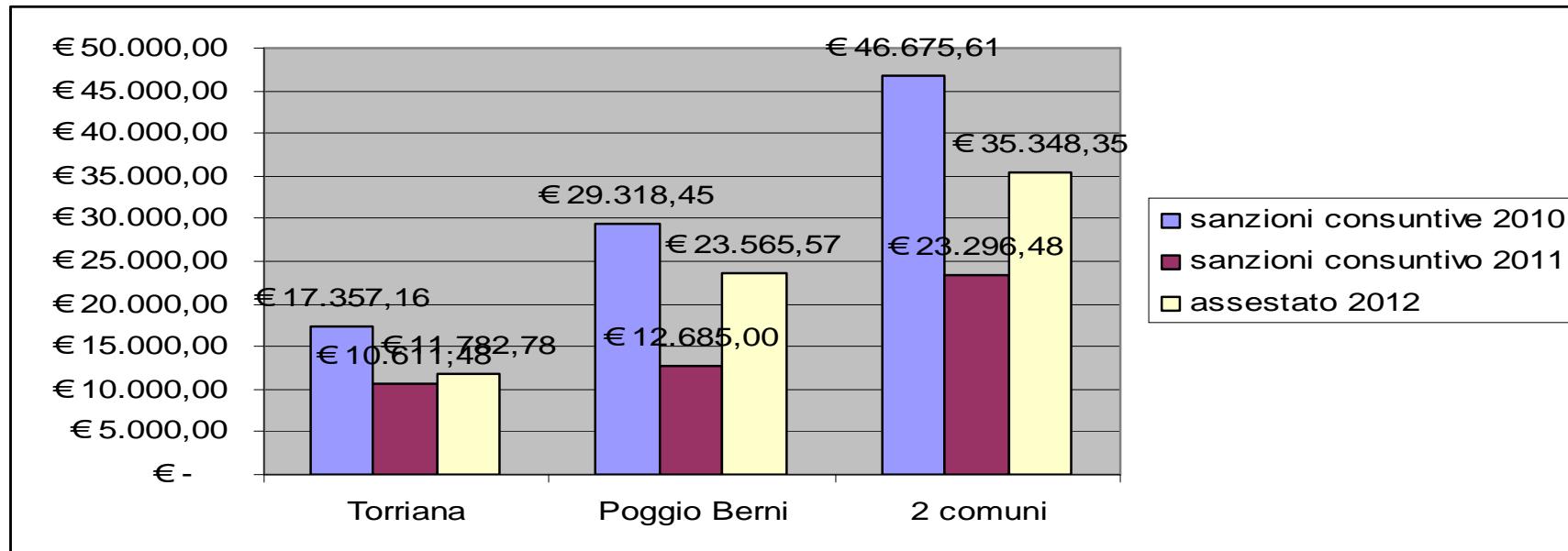
	Poggio berni	Torriana
IMU		
Abitazione principale	4 per mille	4 %o
Fabbricati strumentali all'attività agricola	1 per mille	Esenti
Abitazione in uso a parenti di 1° grado	7,60 per mille	5,6 %o
Enti senza scopo di lucro	6,6 per mille	9,6%o
Terreni condotti direttamente	6,6 per mille	esenti
Fabbricati in uso al Comune	4,6 per mille	9,6%o
Abitazioni a disposizione	10,6 per mille	9,6 %o
Altri Fabbriacati	9,6 per mille	
Terreni agricoli, senza conduzione diretta	9,6 per mille	Esenti
Aree fabbricabili	9,6 per mille	10,6 %o
1) Fabbriacati inagibili e di interesse storico 2) Pertinenze delle abitazioni escluse dal limite numerico 3) Abitazioni e relative pertinenze con contratto agevolato	9,6 per mille	7,6 %o

ADDIZIONALE IRPEF		
da 0,00 a 15.000,00	0,20%	0,05%
da 15.000,01 a 28.000,00	0,25%	0,1%
da 28.000,01 a 55.000,00	0,40%	0,2%
da 55.000,01 a 75.000,00	0,60%	0,4%
oltre 75.000,00	0,80%	0,7%
soglia di esenzione	15.000	15.000
TARSU		
abitazioni private al mq.	1,07530	0,508
IMPOSTA PUBBLICITÀ		
Pubblicità ordinaria - Superfici fino ad un un metro quadrato	13,634 al Mq.	
Pubblicità ordinaria - Superfici superiori ad un metro quadrato	17,043 al Mq.	
Superfici fino a 5,5 mq.		11,821 al Mq.
Superfici da 5,5 a 8,5 mq.		17,732 al Mq.
Superfici oltre gli 8,6 mq		23,642 al Mq.

COSAP		
Occupazione temporanea (tariffa base)		
cat. 1	1,085	1,074
Occupazione temporanea (tariffa base)		
cat. 1	18,437	22,008
TARIFFE		
tariffa mensa scolastica elementare (base)	4,90 a pasto	
tariffa mensa asilo (base)	da 21,45 a 117,50	
tariffa trasporto scolastico (base)	148,25	
tariffa impianto sportivo	gratuito	
concessioni cimiteriali: loculo		
Fila A - - 1° dall'alto	1.541,16	€ 1.600,00
Fila B - 2° dall'alto	2.202,00	€ 2.000,00
Fila C - 3° dall'alto	2.362,40	€ 1.800,00
Fila D - 4° dall'alto	1.825,50	€ 1.400,00
diritti cimiteriali: tumulazione	133	da 50 a 120
diritti cimiteriali: inumazione	172	130
illuminazione votiva: canone annuo	14,62	15

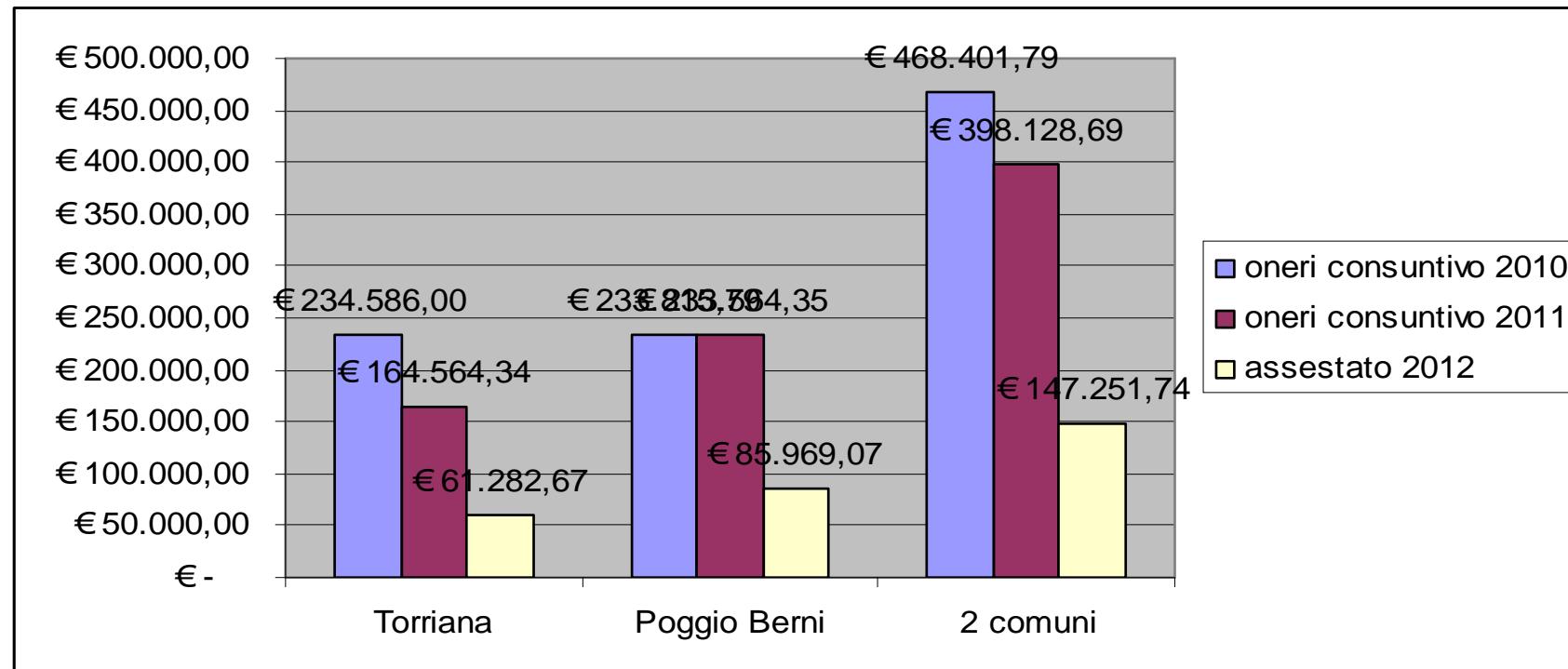
diritti in materia urbanistica/edilizia privata: CDU		30
diritti in materia urbanistica/edilizia privata: agibilità	66	50
diritti in materia urbanistica/edilizia privata: dia	da 50 a 400	da 50 a 400
diritti in materia urbanistica/edilizia privata: permesso a costruire	da 200 a 400	da 200 a 300

Entrate extratributarie da sanzioni codice della strada 2010-2011-2012



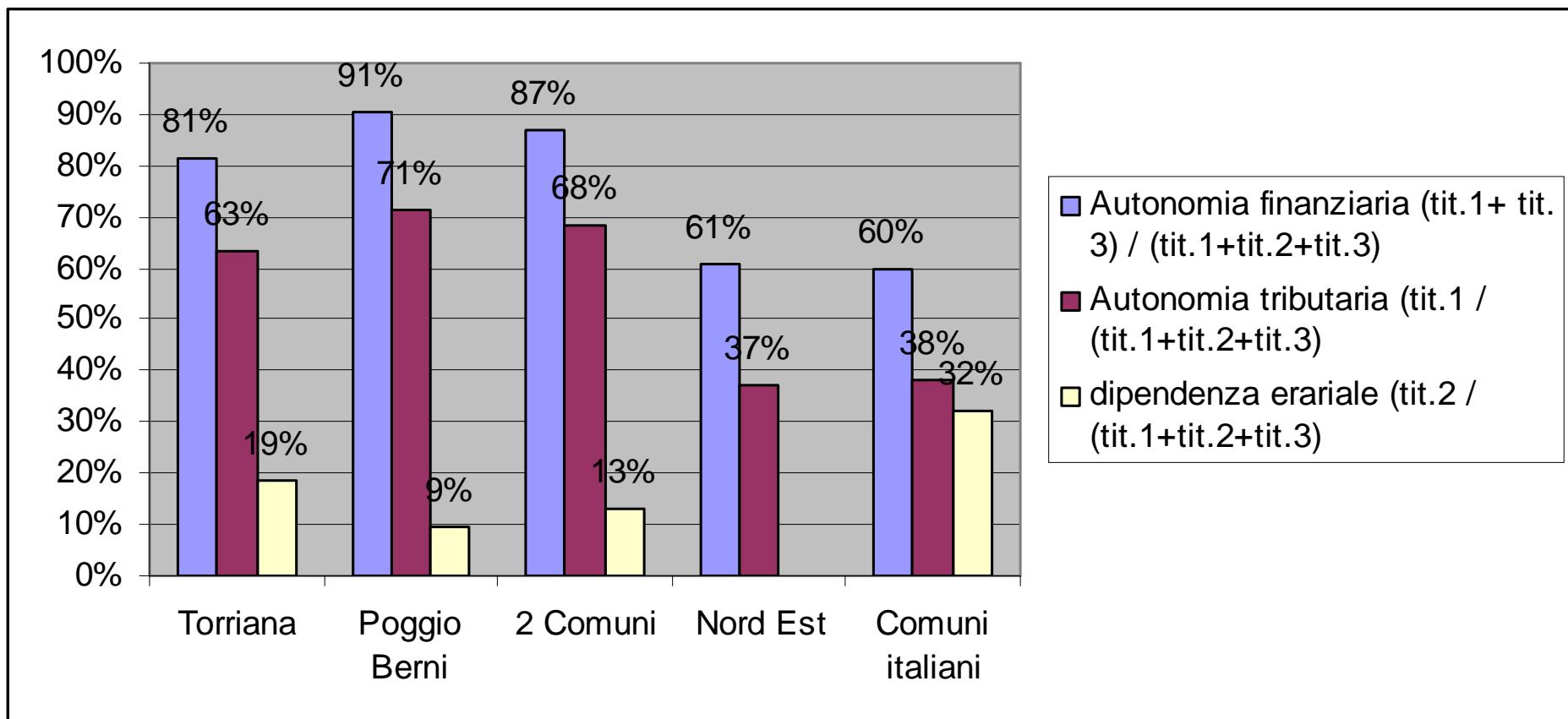
COMUNE	consuntivo 2010	consuntivo 2011	assestato 2012	totale
Torriana	€ 17.357,16	€ 10.611,48	€ 11.782,78	€ 39.751,42
Poggio Berni	€ 29.318,45	€ 12.685,00	€ 23.565,57	€ 65.569,02
	€ 46.675,61	€ 23.296,48	€ 35.348,35	€ 105.320,44

Entrate extratributarie da oneri di urbanizzazione 2010-2011-2012

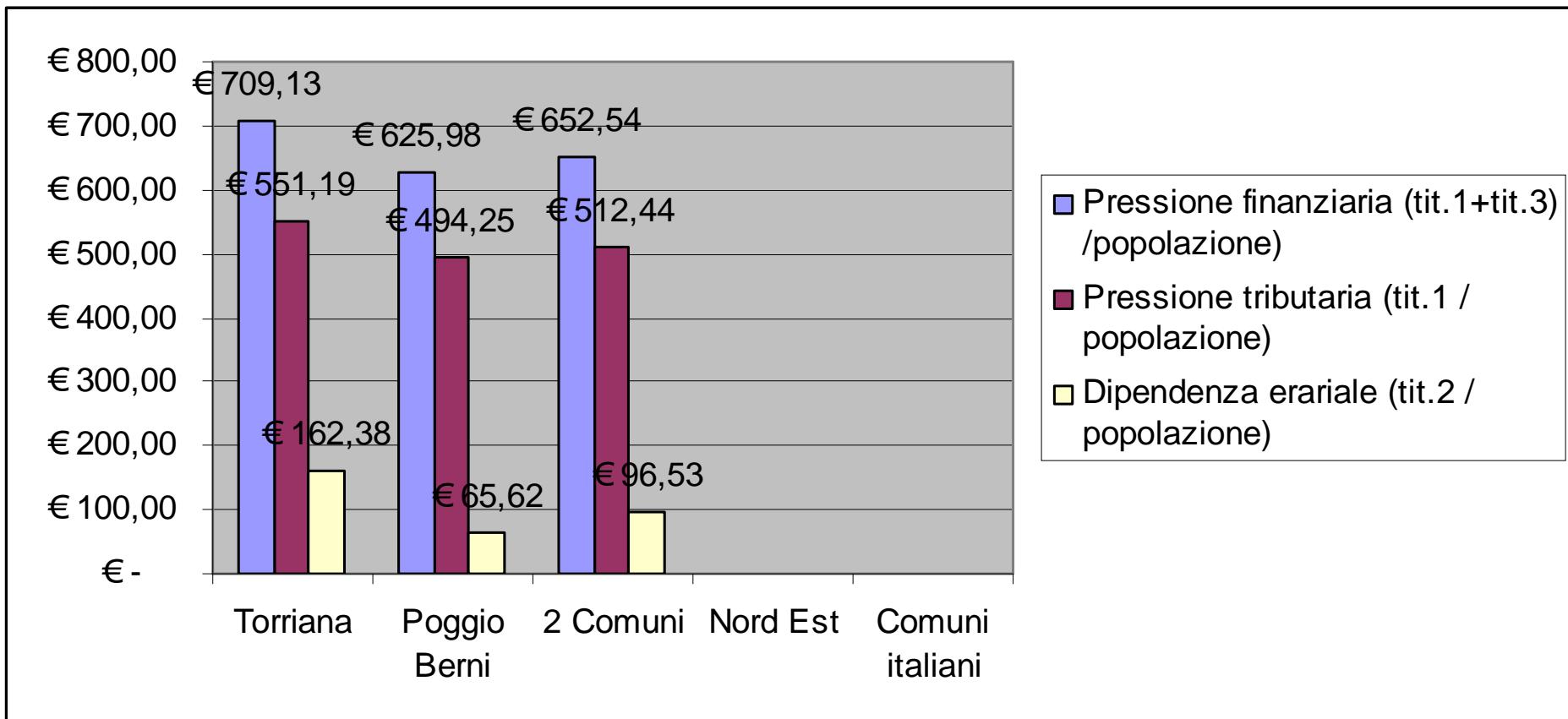


COMUNE	consuntivo 2010	consuntivo 2011	assestato 2012	totale
Torriana	€ 234.586,00	€ 164.564,34	€ 61.282,67	€ 460.433,01
Poggio Berni	€ 233.815,79	€ 233.564,35	€ 85.969,07	€ 553.349,21
	€ 468.401,79	€ 398.128,69	€ 147.251,74	€ 1.013.782,22

INDICATORI DI ENTRATA CORRENTE (1)

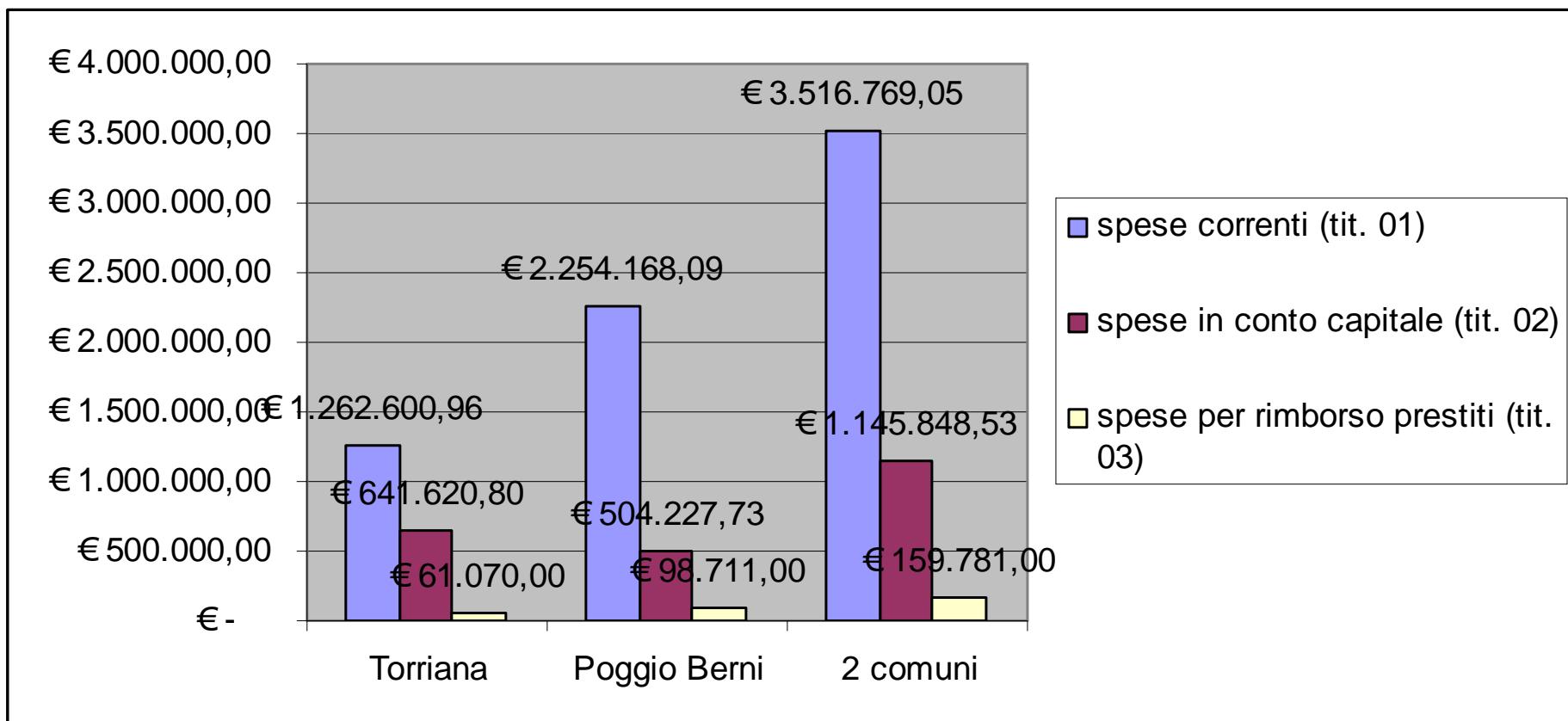


INDICATORI DI ENTRATA CORRENTE (2)



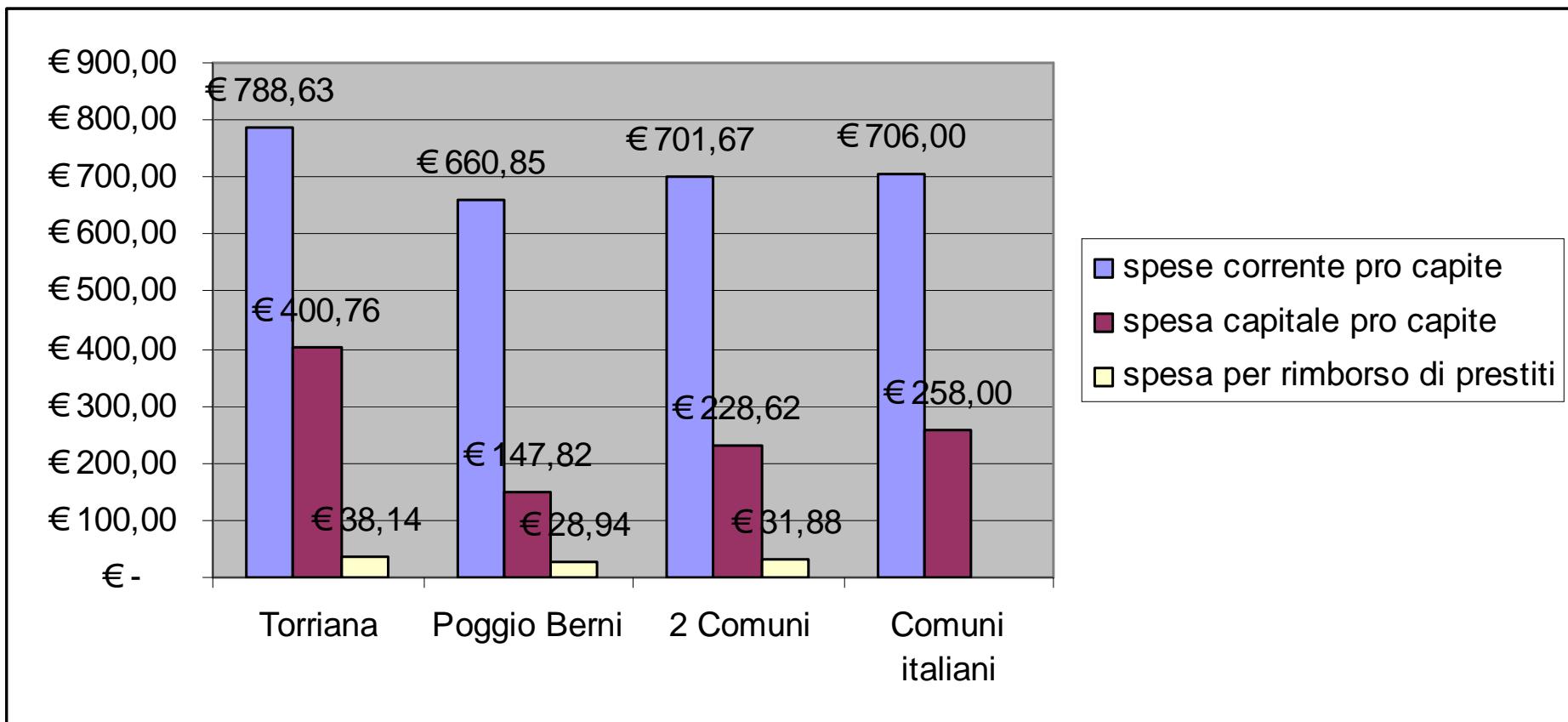
SPESE

Spesa (consuntivo 2011)

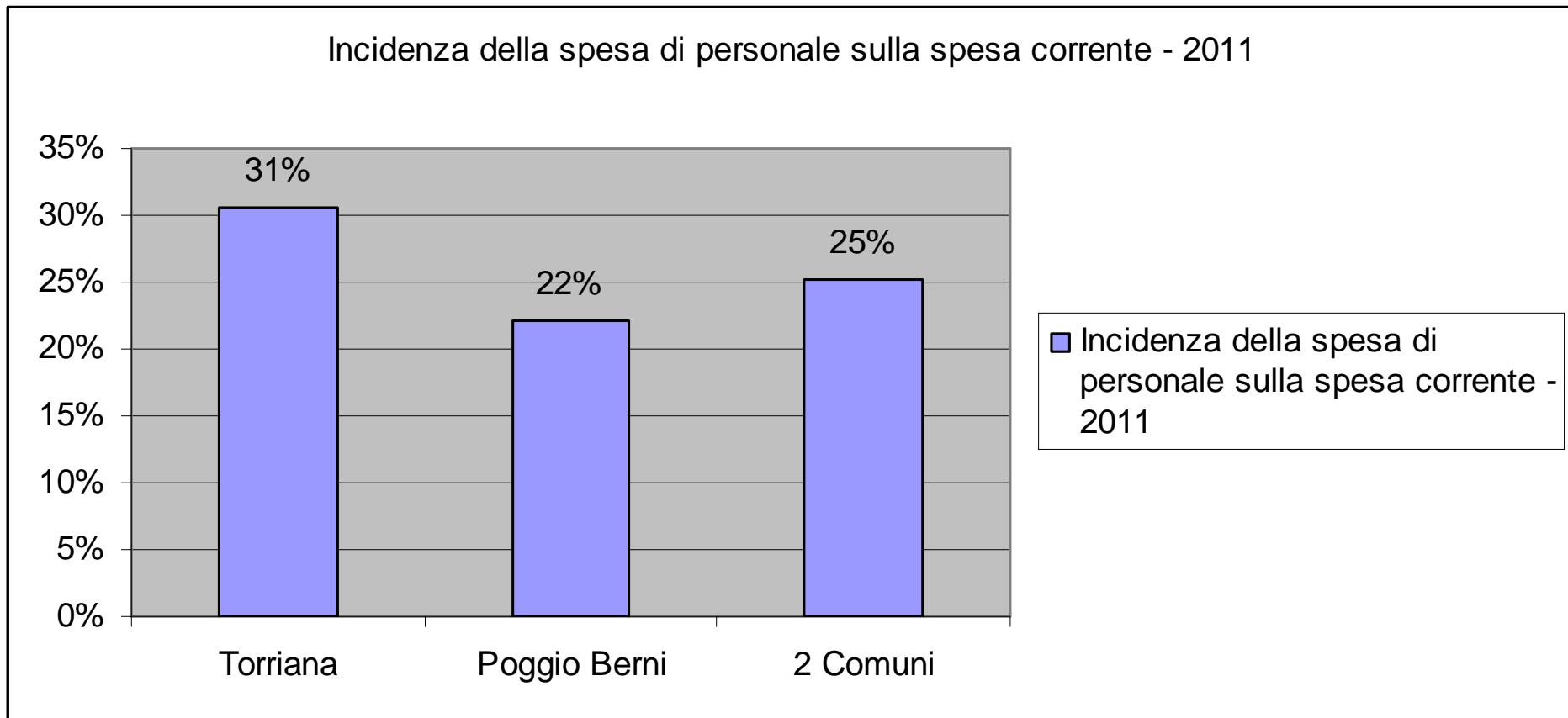


Indicatori di spesa (1)

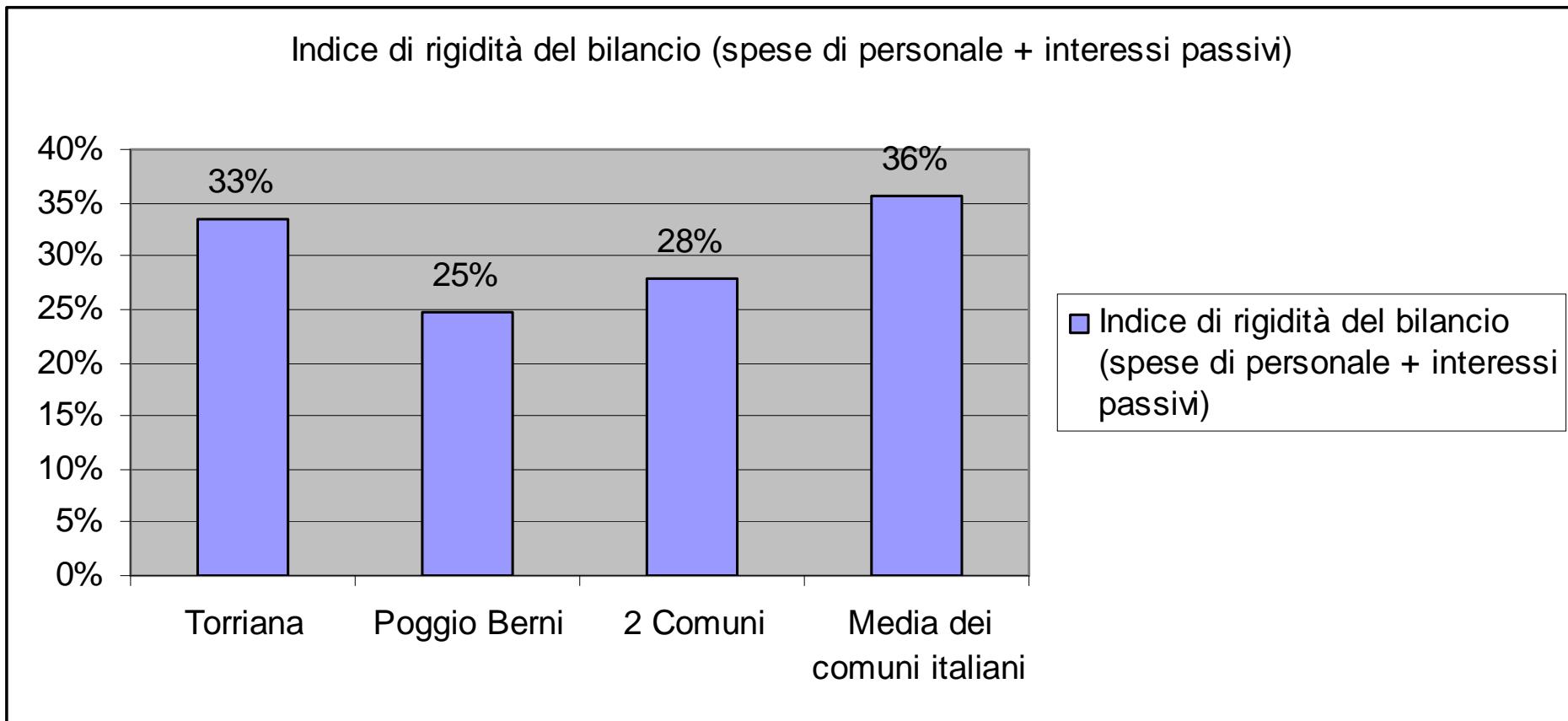
Spesa per abitante (consuntivo 2011)



Indicatori di spesa (2)



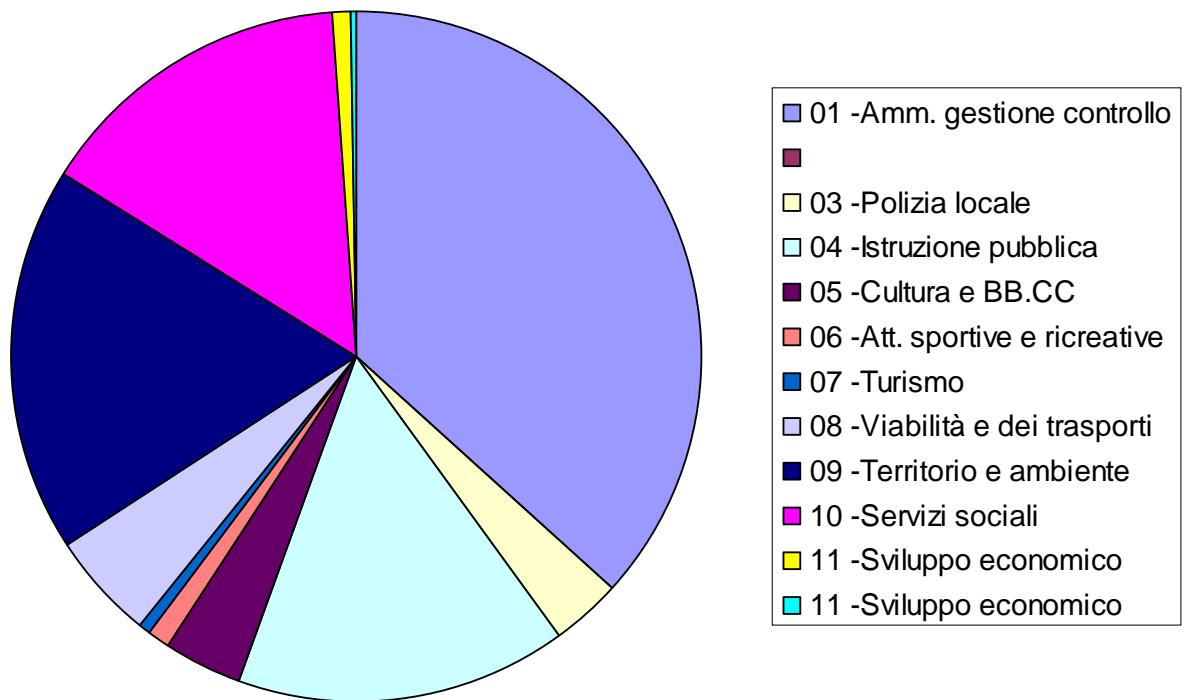
Indicatori di spesa (3)



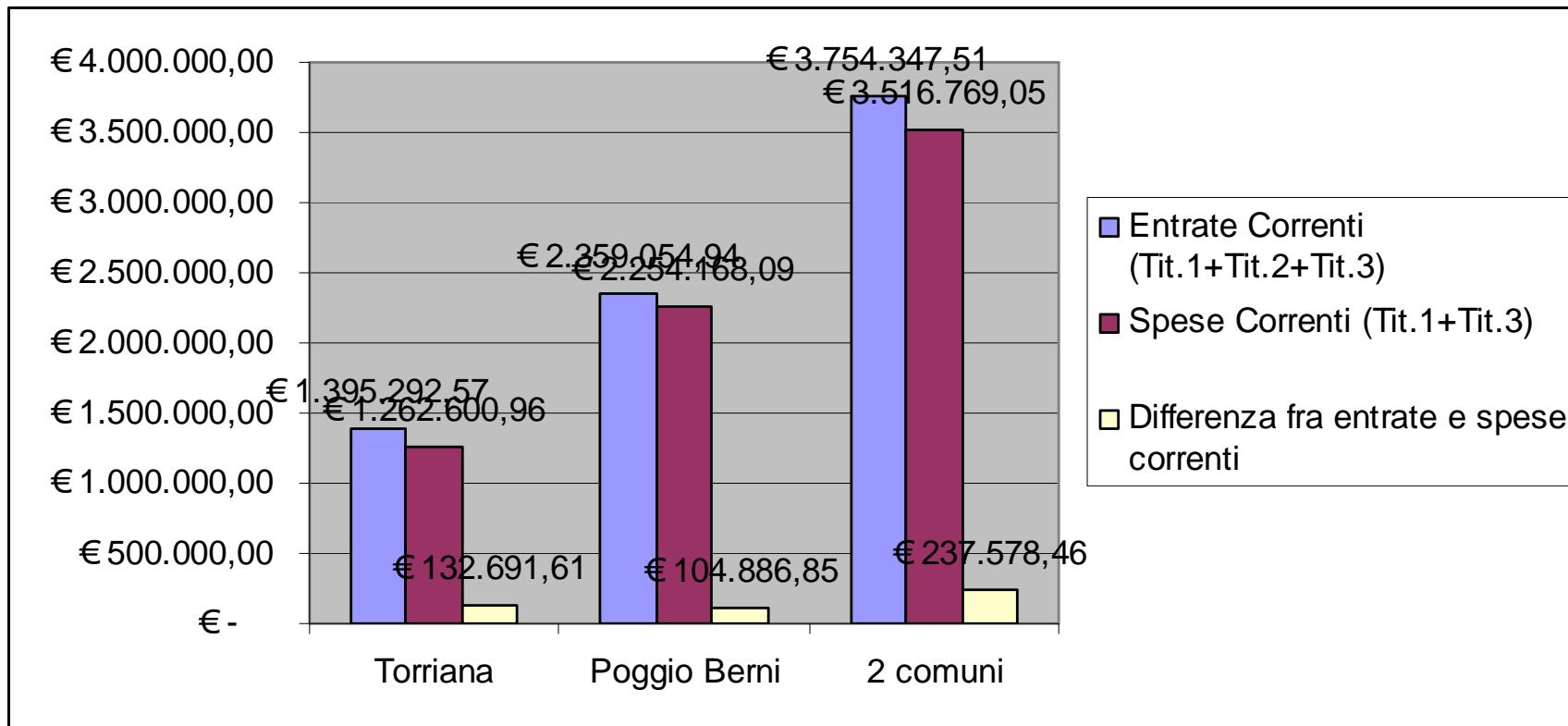
Composizione della spesa per funzioni

funzione	Torriana		Poggio Berni		totale 2 comuni	
01 -Amm. gestione controllo	€ 566.342,70	45%	€ 719.066,55	32%	€ 1.285.409,70	37%
	€ -	0%	€ -	0%	€ -	0%
03 -Polizia locale	€ 40.827,25	3%	€ 82.732,61	4%	€ 123.559,89	4%
04 -Istruzione pubblica	€ 177.929,46	14%	€ 370.943,97	16%	€ 548.873,57	16%
05 -Cultura e BB.CC	€ 51.307,75	4%	€ 69.470,43	3%	€ 120.778,22	3%
06 -Att. sportive e ricreative	€ -	0%	€ 45.706,87	2%	€ 45.706,87	1%
07 -Turismo	€ 10.233,71	1%	€ 500,00	0%	€ 10.733,72	0%
08 -Viabilità e dei trasporti	€ 99.774,40	8%	€ 82.911,87	4%	€ 182.686,35	5%
09 -Territorio e ambiente	€ 202.689,96	16%	€ 434.854,95	19%	€ 637.545,07	18%
10 -Servizi sociali	€ 105.126,56	8%	€ 422.384,84	19%	€ 527.511,48	15%
11 -Sviluppo economico	€ 8.369,17	1%	€ 13.956,00	1%	€ 22.325,18	1%
11 -Sviluppo economico	€ -	0%	€ 12.000,00	1%	€ 12.000,00	0%
	€ 1.262.600,96	100%	€ 2.254.528,09	100%	€ 3.517.130,05	100%

Composizione % della spesa per funzioni

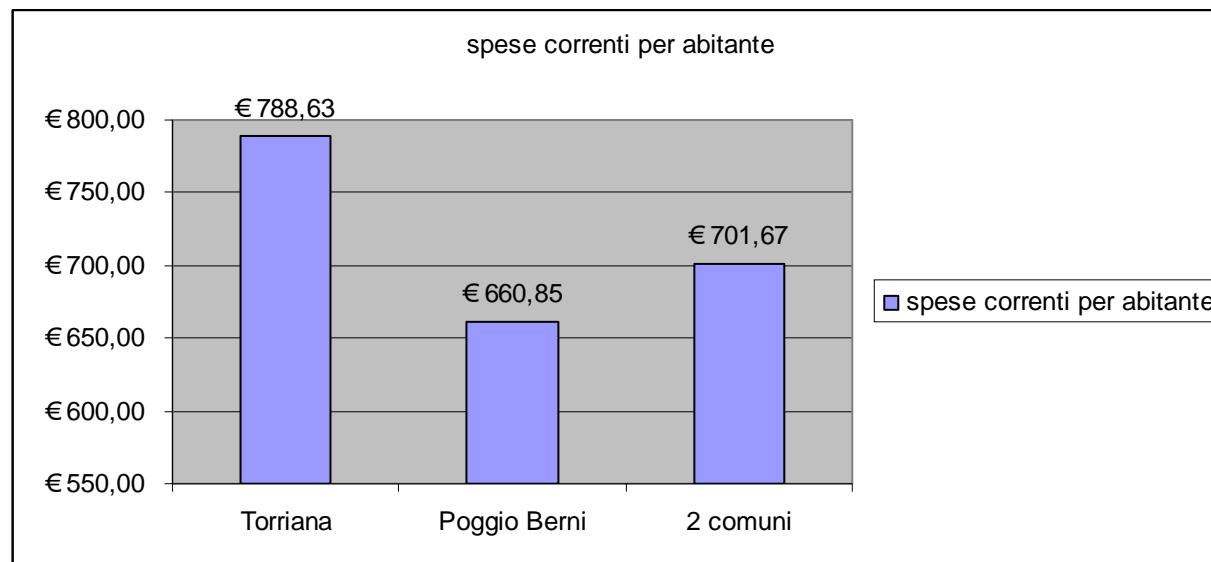
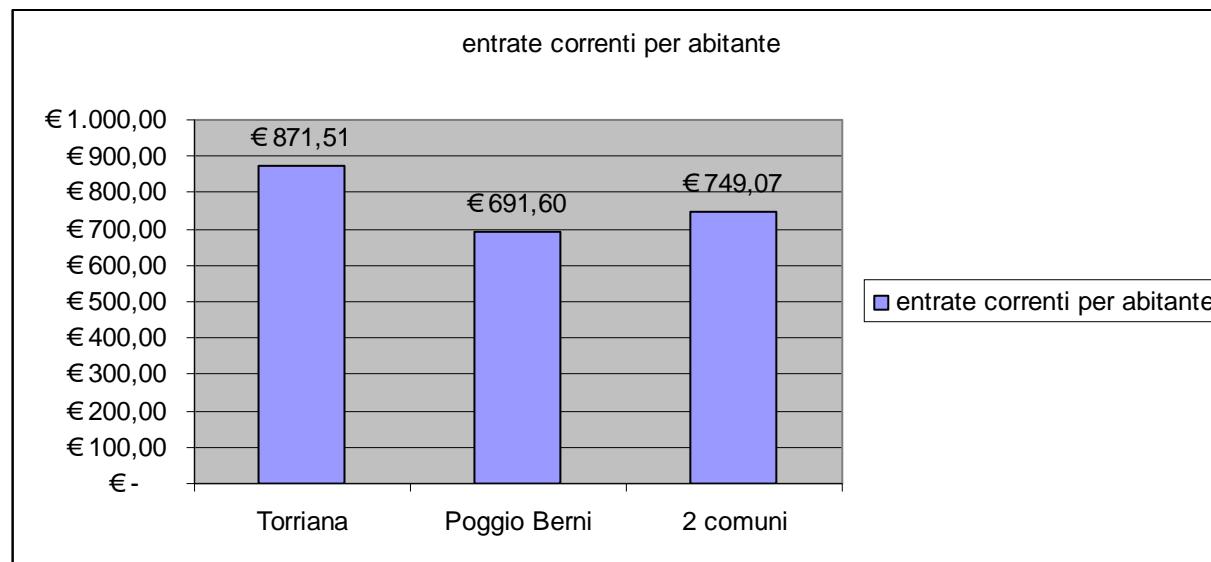


Equilibrio di gestione

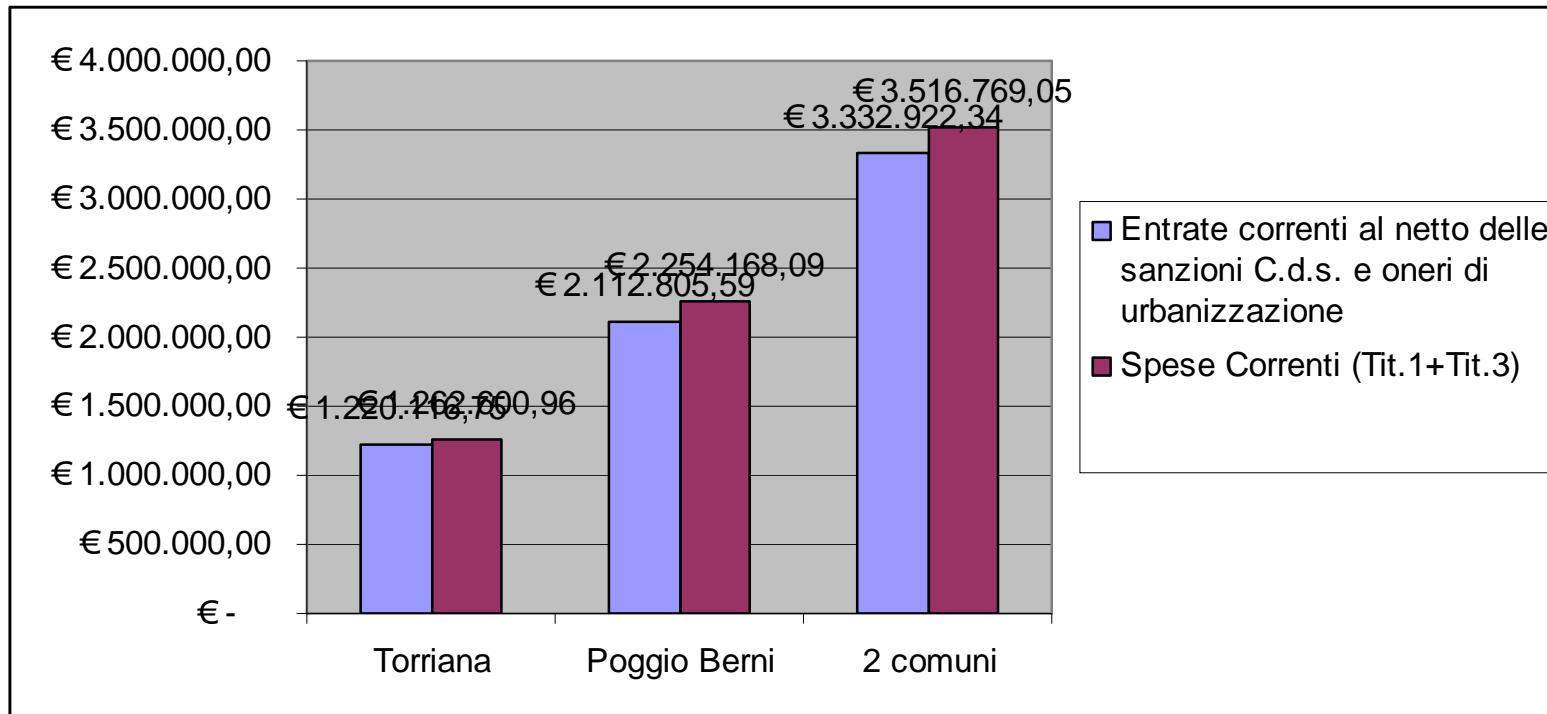


	Entrate Correnti (Tit.1+Tit.2+Tit.3)	Spese Correnti (Tit.1+Tit.3)	Differenza fra entrate e spese correnti	% su entrate
Torriana	€ 1.395.292,57	€ 1.262.600,96	€ 132.691,61	10%
Poggio Berni	€ 2.359.054,94	€ 2.254.168,09	€ 104.886,85	4%
2 comuni	€ 3.754.347,51	€ 3.516.769,05	€ 237.578,46	6%

INDICATORI



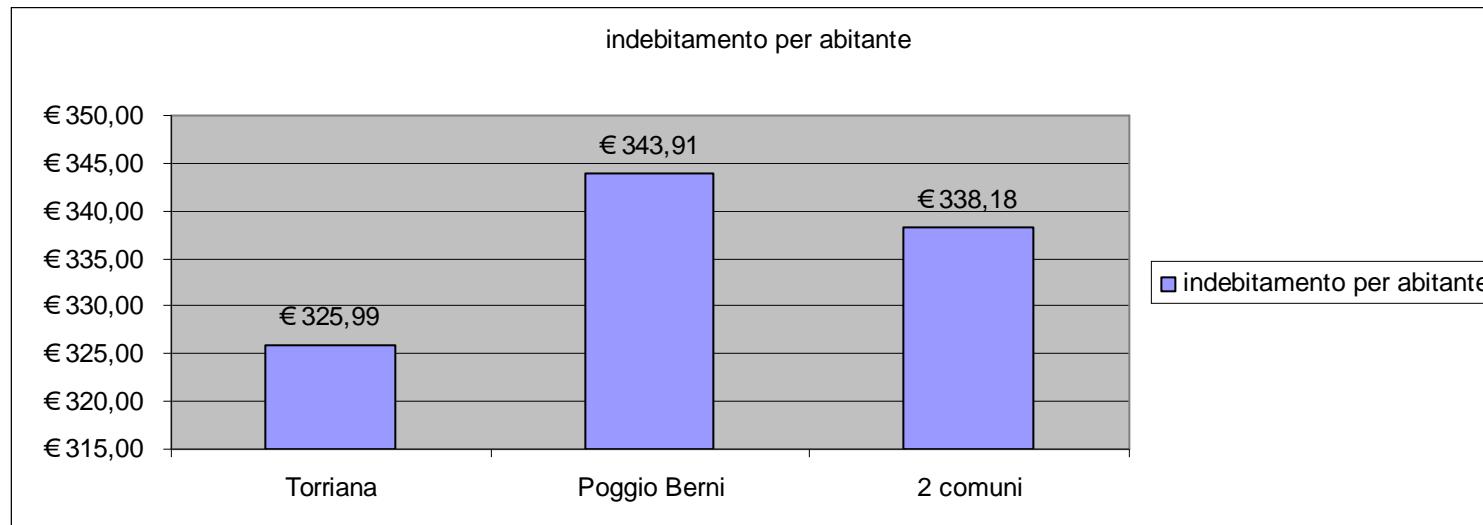
Equilibrio di gestione al netto di sanzioni e oneri



	Entrate correnti al netto delle sanzioni C.d.s. e oneri di urbanizzazione	Spese Correnti (Tit.1+Tit.3)	Correnti	Differenza fra entrate, al netto delle sanzioni Cds + oneri , e spese correnti	% scopertura spese correnti al netto delle sanzioni Cds e oneri
Torriana	€ 1.220.116,75	€ 1.262.600,96		-€ 42.484,21	-3%
Poggio Berni	€ 2.112.805,59	€ 2.254.168,09		-€ 141.362,50	-7%
2 comuni	€ 3.332.922,34	€ 3.516.769,05		-€ 183.846,71	-6%

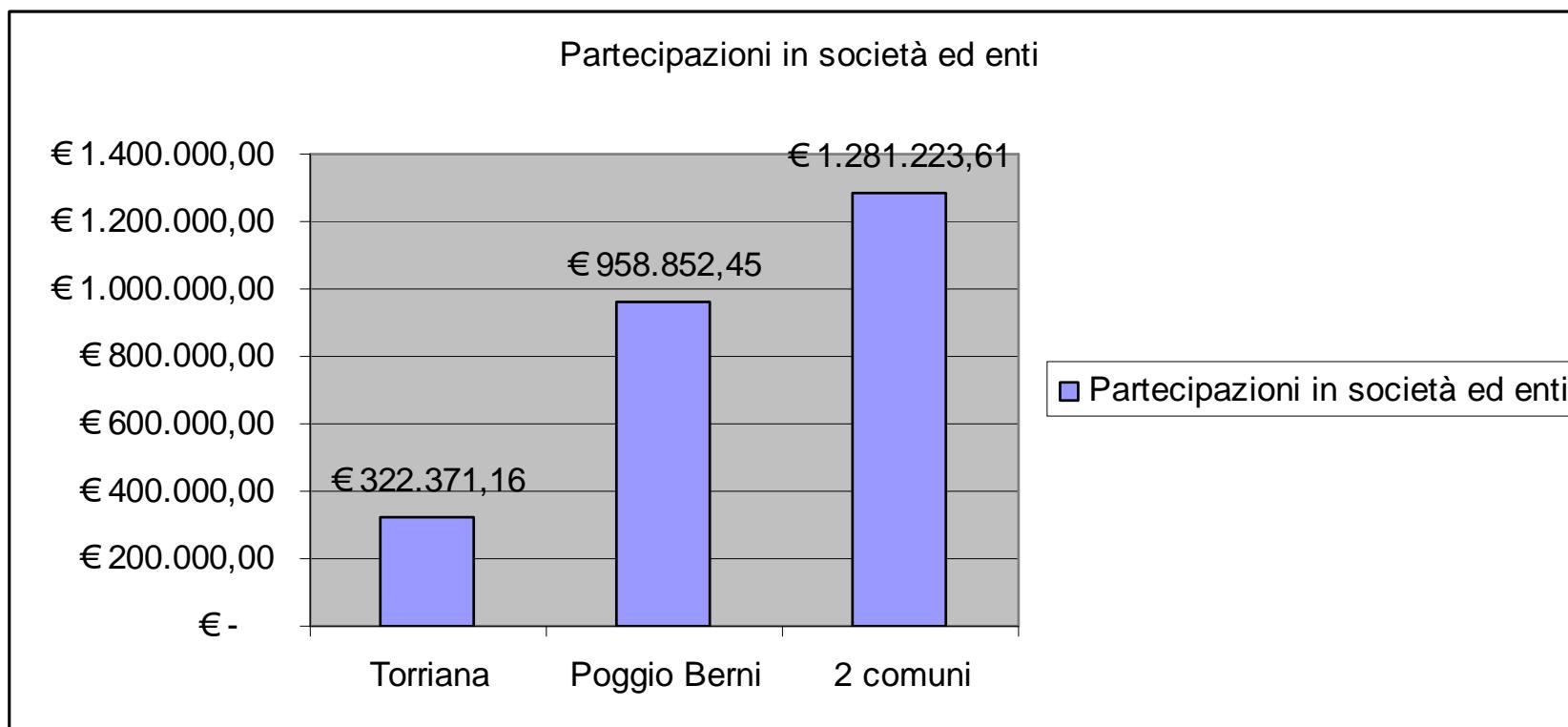
Indebitamento

Indebitamento per abitante- 2011 (valore assoluto)



	indebitamento per abitante	indebitamento 2011
Torriana	€ 325,99	€ 521.909,99
Poggio Berni	€ 343,91	€ 1.173.064,93
2 comuni	€ 313,19	€ 1.694.974,92

Partecipazione in società ed enti (1)

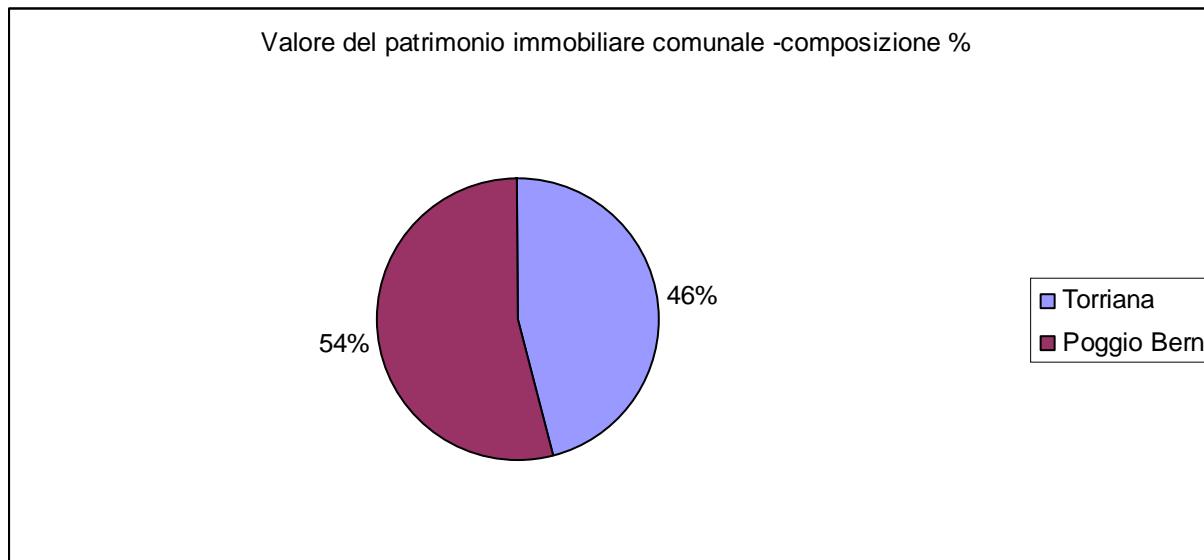


Partecipazione in società ed enti (2)

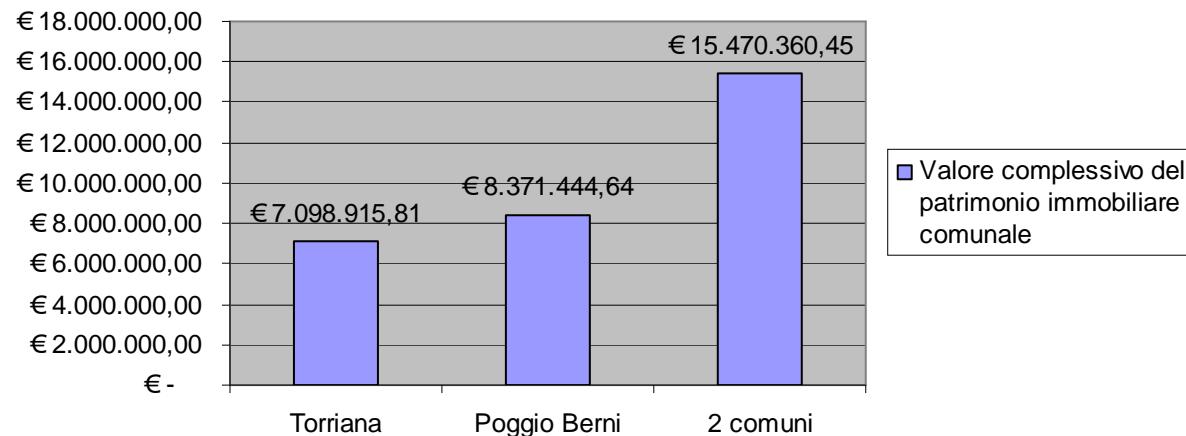
			POGGIO BERNI		TORRIANA	
	capitale sociale	situazione finanziaria	quota di partecipazione	valore della partecipazione	quota di partecipazione	valore della partecipazione
AZIONI ROMAGNA ACQUE SPA				606.601,24		275.100,82
BANCA POPOLARE ETICA				2.377,61		
HERA SPA				829,11		829,11
START ROMAGNA spa				4.729,09		2.240,09
AGENZIA MOBILITA'				6.690,63		1.486,81
AZIONI AMIR SPA				330.908,10		41.713,29
A.T.O. Agenzia di Ambito Servizi Pubblici Provincia di Rimini				5.411,14		
Consorzio Strada dei vini e dei sapori dei Colli di Rimini				155,40		
LEPIDA spa				982,94		1.001
ARES società consortile a responsabilità limitata				0,00		
Consorzio CEV				167,19		

PATRIMONIO IMMOBILIARE

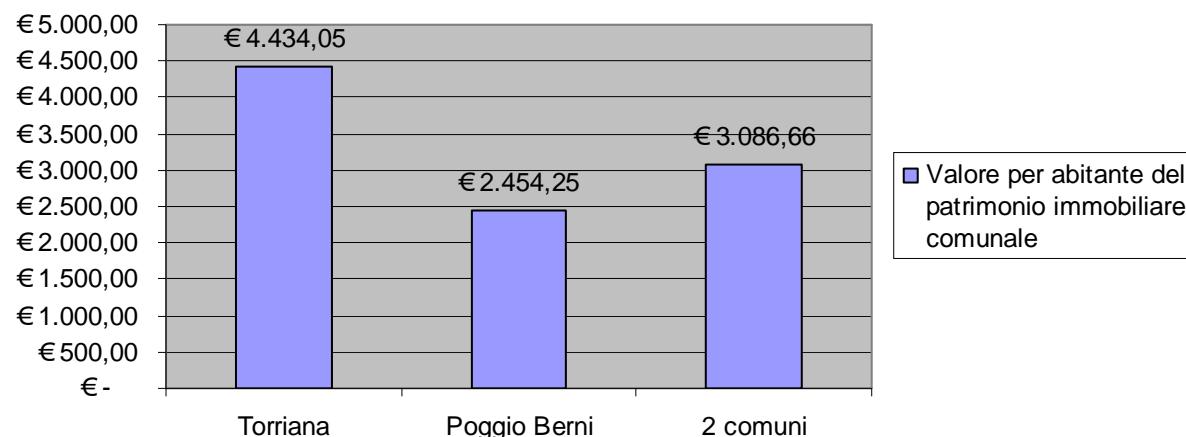
- Il patrimonio che i 2 comuni portano in dote ammonta a circa 15 milioni e mezzo di euro pari a circa 3.086 euro per abitante.
- Il patrimonio è abbastanza diversificato sia sul piano quantitativo che qualitativo.
 - Poggio Berni ha un patrimonio immobiliare del valore di oltre 8 milioni di euro.
 - Torriana ha un patrimonio di 7 milioni di euro ed è il comune che ha il valore patrimoniale più elevato in proporzione agli abitanti. Il patrimonio comunale di Torriana si caratterizza per la presenza di 17 appartamenti destinati all'edilizia pubblica, dalla sede dell'Unione e da altri immobili del patrimonio disponibile (ambulatorio, portale, osservatorio, ecc.).



Valore complessivo del patrimonio immobiliare comunale



Valore per abitante del patrimonio immobiliare comunale



	patrimonio disponibile	patrimonio indisponibile	demanio	totale
Torriana	€ 1.445.915,32	€ 1.286.024,00	€ 4.366.976,49	€ 7.098.915,81
Poggio Berni	€ 149.784,41	€ 5.136.118,28	€ 3.085.541,95	€ 8.371.444,64
2 comuni	€ 1.595.699,73	€ 6.422.142,28	€ 7.452.518,44	€ 15.470.360,45

Valutazione di fattibilità finanziaria della fusione

INDICATORI	consuntivo 2011	CHECK UP
pressione tributaria	Complessivamente Poggio Berni ha una pressione tributaria e finanziaria leggermente più bassa rispetto a Torriana; tuttavia nel 2012 ha applicato aliquote più alte per l'addizionale IRPEF e Tarsu. In termini percentuali il maggiore gettito di Torriana è da ascriversi alla base imponibile (rendite catastali e redditi dichiarati). Questo è un nodo da affrontare	5
trasferimenti erariali	Poggio Berni riceve meno trasferimenti erariali pro capite dal momento che Torriana è Comune montano. La differenza non è molto elevata.	6
spese correnti	Poggio Berni ha la spesa pro capite più bassa La differenza non è molto elevata.	7
entrate correnti	Torriana ha maggiori entrate correnti pro capite. La differenza non è molto elevata	7
patrimonio	Il comune con il più elevato patrimonio pro capite è Torriana. Tuttavia le differenze non rappresentano sensibili difficoltà per la fusione.	9
debito	Torriana è il comune con il più basso debito pro capite	8
sanzioni CdS e proventi OOUU	Torriana, per l'equilibrio di bilancio dipende meno dalle sanzioni del Cds e dagli oneri. Nel complesso è un dato sostenibile	8
rigidità spesa corrente	Poggio Berni ha una più bassa rigidità della spesa. Tuttavia non c'è grande differenza tra i 2 comuni.	8
	VOTO MEDIO	7,25



COMUNE DI POGGIO BERNI
PROVINCIA DI RIMINI



Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Poggio Berni e Torriana

4. Fattibilità istituzionale e politica

Introduzione

• In questa sezione vengono delineati i recenti scenari normativi e fatte alcune considerazioni sulle condizioni politiche per realizzare la fusione, sulla base di quanto emerso dalle interviste ai sindaci.

- **Scenari normativi e relative opzioni**
- **La questione dell'identità territoriale**
- **Le motivazioni della fusione**
- **Gli ostacoli alla fusione**
- **Nodi politici della fusione**
- **Linee guida per la fusione**
- **Percorso istituzionale della fusione**

Quadro normativo nazionale

• **I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, 3000 per i comuni montani**, in base alla L.122/2010, alla L.148/2011, e al recente D.L. 95/2012 devono associare la gestione:

- di almeno tre delle funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013.
- delle altre sei funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2014.
- entro un bacino minimo di 10.000 ab. (salvo indicazioni diverse da parte della Regione)
- mediante convenzione o unione di comuni.

La legge statale demanda alla Regione

- la facoltà di modificare la soglia demografica minima stabilita in 10.000 abitanti
- disciplinare la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni nelle materie rientranti nella potestà legislativa regionale (previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali), con la possibilità di ampliare il novero dei Comuni obbligati, fermo restando che "i Comuni capoluogo di provincia e i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non potranno comunque essere obbligati.

Oltre alle funzioni fondamentali, i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti sono altresì obbligati ad istituire anche avvalendosi dell'Unione la **centrale di committenza** ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs.163/2006, ovvero una struttura organizzativa che acquista forniture e servizi e aggiudica appalti di lavori, servizi e forniture per conto dei Comuni.

Il decreto legge 216/2011 (cd decreto mille proroghe) ha prorogato la scadenza di tale obbligo al 31.03.2013 e risultano attualmente obbligati i Comuni di Torriana e Poggio Berni

Va detto che il trasferimento di tutte le funzioni fondamentali all'Unione dal punto di vista gestionale non differisce molto dalla fusione.

Funzioni fondamentali dei Comuni

Ex 14 comma 27 D.L. 78/2010 modificato dal D.L. 95/2012

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali , nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Orientamento normativo regionale (1)

La Regione Emilia Romagna, con la legge regionale 21/2012 “**Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**”, entrata in vigore il 22.12.2012, ha assunto i seguenti orientamenti.

- Viene confermato l’obbligo all’esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane).
- Viene confermata la soglia demografica minima per la gestione associata in 10.000 abitanti che possono diventare 8.000 nel caso di unioni di comuni montani;
- Devono essere individuati gli **ambiti territoriali ottimali** per l’esercizio associato delle funzioni comunali (sia quelle fondamentali e che quelle delegate dallo Stato e dalla Regione ai Comuni), in relazione ai seguenti criteri
 1. Non più di un’Unione per ambito ottimale
 2. Minimo 30.000 ab. per ATO (15.000 se prevalenza montani)
 3. 300 kmq minimi se prevalenza montani
 4. Medesima Provincia
 5. Coerenza col Distretto Sanitario
 6. Per i Comuni appartenenti a CM hanno l’impegno a costituire un Unione che coincida con l’ATO
 7. Contiguità territoriale.

Tali criteri sono derogabili ad eccezione di quelli previsti ai punti 4 e 6.

- Viene previsto che in un ambito territoriale ottimale vi deve essere una sola Unione di Comuni.
- si prevede anche che le unioni di comuni possano stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni a condizione che le unioni siano gli enti responsabili dell’esercizio associato.

Orientamento normativo regionale (2)

- La Giunta regionale si impegna a predisporre un **piano di riordino territoriale** che definirà la dimensione ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio delle funzioni e lo svolgimento dei servizi da parte dei comuni, in relazione alle aree geografiche omogenee.
- La Giunta regionale, a questo scopo, si impegna a promuovere la **concertazione con i comuni**, invitandoli a formulare proposte di individuazione delle forme e modalità di gestione associata delle funzioni fondamentali. Il termine per le proposte scadeva il 20 febbraio.
- Viene previsto che i Comuni dello stesso ambito ottimale con **popolazione superiore a 5.000** (3.000 nelle Comunità Montane) hanno comunque l'obbligo della gestione in forma associata di almeno tre delle seguenti funzioni ex DL 95/2012: d) urbanistica, edilizia e pianificazione territoriale (di ATO) e) Protezione civile g) Servizi sociali i) Polizia municipale e amministrativa
- Viene prorogato al **1° gennaio 2014** il termine per i Comuni sotto i 5000 abitanti per la gestione associata delle nove funzioni fondamentali ; per i Comuni sopra i 5000 abitanti, per la gestione delle tre funzioni fondamentali, il termine può per gravi motivi essere prorogato al 1° gennaio 2015.

Quadro attuale

Il quadro attuale degli **obblighi di gestione associata** nell'ambito dell'Unione di Comuni Valle del Marecchia è il seguente:

- è obbligato solo Torriana; Poggio Berni, Verucchio e Santarcangelo di Romagna, esclusi formalmente dall'obbligo hanno tuttavia la facoltà di aderire alla gestione associata.
- Torriana ha adempiuto a tale obbligo con riferimento alla prima scadenza del 1° gennaio 2013 avendo trasferito all'Unione di Comuni tre funzioni fondamentali cioè quelle previste alle lettere e), g) ed i) ovvero la polizia municipale, la protezione civile e la gestione dei servizi sociali

Il quadro attuale della **definizione degli ambiti ottimali** nel nostro territorio è il seguente

- Vi sono due ambiti ottimali corrispondenti alle due forme associative esistenti ovvero la Comunità Montana cui aderiscono 7 Comuni e l'Unione di Comuni cui aderiscono 4 Comuni, come riconosciute e delimitate dal programma di riordino territoriale in corso di revisione alla luce dei nuovi criteri previsti dalla legge regionale;
- Vi è un distretto sanitario che comprende 12 comuni in quanto è presente Bellaria che non fa parte di nessuna forma associativa oltre al capoluogo che, tuttavia, non alcun vincolo di gestione associata.

L'adempimento delle norme regionali configura due possibili scenari:

- **Un unico ambito ottimale** coincidente con il distretto sanitario che comporta la necessità di procedere all'aggregazione delle due forme associative esistenti nel rispetto del vincolo di una sola Unione per ATO
- **La conferma di due ambiti ottimali** nel quale caso la Comunità Montana dovrà convertirsi in Unione di Comuni montani e l'Unione Valle del Marecchia dovrà relazionarsi con Bellaria se inserito nel medesimo ambito; al riguardo Bellaria avrà due possibilità: unirsi all'Unione o stipulare convenzioni con essa per le tre funzioni fondamentali che come comune sopra i 5000 abitanti è tenuto comunque a gestire in forma associata

Le opzioni

- In sintesi, stante il quadro normativo sopra delineato, i Comuni con meno di 3.000 ab. (per i Comuni che sono appartenuti ad una Comunità Montana) dovranno in ogni caso unificare la gestione delle funzioni fondamentali e le relative le risorse umane, strumentali e finanziarie, che costituiscono gran parte del bilancio comunale. Attualmente **Torriana** rientra in tale casistica
 - A fronte di questo nuovo scenario normativo, per i piccoli comuni la gestione associata non è più una scelta volontaria, ma un obbligo, che lascia al singolo comune un'autonomia gestionale molto limitata.
 - **A questo punto, la fusione si ripropone come un'opzione da considerare seriamente, per semplificare il quadro istituzionale e i processi decisionali, ridurre i costi di struttura e migliorare l'efficienza, al fine rendere servizi migliori ai cittadini.**
 - La fusione di Comuni non sottosta ad alcun vincolo dimensionale dei Comuni che intendono fondersi e dell'ambito demografico che ne risulta, ed è assunta come priorità dalla Regione.
 - Nei comuni esaminati la fusione non avverrebbe “a freddo”, ma sulla base di esperienze consolidate di gestione associata e di condivisione di personale, attraverso l'Unione a cui sono trasferite diverse funzioni comunali e mediante convenzioni stipulate per alcuni servizi comunali sempre con l'Unione come ente capofila.
 - Per l'adempimento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali in capo a Torriana si tratta di valutare se ricorrere alle convenzioni, utilizzare l'Unione o ricorrere alla fusione, come l'unione o la fusione. Vediamo le differenze fra le diverse formule istituzionali.
- E' evidente che la scelta di Torriana condiziona gli altri Comuni dal momento che la convenzione deve raggiungere un bacino di almeno 8.000 abitanti e l'Unione associa anche i Comuni di Poggio Berni, Verucchio e Santarcangelo di Romagna.

La convenzione

- **La convenzione ha natura contrattuale**, non ha organi di amministrazione e struttura propria, si appoggia su quella del Comune capofila e può prevedere la costituzione di uffici unici fra gli enti locali convenzionati.
- La convenzione finora ha avuto carattere monofunzionale, è stata stipulata su base volontaria, senza vincoli demografici (salvo che per la Polizia Locale). Questo ha prodotto **gestioni associate a geometria variabile**, in cui ciascun comune negoziava di volta in volta forme di collaborazione per specifici servizi con comuni diversi.
- Stante l'attuale quadro normativo, le convenzioni dovranno estendersi a tutte le funzioni e i servizi fondamentali, essere stipulate per un bacino almeno di 8.000 abitanti, tutte con enti rientranti nella provincia e nell'area omogenea individuata dalla Regione.
- **I vantaggi della convenzione** sono la flessibilità e la facilità di recesso .
- **Gli svantaggi**. Il comune capofila sarà chiamato a sostenere maggiori oneri gestionali, logistici, di personale rispetto agli altri, mentre si affievolisce molto la discrezionalità politica e gestionale degli altri comuni, perché non c'è un organo di governo della convenzione.
- La convenzione non è assistita da alcun contributo statale o regionale.
- La gestione delle convenzioni sarà molto complessa sotto il profilo amministrativo (es. si imporrà per tutte le funzioni l'adozione degli stessi regolamenti da parte di tutti i Comuni).
- Il recesso da una convenzione implicherà la scelta di altri partner, per un minimo di 8.000 ab., perché non si può tornare a gestire in proprio la funzione.
- **L'esperienza di gestione associata non presenta alternative fattibili rispetto ad una convenzione tra i Comuni dell'Unione al fine di raggiungere un bacino di almeno 8.000 abitanti.**

L'unione dei comuni

• **L'unione è una forma associativa polifunzionale più strutturata e stabile**, è un ente locale dotato di propria personalità giuridica, organi di amministrazione diretta, potestà regolamentare. All'unione devono essere trasferite (non delegate) tutte le funzioni comunali e le relative risorse, di cui essa acquisisce la titolarità. All'unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse trasferiti.

• La costituzione dell'Unione e il suo statuto sono deliberati dai comuni che ne fanno parte.

• **L'unione è un ente che funziona secondo una logica di rete**, che richiede un modello di governance condiviso. I processi decisionali sono lenti e complessi, richiedono continue negoziazioni fra i partner, che devono continuare a percepire la convenienza a stare insieme

• In Emilia Romagna, dal 2001 sono state costituite 30 unioni, con una popolazione media di 43.296 abitanti, costituite in prevalenza di 5,2 comuni.

Torriana e Poggio Berni fanno parte dell'**Unione Valle del Marecchia** derivante dalla trasformazione dell'omonima Comunità Montana, a cui sono state trasferite diverse funzioni comunali e affidati in gestione alcuni servizi.

L'esperienza è complessivamente positiva in quanto la gestione associata per le funzioni trasferite è effettiva e completa, la collaborazione tra gli enti è consolidata e proficua sia dal punto di vista istituzionale che tecnico e prevede meccanismi di solidarietà nei confronti dei comuni più piccoli. E' sentita l'esigenza di aggiornare tale esperienza alla luce delle sfide del presente e del futuro: ridefinizione dell'ambito territoriale ottimale (da 4 Comuni a 12); il rafforzamento della partecipazione di amministratori e cittadini alla vita dell'Unione; il perseguitamento di ulteriori margini di efficienza, efficacia e razionalizzazione dei costi a fronte della cronica carenza di risorse.

• **L'unione è reversibile**, anche se ci sono dei deterrenti all'uscita dei singoli comuni e allo scioglimento (restituzione dei contributi ricevuti), ma con la nuova normativa è necessario che chi esce trovi un'alternativa di gestione associata per un ambito di almeno 8.000 ab.

La fusione di comuni

- La fusione comporta l'integrazione dei Comuni pre-esistenti e la costituzione di un unico ente, mentre con la convenzione e l'unione i comuni mantengono la propria identità.
- La fusione di Comuni è disposta con legge regionale, sentite le popolazioni interessate.
- La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano **assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi**
- Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di **municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.
- Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.
- Lo Stato eroga, per i 10 anni successivi alla fusione stessa, appositi **contributi straordinari commisurati a una quota del 20%** dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.
- La Regione eroga un **contributo straordinario** per 3 anni ed un **contributo ordinario** per i 15 anni successivi alla fusione stessa. L'entità di tali contributi sono stabili dalla legge regionale che dispone la fusione.
- Una volta realizzata la fusione, il funzionamento dell'ente che ne risulta è più semplice, perché sottosta alle stesse regole di un Comune.
- Il Comune che nasce dalla fusione non è soggetto al **patto di stabilità** per tre anni.
- La fusione non è reversibile. Quindi, nel nostro caso **è una scelta irreversibile**.

L'identità territoriale

- **In questa fase storica, la fusione fra i comuni sembra essere la formula più efficace**, non solo per affrontare le difficoltà finanziarie, ma anche e soprattutto per darsi una strategia condivisa di sviluppo economico-sociale del territorio.
- **In questo caso, la fusione è favorita da una comune identità territoriale**, che deriva dall'essere comuni confinanti, singolarmente di modeste dimensioni, ma soprattutto dalla loro **complementarietà economica e funzionale**.
- D'altro canto, però, non si può ignorare che la fusione ha un forte impatto sulle comunità locali, che percepiscono il rischio di annessione al comune maggiore e di annullamento della loro identità storica. Tale rischio è attenuato nel caso specifico dal momento che tra i due comuni vi sono modeste differenze demografiche.
- D'altro canto ancora, però, i cittadini percepiscono i vantaggi che possono derivare loro in termini di servizi, perché sono molto più esigenti e più mobili di un tempo e per alcuni servizi sono disposti anche a spostarsi per andare dove trovano ciò di cui hanno bisogno e il livello di qualità atteso.
- L'identità territoriale non è più un fattore totalizzante ed esclusivo tipico delle comunità chiuse del passato; possono coesistere identità e appartenenze plurime (di frazione, comune, provincia)
- **L'identità territoriale è una costruzione sociale**, che può nello stesso tempo affondare le radici nella tradizione ed essere rinnovata a fronte di vantaggi concreti, in un mondo che cambia rapidamente.

Risultati attesi dalla fusione (1)

Miglioramento dei servizi ai cittadini (efficacia)

- Superamento degli obblighi relativi alla gestione associata dei servizi imposti ai comuni con popolazione inferiore a 3000/5000 abitanti.
- Mantenimento dei servizi ai cittadini, a fronte dei tagli (obiettivo minimo).
- Miglioramento dei livelli di servizio ai cittadini (allineamento al rialzo fra i comuni).
- Investimenti e attivazione di nuovi servizi (se i vincoli normativi e le risorse lo consentono).

Ottimizzazione della gestione (efficienza)

- Contributi statali del 20%, per 10 anni per la fusione di comuni
- Contributi straordinari regionali per 3 anni e ordinari per 15 anni; priorità su tutte le leggi regionali di finanziamento per 15 anni
- Deroga al patto di stabilità per 3 anni, diversamente esteso a partire da quest'anno ad entrambi i Comuni
- Maggiore massa critica, economie di scala, contenimento dei costi.
- Utilizzo più efficiente delle risorse disponibili, per offrire servizi migliori a parità di costi.
- Maggiore potere di mercato verso i fornitori attraverso la centralizzazione degli acquisti e degli appalti.
- Risparmi in materia di personale attraverso una limitazione sostituzione del personale cessato

Risultati attesi dalla fusione (2)

Miglioramento organizzativo

- Specializzazione del personale, mediante la formazione.
- Motivazione del personale, mediante l'offerta di opportunità di sviluppo professionale.
- Miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza dei servizi.
- Miglioramento dell'efficienza della rete informatica e riduzione dei costi nel medio periodo.

Sviluppo del territorio

- Possibilità di elaborare strategie di sviluppo del territorio su una scala più ampia, valorizzando le specificità e le complementarietà delle diverse aree territoriali.
- Possibilità di elaborare i nuovi strumenti di pianificazione territoriale previsti dalla legislazione regionale (PSC, RUE e POC)
- Coinvolgimento di comuni limitrofi nella definizione delle strategie di sviluppo dell'area.
- Maggiore peso politico a livello provinciale (Provincia, Unione di Comuni, Camera di Commercio, ASL) e verso gli enti e le società di gestione dei servizi di pubblica utilità.

Fiducia nelle istituzioni e nella politica

- Semplificazione del quadro istituzionale.
- Maggiore rappresentatività del territorio negli enti associati anche in relazione ai processi di aggregazione negli ambiti ottimali
- Diminuzione dei "costi della politica" (da 24 consiglieri a 10, da 2 giunte con 5 assessori ad una con massimo 4 assessori).
- Costruzione di una nuova classe politica locale, con una nuova idea dell'amministrazione e una visione dello sviluppo del territorio che sappia andare oltre i confini e gli steccati.

Ostacoli alla fusione (1)

Motivazioni culturali

- Difficoltà delle persone a riconoscersi in comunità più ampie (campanilismo).
- Timore di annessione al Comune più grande da parte del comune più piccolo .
- Timore di diventare periferia e di perdere la propria identità territoriale.

Motivazioni politiche

- Timore dei rappresentanti politici di perdere ruolo e visibilità nella comunità locale.
- Timore dei cittadini che venga meno il rapporto diretto e ravvicinato con il Sindaco.
- Diminuzione degli incarichi politici.

Motivazioni organizzative

- Centralizzazione della gestione, timore del venir meno dei servizi di prossimità.
- Cambiamento dell'organizzazione e delle abitudini di lavoro dei dipendenti.
- Riduzione delle posizioni organizzative di responsabilità e delle relative indennità.
- Maggiore flessibilità oraria e mobilità sul territorio richiesta al personale.

Motivazioni economico-finanziarie

- Differenze rilevanti fra le situazioni finanziarie e le politiche di bilancio dei comuni.

Fattibilità tecnica della fusione

• Dall'analisi di fattibilità organizzativa, informatica, finanziaria, patrimoniale svolta nei precedenti capitoli, emerge che nel complesso vi sono **condizioni abbastanza favorevoli per la fusione**.

• **I comuni analizzati presentano un buon grado omogeneità** relativamente a:

- la struttura organizzativa;
- il sistema informatico;
- la gestione associata di numerosi servizi;
- le partecipazioni societarie.

• **Non ci sono differenze eccessive** fra:

- il personale in servizio in rapporto alla popolazione, leggermente più alto a Torriana;
- i principali indicatori di bilancio (in prevalenza sono convergenti), con un entrata ed una spesa pro capite più elevata a Torriana;
- le tariffe dei servizi a contribuzione individuale.
- il debito dei 2 Comuni, leggermente più alto a Torriana

• **Si rilevano alcune divergenze**, peraltro moderate, riguardo a:

- un maggiore utilizzo delle entrate da oneri per coprire la spesa corrente da parte di Poggio Berni;
 - la pressione finanziaria e tributaria più alta a Torriana pur in presenza di aliquote inferiori
 - una maggiore autonomia finanziaria e tributaria a Poggio Berni a fronte di una maggiore incidenza dei trasferimenti erariali a Torriana;
 - le aliquote tributarie locali con un significativa differenza per l'addizionale IRPEF e la Tassa Rifiuti a Poggio Berni
 - un patrimonio disponibile più consistente a Torriana
- **I livelli quantitativi e qualitativi** dei servizi non sono stati oggetto di indagine e dovranno far parte del piano di sviluppo organizzativo del nuovo Comune.

Nodi politici della fusione

- **La fusione è il frutto di una scelta politica degli amministratori locali**, che se ne assumono la responsabilità di fronte ai cittadini e ad essi devono renderne conto.
- Gli amministratori dei Comuni che intendono di fondersi devono credere fermamente nel progetto, ma soprattutto devono saper comunicare le convenienze e le opportunità ai loro concittadini, il cui consenso è indispensabile per realizzare la fusione.
- **Il passaggio politico cruciale della fusione è il referendum popolare.**
- La proposta di fusione sarà valutata dai cittadini per i vantaggi concreti che porterà in termini di servizi e per la possibilità di essere ascoltati e ricevere risposte dagli amministratori che hanno eletto.
- **I cittadini devono percepire chiaramente i vantaggi della fusione.**
- Per questo è necessario assicurare:
 - rappresentanza politica alle comunità di origine,
 - forme di decentramento dei servizi ai cittadini.

Linee guida per la fusione

La rappresentanza politica del nuovo comune dovrebbe prevedere:

- l'equa ripartizione dei rappresentanti fra le comunità originarie;
- l'istituzione/mantenimento di municipi negli ex-comuni;
- l'elezione di organi consultivi negli ex-comuni;
- forme di partecipazione dei cittadini alle scelte fondamentali del Comune.

Il modello organizzativo del nuovo comune dovrebbe prevedere:

- la diffusione dei servizi nel territorio, tramite sportelli decentrati dei servizi di prossimità;
- la gestione centralizzata del back-office e delle funzioni di direzione dei servizi;
- il mantenimento delle sedi comunali, come punto di riferimento per i cittadini;

Per i cittadini deve cambiare poco, ma soprattutto in meglio.

- Le diversità iniziali dovranno essere oggetto di allineamento al rialzo, anche in virtù dei contributi che il nuovo comune potrà ottenere e delle economie che saprà realizzare.
- Ai cittadini interessano i risultati, non come ci si organizza per raggiungerli.

Il nome e i simboli del nuovo comune devono riflettere l'identità dell'area.

Percorso istituzionale della fusione di comuni

- Deliberazione da parte dei Consigli Comunali, da adottare con maggioranza qualificata, di richiesta alla Regione di predisporre il progetto di legge e trasmissione alla Giunta regionale: entro marzo
- Presentazione, da parte della Giunta regionale, all'Assemblea legislativa, del progetto di legge e della relazione di accompagnamento: entro aprile
- Trasmissione del progetto di legge alla Provincia di Rimini: entro aprile
- Acquisizione del parere della Provincia oppure se ne prescinde: entro giugno
- Esame del progetto di legge da parte della Commissione Assembleare competente della Regione , espressione parere e trasmissione con una relazione all'Assemblea legislativa
- Esame da parte dell'Assemblea legislativa del testo e della delibera sull'indizione del referendum; se viene deliberata l'indizione, l'Assemblea definisce il quesito e l'ambito territoriale
- Emanazione del decreto del Presidente della Regione di indizione del referendum: entro luglio
- Svolgimento del referendum consultivo nel mese di ottobre:
- Promulgazione della legge regionale di costituzione del nuovo comune: entro dicembre
- Pubblicazione della legge regionale sul Bollettino Ufficiale della Regione: entro dicembre
- Elezioni comunali.
- Insediamento degli organi.
- Approvazione dello statuto del nuovo comune.