



Consulenti in Organizzazione



# Estratto dei risultati studio di fattibilità per la fusione dei Comuni

Comuni di

Argelato, Bentivoglio, Castello d'Argile,  
Castel Maggiore, Galliera, Pieve di Cento,  
San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale

Ottobre 2012

## **Lo studio di fattibilità per la fusione dei comuni della Unione Reno Galliera. Sintesi delle risultanze**

Le analisi condotte nell'ambito dello studio di fattibilità per la fusione dei comuni della Reno Galliera hanno teso a costruire un quadro conoscitivo di insieme multi dimensionale nell'ambito del quale circoscrivere le decisioni circa lo sviluppo dell'attuale esperienza associativa. Le dimensioni che sono state indagate hanno considerato gli elementi fondamentali che interessano i processi di riordino istituzionale quale quello della Fusione, ovvero la dimensione politico -istituzionale, quella finanziaria e quella organizzativa e di servizio. Tale quadro conoscitivo – che non riprenderemo in questa sede rimandando allo studio – rappresenta “il campo di fattibilità” ovvero l'insieme degli elementi quali e quantitativi utili a supportare le scelte decisionali delle amministrazioni circa l'evoluzione del modello associativo attuale.

Lo studio di fattibilità si è posto come obiettivo quello di restituire l'insieme degli elementi che in tali dimensioni rappresentando pro e contro, opportunità e complessità legati alla scelta di intraprendere un processo di profonda trasformazione istituzionale quale quello della fusione dei comuni.

Trattandosi peraltro di un cambiamento radicale – da otto comuni a un comune unico – si tratta di un processo rilevante nella sua dimensione tecnica ma che non può prescindere dalla considerazione delle complesse dinamiche politiche, istituzionali, sociali ed economiche che i territori esprimono.

In altre parole lo studio non può indicare una soluzione: fornisce ai decisori gli elementi conoscitivi, circoscrive scenari possibili, vincoli e opportunità al fine di intraprendere un percorso di sviluppo e dare corpo alle scelte politiche che via via matureranno.

Appare opportuno evidenziare la innovatività del progetto in questione. L'esperienza delle fusioni in Italia è ad oggi limitata e soprattutto ha riguardato ambiti territoriali molto diversi – soprattutto dal punto di vista demografico - rispetto a quello degli otto comuni della Unione Reno Galliera.

Si tratta di un elemento rilevante da tenere in considerazione che possiamo sintetizzare con le parole di alcuni degli stakeholders intervistati nell'ambito del progetto. Da una parte una grande visibilità per il territorio complessivamente considerato a livello nazionale (un “*caso di studio*”); dall'altra una sfida importante per i territori e il territorio nel suo complesso.

I dati territoriali nell'ambito complessivamente interessato – in particolari quelle demografici circa 71.000 abitanti – riflettono tali potenzialità, evidenziando vantaggi legati all'acquisizione da parte dell'ipotetico Nuovo Comune di un elevato livello di rappresentanza politico-istituzionale a livello regionale e provinciale (il Comune Unico derivante dalla fusione degli otto territori rappresenterebbe infatti il secondo comune della Provincia per ampiezza demografica dopo Bologna). Oltre a ciò, va evidenziato dal punto di vista politico istituzionale il potenziamento delle capacità di pianificazione in ambito regionale e nazionale e le conseguenti ricadute positive in termini di potenzialità di sviluppo del territorio nel suo complesso.

Nello stesso tempo, va sottolineata la complessità di tale percorso legata alla varietà e alla numerosità degli attori in gioco. Come richiamato in precedenza, un processo di fusione non è solo una mera questione tecnica ma è soprattutto un processo politico e sociale, che come tale deve rispondere ad attese politiche, sociali ed economiche da parte di una varietà di attori sul territorio di ogni singolo comune e dell'Unione.

**Dal punto di vista tecnico**, la prospettiva della fusione apre scenari di cambiamento e l'opportunità di creare, nel tempo, una struttura organizzativa nel lungo periodo flessibile e indipendente, grazie alle economie di specializzazione che potrebbero essere attivate dall'unificazione dei servizi.

Lo studio ha evidenziato i margini di razionalizzazione economico-finanziari raggiungibili e gli obiettivi gestionali perseguibili in termini di efficienza ed efficacia rispetto ai diversi settori comunali, ovvero servizi omogenei quali aree di attività e caratteristiche tecnico-organizzative. Nello stesso tempo sono stati presi in considerazione ed evidenziati gli interventi prioritari da intraprendere nella prospettiva della fusione nell'ottica della riorganizzazione del servizio. È stata definita una prima valutazione circa complessità del percorso di fusione, specifici per ogni settore/servizi, fatto salvo i normali costi organizzativi insiti in un processo di profonda trasformazione istituzionale quale quello della fusione.

I risultati conseguibili dal punto di vista organizzativo sono raggiungibili ma sono risultati di medio-lungo periodo. La possibilità di costruire una organizzazione flessibile e in grado di razionalizzare le risorse conseguendo economie di scala e di specializzazione non può che realizzarsi nel medio lungo periodo, in funzione anche del turn over dei dipendenti, dei limiti assunzionali e dei limiti strutturali dei bilanci comunali. Dal punto di vista dell'analisi dei bilanci sono stati evidenziate le differenze in termini di politiche di entrata e

di spesa relativamente ai diversi servizi da parte dei comuni e la conseguente necessità di operare in termini di armonizzazione delle politiche di entrata e tariffarie.

Un dato rilevante che ha restituito l'analisi condotta sui certificati di bilancio è rappresentato dalla considerazione del livello di indebitamento, attraverso gli indicatori del debito pro-capite medio e dell'incidenza del debito sulla spesa corrente. Il dato medio dei comuni della unione Reno Galliera per quanto attiene entrambi gli indicatori si attesta a livelli di poco inferiori rispetto alla media dei comuni emiliano-romagnoli. Ma il dato medio vale in un comune già fuso. In realtà le differenze che la media nasconde sono molto rilevanti da comune a comune.

**La dimensione politico-istituzionale** e le analisi condotte hanno preso in considerazione sia il punto di vista degli stakeholders intervistati (n.71 soggetti coinvolti) sia il potenziale impatto sulla rappresentanza politico-istituzionale nel caso del Comune Unico.

Nell'ipotesi della creazione di un Comune Unico è stato esaminato l'impatto quantitativo – ovvero la riduzione della rappresentanza istituzionale (Consiglieri, Assessori e Sindaci); sono stati evidenziate gli interventi necessari e prioritari anche in risposta ai timori e alle perplessità che nel corso delle interviste gli stakeholders considerati hanno espresso, circa l'allontanamento degli amministratori dal territorio e dalla comunità e la perdita di identità non solo storica e culturale.

In particolare il tema rappresenta uno delle dimensioni fondamentali nella prospettiva della fusione: la costruzione del disegno istituzionale al fine di tutelare l'identità del territorio, garantendo un'adeguata rappresentanza; la progettazione di un assetto istituzionale decentrato, anche in funzione del livello di decentramento dei servizi che sarà ritenuto opportuno; la regolamentazione del modello di *governance* (modello decisionale passivo, consultivo e deliberativo).

Dal punto di vista delle opportunità va evidenziato la previsione di **forme di incentivazione** sia a livello nazionale che regionale. Posta la profonda trasformazione che anche da questo punto di vista sta subendo la legislazione sul tema, a livello nazionale sono previsti incentivi della durata di 10 anni pari al 20% dei trasferimenti statali e la sospensione di due anni dal patto di stabilità. Si tratta peraltro di un periodo "breve" se considerati gli investimenti iniziali che dovranno essere messi in campo nella costruzione di un nuovo ente.

Per quanto riguarda il livello regionale sono previsti finanziamenti della durata di 15 anni. Il Programma di Riordino Territoriale recentemente adottato dalla Regione Emilia Romagna ha definito i criteri per la contribuzione ordinaria annuale spettante alla fusione sulla base dei criteri della popolazione interessata, dell'estensione territoriale e del numero dei comuni che si fondono nonché del volume delle spese correnti di bilancio.

Nel processo di realizzazione di una nuova struttura comunale oltre ai costi organizzativi e amministrativi a carico del comune stesso (normativi, adempimenti nei confronti di enti terzi, costruzione di un nuovo sistema informativo comune e armonizzazione banche dati), esistono **esternalità** e costi che vanno tenuti in considerazione per il territorio. In particolare legati alla necessità di rivisitazione di tutta la toponomastica, anche se esistono soluzioni brevi ed a basso costo, la previsione dei costi di aggiornamento dei documenti individuali (in particolar modo la carta di identità) e gli aggiornamenti notarili su variazioni di statuto (per imprese, commercio laddove previsto che le variazioni comportino variazioni notarili).

## **Le opzioni**

### **La Fusione dei comuni della Unione Reno Galliera**

Dal punto di vista "strettamente" tecnico, considerando controindicazioni e opportunità, l'ipotesi di fusione degli otto comuni della Reno Galliera è fattibile.

Lo sforzo tecnico organizzativo necessario alla costruzione di un Nuovo Comune e per garantire servizi migliori a costi calanti, è "straordinario" visto anche il numero dei comuni e la popolazione coinvolta, ma non irrealizzabile.

Le risorse necessarie agli investimenti che andranno fatti nella direzione della creazione di una struttura

unica sono verificabili ex ante.

Lo stesso si può dire per quanto riguarda la progettazione istituzionale: è possibile anche considerando i vincoli e le opportunità normative costruire e definire una soluzione istituzionale in grado di garantire rappresentanza e partecipazione alle comunità locali, nell'ambito della costruzione di un Nuovo Comune.

Occorre però anche una straordinaria unitarietà di intenti e un percorso di approfondimento e confronto con le realtà sociali, politiche ed economiche in merito alla scelta di avviare o meno tale evoluzione istituzionale e gestionale dei comuni.

### **La fusione a “gruppi”**

La definizione di ulteriori ambiti interessati da processi di fusione “a gruppi” possono essere verificate in funzione delle scelte operate dalle amministrazioni e comunque “tecnicamente” fattibili e perseguibili. Dal punto di vista organizzativo e gestionale, l'impatto sulla flessibilità organizzativa in funzione della possibilità di conseguire economie di scala e di specializzazione è legata alle dimensioni delle strutture che si andranno a unificare. Ovvero al decrescere dei comuni partecipanti diminuiscono le possibili opzioni gestionali e organizzative disponibili.

Lo stesso va considerato per quanto riguarda l'impatto degli incentivi economici, sia nazionali che regionali. Al decrescere del numero dei comuni partecipanti, decresce l'ammontare complessivo dei finanziamenti erogati a livello statale e regionale.

La prospettiva della fusione a gruppi rappresenta un progetto che andrebbe comunque armonizzata a livello di ambito della Unione Reno Galliera. La presenza di un'esperienza associativa quale quella della Unione Reno Galliera rappresenta nella prospettiva della fusione – e/o fusioni parziali – un valore aggiunto. Si tratta di un livello di coordinamento delle policies territoriali (pianificazione urbanistica, sicurezza) e una struttura di servizio e di competenze rilevante per i comuni (personale, ITC e SUAP).

Si evidenzia infine come un'operazione di unificazione delle strutture comunali nell'ottica della fusione – sotto i tre comuni – potrebbe non essere conveniente considerando le opportunità conseguibili e le problematiche da affrontare.

### **Il livello di governance della Unione**

Salvo l'ipotesi di fusione a otto e per quanto evidenziato in precedenza, l'Unione Reno Galliera resterà strumento di governo e gestione dell'area.

Affinché l'Unione si confermi e sviluppi ulteriormente il proprio ruolo di livello di coordinamento delle policy territoriale, occorre tuttavia ridefinirne la vision e la forma di governo, attuando in primis il superamento del sistema di rotazione politica che rischia di isolare la struttura tecnica dell'Unione e di non supportare in maniera adeguata il ruolo della unione quale attore di governo dell'area.

Dal punto di vista della qualificazione dei servizi, inoltre appare opportuno lavorare sui seguenti fronti:

- qualificare i processi di armonizzazione anche relativamente ai servizi non oggetto di unificazione. La gestione della complessità amministrativa e organizzativa da parte di un servizio associato, che si deve interfacciare con una platea di otto comuni (con differenti livelli regolamentari e specificità strutturali) richiede un livello di armonizzazione crescente, al fine di conseguire vantaggi e benefici sul fronte economico finanziario e di riduzione dei costi organizzativi
- supportare la crescita dell'associazione e del numero dei servizi associati accettando anche soluzioni di unioni a geometria variabile (sempre e comunque all'interno del contesto della unione)
- qualificare il ruolo della Unione non solo nella direzione di struttura di supporto ai comuni nella erogazione dei servizi ma anche come strumento di paragone per i sindaci ovvero implementando sistemi di pianificazione e controllo della gestione dei servizi armonizzati a livello dei comuni aderenti
- operare nella direzione di costruire le condizioni per futuri processi di riassetto istituzionale, ovvero nella prospettiva della fusione.