C.O. GRUPPO
Consulenti in Organizzazione

UNIONE RENO GALLIERA

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

Luglio 2012

Il presente documento è stato realizzato grazie al finanziamento della Regione Emilia-Romagna e della Fondazione del Monte

Regione Emilia-Romagna

FONDAZIONE DEL MONTE
1473

Indice del rapporto

Introduzione **5**

Capitolo 0 **7**
Lo studio sulla fusione quale campo di fattibilità

Capitolo 1 **17**
Uno sguardo d'insieme. Il territorio: Comuni, Unione e altri ambiti

Capitolo 2 **41**
I portatori d'interesse e le loro opinioni. 71 punti di vista sul territorio e sulla prospettiva della fusione

Capitolo 3 **65**
La rappresentanza istituzionale e gli organismi di partecipazione del Nuovo Comune

Capitolo 4 **77**
Analisi dei Bilanci consuntivi dei comuni

Premessa: i contenuti dell'analisi 79

Analisi delle entrate tributarie 81

Trasferimenti 89

Entrate extratributarie 94

Entrate da alienazioni e trasferimenti Titolo 4 98

Entrate da prestiti 102

Spesa 105

Capitolo 5 **125**
Rapporto di analisi organizzativa e finanziaria dei servizi comunali e associati

Note introduttive **127**

Principali evidenze **133**
Affari generali 135
Servizi scolastici 140
Servizi sociali 149
Cultura e tempo libero 154
Gestione del territorio 160
Servizi economico finanziari 167
I servizi dell'Unione 173

Il personale **175**

L'analisi nel dettaglio **183**
Affari generali 185
Servizi alla persona 195
Gestione del territorio 227
Servizi economico finanziari 247
Servizi dell'Unione 257

Capitolo 6 **275**
Il processo di fusione secondo la normativa statale e regionale

Introduzione

Il rapporto che si presenta è il prodotto dello studio di fattibilità realizzato per analizzare l'ipotesi di fusione dei Comuni facenti parte dell'Unione di comuni Reno Galliera, in provincia di Bologna.
Lo studio e l'analisi che ha portato alla stesura del rapporto ha avuto inizio a ottobre del 2011 e la fase di analisi è terminata nel luglio 2012. L'indagine è stata svolta attraverso la raccolta e sistematizzazione di dati e informazioni reperiti attraverso differenti modalità e canali.
Alcuni dati derivano da pubblicazioni ufficiali relative alle strutture comunali e il territorio. La maggior parte delle informazioni deriva invece da un lavoro del team di consulenza svolto direttamente sul campo, presso le sedi di ogni singolo Comune e in sede d'Unione in collaborazione con il personale comunale e dell'Unione coinvolto nel processo d'analisi. In alcuni casi specifici, in particolare nel capitolo relativo allo studio delle opinioni dei portatori di interesse in merito all'ipotesi di fusione dei comuni (ved. Capitolo 2), sono riportate le risultanze di un'attività diretta di confronto con alcuni attori chiave, basandosi sulla somministrazione di interviste ai soggetti direttamente indicati da ogni amministrazione comunale coinvolta.
Il documento presentato in questa sede nella sua veste unitaria è stato redatto in maniera articolata ed è stato condiviso internamente al gruppo di lavoro in maniera sequenziale, seguendo le indicazioni e la cronologia risultante da un unitario progetto di ricerca, inizialmente definito e concordato. Il rapporto sullo studio di fattibilità per la fusione dei Comuni dell'Unione Reno Galliera è composto da sei capitoli che approfondiscono ambiti d'analisi riconducibili alle prospettive legate alla fusione dei comuni. L'obiettivo finale dell'indagine, lungi dal voler dare indicazioni predittive puntuali, è principalmente quello di fornire un supporto ai processi di decisione politica e tecnica circa l'opportunità o meno di procedere alla fusione in un unico nuovo comune.
Tale decisione dovrà naturalmente basarsi su aspetti di opportunità riconducibili a diverse sfere di influenza: sociale, economica, organizzativa e tecnica. I capitoli del documento declinano le dimensioni soggiacenti la scelta relativa alla fusione in sei differenti campi d'indagine:

- Il territorio e il tessuto socio-economico
- I portatori di interesse
- La rappresentanza politica nel Nuovo Comune Unico
- L'analisi dei Rendiconti finanziari consuntivi ufficiali
- L'analisi organizzativa e gestionale dei servizi comunali
- La definizione degli aspetti amministrativi di un possibile processo di fusione.

I sei capitoli sono a loro volta espressione di una macro-divisione in due tematiche d'analisi principali. I primi tre capitoli affrontano tematiche socio-politiche. La seconda parte, composta dai tre rimanenti capitoli, si sofferma sugli aspetti tecnici, ovvero i livelli di spesa e l'organizzazione dei singoli servizi comunali e le relative considerazioni rispetto al tema della fusione. L'ultimo capitolo analizza invece gli aspetti amministrativi e le attività necessarie collegate alla finalizzazione del processo di fusione dei comuni.
Più in dettaglio, il primo capitolo del rapporto analizza le caratteristiche sia geografiche che socio-economiche del territorio coinvolto nell'eventuale processo di fusione, cercando di individuare punti di concordanza o eventuali differenze che, per quanto tecnicamente superabili, dovranno essere considerate in futuro nell'ipotesi di fusione dei comuni.
Nel capitolo successivo, l'analisi del territorio e del contesto socio-economico viene approfondita attraverso la presentazione e la sistematizzazione di circa 70 interviste, somministrate a diversi soggetti, individuati come portatori di interessi e opinion leader da parte delle singole amministrazioni comunali. Tale campione di intervistati naturalmente ha valore empirico e non statistico, ma restituisce un quadro completo delle riflessioni che la popolazione del territorio, i rappresentanti dei principali attori economici e quelli della politica e della società civile hanno espresso quando interrogati sul tema della fusione dei comuni.
Il terzo capitolo del rapporto affronta il tema della rappresentanza politica ed amministrativa derivante dalla fusione di otto Comuni alla luce delle nuove norme in materia. Si esamina in particolare il possibile futuro assetto del Nuovo Comune Unico relativamente alle funzioni di rappresentanza di partecipazione e alla nuova composizione della compagine politico-amministrativa.
La seconda parte del documento, come già detto, approfondisce le dimensioni tecniche legate all'ipotesi di fusione. Il quarto capitolo effettua un'analisi finanziaria dei macro-livelli di spesa, di indebitamento e dei trasferimenti così come deducibili dai rendiconti finanziari ufficiali.
Il quinto capitolo, di gran lunga il più articolato, si occupa invece, nel dettaglio, dell'analisi dei singoli servizi comunali e degli aspetti gestionali. Dove per aspetti gestionali vengono qui individuate tre dimensioni principali, quella organizzativa, quella economica e quella dell'outcome dei servizi. L'indagine, oltre a ricostruire il sistema economico ed organizzativo delle diverse linee di servizio, le analizza in forma comparata tra gli otto Comuni dell'Unione ed ancora con le performance di un Comune di riferimento con popolazione pari alla somma dei Comuni interessati al processo di fusione.
Infine, come già precedentemente anticipato, l'ultimo capitolo sintetizza le fasi del processo di fusione, con un rilievo agli aspetti, oneri e incombenze amministrative.
Per ogni ulteriore spiegazione, sia metodologica che relativa al contenuto del documento si rimanda alle parti introduttive di ogni singolo capitolo che di volta in volta affrontano in maniera dettagliata i contenuti del capitolo l'articolazione attraverso la quale viene presentata l'analisi.

.C.O.
GRUPPO
Consulenti in Organizzazione

Capitolo 0

Lo studio sulla fusione quale campo di fattibilità

Lo studio condotto nell'ambito del progetto di fattibilità per la fusione degli otto comuni della Reno Galliera si è posto come obiettivo quello di costruire un quadro conoscitivo, ovvero più quadri conoscitivi, nell'ambito delle dimensioni che interessano processi di riassetto territoriale complessi quali quello della fusione. In particolare:

- la dimensione politico-istituzionale
- la dimensione macro economica
- la dimensione organizzativa delle strutture comunali e dell'Unione.

La considerazione di queste dimensioni è stata operata in funzione della domanda quale fattibilità istituzionale, tecnico economica possibile per il processo di fusione degli otto Comuni della Unione Reno Galliera.
La risposta non può che restituire tale complessità, ovvero fornire per ognuna delle dimensioni sopra richiamate una serie di elementi – quali e quantitativi - che rappresentano il "campo di fattibilità" ovvero l'insieme delle dimensioni entro cui circoscrivere le scelte decisionali circa l'evoluzione del modello associativo attuale.

La dimensione politico- istituzionale è stata indagata attraverso la ricostruzione dello strumento normativo della fusione e l'analisi dell'impatto sulla rappresentanza politico-istituzionale della creazione di un Comune Unico. Nello stesso tempo sono state raccolte 71 opinioni sul territorio, attraverso le interviste agli stakeholders, al fine di ricostruire un quadro indicativo dei punti di vista, perplessità, timori e opportunità sulla prospettiva della fusione da parte di chi il territorio lo abita e lo vive.

La dimensione macro economica è stata considerata attraverso l'analisi dei dati di bilancio[1], al fine di verificare omogeneità, differenze, punti di attenzione e opportunità nella prospettiva della fusione. L'analisi è stata condotta in chiave comparata ovvero "fra" i Comuni e attraverso il confronto dei dati aggregati degli otto Comuni e della Unione con il Comune di Imola, scelto nel panorama regionale come possibile comune di confronto, dal punto di vista dell'ampiezza demografica.

La dimensione organizzativa e di servizio è stata condotta attraverso l'analisi delle strutture dei Comuni e dell'Unione. Anche in questo caso l'obiettivo è stato quello di evidenziare omogeneità/disomogeneità ovvero specificità delle strutture comunali, al fine di valutare l'impatto del processo di fusione, sia in termini di complessità del percorso di unificazione sia in termini di impatto- opportunità e miglioramenti quali-quantitativi possibili - nella prospettiva di fusione. Per ogni linea di servizio e in funzione delle risultanze della analisi condotta sono state individuate punti di forza – miglioramenti organizzativi possibili e indicazioni sui margini di razionalizzazione economica e finanziaria, anche nel confronto con il comune di Imola.

I report di ricerca prodotti in funzione delle dimensioni sopra evidenziate sono quattro.

Accanto a questi, restituiamo un quadro d'insieme del territorio degli otto Comuni della Unione Reno Galliera, che abbiamo utilizzato come riferimento e come contestualizzazione delle diverse analisi condotte: il territorio nella sua dimensione geografica, demografica, imprenditoriale, per dare conto dell'ambito territoriale dei comuni dell'Unione Reno Galliera e degli ulteriori ambiti, funzionali e di servizio, che interessano gli otto Comuni.

1 Il rapporto è stato elaborato da Nerio Rosa della Regione Emilia Romagna con la collaborazione di CO Gruppo

Le fonti

I dati che abbiamo utilizzato e le fonti sono state numerosi:

- certificati del conto di bilancio (2009 e 2010)
- dati sul territorio desunti dal PSC sovracomunale e dalla CCIAA
- dati rilevati sul campo – dati demografici, dotazioni organiche effettive, organigrammi, documenti di programmazione, RPP e PEG, forniti ed elaborati dagli uffici comunali e dalla unione anche sulla base di schede di raccolta dati predisposte per l'indagine
- i dati dello SMIVAP[2] dei servizi che i comuni e la unione hanno elaborato nell'ambito del progetto sovracomunale avviato per la misurazione e valutazione della performance degli enti.

I limiti dell'analisi e gli approfondimenti

I dati e le informazioni contenuti nei diversi rapporti sono numerose. Ciononostante riteniamo utile evidenziare alcuni limiti dello studio condotto, ovvero punti di attenzione e chiavi di lettura anche in funzione delle prospettive di approfondimento ulteriori, che saranno consequenziali alle scelte che matureranno circa l'evoluzione del modello associativo attuale.

In generale e in estrema sintesi è possibile ricondurre i "limiti" alle caratteristiche generali del contesto attuale degli EE.LL – a partire dalla rivisitazione complessiva del sistema delle entrate comunali legato al federalismo fiscale – ed alla assenza al momento della rilevazione di dati in chiave di prospettiva, dati di trend non sempre facili da elaborare. Le analisi sono state condotte a regole vigenti ma nella consapevolezza che tali regole verranno e stanno cambiando profondamente.

Emergono nell'analisi dei dati a confronto degli SMIVAP alcune disomogeneità (segnalate nel rapporto di analisi organizzativa), dati che andranno verificati ulteriormente, integrati laddove non disponibili e valutati in maniera approfondita. Il lavoro e lo sforzo di omogeneizzazione dei dati fra gli enti che è stato avviato dalle strutture comunali rappresenta un valore aggiunto dell'analisi condotta, un patrimonio di dati e informazioni che riteniamo debba essere valorizzato ulteriormente all'interno di un processo di crescita e di apprendimento collettivo a livello dell'Unione Reno Galliera.

Il confronto con il Comune di Imola è stato portato avanti sulla base del documento "Analisi sui costi del Comune di Imola con riferimento a settori e servizi" relativo all'esercizio 2010. È da segnalare che i dati del Comune di Imola sono dati economici, calcolati sulla base del sistema di controllo di gestione interno del Comune. I dati disponibili per i Comuni e l'Unione sono basati su rendiconti finanziari. Pertanto la comparazione è da intendersi come un'indicazione di massima pur con i limiti metodologici evidenziati. Per rendere il più possibile omogenei i due dati abbiamo scorporato dai valori di spesa del comune di Imola il dato relativo agli ammortamenti.

Infine il progetto di fattibilità per la fusione dei comuni si è orientato a considerare l'ipotesi di sviluppo degli assetti amministrativi estrema, ma nello stesso tempo l'analisi condotta sui servizi comunali può essere utilizzata come punto di riferimento anche nel caso della scelta di qualificare ulteriormente il livello di governo sovracomuale attuale.

Ringraziamo le strutture comunali e dell'Unione, i referenti del progetto, i responsabili dei servizi comunali e dell'Unione per la collaborazione che ci hanno fornito e per l'impegno che hanno dedicato nella raccolta dei materiali e nella sistematizzazione di tutti i dati.

2 Lo SMIVAP dei servizi – Sistema di misurazione e valutazione della performance – è lo strumento sviluppato a livello di Unione Reno Galliera nell'ambito dei processi di misurazione e valutazione della performance introdotti dai recenti processi di riforma amministrativa. Lo strumento contiene per ciascuno dei servizi un set di indicatori – di attività, di economicità calcolati sulla base dei dati finanziari (entrate e uscite) - considerati sulla base del triennio, utili alla misurazione e valutazione della performance dei servizi.

La dimensione politico-istituzionale: rappresentanza e identità del territorio

La dimensione politico istituzionale considera due elementi di fondo, quello istituzionale- ordinamentale, in termini di opportunità e di prospettive e quello raccolto sul "campo" ovvero le opinioni degli stakeholders intervistati.
Il quadro complessivo normativo-procedurale alla base dei processi di fusione riflette la "novità" di tale processo.
Il processo di fusione infatti pur essendo contemplato e richiamato nell'ordinamento, è stato "limitatamente" esperito ovvero ha riguardato fino a questo momento un numero contenuto di comuni con ambiti demografici complessivamente interessati non certamente paragonabili a quello degli otto Comuni della Reno Galliera.

Recentemente nella Regione Emilia Romagna si è assistito a un rinnovato interesse per la fusione di comuni da parte di alcuni territori che hanno o stanno sviluppando una specifica riflessione in merito. Fra questi l'esperienza della Val Samoggia, cinque comuni per un totale di circa 30.000 abitanti che stanno procedendo alla formalizzazione a livello dei Consigli comunali della richiesta alla Regione Emilia Romagna per l'adozione di una legge di istituzione del nuovo comune. Alla base di tale interesse, sono rinvenibili diverse motivazioni, la riduzione delle risorse disponibili per gli enti locali e la possibilità per gli stessi enti di mantenere adeguati livelli di risposta alla cittadinanza.

Nel caso degli otto Comuni della Reno Galliera si tratterebbe comunque di un'esperienza del tutto nuova – in quanto a dimensione demografica e territoriale interessata – a livello di regione e di paese.

Il rapporto sulla rappresentanza istituzionale del nuovo comune nella prospettiva della fusione dei comuni della Reno Galliera ha evidenziato sia l'impatto sul numero dei rappresentanti politici, sia una stima dei possibili risparmi in termini di spesa legati alle indennità di carica.
Nello stesso tempo ha sottolineato il tema della trasformazione degli assetti istituzionali della rappresentanza, tema centrale emerso anche nel corso delle interviste con gli stakeholder.
Il timore di un allontanamento del Sindaco e della amministrazione dalla comunità locale da un parte e la questione della identità delle comunità locali nell'attuale configurazione territoriale e nel futuro comune unico, rappresentano dimensioni critiche fondamentali nella prospettiva della fusione.
Peraltro se è vero che l'impatto potrebbe portare a una riduzione del numero di rappresentanti , è altrettanto vero che il dettato normativo prevede "l'istituzione di forme di rappresentanza a livello di comunità di origine" ovvero municipi istituiti nei territori della comunità di origine.
Da una parte una diminutio in termini quantitativa della rappresentanza istituzionale (Sindaco, Giunta e Consiglieri).
Dall'altra la possibilità nella costruzione di un Comune unico di rendere compatta la struttura di governo del territorio, aprendo prospettive di sviluppo e di opportunità di crescita, anche in funzione dell'aumento del peso negoziale del territorio nel suo complesso.
La semplificazione della rappresentanza può significare qualificazione del ruolo degli organi. Può diventare un valore se in grado di contemplare le specificità dei territori; può rappresentare un'opportunità per ridisegnare i territori e la loro identità che anche allo stato attuale non necessariamente coincide con i confini amministrativi dei Comuni.

Il quadro macro economico. Le differenze, i punti di attenzione e le opportunità nell'ipotesi di fusione

L'analisi del quadro macro economico assume una rilevanza fondamentale nella ricostruzione del campo di fattibilità nella prospettiva della fusione.
Nel rapporto tale quadro è stato costruito a partire dall'analisi dei bilanci dei Comuni e della Unione in chiave comparata, “fra “ i Comuni e considerando i dati aggregati dei Comuni e della Unione nel confronto con Imola (dati 2009 e 2010).

Pur con i limiti di un'analisi in chiave prospettica, limiti legati al panorama di profonda trasformazione causata dai processi di federalismo fiscale in atto, l'analisi ha evidenziato una serie di differenze, punti di attenzione e opportunità nella prospettiva della fusione che richiamiamo in sintesi.

Dal punto di vista delle politiche di entrata, i dati evidenziano differenze fra i diversi comuni in termini di aliquote e soglie. Posta la profonda trasformazione che il processo di federalismo fiscale sta avviando, nell'ipotesi di fusione andranno considerate tali differenze, avviando politiche di armonizzazione sul fronte delle entrate. Tale prospettiva peraltro diventerà sempre più rilevante anche nell'ottica della omogenizzazione dei servizi e delle politiche di area vasta, in funzione dello sviluppo di policy territoriali, sociali ed economiche integrate e coordinate.

Dal punto di vista delle spese, emergono livelli differenziati fra i comuni: in questo contesto appare particolarmente rilevante il confronto con il Comune di Imola che evidenzia spazi di recupero/razionalizzazione di questa voce nella prospettiva della fusione, ma anche nell'ipotesi di sviluppo delle gestioni associate. In relazione ad alcuni servizi – in particolar modo quelli tipicamente interni la spesa totale corrente dei comuni della Unione appare superiore a quella del Comune di Imola, evidenziando spazi potenziali per il conseguimento nel medio periodo di economie di scala.

Ulteriori differenze sono legate alla considerazione del debito pro capite. Il dato medio dei comuni dell'Unione Reno Galliera si attesta su un valore di poco inferiore alla media dei comuni della Emilia Romagna (785 € dei comuni della Reno Galliera contro gli 800 € di debito medio pro capite dei comuni emiliano- romagnoli - 2010), pur emergendo in specifici casi valori molto differenziati. Ma il dato medio vale solo in un Comune già fuso. In realtà le differenze che la media nasconde sono molto rilevanti da Comune a Comune.

L'analisi è stata condotta anche ai fini di valutare, con le informazioni ad oggi disponibili, il potenziale impatto degli incentivi statali e regionali ai processi di fusione dei comuni.

Analisi organizzativa e assetti attuali dei servizi

L'analisi degli assetti attuali delle strutture di servizio è stata sviluppata sia a livello comunale che a livello di Unione Reno Galliera.
La prospettiva di analisi si è orientata prioritariamente alla comparazione fra le strutture di servizio comunali, ai fini della rilevazione delle omogeneità/diversità fra i comuni ovvero specificità organizzative, anche attraverso la considerazione dei principali indicatori di spesa, di attività e di economicità in relazione ai servizi comunali. Inoltre i dati di spesa complessiva dei comuni e le risorse umane impiegate sono stati comparati con i dati del Comune di Imola, quale indicazione su quali potenziali margini di razionalizzazione economica finanziaria.

Nel caso dei servizi già associati si è considerata l'evoluzione nel tempo dei principali indicatori di spesa, di attività e di economicità comparando i dati con quelli del Comune di Imola.

L'analisi, pur nei limiti di dati non sempre sufficientemente omogenei o completi, ha portato a evidenziare opportunità di miglioramento nella prospettiva della fusione legate in particolare alla razionalizzazione dei processi e delle risorse (umane e finanziarie) nonché allo sviluppo di ulteriori funzioni, qualificando le competenze delle strutture e delle risorse. Potenzialità di sviluppo presenti in maniera differente a seconda dei servizi considerati.

In generale e in estrema sintesi:

I servizi della Unione Reno Galliera

I servizi gestiti a livello di Unione Reno Galliera sono quelli che, nell'ottica della fusione, non presentano particolari complessità tecnico-gestionali.

Dal punto di vista della razionalizzazione economico finanziaria, il confronto con Imola, pur con i limiti di dati e indicatori non del tutto omogenei ha evidenziato una situazione comparabile in quanto a risorse umane e finanziarie impiegate e nel caso del servizio personale (per il quale erano disponibili grandezze più confrontabili) livelli di efficienza tecnico-economica superiore nel caso della Reno Galliera.
Considerando anche la diversità delle due situazioni e l'oggettiva complessità della gestione di un servizio a livello sovracomunale – otto comuni, otto strutture e altrettanti centri decisionali – il confronto dei servizi gestiti in unione con il Comune di Imola, appare positivo in termini di risorse umane e finanziarie impiegate dalla Unione.

Dal punto di vista degli impatti di un processo di fusione sul miglioramento organizzativo dei servizi già gestiti a livello di Unione emergono spazi per la qualificazione dei servizi gestiti in forma associata in particolar modo per quei servizi che hanno un elevata interdipendenza con i diversi servizi comunali (es. SUAP e ITC).
Spazi di miglioramento possibile sono inoltre legati alla possibilità di creare a vantaggio dei servizi in Unione e dei servizi comunali figure specializzate ampliando le funzioni svolte e semplificando la gestione delle diversità.

I servizi comunali

- i servizi che beneficeranno nel tempo di una razionalizzazione economico finanziaria maggiore sono rappresentati dai servizi a rilevanza interna (ragioneria e tributi, segreteria e supporto agli organi) e dagli uffici tecnici. Margini di razionalizzazione in funzione riduzione delle diseconomie legate alla moltiplicazione delle attività; margini di recupero legati alla possibilità di specializzare risorse interne per aumentare – in termini quantitativi ma soprattutto qualitativi – l'azione degli uffici (controllo di gestione, progettazione ecc)

- i servizi sui quali l'impatto di razionalizzazione economico finanziaria si delinea più contenuto sono rappresentati dai servizi a rilevanza esterna (scolastici, sociali e culturali). In questi casi i vantaggi possibili sono legati a fattori di razionalizzazione nell'utilizzo dei “contenitori” (scuole, impianti ecc) e nella razionalizzazione nel rapporto con fornitori esterni, sia alla possibilità di qualificazione del servizio attraverso la specializzazione dell'offerta, l'ampliamento dei confini amministrativi e miglioramento dei flussi logistici dell'utenza con possibili impatti positivi anche sul versante del servizio reso

- i demografici e URP, saranno i servizi che maggiormente dovranno essere oggetto di riprogettazione organizzativa e di potenziamento, anche nell'ottica dell'arricchimento di funzioni e compiti in funzione del decentramento dei servizi e del potenziamento delle strutture di ascolto, comunicazione e informazione del cittadino e di primo trattamento della domanda amministrativa

- dal punto di vista del miglioramento organizzativo i margini sono generalmente ampi.

Considerando la complessità del percorso di unificazione, le analisi condotte hanno evidenziato differenti livelli di difficoltà, legati alla necessità di armonizzazione delle tariffe, alle differenze legate alla gestione attuale dei servizi (specie in funzione della gestione interna ed esterna del servizio), alle specificità di ogni singolo comune in termini di risposta alle esigenze locali.

I vantaggi conseguibili peraltro andranno considerati in chiave prospettica, almeno nel medio periodo anche in funzione del turn over dei dipendenti, dei limiti assunzionali già in essere, dei limiti strutturali dei bilanci comunali in un contesto fortemente alla riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali.

Prime considerazioni sulla prospettiva della Fusione

Le analisi condotte hanno evidenziato una serie di vantaggi legati alla prospettiva della Fusione, sia dal punto di vista istituzionale che sul fronte organizzativo e di servizio. In sintesi:

- l'acquisizione di un elevato livello di rappresentanza politica in funzione della dimensione del territorio e della possibilità di rendere compatto il governo del territorio (il comune Unico derivante dalla fusione degli otto comuni della Reno Galliera sarebbe il secondo comune della provincia dopo Bologna in quanto ad ampiezza demografica)

- la possibilità di accedere a finanziamenti nazionali e regionali, della durata rispettivamente di 10 e 15 anni

- il potenziamento della capacità di pianificazione in ambito regionale e nazionale

- la possibilità di conseguire economie di specializzazione che renderebbero l'organizzazione nel lungo periodo più flessibile e indipendente.

Nello stesso tempo le analisi hanno evidenziato punti di attenzione e potenziali fattori di complessità legati al percorso della fusione. Fra questi:

- la varietà e la numerosità degli attori in gioco. Il processo di fusione non è solo una questione tecnica ma soprattutto è un processo politico e sociale e come tale deve rispondere a diverse attese politiche, sociali, economiche da parte di una varietà di attori sul territorio della Unione e dei singoli comuni. La raccolta delle interviste agli stakeholders costituisce una prima rappresentazione di tale complessità

- i risultati conseguibili (in termini organizzativi) sono 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 realizzare risultati nel medio-lungo periodo

- infine la questione della identità del territorio e della rappresentanza, tema posto anche dagli stakeholder quale dimensione critica nella prospettiva della fusione.

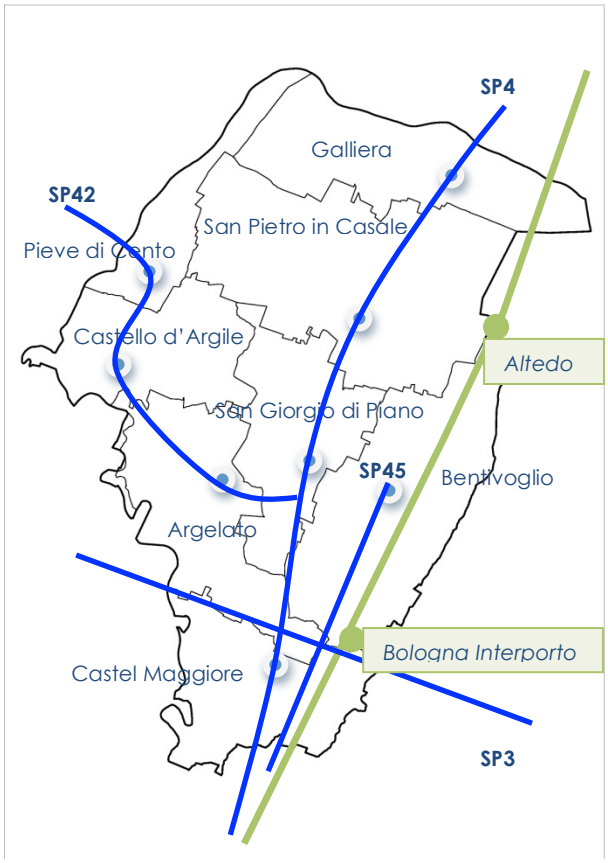
.C.O.
GRUPPO
Consulenti in Organizzazione

Capitolo 1

Uno sguardo d'insieme. Il territorio: Comuni, Unione e altri ambiti

Il territorio dell'Unione Reno Galliera

Il territorio dell'Unione Reno Galliera si estende per una superficie di 296 km², corrispondente a circa l'8% del totale della Provincia. Questo è situato in un territorio esclusivamente pianeggiante che fa da corollario naturale al territorio urbano bolognese con pendici che arrivano sino a quello del ferrarese.



Dal punto di vista della viabilità il territorio dell'Unione è attraversata per la sua interezza dall'autostrada A13 ed è servita a nord ovest dal casello Altedo e a sud ovest dal casello Interporto. E' servita inoltre in direzione sud-nord da un asse viario principale[3], rappresentato dalla SP4 Galliera, che percorre il territorio attraversando gli insediamenti di Castel Maggiore, Funo, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale fino a San Vincenzo di Galliera. Altri rami viari secondari sono la SP42 Centese, che coinvolge le realtà insediative di Argelato, Castello d'Argile e Pieve di Cento e la SP45 Saliceto che collega il centro abitato di Bentivoglio alla relativa zona produttiva. Secondo la direttrice est-ovest invece è possibile individuare la SP3 Trasversale di Pianura, che attraversa il territorio dell'Unione all'altezza di Funo di Argelato e collega i territori di San Giovanni in Persiceto con i centri di Budrio e Medicina.

[3] Fonte: Quadro Conoscitivo di Associazione (2007)

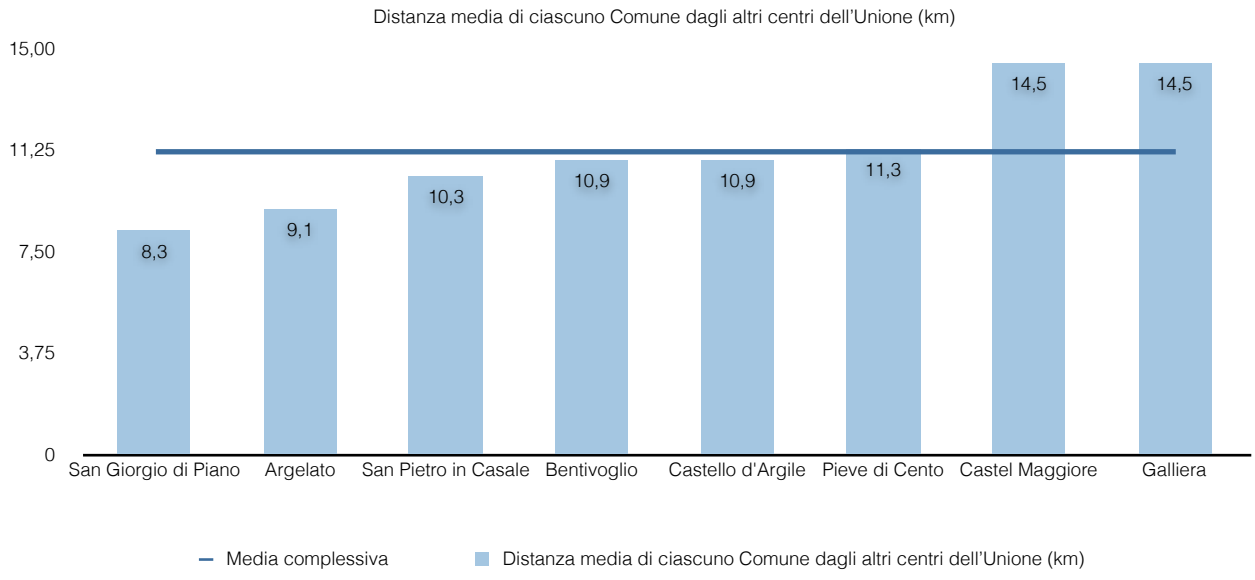
Per quanto riguarda le distanze tra i capoluoghi di comune, la tabella sottostante riassume sinteticamente questo dato:

Unione Reno Galliera - Distanze tra comuni (Km)

	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale	Media
Argelato		6,5	6,6	9,4	17,3	10,5	3,4	9,8	**9,1**
Bentivoglio	6,5		12,9	10	17,2	14,7	4,1	10,9	**10,9**
Castello d'Argile	6,6	12,9		15,9	14,1	4,4	9,9	12,6	**10,9**
Castel Maggiore	9,4	10	15,9		22,9	19,2	8,7	15,5	**14,5**
Galliera	17,3	17,2	14,1	22,9		9,8	13,7	6,8	**14,5**
Pieve di Cento	10,5	14,7	4,4	19,2	9,8		11	9,3	**11,3**
San Giorgio di Piano	3,4	4,1	9,9	8,7	13,7	11		7,3	**8,3**
San Pietro in Casale	9,8	10,9	12,6	15,5	6,8	9,3	7,3		**10,3**
Totale									11,2

Come si evince da questa prima tabella le distanze tra i centri dell'Unione sono abbastanza eterogenee tra loro, variando dai 3,4 km di San Giorgio di Piano e Argelato ai 22,9 Km di Castel Maggiore e Galliera, i due comuni posti agli estremi del territorio. La distanza intercomunale media invece – riportata nella cella in basso a destra- è di 11,2 km: in altri termini questo valore esprime distanza media tra due comuni qualsiasi della Reno Galliera.

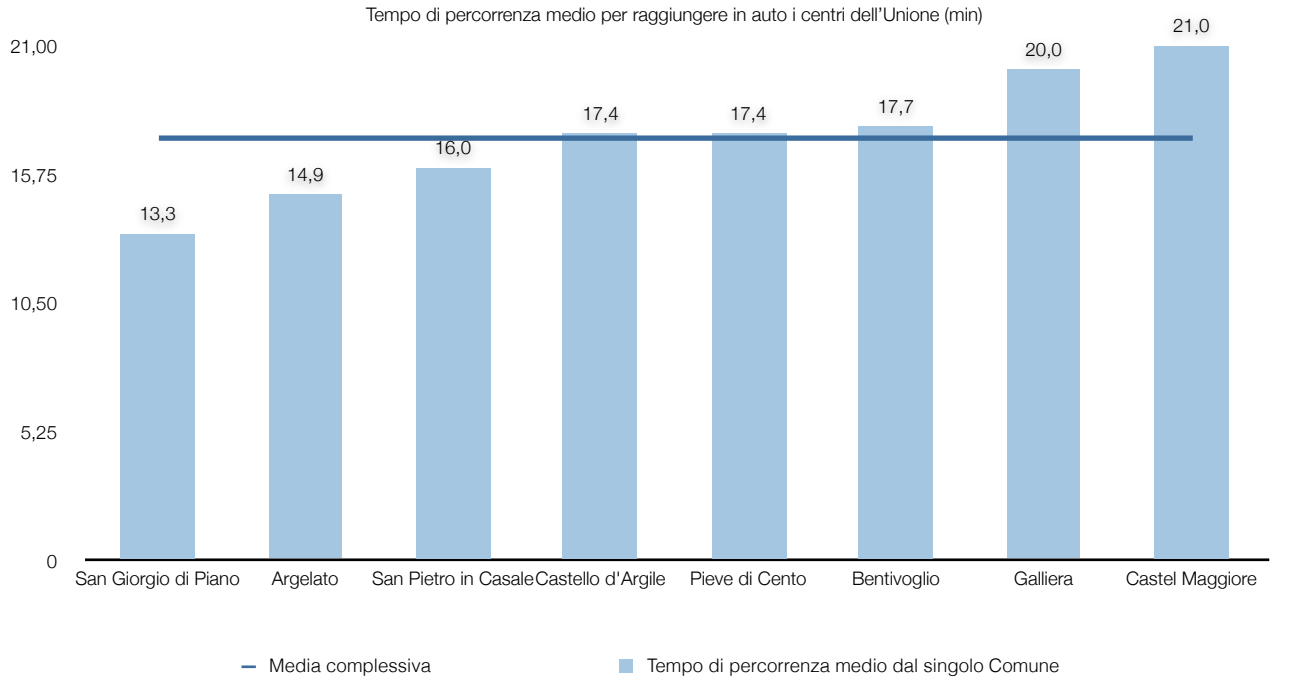
Il comune centrale è San Giorgio di Piano – dove attualmente ha sede l'Unione Reno Galliera. 5 comuni su 7 distano meno di 10 km da San Giorgio di Piano e la distanza massima raggiunta con i comuni dell'area è di 14 km (con il comune di Galliera). Nel grafico sottostante è possibile osservare le medie:



Si può applicare un ragionamento analogo sui tempi di trasferimento da un comune all'altro –via automobile-, riportati nella tabella sottostante ed espressi in minuti di percorrenza.

Unione Reno Galliera - Distanze tra comuni (minuti di percorrenza in auto da un centro all'altro)

	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale	Media
Argelato		12	11	15	24	17	8	17	14,9
Bentivoglio	12		22	16	24	23	9	18	17,7
Castello d'Argile	11	22		25	20	8	16	20	17,4
Castel Maggiore	15	16	25		29	27	13	22	21,0
Galliera	24	24	20	29		14	19	10	20,0
Pieve di Cento	17	23	8	27	14		18	15	17,4
San Giorgio di Piano	8	9	16	13	19	18		10	13,3
San Pietro in Casale	17	18	20	22	10	15	10		16,0
Totale									17,2

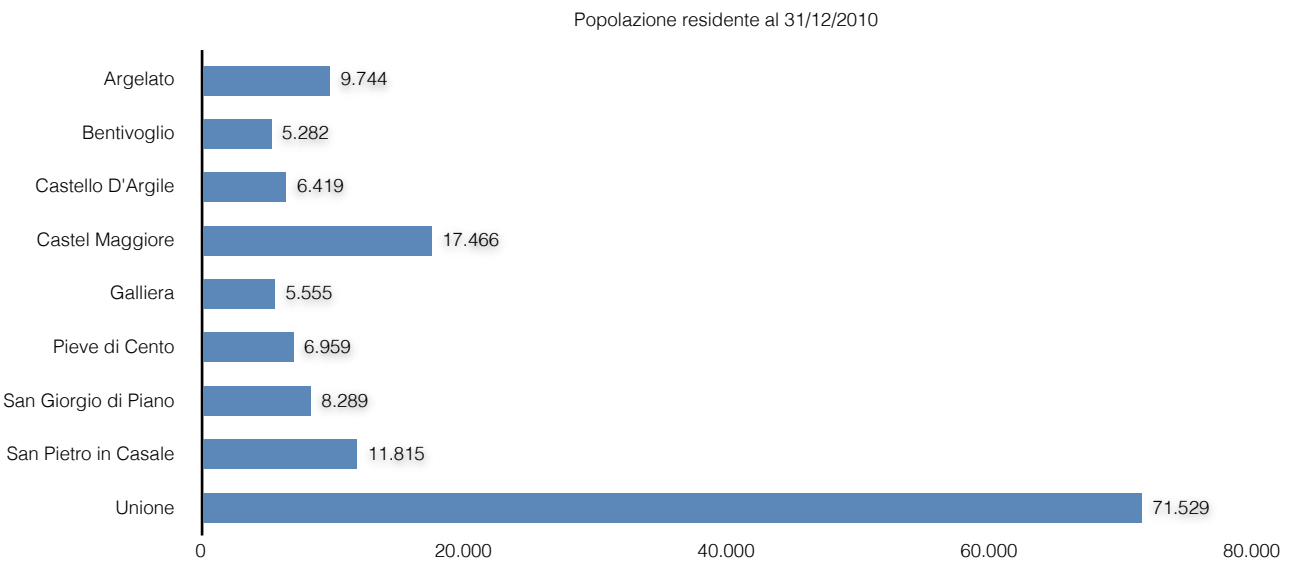


Anche in questo caso, come era plausibile aspettarsi, San Giorgio di Piano rappresenta il comune più centrale del territorio in merito a tempo di percorrenza per raggiungere i centri abitati dell'Unione, con una media di circa 13 minuti di tragitto.

Demografia e trend della popolazione

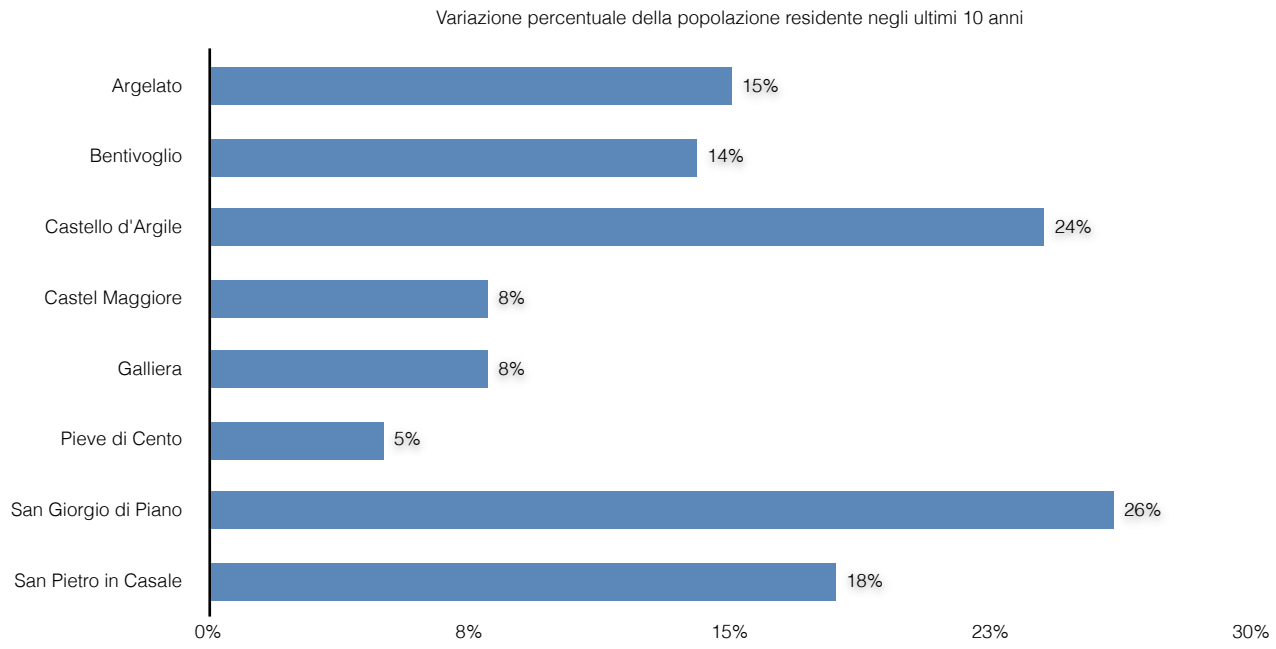
La seconda tappa analitica dello studio di fattibilità per la fusione dei comuni dell'Unione Reno Galliera è caratterizzata dall'analisi e dalla descrizione del contesto demografico, al fine di ottenere un quadro generale descrittivo del contesto di riferimento. Nella sezione seguente è offerta dunque una panoramica della popolazione residente sul territorio dell'Unione Reno Galliera sia in ottica di singoli comuni sia di Unione[4].

Comune	Popolazione residente al 31/12/2010
Argelato	9.744
Bentivoglio	5.282
Castello D'Argile	6.419
Castel Maggiore	17.466
Galliera	5.555
Pieve di Cento	6.959
San Giorgio di Piano	8.289
San Pietro in Casale	11.815
Unione	71.529

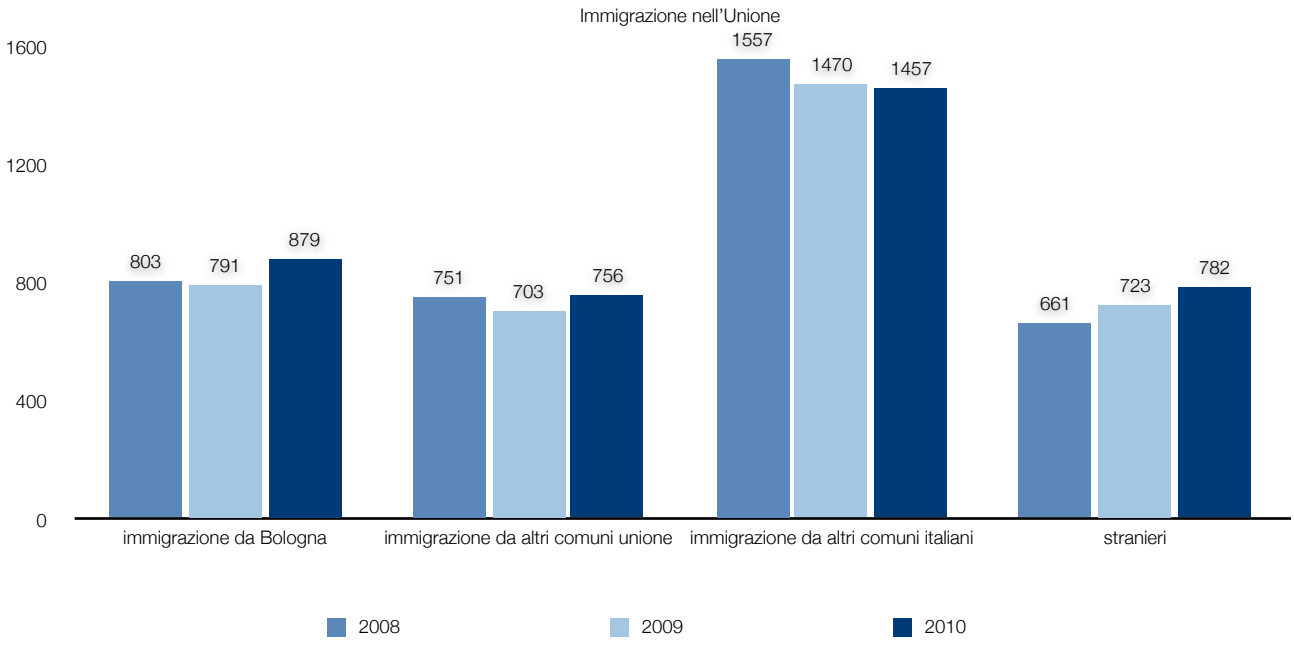


Come si può notare l'unione è composta da comuni demograficamente piuttosto eterogenei fra loro se si considera la differenza che intercorre tra un comune come Castel Maggiore (17.446 ab.) e Bentivoglio (5.282 ab.). Ciò che invece li accomuna è il trend demografico degli ultimi dieci anni, costantemente crescente per tutti i comuni con, ovviamente, alcune differenze (+26% di San Giorgio di Piano, +5% di Pieve di Cento).

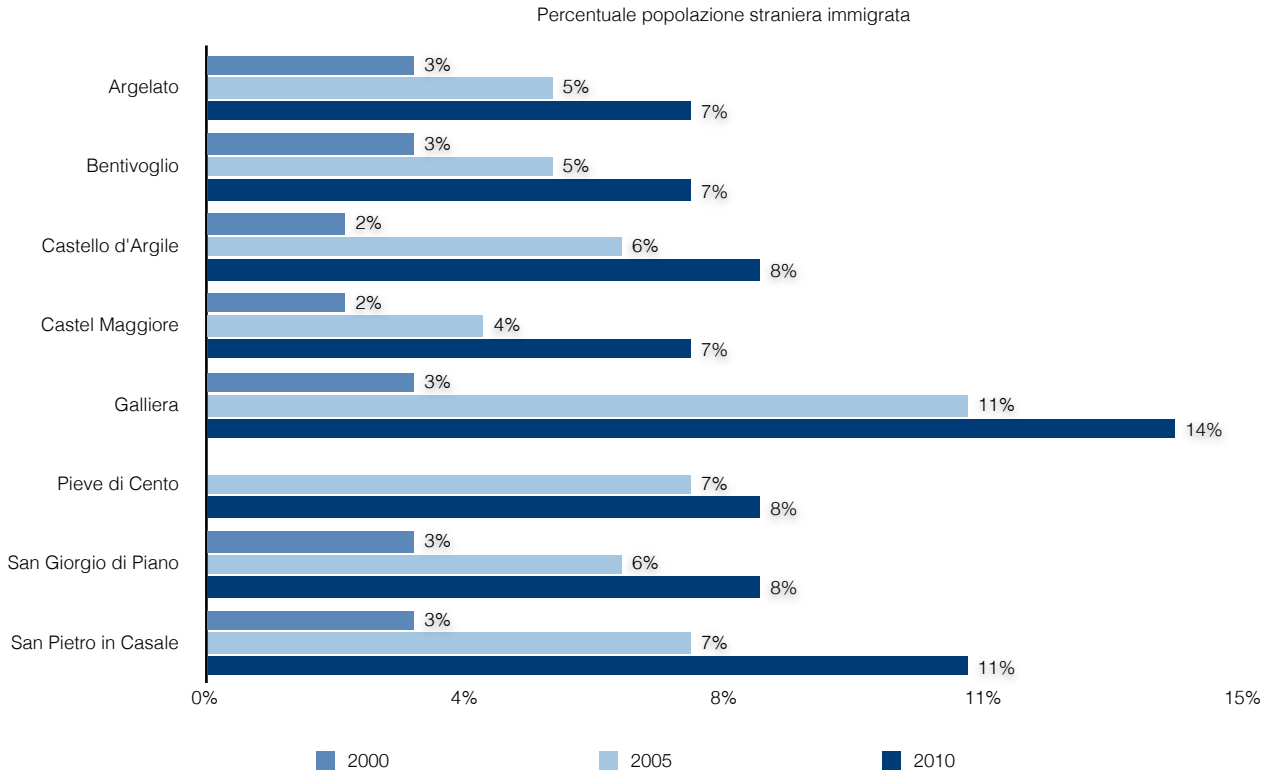
[4] Fonte dati: Comuni dell'Unione - aggiornati al 31/12/2010; Provincia di Bologna – aggiornati 31/12/2010



Il dato relativo alla crescita demografica è strettamente correlato al dato dell'immigrazione. Dal 2008 al 2010 si è registrato un incremento del 3% della popolazione immigrata. Non ha invece contribuito a tale crescita il dato relativo al saldo di mortalità: il saldo tra nati e morti tra il 2008 e il 2010 ha registrato infatti un -135%.
Rispetto all'immigrazione, come sottolineato dal grafico successivo a livello aggregato (di Unione), il trend degli ultimi tre anni è stato caratterizzato in maniera piuttosto omogenea da immigrazione dal capoluogo, da altri comuni dell'Unione e da paesi stranieri mentre è leggermente maggiore quello relativo all'immigrazione da altre città italiane.



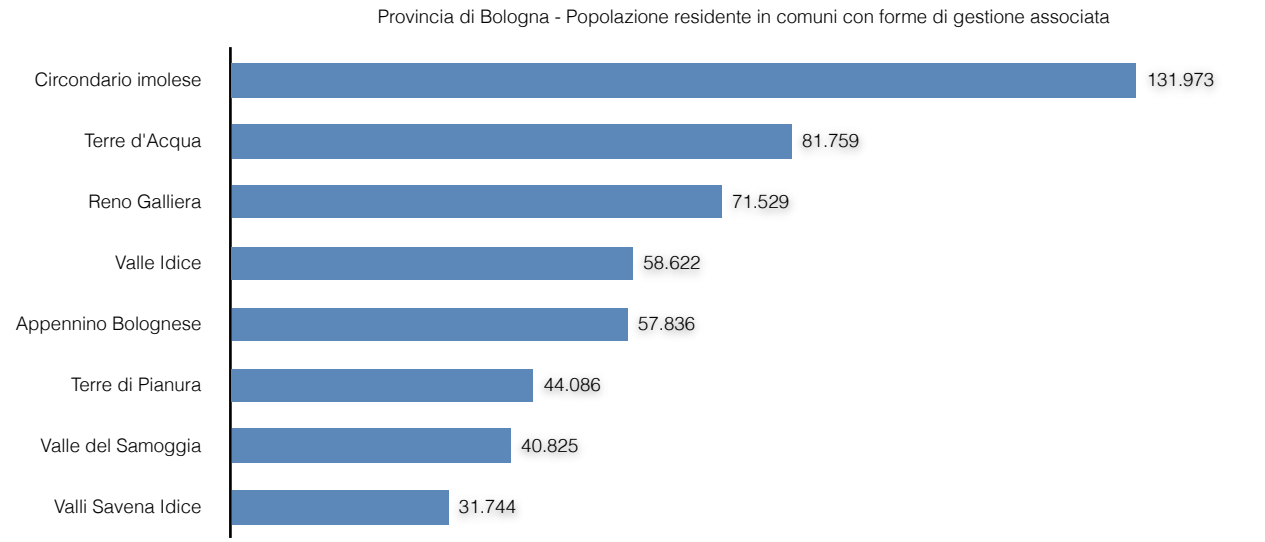
Al 2010 sono stati registrati 8.086 stranieri residenti sul territorio su una popolazione residente totale di 71.529 che equivale al 11,3%. Se si scorpora questo dato per comuni si nota che Galliera è il territorio in cui la percentuale di popolazione immigrata sul totale dei residenti è più alta. Dal punto di vista dinamico si possono osservare cambiamenti relativamente omogenei nel tempo della popolazione straniera immigrata fatta eccezione per Galliera.



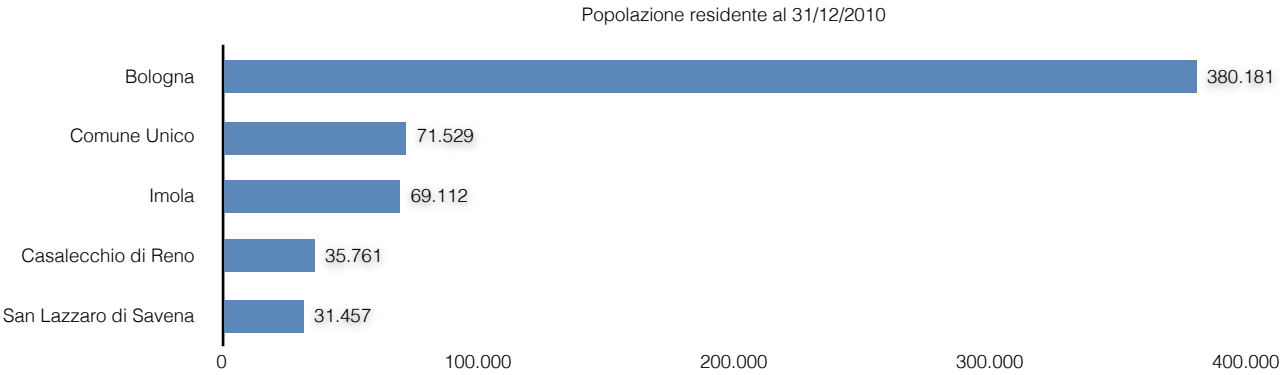
Una nuova riflessione va invece fatta se si considera il dato demografico in termini aggregati.

La popolazione totale dell'Unione Reno Galliera si posiziona a livello provinciale come segue:

Il primo grafico mostra la popolazione residente nel territorio dell'unione comparata alla popolazione delle altre associazioni di comuni presenti nella Provincia di Bologna. L'Unione Reno Galliera risulta essere la terza associazione di comuni per numero di abitanti.



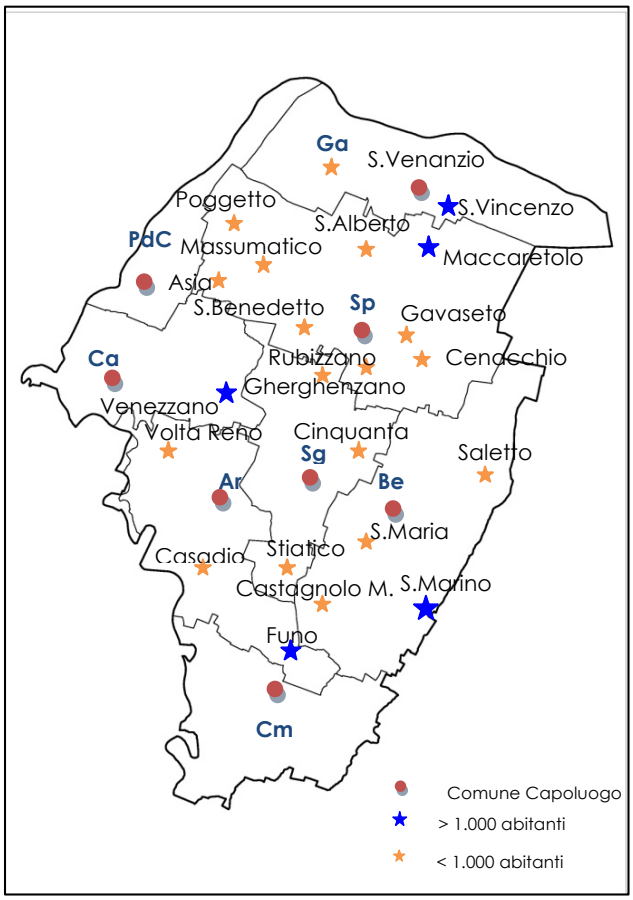
Se si decide invece di ragionare per singoli comuni considerando il territorio della Reno Galliera come un'entità amministrativa unica e lo si compara con i comuni più popolosi della Provincia Bologna si scopre che il nuovo posizionamento è il seguente:



Dopo Bologna il comune unico sarebbe il centro maggiormente popolato della Provincia superando per qualche migliaio di unità anche il comune di Imola. Si posizionerebbe inoltre all'11° posto nel panorama dei 348 comuni della Regione.

Spostando la riflessione a livello nazionale[5], il comune unico sarebbe il primo comune non capoluogo di provincia per numero di abitanti, risultando 617° su 8.109 comuni italiani.

Un'ultima nota riguarda poi la distribuzione della popolazione sul territorio. L'area è infatti caratterizzata da numerose frazioni che contribuiscono a definire un tipo di popolazione non completamente concentrata nei centri urbani ma piuttosto diffusa sull'intero territorio.



[5] Fonte: Istat

La mappa mostra graficamente i centri capoluogo e le frazioni – distinguendo tra queste, quelle in cui in cui risiedono più o meno di 1000 abitanti[6]. Come si vede esistono realtà comunali all'interno dell'Unione in cui porzioni ampie di residenti gravitano in parti del territorio lontane dal proprio capoluogo di riferimento: è il caso per esempio di Funo di Argelato, molto più vicina al comune di Castel Maggiore che al centro di Argelato. Lo stesso ragionamento vale per le frazioni di Maccaretolo , San Marino e Venezzano.

[6] Si noti che solo le frazioni istituzionalmente riconosciute presentano dati certi sul numero di abitanti, pertanto per il comune di Castel Maggiore non è stato possibile includere realtà come Trebbo di Reno, nonostante la rilevanza in termini insediativi.

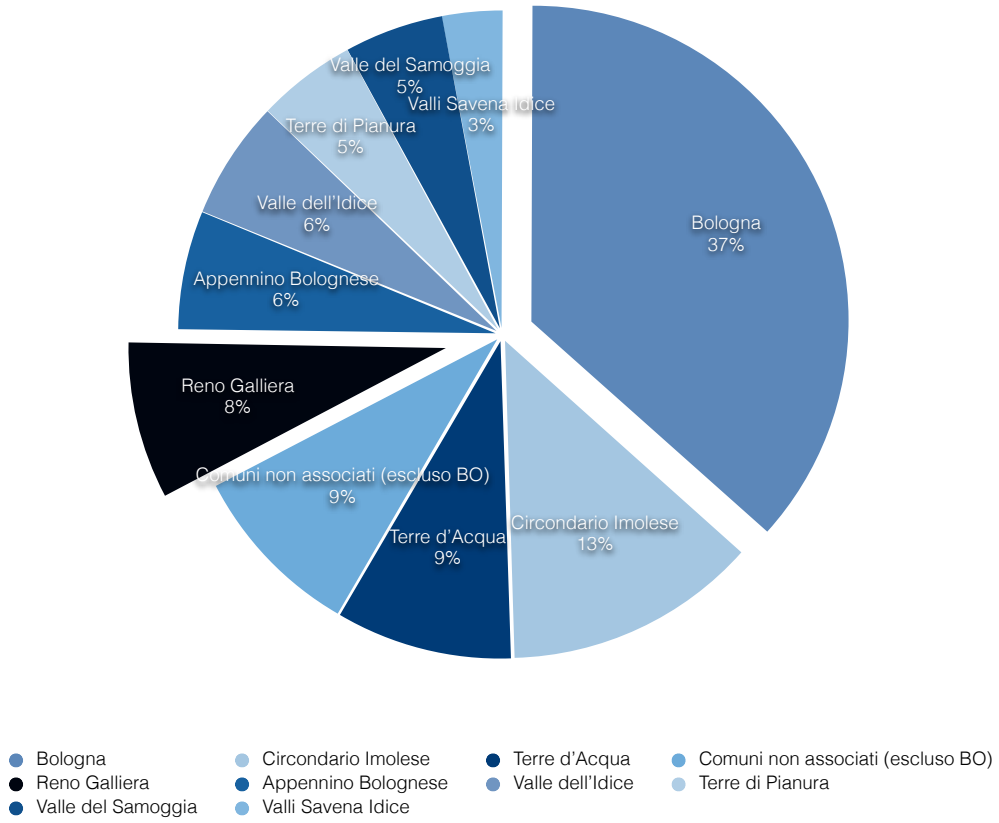
Aspetti economici

Il quadro macroeconomico della provincia

La variegata situazione presente nel territorio della Provincia di Bologna sia in termini demografici che in termini di conformazione del territorio impone una preliminare riflessione circa il contesto all'interno del quale si inseriscono le attività imprenditoriali dell'Unione Reno Galliera.

Di seguito alcuni grafici di sintesi che identificano i principali aspetti delle realtà imprenditoriali del territorio[7] prendendo come unità di comparazione le differenti forme associative intercomunali presenti nella Provincia[8]:

Provincia di Bologna: distribuzione delle imprese nel territorio (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2011)



Come si può osservare da questo primo grafico, l'Unione Reno Galliera rappresenta l'8% delle imprese della Provincia. Escludendo il dato preponderante di Bologna (37%) è possibile affermare che l'Unione rappresenta la terza realtà imprenditoriale del territorio bolognese[9].

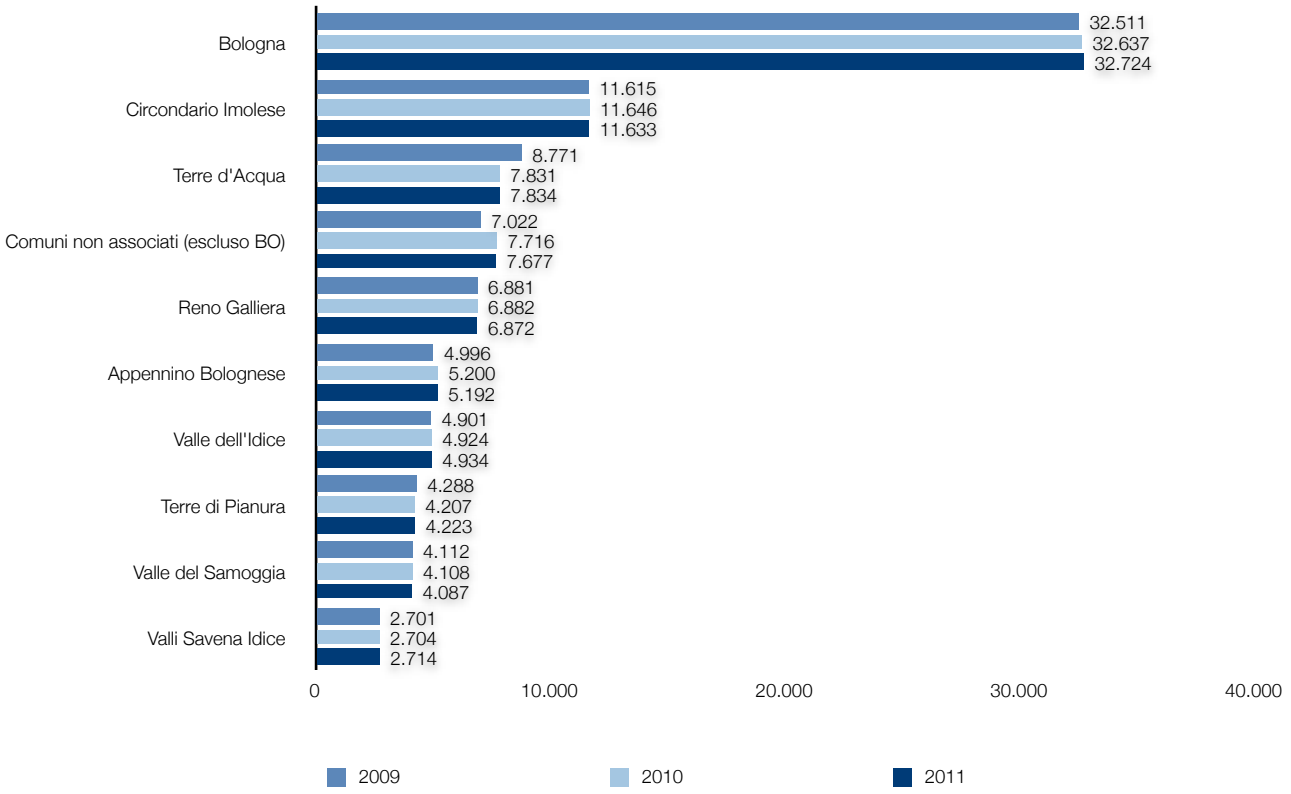
[7] I dati in questione fanno riferimento limitatamente alle realtà imprenditoriali attive nei territori, escludendo conseguentemente le imprese inattive, cessate, sospese, liquidate, fallite o con procedure concorsuali aperte.

[8] Fatta eccezione per il caso di Bologna e alcuni comuni che non presentano forme di partecipazione di natura associativa che sono stati raccolti nella categoria "comuni non associati"

[9] Eludendo il dato di natura aggregata dei comuni non associati

La Reno Galliera ha attive sul suo territorio 6.872 imprese, un valore relativamente inferiore alla media della Provincia che al 2011 si attesta a 8.789, un dato fortemente influenzato dalle realtà imprenditoriali presenti nel Comune di Bologna, come illustrato nel grafico seguente:

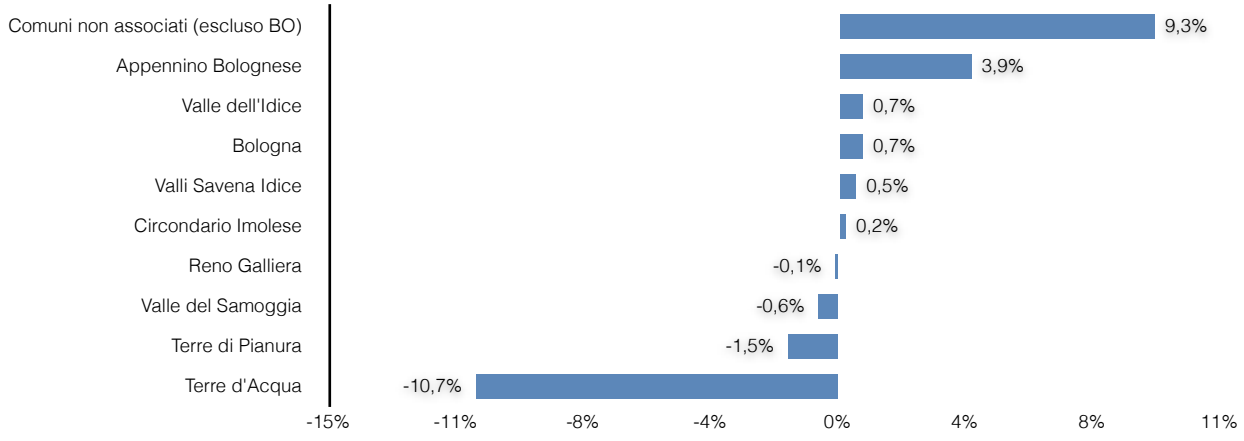
Provincia di Bologna: variazione imprese attive triennio 2009-2011 (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2009-2011)



In termini dinamici, se si esamina il numero delle attività imprenditoriali nel triennio 2009-2011, l'Unione è stata relativamente stabile, con una variazione percentuale pari a -0,1%, su una media provinciale dello +0,2%. Un dato che comunque va letto alla luce di un contesto macroeconomico nazionale ed internazionale fortemente influenzato dalla crisi finanziaria.

Tale dato è rappresentato nel grafico sottostante:

Provincia di Bologna: variazione percentuale imprese triennio 2009-2011 (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2009-2011)

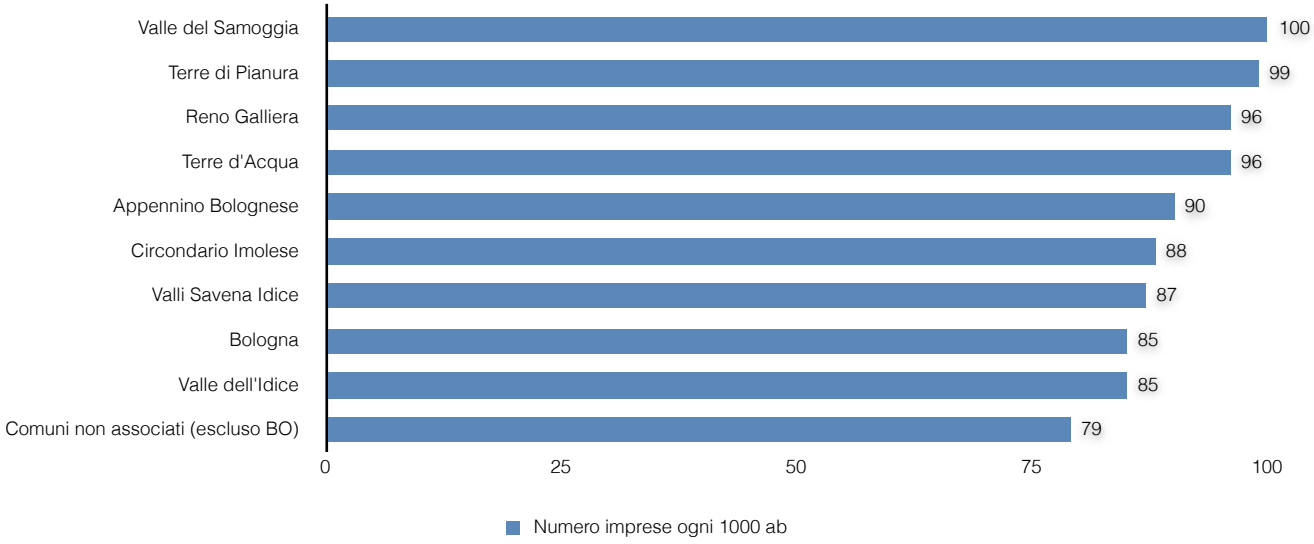


Questi dati di natura assoluta possono essere valorizzati se arricchiti da indicatori di densità, e questo al fine di dimensionare i risultati quantitativi finora illustrati attraverso due discriminanti che caratterizzano le unità territoriali prese in considerazione nello studio:

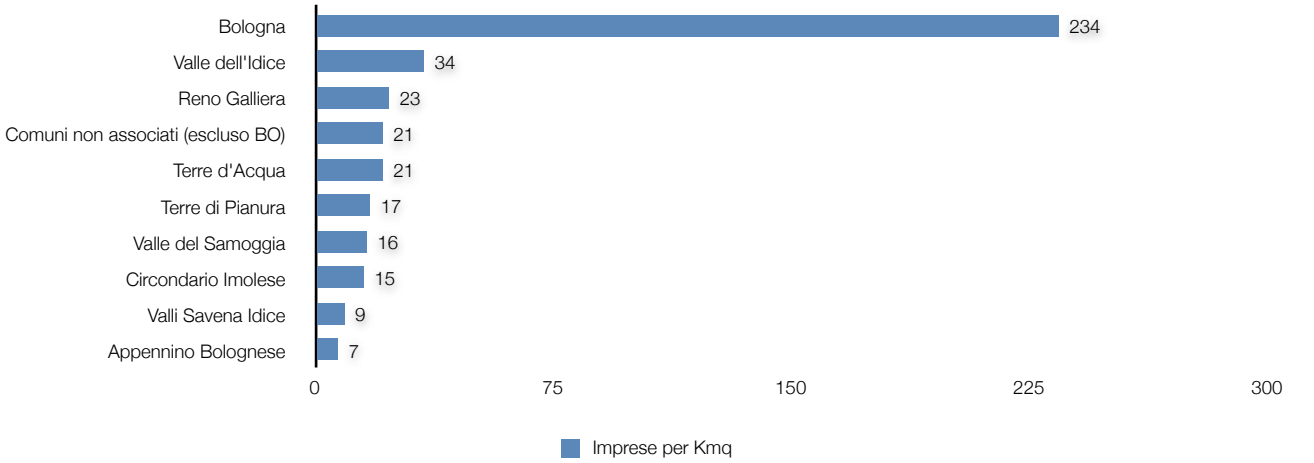
- La popolazione di ogni singola area, da cui l'indicatore "numero di imprese ogni mille abitanti", e
- La superficie del territorio, da cui si è derivato l'indicatore "imprese per km^2"

Di seguito i principali risultati:

Provincia di Bologna: numero imprese ogni 1.000 abitanti (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2011)



Provincia di Bologna: imprese per kmq (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2011)



A commento dei grafici è possibile affermare che:

- La densità imprenditoriale largamente intesa della Reno Galliera (quindi sia dal punto di vista demografico che territoriale) è superiore alla media provinciale
- A conferma di quanto detto nel punto precedente, tale densità risulta essere significativa sia in termini demografici che a livello di estensione territoriale: in particolar modo in termini di popolazione il dato

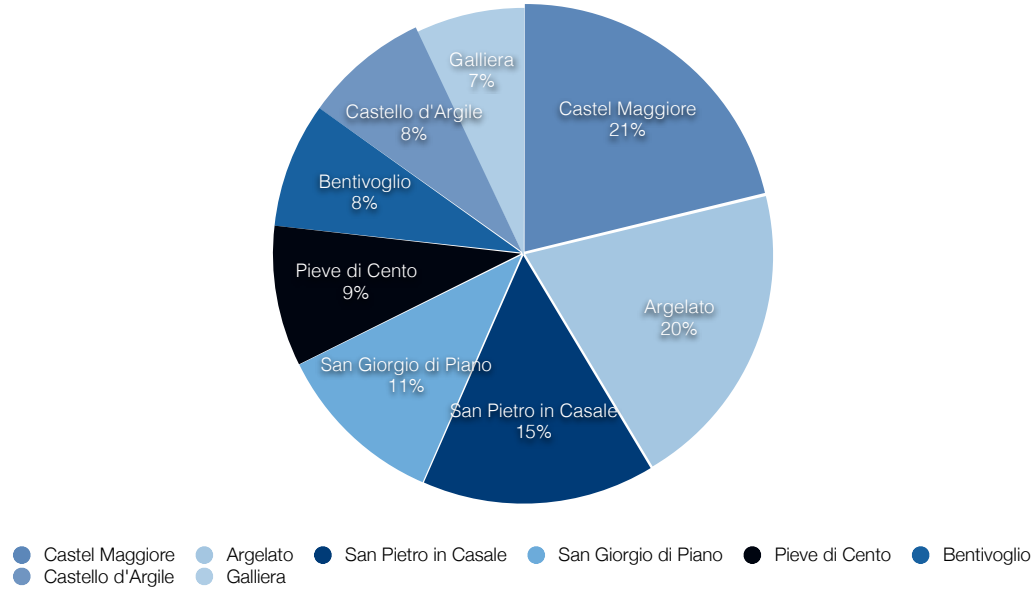
dell'Unione risulta essere il terzo più alto della Provincia, con 96 imprese ogni 1.000 abitanti, mentre per quanto riguarda l'estensione territoriale dell'Unione è possibile affermare che data la superficie relativamente ridotta se comparata agli altri territori provinciali (296km^2 su una media di 370km^2 delle associazioni intercomunali), le imprese della Reno Galliera possono beneficiare di un livello di prossimità territoriale che è superato solo dalle realtà di Bologna e della Valle dell'Idice.

Questa prima panoramica di contesto ci permette di riconoscere nella Reno Galliera una realtà importante dal punto di vista imprenditoriale, relativamente stabile nel tempo e con un livello di attività che se pesate per dimensione del territorio e della popolazione la rendono indiscutibilmente una delle principali aree produttive della Provincia.

Le imprese dell'Unione Reno Galliera

A seguito della definizione del contesto territoriale di analisi, è possibile ora soffermarsi su alcuni dati economici caratterizzanti i Comuni dell'Unione Reno Galliera. Analogamente a quanto fatto nel precedente paragrafo, presentiamo come dato introduttivo la distribuzione delle realtà imprenditoriali nel territorio:

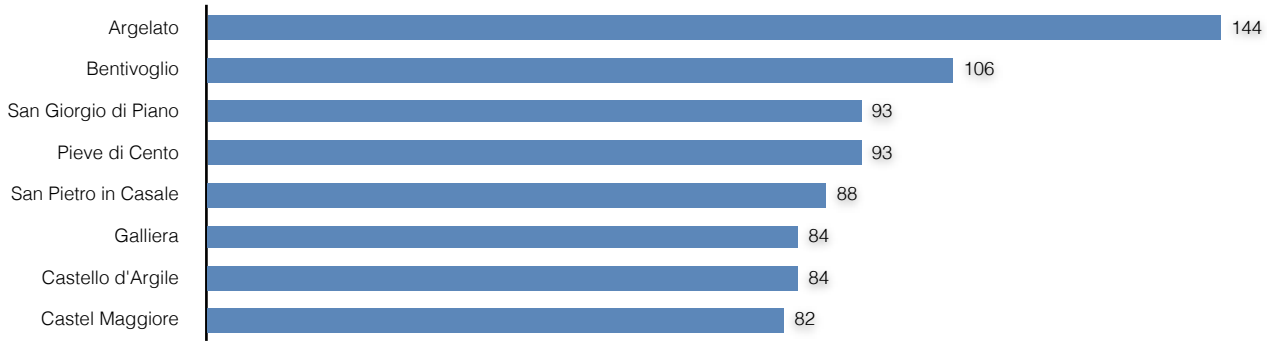
Unione Reno Galliera: percentuale di imprese nel territorio (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2011)



Questo primo grafico fotografa la distribuzione in termini assoluti delle imprese nel territorio dell'Unione. Tale dato porterebbe ad individuare due grandi centri economici del territorio, rappresentati da Castel Maggiore ed Argelato, una fascia intermedia di Comuni in termini di numero di imprese, rappresentata da San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale, e infine una base formata dai restanti Comuni e caratterizzati da una distribuzione pressoché omogenea delle imprese nei rispettivi territori (tra il 7 e il 9% del totale).

La fotografia del territorio tuttavia cambia se pesiamo questi dati per il numero di abitanti, introducendo come fatto in precedenza un valore di densità, per meglio comprendere la situazione territoriale[10]:

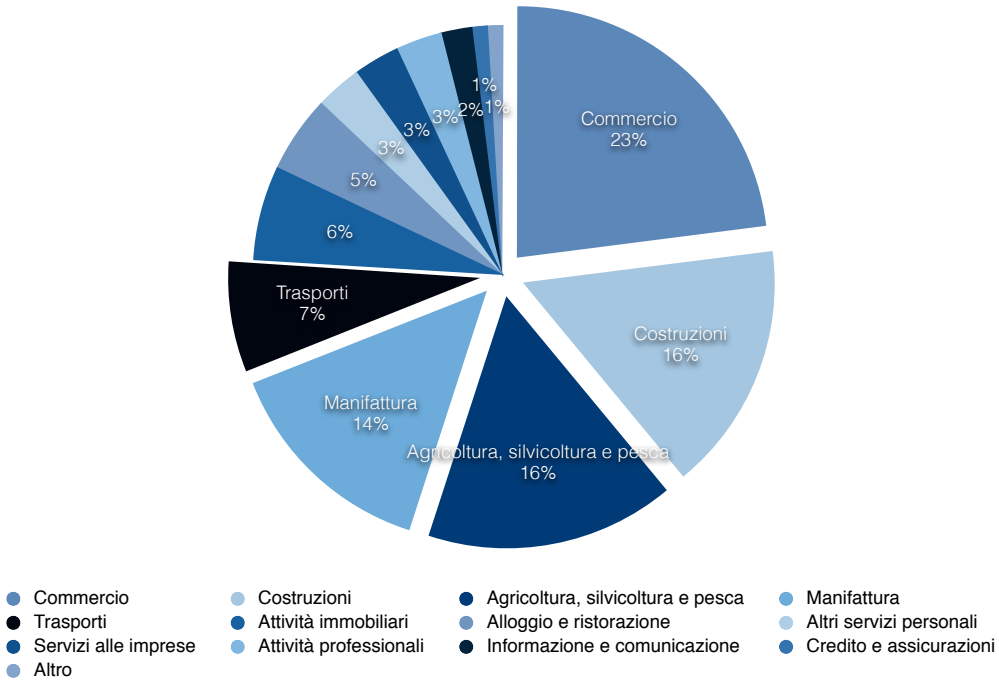
Unione Reno Galliera: numero di imprese ogni 1.000 abitanti (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2011)



Alla luce dei risultati riportati nel grafico sovrastante è possibile affermare che all'interno dell'Unione Reno Galliera esistono due principali centri economici (in termini di rapporto imprese/popolazione) identificabili nei Comuni di Argelato e Bentivoglio, affiancati da una seconda fascia di realtà imprenditoriali più o meno omogeneamente distribuite nel territorio e formata dai restanti Comuni dell'Unione.

Da un punto di vista delle attività economiche, il grafico sottostante identifica i principali settori caratterizzanti le imprese dell'Unione Reno Galliera:

Unione Reno Galliera: imprese nel territorio (elaborazione dati Camera di Commercio di Bologna, 2011)



Come si evince dal grafico, i tre principali settori economici (commercio, costruzioni e agricoltura) rappresentano circa metà delle imprese attive nel territorio. Di rilevante importanza sono anche le attività manifatturiere e dei trasporti.

[10] nello specifico si è ignorato in questo caso l'aspetto della superficie territoriale, essendo l'area di analisi relativamente piccola. In altre parole si è ritenuto in questo caso più impattante l'aspetto demografico rispetto a quello di superficie territoriale.

In generale, tenendo conto di quanto detto anche nel paragrafo precedente è possibile affermare che il territorio della Reno Galliera rappresenta una delle realtà imprenditoriali più importanti della Provincia, e al suo interno svettano alcuni esempi particolarmente interessanti in termini di rapporto imprese/abitanti: in particolar modo i contesti di Argelato e Bentivoglio, che presentano dei livelli di densità imprenditoriale significativamente più alti dei dati provinciali.

Per quanto riguarda infine i settori economici, la loro distribuzione sul totale di imprese non presenta particolari sorprese: emerge la vocazione commerciale e agricola del territorio, così come si rimarca l'importanza dell'attività manifatturiera ed edilizia.

Ambiti territoriali

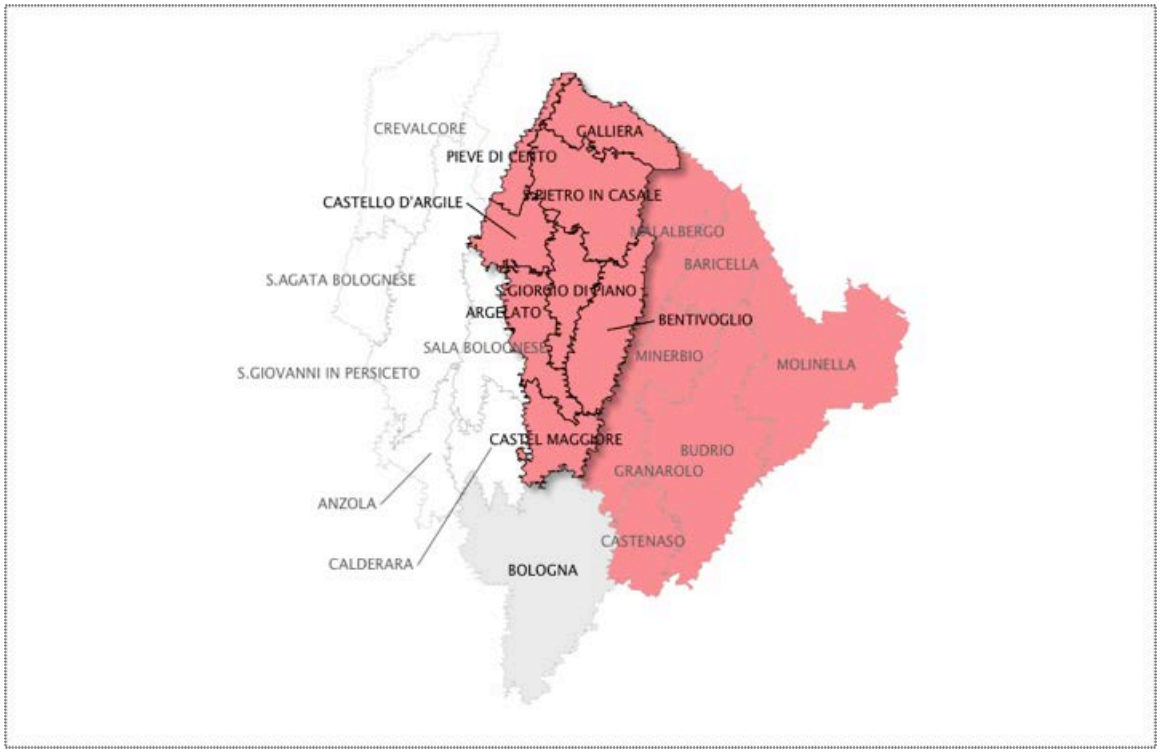
Le mappe seguenti evidenziano i diversi ambiti sovracomunali di programmazione, coordinamento e di servizio, all'interno dell'area dell'Unione Reno Galliera. Come vedremo il territorio dell'Unione sarà a volte unito, altre diviso al suo interno, spesso farà parte di un territorio più vasto. Nello specifico sarà esaminata la competenza territoriale dei seguenti livelli:

- Distretto socio sanitario
- Distretto scolastico e istituti comprensivi
- Biblioteche associate
- Carabinieri (stazioni e compagnie)
- Zone di Vigilanza della Polizia provinciale
- Centri per l'impiego
- Vicariati

Distretto Socio-Sanitario

Gli otto comuni dell'Unione fanno tutti parte del distretto socio- sanitario di Pianura Est insieme ad altri sette comuni adiacenti: Budrio, Baricella, Castenaso, Granarolo, Malalbergo, Minerbio, Molinella.

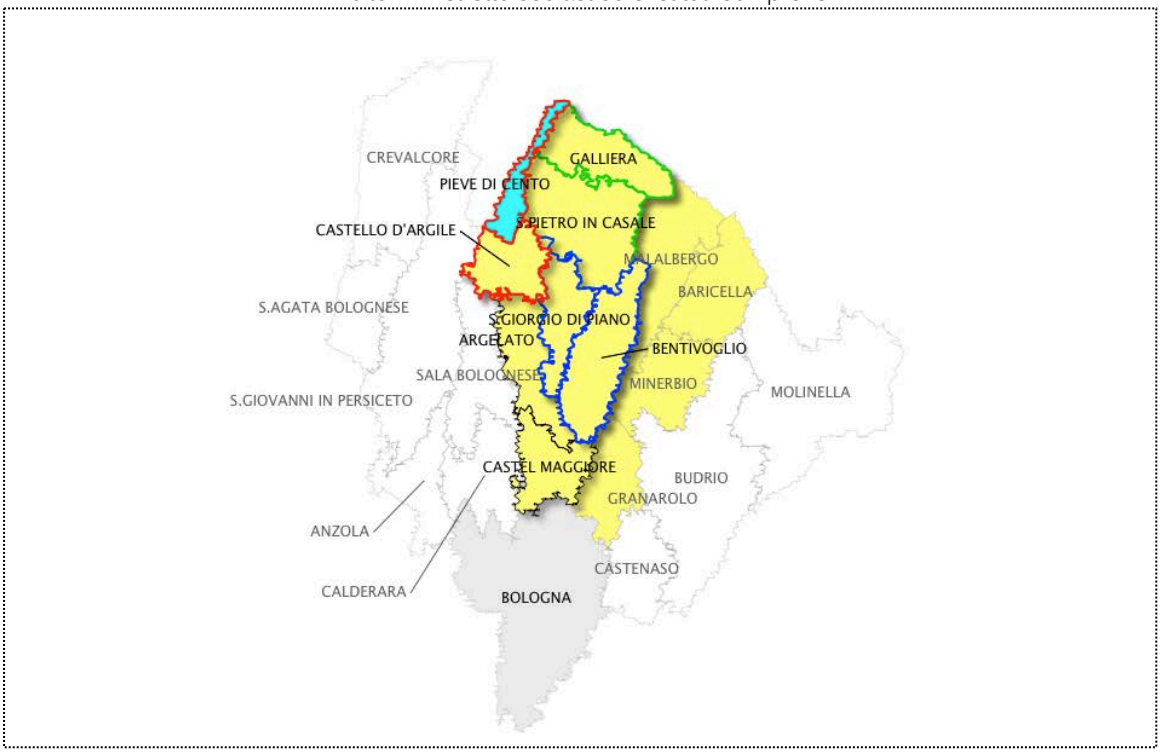
Ambito 1 - Distretto Socio-Sanitario



Distretti scolastici e istituti comprensivi

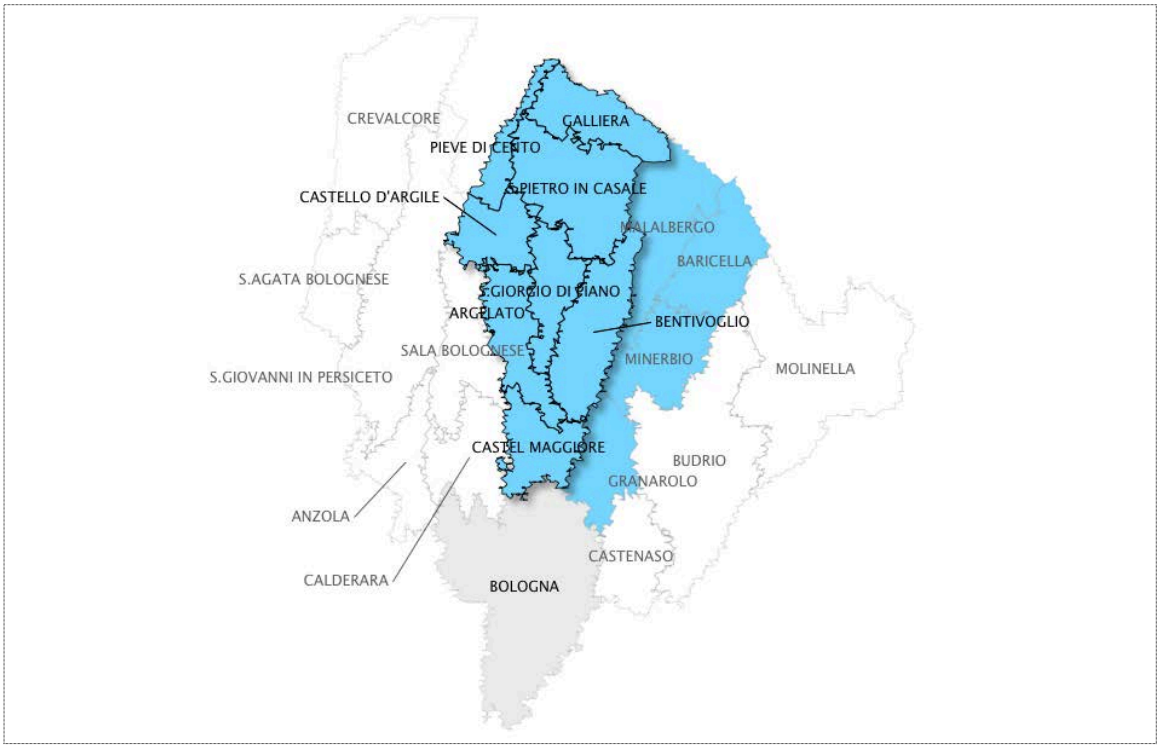
L'organizzazione territoriale dei distretti scolastici è invece organizzata come segue: sette comuni dell'unione fanno parte di un distretto il n. 23. Questo comprende tutti i comuni dell'Unione (tranne Pieve di Cento) oltre ulteriori quattro comuni a questi adiacenti situati a est (Baricella, Granarolo, Malalbergo, Minerbio). Il comune di Pieve di Cento rientra invece nel distretto n. 34 della Provincia di Ferrara. I confini colorati mostrano l'organizzazione degli istituti comprensivi: i comuni dell'Unione sono abbinati a coppie: Galliera – S. Pietro, S.Giorgio – Bentivoglio, Pieve di Cento – Castello d'Argile mentre per i comuni di Argelato e Castel Maggiore l'istituto comprensivo coincide con il confine comunale.

Ambito 2: Distretto scolastico e istituti comprensivi



La mappa successiva mostra i comuni afferenti al sistema delle Biblioteche Associate, una convenzione che mette in relazione 14 biblioteche su 12 comuni diversi. In questo caso la competenza territoriale della convenzione supera il confine dell'unione includendo altri 4 comuni a est di questa: Baricella, Granarolo, Malalbergo, Minerbio.

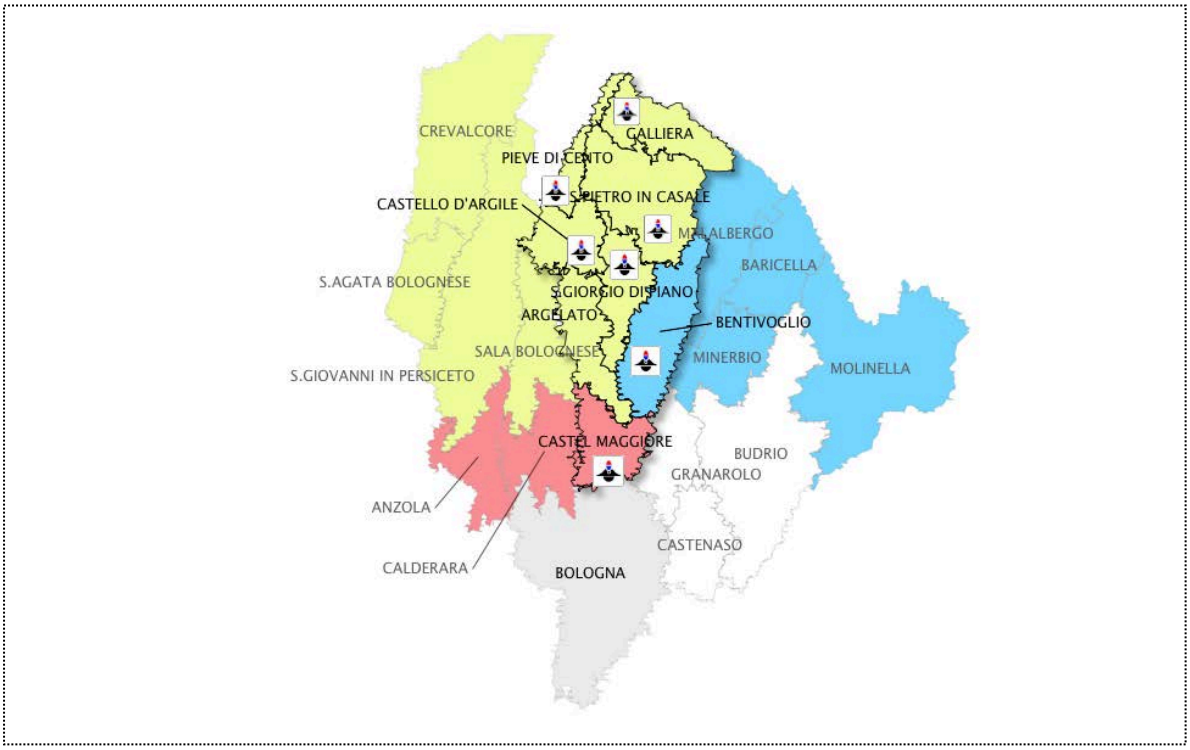
Ambito 3: Biblioteche Associate



Carabinieri

La mappa che segue mette in evidenza la presenza sul territorio dell'Arma dei Carabinieri. Nella mappa sono indicati sia i comuni entro i quali si trovano le stazioni (con il simbolo dell'Arma) e sia le compagnie che hanno invece una competenza territoriale sovracomunale. Come si nota ogni comune ha la propria stazione tranne nel caso del comune di Argelato che fa riferimento alla stazione di San Giorgio di Piano. Le compagnie invece sono le seguenti: Compagnia di San Giovanni in Persiceto (giallo); Compagnia di Molinella (blu); Compagnia di Borgo Panigale (rosso).

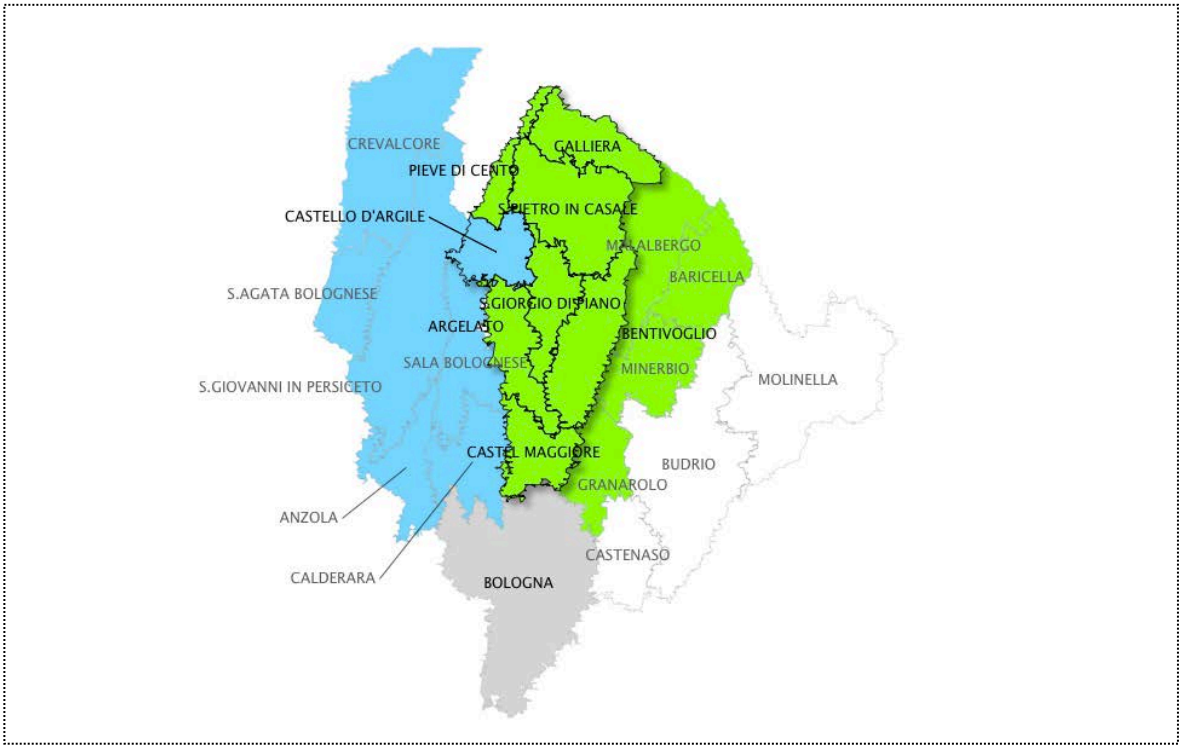
Ambito 4: Carabinieri



Zona di vigilanza della Polizia Provinciale

Successivamente le zone di vigilanza della Polizia Provinciale. I comuni dell'Unione si dividono in due zone di competenza: zona di Vigilanza n. 1 (azzurro) che comprende i comuni di: Anzola dell'Emilia, Bologna nord-ovest, Calderara di Reno, Castello d'Argile, Crevalcore, Sala Bolognese, Sant'Agata Bolognese, San Giovanni in Persiceto. Zona di Vigilanza n.2 (verde) che comprende i comuni di: Argelato, Baricella, Bentivoglio, Bologna nord-est, Castel Maggiore, Galliera, Granarolo Emilia, Malalbergo, Minerbio, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale

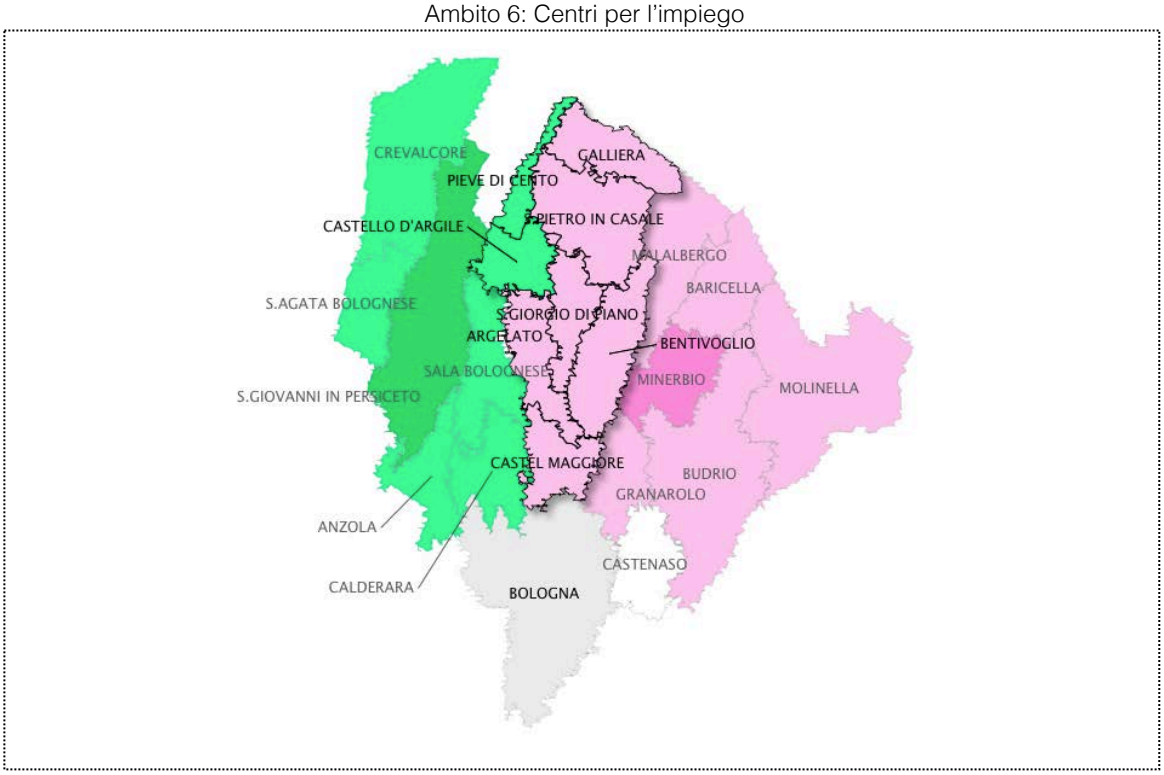
Ambito 5: Polizia Provinciale



Centri per l'Impiego

Di seguito la distribuzione dei comuni che afferiscono ai centri per l'impiego distribuiti sul territorio. I comuni dell'Unione si dividono in questo caso tra quelli che afferiscono al centro situato presso il comune di San Giovanni in Persiceto che comprende i comuni di: Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Castello d'Argile, Crevalcore, Pieve di Cento, Sala Bolognese, Sant'Agata Bolognese; e quelli che invece afferiscono al centro per l'impiego di Minerbio che ha competenza sui comuni di: Argelato, Baricella, Bentivoglio, Budrio, Castel Maggiore, Galliera, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Molinella, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale.

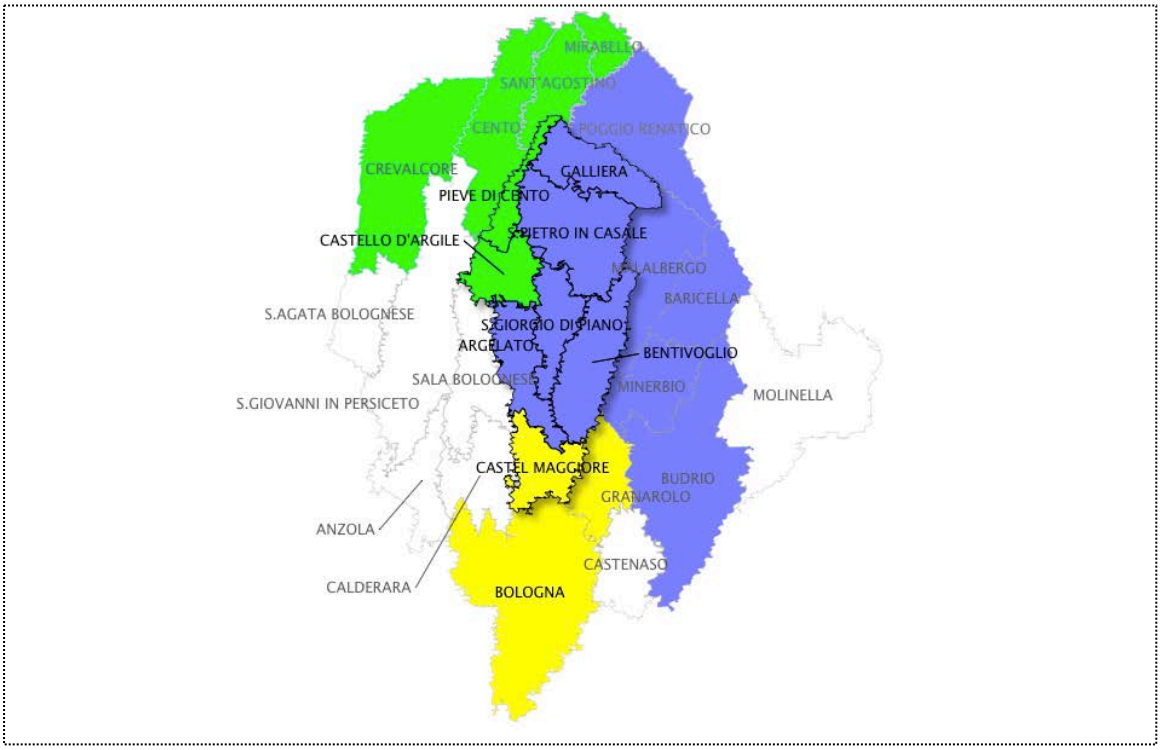
Ambito 6: Centri per l'impiego



Vicariati

Infine l'organizzazione territoriale dei Vicariati appartenenti all'Arcidiocesi di Bologna. In questo caso i comuni dell'Unione afferiscono a 3 Vicariati diversi: Cento (verde) che comprende i comuni di: Castello d'Argile, Cento, Crevalcore, Mirabello, Sant'Agostino, Pieve di Cento. Bologna Nord (giallo) che comprende i comuni di: Castel Maggiore, Granarolo e i quartieri Navile e San Donato del comune di Bologna. Galliera che comprende i comuni di: Argelato, Baricella, Bentivoglio, Budrio, Malalbergo, Minerbio, Poggio Renatico, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale (viola).

Ambito 7: Vicariati



Gli ambiti in sintesi

La tabella che segue sintetizza gli ambiti sovracomunali in funzione del grado di omogeneità dell'ambito rispetto al territorio degli otto comuni e della Unione Reno Galliera.

Ambito	Omogeneità (da 1-5)	Note
Distretto socio-sanitario	●●●●●	- Tutti i comuni della Unione - Altri comuni appartenenti all'ambito: Budrio, Baricella, Castenaso, Granarolo, Malalbergo, Minerbio, Baricella, Molinella
Distretto scolastico e Istituti Comprensivi	●	- 2 Distretti scolastici: tutti i comuni della Unione fanno parte del distretto 23 salvo Pieve di Cento - 5 istituti comprensivi (comuni a "coppie" tranne Argelato e Castel Maggiore dove l'istituto comprensivo coincide con il confine comunale)
Sistema Biblioteche associate	●●●●●	- Tutti i comuni della Unione - Altri 4 comuni (Baricella, Granarolo, Malalbergo e Minerbio
Carabinieri	●●	- Presenza di 7 stazioni (escluso Argelato). 3 compagine - Compagnia di Borgo Panigale (Castel Maggiore et. al); Compagnia d Molinella (Bentivoglio et al.) - Compagnia di San Giovanni in Persiceto (Galliera, San Pietro in Casale, San Giorgio di Piano e Argelato, Pieve di Cento e Castello d'Argile et al.
Zona di Vigilanza della Polizia Provinciale	●●●	2 zone - Castello d'Argile (insieme a Anzola, Bologna nord ovest, Calderara, Crevalcore, Sala Bolognese Sant'Agata e San Giovanni in Persiceto) - Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale oltre a Granarolo, Minerbio, Baricella e Malalbergo
Centri per l'impiego	●●●	2 centri per l'impiego - Castello d'Argile (insieme a Anzola, Calderara, Crevalcore, Sant'Agata, Sala Bolognese e San Giovanni in Persiceto) - Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale oltre a Granarolo, Minerbio, Baricella e Malalbergo
Vicariati	●●	3 Vicariati Cento - Castello d'Argile, Pieve di Cento, Cento, Crevalcore, Mirabello, Sant'Agostino Galliera - Argelato, Bentivoglio, Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale Bologna nord - Castel Maggiore, Granarolo e i quartieri Navile e San Donato del comune di Bologna

.C.O.
GRUPPO
Consulenti in Organizzazione

Capitolo 2

I portatori d'interesse e le loro opinioni. 71 punti di vista sul territorio e sulla prospettiva della fusione

Premessa

Il presenta rapporto restituisce la sintesi di quanto emerso nel corso delle interviste agli stakeholders del territorio dei comuni della Unione Reno Galliera.

Il rapporto si inserisce all'interno del più ampio studio che stiamo conducendo per conto degli otto comuni e della Unione Reno Galliera per valutare la fattibilità politico-istituzionale, tecnica ed economica dell'ipotesi di fusione ovvero di ulteriori evoluzioni del modello associativo attuale.
Un processo di profonda trasformazione istituzionale quale quello della fusione di comuni abbraccia diverse dimensioni di complessità – politico-istituzionale, sociale e economica – e altrettante prospettive di indagine che devono restituire un quadro conoscitivo entro cui circoscrivere le scelte decisionali in merito al percorso di evoluzione.

La costruzione del "quadro conoscitivo", dello studio e delle analisi che stiamo portando avanti, prevede la definizione di diversi rapporti e step successivi al fine di rendere conto di tale complessità. In particolare:

- la dimensione politico-istituzionale, a partire dalla ricostruzione dello strumento normativo fusione e le relative opportunità definite dall'ordinamento per tali processi di trasformazione istituzionale. Al fine di rendere conto del potenziale impatto della prospettiva della fusione, la parte istituzionale si è rivolta alla costruzione di un primo quadro rappresentativo di "opinioni" circa la fattibilità del processo, punti di forza e di debolezza, timori e perplessità dal punto di vista degli stakeholders del territorio sulla prospettiva di fusione (contenuta nel presente rapporto)

- la dimensione economica, l'analisi dell'attuale quadro macro-economico attraverso la considerazione delle principali voci e indicatori di bilancio degli otto comuni, in chiave comparata fra i comuni della unione e con un comune di dimensioni demografiche simili all'ipotetico comune unico.

- la dimensione organizzativa, l'analisi organizzativa e degli assetti attuali dei comuni e dell'unione, sia in termini strutturali che in termini di costi e principali indicatori di misurazione della performance dei servizi. La considerazione di tali elementi in chiave comparata permetterà di valutare per ogni linea di servizio le azioni necessarie, i punti di attenzione e le potenzialità di sviluppo all'interno di un nuovo assetto strutturale.

La costruzione di tale quadro conoscitivo rappresenterà il campo di fattibilità entro cui circoscrivere le scelte decisionali sull'evoluzione del modello attuale. Sulla base delle scelte operate dalle amministrazioni, sarà possibile avviare le ulteriori azioni previste, in termini di supporto alla costruzione del progetto politico-istituzionale, organizzativo e normativo per dare corpo alle scelte maturate.

Il rapporto

Nell'ambito dello studio di fattibilità, si è ritenuto fondamentale raccogliere le "opinioni" degli stakeholder o "portatori di interesse"– attori pubblici, privati e associativi del territorio – allo scopo di mappare le opportunità, le criticità e le resistenze rispetto alla prospettiva di fusione piuttosto che altre evoluzioni del modello associativo.

Sono stati intervistati 71 stakeholders attraverso interviste dirette in profondità, utilizzando una griglia di analisi qualitativa, al fine di ascoltare, ricostruire e tematizzare il punto di vista degli interlocutori, le aspettative e le opinioni rispetto alla prospettiva di fusione.
Nel corso delle interviste, inoltre, al fine di ricostruire la percezione sulla situazione attuale sono state indagate altre dimensioni. Le caratteristiche del territorio e delle comunità locali – punti di forza e specifiche problematiche dei comuni - e la conoscenza e la valutazione sulle esperienze di associazionismo avviate – unione Reno Galliera. La finalità è stata di raccogliere un feed back circa le potenzialità di sviluppo ulteriori piuttosto che problematiche specifiche che la organizzazione di servizi e la dimensione istituzionale sovra comunale può comportare.

Le interviste ai portatori di interesse delle comunità sono state effettuate prevalentemente tra i mesi di dicembre e gennaio presso gli otto comuni interessati dallo studio di fattibilità sulla fusione.

Alle amministrazioni è stata lasciata completa discrezionalità circa la composizione della lista degli stakeholders: in generale l'invito è stato quello di selezionare quella parte attiva della popolazione che proprio per il ruolo ricoperto nella comunità è considerata portatrice non solo della propria opinione ma anche di quella di fasce più ampie della comunità stessa.
Le amministrazioni hanno dunque selezionato secondo le indicazioni metodologiche suggerite gruppi composti generalmente da:

- consiglieri comunali (capigruppo di maggioranza e di opposizione);
- Rappresentanti di altra istituzione (es. scuola e chiesa)
- Rappresentanti dell'associazionismo (es. cultura, sport, volontariato)
- Rappresentanti del mondo economico imprenditoriale locale.

Caratteristiche degli intervistati

Gli intervistati sono stati in totale 71 circa 9 per comune con una partecipazione diversa a seconda del comune di riferimento dipesa principalmente dalla disponibilità dei singoli intervistati e dalle liste presentate delle amministrazioni comunali[11]. Questo ha comportato un'incidenza non omogenea delle diverse categorie per comune.

Comuni	Intervistati
Bentivoglio	8
Galliera	9
Castello d'Argile	9
Pieve di Cento	14
San Giorgio di Piano	6
Argelato	7
San Pietro in Casale	8
Castel Maggiore	10
TOT	71

Al termine della fase d'indagine le categorie rappresentate sono le seguenti:

Categorie	Numero
Rappresentanti dell'associazionismo	17
Consiglieri comunali	31
Rappresentanti d'imprese e commercianti	11
Parroci	8
Dirigenti scolastici	4
TOT	71

Nella categoria dei consiglieri sono stati ricompresi anche ex consiglieri e altri intervistati con un ruolo attivo dal punto di vista politico e istituzionale sul territorio.
La categoria delle associazioni ricomprende un ampio panorama della realtà associativa sul territorio, rappresentanti di associazioni sportive, sociali – centri anziani – culturali, la protezione civile, Proloco e AUSER. Si è ritenuto necessario inserire all'interno della categoria anche un intervistato – medico – difficilmente riconducibile ad altra categoria.

La quasi totalità gli intervistati (tranne quattro) risiedono all'interno del territorio dell'unione.
Di questi solo una minoranza risiede "da poco" ovvero da meno di cinque anni sul territorio. La maggioranza risiede nel territorio comunale da un periodo superiore ai cinque anni, di questi circa un terzo da più di trent'anni e alcuni (8) sono nati, cresciuti e continuano a risiedere nel comune di nascita (su questo dato è incisivo l'apporto del comune di Pieve di Cento).

Organizzazione del rapporto

Di seguito riportiamo la sintesi di quanto emerso nel corso delle interviste agli stakeholders. Come evidenziato in precedenza l'accento è stato posto sull'ascolto e sulla "raccolta" delle opinioni espresse dagli intervistati, attraverso la tematizzazione di quanto emerso. In alcuni casi, laddove ci è sembrato maggiormente esplicativo, si è scelto di riportare in corsivo e fra virgolette alcune espressioni degli intervistati.

Anche se la finalità dell'indagine e gli strumenti di rilevazione utilizzati hanno posto l'accento sulle dimensioni qualitative, abbiamo comunque proceduto a "pesare" tali opinioni laddove ritenuto significativo, raggruppandole in dimensioni omogenee ma sufficientemente specifiche. Lo scopo è stato di consentire una prima considerazione anche in funzione dell'importanza e di rilevanza di alcuni temi rispetto ad altri, così come degli orientamenti verso il progetto di fusione che abbiamo sintetizzato sulla base di quanto emerso nel corso delle interviste.
Tali opinioni ancorché pesate non rappresentano l'esito di un "sondaggio" ma costituiscono la rappresentazione degli "argomenti in campo" dal punto di vista di ciascuno degli interlocutori.

Il rapporto è organizzato sulla base dei quattro macro temi e livelli di approfondimento sui quali si è sviluppat l'intervista:

- il comune
- l'unione
- la prospettiva di fusione
- alternative alla prospettiva di fusione.

Una panoramica del territorio

Questa sezione raccoglie gli elementi di potenzialità e criticità individuati da ciascun intervistato per il territorio comunale rappresentato.
La raccolta di questi dati ha portato ad individuare dimensioni/tematiche ricorrenti nelle risposte. Tali dimensioni sono state organizzate in tabelle di sintesi in modo tale da permettere un'analisi comparativa.

Si possono fare prima di tutto delle considerazioni di natura generale in merito ai dati elaborati:

- Esistono delle tematiche forti, che sono state citate da almeno un intervistato in quasi tutti i comuni: in altri termini esistono punti di forza e di debolezza che sono riconosciuti a livello di area vasta, ovvero esiste su alcuni aspetti una voce comune dell'Unione
- Non è possibile individuare aree territoriali – gruppi di comuni - all'interno dell'Unione con peculiarità comuni: il che significa che non esistono porzioni del territorio dell'Unione caratterizzati da punti di forza o criticità simili, e quindi da caratteristiche tra di loro omogenee
- La dimensione dei Comuni non incide significativamente nella definizione dei punti di forza o di criticità: ovvero esistono alcune caratteristiche che vengono condivise da Comuni di dimensioni molto differenti, così come al contrario Comuni molto simili tra loro in termini di abitanti non hanno necessariamente gli stessi punti di forza e di debolezza
- Esistono alcune dimensioni che sono state interpretate in modo opposto tra loro: alcuni intervistati hanno per esempio individuato una determinata tematica come "un punto di forza", ed altri l'hanno individuata la stessa dimensione come un "punto di debolezza". Non sempre quindi esiste un accordo sulle tematiche affrontate, in funzione della percezione che necessariamente passa attraverso il vissuto e le competenze dell'intervistato

Punti di forza dei comuni

PUNTI DI FORZA PRINCIPALI				
	Qualità dei servizi (comunali)	Sindaco e Amministrazione aperti al dialogo	Comunità Coesa e Solidale	Vivibilità
Argelato				
Bentivoglio				
Castello d'Argile				
Castel Maggiore				
Galliera				
Pieve di Cento				
San Giorgio di Piano				
San Pietro in Casale				
Media				

Per quanto riguarda quest'aspetto è possibile individuare un gruppo di tematiche largamente condivise dai singoli rappresentanti dei Comuni e considerati come punti di forza del loro territorio[12]. Tali dimensioni sono riportate nella tabella di cui sopra, che mostra graficamente la percentuale degli intervistati rispetto a ciascun comune che ha menzionato le relative tematiche. Le dimensioni in questione, riportate in ordine decrescente di importanza, sono:

- Qualità dei servizi: in generale gli intervistati hanno riconosciuto in via quasi unanime la qualità dei servizi offerti dalle rispettive amministrazioni comunali[13]
- Sindaco e Amministrazione comunale aperti al dialogo: gli intervistati ritengono un punto di forza la possibilità di interloquire con il Primo Cittadino e gli uffici comunali
- Comunità coesa e solidale: il territorio comunale è visto come un luogo dove ci si conosce e si può godere di un livello molto alto di prossimità relazionale
- Vivibilità: i Comuni dell'Unione godono di caratteristiche tali da garantire ai cittadini un livello di qualità della vita apprezzabile

[12] A causa di differenze nella numerosità dei campioni per ciascun Comune, i dati presentati graficamente fanno riferimento a valori percentuali (n° intervistati che hanno sottolineato quell'aspetto/ totale degli intervistati del comune. La percentuale in altre parole mostra la frazione di intervistati del singolo Comune che ha menzionato quella determinata dimensione

[13] Escluso il Comune di Pieve di Cento

ALTRI PUNTI DI FORZA			
	Risorse paesaggistico-Ambientali	Associazionismo e volontariato	Viabilità
Argelato			
Bentivoglio			
Castello d'Argile			
Castel Maggiore			
Galliera			
Pieve di Cento			
San Giorgio di Piano			
San Pietro in Casale			
Media			

In aggiunta alle categorie appena menzionate è bene sottolineare (si veda la tabella sopra) la vocazione turistica del territorio –sia dal punto di vista culturale che paesaggistico-ambientale, il ruolo dell'associazionismo e del volontariato, e quindi l'esistenza di un tessuto sociale coeso e solidale, coerentemente con quanto osservato nella tabella precedente, e la viabilità –seppur con alcune differenze interne tra comuni.

Esistono poi dimensioni e tematiche che appartengono in via più specifica ad alcuni comuni o a singole unità territoriali:

- Castel Maggiore e San Pietro in Casale sottolineano l'importanza del loro servizio scolastico
- Bentivoglio e Castello d'Argile riportano la presenza di una vasta realtà industriale
- Castel Maggiore e San Pietro in Casale riconoscono nei servizi sociali uno dei principali punti di forza del loro comune –opinione condivisa in via secondaria anche da quasi tutti gli altri comuni dell'Unione, fatta eccezione per Argelato e Pieve di Cento
- Bentivoglio, Galliera e San Giorgio di Piano rimarcano la loro vocazione agricola
- Castello d'Argile e Argelato ritengono la ricchezza degli abitanti un elemento peculiare del loro territorio
- In termini di sicurezza, Castello d'Argile è l'unico comune dove gli intervistati (3 su 9) hanno rimarcato questo elemento come punto di forza dell'area in cui vivono
- La questione delle identità e delle tradizioni è menzionata come punto di forza tanto a Pieve di Cento quanto a Castello d'Argile, seppur in via minoritaria
- Bentivoglio e Castel Maggiore elogiano la caratteristica di un'urbanizzazione controllata, che ha permesso uno sviluppo calibrato dei servizi ai cittadini
- L'integrazione dell'immigrazione è sentito come punto di forza nel territorio di Bentivoglio
- Il trasporto pubblico inteso come punto di forza è menzionato da pochi comuni, e nello specifico da San Giorgio di Piano e soprattutto San Pietro in Casale, gli unici due comuni dell'Unione dotati di una stazione ferroviaria
- Il lavoro infine, inteso in termini di tasso di occupazione, sembra essere una dimensione rilevante di potenzialità territoriale solo a Castello d'Argile

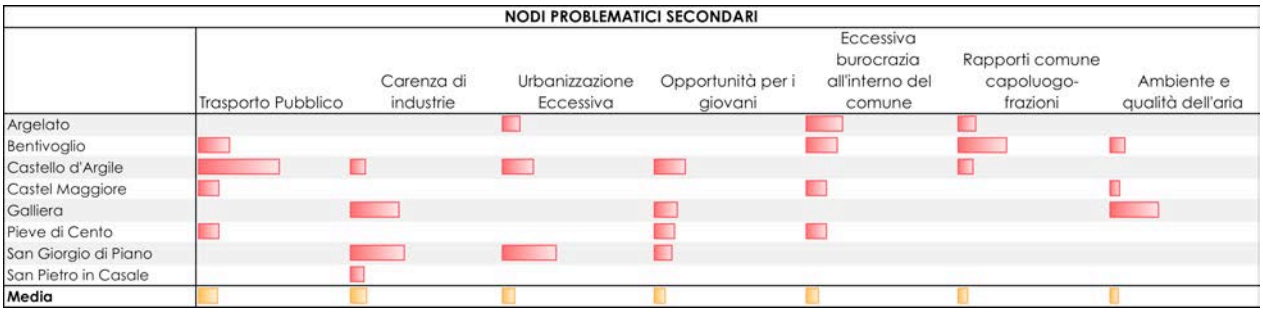
Nodi problematici dei comuni

Se per i punti di forza esiste una discreta quantità di dimensioni attribuibili ai Comuni dell'Unione nel globale, per quanto riguarda gli aspetti problematici la situazione sembra essere almeno in parte più dispersiva: sono poche infatti le dimensioni nelle quali sussiste un accordo tra Comuni.

NODI PROBLEMATICI PRINCIPALI				
	Comunità troppo chiusa	Viabilità	Comune dormitorio	Gestione Servizi Comunali
Argelato				
Bentivoglio				
Castello d'Argile				
Castel Maggiore				
Galliera				
Pieve di Cento				
San Giorgio di Piano				
San Pietro in Casale				
Media				

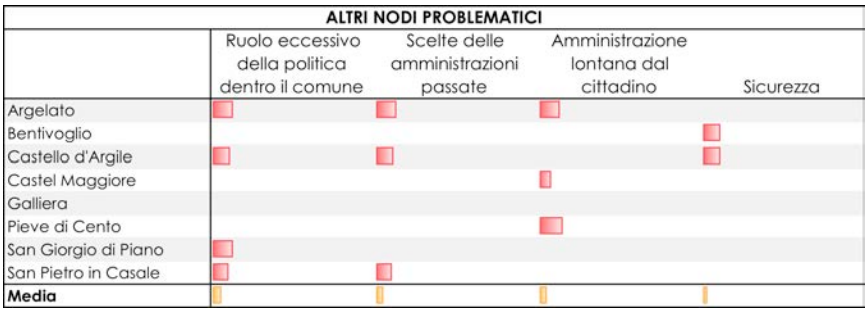
In generale possiamo affermare che le criticità più sentite dai comuni sono rispettivamente:

- la presenza di una comunità troppo chiusa, fatta eccezione per Galliera e Castel Maggiore (quest'ultimo probabilmente risente della vicinanza a Bologna e della numerosità in termini di popolazione)
- la viabilità, intesa soprattutto come traffico e relativa carenza di appropriate infrastrutture viarie capaci di fronteggiare tale fenomeno in maniera efficace
- la mancanza di una effettiva vita di comunità, che ha portato spesso gli intervistati a parlare di comune dormitorio
- il funzionamento di alcuni servizi comunali



Analogamente ai punti di forza, anche per i punti di debolezza esistono alcune dimensioni menzionate solo da alcuni intervistati:

- Il trasporto pubblico è visto come una criticità soprattutto a Castello d'Argile, e in via secondaria anche a Castel Maggiore, Bentivoglio e Pieve di Cento
- La carenza di industrie è lamentata soprattutto da Galliera e San Giorgio di Piano
- San Giorgio di Piano, Argelato e Castello d'Argile inoltre sottolineano, anche in relazione all'aspetto dei comuni dormitorio, la scelta di un'urbanizzazione eccessiva nel passato, che ha penalizzato uno sviluppo regolamentato del territorio
- L'assenza di opportunità per i giovani è considerato un aspetto critico soprattutto a Galliera, Castello d'Argile, Pieve di Cento e San Giorgio di Piano
- L'eccessiva burocrazia all'interno degli uffici comunali è inoltre lamentata da Argelato, Castel Maggiore, Bentivoglio e Pieve di Cento
- I Rapporti tra comune capoluogo e frazioni sono stati definiti da alcuni intervistati come nodo problematico a Bentivoglio, Argelato e Castello d'Argile
- L'ambiente e la qualità dell'aria è stata riscontrata come criticità dagli intervistati di Galliera, in prima istanza, ma anche da Bentivoglio e Castel Maggiore, che presentano realtà industriali rilevanti



Ulteriori ambiti di rilevanza minoritaria riguardano infine:

- L'eccessivo ruolo della politica dentro il comune, menzionato ad Argelato, Castello d'Argile e San Giorgio di Piano
- La lontananza dell'amministrazione, citata marginalmente ad Argelato, Castel Maggiore e Pieve di Cento
- La mancanza di sicurezza nel territorio comunale, spesso imputata all'assenza di copertura della Polizia Municipale, tema rilevato a Bentivoglio e Castello d'Argile

Rapporti con il comune

Questa dimensione rileva i settori all'interno dei Comuni con i quali gli intervistati (esclusi i consiglieri) normalmente si rapportano.

In generale è possibile affermare che gli intervistati vedono nella figura del Sindaco il punto di riferimento principale delle loro relazioni con l'istituzione-Comune. In seconda battuta si rilevano gli assessori. Per quanto riguarda la tecnostruttura, gli uffici con cui si relazionano principalmente gli intervistati sono i servizi sociali e l'ufficio tecnico. Più raramente sono invece stati menzionati l'ufficio scuola e l'ufficio ragioneria.

Tali risultati non presentano una significativa varianza intercomunale e si possono quindi considerare pressochè simili per tutti i contesti dell'Unione. Ciò che emerge quindi è la rilevanza, sottolineata dagli stessi intervistati, di una prossimità relazionale del cittadino con la componente politica del Comune di riferimento.
Tale prossimità tuttavia ha una chiave di lettura non del tutto univoca tra gli intervistati: da un lato infatti poter parlare con il proprio Sindaco è letto in termini positivi, Il Sindaco rappresenta un punto di ascolto, capace di far fronte alle problematiche della gente e della comunità. Dall'altro, una minoranza di intervistati ha posto l'accento sulla distanza dalla amministrazione quale fattore di maggiore trasparenza.

La percezione degli intervistati

Nel corso delle interviste è stato indagato il punto di vista degli interlocutori sull'Unione Reno Galliera, in termini di potenzialità, punti di forza e nodi problematici dell'esperienza "a oggi". Per la categoria dei consiglieri è stato indagato in modo maggiormente approfondito il tema, chiedendo una valutazione più specifica dell'unione dal punto di vista istituzionale, delle politiche di governo del territorio e dei servizi gestiti in forma associata. Per le altre categorie sono stati approfonditi i rapporti attuali tra intervistato e l'unione.
Abbiamo ritenuto utile mantenere separati i giudizi e le osservazione espresse dai consiglieri comunali rispetto alle altre categorie, specie in considerazione delle diverse dimensioni indagate.

Potenzialità, punti di forza, problemi e valutazioni sulla Unione: il punto di vista dei consiglieri

Al fine di rendere chiarezza rispetto ai giudizi emersi in fase di indagine è utile che sia noto al lettore che trattandosi di una intervista semi strutturata i giudizi rispecchiano il diverso framework cognitivo dall'intervistato. Se da una parte infatti alcuni hanno valutato il progetto Unione nelle sua interezza e quindi più che soffermarsi sul dato attuale si sono concentrati sul percorso tracciato, altri hanno preferito valutare l'unione all'oggi e di conseguenza i dati emersi risultano essere estremamente eterogenei. Tale molteplicità riguarda pertanto le dimensioni emerse: oltre a quelle dei servizi erogati, il tema della rappresentanza e più in generale delle possibili evoluzioni dell'esperienza avviata, anche in funzione dello sviluppo di strumenti di rendicontazione, di comunicazione e informazione.
In sintesi dalla interviste è emerso che:

- Il livello di conoscenza dell'Unione da parte degli intervistati, in termini di servizi erogati e più in generale dell'ente, appare disomogeneo e non sempre sufficientemente approfondito. Nella maggior parte dei casi legata all'esperienza diretta, piuttosto che mediata, di fruizione dei servizi, ovvero riguarda i servizi che più maggiormente impattano sulla popolazione – PM e SUAP. Per alcuni intervistati la conoscenza dell'unione dipende dall'esperienza politica, in particolare maturate in seno agli organi dell'Unione Reno Galliera (dei 31 intervistati 12 fanno parte del consiglio dell'unione)
- Rispetto alla soddisfazione generale, 9 intervistati danno un giudizio tendenzialmente problematico dell'unione anche se è emerso con motivazioni molto differenti in termini come vedremo organizzativi, politici e dei servizi associati. 11 intervistati ritengono che l'esperienza sia positiva ma che ci siano ancora margini di miglioramento sempre rispetto alle dimensioni che sono state esplicitate. Infine 5 si reputano soddisfatti del percorso intrapreso fino ad ora e vorrebbero continuare questa esperienza associativa. 6 intervistati non hanno espresso un giudizio rispetto all'Unione, non ritenendo di avere una conoscenza approfondita dell'ente.

Abbiamo sintetizzato i vantaggi e potenzialità così come le criticità e i nodi problematici nelle riformulazioni che seguono, evidenziando per ciascuna delle categorie le motivazioni alla base della soddisfazione o meno rispetto dell'unione dei servizi.

Come richiamato in precedenza, 5 consiglieri su 31 considerano l'esperienza dell'Unione Reno Galliera positiva. 11 consiglieri considerano l'Unione un'esperienza nel complesso positiva, con alcuni margini di miglioramento.

Fra i vantaggi che la gestione associata ha permesso di conseguire, gli intervistati hanno posto l'accento in particolare sulle economie di scala e l'efficienza e sulla rilevanza del pensare il territorio "vasto" in termini omogenei. In particolare:

- la gestione dei servizi in forma associata ha permesso il conseguimento di economie di scala e di specializzare i servizi offerti (questo risulta evidente per i servizi della polizia municipale).
- viene evidenziata in generale la qualità dei servizi associati e il miglioramento che la gestione associata ha permesso di conseguire
- l'unione rappresenta otto realtà diverse ma che hanno molto in comune. L'Unione ha permesso uno sviluppo omogeneo del territorio

11 consiglieri su 31 mettono in luce rispetto alla situazione attuale alcuni margini di miglioramento, nello specifico:

- risulta evidente come molti ritengano che ci sia un problema di comunicazione. I consiglieri intervistati fanno esplicito riferimento alla difficoltà dell'Unione di essere percepita sia dalla cittadinanza che dai consigli comunali.
- altri evidenziano come i servizi erogati pur avendo conseguito livelli di qualità accettabile, non abbiano raggiunto gli obiettivi di efficienza e di riduzione dei costi che erano stati inizialmente contemplati
- vengono formulati dei distinguo, ovvero considerazioni specifiche su alcuni servizi che all'interno di un quadro di insieme positivo rappresentano un punto critico (in particolare la PM)

Altri considerano l'esperienza ancora "in itinere" ovvero "i servizi sono ancora pochi" e sarebbe opportuno uno sviluppo dell'esperienza associativa. Alcuni intervistati infine evidenziano i limiti istituzionali dell'ente unione, ovvero la rappresentanza di secondo livello quale limite della forma associativa Unione, soprattutto in un'ottica di medio periodo.

9 consiglieri su 31 (2 di maggioranza e 7 di minoranza) considerano tendenzialmente "fallimentare" l'esperienza della unione Reno Galliera. In particolare vengono evidenziate:

- un generale il peggioramento dei servizi dal punto di vista qualitativo, sia in termini di minore presenza sul territorio sia di allungamento dei tempi di erogazione dei servizi
- un aumento dei costi e della spesa. Alcuni intervistati peraltro specificano che si tratta di una loro "percezione" in mancanza di dati a questo proposito.
- Distanza dell'ente "la si sente lontana"
- Progetto di governo del territorio di "area vasta" non ancora compiuto

Considerazioni e valutazioni sui servizi associati

In primo luogo è interessante notare come interlocutori "qualificati" come i consiglieri comunali non nomino mai tutti i servizi attualmente in Unione. Ciò che emerge infatti è che l'attenzione di questa categoria si concentra prevalentemente su PM e Suap. In minore parte sull'ufficio di piano come servizio ma più sul PSC come prodotto. In secondo luogo è utile evidenziare che il numero delle osservazioni specifiche riguardanti i servizi associati sono piuttosto limitate.

Poche quindi le considerazioni specifiche sui servizi a rilevanza interna – CED e personale – citati da due degli intervistati come esempio positivo in termini di razionalizzazione delle risorse e qualificazione del servizio.

Di seguito una sintesi delle valutazioni (positive e negative) di quanto detto dai consiglieri intervistati degli 8 comuni sui servizi associati. Come si noterà anche sui servizi associati i giudizi sono piuttosto eterogenei.

POLIZIA MUNICIPALE
Prevalgono le considerazioni problematiche sul servizio. In particolare vengono evidenziate: un generale "peggioramento della qualità del servizio" e una "minore presenza sul territorio".
Dal punto di vista dei vantaggi conseguiti viene segnalata una maggiore qualità del servizio e presenza sul territorio, nonché la dotazione strumentale specialistica di cui il Corpo Unico ha potuto dotarsi.

SUAP
Anche in questo caso, le considerazioni sui nodi problematici prevalgono su quelle positive. Si registrano in particolare problematiche legate alla qualità del servizio in generale, l'allungamento dei tempi di erogazione del servizio e la scarsa comunicazione fra servizio centrale in unione e uffici comunali.
Il servizio viene valutato positivamente per la "gestione integrata" dei procedimenti, il peso negoziale nei confronti degli interlocutori esterni e l'utilizzo delle tecnologie informatiche.

UFFICIO DI PIANO
L'esperienza di pianificazione sovracomunale e il risultato raggiunto – PSC - è stato valutato positivamente in quanto risultato di condivisione di scelte e di processi, orientato a uno sviluppo omogeneo del territorio ed esempio di politica territoriale. In misura minore è stato valutato in termini problematici in quanto non è riuscito a operare una sintesi degli interessi in campo.
Infine alcune specifiche osservazioni hanno riguardato l'aspetto dell'aumento dei costi del servizio.

Potenzialità, punti di forza, problemi e valutazioni: il punto di vista delle associazioni, imprese, chiesa e scuola

La conoscenza da parte degli intervistati – associazioni, scuola, chiesa e imprese – dell'unione Reno Galliera e dell'esperienza avviata appare limitata.

22 intervistati su 40 non conoscono se non in maniera molto limitata la unione Reno Galliera: la metà di questi di non conosce quali siano i comuni associati e quali i servizi siano attualmente delegati all'Unione dei comuni. L'altra metà ha avuto o ha "pochi" contatti con l'unione – SUAP e PM in particolare – e per questo gli intervistati non hanno espresso alcuna valutazione.
I restanti intervistati hanno contatti con l'unione – anch'essi con la Polizia Municipale e con lo SUAP. Per gli altri servizi associati, non si è registrato alcuna considerazione, salvo una singola osservazione sul CED sovracomunale.

Le valutazioni quindi sull'Unione Reno Galliera sono state numericamente contenute e hanno abbracciato sia considerazioni ampie e generali sull'esperienza avviata, sia osservazioni specifiche per i servizi associati con visibilità esterna, in particolare la PM.

11 intervistati hanno dato un giudizio tendenzialmente positivo dell'esperienza della Unione Reno Galliera, evidenziando il risparmio conseguito e la messa in comune risorse, che ha consentito di non penalizzare l'erogazione di alcuni servizi. La gestione associata inoltre ha portato a un miglioramento della qualità dei servizi e alla creazione di un apparato tecnico "forte". L'unione ha portato alla omogeneizzazione dei regolamenti e ha consentito di creare una visione di area vasta, facilitando il coordinamento di alcune policy.

7 intervistati hanno espresso una visione tendenzialmente negativa della unione e dell'esperienza associativa. In particolare rilevano come l'unione Reno Galliera non abbia portato a un risparmio di risorse e alla riduzione dei costi e la qualità dei servizi erogati sia peggiorato, soprattutto in termini di spersonalizzazione del servizio e riduzione della presenza sul territorio.

Rispetto alla PM le poche posizioni espresse appaiono dicotomiche: da una parte chi evidenzia una visione della PM positiva, che ha portato a un miglioramento del servizio e in generale ad una maggiore attenzione al tema della sicurezza. Dall'altra, all'opposto, chi evidenzia la minore presenza e capillarità e un aumento dei costi del servizio.

Per lo SUAP si è registrato il fatto che alcuni degli intervistati hanno avuto contatto con il servizio: si sono rilevate con la stessa incidenza valutazioni positive e problematiche, quest'ultime legate alla "spersonalizzazione del servizio" e a perplessità generali sulla qualità del servizio.

La fusione dei comuni

Nel corso delle interviste il tema della fusione è stato posto agli interlocutori come riflessione sui potenziali vantaggi e potenzialità, ovvero svantaggi, dubbi e perplessità legati alla prospettiva di fusione sia a livello generale (questa dimensione è stata indagata per i consiglieri) sia a livello specifico dei comuni della Reno Galliera.
Posto che fra gli intervistati – specie i non consiglieri – si è registrato in più di un caso una certa iniziale confusione tra unione e fusione di comuni, le opinioni espresse "a caldo" rappresentano un interessante punto di vista sula fusione e sulle possibile dimensioni critiche da presidiare, anche in un'ottica di ulteriori possibili evoluzioni del modello associativo.
Abbiamo scelto di accorpare le posizioni dei diversi attori, distinguendo i consiglieri dalle altre categorie, associazioni, imprese, scuola e chiesa - in virtù della differente conoscenza di base del tema e al fine di evidenziare la specificità degli interlocutori.

Il punto di vista dei consiglieri

Le dimensioni indagate con i consiglieri comunali hanno riguardato:

la fusione dei comuni, in termini di potenziali vantaggi e svantaggi del processo di creazione di un comune unico e le specifiche considerazioni sull'eventuale processo di accorpamento degli otto comuni della Unione Reno Galliera
le aspettative sullo studio di fattibilità
la comunicazione, l'informazione e il coinvolgimento
alcune prime riflessione sul ruolo delle comunità locali, ovvero i temi sui quali le comunità dovrebbero continuare a decidere all'interno del comune unico.

Nel corso delle interviste e a integrazione di quanto evidenziato in precedenza molti degli intervistati hanno posto l'accento sulle dimensioni critiche da presidiare nella prospettiva di fusione, ovvero gli aspetti e le problematiche che dal loro punto di vista rappresentano i principali temi sui quali potrebbe essere incentrato il dibattito sulla costruzione del comune unico.

I vantaggi e gli svantaggi – ovvero le motivazioni a sostegno o contro le ipotesi di fusione dei comuni che sono state richiamate nel corso delle interviste sono riconducibili a tre grandi aree:

- organizzativa e di servizio
- strategica
- politico istituzionale

Accanto a queste, abbiamo evidenziato anche le posizioni di coloro che hanno specificatamente dichiarato di non ravvisare alcun vantaggio nei processi di fusione dei comuni, così come coloro che non vedono nella fusione alcuno svantaggio.

Tabella: sintesi dei vantaggi e le potenzialità della fusione - I consiglieri (31 intervistati)

Aree	Vantaggi e potenzialità	Svantaggi e timori
Organizzativa-economica	- Efficienza ed economicità (17) - Efficacia e qualità (10)	- Aumento dei costi (1) - Esubero di personale (1) - Allontanamento dei servizi dal cittadino (10)
Strategica	- Qualificazione politiche di governo del territorio (7) - Omogeneizzazione – regole, tariffe, servizi (3)	- Emergere di possibili squilibri fra le comunità (6)
Politico-istituzionale	- Riduzione costi della politica (7) - Aumento del peso negoziale - Qualificazione della rappresentanza (4)	- Allontanamento degli eletti dagli elettori (7) - Perdita della tradizione e dell'identità (7)
Nessun vantaggio/ svantaggio	- Nessun vantaggio (3)	- Nessuno svantaggio (2)

Aree	Vantaggi e potenzialità	Svantaggi e timori
Altro		- Timore circa l'irreversibilità del processo (1) - Incertezza giuridica sullo strumento fusione (1)

Fra i potenziali vantaggi che un progetto di fusione di comuni potrebbe portare, la maggior parte delle osservazioni dei consiglieri intervistati ha riguardato benefici potenziali legati a dimensioni economiche e organizzative.
Dal punto di vista degli intervistati la fusione di comuni può rappresentare un'occasione per conseguire risparmi e riduzione di costi, economie di scala e più in generale per aumentare l'efficienza. Sul fronte della razionalizzazione, viene evidenziato anche la possibilità di qualificare i rapporti con i fornitori esterni.
La fusione viene vista inoltre come una risposta possibile ai problemi di finanza pubblica e alla scarsità di risorse degli enti locali.
Solo una minoranza di intervistati ha posto l'accento sugli svantaggi che il processo di fusione potrebbe portare in termini di aumento dei costi e di esubero di personale.

Ulteriori vantaggi e potenzialità sono riconducibili all'aumento della efficacia e al miglioramento della qualità, grazie anche alla specializzazione e professionalizzazione delle risorse umane e dei servizi in generale. Per quanto riguarda i servizi, vengono richiamate l'opportunità di sviluppare nuovi servizi, in particolare specialistici, così come la possibilità di mantenere in vita servizi a rischio di sopravvivenza causa il calo della utenza.

Il tema della qualità dei servizi emerge come dimensione problematica nella prospettiva della fusione legata all'allontanamento dei servizi dai cittadini, indicata sia come riduzione della possibilità di fruizione dei servizi in loco (particolarmente delicata per alcune categorie ad. esempio gli anziani), sia come potenziale spersonalizzazione del servizio "*venendo a mancare i contatti e i rapporti personali*". Più un servizio è lontano dal cittadino e dal territorio, meno è in grado di cogliere le specificità e peculiarità che lo rendono efficace nella risposta alla cittadinanza.

I vantaggi e le opportunità che sono state evidenziate nel corso delle interviste hanno riguardato inoltre lo sviluppo del territorio: l'accento è posto sulla pianificazione territoriale, come frutto di una visione organica e omogenea del territorio nel suo complesso "*creando qualcosa che è più della somma delle parti*".
La qualificazione del governo del territorio, inoltre potrebbe passare attraverso il coordinamento di progetti sovracomunali per fronteggiare problematiche di area vasta (es. il traffico e la viabilità) anche affrontando temi innovativi e fondamentali quali l'ambiente – e le problematiche dei rifiuti – e la questione delle energie alternative.

È evidenziata l'opportunità di omogeneizzare il territorio, uniformando regole – e regolamenti – e uniformando servizi e tariffe, quale elemento di equità e di equilibrio.
Altri intervistati evidenziano i rischi legati all'omogeneizzazione, a fronte di territori molto diversi e con caratteristiche peculiari (numero di abitanti; tipologie e fasce di età differenti). Il timore è che emergano squilibri fra i comuni (e conflitti) che una riorganizzazione dei servizi legata al processo di fusione possa portare alla penalizzazione dei comuni più piccoli. Il tema delle "differenze" viene posto anche come percezione di minori vantaggi per i comuni più grandi.

Dal punto di vista politico e istituzionale, le dimensioni che sono state richiamate nel corso delle interviste hanno riguardato varie questioni, legate alla riduzione dei costi della politica, la possibilità di aumentare il peso negoziale nei confronti di enti esterni e l'aspetto della rappresentanza e della rappresentatività.
Dal punto di vista della rappresentanza, alcuni dei consiglieri intervistati hanno evidenziato positivamente il fatto che un comune unico, a elezione diretta, potrebbe consentire il superamento di uno dei nodi critici dell'istituzione unione, ovvero la rappresentanza di secondo livello.
Specifiche considerazioni emergono sul fronte della qualificazione del ruolo degli organi – in particolare il consiglio – all'interno di un comune grande.

Dal punto di vista dei possibili svantaggi, emerge il timore legato al calo dalla rappresentatività (allontanamento degli eletti dagli elettori). *"Oggi è molto semplice venire in contatto con gli assessori e con l'amministrazione. Potrebbe venire meno la vicinanza elettori e eletti? La vicinanza del cittadino con l'eletto è un valore aggiunto"* anche dal punto di vista della rappresentanza dei singoli territori e frazioni .
Viene infine richiamato il tema della minoranza e dei piccoli partiti, ovvero che *"la fusione non faccia venire meno la rappresentanza di piccoli partiti"* dall'altra che la rappresentatività in consiglio comunale rispetti la forze politiche e la rappresentanza delle minoranze.

Emergono alcune considerazioni specifiche e timori circa l'irreversibilità del processo di fusione, incertezza giuridica sullo strumento "fusione" e il timore che la creazione di un comune unico possa portare a un rischio di paralisi dei processi decisionali, a fronte di dinamiche complesse in consiglio comunale.

Infine alcuni intervistati hanno posto il tema culturale-identitario legato alla perdita dell'identità e delle tradizioni come possibile svantaggio e timore nei confronti della creazione di un comune unico. L'identità non solo nel suo significato culturale, legato a tradizioni e valori di cui ciascun territorio è portatore, ma più in generale come comunità e senso di appartenenza, ovvero se si procedesse nel progetto di creazione di un comune unico "*dovrei sapere a chi appartengo*".

Considerazioni specifiche

Aldilà delle posizioni espresse nei confronti della prospettiva di fusione dei comuni, sono emerse considerazioni specifiche sulla fattibilità del progetto di fusione dei comuni della Reno Galliera, ovvero perplessità, domande e condizioni considerate necessarie per l'avvio del progetto.

Di seguito riportiamo una sintesi di tali osservazioni, a integrazione di quanto già evidenziato in termini di vantaggi e svantaggi legati al processo di fusione dei comuni.

Ambito territoriale
Circa un terzo dei consiglieri ha evidenziato perplessità circa l'ambito territoriale interessato dal progetto di fusione, sia in termini di ampiezza territoriale che di dimensione demografica complessivamente interessata.

La dimensione temporale
Alcuni intervistati ritengono il progetto di fusione prematura: sarebbe maggiormente opportuno costruire un processo di unione più forte. L'autonomia dei comuni e la loro "chiusura" rendono il progetto prematuro "*non siamo pronti"*

Emergono considerazioni specifiche, che riguardano la necessità di "managerialità" quale condizione necessaria all'avvio di un progetto; la difficile costruzione dell'identità del comune unico; l'idea che allo stato attuale si registri una mancanza di una visione univoca da parte delle amministrazioni sulle scelte di sviluppo del territorio.
Infine se da una parte uno degli intervistati evidenzia perplessità e timori circa la mancanza nel panorama nazionale di esperienze di fusioni di comuni similari (in quanto a ampiezza demografica dell'ambito interessato), un altro consigliere evidenzia l'occasione di diventare " *un caso di studio a livello nazionale".*

Le dimensioni critiche da presidiare in caso di fusioni di comuni

Nel corso delle interviste alcuni degli intervistati hanno posto l'accento sul tema delle dimensioni critiche da presidiare ovvero i temi che dal loro punto di vista saranno centrali nel dibattito circa l'avvio di un processo di fusione fra i comuni della Reno Galliera. Nello specifico:

- Il decentramento dei servizi, dal punto di vista della capillarità e del mantenimento di "rapporti personali", come risposta alla percezione di allontanamento dei servizi dal cittadino
- La rappresentanza, ovvero il mantenimento a livello locale della funzione di "ascolto" del cittadino da parte della amministrazione oltre che della rappresentazione delle istanze locale dal punto di vista civico
- Identità. Aldilà delle posizioni personali espresse, più di uno degli intervistati ha sottolineato che il tema della identità sarà una delle questioni che verranno poste al centro del dibattito, una delle ragioni principali che emergeranno ovvero saranno mobilitate contro il processo di fusione dei comuni.
- Ragionamenti sugli effettivi risparmi. Alcuni degli intervistati hanno puntualizzato che il risparmio, la razionalizzazione e l'efficienza dei servizi non possono essere date come scontate e devono essere attentamente verificate, anche in funzione della decisione di proseguire o meno nello sviluppo del progetto di fusione.
- Il tema dello sviluppo, la fusione come risposta non solo di tipo efficientista ma orientata al miglioramento e allo sviluppo di una nuova progettualità, per affrontare temi e problematiche innovative che in una dimensione di area vasta possono trovare un'efficace risposta "*slancio e programma verso il futuro*".

La comunicazione, l'informazione e il coinvolgimento

Una buona parte degli interlocutori ha evidenziato l'importanza dell'informazione e della comunicazione alla cittadinanza quale dimensione fondamentale da presidiare in un'ottica di sviluppo e avvio del processo di fusione di comuni.
Il tema peraltro è stato ripreso anche da alcuni dei consiglieri che hanno sottolineato l'importanza del coinvolgimento delle parti politiche e sociali nella costruzione del processo per indirizzare linee di azione, per svolgere un ruolo di "mediazione" con la cittadinanza e per evitare "*che il processo venga percepito come calato dall'alto".*

Aspettative sullo studio di fattibilità

La dimensione ha indagato le aspettative da parte dei consiglieri in merito allo studio di fattibilità e agli aspetti principali che ritengono necessari approfondire,
Anche in questo caso, le risposte non sono state univoche riprendendo di fatto diverse dimensioni, che di seguito richiamiamo in sintesi.

La maggior parte delle osservazioni e delle attese ha riguardato la necessità di porre l'accento sulle dimensioni "tecniche", ovvero partendo dalla situazione attuale e dalle differenze strutturali fra i comuni, il disegno di una ipotetica struttura gestionale e organizzativa, previsioni di bilancio, ipotesi sui potenziali risparmi conseguibili. Altri hanno evidenziato la centralità dell'assetto dei servizi e delle definizioni d'ipotesi di decentramento di servizi, con particolare riferimento ad alcune tipologie, in primis i servizi alla persona.

Il tema della rappresentanza è stato richiamato da alcuni degli intervistati che hanno evidenziato l'importanza della costruzione di modelli di rappresentanza alternativi, sviluppando una riflessione sul tema del mantenimento di rapporti fra istituzioni e cittadini.
Il tema identitario è stato posto come approfondimento possibile sul ruolo della comunità all'interno di un comune unico e sui possibili impatti in termini di coesione sociale.
Alcuni interlocutori hanno segnalato l'opportunità di tenere in considerazione geometrie variabili di fusioni.
Sono emerse inoltre considerazioni specifiche sulla dimensione temporale del processo, sia in termini di valutazioni su quando avviare il processo sia in termini di definizione di un "programma dei lavori".
Alcuni consiglieri evidenziano l'importanza del tema della comunicazione e della informazione, ponendo l'accento sullo studio di fattibilità sia come "*strumento conoscitivo per far capire il perché delle scelte"*, sia come ambito di riflessione sulle modalità di coinvolgimento della cittadinanza nella costruzione del processo.
Emergono posizioni specifiche che evidenziano l'importanza di capire la percezione dei singoli territori e "statistiche" in merito alla volontà dei cittadini.

Infine alcune considerazioni hanno voluto evidenziare e sottolineare l'importanza della neutralità dello studio.

Prime riflessione sul tema della rappresentanza e del ruolo delle comunità locali

Un'ulteriore dimensione toccata nel corso delle interviste ha riguardato il ruolo delle comunità locali all'interno del comune unico, ovvero i temi sui quali le comunità locali dovrebbero poter continuare a decidere.
Nel corso delle interviste le dimensioni che hanno toccato gli interlocutori sono diverse abbracciando sia riflessioni di tipo istituzionale sia considerazioni sul decentramento dei servizi. Nonostante la frammentazione elevata delle risposte, riportiamo di seguito quanto emerso, in quanto prime riflessioni sul tema della rappresentanza.

Dal punto di vista istituzionale alcuni consiglieri, posto il ruolo fondamentale delle comunità locali, hanno evidenziato l'importanza di costruire un processo che, anche tenendo conto delle specificità di ogni singola realtà, non rischi di cadere nell'eccessiva frammentazione. Nel corso delle interviste è stata richiamata l'importanza della figura del "sindaco" nella sua funzione di "ascolto" nei confronti della comunità: una delle ipotesi avanzate in questa direzione ha riguardato l'istituzione a livello di comunità locale di un organo monocratico – più che collegiale .- prendendo ad esempio la figura di presidente di quartiere.
In misura minore rispetto alle posizioni di cui sopra è stata sottolineata la necessità di mantenere a livello locale una rappresentanza forte.

I temi sui quali la comunità locale dovrebbe continuare a decidere sono ampi, per quanto la maggior parte delle risposte riguarda i servizi sociali e quelli educativi in misura minore i temi legati all'urbanistica e ai servizi tecnici quali le manutenzioni.

Quelli sociali ed educativi rappresentano i servizi e gli sportelli che insieme ad un URP potenziato dovrebbero rimanere presso i municipi.

Il punto di vista delle associazioni, imprese, chiesa e scuola

Le considerazioni espresse dagli intervistati non consiglieri circa potenzialità e dimensioni critiche di un processo di fusione fra i comuni, tendono in larga misura a coincidere con quelle emerse nel corso delle interviste ai consiglieri, come evidenziato nella tabella che segue.
Le principali differenze risiedono nel diverso accento posto sulle dimensioni politico istituzionale e sul numero minore delle osservazioni – sia pro che contro – rispetto alla prospettiva di fusione

Tabella: sintesi dei vantaggi e le potenzialità della fusione - le associazioni, chiesa e scuola (40 intervistati)

Aree	Vantaggi e potenzialità	Svantaggi e timori
Organizzativa-economica	- Efficienza ed economicità (20) - Efficacia e qualità (12)	- Esubero di personale (1) - Emergere di problematiche di gestione del personale (1) - Allontanamento dei servizi dal cittadino (13)
Strategica	- Qualificazione politiche di governo del territorio (6) - Omogeneizzazione regole, tariffe, servizi (3)	- Allineamento verso il basso di alcune policy (1) - Emergere di possibili squilibri fra le comunità – eccessive diversità fra le comunità (6)
Politico-istituzionale	- Aumento del peso negoziale (2) - Riduzione costi della politica (1) - Qualificazione della rappresentanza politica (1) - Maggiore trasparenza nei confronti della comunità(2)	- Allontanamento del sindaco e dell'amministrazione (11) - Perdita della tradizione e dell'identità (7)
Nessun vantaggio/ svantaggio	- Nessun vantaggio (2)	- Nessuno svantaggio (2)

Come per i consiglieri le potenzialità e vantaggi di un processo di fusione dei comuni sono legati alla razionalizzazione, miglioramento dell'efficienza dei servizi e alla possibilità conseguire "risparmi" e riduzione dei costi. La fusione inoltre potrebbe rappresentare una risposta alla situazione della finanza pubblica e del patto di stabilità.
Ulteriori vantaggi vengono richiamati dal punto di vista del miglioramento della qualità dei servizi, della specializzazione delle risorse e delle competenze e conseguente professionalizzazione del personale. Alcuni intervistati pongono l'accento sulla possibilità di snellire la burocrazia ovvero lavorare sul fronte della semplificazione al fine di ridurre i tempi di erogazione dei servizi.

Sul fronte economico e organizzativo, solo una minoranza evidenzia il possibile emergere di dinamiche problematiche con il personale dei comuni e l'esubero del personale quali elementi a sfavore.

I principali svantaggi sono riconducibili al rischio di peggioramento dei servizi in generale, soprattutto in termini di allontanamento dei servizi dal cittadino, spersonalizzazione del servizio, diminuzione della conoscenza specifica delle situazioni e delle problematiche locali. Come evidenziato in precedenza, si tratta di una delle dimensione della qualità dei servizi considerata particolarmente rilevante sia come attenzione nei confronti delle fasce più deboli della popolazione (es. anziani) sia come rischio che un servizio lontano dal cittadino non sia in grado di cogliere i bisogni del territorio e della comunità.

Dal punto di vista strategico, viene evidenziato la possibilità di lavorare efficacemente sul fronte del coordinamento territoriale, a livello di politiche industriali, sociali e abitative e per la valorizzazione di aspetti comuni alle diverse realtà territoriali. Alcuni degli interlocutori evidenziano l'esistenza di potenzialità del territorio – vedi per esempio l'aspetto naturalistico – che allo stato attuale non sono sufficientemente valorizzate che potrebbero trovare un loro sviluppo all'interno di un territorio di area vasta.
L'omogeneizzazione di regole – e tariffe – e servizi viene richiamata fra i possibile vantaggi da una minoranza degli intervistati: di converso viene evidenziato il rischio che la omogeneizzazione porti ad un allineamento verso il basso delle scelte in relazione ad alcune policy (es. sport).

Dal punto di vista politico e istituzionale, vengono citati in maniera marginale il tema del peso negoziale del territorio nei confronti degli interlocutori esterni e la riduzione dei costi della politica. I timori maggiori sono rappresentati dall'allontanamento del sindaco e dell'amministrazione dai cittadini e dal deficit di rappresentatività di un super sindaco "*io voglio il mio sindaco che interpreti le esigenze di questo territorio"*. Una minoranza d'intervistati evidenzia positivamente una possibile "snellimento della rappresentanza" inteso come maggiore trasparenza nei confronti della comunità.

Il tema dell'identità emerge come possibile ostacolo al processo di fusione dei comuni della Reno Galliera, ovvero come perplessità circa la fattibilità del progetto di fusione. Lo stesso si può dire per l'aspetto delle differenze –

demografiche, culturali ed economiche. Diversità che possono diventare squilibri fra i comuni, questione citata dagli intervistati soprattutto in relazione a possibili differenze – e penalizzazioni – per quanto riguarda il sistema di erogazione dei servizi.

La fusione dei comuni della unione Reno Galliera: 71 punti di vista

Di seguito riportiamo una tabella di sintesi delle osservazioni emerse nel corso delle interviste in merito alla prospettiva di fusione dei comuni, in termini di potenziali vantaggi e svantaggi ovvero timori e resistenze.

Tabella: sintesi dei vantaggi e potenzialità del processo di fusione di comuni

Vantaggi e potenzialità	Consiglieri (31 intervistati)	Imprese, associazioni, chiesa, scuola (40 intervistati)	Totale (numero osservazioni)
Efficienza ed economicità	17	20	37
Efficacia ed equità	10	12	22
Qualificazioni politiche di governo del territorio	7	6	13
Aumento del peso negoziale del territorio	6	2	8
Riduzione dei costi della politica	7	1	8
Omogeneizzazione regole tariffe e servizi	3	3	6
Qualificazione della rappresentanza	4	1	5
Nessun vantaggio	3	2	5
Altro		2	2

Tabella: sintesi degli svantaggi, timori legati al processo di fusione

Svantaggi e timori	Consiglieri (31 intervistati)	Imprese, associazioni, chiesa, scuola (40 intervistati)	Totale (numero osservazioni)
Allontanamento dei servizi dal cittadino	10	13	23
Allontanamento del sindaco e dell'amministrazione	7	11	18
Perdita di tradizioni e identità	7	7	14
Emergere di possibili squilibri tra le comunità/ differenze	6	6	12
Nessuno svantaggio	2	2	4
Esubero di personale ed emergere di problematiche gestionali legate al personale	1	2	3
Altro	3	1	4

I dati di sintesi sopra richiamati evidenziano che:

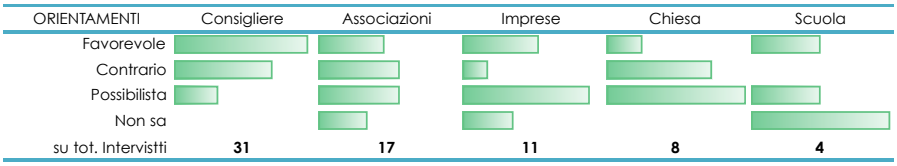
- il numero delle osservazioni circa i potenziali vantaggi legati a un processo di fusione dei comuni è maggiore rispetto alle considerazioni circa i potenziali svantaggi e timori
- i vantaggi potenziali legati al processo di fusione sono rappresentati in primo luogo dalle attese circa un miglioramento complessivo della efficienza, la riduzione di costi e possibilità di conseguire dei risparmi. In secondo luogo le attese riguardano il miglioramento della qualità dei servizi. Un altro elemento a favore di un processo di fusione è rappresentato dallo sviluppo di politiche territoriali di area vasta, sia per quanto riguarda il tema della pianificazione territoriale sia per quanto riguarda la possibilità di affrontare problematiche e temi sovracomunali attraverso lo sviluppo di politiche omogenee sul territorio
- i potenziali svantaggi e le preoccupazioni maggiori rispetto al tema della fusione sono rappresentati dall'allontanamento dei servizi dai cittadini e dall'allontanamento del sindaco e dell'amministrazione dalla comunità (ascolto, rappresentatività della comunità e delle specificità di ciascun territorio). Ulteriori perplessità riguardano il tema della identità delle comunità, sia in termini di tradizioni che in termini di rappresentanza. Emerge il tema delle differenze fra gli otto comuni. Le diversità in termini culturali, economici, e l'emergere di possibili squilibri fra le comunità all'interno di un unico comune - potenziali penalizzazioni nella dimensione della erogazione di servizi – rappresentano ulteriore elemento di timore.

Sulla base delle opinioni espresse dagli intervistati, abbiamo classificato le diverse posizioni in termini di orientamento rispetto alla prospettiva di fusione – favorevole, contrario, possibilista e non sa. Fra i possibilisti abbiamo classificato coloro che tendevano a "mettere" sul piatto della bilancia sia potenzialità che altrettante criticità, ovvero che intendevano sottolineare come lo sviluppo della prospettiva di fusione dovrebbe riuscire a contemperare e a trovare punti di equilibrio fra le diverse dimensioni in gioco, anche in una prospettiva di medio periodo e non necessariamente nel breve.
Le tabelle che seguono riportano la sintesi di tali orientamenti, per categorie e per comune.

Tabella: sintesi degli orientamenti rispetto alla prospettiva di fusione

Orientamento	Totale intervistati	Consigliere	Associazioni	Imprese	Chiesa	Scuola
Favorevole	24	15	4	3	1	1
Contrario	20	11	5	1	3	
Possibilista	20	5	5	5	4	1
Non sa	7		3	2		2
Totale	71	31	17	11	8	4

Tabella: orientamenti rispetto alla prospettiva di fusione - incidenza per categoria



In sintesi e considerando le incidenze degli orientamenti per le singole categorie emerge:

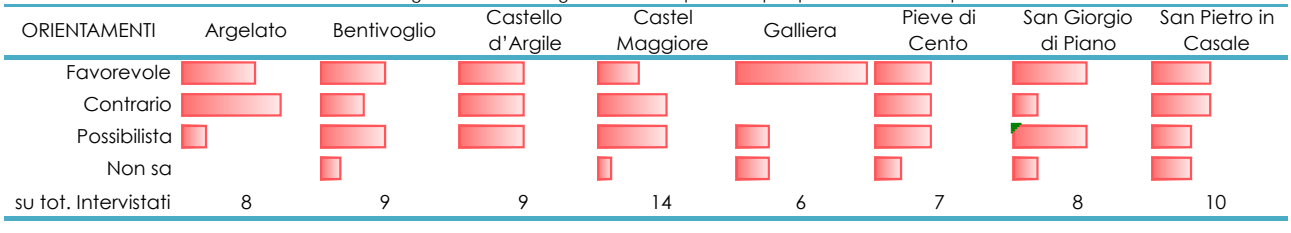
- la categoria nella quale l'incidenza degli orientamenti favorevoli è maggiore, è quella dei consiglieri
- la categoria nella quale l'incidenza degli orientamenti contrari alla prospettiva di fusione è più elevata è rappresentata dalla Chiesa, di seguito le categorie dei consiglieri e le associazioni. Nella Chiesa peraltro risulta essere "pesante" anche la categoria dei possibilisti
- le posizioni di coloro che non hanno espresso un orientamento preciso - "non sa" – ha un incidenza maggiore fra gli intervistati della scuola
- per quanto riguarda le imprese, si registra l'elevata è l'incidenza degli orientamenti "possibilista"
- le associazioni hanno espresso orientamenti più "fluidi". Le incidenze maggiori sono rappresentate dagli orientamenti dei possibilisti e dei contrari.

Di seguito riportiamo la sintesi degli orientamenti espressi dagli intervistati per ciascun comune. Si evidenzia nuovamente che si tratta delle posizioni espresse dagli intervistati e quindi non appare opportuno inferire considerazione più generali rispetto alla popolazione del comune, vista la numerosità degli intervistati per comune e la diversa incidenza delle categorie in ciascuna realtà.

Tabella: sintesi degli orientamenti degli intervistati rispetto alla prospettiva di fusione - per comune

ORIENTAMENTI	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale	
Favorevole	3	3	3	3	4	2	3	3	24
Contrario	4	2	3	5		2	1	3	20
Possibilista	1	3	3	5	1	2	3	2	20
Non sa		1		1	1	1	1	2	7
tot	8	9	9	14	6	7	8	10	71

Tabella: incidenza degli orientamenti degli intervistati rispetto alla prospettiva di fusione - per comune



- Galliera è il comune con l'incidenza maggiore di intervistati che hanno espresso un orientamento favorevole alla prospettiva di fusione. Nel comune di Galliera peraltro nessuno degli intervistati ha espresso orientamenti contrari
- L'incidenza degli orientamenti contrari alla prospettiva di fusione è relativamente maggiore nel comune di Argelato
- L'incidenza di coloro che non hanno espresso una posizione sulla prospettiva di fusione "non sa" è più elevata nel comune di San Pietro in Casale
- L'incidenza degli orientamenti "possibilista" è trasversale a più comuni

Alternative alla fusione

Un ulteriore aspetto indagato nel corso delle interviste ha riguardato le possibili alternative alla prospettiva della fusione.
Agli intervistati è stata offerta la possibilità di scegliere fra una delle possibili risposte previste:

- incrementare l'unione
- non fare nulla
- altro (specificare)

La tabella che segue riporta le posizioni espresse dagli intervistati

Posizione	Totale (numero osservazioni)
Incrementare l'unione	26
Non fare nulla	6
Non sa	15
Non risponde	4
Altro, di cui:	20
Fusione a "geometria variabile"	7
Non c'è alternativa alla prospettiva di fusione	6
Incrementare il numero dei comuni appartenenti all'unione	2
Riportare i servizi associati all'interno del comune	5
Totale	71

La maggior parte delle risposte si sono concentrate su due delle opzioni possibili, incrementare l'unione e altro.

Come evidenziato nella tabella seguente, l'incremento dell'unione dovrebbe riguardare l'ampliamento del numero dei servizi attualmente gestiti in forma associata, ovvero il miglioramento qualitativo dei servizi gestiti in forma associata.

Incrementare l'Unione intesa come:

Posizione	Totale (numero osservazioni)
Qualità dei servizi attualmente associati	5
Quantità dei servizi associati	12
Senza ulteriore commento	9
Totale	26

I servizi che potrebbero essere oggetto di gestione associata dal punto di vista degli intervistati sono i seguenti:

- Ufficio scuola/servizi scolastici
- Servizi sociali e socio-sanitari
- Ufficio unico per gli appalti

La voce altro richiama diverse possibili opzioni.

Per alcuni degli intervistati (6) la prospettiva di fusione è l'unica strada percorribile in termini di sviluppo dell'esperienza associativa ad oggi maturata.
Per altri (5) sarebbe auspicabile tornare alla ricostituzione della situazione pre unione riportando i servizi associati all'interno del comune.
Una minoranza di intervistati considera possibile un incremento del numero dei comuni appartenenti alla unione, allargando i confini della Reno Galliera seguendo altri ambiti definiti (distretto socio-sanitario, carabinieri ecc)
Per fusione a geometria variabile si intende l'ipotesi opzionata da alcuni degli intervistati, di procedere all'accorpamento di alcuni comuni considerando altri confini rispetto a quelli attualmente tracciati dall'Unione dei comuni. Di seguito alcune ipotesi raccolte:

- Fusione a 6 dei comuni più grandi affiancata da una fusione a 2 di quelli più piccoli
- Fusioni parziali (2-3 grandi comuni)
- Fusione a 3: Castel Maggiore Argelato e San Giorgio di Piano

- Fusione a 2 blocchi: Galliera, Pieve di Cento e Castello d'Argile; San Pietro in Casale, San Giorgio di Piano e Bentivoglio
- Fusione a 2 Castel Maggiore e Argelato (ovvero Castel Maggiore, Funo e Argelato)
- Fusione tra Pieve di Cento e Castello d'Argile

In sintesi

Riprendiamo quanto emerso in estrema sintesi rispetto ai macro temi intorno ai quali si è sviluppata l'intervista ai portatori di interesse.

Il comune e la comunità
La visione e la percezione da parte degli intervistati del comune e della comunità ricoprono un ruolo fondamentale nella definizione del "sentire" e "valutare" in merito alle possibili evoluzioni del modello istituzionale, specie nella prospettiva della fusione. In linea generale anche se con pesi diversi, emerge una visione positiva del comune in termini di qualità dei servizi, vivibilità, presenza di comunità coese e di amministrazioni attente ai bisogni della comunità e aperte al dialogo. "*C'è ancora un'identità e una vicinanza tra l'istituzione e il cittadino"*

La dimensione sovracomunale: l'Unione Reno Galliera
Il primo dato che emerge è lo scarso livello di conoscenza da parte degli intervistati dell'esperienza associativa. Anche se in generale il giudizio espresso da coloro che hanno rapporti con la unione è piuttosto positivo, emergono indicazioni nell'ottica del miglioramento e della qualificazione della esperienza associativa e dei servizi erogati, in particolare sul fronte del presidio della dimensione della comunicazione e della informazione sia all'interno (verso i consigli comunali), sia all'esterno verso la cittadinanza e la comunità. Emergono ulteriori aree di miglioramento possibili, la qualificazione dell'offerta dei servizi, specie quelli a maggiore visibilità esterna e la necessità di lavorare in misura maggiore su strumenti di rendicontazione e informazione, in grado di permettere la misurazione della performance dei servizi associati, soprattutto nell'ottica della valutazione dell'efficienza economica raggiunta

La prospettiva della fusione
Gli orientamenti favorevoli, contrari e possibilisti nei confronti del progetto di fusione tendono ad equivalersi (salvo una leggera prevalenza degli orientamenti favorevoli). Il dato probabilmente più significativo è rappresentato dall'incidenza delle posizioni dei "possibilisti" ovvero di coloro che contemperando pro e contro, vantaggi e svantaggi ritengono di non poter "esprimere" una opinione in mancanza di ulteriori elementi.
I principali ostacoli e svantaggi percepiti rispetto alla prospettiva di fusione sono rappresentati dagli stessi elementi che rappresentano i punti di forza dei comuni, ovvero il timore di "perdere" all'interno di un comune unico il dialogo con il sindaco e l'amministrazione, di vedere i servizi allontanarsi e la preoccupazione sulla ricollocazione dal punto di vista identitario all'interno di una realtà unica.
Nello stesso tempo l'accordo verso l'ipotesi di fusione tende a connotarsi per il prevalere di argomenti legati a dimensioni di efficienza ed economicità.

Alternative alla fusione
La maggioranza degli intervistati che risponde alla domanda ritiene che "*qualcosa debba essere fatto*". Gli orientamenti in tal senso sono eterogenei: in ordine di importanza, incrementare l'unione (sia dal punto di vista della qualità che della quantità dei servizi offerti); procedere con l'ipotesi di fusione. Alcuni non vedono alternative alla fusione, altri evidenziano come il progetto di fusione potrebbe riguardare non tutti gli otto comuni, ma geometrie variabili di fusione. Una minoranza di intervistati riterrebbe utile riportare i servizi ora associati all'interno del comune

Dalla disamina di quanto emerso appare opportuno evidenziare alcune considerazioni generali:

- il rapporto è il risultato di un'azione di "ascolto" orientata all'individuazione dei temi, delle perplessità, dei timori e dei vantaggi che gli stakeholders del territorio pensano e sentono rispetto alla prospettiva della fusione. Quello che è importante è rilevante sono dunque i temi ovvero quello che dal punto di vista degli intervistati potrebbe rappresentare il nocciolo duro del dibattito e dell'evoluzione del progetto associativo.
- Gli orientamenti rispetto alla prospettiva di fusione appaiono "fluidi", ovvero non si registra una netta prevalenza di una posizione rispetto alle altre. Rilevanti appaiono in questo contesto gli orientamenti di "apertura" verso il processo di fusione ovvero la considerazione che per alcune fasce di intervistati il progetto di fusione è ancora da costruire e sarà quindi su ipotesi progettuali che potrà realisticamente fondarsi un loro orientamento più compiuto.
- Le sfide, riprendendo le osservazioni di alcuni intervistati si muovono su diverse dimensioni. Le principali:
    - **Rappresentanza e identità**. Una riflessione sulle modalità dell'organizzazione della rappresentanza locale capace di "contenere" crisi identitarie,

- **Prossimità dei servizi**. La prossimità dei servizi ovvero a fronte della diversità dei comuni e dei territorio un'attenta "calibrazione" dei servizi a seconda del contesto e una personalizzazione degli stessi
- **Efficienza ed economicità**. Le attese circa l'efficienza tecnica ed economica
- **Sviluppo e miglioramento**. La ricerca del miglioramento e dello sviluppo oltre che l'attenzione all'economicità.

.C.O.
. GRUPPO .
Consulenti in Organizzazione

Capitolo

3

La rappresentanza istituzionale e gli organismi di partecipazione nell'ipotesi di un Nuovo Comune

Gli assetti quantitativi della rappresentanza politica

Le interviste agli stakeholders hanno portano in primo piano il tema della rappresentanza, intesa sia come rappresentanza delle tradizioni ed identità del territorio, ma anche in termini di vicinanza e visibilità degli amministratori locali. Un processo di fusione pone in modo esplicito il tema della creazione di un nuovo ente e di nuovi organi di rappresentanza politica. Le analisi che presentiamo di seguito mostrano con evidenza come si trasformeranno gli organi di governo del territorio sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello qualitativo.

La tabella 1 illustra l'attuale strutturazione quantitativa degli organi rappresentativi nei Comuni, a normativa vigente (DL 276/2000).

Tabella 1

Fascia di popolazione	Comuni	Abitanti	Consiglieri	Giunta (Sindaco)	Amministratori Locali
5.000 - 10.000	Bentivoglio	5.282	16	5	21
	Galliera	5.555	16	4	20
	Castello d'Argile	6.419	16	5	21
	Pieve di Cento	6.959	16	5	21
	San Giorgio di Piano	8.289	16	6	22
	Argelato	9.744	16	5	21
10.000 - 30.000	San Pietro in Casale	11.815	16	5	21
	Castel Maggiore	17.466	20	8	28
	TOT	71.529	132	43	175

Emerge con evidenza come il territorio esprima un indice molto elevato di rappresentanza, con 175 fra consiglieri ed assessori. Se consideriamo il mero rapporto numerico fra abitanti e consiglieri eletti abbiamo un livello che oscilla fra 1/330 per il comune di Bentivoglio ad un massimo di 1/873 per il comune di Castel Maggiore.

Il quadro di sintesi è espresso dalla tabella 2, che considera il rapporto fra numero di eletti (i consiglieri) e numero di abitanti. In media il territorio esprime un rapporto di rappresentanza di 1/542, che come si può osservare è più del 400% superiore all'indice di Imola (comune campione per analogo numero di abitanti).

Tabella 2

	Abitanti	Consiglieri	Rapporto di rappresentanza
Bentivoglio	5.282	16	330
Galliera	5.555	16	347
Castello d'Argile	6.419	16	401
Pieve di Cento	6.959	16	435
San Giorgio di Piano	8.289	16	518
Argelato	9.744	16	609
San Pietro in Casale	11.815	16	738
Castel Maggiore	17.466	20	873
Totale	71.529	132	542
Imola	69.112	30	2.304

La scelta di Imola come comune di riferimento, utilizzata anche nel capitolo sull'analisi economica ed organizzativa dei servizi, è legata al numero di abitanti, pressoché simile.
Si ricorda che tuttavia l'estensione territoriale è differente, essendo il territorio di Imola i 2/3, ovvero il 30% inferiore di quello dei comuni in analisi.
Le attuali dinamiche nazionali legate al contenimento della spesa pubblica nonché ad una maggiore efficienza degli organi esecutivi hanno determinato una sostanziale modifica del quadro normativo, con le successive restrizioni previste nella legge finanziaria 42/2010 (art. 2, comma 184) e nella legge 138/2011 (art.16, comma 9).

La tabella 3 riassume le principali modifiche intervenute in termini di costituzione numerica degli organismi di governo, che impattano in particolare sui comuni nella fascia dimensionale fra i 5.000 ed i 10.000 abitanti, dimensione in cui ricadono 6 degli 8 comuni dell'Unione.

Tabella 3

Classe demo abitanti	Numero max consiglieri			Numero max componenti giunta (compreso sindaco)		
	Attuale (267/2000)	42/2010	138/2011	Attuale (267/2000)	42/2010	138/2011
5.000 - 10.000	16	12	10	7	5	5
10.000 - 30.000	20	16	16	8	6	6
30.000 - 100.000	30	24	24	9	8	8

Dai progressivi tagli imposti dalle due normative, tagli che saranno effettivi dalle prossime tornate elettorali, si delinea un nuovo quadro istituzionale, lontano dagli indici di rappresentanza presentati nella tabella 1.
La tabella 4 presenta nel dettaglio la previsione per ogni singolo comune, evidenziando come la somma totale dei consiglieri passi dai132 attuali a 92, mentre il numero degli amministratori in giunta rimane quasi invariato, passando dai 43 attuali a 42 previsti dalla norma.
Applicando le previsioni normative ai singoli comuni oggetto di analisi di rileva un taglio nel numero dei consiglieri eletti di quasi il 40% dai 16 attuali ai 10 previsti nella legge 138/2011.

Tabella 4

COMUNI	numero max consiglieri		numero max giunta (compreso sindaco)	
5.000 - 10.000	Attuale	Prossime elezioni	Attuale	Prossime elezioni
Bentivoglio	16	10	5	5
Galliera	16	10	4	5
Castello d'Argile	16	10	5	5
Pieve di Cento	16	10	5	5
San Giorgio di Piano	16	10	6	5
Argelato	16	10	5	5
10.000 - 30.000				
San Pietro in Casale	16	16	5	6
Castel Maggiore	20	16	8	6
		92		42

La scelta del legislatore, in linea con un più ampio quadro di revisione degli equilibri istituzionali con un progressivo snellimento degli organi rappresentativi a fronte del potenziamento degli organi di governo[14], comporterà un cambiamento significativo dal punto di vista numerico, ma sostanzialmente manterrà un elevata rappresentanza in termini di rapporto abitanti/ eletti.
Come si evidenzia dalla tabella 5 di sintesi sulla rappresentanza, la media dei comuni manterrà un livello di rapporto abitanti/amministratori comunque molto basso, con un rapporto medio che passa dagli attuali 1/541 ad 1/778. Tale rapporto è molto favorevole rispetto alla rappresentanza che esprimono comuni di maggiori dimensioni. Infatti solo l'ipotesi di fusione, con la costituzione di un comune unico, determinerebbe un effettivo allineamento degli indici di rappresentanza alla presenza degli abitanti sul territorio. Il rapporto un eletto ogni 2.980 abitanti sarebbe molto vicino a quello del comune campione, considerato l'applicazione allo stesso delle decurtazioni previste dalla normativa[15].

[14] Confronta il DDL 3252/2012 che prevede un ridimensionamento degli organi rappresentativi del Parlamento ed un potenziamento delle funzioni esecutive di Governo.

15 Ricordiamo che l'estensione territoriale di Imola è inferiore di circa il 30% ma la sola estensione territoriale non può giustificare una rappresentanza politica inferiore dell'80%. Ciò che rileva nella norma è la gestione in un'ottica di un unico comune a consentire una rappresentanza politica inferiore, in termini proporzionali al numero di abitanti.

Tabella 5

Rappresentanza politica	Consiglieri	Giunta (compreso Sindaco)	Rapporto di rappresentanza
Singoli comuni ad oggi	132	43	541
Singoli comuni alle prossime elezioni	92	42	778
Comune unico	24	8	2.980
	-68	**-34**	

La scelta di avviare il percorso di fusione, creando quindi un unico comune, poterebbe ad una perdita sul territorio di 68 posti di consigliere comunale e 34 posti di assessore, valutando il numero dei rappresentanti a seguito delle decurtazioni normative.

In un'ottica di contenimento dei costi della politica e forte richiesta di maggiore efficienza da parte dei cittadini, tale perdita si tradurrebbe in un risparmio di circa 380.948 euro all'anno in pagamento delle sole indennità di funzione, come evidenziato nella tabella seguente.

Tabella 6

Costi indennità	Consiglieri e Giunta	Costo in Bilancio	Costo medio
Singoli comuni ad oggi	175	765.356 euro (costo reale 2010)	4.370 euro
Comune unico	32	384.408 euro (costo presunto)	12.013 euro
		-380.948 euro (ipotesi di risparmio)	

Il calcolo di tale costo è stato realizzato considerando l'attuale costo di 765.355 euro per il 2010 per gli 8 comuni, in relazione ai 175 amministratori in carica, come emerge dall'analisi dei bilanci presentata. Il costo presunto per il nuovo comune è calcolato sulla base delle normative e regolamenti attuali[16]. Pertanto il risparmio ipotizzato è orientativo sulla base di una spesa presunta, a partire dal costo di base delle indennità, al netto di eventuali specificità locali.

La ratio della norma che taglia il numero dei rappresentanti va individuata sicuramente in un contenimento dei costi della politica, ma anche nella volontà di rafforzare gli organi esecutivi, non legando l'efficacia della rappresentanza al solo valore numerico, ma valorizzando una possibile specializzazione[17].

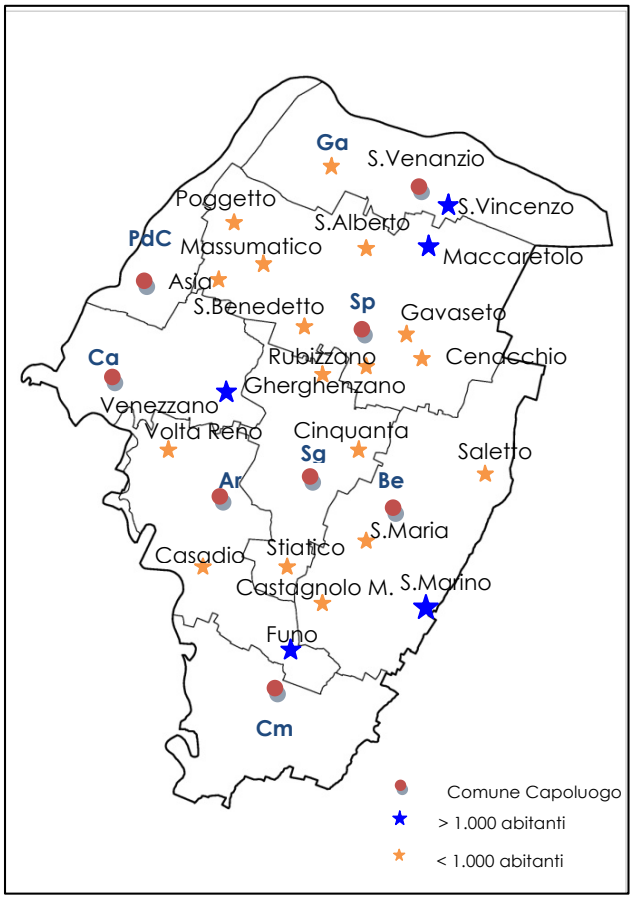
Analogamente la scelta della fusione dovrà soppesare la qualità della rappresentanza, non solo in base alla variabile numerica, sicuramente peggiorativa, ma rispetto alle variabili dell'efficienza ed efficacia delle azioni complessive che un minor numero di amministratori, con maggiori risorse economiche potrebbero realizzare.

[16] Per il numero di amministratori si è fatto riferimento alle previsioni delle norme precedentemente presentate, ovvero la 42/2010 e la 138/2011. Per le indennità si è tenuto conto del decreto interministeriale 119/2000, con le decurtazioni previste dal 266/ 2005.

[17] In astratto l'aumento delle indennità percepite del singolo rappresentante, potrebbe consentire una maggiore specializzazione o selezione di rappresentanti politici più specializzati.

Le frazioni e gli istituti di partecipazione attuali

La rappresentanza si struttura non solo attraverso le forme istituzionali dell'elettorato attivo e passivo, ma anche attraverso forme di partecipazione diretta, quali le consulte di frazione.



Sul territorio oggetto di studio sono presenti 22 frazioni, rappresentate sulla seguente mappa, differenziate in base al numero di popolazione residente.

Mappa delle frazioni sul territorio

San Pietro in Casale è il comune con più frazioni riconosciute (9) a seguire:

- Bentivoglio con 4,
- Argelato e San Giorgio di Piano con 3 ciascuno,
- Galliera con 2,
- Castello d'Argile con 1.

Fanno eccezione il comune di Pieve di Cento che non contempla alcuna frazione e il comune di Castel Maggiore, dove la frazione di Trebbo di Reno non è stata istituzionalizzata formalmente. Tuttavia la forte identità culturale e storica che caratterizza il territorio di Trebbo ha determinato il mantenimento della separazione territoriale.
Come si evince dalla mappa, le frazioni con meno di 1.000 abitanti sono 17, mentre quelle più popolose solo 5, tra cui spiccano alcune frazioni (Funo e San Vincenzo) più popolose o comunque di dimensioni comparabili rispetto alle frazioni capoluogo.

La maggior parte dei comuni con frazioni ha regolamentato a livello istituzionale, nel proprio statuto, la forma di partecipazione attraverso la consulta di frazione, come si evince dalla tabella seguente.

Comune	Frazioni	Regolamenti su consulte di frazione	Istituzione e attività della consulta	Cadenza riunioni effettuate (media)
Argelato	3	SI	NO	
Bentivoglio	4	SI	NO	
Castello d'Argile	1	SI	SI- Castello d'Argile	2 l'anno
Castel Maggiore	SI	SI	SI - Consulta di Trebbo di Reno	1 al mese
Galliera	2	NO	NO	
Pieve di Cento	NO	-	-	
San Giorgio di Piano	3	SI	NO	
San Pietro in Casale	9	NO	NO	

La differenza sostanziale fra i comuni è fra la previsione dell'istituto e la sua effettiva regolamentazione e funzionamento.
Dei 7 comuni dell'Unione Reno Galliera (escludendo Pieve di Cento), soltanto Galliera e San Pietro in Casale non hanno disposto alcun regolamento attuativo in merito al funzionamento delle consulte: nonostante l'alto numero di frazioni che San Pietro in Casale prevede (il più alto, come già enunciato) e l'alto numero di abitanti che almeno una delle frazioni di Galliera conta (fra i più alti insieme a Funo).
Sebbene i restanti comuni abbiano previsto regolamenti attuativi in materia, come si evince dalla tabella presentata, che la presenza di regolamenti attuativi delle consulte non determina necessariamente un'effettiva istituzione delle stesse in termini di attività e funzionamento.
Dall'analisi condotta sul campo risulta che soltanto le consulte frazionali di 2 comuni su 5 operano in maniera concreta in qualità di istituti di partecipazione, ovvero quella del capoluogo di Castello d'Argile e quella della frazione (non formalmente riconosciuta) di Trebbo di Reno.
La prima, istituita a partire dal 2009 con atto del Consiglio, si riunisce 2 volte l'anno circa e svolge attività di consultazione legate ad emergenze su tematiche della frazione e alla discussione sul bilancio.
La seconda rappresenta un caso interessante, nel quadro di una quasi totale assenza di partecipazione istituzionale. La consulta si riunisce con una certa frequenza, in relazione alle esigenze ed alle tematiche affrontate: questioni relative al territorio, all'integrazione delle associazioni in rete, supporto alla Pro loco, opere di riqualificazione (urbanistica, idraulica, ecc…).

L'attività è strutturata attraverso verbali per ogni seduta e un documento annuale di riepilogo delle attività e le decisioni prese, nonché le richieste presentate all'amministrazione. La relazione finale è presentata al Consiglio comunale e agli assessori, i quali sono tenuti a darne riscontro motivato.
Il caso di Trebbo di Reno si dimostra interessante, in quanto la frazione non istituzionalizzata ha mantenuto, grazie ad una radicata identità culturale e storica, una suddivisione territoriale, la quale ha consentito l'istituzione di una consulta molto attiva e presente sul territorio.
La mancanza di riconoscimento formale della frazione non ha, pertanto, inficiato il funzionamento effettivo dell'istituto di partecipazione, al contrario l'esigenza di rappresentare le istanze del proprio territorio e della propria comunità rappresenta il volano per una maggiore e più concreta partecipazione.

La rapida analisi svolta sull'attuale funzionamento della rappresentanza territoriale ci potrà offrire alcuni spunti interessanti nella costruzione dello scenario della rappresentanza nel nuovo comune costituito a seguito della fusione. In particolare è da tenere in conto sia il dato della scarsa partecipazione istituzionale, sia della motivazione alla partecipazione, maggiore dove si esprime una concreta rappresentanza dei temi e delle esigenze del territorio.

La creazione del Nuovo Comune

Le esperienze concrete di fusione sono estremamente scarse: negli ultimi 15 anni sono nati da processi di fusione 8 nuovi comuni frutto dell'accorpamento di 21 precedenti enti. I Comuni che si fondono fra loro hanno dimensioni ridotte, al punto che 10 su 21 non superano i mille abitanti e solo 3 hanno una popolazione superiore ai 5000 abitanti. Pertanto la giurisprudenza derivante da esperienze attuative concrete così come la letteratura specialistica è piuttosto limitata.
I riferimenti normativi che delineano in termini molto generali il quadro delle possibilità sono da ricavarsi dalle previsioni Costituzionali (ex art 117 e 133) e da tre articoli contenuti nel TUEL (decreto legislativo 267/2000 art 15,16,17). La normativa nazionale si sostanzia in alcune leggi regionali, che tracciano un confine nell'ambito del quale possiamo prefigurare lo scenario istituzionale e della rappresentanza dei territori degli ex comuni che confluiranno nel nuovo comune.
Di seguito proponiamo una breve disamina sull'iter procedurale per la creazione del nuovo ente, così come del suo possibile scioglimento.
L'art. 133 della Costituzione prevede esplicitamente che il titolare del potere istitutivo è la Regione, che "sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".
La nascita del nuovo Comune è quindi istituzionalizzata da una legge regionale che per la Regione Emilia Romagna è la legge n. 24 del 1996 "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni". Senza entrare in questa sede nel dettaglio dell'iter previsto in relazione ai diversi soggetti promotori (descritti nell'art 8) è importante rilevare alcuni passaggi, spesso oggetto di confusione o distorsione:

- la Regione considera un passaggio obbligatorio l'indizione di un referendum consultivo. L'indizione sancisce l'accettazione della proposta di modifica (art. 11). Qualora la proposta non abbia determinati requisiti di congruità con le politiche territoriali regionali o requisiti relativi ai soggetti promotori, la scelta del referendum rimane opzione del Consiglio Regionale. Se non viene indetto il referendum la proposta è di fatto bocciata.
- Nell'ambito di un referendum relativo ad un progetto di fusione si specifica che per la prescrizione costituzionale contenuta nell'art. 133 "sentite le popolazioni interessate" si concretizza nell'estensione del referendum a tutti gli elettori dei Comuni interessati.
- Il referendum, essendo di natura consultiva, è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato. Nell'art. 12 della stessa legge regionale si dettagliano le procedure per l'indizione del referendum, specificando che i risultati sono indicati "sia nel loro risultato complessivo, sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata".

La norma non è altrettanto esplicita nel contemperare l'ipotesi di scioglimento del comune derivante da fusione, considerando tale percorso pressochè stabile e permanente.[18]

In ogni caso è possibile desumere dalla normativa in essere alcune preclusioni generali per la modifica delle circoscrizioni comunali:

- Collocazione geografica, come nel caso di istituzione di nuovi comuni, si deve trattare di porzioni di territorio contigue e nella stessa Provincia (art. 3 lg 24/96).
- Dimensionali, poiché "non possono essere istituiti Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, nè possono essere disposte modifiche delle circoscrizioni comunali che producano l'effetto di portare uno o più Comuni ad avere popolazione inferiore ai 10.000 abitanti." La previsione di cui sopra, contenuta all'art 15 comma 1 del TUEL e all'art 3 della lg 24/96 non si applica ai casi di fusione (per consentire la creazioni di fusioni derivanti da micro comuni, come di fatto è avvenuto). Si applica, a ratio della norma, al caso di un comune, derivante da fusione, rispetto al quale una parte del territorio intenda ricostituire un comune preesistente.
- Procedurali, poiché per la modifica degli ambiti territoriali, istituiti con legge regionale, si deve seguire un iter molto più simile a quello dei referendum abrogativi[19], prevedendo ad esempio che "nell'ipotesi di istituzione di nuovo comune mediante scorporo di una porzione di territorio o distacco di frazione da un preesistente comune, il referendum consultivo è valido se alla votazione partecipa, distintamente, la maggioranza degli aventi diritto al voto sia del territorio oggetto di scorporo o distacco, sia del restante territorio del comune d'origine" (art. 12 lg 24/96).

[18] Basti pensare che gli incentivi per le Fusioni hanno carattere pluridecennale "non inferiore ai quindici anni" (art.3,4,5 PRT LR 10/2008).

[19] Confronta la Legge regionale 34/1999, 22 novembre (testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum).

Rappresentanza ed organizzazione istituzionale del Nuovo Comune

Se la norma è tecnicamente chiara sull'iter di istituzione, molto meno lo è sul tema degli assetti istituzionali e rappresentativi del nuovo ente.
Il primo importante limite nella costituzione di un nuovo Comune, è di derivazione costituzionale ed è il divieto di intervenire sulla "legislazione elettorale" comunale, in forza della riserva costituzionale alla legge statale, ex art. 117, secondo comma, lett. P.
Tale limite trova la sua ragione nell'esclusiva competenza statale di temi quali la determinazione dell'elettorato attivo e passivo, la scelta del modello elettorale e del metodo di conta dei voti, ecc. Tuttavia sono state presentate delle ipotesi di costruzione di modelli di rappresentanza degli ambiti comunali "attorno" all'attuale disciplina delle consultazioni elettorali.
In questo senso si è ipotizzato di garantire la rappresentanza dei territori nel nuovo Comune attraverso:

1. organi di rappresentanza dei territori in seno al futuro Nuovo Comune basandosi sulla provenienza specifica degli eletti al Consiglio;
2. meccanismi di scelta dei candidati da inserire in lista in base alla loro residenza specifica.

Se la seconda ipotesi rientra nell'ambito di discrezionalità dei partiti e delle formazioni elettorali, rispetto alle quali è solo immaginabile una forma di "moral suasion", la prima soluzione appare di complessa realizzazione e di esito incerto, mantenendo una logica surrettizia di rappresentanza geografica, in contrasto con la sfida più ampia di armonizzare le istituzioni e le amministrazioni di origine.

Il tema della rappresentanza delle comunità di origine nell'ambito del processo di fusione rimane comunque fondamentale, al punto che nello stesso decreto legislativo 267/2000 troviamo delle indicazioni normative sia rispetto al principio generale, sia indicazioni di strumenti specifici e fonti normative da utilizzare per l'implementazione delle forme di rappresentanza.
Per quanto riguarda il primo aspetto è importante sottolineare come all'art. 15 del TUEL si prevede come obbligatorio, al comma 2, che "alle comunita' di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" nell'ambito della legge regionale istitutiva del nuovo Comune.

Nell'articolo successivo infatti si prevede che "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", disciplinando (comma 2), anche attraverso norme regolamentari, "l'organizzazione e le funzioni dei municipi".
A quanto abbiamo appena visto vanno ad assommarsi le norme relative agli statuti locali, e in particolare :

- l'art. 6 che, al comma 2, prevede tra il contenuto necessario degli stessi, ricomprende "i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente (…) della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi",
- l'art. 8, dedicato alla "Partecipazione popolare" che, al comma 1, afferma che "i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto".

Complessivamente le previsioni normative contenute nel TUEL esplicitano quali siano gli atti normativi attraverso i quali operare le scelte connesse all'adeguata rappresentanza, quale sia il loro contenuto necessario e quale la successione logica e temporale in cui tali atti si dispongono.
Si prevede infatti che:

1. la legge regionale istitutiva del nuovo comune debba necessariamente prevedere forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Qualsiasi soluzione si adotti, quindi, dovrà essere sancita in prima battuta, e nelle sue linee generali, nelle disposizioni di tale legge;
2. lo statuto comunale del futuro nuovo comune, attenendosi alle indicazioni presenti nella legge regionale, potrà successivamente:
    - istituire i municipi come ambiti per la partecipazione e/o il decentramento dei servizi, riconoscendo come tali gli attuali ambiti comunali o rivedendone la configurazione (su queste variabili torneremo nelle pagine seguenti);
    - dettarne le linee essenziali organizzative e di funzionamento.
3. un regolamento comunale possa poi ulteriormente intervenire a specificare questa disciplina nel dettaglio. La gerarchia delle fonti e degli strumenti è indispensabile per garantire maggiore flessibilità operativa,

nell'implementazione delle scelte organizzative concrete. Il regolamento comunale è infatti uno strumento di più semplice modifica ed aggiornamento, rispetto allo Statuto o tanto più alla legge istitutiva regionale.
4. Il comune infine procederà alla denominazione dei singoli ambiti territoriali, in tal modo riconoscendo, anche formalmente, l'esistenza di tali ambiti, e la loro inclusione in seno al nuovo soggetto.

La normativa sancisce quindi l'obbligatorietà della rappresentanza delle comunità locali, così come evidenzia gli strumenti ed i passaggi istituzionali (legge regionale, statuto comunale, regolamento) attraverso cui dare forma alla rappresentanza delle comunità di origine.
Entrando nel merito dei modelli di rappresentanza, nell'art. 16 comma 2 si legge che nell'organizzazione e funzioni dei municipi è possibile "prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto", quale possibile e specifica forma di rappresentanza e di partecipazione popolare.
La norma specifica inoltre che si applica agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione[20].
Rispetto alle funzioni, al livello di autonomia ed ai criteri di costituzione dei municipi è possibile solo tracciare delle ipotesi interpretative, lasciando poi alle esigenze concrete che emergeranno nel percorso verso la fusione la concretizzazione delle soluzioni più confacenti alla realtà locale.
In particolare bisogna evidenziare che una parte delle scelte organizzative dei municipi è determinata dalle dimensioni del nuovo Comune, che se ricompreso fra i 30.000 ed i 100.000, come nel caso oggetto di studio, può articolare "il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di decentramento" quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonche' di esercizio delle funzioni delegate dal comune.
Pertanto qualora un Comune derivi da fusione di più enti deve obbligatoriamente prevedere la creazione di un'adeguata rappresentanza alle comunità di origine, o parti di essa, costituendo degli organi, che possono anche svolgere le funzioni tipiche delle circoscrizioni di decentramento, se il nuovo comune è di dimensioni adeguate da consentirlo.
Di seguito alcune considerazioni:

1. la norma prevede la creazione di "organi", pertanto si ritiene del tutto assente, o in ogni caso recessiva, l'idea di una vera e propria autonomia delle comunità territoriali che si verranno ad assommare nel futuro nuovo Comune: la fusione cancella i "soggetti";
2. allo stesso tempo si ritiene inaccettabile (da parte dello stesso legislatore) la scomparsa di tali comunità: la fusione, a questo scopo, obbliga alla creazione di "organi";
3. la norma non auspica il decentramento nel governo, bensì si prevedono forme di partecipazione e decentramento dei servizi.

Il punto cruciale che deve guidarci nella progettazione operativa del nuovo ente è quindi il ruolo dei municipi, quali organi consultivi e/o di gestione di servizi, che possano essere portatori di specifiche esigenze ed interessi di una comunità locale. Non vanno pensati come semplici centri erogatori né come ambiti destinati (solo) a ripetere scelte già assunte dal nuovo "grande comune", ma come organi volti a partecipare a diverso titolo, alla costruzione di tali decisioni, o alla sollecitazione di una discussione su temi specifici e specificamente "locali".
Si sottolinea come la norma utilizzi sempre l'espressione "comunità di origine" laddove si richiede adeguata rappresentanza e "territori delle comunità di origine" quando si prevede l'istituzione dei Municipi. Non leggiamo che i municipi possono essere istituiti nei "territori dei comuni di origine" oppure che deve essere garantita adeguata rappresentanza ai "comuni di origine".
A nostro parere l'utilizzo del termine "comunità" non è casuale ma indice di quel legame fra identità, territorio e popolazione che va salvaguardata ed adeguatamente rappresentata nel processo di fusione.
Una comunità che può, ma non necessariamente, essere rappresentata nelle forme istituzionali del comune di origine.
Come l'analisi sulle consulte di frazione ci dimostra la più attiva è quella che esprime gli interessi di una comunità locale (Trebbo di Reno), benchè non costituita in frazione formalmente riconosciuta.
Possiamo quindi ipotizzare che i municipi siano espressione istituzionalizzata di una rappresentanza sulla base:

1. degli attuali confini comunali, considerando le comunità di origine adeguatamente rappresentate nelle circoscrizioni esistenti
2. di nuovi ambiti omogenei del futuro comune, da definire per numero di abitanti, configurazione del territoriale, e/o in ragione delle dinamiche di erogazione dei servi

---

[20] Tale previsione pone la fattispecie all'attenzione, anche per il futuro, al di fuori delle previsioni della legge 191/2009 (la finanziaria per il 2010), la quale, all'art. 2 comma 186, lett b), prevede la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all' articolo 17 del decreto legislativo n. 267 del 2000, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, e ciò non solo per l'esplicito e specifico riferimento a quell'articolo, ma anche per la specialità della costituzione del comune tramite fusione.

La prima opzione, che potremmo definire "circoscrizionale", è sicuramente di più facile e immediata implementazione. Rispetta gli assetti consolidati e conservando le geografie attuali, insiste sul senso di appartenenza dei cittadini ad uno degli attuali comuni, appartenenza che si conserva, pur se in parte, e in forme rinnovate.

La seconda opzione, che potremmo dire “funzionale”, proverebbe ad seguire le geografie (umane, fisiche, amministrative) del futuro ente, sacrificando (anche solo marginalmente) quelle che sono invece le mappe dell’attuale configurazione amministrativa. Tale riconfigurazione è una sfida che partendo dagli attuali ambiti comunali (o di frazioni) provi a muovere verso assetti più coerenti con l’obiettivo di armonizzazione che si vuole perseguire.

Conclusioni

Nell'analisi presentata abbiamo evidenziato come cambierà la rappresentanza dal punto di vista quantitativo: sul territorio ci saranno 68 consiglieri e 34 assessori in meno. Il taglio della rappresentanza comporterà un risparmio complessivo, di sole indennità, di circa 380.948 euro all'anno, ma renderà sempre più attuale la necessità di costruire un assetto istituzionale più inclusivo e rappresentativo delle comunità di origine e dei territori.
Tale previsione è esplicitamente prevista dalla normativa, che seppur essenziale, ci restituisce indicazioni molto importanti circa la possibilità del nuovo ente di prevedere organi di partecipazione e decentramento dei servizi, quali i Municipi.
Qualora si procederà nel percorso di fusione sarà importante approfondire la costituzione dei Municipi rispetto a:

- criteri di costituzione della rappresentanza, degli ambiti valutati significativi e delle comunità di origine;
- funzioni e ruolo, bilanciando le funzioni politico istituzionali, con quelle gestionali, relative all'erogazione e all'amministrazione dei servizi;
- progettazione coerente in relazione all'organizzazione complessiva nel nuovo comune, ai flussi decisionali del policy making e all'implementazione concreta delle politiche.

In un contesto di grande complessità come quello attuale, agli amministratori non si chiede più soltanto di amministrare l'esistente ma di pensare ad un nuovo futuro possibile.

Un futuro dove la comunità rimane il punto di partenza ed una realtà indispensabile per ancorare al luogo desideri, progetti, azioni condivise. Dall'altro dobbiamo ricordare che essa, se interpretata in modo restrittivo, nasconde le insidie di un ripiegamento su se stessa, di una identità totalizzante che rifiuta ogni confronto.

Se l'identità è relazionale, ancor più quella di un territorio si costruisce attraverso i legami multipli fra le persone, lo spazio agito e vissuto, le istituzioni. In un momento in cui si è "forzati" al cambiamento, innovare le istituzioni significa dare anche alle persone che le vivono la possibilità di preservare la propria identità e la propria comunità.

Capitolo 4

Analisi dei bilanci consuntivi dei comuni

Rapporto di ricerca elaborato dal Rag. Nerio Rosa, specialista in materia di finanza e contabilità degli enti locali, Gabinetto del Presidente della Giunta, Regione Emilia Romagna in collaborazione con C.O. Gruppo Srl

Premessa: i contenuti dell'analisi

Il rapporto presenta l'analisi in chiave comparata dei principali dati di bilancio degli otto comuni dell'Unione Reno Galliera.

La comparazione delle risultanze dei bilanci comunali è stata condotta su due livelli:

- a livello dei comuni dell'Unione interessati dall'ipotesi di fusione, ovvero "fra" i comuni
- a livello sovracomunale, ovvero si sono comparate le risultanze dei bilanci degli otto comuni e della Unione con il comune di Imola, che nel panorama degli enti locali della Emilia Romagna abbiamo ritenuto ente "confrontabile", sia per le caratteristiche gestionali sia per l'ampiezza demografica.

I dati sono stati desunti in prevalenza dai certificati al conto del bilancio relativamente agli esercizi 2009 e 2010. Ulteriori informazioni a integrazione sono state raccolte presso i servizi Finanziari degli otto comuni e della Unione[21], dal sito del Ministero delle Finanze (www.finanze.it) e del Ministero dell'Interno.

L'analisi effettuata, compara su numerose dimensioni economiche e finanziarie le performance dei comuni permettendo, in valore assoluto e ponderato in base alla popolazione dei comuni interessati numerose riflessioni in merito a:

Le evidenze delle analisi	per (in caso di fusione)
Le differenze ed omogeneità strutturali e tariffarie dei comuni comparati tra loro	✓ Prevedere eventuali politiche di armonizzazione e intervento
Eventuali criticità e punti di "attenzione" relativi a singoli comuni o a tutti i comuni	✓ Prevedere eventuali politiche di intervento sulle criticità evidenziate
Somma dei valori assoluti relativi ai costi dei servizi ed altre dimensioni di spesa	✓ Simulare possibili risparmi ed economie di scala

Occorre peraltro segnalare che oggi qualsiasi analisi di prospettiva e qualsiasi simulazione, se da una parte può e deve essere effettuata sulla base delle regole vigenti e delle previsioni normative note, dall'altra, soffre di una certa aleatorietà legata all'ipotesi concreta che il sistema complessivo delle entrate comunali sarà pesantemente rivisto a seguito dell'avvio del cosiddetto federalismo fiscale. Non si è peraltro ancora nelle condizioni di poter effettuare simulazioni concrete sull'impatto che le nuove regole federali avranno in quanto queste ultime sono note solo in parte. Ciò significa che questo rapporto rappresenta una prima fotografia che probabilmente dovrà essere successivamente aggiornata man mano che il telaio normativo e finanziario locale e nazionale muterà.

I limiti di questo rapporto di analisi, oltre a quelli più importanti e sopra evidenziati, sono legati all'assenza di alcuni dati soprattutto in chiave di prospettiva e di trend. Dati peraltro non sempre facili da elaborare. Nella misura in cui sarà possibile e sarà considerato utile, siamo fin d'ora disponibili ad integrare l'indagine con le informazioni aggiornate che potranno diventare disponibili.

[21] Si ringraziano per la collaborazione tutti i servizi finanziari dei comuni interessati.

Popolazione e territorio

Come già riportato in altre parti dello studio di fattibilità sull'ipotesi di fusione dei comuni dell'Unione Reno Galliera, la popolazione residente al 31 Dicembre 2010 e la condizione territoriale, è la seguente.

Comuni	Km²	Densità	Popolazione 2010
Argelato	35,17	277,05	9.744
Bentivoglio	51,15	103,26	5.282
Castello d'Argile	29,06	220,89	6.419
Castel Maggiore	30,91	565,06	17.466
Galliera	37,16	149,49	5.555
Pieve di Cento	15,85	439,05	6.959
San Giorgio di Piano	30,48	271,95	8.289
San Pietro in Casale	65,81	179,53	11.815
Totale	295,59	241,99	71.529

Legenda: in giallo sono riportati i valori minimi, mentre in grigio sono riportati i valori massimi.

Il riepilogo dei principali dati demografici e territoriali dei comuni rappresentano importanti elementi da tenere in considerazione nel quadro dell'analisi, dal momento che fattori quali la popolazione complessiva, la densità demografica e l'estensione territoriale non possono non impattare nel medio e lungo periodo sulla struttura dei costi dei comuni interessati.

I dati relativi al comune di Imola sono riportati nella tabella seguente. Se da una parte la dimensione demografica complessiva degli otto comuni dell'Unione Reno Galliera è di poco superiore al comune di Imola, si registra uno scarto per quanto attiene l'ampiezza del territorio, superiore nel caso dei comuni della Reno Galliera di circa un terzo.

Comune	Km²	Densità	Popolazione 2010
Imola	204,96	337,2	69.112

Le dimensioni indagate nell'analisi economico finanziaria riguardano le principali voci di entrata e spesa. Per ciascuna delle dimensioni indagate sono state considerate:

- i valori relativi a ciascuno dei comuni della Unione, al fine di consentire la comparazione fra enti
- i valori del comune di confronto
- eventuali commenti e considerazioni sui dati emersi
- eventuali focus di indagine nell'ipotesi di costituzione del comune unico.

Analisi delle entrate tributarie

Addizionale comunale all'IRPEF

Si riporta di seguito la situazione delle aliquote degli anni 2009 e 2010, che restano invariate nei singoli enti.

Comuni	2009	2010
Argelato	0,6	0,6
Bentivoglio	0,4	0,4
Castello d'Argile	0,68	0,68
Castel Maggiore	0,3	0,3
Galliera	0,4	0,4
Pieve di Cento	0,45	0,45
San Giorgio di Piano	0,72	0,72
San Pietro in Casale	0,67	0,67

Come si evince dalla tabella comparativa, le aliquote presentano differenze significative da un ente all'altro e comunque nessuno ha utilizzato tutta la potenzialità offerta dalla legge.

Nell'anno 2011 nessun ente ha provveduto a variare l'aliquota di riferimento.

Significativo è anche valutare il panorama delle esenzioni che i Comuni hanno determinato a favore delle classi di popolazione più deboli dal punto di vista reddituale:

Comuni	fino a €
Argelato	no
Bentivoglio	no
Castello d'Argile	no
Castel Maggiore	no
Galliera	€ 10.000,00
Pieve di Cento	no
San Giorgio di Piano	€ 10.000,00
San Pietro in Casale	€ 7.500,00

L'addizionale all'IRPEF agisce sugli imponibili IRPEF, i dati presenti nel sito "www. Finanze.it" relativi all'anno 2009 (ultimo disponibile) sono i seguenti:

Comuni	2009
Argelato	147.852.453
Bentivoglio	77.962.319
Castello d'Argile	86.205.857
Castel Maggiore	281.999.422
Galliera	67.757.421
Pieve di Cento	93.690.917
San Giorgio di Piano	124.845.607
San Pietro in Casale	161.587.463
Totale	1.041.901.459

Le risultanze relative all'anno di imposta 2010 dovrebbero essere disponibili dalla prossima primavera. Sarà interessante valutare l'andamento degli imponibili e i riflessi che la crisi economica in atto determinerà.

Gli accertamenti indicati in bilancio dai singoli Comuni risultano dalla tabella che segue.

Comuni	2009	2010
Argelato	820.000	875.000
Bentivoglio	282.828	312.088
Castello d'Argile	590.000	590.000
Castel Maggiore	850.000	788.269
Galliera	262.000	272.000
Pieve di Cento	437.000	437.000
San Giorgio di Piano	850.000	849.217
San Pietro in Casale	1.100.000	1.250.558
Totale	5.191.828	5.374.132

Parametrato rispetto alla popolazione, le differenze fra gli accertamenti di bilancio dei diversi comuni offrono questo risultato.

Comuni	2009	2010
Argelato	84,7	89,8
Bentivoglio	54,9	59,1
Castello d'Argile	92,5	91,9
Castel Maggiore	49,2	45,1
Galliera	47,0	49,0
Pieve di Cento	62,2	62,8
San Giorgio di Piano	104,3	102,4
San Pietro in Casale	94,6	105,8
Media	61,7	75,1

Come si può osservare, i comuni di San Pietro in Casale, San Giorgio di Piano, Castello d'Argile e Argelato presentano accertamenti pro capite superiori (dal 20 al 40% circa) rispetto alla media mentre i restanti Comuni si attestano su valori inferiori alla media fino al 40%.

A titolo di confronto si evidenzia che le entrate accertate nel conto consuntivo 2009 relative al Comune individuato per il confronto, presentano la situazione che segue.

Comune	2009	2010	In rapporto alla popolazione 2009	In rapporto alla popolazione 2010
Imola	1.970.054	2.000.000	28.7	28.9

Per quello che attiene alle aliquote, il Comune di Imola presenta un'aliquota dello 0,2%,

L'aliquota media applicata dai Comuni dell'Unione Reno – Galliera, ponderata con la popolazione, risulta dello 0,5145%.

A puro titolo di comparazione, con gli imponibili IRPEF prima evidenziati, applicando un'aliquota unica dello 0,2% come il Comune di Imola, il gettito risultante ammonterebbe a € 2.089.697.

Imposta Comunale sugli immobili

Superata l'imposizione sulla prima casa, per la quale sarà necessario acquisire informazioni relative alla presenza di fabbricati registrati in catasto nelle categorie A1, A8 e A9, le aliquote vengono comunque ancora definite con riferimento alla abitazione principale e all'ordinaria. La situazione degli ultimi anni è la seguente:

Comuni	2009		2010		2011	
	ordinaria	principale	ordinaria	principale	ordinaria	principale
Argelato	7,0	5,30	7,00	5,30	7,00	5,30
Bentivoglio	6,7	5,00	6,70	5,00	6,70	5,00
Castello d'Argile	7,0	5,00	7,00	5,00	7,00	5,00
Castel Maggiore	7,0	4,80	7,00	4,80	7,00	4,80
Galliera	6,0	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
Pieve di Cento	7,0	5,50	7,00	5,50	7,00	5,50
San Giorgio di Piano	7,0	5,00	7,00	5,00	7,00	5,00
San Pietro in Casale	7,0	5,00	7,00	5,00	7,00	5,00

Come si evince la quasi totalità degli enti applica l'aliquota ordinaria del 7 per mille. Una leggera differenziazione si verificava nella definizione delle quote di esenzione per l'abitazione principale. Attualmente il superamento della imposizione ha di fatto, annullato le differenze.

Per completezza di informazione si riporta di seguito la tabella delle detrazioni.

Argelato	€ 113,64
Bentivoglio	€ 120,00
Castello d'Argile	€ 103,29
Castel Maggiore	€ 103,29
Galliera	€ 103,29
Pieve di Cento	€ 104,00
San Giorgio di Piano	€ 105,00
San Pietro in Casale	€ 103,30

FOCUS

Le tabelle comparative evidenziano alcune differenze fra i diversi comuni dell'Unione, in termini di aliquote o soglie non omogenee.
Peraltro come evidenziato all'inizio del capitolo il sistema delle entrate comunali sarà fortemente rivisto dal cosiddetto federalismo fiscale.

Nel momento in cui la direzione è quella di sviluppare politiche urbanistiche, sociali ed economiche in maniera coordinata, anche prescindendo dalla prospettiva della fusione, il tema della armonizzazione di queste voci diventerà sempre più necessario nell'ottica della omogenizzazione dei servizi e degli standard e delle politiche di sviluppo del territorio nel suo complesso, in primis nei confronti dei cittadini.

Gli accertamenti di entrata indicati nei Conti consuntivi, sono i seguenti:

Comuni	2009	2010
Argelato	3.381.236,00	3.634.487,00
Bentivoglio	2.639.089,00	2.699.493,00
Castello d'Argile	1.269.135,00	1.289.000,00
Castel Maggiore	4.569.673,00	4.551.335,00
Galliera	684.928,00	661.803,00
Pieve di Cento	1.142.000,00	1.185.000,00
San Giorgio di Piano	1.544.874,00	1.707.571,00
San Pietro in Casale	2.022.349,00	2.170.920,00
Totale	17.253.284,00	17.899.609,00

Gli accertamenti di entrata, parametrati rispetto alla popolazione residente, mostrano questi dati.

Comuni	2009	2010
Argelato	349.4	373.0
Bentivoglio	512.2	511.1
Castello d'Argile	198.9	200.8
Castel Maggiore	264.7	260.6
Galliera	122.8	119.1
Pieve di Cento	162.6	170.2
San Giorgio di Piano	189.6	206.0
San Pietro in Casale	174.0	183.7
Totale	243.5	250.2

Si evidenziano le situazioni di punta, riguardanti i Comuni con la popolazione più ridotta, il Comune di Bentivoglio presenta un dato pro capite oltre il doppio della media mentre il Comune di Galliera non raggiunge la metà della stessa.

Di sicuro interesse è anche la quota di mancato gettito collegato alla abitazione principale, attualmente trasformata in trasferimento dallo Stato e rilevata nel titolo 2° dell'entrata. Nel sito del Ministero dell'Interno, alla sezione "Spettanze", è possibile rilevare il dato relativo al 2010 che di fatto, è identico a quanto trasferito negli anni 2008 e 2009. Tali risorse saranno "fiscalizzate" fino dal 2011 nel "fondo sperimentale di riequilibrio", in applicazione del Decreto legislativo n. 23/2011, la situazione attuale è la seguente.

Comuni	2010	Quota di mancato gettito parametrato per cittadino (valori in €)
Argelato	641.664,32	65.8
Bentivoglio	270.731,09	51.3
Castello d'Argile	366.002,26	57.0
Castel Maggiore	1.192.327,17	68.3
Galliera	329.140,57	59.2
Pieve di Cento	547.528,40	78.7
San Giorgio di Piano	520.798,69	62.8
San Pietro in Casale	706.794,15	59.8
Totale	4.574.986,65	64.0

Tenuto presente che il confronto riferito all'Ici fra Comuni diversi è sempre abbastanza complesso, vista la diversa dotazione di tipologie di fabbricati, di seguito si indicano i dati relativi agli accertamenti 2010 del Comune individuato per il confronto, segnalando che l'aliquota ordinaria applicata dal Comune di Imola è del 6,90%.

Comune	2010	Accertamenti di entrata parametrati per popolazione (valori in euro)
Imola	11.307.220	163.6

Anche per Imola si indica il mancato gettito collegato all'abitazione principale.

Comune	2010	Quota di mancato gettito parametrato per cittadino (valori in euro)
Imola	5.892.856,73	85.2

Altre entrate tributarie

Imposta Comunale sulla pubblicità

Si tratta di un'entrata di piccola entità, che per alcuni Comuni è stata trasformata in un Canone patrimoniale e inserito nel titolo 3° dell'entrata.

E' una delle voci che dal 2014 confluiranno nell'Imposta municipale secondaria. I dati sono i seguenti.

Comuni	2009	2010
Argelato	268.852,00	348.944,00
Bentivoglio	87.649,00	90.690,00
Castello d'Argile	15.000,00	11.000,00
Castel Maggiore	170.260,00	172.564,00
Galliera	15.830,00	13.509,00
Pieve di Cento	36.775,00	34.474,00
San Giorgio di Piano	58.000,00	46.511,00
San Pietro in Casale	21.855,00	17.503,00
Totale	674.221	735.195

Dal confronto con il Comune di Imola le risultanze sono le seguenti:

Comune	2010
Imola	1.273.247

Addizionale sul consumo di energia elettrica

È destinata dal 2012 ad essere superata e comunque non più di interesse dei Comuni. L'entrata è la seguente:

Comuni	2009	2010
Argelato	102.579,00	115.856,00
Bentivoglio	71.495,00	77.794,00
Castello d'Argile	75.681,00	80.500,00
Castel Maggiore	179.946,00	193.751,00
Galliera	56.667,00	59.188,00
Pieve di Cento	92.578,00	98.094,00
San Giorgio di Piano	89.807,00	100.790,00
San Pietro in Casale	137.760,00	138.206,00
Totale	806.513,00	864.179,00

Il Comune di uguale dimensione presenta la seguente situazione.

Comune	2010
Imola	900.363

Compartecipazione all'IRPEF

Si tratta di una risorsa che entrerà nella riconsiderazione della partecipazione statale al finanziamento dei bilanci. La situazione negli ultimi anni si è sviluppata nel seguente modo.

Comuni	2009	2010	Dati ufficiali fonte Ministero Interno 2010
Argelato	97.021,00	92.021,00	82.080,51
Bentivoglio	43.993,00	43.994,00	43.944,43
Castello d'Argile	71.447,00	83.437,00	83.347,38
Castel Maggiore	113.629,00	126.564,00	126.564,22
Galliera	88.848,00	100.006,00	100.005,72
Pieve di Cento	68.620,00	76.857,00	76.857,45
San Giorgio di Piano	74.690,00	87.873,00	87.873,03
San Pietro in Casale	204.453,00	233.468,00	233.467,78
Totale	**762.701,00**	**844.220,00**	**834.140,52**

L'entrata è data da una parte fissa, collegata allo 0,75% delle entrate IRPEF relative al Comune e da una parte "dinamica", tenendo conto degli incrementi di gettito dell'imposta degli ultimi anni. Il Comune del confronto presenta le seguenti risultanze:

Comune	2010
Imola	1.372.192,10

Tassa Occupazione spazi e aree pubbliche

In tutti i Comuni interessati, la Tassa Occupazione spazi ed aree pubbliche è stata trasformata in Canone, di conseguenza non esistono indicazioni nei rendiconti consuntivi per tale entrata.

Anche il Comune di Imola si trova nella medesima situazione.

Canone Occupazione spazi ed aree pubbliche

Sostituisce la tassa come in precedenza indicato, ancorché collocata in bilancio al titolo 3° si ritiene sia utile evidenziare le poste in questa sezione:

Comuni	2009	2010
Argelato	37.905,00	15.072,00
Bentivoglio	15.524,00	13.204,00
Castello d'Argile	24.000,00	24.300,00
Castel Maggiore	76.803,00	59.141,00
Galliera	11.010,00	8.540,00
Pieve di Cento	50.000,00	31.035,00
San Giorgio di Piano	51.375,00	21.127,00
San Pietro in Casale	64.504,00	37.610,00
Totale	**331.121**	**210.029**

Nota: dal 2010 la gestione COSAP per autorizzazioni rilasciate dal SUAP (feste campestri, fiere, mercati ecc..) è in capo all'Unione (accertamento 2010 € 170.049,16)

In questo caso il dato del comune utile al confronto è il seguente.

Comune	2010
Imola	775.841

Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani

I Comuni dell'Unione sono divisi in due gruppi, 4 di essi (Argelato, Castel Maggiore, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale) sono passati a TIA e pertanto le entrate sono rilevate dal gestore del servizio e ai Comuni restano alcune indicazioni residuali di scarsissima importanza finanziaria. I restanti 4 (Bentivoglio, Castello d'Argile, Galliera e Pieve di Cento) applicano ancora la tassa.

Comuni	2009	2010
Argelato	5.620,00	4.217,00
Bentivoglio	1.430.298,00	1.599.807,00
Castello d'Argile	668.800,00	722.304,00
Castel Maggiore	0,00	10.691,00
Galliera	785.583,00	798.256,00
Pieve di Cento	704.000,00	777.562,00
San Giorgio di Piano	0,00	0,00
San Pietro in Casale	4.916,00	1.026,00
Totale	3.593.597	3.913.863

Imola è passato a tariffa per cui non esistono dati utili per il confronto in quanto nel rendiconto gli accertamenti sono zero.

Diritti sulle pubbliche affissioni

E' un'entrata destinata a confluire in Imposta municipale secondaria. Al momento la situazione è la seguente:

Comuni	2009	2010
Argelato	15.497,00	13.485,00
Bentivoglio	8.264,00	9.092,00
Castello d'Argile	5.000,00	4.500,00
Castel Maggiore	24.080,00	21.076,00
Galliera	4.287,00	3.069,00
Pieve di Cento	11.000,00	11.581,00
San Giorgio di Piano	11.000,00	10.344,00
San Pietro in Casale	6.202,00	6.390,00
Totale	85.330	79.537

Il dato relativo al comune di Imola è il seguente:

Comune	2010
Imola	202.502

Trasferimenti

Trasferimenti statali[22]

I trasferimenti dallo Stato rappresentano il 24% circa delle entrate correnti riferite alla media regionale. Occorre tenere conto che nel 2011 i trasferimenti saranno “fiscalizzati" secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 23/2010 sul federalismo.

Nel 2011 occorre anche considerare che i Comuni con oltre 5.000 abitanti hanno subito un taglio ai trasferimenti dell’11,722% e che ai medesimi enti anche nel 2012 verranno tagliate risorse per circa l’8% dell’importo restante.

Nell’attuale normativa i trasferimenti ordinari sono presi a base per l’incremento del 20% previsto in caso di fusione di Comuni (sono erogati finanziamenti per i dieci anni successivi alla fusione pari al 20% dei trasferimenti erariali complessivamente attribuiti ai comuni nell’anno immediatamente precedente all’atto di fusione stessa).

I dati sono desunti dal sito del Ministero dell’Interno e non dal conto consuntivo dei Comuni per poter disporre di elementi certi, non influenzati da operazioni di imputazione non uguali nei vari enti.

FOCUS

Nel caso dei comuni della Reno Galliera i trasferimenti statali per l'anno 2010 sono pari € 11.128.007,00. Considerati i tagli di cui sopra (11,722% nel 2011 e 8% circa dell'importo restante nel 2012), l'importo di riferimento relativo all'anno 2012 per il calcolo del contributo – se i comuni si fondessero nel 2013 - risulterebbe pari a € 9.037.695 (20% pari a 1.807.539 €). Tuttavia tale ipotesi andrà ricalcolata e rivista considerando l'impatto sui trasferimenti dell'IMU.

Infatti occorre considerare che il dato relativo alle risorse trasferite dallo Stato, oggi individuato dalla normativa vigente quale base su cui calcolare l’incentivo del 20% in caso di fusione di Comuni, è stato interessato a far tempo dal 1° gennaio 2013 da una importante riduzione conseguente alla applicazione anticipata dell’IMU sperimentale.

Il decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, prevede riduzioni molto significative delle risorse trasferite già decorrere dal 1° gennaio 2012 mentre a decorrere dal 1° gennaio 2013 le riduzioni aumenteranno per effetto dell’applicazione del “Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi” .

E’ pertanto auspicabile un intervento normativo che rimoduli gli incentivi in caso di fusione di Comuni, per evitare che i continui interventi di riduzione sulle risorse trasferite rendano questi poco significativi.

Fondo ordinario

E’ costituito da risorse che derivano dal 1973 e che costituivano allora “compartecipazione ai tributi aboliti” d’interesse comunale, a seguito dell’entrata in vigore della riforma fiscale che ha prodotto l’accentramento delle entrate.

Comuni	2009	2010
Argelato	541.515,00	494.089,00
Bentivoglio	452.883,00	386.648,00
Castello d'Argile	310.432,00	310.290,00
Castel Maggiore	501.521,00	460.974,00
Galliera	399.573,00	401.792,00
Pieve di Cento	320.056,00	325.547,00
San Giorgio di Piano	498.331,00	502.255,00
San Pietro in Casale	1.025.820,00	1.025.112,00
Totale	4.050.131	3.906.707

[22] Fonte Ministero dell’Interno.

Il Comune per il confronto presenta una situazione di questo tipo.

Comune	2009	2010
Imola	8.929.188	8.812.620

Fondo consolidato

Si tratta di risorse che nel tempo sono state garantite per finanziare rinnovi contrattuali ed altre partite legate ad enti soppressi. La situazione è rappresentata nella tabella che segue.

Comuni	2009	2010
Argelato	162.860,00	162.860,00
Bentivoglio	99.164,00	99.164,00
Castello d'Argile	73.523,00	73.523,00
Castel Maggiore	347.324,00	347.324,00
Galliera	120.571,00	120.571,00
Pieve di Cento	152.841,00	152.841,00
San Giorgio di Piano	141.232,00	141.232,00
San Pietro in Casale	224.742,00	224.742,00
Totale	1.322.257	1.322.257

I dati del comune di Imola sono i seguenti:

Comune	2009	2010
Imola	1.873.288	1.873.288

Altri contributi generali

Sono risorse molto significative, in quanto contengono la quota relativa al minor gettito dell'ICI a seguito della eliminazione dell'imposizione sulla prima casa (i dati specifici sono già stati indicati).

Per alcuni Comuni il dato contiene anche la quota relativa al "fondo perequativo di fiscalità locale", si tratta in genere di risorse abbastanza limitate che nello specifico riguardano i Comuni di Galliera, Pieve di Cento e San Pietro in Casale.

Comuni	2009	2010
Argelato	677.451,00	709.892,00
Bentivoglio	345.294,00	372.794,00
Castello d'Argile	411.759,00	454.573,00
Castel Maggiore	1.325.909,00	1.345.170,00
Galliera	386.280,00	419.208,00
Pieve di Cento	617.676,00	656.023,00
San Giorgio di Piano	553.689,00	604.653,00
San Pietro in Casale	785.222,00	855.753,00
Totale	5.103.280	5.418.066

Il dato relativo al confronto con il comune “paragone” è il seguente.

Comune	2009	2010
Imola	6.202.209	6.527.950

Funzioni trasferite (parte corrente)

Sono risorse ridotte collegate alle funzioni trasferite con le norme c.d. “Bassanini”. Si tratta di importi molto contenuti;

Comuni	2009	2010
Argelato	3.256,69	3.256,69
Bentivoglio	1.768,85	1.768,85
Castello d'Argile	1.831,25	1.831,25
Castel Maggiore	6.319,05	6.319,05
Galliera	2.027,55	2.027,55
Pieve di Cento	2.678,33	2.678,33
San Giorgio di Piano	2.375,88	2.375,88
San Pietro in Casale	3.821,16	3.821,16
Totale	24.078,76	24.078,76

Comune	2009	2010
Imola	25.952	25.952

Funzioni trasferite (parte capitale)

Comuni	2009	2010
Argelato	1.253,07	1.253,07
Bentivoglio	681,10	681,10
Castello d'Argile	704,48	704,48
Castel Maggiore	2.433,97	2.433,97
Galliera	780,87	780,87
Pieve di Cento	1.031,70	1.031,70
San Giorgio di Piano	914,47	914,47
San Pietro in Casale	1.471,32	1.471,32
Totale	9.270,98	9.270,98

Comune	2009	2010
Imola	9.996	9.996

Fondo sviluppo investimenti[23]

Sono risorse assegnate in tempi ante 31.12.1992, (solo in alcuni casi gli enti hanno utilizzato gli eventuali residui per prestiti assunti successivamente) per finanziare quota parte della restituzione dei mutui assunti per il finanziamento di investimenti.

Si tratta di importi molto significativi con riferimento al singolo mutuo, perché comprendono sia la quota di capitale che la quota interessi. Purtroppo i mutui assistiti stanno esaurendosi. La norma non contempla adeguamenti del trasferimento nel caso in cui l'ente abbia rinegoziato il mutuo allungandone il tempo di ammortamento. In sostanza il contributo scade con riferimento all'originaria durata, indipendentemente dal fatto che il mutuo cessi realmente di essere in ammortamento. Questo in alcune realtà potrebbe rappresentare un problema futuro da valutare nel suo livello di criticità. La situazione nei comuni oggetto d'indagine è la seguente.

Comuni	2009	2010
Argelato	23.803,00	23.804,00
Bentivoglio	81.254,00	80.878,00
Castello d'Argile	43.646,00	39.464,00
Castel Maggiore	70.260,00	30.597,00
Galliera	93.327,00	93.327,00
Pieve di Cento	27.336,00	26.293,00
San Giorgio di Piano	19.991,00	19.991,00
San Pietro in Casale	185.476,00	133.273,00
Totale	**545.093,00**	**447.627,00**

Il Comune di uguale dimensione presenta la seguente situazione:

Comune	2009	2010
Imola	295.757	295.019

Spostando in avanti l'analisi della consistenza del "fondo sviluppo investimenti si evidenzia che l'ultimo anno in cui i Comuni interessati riceveranno risorse è il 2016. La tabella che segue mette in evidenza la situazione relativa al bilancio dell'anno 2015 nel quale la quota residuale è ancora significativa, e quello dell'esercizio 2016 che presenta invece risorse molto ridotte.

Comuni	1° gennaio 2015	1° gennaio 2016
Argelato	22.676,25	0,00
Bentivoglio	40.839,89	9.751,05
Castello d'Argile	9.665,13	0,00
Castel Maggiore	6.213,98	0,00
Galliera	67.286,97	0,00
Pieve di Cento	6.010,01	860,40
San Giorgio di Piano	18.085,89	160,95
San Pietro in Casale	68.711,50	0,00
Totale	**239.489,62**	**10.772,40**

[23] Sono risorse ad esaurimento. Per capirne la natura serve un approfondimento di analisi.

Trasferimenti correnti dalla Regione

Si tratta di risorse trasferite per la partecipazione alla gestione di alcuni servizi quali asili nido, trasporto scolastico, servizi sociali ecc. L'entità del trasferimento evidentemente risente dal tipo di gestione attuata da ogni comune. La situazione è la seguente:

Comuni	2009	2010
Argelato	144.857,00	13.457,00
Bentivoglio	23.116,00	59.553,00
Castello d'Argile	111.388,00	109.862,00
Castel Maggiore	237.246,00	269.976,00
Galliera	22.690,00	25.134,00
Pieve di Cento	104.971,00	91.795,00
San Giorgio di Piano	68.162,00	61.673,00
San Pietro in Casale	67.053,00	63.552,00
Totale	**779.483,00**	**695.002,00**

Nota: *Nel Rendiconto consuntivo 2010 dell'Unione dei Comuni Reno Galliera sono indicati accertamenti per € 391.007,00 (di cui 277.384,42 per la gestione associata e € 113.623,06 per il 6^ censimento dell'agricoltura che si è verificato solo nel 2010) quali trasferimenti correnti della Regione Emilia Romagna. Questo dato va pertanto sommato ai 695.002,00 € di trasferimenti accertati sul bilancio dei Comuni. Ne consegue che agli enti locali del territorio la Regione Emilia Romagna ha trasferito nel 2010 complessivamente € 1.086.072,00.*
Nel 2009 i trasferimenti regionali all'Unione ammontavano a € 359.835,00 (di cui € 314.848,37 per la gestione associata competenza 2009 ed €44.986,18 a conguaglio dei contributi di competenza del 2008) e pertanto la somma complessiva arrivava a € 1.139.318,00.

Il Comune del confronto presenta la seguente situazione.

Comune	2009	2010
Imola	104.451	139.184

Altri trasferimenti

Sono quote che possono derivare dalla Provincia, dall'Azienda AUSL, dalla UE e da altri enti del settore pubblico:

Comuni	2009	2010
Argelato	30.287,00	102.216,00
Bentivoglio	156.010,00	192.072,00
Castello d'Argile	9.302,00	8.000,00
Castel Maggiore	130.389,00	95.716,00
Galliera	53.479,00	65.087,00
Pieve di Cento	307.397,00	391.831,00
San Giorgio di Piano	221.750,00	324.333,00
San Pietro in Casale*	790.206,00	716.507,00
Totale	**1.698.820,00**	**1.895.762,00**

La situazione del Comune preso a confronto:

Comuni	2009	2010
Imola	372.937	327.714

* Gli importi rilevati tengono conto dei trasferimenti per la gestione sovra comunale dell'Ufficio di Piano per € 705.663,21 nel 2009 e € 628.925,05 nel 2010

Entrate extratributarie

Si indicano di seguito le articolazioni di bilancio riferite alle categorie del titolo 3° dell'entrata, ovvero a tutti i proventi per servizi ancora gestiti dai comuni.

Vista la possibile particolarità dei servizi interessati e l'intreccio fra questi e l'eventuale gestione in Unione, occorrerà poi approfondire in specifico per valutare le singole voci.

Proventi dei servizi pubblici: (titolo 3° cat. 1)

Comuni	2009	2010
Argelato	1.251.483,00	1.308.309,00
Bentivoglio	780.875,00	786.612,00
Castello d'Argile	867.338,00	864.149,00
Castel Maggiore	1.825.964,00	2.127.879,00
Galliera	558.611,00	467.409,00
Pieve di Cento	865.040,00	937.512,00
San Giorgio di Piano	814.473,00	843.479,00
San Pietro in Casale	2.381.782,00	1.725.562,00
Totale	9.345.566,00	9.060.911,00

Naturalmente le entrate risentono in maniera diretta del numero dei servizi gestiti. In presenza di esternalizzazioni o di servizi con altre forme di gestione le risorse si riducono in maniera considerevole.

Nota: *nel rendiconto consuntivo 2010 dell'Unione Reno Galliera sono indicati accertamenti riguardanti la gestione dei servizi pubblici per complessivi € 1.262.125,00 di cui € 124.003,00 relativi ai diritti di segreteria delle pratiche edilizie e delle pratiche del commercio di competenza dello SUAP (centro di costo specifico) e € 1.138.122,00 relativi al servizio di Polizia Municipale. Si tratta di entrate che devono essere integrate a quelle dei singoli Comuni.*
Nel rendiconto consuntivo del 2009 sono indicati accertamenti per complessivi € 1.842.899 di cui € 76.241,00 riferiti ai diritti di segreteria delle pratiche edilizie e delle pratiche del commercio di competenza dello SUAP (centro di costo specifico) e € 1.766.658,00 (di cui € 677159,07 accertati nell'anno 2009 – 1^ anno bilancio dell'Unione – ma da girare ai comuni in quanto relativi a sanzioni elevate fino all'anno 2007 – vedi relativo impegno di spesa) pertanto l'entrata effettiva da sanzioni conseguenti ai servizi di Polizia Municipale, per l'anno 2009, è pari a € 1.089.498,93.

Per il confronto si mettono in evidenza i dati, del Comune di Imola evidenziando la necessità di conoscere i singoli servizi gestiti in forma diretta.

Comune	2009	2010
Imola	7.767.689	9.052.663

Proventi dai beni (titolo 3° cat. 2)

Vale lo stesso discorso fatto per i proventi da servizi: la presenza o meno di cespiti immobiliari comunque la gestione o meno di questi, determina situazioni diverse. In genere in questa voce ricadono proventi da affitti, canoni, Cosap.

Comuni	2009	2010
Argelato	nd	276.100,00
Bentivoglio	159.886,00	186.867,00
Castello d'Argile	99.077,00	100.051,00
Castel Maggiore	626.683,00	835.885,00
Galliera	320.757,00	321.806,00
Pieve di Cento	77.471,00	92.237,00
San Giorgio di Piano	695.196,00	709.781,00
San Pietro in Casale	413.460,00	421.562,00
Totale	2.392.530,00	2.944.289,00

Nota: *nel rendiconto 2010 l'Unione presenta accertamenti per Canoni occupazione spazi ed aree pubbliche per complessivi € 170.049,00 che devono essere sommati ai dati dei Comuni. Nel 2009 per la medesima casistica non erano presenti indicazioni, in quanto come evidenziato in precedenza, la gestione COSAP per autorizzazioni rilasciate dal SUAP è in capo all'Unione dal 2010.*

In questo caso il confronto fa emergere dei dati più contenuti.

Comuni	2009	2010
Imola	3.656.181	3.710.405

Interessi su anticipazioni e crediti

Si tratta di risorse abbastanza limitate visto l'andamento dei tassi di interesse di questi ultimi anni.

Comuni	2009	2010
Argelato	26.487,00	19.702,00
Bentivoglio	14.433,00	4.332,00
Castello d'Argile	20.385,00	2.531,00
Castel Maggiore	19.261,00	17.286,00
Galliera	9.360,00	11.949,00
Pieve di Cento	29.436,00	7.695,00
San Giorgio di Piano	94.444,00	17.027,00
San Pietro in Casale	30.581,00	24.188,00
Totale	244.387,00	104.710,00

Nota: *l'Unione dei Comuni Reno Galliera presenta nel rendiconto consuntivo 2010 accertamenti per € 4.829,00. Nel 2009 le risorse corrispondenti ammontavano a € 5.781,00*

Il Comune utilizzato per il confronto presenta situazioni rilevanti, collegate a note difficoltà di pagamento, necessarie per il rispetto del patto di stabilità, che consentono all'ente giacenze di cassa di notevole entità..

Comuni	2009	2010
Imola	1.813.699	427.912

Utili di aziende partecipate e dividendi di società

La presenza di un'azienda di servizi quotata, ha comportato negli ultimi anni entrate interessanti per quanto attiene ai dividendi.

Va segnalato che il Comune di Castello d'Argile, ha provveduto ad alienare la quasi totalità delle proprie partecipazioni in Hera e conseguentemente non presenta stanziamenti relativi ad utili.

Comuni	2009	2010
Argelato	162.093,00	118.093,00
Bentivoglio	62.702,00	62.702,00
Castello d'Argile	0,00	0,00
Castel Maggiore	229.235,00	209.435,00
Galliera	63.293,00	61.349,00
Pieve di Cento	84.833,00	84.833,00
San Giorgio di Piano	55.574,00	55.574,00
San Pietro in Casale	120.217,00	127.362,00
Totale	**777.947,00**	**719.348,00**

Il comune di Imola presenta una situazione particolare per quanto attiene alle partecipazioni in aziende e conseguentemente, indica dei valori molto consistenti.

Comune	2009	2010
Imola	5.428.378	5.362.248

Proventi diversi

E' la voce residuale dove vengono accertate le entrate extratributarie non altrimenti classificabili. Per una lettura ed analisi completa di queste informazioni si dovrà chiarire la natura di tali entrate.

Comuni	2009	2010
Argelato	640.420,00	651.058,00
Bentivoglio	414.714,00	348.712,00
Castello d'Argile	195.600,00	227.698,00
Castel Maggiore	1.506.279,00	1.776.702,00
Galliera	1.099.634,00	2.300.951,00
Pieve di Cento	74.513,00	162.184,00
San Giorgio di Piano	204.084,00	201.803,00
San Pietro in Casale	779.112,07	984.705,00
Totale	4.914.356,07	6.653.813,00

Gli importi dipendono sia dalla grandezza dell'ente sia dal grado di analisi puntuale delle singole voci di entrata. In alcuni casi si tratta di risorse non esattamente classificabili in altre specifiche voci di bilancio.

Nota 1: *La situazione più rilevante riguarda il Comune di Galliera, la quasi totalità dell'importo è dovuto alla presenza della discarica*.

In diversi Comuni l'importo comprende anche il corrispettivo per il servizio finanziario dell'Unione che attualmente non viene più prestato.

Nota 2: *Nel rendiconto 2010 dell'Unione sono indicati accertamenti per € 55.965,00 mentre nell'anno 2009 risultavano accertamenti per € 39.693,00*.

Nota 3: *Gli importi rilevati nel caso di San Pietro in Casale tengono conto dei trasferimenti per la gestione sovracomunale dell'Ufficio di Piano per € 113.000,00 nel 2009*

Anche il comune di Imola presenta una situazione rilevante.

Comuni	2009	2010
Imola	3.774.480	4.935.190

Entrate da alienazioni e trasferimenti titolo 4

Alienazione di patrimonio

La valorizzazione del patrimonio per il finanziamento degli investimenti ha incontrato negli ultimi anni diversi problemi collegati alle norme sul patto di stabilità. Dal 2011 tali entrate dovrebbero a tutti gli effetti costituire posta positiva per la determinazione del saldo obiettivo del patto (il DPCM del 23 marzo 2011 è stato pubblicato sulla G.U. del 25 maggio). La situazione degli ultimi 2 esercizi è stata la seguente.

Comuni	2009	2010
Argelato	53.005,00	20.000,00
Bentivoglio	58.980,00	539.943,00
Castello d'Argile	144.304,00	299.000,00
Castel Maggiore	63.017,00	926.803,00
Galliera	1,00	100,00
Pieve di Cento	350.000,00	68.580,00
San Giorgio di Piano	745.000,00	721.180,00
San Pietro in Casale	616.500,00	943.586,00*
Totale	2.032.816,00	3.519.192,00

Si tratta di entrate che presentano un andamento che non può essere sempre lineare. Come già precisato in altra parte dell'analisi. visto il tipo di entrata, ha poco significato comparare i dati dei comuni della Reno Galliera con quelli del Comune di Imola.

Per completezza di informazione comunque, tali elementi si indicano di seguito:

Comuni	2009	2010
Imola	628.949	2.423.827

Nota: *l'equilibrio economico permette di valutare se il bilancio di un ente, dal punto di vista tecnico, rispetta gli equilibri oppure se, del tutto legittimamente, il Comune utilizza risorse "straordinarie" per finanziare la spesa di natura corrente. E' chiaro che una situazione di non equilibrio, se straordinaria, non presenta particolari problemi, mentre se la situazione si ripete negli anni, a lungo andare può rappresentare una criticità.*

Utilizzando informazioni extra bilancio è possibile evidenziare come i Comuni di Argelato e di Bentivoglio non abbiano utilizzato risorse straordinarie per finanziare la parte corrente, i Comuni di Castello D'Argile e di Pieve di Cento utilizzino proventi dalle concessioni edilizie per finanziare la parte corrente mentre i Comuni di San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale abbiano fatto ricorso anche a "plusvalore" per il finanziamento delle quote di restituzione di prestiti previsti al titolo 3° della spesa. Non sono disponibili i dati di Castel Maggiore e Galliera

* Di cui € 865.438,00 destinate alla riduzione del debito alla salvaguardia degli equilibri di bilancio

Trasferimenti dallo Stato

Le quote trasferite dallo Stato, con specifica destinazione ad investimenti sono pressoché nulle. Solo i Comuni con una popolazione inferiore a 3.000 abitanti godono ancora di una quota di trasferimenti, peraltro abbastanza contenuta, destinata ad opere pubbliche.

Trasferimenti della Regione

Si tratta di risorse correlate a specifici interventi, per i quali normalmente la Regione partecipa cofinanziando una percentuale del quadro economico dell'opera. E' un'entrata soggetta ad andamenti variegati a seconda dei momenti e della partecipazione dei singoli Comuni agli eventuali bandi di finanziamento.

Comuni	2009	2010
Argelato	31.054,00	107.940,00
Bentivoglio	0,00	20.000,00
Castello d'Argile	1.308,00	4.215,00
Castel Maggiore	54.458,00	100.000,00
Galliera	0,00	48.000,00
Pieve di Cento	28.000,00	140.500,00
San Giorgio di Piano	0,00	72.000,00
San Pietro in Casale	0,00	111.243,00*
Totale	114.820,00	603.898,00

Nota: *l'Unione Reno Galliera ha ricevuto trasferimenti in conto capitale dalla Regione per € 80.979,00 nell'anno 2010 mentre nel 2009 aveva avuto trasferimenti per € 39.680,00. I contributi percepiti sono straordinari e legati a progetti specifici e pertanto non ripetitivi.*

I dati di confronto sono i seguenti.

Comuni	2009	2010
Imola	356.680	3.347.987

*L'importo relativo al 2010 è comprensivo di € 77.744,05 di contributi regionali per l'Ufficio di Piano

Permessi di costruire e relative sanzioni

E' sicuramente l'entrata su cui ultimamente si sono concentrate le maggiori attenzioni. Tutte le risorse accertate dall'ente per i permessi di costruire sono imputate al titolo 4° delle entrate, indipendentemente dall'uso che ne viene fatto. In pratica le risorse che finanziano la spesa corrente, regolarmente previste dalla legge fino al 75% del gettito, sono comunque inserite in bilancio fra le entrate destinate al finanziamento di spese in conto capitale. Agiscono pertanto in deroga al principio dell'equilibrio economico.

Comuni	2009	2010
Argelato	594.036,00	994.759,00
Bentivoglio	653.768,00	582.482,00
Castello d'Argile	536.907,00	307.644,00
Castel Maggiore	2.359.975,00	2.784.159,00
Galliera	226.449,00	172.617,00
Pieve di Cento	274.000,00	300.000,00
San Giorgio di Piano	336.453,00	670.120,00
San Pietro in Casale	457.098,00	373.195,00 *
Totale	5.438.686,00	6.184.976,00

Il Comune di Imola indica in maniera aggregata l'entrata per cui non sono disponibili dati confrontabili.

*Di cui € 149.000 destinati alla spesa corrente

Altre entrate del titolo 4° (residuale)

Si tratta di risorse ingenti accertate e previste nei bilanci in modo abbastanza generico. La situazione è la seguente.

Comuni	2009	2010
Argelato	130.181,00	73.192,00
Bentivoglio *	9.488,00	4.774,00
Castello d'Argile	56.807,00	207.560,00
Castel Maggiore	566.401,00	1.200.754,00
Galliera	562.902,00	68.642,00
Pieve di Cento	421.698,00	70.491,00
San Giorgio di Piano	239.866,00	0,00
San Pietro in Casale**	288.782,00	154.378,00
Totale	2.276.125,00	1.779.791,00

Come si vede, si tratta di voci che presentano una significativa aleatorietà..

Nota: *nel conto consuntivo dell'Unione Reno Galliera sono presenti accertamenti per trasferimenti da altri enti del settore pubblico e da altri soggetti per complessivi € 349.201,00 relativi all'anno 2010 di cui € 52.642 derivanti da trasferimenti dalla Provincia mentre, nel conto consuntivo del 2009 la somma ammontava ad € 396.767,00 e le risorse derivanti dalla Provincia ammontavano a 20.000,00.*

Il Comune di Imola presenta la seguente situazione:

Comuni	2009	2010
Imola	814.047	1.288.554

* Il comune di Bentivoglio specifica che l'importo della tabella per permessi di costruire e relative sanzioni è indicato senza l'accertamento per monetizzazioni parcheggi di € 2.253,80 che è indicato nella tabella *altre entrate nel titolo 4°*

** Nel 2009 sono accertati € 220.157,25 di riscossione di crediti. Nel 2010 sono accertati € 90.000 di riscossione di crediti

Entrate da Prestiti

Le entrate del titolo V° si sono ridotte in maniera sensibile negli ultimi anni. In particolare la difficoltà di disporre il pagamento di interventi finanziati con ricorso al prestito, tenuto conto che tali poste non fanno parte delle "entrate finali", rilevanti ai fini della determinazione del saldo del patto di stabilità interno, hanno indotto gli enti a prescindere dalla contrazione di nuovi prestiti.

Comuni	2009	2010
Argelato	2.200.000,00	0,00
Bentivoglio	0,00	0,00
Castello d'Argile	0,00	0,00
Castel Maggiore	0,00	0,00
Galliera	0,00	0,00
Pieve di Cento	0,00	0,00
San Giorgio di Piano	704.566,00	0,00
San Pietro in Casale	395.000,00	1.250.000,00
Totale	3.299.566,00	1.250.000,00

Anche il Comune di Imola è interessato dalla medesima problematica.

Comuni	2009	2010
Imola	189.760	-

Analisi del debito

Di seguito si rappresenta la situazione del debito residuo di ogni ente. Si tratta delle risorse ancora da restituire per i mutui in ammortamento. I dati sono desunti dai Certificati di conto consuntivo e pertanto sono definitivi.

Comuni	2009	2010
Argelato	18.253.106,00	16.303.812,00
Bentivoglio	4.970.559,00	4.658.971,00
Castello d'Argile	5.514.979,00	5.281.915,00
Castel Maggiore	3.829.076,00	3.330.358,00
Galliera	2.740.862,00	2.662.262,00
Pieve di Cento	5.546.623,00	5.062.809,00
San Giorgio di Piano	7.933.986,00	7.603.281,00
San Pietro in Casale	10.799.310,00	11.315.684,00
Totale	59.588.501	56.219.092

Valutando i dati si nota una restituzione significativa (estinzione anticipata) messa in campo dal Comune di Argelato e il dato del Comune di Castel Maggiore, inferiore rispetto agli altri comuni analizzati soprattutto se considerato in rapporto alla popolazione residente

Il Comune del confronto presenta i seguenti dati.

Comuni	2009	2010
Imola	100.791.375	109.00.21

Debito pro capite al 31.12

E' uno degli indicatori maggiormente usato per "fotografare" la situazione di ogni ente. A livello regionale la media di debito pro capite si attesta su **835** € ad abitante nel 2009 mentre nel 2010 è di poco superiore a **800** € . Come si evince la media dei Comuni della Unione Reno Galliera si attesta su di un dato prossimo alla media regionale, spiccano le situazioni di Argelato e Castel Maggiore per quanto attiene alla punta più alta e più bassa.

Comuni	2009	2010
Argelato	1.886,43	1.673,22
Bentivoglio	964,78	882,05
Castello d'Argile	864,42	822,86
Castel Maggiore	221,83	190,68
Galliera	491,37	479,26
Pieve di Cento	789,55	727,52
San Giorgio di Piano	973,50	917,27
San Pietro in Casale	928,97	957,74
Media	841,09	785,96

La situazione del Comune di Imola è la seguente:

Comuni	2009	2010
Imola	1.467,51	1.373,14

Incidenza percentuale debito sulla entrata corrente

E' un ulteriore indicatore molto utilizzato per comprendere il peso del debito. Negli indicatori che servono per definire la condizione di deficitarietà strutturale dei Comuni, la condizione di un ente viene valutata negativamente, se presenta un rapporto superiore al 120% in caso di avanzo di gestione negativo o superiore al 150% , in caso di avanzo di gestione positivo. La situazione è la seguente.

Comuni	2009	2010
Argelato	212,01%	180,76%
Bentivoglio	64,85%	61,07%
Castello d'Argile	114,53%	107,21%
Castel Maggiore	32,84%	27,13%
Galliera	53,77%	42,83%
Pieve di Cento	105,74%	89,42%
San Giorgio di Piano	131,39%	120,91%
San Pietro in Casale	91,12%	89,08%
Media	97,71%	86,86%

Il Comune di Imola presenta la situazione che segue:

Comuni	2009	2010
Imola	164,48%	149,91%

Spesa

Spesa di personale

La spesa sostenuta per il personale dipendente è senz'altro una delle voci più significative da osservare. Si tratta della spesa rilevata in bilancio nell'intervento 1 – personale, per cui può divergere rispetto alla spesa contenuta nel conto annuale in quanto, tale ultimo documento, considera anche componenti di spesa rilevate in interventi diversi.

Prima della spesa è valutabile la dotazione di ogni ente. Per essere precisi si tratta di un dato che illustra il numero di anni – uomo che trovano finanziamento nei bilanci di previsione di ogni anno. Nel caso di assunzione di precari con incarichi limitati, la tabella considera una unità ogni 12 mesi di incarico, anche se i soggetti incaricati sono diversi.

Comuni	2009	2010
Argelato	49,7	46,8
Bentivoglio	39,7	37,4
Castello d'Argile	36,0	36,0
Castel Maggiore	113,9	101,9
Galliera	37,6	36,4
Pieve di Cento	48,7	47,0
San Giorgio di Piano	50,6	46,7
San Pietro in Casale	88,5	83,4
Unione Reno Galliera	67,2	70,4
Totale	531,9	506

I dati sono desunti dai documenti del servizio personale associato dell'Unione Reno Galliera e sono riferiti a valori medi annui. Ecco la rappresentazione della situazione di Imola:

Comuni	2009	2010
Imola	607	n.d.

Spesa annua (da conto consuntivo)

Comuni	2009	2010
Argelato	1.797.765,00	1.727.547,00
Bentivoglio	1.409.196,00	1.328.157,00
Castello d'Argile	1.188.963,00	1.185.044,00
Castel Maggiore	4.056.589,00	3.492.059,00
Galliera	1.352.800,00	1.306.860,00
Pieve di Cento	1.727.636,00	1.685.846,00
San Giorgio di Piano	1.820.613,00	1.752.139,00
San Pietro in Casale*	2.873.422,00	2.984.855,00
Unione Reno Galliera	2.501.985,00	2.641.950,00
Totale	18.728.969,00	18.104.457,00

Ecco la rappresentazione della situazione di Imola dalla quale si evince una spesa superiore ai Comuni dell'Unione.

Comuni	2009	2010
Imola	20.797.135	20.569.494

* A fine 2009 il Segretario Generale è interamente compreso nella spesa annua di personale del Comune di San Pietro in Casale con rivalsa su Pieve di Cento e Bentivoglio. In precedenza la spesa era interamente compresa nel Comune di Bentivoglio. Relativamente all'ufficio di piano nell'esercizio 2009 si rilevano spese per personale pari a € 15.600 e nel 2010 pari a € 17.800

Altre spese correnti

Acquisto di beni e materie prime

Di seguito si indicano i dati relativi ai Conti consuntivi, desunti dai certificati, riferiti agli interventi di spesa codificati in bilancio. Si tratta di spese per garantire la disponibilità di materie prime e beni per consentire interventi diretti dell''ente.

Comuni	2009	2010
Argelato	100.078,00	88.919,00
Bentivoglio	94.637,00	86.017,00
Castello d'Argile	280.530,00	276.699,00
Castel Maggiore	278.804,00	199.470,00
Galliera	105.096,00	89.974,00
Pieve di Cento	220.406,00	240.654,00
San Giorgio di Piano*	299.536,00	129.635,00
San Pietro in Casale**	403.889,00	157.669,00
Totale	1.782.976	1.269.037

Nota: *l'Unione Reno Galliera nel rendiconto consuntivo del 2010 ha indicato impegni per € 91.737,00 mentre nel conto del 2009 per le medesime finalità sono presenti impegni per € 94.803,00.*

I dati del comune di Imola sono i seguenti.

Comuni	2009	2010
Imola	1.407.802	1.398.581

* Nel 2009 sono compresi gli acquisti degli alimenti per la mensa. Dal 2010 il servizio è stato esternalizzato per cui tra il 2009 e il 2010 diminuisce l'importo in relazione all'acquisto di beni ma aumentano le spese per prestazioni di servizio (vedi tabella a pagina seguente).

** Dal 2010 cambia la gestione del servizio di ristorazione, da gestione diretta a servizio appalto a SERA. Relativamente all'ufficio di piano si registrano spese pari a € 11.440 nel 2009 e € 1900. nel 2010

Prestazioni di servizi

Negli ultimi tempi è diventato l'intervento più significativo dei bilanci degli enti locali. Sono spese per la disponibilità di servizi e di tutto quello che risulta trasformato e pronto per essere utilizzato. In particolare per illuminazione, riscaldamento, telefono, acqua, ecc. ma anche per prestazioni professionali, indennità ecc.

Comuni	2009	2010
Argelato	3.870.055,00	3.900.559,00
Bentivoglio	3.868.154,00	4.143.102,00
Castello d'Argile	2.405.917,00	2.355.230,00
Castel Maggiore	4.781.158,00	4.612.554,00
Galliera	2.313.824,00	2.314.669,00
Pieve di Cento	2.332.632,00	2.385.125,00
San Giorgio di Piano	2.893.476,00	3.220.437,00
San Pietro in Casale*	4.551.020,00	5.218.583,00
Totale	27.016.236	28.150.259

Nota: *Unione Reno Galliera: Rendiconto consuntivo 2010 € 1.031.788,00; rendiconto 2009 € 801.474,00*

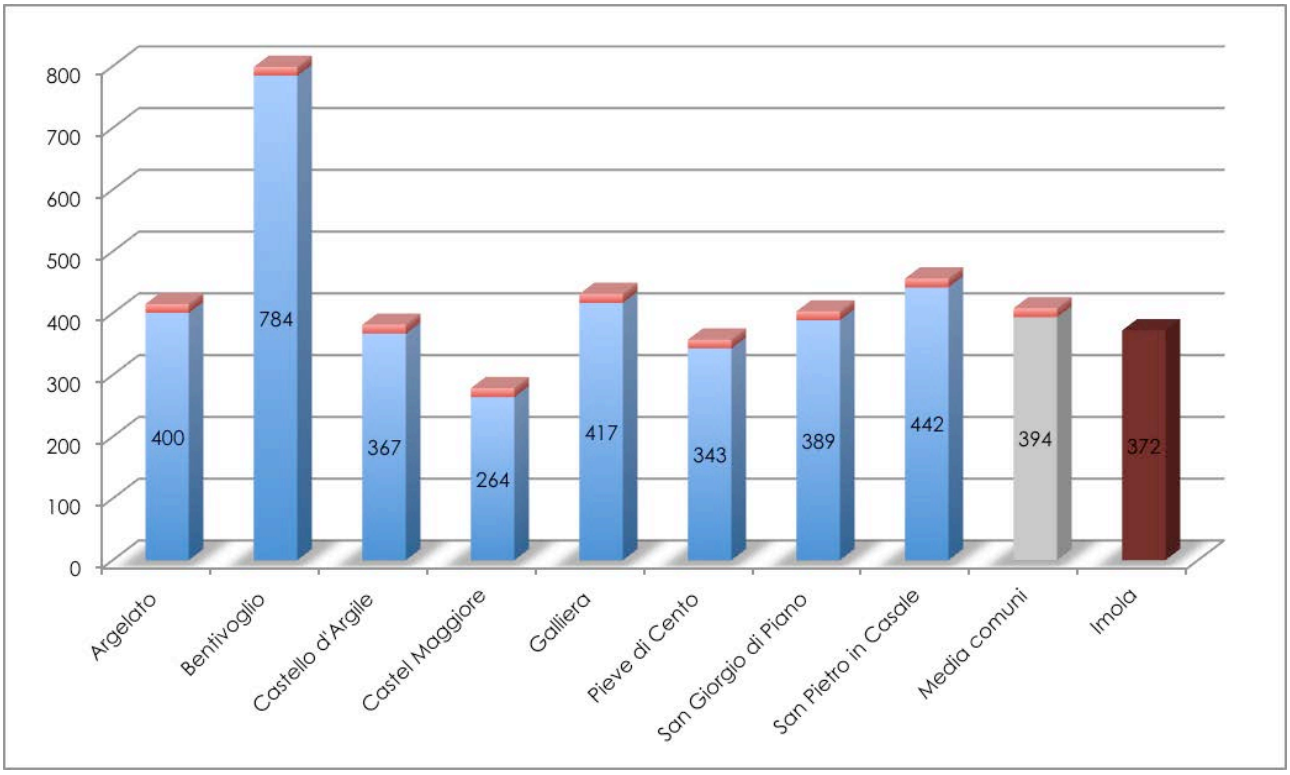
Nota 2: *nel caso del comune di San Pietro in Casale vanno evidenziate le spese relative all'Ufficio di Piano pari a € 1.210.775,32 nel 2009 e € 1.133.344,88 nel 2010*

I dati del comune di Imola sono i seguenti.

Comuni	2009	2010
Imola	25.142.189	25.711.192

* Come evidenziato in precedenza nel 2010 cambia la gestione del servizio ristorazione, da gestione diretta a servizio in appalto

SPESA PER PRESTAZIONI DI SERVIZIO PRO CAPITE (IN €) – anno 2010



Legenda: in blu prestazioni di servizio pro capite comuni e in rosso prestazione di servizio pro capite Unione Reno Galliera.

Come si può osservare dal grafico, il dato riguardante la spesa per prestazioni di servizio presenta una punta minima del comune di Castel Maggiore e una punta massima del comune di Bentivoglio, con un valore quasi doppio rispetto alla media dei comuni della Reno Galliera.

Rispetto al comune di Imola i valori dei comuni osservati sono paragonabili, fatta eccezione per Castel Maggiore e Bentivoglio. La spesa pro capite è in linea con i comuni di Castello d'Argile, Pieve di Cento e San Giorgio di Piano (quest'ultimo registra un dato leggermente superiore). Maggiore la differenza con Argelato, Galliera e soprattutto San Pietro in Casale.

Utilizzo di beni di terzi

In questa voce sono rilevate le spese per canoni, abbonamenti ecc.

Comuni	2009	2010
Argelato	95.485,00	97.033,00
Bentivoglio	19.174,00	19.301,00
Castello d'Argile	1.310,00	748,00
Castel Maggiore	48.929,00	36.339,00
Galliera	38.212,00	36.570,00
Pieve di Cento	5.141,00	5.275,00
San Giorgio di Piano	24.625,00	13.580,00
San Pietro in Casale*	74.197,00	93.999,00
Totale	307.073	302.845

Nota: *ai dati dei Comuni devono essere aggiunti quelli dell'Unione che nel 2010 presentava impegni per € 121.462,00 mentre nel 2009 si era attesta su € 117.617,00.*

I dati relativi al comune utilizzato come termine di paragone è il seguente.

Comuni	2009	2010
Imola	494.340	474.276

* Spesa per Ufficio di Piano: nel 2010 pari a € 1.000

Trasferimenti

In questa voce di bilancio sono registrati voci quali i contributi che gli enti locali concedono a soggetti terzi. Le scelte gestionali di make or buy dei diversi comuni, in questa voce si possono osservare molto bene, anche se solo un dettaglio maggiore permetterà di comprenderne le caratteristiche.

Comuni	2009	2010
Argelato	1.119.181,00	1.069.174,00
Bentivoglio	617.082,00	643.792,00
Castello d'Argile	721.839,00	766.125,00
Castel Maggiore	1.707.077,00	1.802.814,00
Galliera	638.882,00	659.487,00
Pieve di Cento	760.051,00	728.517,00
San Giorgio di Piano	1.094.296,00	1.029.061,00
San Pietro in Casale	2.633.652,00	3.151.334,00
Totale	9.292.060	9.850.304

Nota: *nel rendiconto consuntivo relativo all'anno 2010 dell'Unione dei Comuni Reno Galliera sono indicati impegni per € 103.259,00 per trasferimenti dell'Unione nei confronti di terzi. La cifra riferita all'anno 2009 ammontava a € 797.781, di cui 677.159,00 per trasferimenti sanzioni al CDS incassate nella gestione ex associazione Reno Galliera per conto dei comuni (vedi nota in entrata relativa alle sanzioni al CDS)*

Nota 2: *nel caso del comune di San Pietro in Casale la spesa relativa all'Ufficio di Piano è pari a € 1.342.275,65 nel 2009 e nel 2010 € 2.060.346,01.*

Nota 3: ***dal prospetto precedente, riferito ai trasferimenti dei Comuni, occorre considerare che i medesimi provvedono a finanziare l'Unione Reno Galliera per importi significativi, in particolare nell'esercizio 2010 l'Unione ha accertato nel proprio Conto consuntivo € 2.571.704,00 derivanti dal contributo dei Comuni associati per il finanziamento del proprio bilancio, nell'esercizio 2009 tali risorse si attestavano su € 2.489.765,00.***

Per evitare supplicazioni di risorse che risulterebbero fuorvianti è necessario considerare tali cifre in meno rispetto al totale che emerge dalla tabella.

Il Comune utilizzato per il confronto mostra questi risultati.

Comuni	2009	2010
Imola	3.532.113	3.516.355

Interessi passivi ed oneri finanziari

In questa voce sono rispostati i dati di spesa per gli interessi per la restituzione dei prestiti, interessi per utilizzo di anticipazioni di tesoreria ed eventuali interessi per ritardato pagamento. La quota di capitale, collegata all'ammortamento dei prestiti viene rilevata al titolo 3° della spesa.

Comuni	2009	2010
Argelato	781.315,00	644.055,00
Bentivoglio	240.557,00	227.162,00
Castello d'Argile	284.544,00	278.979,00
Castel Maggiore	246.078,00	234.885,00
Galliera	154.990,00	150.752,00
Pieve di Cento	276.163,00	270.747,00
San Giorgio di Piano	302.044,00	263.347,00
San Pietro in Casale	395.523,00	341.853,00
Totale	2.681.214	2.411.780

Il comune di confronto, mostra questi valori

Comuni	2009	2010
Imola	4.664.851	4.498.813

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

La voce principale è costituita dall'IRAP. Sono presenti anche alcuni limitati oneri straordinari della gestione.

Comuni	2009	2010
Argelato	236.675,00	313.313,00
Bentivoglio	256.322,00	352.454,00
Castello d'Argile	96.713,00	108.289,00
Castel Maggiore	795.210,00	273.082,00
Galliera	123.384,00	147.325,00
Pieve di Cento	218.098,00	235.117,00
San Giorgio di Piano	196.406,00	250.170,00
San Pietro in Casale*	421.482,00	737.275,00
Totale	2.344.290	2.417.025

Nota: *nel rendiconto consuntivo 2010 l'Unione indica complessivamente € 189.357,00 per altre spese correnti mentre per l'esercizio 2009 la medesima voce prevedeva impegni per € 166.127,00.*

Segue la tabella dei valori relativa ad Imola

Comuni	2009	2010
Imola	1.581.450	1.546.928

*Anno 2009 € 4.426 e nel 2010 € 10.370,50 relativi all'Ufficio di Piano

Totale delle spese correnti

La tabella che segue ricapitola per ogni comune il totale dichiarato delle spese correnti.

Comuni	2009	2010
Argelato	7.990.534,00	7.840.600,00
Bentivoglio	6.505.122,00	6.779.985,00
Castello d'Argile	4.979.816,00	4.971.114,00
Castel Maggiore	11.931.845,00	10.651.203,00
Galliera	4.727.188,00	4.705.637,00
Pieve di Cento	5.540.127,00	5.551.281,00
San Giorgio di Piano	6.630.996,00	6.658.369,00
San Pietro in Casale	11.353.185,00	12.685.568,00
Totale	59.658.813	59.843.757

Nota 1: *per il comune di San Pietro in Casale, la spesa relativa all'Ufficio di Piano ammonta nel 2009 a € 2.625.691,95 e nel 2010 a € 3.224.261,39.*

Nota 2: ***la spesa corrente complessiva risultante dal rendiconto dell'Unione Reno Galliera ammonta a € 4.179.553,00 per l'esercizio 2010 mentre nel 2009 ammontava a € 4.479.787,00 (vedi nota relativa ai trasferimenti ai comuni per sanzioni CDS ex associazione)***

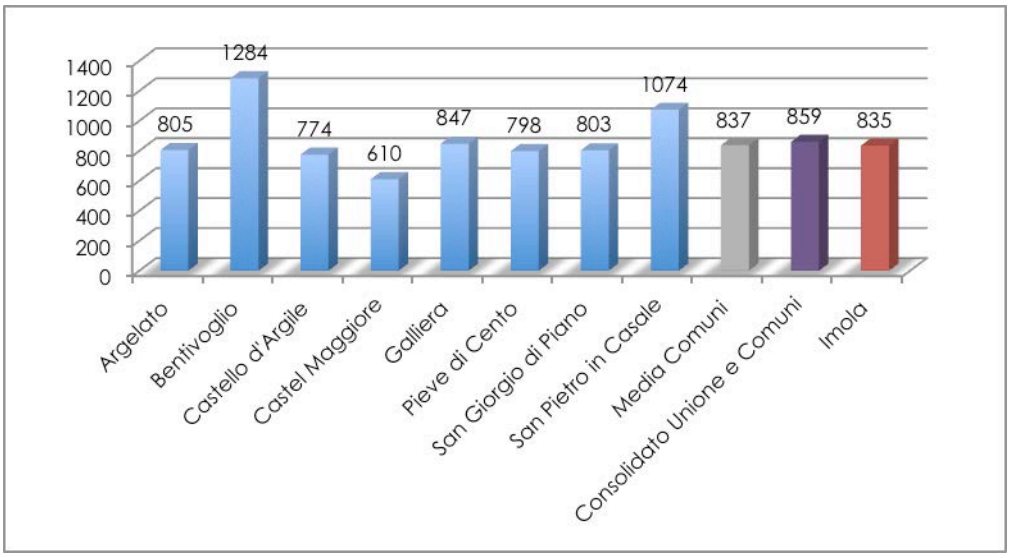
Con le precisazioni fatte in precedenza, relativamente ai trasferimenti in parte corrente, si ritiene che i dati della tabella possono essere integrati con la differenza fra il totale delle spese correnti dell'Unione e l'importo dei trasferimenti dei Comuni a favore dell'Unione stessa. Per l'anno 2010 tale differenza ammontava a € 1.607.849,00 mentre nel 2009 l'importo ammonta ad € 1.990.022 (nota come sopra).

Ne consegue che il totale "consolidato" relativo alla spesa corrente degli enti del territorio ammonta a € 61.451.606,00 nell'esercizio 2010 e ad € 61.648.835,00 nell'esercizio 2009.

I valori complessivi delle spese correnti del comune utilizzato come termine di paragone mostra questi risultati.

Comuni	2009	2010
Imola	57.619.880	57.715.639

SPESA CORRENTE PRO CAPITE (IN €) - ANNO 2010



La tabella riporta il dato della spesa corrente pro capite fra i comuni interessati dall'ipotesi di fusione. I dati considerano anche la spesa corrente pro capite relativa al totale "consolidato" dei comuni e dell'Unione Reno Galliera e il dato del comune di confronto.

- si notano differenze rispetto ai comuni interessati dall'ipotesi di fusione, con una punta massima del comune di Bentivoglio e minima per quanto riguarda il comune di Castel Maggiore
- le caratteristiche territoriali e demografiche possono incidere sulla gestione della spesa corrente anche se le risultanze possono essere lette come la combinazione di diverse variabili, fra cui la qualità e la quantità dei servizi gestiti
- la spesa media consolidata unioni e comuni è superiore di 24 € pro capite al comune di Imola. Il dato può evidenziare l'effetto di economie di scala. Il dato appare molto più eterogeneo nel confronto fra le spese pro capite di ogni singolo comune e quello del comune di Imola.

Analisi delle spese per servizi

Si indicano di seguito le spese per servizi rilevate dalle articolazioni presenti nei certificati del conto consuntivo. Come già fatto per le precedenti analisi al termine della tabella, per ogni casistica, si riportano anche le spese del Comune di Imola per consentire il confronto. Per ogni servizio viene segnalata anche la spesa per il personale.

1) Organi istituzionali, partecipazione e decentramento

Si mette in evidenza la spesa per il funzionamento degli organi istituzionali, (Consiglio, Giunta, Sindaco ecc.) tenuto presente che nella spesa complessiva trovano indicazione anche le quote che servono per il pagamento ai datori di lavoro, delle risorse collegate alle assenza degli amministratori, oltre le spese di funzionamento.

Comuni	2009	2010
Argelato	237.271,00	153.861,00
Bentivoglio	82.587,00	131.627,00
Castello d'Argile	128.740,00	120.700,00
Castel Maggiore	430.761,00	369.263,00
Galliera	129.353,00	96.128,00
Pieve di Cento	337.138,00	307.670,00
San Giorgio di Piano*	505.677,00	496.691,00
San Pietro in Casale**	361.468,00	435.294,00
Totale	2.212.995	2.111.234

I dati espressi dal comune di confronto sono riportati nella tabella che segue.

Comuni	2009	2010
Imola	2.308.082	2.218.909

Si ritiene di particolare importanza evidenziare, rispetto alle spese sopra esposte, un di cui relativo alle indennità per gli organi istituzionali e IRAP conseguente. La prossima tabella analizza specificatamente questo tipo di spesa.

Comuni	2009	2010
Argelato	99.945,00	69.879,00
Bentivoglio	40.029,00	85.674,23
Castello d'Argile	nd	81.000,00
Castel Maggiore	190.412,00	138.835,00
Galliera	75.232,89	71.800,18
Pieve di Cento	98.994,98	79.713,20
San Giorgio di Piano	110.381,63	98.308,07
San Pietro in Casale	132.831,00	140.146,00
Totale	nd	765.355,87

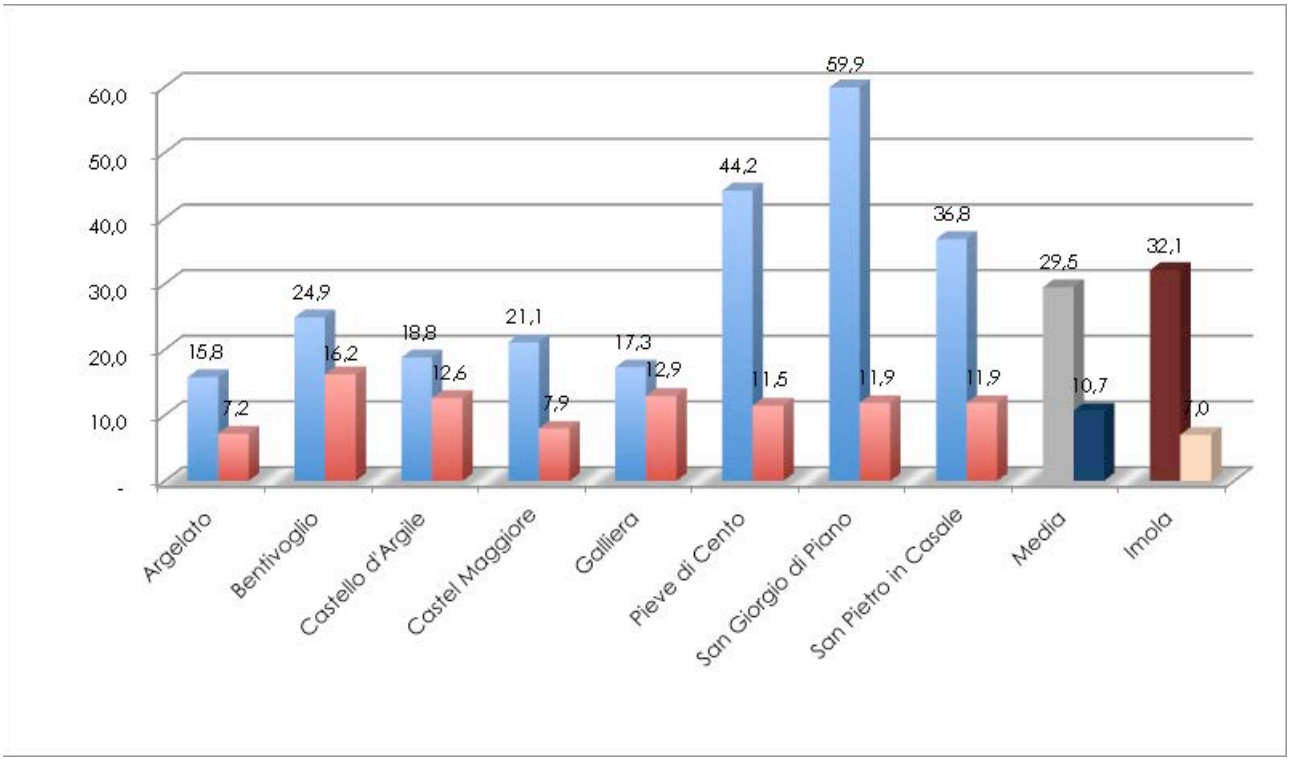
Le spese in capo ad Imola sono le seguenti:

Comuni	2009	2010
Imola	506.601	485.099

* La voce di spesa corrente “organi istituzionali, partecipazione e decentramento” è comprensiva del trasferimento all’Unione Reno Galliera pari a € 333.702,00 nel 2009 e € 332.307,65 nel 2010

** Nel servizio sono riportate le spese relative anche a: URP (anno 2009 € 112.031,97 - Anno 2010 €124.367,46); Ufficio di Staff (segreteria del sindaco anno 2009 - € 16.651,50 - Anno 2010 € 28.206,41); Personale Ufficio di Piano (Anno 2009 € 17. 343,94 - Anno 2010 € 27.501,03) e rimborso a HERA per moratoria fiscale pari a € 52.237,10 nel 2010.

L'analisi pro capite delle spese per Organi istituzionali, partecipazione e decentramento e per le sole indennità per gli organi istituzionali sono rappresentate nel grafico che segue.



Legenda: in blu, grigio (per la media) e in bordeaux per il comune di confronto sono riportati i dati relativi alle spese pro capite per Organi istituzionali, partecipazione e decentramento

In rosso, blu (per la media) e rosa chiaro (per il comune di confronto) sono riportate le spese pro-capite per le sole indennità per gli organi istituzionali.

Le spese per organi istituzionali, partecipazione e decentramento appaiono diversificate da comune a comune, peraltro in media di poco inferiori al comune di Imola.

Le spese pro-capite per le sole indennità degli organi istituzionali sono inferiori nel caso di Imola: si aprono spazi per un recupero di tali spese nella prospettiva della fusione.

2) Segreteria generale, personale e organizzazione

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	528.173,00	371.950,00	475.356,00	346.616,00
Bentivoglio	237.331,00	183.100,00	187.413,00	136.561,00
Castello d'Argile	212.817,00	115.779,00	226.310,00	120.656,00
Castel Maggiore	627.567,00	299.381,00	674.557,00	322.545,00
Galliera	270.841,00	237.143,00	296.042,00	256.800,00
Pieve di Cento	182.185,00	104.609,00	120.556,00	71.476,00
San Giorgio di Piano	325.916,00	279.141,00*	338.333,00	296.788,00
San Pietro in Casale	239.248,00	207.866,00	278.822,00	251.514,00
Totale	2.624.078	1.798.969	2.597.389	1.802.956

Nota: *L'Unione indica nel proprio rendiconto 2010 impegni per € 1.040.219,00 per questo servizio. Il dato va pertanto letto in modo integrato. Nel 2009 la spesa si attestava in € 943.851,00 (importo della gestione degli organi istituzionali pari a € 8.200 per l'anno 2010 e € 11.900 per il 2009).*

Dai dati del comune di Imola oggetto di confronto emergono queste informazioni.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	1.642.734	1.224.027	1.492.906	1.149.481

3) Gestione economico finanziaria, provveditorato e controllo di gestione

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	284.673,00	206.199,00	328.032,00	202.495,00
Bentivoglio	112.099,00	97.313,00	131.889,00	113.903,00
Castello d'Argile	97.267,00	82.790,00	100.759,00	85.492,00
Castel Maggiore	854.716,00	138.793,00	441.670,00	159.520,00
Galliera	101.813,00	82.593,00	100.812,00	83.016,00
Pieve di Cento	122.323,00	109.969,00	170.392,00	115.628,00
San Giorgio di Piano	217.974,00	121.370,00	148.473,00	120.559,00
San Pietro in Casale*	399.913,00	137.416,00	685.380,00	172.501,00
Totale	2.190.778	976.443	2.107.407	1.053.114

Nota: *anche se non più in vigore, negli anni 2009 e 2010 era prevista una convenzione con il Comune di Argelato per la gestione del servizio rispettivamente di € 59.664 e € 56.466.*
Dai dati del Comune individuato per il confronto, ancora una volta emerge un potenziale spazio, nel caso di fusione per ottenere economie di scala.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	1.676.318	790.476	1.668.301	841.996

* Nella voce è compresa la spesa del segretario comunale in convenzione con il comune di Argelato che rimborsa la propria quota (circa € 50.000)
** Nel servizio viene rilevata la spesa per IVA a debito pari a € 377.897,81 per l'anno 2009, € 135.771,10 per l'anno 2010

4) Gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	152.731,00	79.754,00	214.713,00	88.189,00
Bentivoglio	214.487,00	37.983,00	236.402,00	38.165,00
Castello d'Argile	122.299,00	99.502,00	119.586,00	99.620,00
Castel Maggiore	297.991,00	118.583,00	190.026,00	113.054,00
Galliera	94.566,00	64.532,00	129.595,00	66.053,00
Pieve di Cento	75.242,00	41.555,00	63.004,00	45.409,00
San Giorgio di Piano	109.932,00	9.000,00	133.591,00	0,00*
San Pietro in Casale	172.153,00	94.753	143.432,00	83.771,00
Totale	1.239.401	545.662	1.230.349	534.261

Come già indicato dai dati del confronto che segue sul comune di Imola, ancora una volta emerge un potenziale spazio, nel caso di fusione per ottenere economie di scala.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	410.792	280.687	432.379	289.492

5) Ufficio tecnico

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	463.779,00	369.707,00	416.029,00	368.137,00
Bentivoglio	431.426,00	265.963,00	502.026,00	272.104,00
Castello d'Argile	136.613,00	110.691,00	138.004,00	111.895,00
Castel Maggiore	124.327,00	29.091,00	93.646,00	28.250,00
Galliera	245.104,00	182.569,00	235.534,00	183.682,00
Pieve di Cento	171.269,00	160.439,00	171.656,00	158.146,00
San Giorgio di Piano	248.284,00	196.358,00	240.353,00	194.793,00
San Pietro in Casale**	389.242,00	301.335,00	485.093,00	343.986,00
Totale	2.210.044	1.616.153	2.282.341	1.660.993

Il confronto con il comune di riferimento mostra questi risultati.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	603.092	453.994	637.077	476.754

* Il personale è presente ma dal momento che è un contratto interinale la relativa spesa è stata imputata nella voce *spesa generale*

** Nel servizio viene rilevata anche la spesa per manutenzione del patrimonio

6) Scuola Materna

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	138.082,00	0,00	180.271,00	0,00
Bentivoglio	46.356,00	0,00	27.526,00	0,00
Castello d'Argile	79.182,00	0,00	81.989,00	0,00
Castel Maggiore	101.671,00	0,00	72.903,00	0,00
Galliera	243.160,00	179.423,00	240.682,00	166.481,00
Pieve di Cento	56.476,00	0,00	67.109,00	0,00
San Giorgio di Piano	625.261,00	192.211,00	589.999,00	192.033,00
San Pietro in Casale*	772.635,00	368.447,00	1.107.309,00	490.511,00
Totale	2.062.823	740.081	2.367.788	849.025

Il confronto con il comune di Imola evidenzia la diversa modalità di gestione di un importante quota di scuole materne

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	2.632.705	1.709.830	2.698.795	1.678.661

7) Istruzione elementare

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	66.268,00	0,00	59.442,00	0,00
Bentivoglio	60.233,00	0,00	58.215,00	0,00
Castello d'Argile	168.792,00	0,00	162.673,00	0,00
Castel Maggiore	315.798,00	0,00	343.891,00	0,00
Galliera	80.906,00	0,00	70.284,00	0,00
Pieve di Cento	111.474,00	0,00	111.690,00	0,00
San Giorgio di Piano*	259.865,00	0,00	227.992,00	0,00
San Pietro in Casale	208.610,00	0,00	229.666,00	0,00
Totale	1.271.946	0	1.263.853	0

Il confronto con il comune di riferimento mostra questi risultati.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	524.513	-	506.045	-

* Sono considerate anche le spese sostenute per il sostegno all'handicap pari a € 86.000 nel 2009 e € 76.000 nel 2010

8) Istruzione media

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	22.024,00	0,00	16.250,00	0,00
Bentivoglio	42.992,00	0,00	46.321,00	0,00
Castello d'Argile	48.500,00	0,00	80.189,00	0,00
Castel Maggiore	184.386,00	0,00	180.015,00	0,00
Galliera	67.074,00	0,00	71.968,00	0,00
Pieve di Cento	76.211,00	0,00	70.035,00	0,00
San Giorgio di Piano*	170.457,00	0,00	175.400,00	0,00
San Pietro in Casale	45.913,00	0,00	73.751,00	0,00
Totale	657.557	0	713.929	0

Il confronto con il comune di riferimento mostra questi risultati.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	150.451	-	143.519	-

* Sono considerate anche le spese sostenute per il sostegno all'handicap pari a € 91.000 nel 2009 e € 104.000 nel 2010

9) Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	1.377.033,00	167.788,00	1.433.935,00	167.833,00
Bentivoglio	846.467,00	0,00	898.918,00	0,00
Castello d'Argile	652.099,00	142.477,00	669.632,00	141.630,00
Castel Maggiore	1.438.079,00	245.584,00	1.278.724,00	123.070,00
Galliera	696.562,00	26.897,00	601.755,00	0,00
Pieve di Cento	609.285,00	150.663,00	557.596,00	132.072,00
San Giorgio di Piano	608.776,00	200.234,00	800.336,00	119.173,00
San Pietro in Casale*	1.551.068,00	294.086,00	1.458.430,00	183.705,00
Totale	7.779.369	1.227.729	7.699.326	867.483

Il confronto con il comune di riferimento mostra questi risultati.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	7.123.975	820.187	7.184.180	844.039

10) Edilizia residenziale e piani di edilizia economica popolare

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	146.060,00	0,00	160.677,00	0,00
Bentivoglio	116.912,00	0,00	112.810,00	0,00
Castello d'Argile	10.225,00	0,00	10.797,00	0,00
Castel Maggiore	10.215,00	0,00	15.675,00	0,00
Galliera	0,00	0,00	0,00	0,00
Pieve di Cento	0,00	0,00	0,00	0,00
San Giorgio di Piano**	10.951,00	0,00	115.241,00	0,00
San Pietro in Casale	1.637,00	0,00	232,00	0,00
Totale	296.000	0	415.432	0

Il confronto con il comune di riferimento mostra questi risultati.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	-	-	-	-

* Nel 2010 cambia la gestione del servizio di refezione scolastica da gestione diretta a servizio in appalto con SERA e trasferimento di n. 4 unità di personale

** Dal 2010, alloggi ACER in convenzione

11) Servizi turistici

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	0,00	0,00	0,00	0,00
Bentivoglio	0,00	0,00	0,00	0,00
Castello d'Argile	0,00	0,00	0,00	0,00
Castel Maggiore	0,00	0,00	0,00	0,00
Galliera	0,00	0,00	0,00	0,00
Pieve di Cento	0,00	0,00	0,00	0,00
San Giorgio di Piano	0,00	0,00	0,00	0,00
San Pietro in Casale	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	0	0	0	0

Il Comune di Imola presenta una spesa significativa relativa ai servizi turistici:

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	106.841	28.133	120.555	42.950

12) Asilo Nido

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	719.518,00	147.920,00	710.562,00	132.465,00
Bentivoglio	561.947,00	115.703,00	622.862,00	116.100,00
Castello d'Argile	371.890,00	27.124,00	383.000,00	27.144,00
Castel Maggiore	1.146.362,00	488.364,00	1.221.942,00	525.550,00
Galliera	230.401,00	172.666,00	261.450,00	146.378,00
Pieve di Cento	357.034,00	262.027,00	362.554,00	263.096,00
San Giorgio di Piano	543.604,00	166.927,00	521.904,00	176.793,00
San Pietro in Casale	1.086.238,00	469.844,00	1.073.881,00	477.189,00
Totale	5.016.994	1.850.575	5.158.155	1.864.715

Il confronto con il comune di riferimento mostra questi risultati.

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	4.247.242	2.500.996	4.531.820	2.596.740

13) Servizi necroscopico e cimiteriale

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Argelato	159.408,00	55.195,00	166.540,00	54.342,00
Bentivoglio	61.659,00	0,00	57.923,00	0,00
Castello d'Argile	45.042,00	26.197,00	47.688,00	6.061,00
Castel Maggiore	28.526,00	0,00	280,00	0,00
Galliera	51.246,00	0,00	47.892,00	0,00
Pieve di Cento	29.014,00	0,00	77.794,00	0,00
San Giorgio di Piano	81.405,00	28.203,00	54.157,00	6.192,00
San Pietro in Casale	135.459,00	28.177,00	137.265,00	28.829,00
Totale	591.759	137.772	589.539	95.424

Il Comune di Imola:

Comuni	2009		2010	
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale
Imola	947.036	170.258	744.732	132.687

14) Servizio smaltimento rifiuti

Comuni	2009		2010		
	spesa	di cui personale	spesa	di cui personale	
Argelato	1.291,00	0,00	1.291,00	0,00	TIA
Bentivoglio	1.178.000,00	0,00	1.240.600,00	0,00	
Castello d'Argile	594.122,00	25.205,00	590.144,00	25.435,00	
Castel Maggiore	0,00	0,00	0,00	0,00	TIA
Galliera	766.195,00	0,00	798.042,00	0,00	
Pieve di Cento	751.237,00	39.535,00	806.702,00	39.881,00	
San Giorgio di Piano	0,00	0,00	0,00	0,00	TIA
San Pietro in Casale*	60.000,00	60.000,00	59.998,00	59.998,00	TIA
Totale	3.350.845	124.740	3.496.777	125.314	

Anche il Comune di Imola è passato a Tariffa.

* La spesa si riferisce al personale dipendente attualmente in comando presso il gestore

FOCUS

L'esame dei dati concernenti le spese per i principali servizi, evidenzia che:

- per alcuni servizi, specie quelli tipicamente interni– segreteria generale, personale e organizzazione, gestione economica finanziaria, gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, ufficio tecnico - la spesa corrente totale dei comuni della Unione Reno Galliera è decisamente superiore al comune di Imola, ovvero emergono spazi potenziali nella prospettiva di fusione legati alla possibilità di conseguire economie di scala

- diverso il caso relativo ad altri servizi, tipicamente a rilevanza esterna – es. scolastici – dove la somma delle spese dei comuni dell'unione appaiono confrontabili a quelle del comune di Imola e dove comunque eventuali spazi di razionalizzazione potranno essere considerati in maniera specifica anche in funzione della natura del servizio, delle peculiarità gestionali e territoriali.

.C.O.
. GRUPPO .
Consulenti in Organizzazione

Capitolo

5

Rapporto di analisi organizzativa e finanziaria dei servizi comunali e associati

Gli obiettivi dell'analisi

Il presente rapporto contiene le risultanze dell'analisi organizzativa dei Comuni e della Unione Reno Galliera. L'analisi è stata condotta attraverso la considerazione della dimensione organizzativa e di servizio (attività, personale e modalità di gestione dei servizi) e delle dimensioni finanziarie dei centri di spesa, al fine di verificare la fattibilità tecnica del processo di unificazione nella prospettiva della fusione dei Comuni. In quest'ottica lo studio sulle strutture organizzative degli otto comuni dell'Unione Reno Galliera coinvolte si è posto come obiettivo quello di:

- verificare le attuali modalità organizzative dei servizi comunali in chiave comparata
- individuare specificità e grado di omogeneità/disomogeneità nella gestione dei servizi
- fornire indicazioni relativamente a ciascuno dei servizi in termini di potenziale impatto di un processo di unificazione nella prospettiva della fusione. Ovvero miglioramenti conseguibili in termini organizzativi e margini di razionalizzazione economico-finanziaria possibili
- restituire, rispetto a ciascun servizio, una prima valutazione di complessità in relazione al processo di unificazione del servizio nell'ottica della fusione, anche in funzione delle omogeneità e disomogeneità rilevate.

Per simulare l'impatto della fusione in termini di margini potenziali di razionalizzazione economico-finanziaria sono stati presi in considerazione i principali indicatori di spesa aggregati dei Comuni e comparati con il Comune di Imola, scelto come "ente confrontabile" nel panorama regionale in termine di caratteristiche demografiche.

La comparazione è stata portata avanti a livello di settori e/o categorie di servizi - Affari Generali, Servizi Scolastici, Servizi Culturali, Gestione del Territorio, Servizi Finanziari - sulla base dei dati disponibili per il confronto (spesa complessiva del personale e numero addetti). Nel caso dei servizi già unificati in capo all'unione la comparazione è stata condotta direttamente a livello dei principali indicatori di spesa di tali servizi.

Pur con i limiti di una comparazione basata principalmente su indicatori quantitativi (non sono stati presi in considerazione elementi di qualità dei servizi resi) e pur in presenza di dati di spesa complessiva parzialmente incompleti, le risultanze dell'analisi rappresentano un primo dato di interesse in relazione ai potenziali margini di razionalizzazione della spesa che nella prospettiva della fusione e nel medio lungo periodo potrebbero essere "recuperati" in un quadro complessivo di riorganizzazione dei servizi a livello sovracomunale.

Le fonti dei dati e il percorso

Lo studio è stato condotto principalmente attraverso:

- l'analisi delle schede di raccolta dati e informazioni sulle strutture comunali, funzioni e servizi svolti e personale addetto per ciascun settore/servizio. Le schede sono state predisposte e presentate ai referenti del progetto individuati per ciascun Comune e per l'Unione. In particolare è stato chiesto di indicare per ciascun settore e servizio del Comune le attività permanenti, il dato relativo agli addetti impegnati nella funzione (qualifiche professionali e stima del tempo lavoro dedicato per ciascun servizio) e le attività esternalizzate)

- l'analisi in chiave comparata dei dati finanziari e dei principali indicatori contenuti nello SMIVAP dei servizi – sistema di misurazione e valutazione della performance dei servizi. Lo SMIVAP dei servizi è strumento sviluppato a livello di Unione Reno Galliera nell'ambito dei processi di misurazione e valutazione della performance introdotti dai recenti di processi di riforma amministrativa. Lo strumento contiene per ciascuno dei servizi un set di indicatori, considerati sulla base di un triennio, utili alla misurazione della performance dei servizi (vedi pagina seguente)

- un'analisi sui principali documenti di pianificazione e programmazione degli enti (PEG, RPP)

- riunioni con i referenti comunali e della unione al fine di rendere comparabili i dati raccolti e omogeneizzare gli indicatori di performance utilizzati

- l'analisi comparata con i dati relativi al Comune di Imola (d'ora in poi Comune Alfa). In particolare è stato considerato il documento "Analisi sui costi del Comune di Imola con riferimento a settore e servizi - Esercizio 2010".

I dati e le informazioni sui quali si è basata l'analisi sono stati numerosi. Il processo di definizione del modello di SMIVAP e del set di dati è stato oneroso sia per i referenti di ogni Comune che hanno partecipato agli incontri e coordinato le attività per il proprio Comune, sia per i referenti dei singoli servizi che hanno curato la raccolta vera e propria dei dati. Per questi motivi ci sembra doveroso porgere un sentito ringraziamento a tutti coloro, personale comunale e dell'Unione che ha impegnato il proprio tempo in un compito che, essendo a carattere sperimentale, li ha impegnati più di quanto era stato previsto inizialmente.

Le dimensioni dell'analisi

L'analisi è stata sviluppata sulla base delle seguenti dimensioni:

- la descrizione del settore. Per ogni settore sono state considerate le strutture di servizio presenti, le attività svolte, le risorse umane assegnate (figure apicali e addetti del settore)

- la descrizione dei servizi. Per ciascuna delle strutture di servizio sono state rilevate le principali attività permanenti, le risorse umane assegnate (in termini di stima della percentuale di impegno in ciascun servizio e le principali attività esternalizzate)

- la descrizione delle funzioni svolte in termini dei principali indicatori di attività rappresentativi in funzione delle attività e dei compiti di ciascun servizio

- la spesa del servizio, calcolata sulla base dei dati finanziari (entrate e uscite).

- la considerazione di alcuni indicatori di economicità (in particolare grado di copertura delle spese con le risorse disponibili).

Come evidenziato in premessa l'obiettivo è stato quello di rilevare le principali omogeneità/disomogeneità a livello di servizi, al fine di verificare le condizioni organizzative relativamente ai servizi, potenzialità e vantaggi conseguibili nella prospettiva della fusione e complessità nella gestione del percorso di unificazione.

Per quanto riguarda l'Unione, i servizi sono stati considerati, attraverso gli indicatori specifici, nella loro evoluzione nel biennio (2009-2010) al fine di considerare lo sviluppo dei servizi anche da un punto di vista temporale.

I dati utilizzati nel presente rapporto - indicatori di attività e voci di spesa - sono riferite all'anno 2010.

Il dato relativo alle risorse umane impiegata è stato rilevato a ottobre 2011.

I dati del Comune di Imola sono stati desunti dal documento "Analisi sui costi del Comune di Imola con riferimento a settori e servizi - Esercizio 2010".

I centri di spesa

Come già definito precedentemente l'analisi dei centri di spesa si basa sui dati SMIVAP raccolti dai referenti del gruppo di lavoro, di ogni singolo Comune. I criteri che hanno portato all'individuazione dei singoli centri di spesa, le attività correlate e le modalità d'imputazione dei dati finanziari e gli indicatori d'attività sono state in queste sedi discusse e condivise. Tuttavia, il percorso intrapreso non è stato semplice da seguire. In particolare alcuni Comuni, per casi specifici, adottando assetti organizzativi e modalità di erogazione differenti, rispetto alla maggior parte delle altre amministrazioni, non sempre sono riusciti ad imputare in maniera completa o certa alcune voci o driver di spesa, così come concordato. In questo caso le singole schede dei centri di spesa, segnalano i casi in cui la strutturazione del dato presenta incertezze o rischia di fuorviarne l'analisi.

In generale è possibile affermare che l'analisi dei centri di spesa va considerata come una dimensione dell'analisi nel suo complesso. I commenti ai dati, le ipotesi elaborate e le comparazioni non vanno intese come giudizi sulla gestione economica finanziaria dei servizi, ma come uno strumento di confronto dell'omogeneità/disomogeneità nella gestione delle risorse che possa contribuire a costruire un quadro generale che permetta di valutare le opportunità o le difficoltà emergenti da un possibile percorso di fusione.

Strutture delle schede dei centri di spesa

Ogni scheda, seguendo gli obiettivi precedentemente esplicitati, cerca di fornire un'analisi sulla spesa e alcuni indicatori di attività o di finanziamento dei servizi. La finalità proposta è quella di individuare le differenze tra i Comuni in termini di:

- **Livelli di spesa**, complessiva e in particolare la spesa relativa agli utenti e agli abitanti.
- **Dimensionamento dei servizi**, mostrando i principali indicatori (numero di utenti, altri indicatori specifici per ogni attività)
- **Modalità di gestione della spesa,** focalizzando l'attenzione sul bilanciamento tra le spese interne (in particolar modo la spesa del personale) rispetto a quelle esterne (prestazioni di servizio/utenze). Ciò è stato fatto evidenziando la ripartizione della spesa per personale e delle prestazioni di servizio/utenze. Inoltre per restituire una modalità semplificata e comparabile tra le diverse realtà comunali e i differenti servizi è stato elaborato un indicatore del "grado di esternalizzazione della spesa". Che verrà qui di seguito meglio definito.
- **Differenze di erogazione,** evidenziate dove possibile con indicatori delle politiche tariffarie dei servizi o altri indicatori specifici.

Ogni centro centro di spesa è stato inserito in un settore specifico, che raggruppa tutti i servizi attinenti un dato campo di attività (es. Affari generali, servizi scolastici, ecc..). Nella parte introduttiva di ogni settore verranno riportati, in forma schematica e sintetica, le risultanze dell'analisi dei centri di spesa, così da potere avere un subito un quadro sinottico. Naturalmente per ogni approfondimento si rimanda alla singola scheda specifica per centro di spesa.

L'indicatore "grado di esternalizzazione della spesa"

È stato elaborato per ogni centro di spesa un indicatore rappresentativo del livello di esternalizzazione della spesa, ottenuto come il rapporto che ha al numeratore la differenza dell'ammontare tra i costi delle prestazioni di servizio/utenze e i costi del personale, e al denominatore la somma tra queste due voci di costo.

$$\frac{(prestazioni\ di\ servizio\ -\ personale)}{(prestazioni\ di\ servizio\ +\ personale)}$$

Tale rapporto fornirà un valore decimale a due cifre che potrà essere compreso tra -1 e +1. Il primo caso indicherà una completa internalizzazione della spesa del servizio, completamente prodotto con mezzi (e personale) della struttura dove la principale categoria di costi "esterni", prestazioni di servizio/utenze, è nulla. Il secondo caso limite al contrario indica un servizio dove la spesa è completamente esternalizzata, dove non sono impegnate risorse (umane) interne. Un punto cruciale dell'indicatore è il superamento valore "0". I servizi che si porranno tra -1 e 0 saranno servizi tendenzialmente gestiti internamente con un grado più o meno variabile di attività (e spese) esternalizzate. I servizi che supereranno valore 0 saranno invece tendenzialmente sbilanciati sulle spese esterne. Naturalmente la maggior parte dei servizi, salvo alcuni casi peculiari, indipendentemente dal livello di esternalizzazione mostreranno delle spese esterne (utenze in particolar modo). Tale componente, per così dire "strutturale", viene comunque annullata dall'approssimazione dell'indicatore a due cifre decimali. Inoltre questo indicatore non fornisce, naturalmente, un giudizio di merito sulle scelte dell'organizzazione ma vuole limitarsi a fornire una misura univoca e sintetica del livello di utilizzo delle risorse finanziarie sulla dimensione interno/esterno rispetto all'attività in esame. Il fine ultimo è quello di permettere una facile e immediata comparazione degli assetti economico-gestionali delle diverse unità organizzative che dovranno comunque essere supportate da evidenze analitiche di natura organizzativa e contabile.

La principali evidenze in prospettiva di fusione

L'obiettivo è fornire una sintesi operativa per permettere a chi leggerà il documento una rapida lettura delle indicazioni salienti, potendo comunque rimandare l'approfondimento dei fenomeni sintetizzati nel corso del testo completo.

Ogni sintesi operativa verrà suddivisa, per facilitarne la lettura in più meso-categorie di servizi (ad esempio, all'interno dei servizi alle persone verranno individuati i servizi scolastici, i sociali, cultura e tempo libero). Per ogni meso-categoria una parte si sintetizzerà l'organizzazione attuale attraverso una tabella sul personale, una sui servizi gestiti in appalto. Una seconda parte farà un focus sulla spesa finanziaria mostrando i principali indicatori in un'unica tabella, seguita invece da un'analisi qualitativa del grado di omogeneità della spesa secondo 4 dimensioni. Infine una tabella mostrerà sinteticamente gli aspetti generali legati alla fusione di diversi servizi. Evidenziando un parere di omogeneità/disomogeneità rispetto alle dimensioni analizzate e una valutazione del grado di complessità di un eventuale processo di fusione. In particolare queste ultime tabelle descritte considereranno sinteticamente tre aspetti significativi:

1- possibile **miglioramento organizzativo,** un maggiore numero di cerchietti indicherà un maggiore vantaggio potenziale, in termini di riorganizzazione dei servizi.

2 - potenziale **razionalizzazione economica finanziaria,** un maggior numero di cerchietti indicherà un maggiore margine di risparmio o razionalizzazione della spesa, derivante da economie di scala, piuttosto che specializzazioni o razionalizzazione dei contratti esterni.

3 - prevedibile **complessità del percorso d'unificazione**, un maggior numero di pallini indicherà una maggiore difficoltà prevista nel caso tale servizio venga riunito sotto un'unica entità amministrativa e organizzativa. Verranno considerate diverse variabili tecniche, fatto salvo il normale e sottinteso costo insito in ogni cambiamento organizzativo.

Le tabelle relative agli aspetti finanziari (precedentemente introdotte) considereranno quattro dimensioni rispetto alla eterogeneità (minor valore) o omogeneità (maggior valore). Verranno considerati i **livelli di spesa** (complessivi e relativi ad alcune grandezze specifiche del servizio), **caratteristiche di erogazione del servizio**, le **modalità di gestione** (rispetto all'internalizzazione/esternalizzazione), **la copertura del servizio con entrate** (laddove possibile o significativo).

I limiti dell'analisi

L'analisi ha dovuto confrontarsi con una base dati non sempre sufficientemente omogenea. Laddove presente ed evidente, ciò è stato segnalato.
Il lavoro svolto dalle strutture comunali nella elaborazione e omogeneizzazione dei dati dello SMIVAP è stato impegnativo.
Nello stesso tempo si tratta di un lavoro che non può che essere incrementale, ovvero perfezionabile e migliorabile nel tempo.
Si tratta peraltro di un patrimonio e di una ricchezza di dati e informazione tale che riteniamo debba essere sviluppato e valorizzato.
I dati di spesa relativi al Comune di Argelato sono solo parzialmente confrontabili con quelli degli altri Comuni in quanto non è stato possibile ripartire le spese generali e non completamente verificati dagli addetti comunali.

Il confronto con il Comune di Imola è stato portato avanti sulla base del già citato documento "Analisi sui costi del Comune di Imola" relativo al 2010. È da segnalare che i dati del Comune di Imola sono dati economici, calcolati sulla base dal sistema di controllo di gestione interno del Comune. Mentre i dati disponibili per i Comuni e per l'Unione sono basati sui rendiconti finanziari. Pertanto la comparazione è da intendersi come un'indicazione di massima pur con i limiti metodologici qui segnalati. Per rendere il più possibile omogenei le due tipologie di dato abbiamo scorporato dai valori di spesa di Imola il dato relativo agli ammortamenti.

Il calcolo dell'ammontare di spesa complessiva del settore gestione del patrimonio per il confronto con Imola non tiene conto della spesa dei servizi del Comune di Castello d'Argile (dato non confrontabile). Alla luce di questo il dato complessivo risulterà sempre sottostimato.

Il rapporto

Data l'ampiezza dell'oggetto d'analisi, il documento finale risulta molto articolato e voluminoso e per cercare di ricondurre tutte le evidenze analitiche in un quadro di insieme è stato necessario elaborare (come sopra dettagliato) una parte introduttiva di sintesi per ciascun settore che rimanda, per gli approfondimenti, alle successive parti di dettaglio e approfondimento.

Il rapporto è articolato in:

- Quadro di sintesi delle **principali evidenze** emerse nel corso delll'analisi in relazione ai settori e servizi dei Comuni e dell'Unione

- Quadro d'insieme delle **risorse umane** dei Comuni e della Unione Reno Galliera

- **Analisi organizzativa** dei settori e dei servizi comunali. Organizzazione e analisi per centri di spesa

- Analisi organizzativa dei **servizi gestiti in Unione**.

Principali evidenze

Affari generali

Le attività

Nel settore Affari generali sono gestite le funzioni di segreteria, assistenza agli organi Istituzionali, URP e servizi demografici.
Nel Comune di Pieve di Cento tali funzioni sono svolte all'interno del Settore "Comunicazione, Cultura e Sviluppo Locale" che comprende anche i servizi Cultura e Teatro, Biblioteca e Archivi storici. A Castello d'Argile gli affari generali sono all'interno di un'area che comprende anche i servizi finanziari.
Le principali differenze rilevate sono legate alla diversa articolazione dei servizi riconducibile alle tre funzioni:

- nei Comuni di Argelato, Bentivoglio e Galliera sono presenti 2 servizi, URP e demografici - Segreteria
- nei Comuni di Pieve di Cento, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale i 2 servizi sono articolati in Segreteria e URP - Demografici
- nel Comune di Castel Maggiore si registra la presenza di 5 uffici (Segreteria Generale e Presidenza del Consiglio, Gare e contratti, Protocollo centralino e archivio, Segreteria del Sindaco, URP e demografici)
- il Comune di Castello d'Argile ha un solo servizio riconducibile all'area Affari Generali.

L'organizzazione

Il personale

Il settore impiega complessivamente 81 addetti di cui 7 posizioni organizzative (PO).
Si segnala la presenza, ad Argelato e a Castello d'Argile, di due PO di secondo livello oltre ai responsabili di settore. A Castel Maggiore, al momento della rilevazione, risultava responsabile del settore il segretario generale che pertanto non è stato conteggiato.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti
Argelato	1,5	10
Bentivoglio	1	9
Castello d'Argile	1,15	4
Castel Maggiore	-	18,5
Galliera	1	6
Pieve di Cento	0,5	7
San Giorgio di Piano	1	8
San Pietro in Casale	1	11
Totale complessivo	**7,15**	**73,5**

I servizi esternalizzati

Per i servizi amministrativi vi è un alto livello di internalizzazione delle funzioni, in particolare le tre principali: URP, Demografico e Segreteria. I pochi casi di esternalizzazione sono registrati a Castel Maggiore e Pieve di Cento relativamente a funzioni di Comunicazione e ufficio stampa (incarichi esterni).

La spesa

La spesa dei servizi

La spesa complessiva rispecchia la dimensione dei singoli Comuni. La spesa per abitante presenta livelli molto variabili. Bentivoglio è il Comune che registra il livello più alto con oltre 82 euro ad abitante, il Comune di Castello d'Argile il livello più basso con 50 euro per abitante.

Comune	Spesa complessiva	Spesa per il personale	Spesa per abitante
Argelato	€ 557.335	€ 321.318	€ 57
Bentivoglio	€ 431.574	€ 292.004	€ 82
Castello d'Argile	€ 324.066	€ 196.702	€ 50
Castel Maggiore	€ 1.337.047	€ 797.469	€ 77
Galliera	€ 379.797	€ 232.665	€ 68
Pieve di Cento	€ 474.677	€ 252.903	€ 68
San Giorgio di Piano	€ 452.598	€ 296.783	€ 55
San Pietro in Casale	€ 747.565	€ 504.885	€ 63
Complessivo	€ 4.704.660	€ 2.894.729	€ 66

È da segnalare che il Comune di Pieve di Cento presenta un incarico professionale per la comunicazione, conteggiato all'interno della spesa, mentre il servizio attività produttive (117.681 euro) pur ricompreso nell'area di pertinenza è stato scorporato per permettere il confronto con gli altri Comuni, che non presentavano tale peculiarità.

Sintesi dei principali indicatori finanziari e di attività

Di seguito si riportano i principali indicatori finanziari e di attività. Per ulteriori approfondimenti e analisi si rimanda alle schede di dettaglio dei servizi. Si specifica, a integrazione degli indicatori di cui alla tabella seguente, che l'Ufficio Stato Civile del comune di Bentivoglio registra un'elevata attività (numero atti di Stato Civile) legati alla presenza di strutture sul territorio quali l'Ospedale e l'Hospice.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Popolazione residente	9.744	5.282	6.419	17.466	5.555	6.959	8.289	11.815
Deliberazioni Consiglio e Giunta	197	291	188	232	241	230	193	241
Determinazioni dirigenziali	492	778	430	733	525	482	70	736
Documenti protocollati	15.909	20.237	13.219	33.882	17.887	7.648	17.298	19.249
Flussi migratori (entrata + uscita)	608	520	406	1.161	461	445	720	759
Certificazioni, autenticazioni e C.I.	6.905	9.531	4.028	10.489	5.263	4.557	4.628	1.100
Variazioni anagrafiche	1.252	921	80	1.301	300	862	1.250	759

Alla luce di quanto riportato la successiva tabella offre un'indicazione relativa alle dimensioni principali del servizio in ottica di unificazione del servizio.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Servizi Affari Generali		
Livelli di spesa	●	Alta variabilità della spesa.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●●	Differente strutturazione dei tre principali servizi (URP-demografici-segreteria). Tuttavia l'offerta non varia in maniera rilevante.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●●●●	Totalmente internalizzati.
La copertura del servizio con entrate	-	Non significativa per la natura del servizio.

Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

Il confronto tra i Comuni dell'Unione

L'impatto di un possibile percorso di unificazione dei servizi Affari Generali risulta articolato. Relativamente ai soli servizi amministrativi di segreteria, l'organizzazione dei servizi sotto un unico Ente, porterebbe a sicure diminuzioni dei volumi complessivi d'attività, e conseguenti risparmi organizzativi e finanziari. Relativamente ai servizi demografici e all'URP il risultato di un processo di fusione non è così lineare.
I servizi demografici sono direttamente legati alla popolazione residente e l'aumentare della dimensione del Comune non diminuirebbe la richiesta dei servizi. Per l'URP invece, un percorso di fusione dovrebbe considerare anche un potenziamento del servizio sul territorio, soprattutto nei centri urbani periferici rispetto ad un'ipotetica capoluogo del nuovo Comune. Questo aspetto, come già evidenziato nelle osservazioni sul percorso di fusione fatto ad inizio documento, richiederà il riassetto e il potenziamento dei servizi ai cittadini su un territorio diffuso, richiedendo un percorso di riorganizzazione del servizio URP, integrato in un quadro di riorganizzazione complessiva del nuovo ente.

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Servizi Affari generali		
Miglioramento organizzativo	●●○○○	- Risparmi per le attività di segreteria amministrativa - Potenziamento della rete di sportelli sul territorio e ampliamento delle funzioni
Razionalizzazione economico finanziaria	●●○○○	- Elevati margini di recupero delle risorse relativamente ai servizi di segreteria da controbilanciare con il necessario potenziamento della rete URP
Complessità del percorso di unificazione	●●●●○	- Bassa complessità di carattere amministrativo. - Alto impatto relativo alla riorganizzazione complessiva degli sportelli per i servizi al cittadino sul territorio del Comune unico.

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa complessità) a 5 (valore massimo)

Il confronto con il Comune Alfa

Il Comune di confronto presenta una struttura molto articolata relativa alla tipologia dei servizi in esame. I servizi interni comunali riconducibili sono:

- Staff del Sindaco (e gestione sport)
- Segreteria generale
- Ufficio contratti e gare d'appalto
- Servizi demografici e statistici
- Unità operativa URP Informacittadino

Dal confronto tra i Comuni dell'Unione e il Comune Alfa (tabella seguente) si evince che il comune di confronto impiega 80 unità di personale contro le 81 degli otto Comuni Reno Galliera. I dati finanziari mostrano una spesa minore di Alfa, che con 4.283.990 euro impiega circa il 9% in meno dei 4.704.659 euro dei Comuni dell'Unione. In questo caso il risultato mostra una maggiore spesa pro-capite di 4 euro dei Comuni dell'Unione rispetto al Comune di confronto.

	Risorse umane	Spesa	Spesa pro-capite
Comune Alfa	80	€ 4.283.990	€ 62
Comuni dell'Unione	81	€ 4.704.659	€ 66

Confrontando anche due principali indicatori d'attività per le segreterie - il numero di delibere e determinazioni e gli atti protocollati - risalta una maggiore attività da parte dei Comuni dell'Unione. Mentre la segreteria del Comune di confronto registra ogni anno 3.067 tra delibere e determinazioni, i Comuni dell'Unione ne registrano complessivamente 5.149, il 68% in più rispetto al Comune Alfa. Anche gli atti protocollati complessivamente negli 8 Comuni dell'Unione sono 145.419, più del doppio dei 62.988 protocollati dal Comune Alfa.

	Delibere CC GC e determinazioni	Atti protocollati
Comune Alfa	3.067	62.988
Comuni dell'Unione	5.818	145.419

Il confronto di questi dati indicativi con il Comune Alfa può dare un'indicazione di massima sulla moltiplicazione degli adempimenti amministrativi generati dalla pluralità delle entità comunali, a parità di attività.
Va altresì evidenziato che relativamente all'attività di URP e rapporto con il cittadino, i recuperi in termini di risorse umane e finanziarie derivanti da un eventuale aggregazione di questi servizi, e di altri servizi centralizzabili (ad esempio: ragioneria, tributi, ecc) dovranno senza dubbio essere in parte reinvestiti nella creazione e sviluppo di un'adeguata rete, diffusa territorialmente, di sportelli comunali polifunzionali.

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

Complessivamente vengono rilevati bassi livelli di complessità organizzative e amministrative relativi ad un ipotetico processo di unificazione dei servizi amministrativi generali. Tuttavia, e in particolare per i servizi URP e demografici, si evidenzia un livello di complessità maggiore conseguente alla necessaria riorganizzazione degli sportelli al cittadino sul territorio (URP), e all'unificazione delle anagrafi.

Servizi scolastici

Le attività

Consideriamo nei servizi scolastici tutte le attività intraprese dai Comuni per l'erogazione e il supporto delle attività educative scolastiche del territorio. In particolare individuiamo i principali servizi:

- Asili nido
- Scuole materne
- Scuole elementari
- Istruzione media
- Assistenza scolastica
- Refezione
- Trasporto scolastico

Nel corso dell'analisi si è rilevata una tendenziale omogeneità negli obiettivi permanenti dei servizi in oggetto, anche se si segnalano alcune specificità. Il Comune di San Giorgio di Piano organizza il servizio "Spazio Bimbo", servizio integrativo per la prima infanzia. Si segnala inoltre che i Comuni Bentivoglio e di Castello d'Argile considerano il nido nei servizi sociali (mentre qui è stato ricondotto ai servizi scolastici per finalità di comparazione).
Il principale elemento di differenziazione strutturale dei servizi scolastici risulta essere la diversa gestione delle scuole materne in funzione o meno della presenza della scuola materna comunale. I Comuni di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale gestiscono scuole materne comunali: nei territori dei restanti Comuni sono presenti invece solo scuole materne statati o paritarie (Castello d'Argile ha solo scuole paritarie) per le quali le attività richieste ai Comuni sono integrative dell'attività educativa.

L'organizzazione

Il personale

I dati sotto riportati in tabella si riferiscono alla situazione rilevata direttamente ad ottobre del 2011. Le principali evidenze sono:

- Numero di addetti variabile: legato alle diverse modalità di gestione dei servizi (gestione diretta/ appalto) e alla presenza o meno di scuole materne comunali (come evidenziato Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale).
- Rilevanza del servizio: in termini di risorse umane interne impegnata. Infatti su un totale di addetti, tra gli otto Comuni e l'Unione, di 508 unità, i servizi scolastici ne impegnano circa il 25%.

Si segnala inoltre che a Castel Maggiore il responsabile dei servizi scolastici e del settore Servizi alla Persona è un Dirigente.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti
Argelato	0,43	8
Bentivoglio	0,3	5
Castello d'Argile	0,46	5
Castel Maggiore	0,3	19
Galliera	0,35	12,53
Pieve di Cento	0,6	12,8
San Giorgio di Piano	0,4	19
San Pietro in Casale	0,38	37
Totale complessivo	3,22	118,33

I servizi esternalizzati

Di seguito riportiamo il quadro dei principali servizi comunali rispetto alla forma di gestione interna/esternalizzata. il servizio “Spazio Bimbo”, per la sua particolarità non è considerato in tabella ma si segnala comunque la sua gestione esternalizzata.

Servizio	Argelato	Bentivoglio	Castello d’Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Nido	Misto	Misto	Esternalizzato	Misto		Misto	Misto	Misto
Materna	-	-	-	-		-	Misto	Misto
Assistenza	Esternalizzato	Esternalizzato		Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato
Refezione	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato
Trasporto	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Misto	Esternalizzato		Misto	Misto
Pre-post scuola	Esternalizzato	Esternalizzato		Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato

La tabella evidenzia i servizi completamente esternalizzati o gestiti con modalità mista, ovvero appalto parziale ad integrazione dei servizi gestiti direttamente dal Comune. Si segnala che per le scuole materne, il dato è rilevante solo per i tre Comuni che gestiscono il servizio. I servizi di refezione di Galliera risultano esternalizzati da settembre 2010, mentre Castello d’Argile e Pieve dal 2011, per cui i dati finanziari considerati relativi al 2010, risentono del precedente assetto.

La spesa

La spesa dei servizi

La tabella sintetizza le spese aggregate per i servizi scolastici. Dal quadro complessivo emerge che la spesa totale di 15.750.984 euro è formata per il 22% circa, 3.483.952 euro di spesa per il personale. Osservando i singoli Comuni si rileva la differenza nei livelli di spesa per abitante.

Comune	Spesa complessiva	Spesa per il personale	Spesa per abitante
Argelato	€ 2.628.770	€ 300.298	€ 270
Bentivoglio	€ 1.645.632	€ 116.100	€ 312
Castello d'Argile	€ 1.423.934	€ 190.409	€ 222
Castel Maggiore	€ 3.130.212	€ 648.620	€ 179
Galliera	€ 1.247.007	€ 344.236	€ 224
Pieve di Cento	€ 1.168.984	€ 395.168	€ 168
San Giorgio di Piano	€ 2.566.903	€ 487.998	€ 310
San Pietro in Casale	€ 4.010.653	€ 1.151.406	€ 339
Complessivo	€ 17.822.095	€ 3.634.235	€ 249

Di seguito, sulla base dei dati finanziari e degli indicatori di attività raccolti, si propone una sintesi in ottica di fusione rispetto ai principali servizi comunali riferibili ai servizi scolastici. Si segnala tuttavia che relativamente ai servizi di assistenza scolastica i dati forniti dai Comuni non raggiungono un livello di omogeneità tale da potere permettere un confronto puntuale.

Sintesi dei principali indicatori finanziari e di attività

Di seguito, per ogni attività, è stata elaborata una tabella che riporta i principali indicatori finanziari e di attività per i centri di spesa. Per approfondimenti sui centri di spesa si rimanda alle singole schede.

Nidi

La tabella seguente mostra i dati di spesa complessiva e per il personale di ogni Comune per il servizio asilo nido. Si segnala che non vengono riportati in tabella i valori relativi al ricavo tariffario medio, poiché non disponibili per tutti i Comuni.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 761.455	€ 600.823	€ 390.530	€ 1.221.942	€ 256.950	€ 362.554	€ 488.548	€ 881.791
Spesa per il personale	€ 132.465	€ 116.100	€ 27.144	€ 525.550	€ 174.952	€ 263.096	€ 136.667	€ 438.541
Copertura spesa con entrate	29,00%	32,92%*	42,56%	38,38%	31,20%	39,97%	35,23%*	33,16%*
Spesa per utente	€ 7.252	€ 9.832	€ 8.714	€ 8.728	€ 9.338	€ 7.109	€ 7.755	€ 7.537
Spesa per abitante	€ 78,00	€ 114,00	€ 63,57	€ 69,96	€ 47,07	€ 52,10	€ 58,94	€ 74,63
Copertura domanda	98%	100%	58%	71%	79%	85%	91%	80%
Utenti	105	64	47	140	28	51	63	117

Alla luce di quanto riportato la successiva tabella offre un'indicazione relativa alle dimensioni principali del servizio in ottica di unificazione del servizio. Si segnala che l grado di copertura della spesa con entrate relativo al comune di Bentivoglio non è del tutto comparabile con gli altri Comuni poiché calcolata in origine insieme alla spesa per l'assistenza all'handicap pertanto risulterà sottostimato. Nel casi di San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale il grado di copertura delle spese con entrate è stata calcolata in origine tenendo conto anche dei servizi di refezione, pre e post scuola per San Giorgio di Piano e Galliera.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Nidi		
Livelli di spesa	● ○ ○ ○ ○	I livelli di spesa complessiva, del personale e gli indicatori di spesa media per utente e per abitante mostrano un'elevata variabilità, legata a molteplici fattori.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	● ● ● ● ○	Il grado di copertura della domanda risulta generalmente elevato. In particolare i casi di Argelato e Bentivoglio soddisfano sostanzialmente la totalità della domanda.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	● ● ○ ○ ○	I Comuni utilizzano diverse forme di gestione. Pertanto l'omogeneità della gestione risulta medio-bassa (1 Comune internalizzato, 6 mista, 1 esternalizzata).
La copertura del servizio con entrate	● ● ○ ○ ○	Copertura del servizio con entrate varia. Anche il ricavo medio per utente (per i Comuni disponibili) risulta variabile.

Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)

Materna

I dati relativi al servizio scuola materna, vanno letti nell'ottica di una rilevante differenza gestionale legata alla presenza della scuola materna comunale nei Comuni di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale (evidenziati in tabella).

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 213.710	€ 27.747	€ 81.989	€ 72.903	€ 236.181	€ 67.109	€ 657.856	€ 1.002.548
Spesa per il personale	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 168.484	€ 0	€ 192.033	€ 490.511
Spesa per utente	€ 668	€ 189	€ 0	€ 139	€ 4.374	€ 369	€ 4.699	€ 5.419
Spesa per abitante	€ 21,93	€ 5,25	€ 12,77	€ 4,17	€ 43,33	€ 9,64	€ 79,36	€ 84,85
Utenti	320	147	0	525	54	182	140	185

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Materne		
Livelli di spesa	●	Notevoli differenze di spesa per abitante e per utente sia tra i Comuni che hanno le materne comunali che tra quelli che hanno le statali.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●	Presenza in 3 Comuni di scuole materne comunali, nei restanti materne statali e paritarie.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●●	Relativamente ai Comuni che hanno la materna comunale si rileva la gestione diretta di Galliera e mista per San Giorgio e San Pietro.
La copertura del servizio con entrate	●●	In considerazione delle differenze strutturali (scuola comunale/statale) si rilevano differenze che non permettono il confronto.
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Refezione

La tabella si riferisce ai dati consuntivi relativi all'anno 2010. Nel corso del 2011 sono state portate a termine le esternalizzazione dei servizi di Argelato e Pieve di Cento. Attualmente tutti i Comuni hanno il servizio refezione esternalizzato (nel caso del Comune di Castel Maggiore il servizio è in concessione).

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 900.501	€ 478.332	€ 275.698	€ 416.094	€ 301.310	€ 322.221	€ 624.537	€ 745.442
Spesa per il personale	€ 52.117	€ 0	€ 62.630	€ 0	€ 0	€ 90.564	€ 0	€ 0
Copertura spesa con entrate	85%	72%	64%	73%	58%	97%	76%*	75%
Spesa media per pasto	€ 6,26	€ 6,02	€ 7,45	€ 5,15	€ 6,61	€ 3,87	€ 5,65	€ 5,26
Quota pasto utente	€ 5,28	€ 4,35	€ 4,79	€ 5,01	€ 4,70	€ 3,93	€ 5,00	€ 5,20
Quota pasto Comune	€ 0,98	€ 1,67	€ 2,66	€ 0,14	€ 1,91	€ 0,11	€ 0,65	€ 0,06
Pasti offerti	153.276	72.413	44.404	220.599	67.933	83.163	112.018	149.935*
Utenti	1.003	460	395	1.168	477	563	657*	1.285*

Si segnala che la quota pasto utente per il Comune di Pieve di Cento è stata calcolata sulla base della media delle tariffe. La copertura della spesa con entrate e il numero di utenti di San Giorgio di Piano si riferiscono al dato per il solo servizio mensa elementari e medie. Lo stesso per il Comune di San Pietro in Casale dove sono esclusi i pasti del nido e della materna e per Bentivoglio dove non sono considerati i pasti del nido.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Refezione		
Livelli di spesa	●	La spesa media per pasto varia da un minimo di 5,15 euro a un massimo di 7,45 euro quasi il 50% di differenza. È da segnalare che il valore più alto è riferito a Castello d'Argile che successivamente ha esternalizzato il servizio.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●●	Omogeneo, tendenzialmente correlato alla popolazione.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●●	Completamente esternalizzato (Pieve di Cento e Castello d'Argile dal 2011). Tre Comuni (Galliera, San Giorgio, San Pietro) gestione in appalto a società partecipata (anche Comune di Malalbergo)
La copertura del servizio con entrate	●	Le quote di costo a carico dell'utenza generalmente simili (intorno ai 5 euro) mentre differenze significative si rilevano nelle quote di costo a carico dei Comuni. Anche il grado di copertura delle spese con le entrate risulta molto variabile da un minimo del 58% ad un massimo del 97%.
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Trasporto

Il trasporto scolastico risulta esternalizzato in 4 Comuni. Castel Maggiore, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale hanno una gestione mista, mentre Pieve di Cento ha una gestione diretta del servizio.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 107.279	€ 93.038	€ 67.193	€ 131.170	€ 83.721	€ 52.209	€ 91.813	€ 172.390
Spesa per il personale	€ 0	€ 0	€ 0	€ 55.159	€ 0	€ 41.508	€ 29.675	€ 63.282
Utenti del servizio	129	89	77	168	107	51	59	300
Copertura spesa con entrate	37%	28%	18%	26%	47%	29%	17%	34,00%
Spesa media per utente	€ 832	€ 930	€ 873	€ 781	€ 782	€ 1.024	€ 1.556	€ 575
Spesa media per Km	€ 3,00	n.d	n.d	€ 6,82	€ 2,19	n.d	€ 4,00	€ 3,38
Spesa per abitante	€ 11,01	€ 17,61	€ 11,31	€ 7,51	€ 15,07	€ 8	€ 11,08	€ 15

Si segnala che per la gestione del servizio, risulta rilevante, oltre al numero di utenti, anche l'articolazione territoriale del singolo Comune, perché diversi livelli di concentrazione/diffusione urbana incidono sui costi del servizio. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla scheda di dettaglio.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Trasporto		
Livelli di spesa	●	Elevata eterogeneità nei livelli di spesa sia complessivi che rapportati all'utenza e al costo per chilometro del servizio.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●●	L'erogazione del servizio appare omogenea, non si rilevano particolari differenze di accesso.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●	Differenziata, 4 appalti, 3 gestioni miste e un servizio internalizzato.
La copertura del servizio con entrate	●	Grado di copertura con le entrate dirette altamente variabile.
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

Il confronto tra i Comuni dell'Unione

I servizi scolastici sono un asset strategico dei servizi comunali e formano una parte considerevole del bilancio di ogni Comune. All'interno di questi, particolare rilevanza hanno gli asili nido, un servizio di pertinenza strettamente comunale, e le scuole materne, anch'esse in alcuni casi demandate interamente ai Comuni.

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Nidi e materne		
Miglioramento organizzativo	●●●●○	- Ampliamento dei confini amministrativi e miglioramento dei flussi logistici degli utenti e relativo potenziale impatto positivo sull'utenza - Gestione del personale e delle sostituzioni - Possibili specializzazioni funzionali
Razionalizzazione economico finanziaria	●●●○○	- Razionalizzazione nell'utilizzo dei plessi scolastici - Economie di scala per gli appalti
Complessità del percorso di unificazione	●●●○○	- Differenti livelli di spesa - Differenze tariffarie - Gestione ibrida delle scuole materne (comunali-statali)
Assistenza scolastica, istruzione elementare e media		
Miglioramento organizzativo	●●○○○	- Possibili specializzazioni funzionali per gli aspetti amministrativi
Razionalizzazione economico finanziaria	●○○○○	- Riduzione e razionalizzazione dei rapporti con i fornitori - Maggior potere contrattuale
Complessità del percorso di unificazione	●○○○○	- Nessuna particolare complessità rilevata
Refezione		
Miglioramento organizzativo	●○○○○	- Unica gestione amministrativa
Razionalizzazione economico finanziaria	●○○○○	- Riduzione e razionalizzazione dei rapporti con i fornitori - Maggior potere contrattuale
Complessità del percorso di unificazione	●●●○○	- Omogeneizzazione tariffaria - Gestione ibrida (partecipata-appalto)
Trasporto scolastico		
Miglioramento organizzativo	●●●○○	- Possibili specializzazioni funzionali per gli aspetti amministrativi - Miglioramento nella gestione logistica dei percorsi
Razionalizzazione economico finanziaria	●○○○○	- Riduzione dei chilometri totali - Maggior potere contrattuale
Complessità del percorso di unificazione	●●○○○	- Armonizzazione tariffaria

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa complessità) a 5 (valore massimo)

Generalmente un'ipotesi di fusione porterebbe ad un miglioramento organizzativo, generato dall'ampliamento della massa complessiva dei servizi. In particolare per i nidi e le materne comunali potrebbe consentire l'ampliamento del personale educativo, la possibilità di prevedere modalità interne di gestione delle sostituzioni del personale e del servizio amministrativo, che potrebbe essere centralizzato. Un ulteriore vantaggio è legato alla possibilità di gestire in maniera ottimale i flussi di utenti, sia a livello di iscrizioni, che di trasporti, all'interno di un nuovo territorio comunale, attualmente frammentato secondo logiche amministrative non sempre razionali dal punto di vista logistico (si pensi al

caso di Funo, frazione di Argelato ma molto più vicina a Castel Maggiore). Inoltre per i servizi esternalizzati vi sarebbe la possibilità, razionalizzando i contratti sotto unici fornitori, di aumentare il proprio potere contrattuale e ridurne i costi diretti. I livelli di complessità nel processo di unificazione variano a seconda dei servizi considerati: nidi, materne e refezione scolastica presentano livelli medi di complessità. In questo caso impattano questioni come l'armonizzazione tariffaria, i livelli di spesa tra i vari Comuni e la possibile gestione ibrida per le scuole materne (alcune statali altre comunali). L'assistenza scolastica e il trasporto invece non pongono grosse difficoltà in ottica di riunione del servizio, poiché meno articolati nella struttura, e molto esternalizzati nella gestione.

Il confronto con il Comune Alfa

I servizi scolastici dei Comuni dell'Unione sono stati complessivamente aggregati e confrontati con i dati del comune scelto quale ente paragonabile. I servizi del Comune Alfa sono riconducibili alle tipologie ricercate sono:

-Servizio generale scuole
-Diritto allo studio
-Infanzia

Relativamente ai dati di confronto del Comune Alfa, desunti dal documento "Analisi dei costi" del Comune relativo al 2010, sono dati economici elaborati dal sistema di controllo di gestione. Al contrario i dati relativi ai Comuni dell'Unione si riferiscono a grandezze finanziarie. Consapevoli di tale differenza, il valore economico (Comune Alfa) è stato depurato dai dati relativi agli ammortamenti così da cercare di ottenere un confronto il più possibile omogeneo. I dati complessivi mostrano una maggiore spesa dei Comuni dell'Unione di circa l'11%. Il confronto con la spesa pro-capite mostra invece una maggiore spesa dei Comuni dell'Unione di circa 20 euro che in proporzione risulta essere il 7% circa.

	Risorse umane	Spesa	Spesa pro-capite
Comune Alfa	176	€ 15.932.775	€ 231
Comuni dell'Unione	122	€ 17.822.095	€ 249

Dal confronto dei dati di personale risulta un maggiore impiego di risorse interne da parte del Comune Alfa, con una differenza di 54 unità. Alla luce di questo emergono differenze strutturali, riconducibili principalmente alle modalità di gestione dei servizi (interno/esterno).

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

Nel complesso, alla luce dell'analisi presentata, si evidenziano alcune differenze nei livelli complessivi di spesa. Ulteriore differenze sono riconducibili alle modalità gestionali relative alla gestione dei nidi e delle scuole materne. Per gli altri servizi invece risultano molte analogie gestionali. Un percorso di unificazione dei servizi scolastici potrebbe pertanto portare a moderate economie, incontrerebbe differenti livelli di complessità, determinati dalle attuali forme gestionali.

Servizi sociali

Le attività

Le principali attività permanenti gestite dai servizi sociali appaiono tendenzialmente omogenee.
Esiste un livello di coordinamento sovra-comunale rappresentato dal distretto socio-sanitario Pianura Est (l'ambito comprende oltre ai Comuni della Reno Galliera anche altri sette Comuni della pianura). I Comuni collaborano alla progettazione e realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano di zona. Il coordinamento dell'ufficio di Piano è in capo al Comune di San Pietro in Casale. A livello di distretto sono costituite due ASP - con sede a Pieve di Cento e a Budrio.
I principali obiettivi permanenti del servizio sono legati all'organizzazione e gestione dei punti di accesso (Sportello sociale e sportello socio-scolastico a Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale), alla definizione e gestione dei progetti personalizzati a valenza socio-assistenziale e socio-sanitario, alla gestione dei contributi economici.
Nel settore sociale sono considerate anche le attività dell'Ufficio casa (il Comune di Castel Maggiore ha un servizio dedicato) di cui però mancano i dati per la maggior parte dei Comuni. A livello di Unione è gestita la Commissione Intercomunale ERP per la formazione della graduatoria definitiva e l'esame dei ricorsi.
Il Comune di Castello d'Argile gestisce attraverso una specifica unità operativa il servizio Comunità Alloggio, struttura residenziale per anziani non auto-sufficienti.
Come già precedentemente segnalato, Il nido fa parte, dal punto di vista organizzativo, dei servizi sociali per i soli Comuni di Bentivoglio e Castello d'Argile.
A San Giorgio di Piano, invece, il servizio comprende anche lo Sport.

L'organizzazione

Il personale

- Il personale del servizio Sociale del Comune di Castello d'Argile comprende anche 4 addetti dedicati all'U.O. Comunità alloggio
- il servizio Casa del Comune di Castel Maggiore è gestito da 3 unità di personale dedicato

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti
Argelato	0,32	3
Bentivoglio	0,40	3
Castello d'Argile	0,38	6,9
Castel Maggiore	0,40	8
Galliera	0,55	2,37
Pieve di Cento	0,40	4,2
San Giorgio di Piano	0,30	3
San Pietro in Casale	0,20	4
Totale complessivo	2,95	34,47

I servizi esternalizzati

La tabella che segue sintetizza il quadro delle attività “esternalizzate” dai Comuni. Si specifica che servizi quali l’assistenza domiciliare e il centro diurno sono gestiti dall’ASP.

Servizio	Argelato	Bentivoglio	Castello d’Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Assistenza domiciliare	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Misto
Centro diurno	Esternalizzato	Esternalizzato	n.d.	Esternalizzato	Esternalizzato	-	-	Esternalizzato
Pasti a domicilio	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato		Esternalizzato	Esternalizzato
Telesoccorso	Esternalizzato	Esternalizzato	n.d.	Esternalizzato	-	-	Esternalizzato	Esternalizzato
Trasporto assistenziale	Esternalizzato	Esternalizzato	n.d.	Misto	Esternalizzato		Esternalizzato	Misto
Podologia	Esternalizzato	Esternalizzato	n.d.	Esternalizzato	-	-	-	-
Gestione ERP	Convenzione	Convenzione	n.d.		Concessione	Convenzione	Convenzione	Convenzione

La gestione degli alloggi ERP è gestita in convenzione con ACER (concessione nel caso del Comune di Galliera).

La spesa

La spesa dei servizi

La tabella offre una sintesi della spesa complessiva dei servizi sociali negli otto Comuni. I livelli di spesa appaiono eterogenei specie se rapportati al numero di abitanti. La spesa per il sociale d'altra parte appare legata alle specificità del territorio in funzione delle caratteristiche socio-economiche di ciascuna realtà.

Comune	Spesa complessiva	Spesa per il personale	Spesa per abitante
Argelato	€ 548.936	€ 95.029	€ 56
Bentivoglio	€ 767.064	€ 215.015	€ 145
Castello d'Argile	€ 811.101	€ 202.987	€ 126
Castel Maggiore	€ 1.155.552	€ 202.139	€ 66
Galliera	€ 644.739	€ 155.243	€ 116
Pieve di Cento	€ 710.611	€ 209.183	€ 102
San Giorgio di Piano	€ 647.567	€ 99.988	€ 78
San Pietro in Casale	€ 1.026.241	€ 190.237	€ 87
Complessivo	€ 6.311.810	€ 1.369.821	€ 88

Sintesi dei principali indicatori finanziari e di attività

Di seguito, una tabella che riporta i principali indicatori finanziari e di attività relativi al centro di spesa. Per approfondimenti sui centri di spesa si rimanda alle singole schede.

Servizi sociali

I principali indicatori di attività e di spesa sono riassunti nella tabella seguente.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Copertura spesa con entrate	21%	12%	38%	20%	28%	18%	12%	20%
Trasferimenti	€ 340.848	€ 182.638	n.d	€ 778.750	€ 293.837	€ 100.839	€ 377.045	€ 448.677
Contributi assistenziali vari	149	77	67	111	193	162	222	169
Utenti in carico assistenti sociali	256	116	128	440	139	198	280	310
Utenti trasporto assistenziale	83	66	260	84	67	260	53	101
Domande ERP pervenute	44	41	26	103	25	20	35	30

Alla luce di quanto riportato la successiva tabella offre un'indicazione relativa alle dimensioni principali del servizio in ottica di unificazione del servizio.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Servizi sociali		
Livelli di spesa	●	I livelli di spesa per i servizi sociali appaiono eterogenei, in particolare se rapportati al numero di abitanti. Le spesa per il sociale è peraltro rapportata elle emergenze socio-economiche specifiche di ogni territorio, in particolare per i trasferimenti.
Caratteristiche d'erogazione del servizio		Mediamente omogeneo, tendenzialmente correlato alla popolazione.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●	Situazione omogenea anche in funzione del distretto socio sanitario unico.
La copertura del servizio con entrate	●●	Varia. Livelli rilevanti per Castello d'Argile.
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

Il confronto tra i Comuni dell'Unione

Relativamente ai servizi sociali, in ottica di unificazione dei servizi, si evidenziano bassi livelli potenziali di miglioramento organizzativo e razionalizzazione della spesa, conseguenti alla natura intrinseca del servizio socio assistenziale. Però sarebbero possibili maggiori specializzazioni degli operatori, in particolare assistenti sociali, su diverse tematiche (giovani, disagio, anziani) e il raggiungimento di una massa critica del servizio che permetterebbe una riorganizzazione complessiva dei servizi con possibili impatti positivi sulla qualità dei servizi. Relativamente agli aspetti economico finanziari sarebbe possibile aumentare il potere contrattuale nella definizione delle prestazioni di servizio esterne.
il grado di complessità del processo di unificazione dei servizi è conseguente alle specifiche politiche sociali messe in campo nei singoli Comuni. Da tenere in considerazione tuttavia il ruolo del livello di coordinamento esistente a livello distrettuale.

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Servizi sociali		
Miglioramento organizzativo	●	- Specializzazione degli assistenti sociali interni - Specializzazione delle risorse amministrative - Raggiungimento massa critica per riorganizzazione complessiva dei servizi
Razionalizzazione economico finanziaria	●	- Maggior potere contrattuale
Complessità del percorso di unificazione	●●●●	- Alta eterogeneità delle politiche - Aumento della complessità relative alla dimensione e specificità territoriale

Legenda - viene valutato il grado di omogeneità o di complessità su una scala da 1 (bassa omogeneità/complessità) a 5 (valore massimo)

Il confronto con il Comune Alfa

Il confronto con il Comune Alfa non è stato possibile poiché non risulta, dal documento di analisi dei costi del Comune di confronto, un centro di spesa univoco riferito ai servizi sociali così come sono stati intesi per i Comuni dell'Unione.

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

i dati raccolti evidenziano livelli di spesa eterogenei, sia complessivamente considerati che per abitante, riflettendo specificità comunali legate alle differenze dei contesti sociali e conseguentemente delle politiche attivate. Anche se non è stato possibile il confronto con il Comune Alfa si ritiene che dal punto di vista della razionalizzazione economico finanziaria i margini conseguibili siano esigui. Le potenzialità di miglioramento sono legate alla possibilità di specializzazione del personale, sia per gli assistenti sociali sia per il personale tecnico amministrativo, e all'opportunità di conseguire maggior peso contrattuale nei confronti delle aziende appaltanti e in fase di pianificazione e governance a livello distrettuale.

Cultura e tempo libero

Le attività

In molti Comuni i servizi Cultura e Biblioteche sono generalmente inseriti all'interno di strutture di servizio che gestiscono anche altre funzioni (sport, tempo libero, giovani).
Le attività legate al servizio cultura e tempo libero riflettono le diverse vocazioni dei Comuni dell'Unione.
Pieve di Cento organizza e gestisce le attività culturali all'interno dell'Area "Comunicazione, cultura e sviluppo locale" (che comprende anche segreteria, URP e demografici) e presenta una struttura articolata su due servizi - Cultura e Teatro, Biblioteche e Archivi storici - anche in funzione del patrimonio artistico, librario e del Teatro presenti nel Comune.
Il Comune di San Pietro in Casale cura due biblioteche specializzate - area adulti e bambini - e una serie di "contenitori culturali" (Casa del Partigiano, Museo Casa Frabboni, Casa della Musica).
Il Comune di Castel Maggiore presenta un'articolazione maggiore per le attività rivolte ai giovani, con un servizio dedicato "Cultura, Giovani e Orientamento lavoro" comprendente anche lo Sportello CIOP.
Il Comune di Argelato gestisce nel servizio anche il Centro Estivo, Bentivoglio il Turismo.
Le funzioni legate allo Sport trovano una diversa collocazione nei Comuni: a Castello d'Argile è presente un servizio dedicato. A San Giorgio di Piano lo sport è inserito nei servizi sociali, mentre a Pieve di Cento e Castel Maggiore nei servizi scolastici.
Si rilevano iniziative sovracomunali (es. Tracce, Orizzonti di Pianura per quanto riguarda il turismo) e il progetto Biblioteche associate, che coinvolge anche i Comuni di Minerbio, Baricella, Malalabergo, Granarolo, oltre agli otto Comuni dell'Unione.

L'organizzazione

Il personale

Il numero degli addetti del servizio riflette sia le diverse vocazioni espresse dai territori sia le modalità di gestione dei servizi (interna/esterna), in particolare delle Biblioteche.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti
Argelato	0,25	0,9
Bentivoglio	0,3	2
Castello d'Argile	0,16	3,1
Castel Maggiore	0,3	5
Galliera	0,07	0,1
Pieve di Cento	0,5	3
San Giorgio di Piano	0,2	1
San Pietro in Casale	0,2	4
Totale complessivo	**1,98**	**19,1**

I servizi esternalizzati

La tabella considera le principali attività esternalizzate nei Comuni, con riferimento a Biblioteche e Sport.
A Castel Maggiore sono esternalizzati anche lo Sportello CIOP e il centro giovanile. Il Comune di Pieve esternalizza i services teatrali.

Servizio	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Biblioteche	Esternalizzato			Misto	Esternalizzato		Esternalizzato	Misto
Impianti sportivi	Esternalizzato	n.d	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato

Il Comune di Castello d'Argile, dal 2011, gestisce in convenzione le palestre.

La spesa

La spesa dei servizi

Le attività svolte e il diverso "peso" dei servizi nei Comuni si riflette sul dato di spesa complessiva del servizio (vedi Pieve di Cento e San Pietro in Casale) e sulla spesa per abitante. Si segnala che nel caso di Pieve di Cento e di San Pietro in Casale l'ammontare della spesa complessiva comprende anche la spesa per servizi gestiti per conto di gestione associata tra Comuni per un ammontare complessivo di circa 80.000 euro (Pieve di Cento) e circa 60.000 euro (nel caso di San Pietro in Casale).

Comune	Spesa complessiva	Spesa per il personale	Spesa per abitante
Argelato	€ 350.337	€ 34.438	€ 36
Bentivoglio	€ 319.489	€ 59.316	€ 60
Castello d'Argile	€ 247.368	€ 73.916	€ 39
Castel Maggiore	€ 657.460	€ 122.154	€ 38
Galliera	€ 106.585	€ 0	€ 19
Pieve di Cento	€ 553.885	€ 114.616	€ 80
San Giorgio di Piano	€ 352.684	€ 85.728	€ 43
San Pietro in Casale	€ 553.203	€ 183.470	€ 47
Complessivo	€ 3.141.012	€ 673.637	€ 44

Sintesi dei principali indicatori finanziari e di attività

Di seguito, per ogni attività è stata elaborata una tabella che riporta i principali indicatori finanziari e di attività per i principali centri di spesa. Per approfondimenti sui centri di spesa si rimanda alle singole schede. Si segnala che Bentivoglio comprende nel totale anche la spesa per il turismo.

Servizio cultura e biblioteche

Il dato relativo al numero di prestiti gestiti conferma un'attività rilevante nel caso della Biblioteche di San Pietro in Casale e Castel Maggiore.
Per quanto attiene alla organizzazione di eventi culturali, rilevante il numero delle iniziative di Pieve di Cento, Argelato e Bentivoglio.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 171.406	€ 208.971	€ 197.199	€ 361.088	€ 56.436	€ 466.656	€ 245.113	€ 482.565
Spesa del personale	€ 34.438	€ 59.316	€ 73.916	€ 122.154	€ 0	€ 114.616	€ 85.728	€ 167.810
Spesa per abitante	€ 18	€ 40	€ 31	€ 21	€ 10	€ 67	€ 30	€ 41
Patrimonio librario	24.209	10.600	14.442	26.296	13.845	22.000	24.812	24.364
Prestiti	11.049	2.433	7.623	17.345	3.535	3.957	9.218	19.883
Eventi culturali	97	96	40	51	23	128	58	77

Alla luce di quanto riportato la successiva tabella offre un'indicazione relativa alle dimensioni principali del servizio in ottica di unificazione del servizio.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Cultura e biblioteche		
Livelli di spesa	●	Alta variabilità della spesa complessiva. Specificità territoriali.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●	Eterogeneità dell'offerta culturale.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●	Modalità e gradi differenti di esternalizzazione dei servizi, in particolare quelli bibliotecari.
La copertura del servizio con entrate		Non significativa per la natura del servizio.
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Servizio sport

Gli indicatori di spesa e di attività relativi al servizio sport mostrano un'attività elevata del Comune di Argelato (numero di iniziative sportive organizzate e numero di impianti gestiti). La spesa per abitante risulta eterogenea e non sempre correlata al numero di impianti e indicatori disponibili. Il dato andrebbe ulteriormente approfondito.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 178.931	€ 110.518	€ 50.169	€ 296.372	€ 50.149	€ 87.229	€ 107.571	€ 70.638
Spesa per trasferimenti	€ 92.309	€ 33.484	n.d	€ 19.000	€ 30.070	€ 73.500	€ 29.883	€ 15.660
Spesa per abitante	€ 18	€ 21	€ 8	€ 17	€ 9	€ 13	€ 13	€ 6
Impianti sportivi	9	4	3	7	2	5	2	5
Manifestazioni sportive	9	10	2	12	6	5	4	18

Alla luce di quanto riportato la successiva tabella offre un'indicazione relativa alle dimensioni principali del servizio in ottica di unificazione del servizio.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Sport		
Livelli di spesa	●	Notevoli differenze nella spesa per abitante. Con casi particolari, Argelato, Castel Maggiore e Bentivoglio, in cui le politiche sportive risultano maggiormente sviluppate che in altri Comuni.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●●	Situazione tendenzialmente omogenea, elevato numero di impianti in alcuni Comuni
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●●●●	Omogeneo. Completamente esternalizzato
La copertura del servizio con entrate		Non significativa per la natura del servizio.
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

Il confronto tra i Comuni dell'Unione

I servizi culturali e relativi al tempo libero (sport) potrebbero beneficiare di un miglioramento organizzativo derivante dall'unificazione, conseguenti al raggiungimento di una massa critica adeguata a qualificare le politiche culturali e sportive, permettendo anche attività di valorizzazione del patrimonio storico artistico. Sarebbe inoltre possibile razionalizzare la gestione degli impianti sportivi e l'offerta culturale complessiva. Il processo di unificazione in questo caso non presenterebbe particolari problematicità, pur dovendo considerare le specificità locali.

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Cultura e biblioteche		
Miglioramento organizzativo	●●●○○	- Unificazione della gestione bibliotecaria - Qualificazione delle politiche culturali derivanti dal raggiungimento di una massa critica adeguata - Valorizzazione del patrimonio storico, artistico e ambientale - Specializzazione funzionale degli addetti
Razionalizzazione economico finanziaria	●○○○○	- Razionalizzazione dell'offerta culturale
Complessità del percorso di unificazione	●●○○○	- Alta eterogeneità delle politiche - Rapporto con le associazioni
Sport		
Miglioramento organizzativo	●●●○○	- Qualificazione delle politiche sportive derivanti dal raggiungimento di una massa critica adeguata - Specializzazione funzionale degli addetti
Razionalizzazione economico finanziaria	●●○○○	- Gestione unificata degli impianti sportivi - Razionalizzazione dell'offerta sportiva
Complessità del percorso di unificazione	●●○○○	- Alta eterogeneità delle politiche - Rapporto con le associazioni

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa complessità) a 5 (valore massimo)

Il confronto con il Comune Alfa

Per il confronto con il Comune Alfa sono stati considerati i servizi collegati alle attività culturali e bibliotecarie (settore Cultura) e allo sport (settore sport), nel dettaglio:

- Servizi bibliotecari ed archivistici
- Servizi museali ed espositivi
- Attività culturali
- Attività dello spettacolo
- Sport

	Risorse umane	Spesa	Spesa pro-capite
Comune Alfa	77	€ 8.316.241	€ 120
Comuni dell'Unione	21	€ 3.090.843	€ 43

I Servizi legati alla cultura e al tempo libero del Comune di confronto risultano superiori relativamente alle risorse umane e finanziarie impegnate. Gli addetti del Comune Alfa sono 77 contro le 21 unità complessivamente impegnate nei Comuni dell'Unione. Le risorse spese annualmente dal comune di confronto superano gli otto milioni di euro mentre quelli dei Comuni della Reno Galliera risultano di poco superiori ai 3 milioni di euro. Confrontando i valori di spesa pro-capite la differenza risulta più evidente con il Comune Alfa che spende quasi il triplo della media pro-capite dei Comuni dell'Unione.

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

Non si rilevano particolari complessità se non in funzione delle diverse vocazioni territoriali espresse. Nell'ottica della gestione unificata potrebbero essere ulteriormente valorizzate le esperienze sovra comunali già in essere nonché valorizzato in maniera trasversale il patrimonio naturalistico del territorio.

Gestione del territorio

Le attività

Nel settore gestione del territorio abbiamo considerato i servizi tecnici, opere pubbliche e manutenzioni, il servizio edilizia privata e urbanistica, e quello relativo all'ambiente.
Le principali differenze emerse sono legate alla diversa collocazione della funzione ambiente (presente quale servizio dedicato a Castel Maggiore Pieve di Cento, San Giorgio e San Pietro in Casale) nonché alla distinzione in due servizi, Urbanistica separato da edilizia privata a Castel Maggiore e Pieve di Cento.
A Bentivoglio il settore è articolato su tre servizi, oltre a LLPP manutenzione e ambiente, edilizia privata e servizio Amministrativo, Patrimonio e contratti. A San Pietro in Casale e Argelato sono indicati staff amministrativi e segreteria come unità di servizio a supporto del settore.
Castel Maggiore presenta una struttura organizzativa maggiormente articolata.
Considerata l'alta varianza dei dati finanziari relativi al servizio edilizia privata e urbanistica si è ritenuto poco significativa l'analisi puntuale dei relativi indicatori. Altrettanto eterogenei si sono rivelati i dati relativi all'ambiente, particolarmente per quanto riguarda la gestione dei rifiuti. Ciò considerato per l'analisi di dettaglio della spesa relativa all'Ambiente, questa considera solo i dati dei parchi e del verde pubblico (escludendo la gestione dei rifiuti).
A fine capitolo verrà comunque fornito un quadro di tale servizio nella prospettiva della fusione. Alla luce di questo si segnala che i valori complessivi riportati nella tabella del settore comprendono anche i dati imputati al servizio urbanistica/edilizia privata.

L'organizzazione

Il personale

I dati sotto riportati in tabella si riferiscono alla situazione rilevata direttamente ad ottobre del 2011. Le principali evidenze sono:

- la presenza nel Comune di Bentivoglio di 3 PO, un responsabile di settore che è una PO di primo livello e da due PO di secondo livello
- a Castel Maggiore le due figure apicali sono rappresentate dal Dirigente del settore e da una posizione organizzativa responsabile del servizio SUE e commercio
- il 50% circa del personale addetto al settore è rappresentato da operatori (B)

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti
Argelato	1	13
Bentivoglio	3	9
Castello d'Argile	1	9
Castel Maggiore	2	24
Galliera	1	7
Pieve di Cento	1	11
San Giorgio di Piano	1	12
San Pietro in Casale	1	15
Totale complessivo	11	100

I servizi esternalizzati

Di seguito riportiamo il quadro dei principali servizi comunali rispetto alla forma di gestione interna/esternalizzata. La maggior parte dei servizi ha un alto livello di esternalizzazione. Relativamente ai rifiuti, si segnala che i Comuni di Argelato, Castel Maggiore, San Giorgio e San Pietro sono già passati a T.I.A.

Servizio	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Verde pubblico	Esternalizzato	Misto	n.d.	Misto	Misto	Esternalizzato	Esternalizzato	Misto
Illuminazione	Esternalizzato	Esternalizzato	n.d.		Esternalizzato		Esternalizzato	Esternalizzato
Cimiteriali	Misto	Esternalizzato	n.d.	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato		Esternalizzato
Rifiuti	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato

La spesa

La spesa dei servizi

La tabella che segue mostra le spese aggregate per i servizi gestione del territorio, la spesa per abitante varia da un minimo di 100 euro del Comune di Castello d'Argile ad un massimo di 275 euro di Bentivoglio. Solo alcuni Comuni gestiscono anche le spese dei rifiuti (TARSU) che andrebbero sommate nell'ammontare complessivo di spesa per i Comuni di Bentivoglio (1.508.269 euro), Castello d'Argile (673.067,14), Galliera (798.000 euro) e Pieve (806.702 euro), in questo documento non considerati per comparabilità.

Comune	Spesa complessiva	Spesa per il personale	Spesa per abitante
Argelato	€ 2.209.048	€ 522.338	€ 227
Bentivoglio	€ 1.453.463	€ 462.749	€ 275
Castello d'Argile	€ 642.320	n.d.	€ 100
Castel Maggiore	€ 2.322.152	€ 885.870	€ 133
Galliera	€ 781.731	€ 282.835	€ 141
Pieve di Cento	€ 979.840	€ 426.800	€ 141
San Giorgio di Piano	€ 1.577.931	€ 510.844	€ 190
San Pietro in Casale	€ 1.477.663	€ 576.822	€ 125
Complessivo	€ 11.444.147	€ 3.668.257	€ 176

** il dato non comprende la gestione dei rifiuti*

Sintesi dei principali indicatori finanziari e di attività

Di seguito, per ogni attività è stata elaborata una tabella che riporta i principali indicatori finanziari e di attività per i principali centri di spesa. Per approfondimenti sui centri di spesa si rimanda alle singole schede.

Ufficio tecnico patrimonio

La tabella seguente mostra i dati di spesa complessiva aggregata e per il personale di ogni Comune per il servizio Ufficio tecnico e patrimonio, viabilità, illuminazione pubblica e servizi cimiteriali.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 1.435.909	€ 899.325	n.d	€ 1.235.519	€ 683.168	€ 720.160	€ 972.481	€ 1.102.716
Spesa per il personale	€ 335.140	€ 189.031	n.d	€ 508.700	€ 257.088	€ 265.022	€ 229.191	€ 388.640
Progettazioni interne	21	18	2	5	2	7	6	17
Gare aggiudicazioni contratti	62	8	32	8	62	8	0	17
Interventi di manutenzione	182	45	125	349	82	n.d	n.d.	162
Km strade	72	77	95	91	78	57	75	138
interventi per Km di strada	1,1	1,1	0,2	1,0	0,9	3,2	0,2	1,2
Spesa media per Km di strada	€ 4.384	€ 997	n.d	€ 2.437	€ 2.843	€ 3.393	€ 5.608	€ 1.199
Punti luce	1.130	1.285	1.116	1.900	939	1.600	2.500	1.880
Spesa per punto luce	€ 230	€ 107	€ 99	€ 160	€ 103	€ 118	118	115
Cimiteri	3	3	2	1	2	1	2	6

Per ulteriori indicatori relativi di spesa (ad esempio spesa media per abitante) si rimanda alle specifiche schede sui centri di spesa. Alla luce di quanto riportato la successiva tabella offre un'indicazione relativa alle dimensioni principali del servizio in ottica di unificazione del servizio.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Ufficio tecnico patrimonio, viabilità, illuminazione, cimiteriali		
Livelli di spesa	●	Livelli di spesa assoluti e relativi molto variabili (ved. schede)
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●	Tendenzialmente omogeneo. Alto numero di cimiteri a San Pietro in Casale. Alta variabilità nel numero di progettazioni interne e manutenzioni dell'ufficio tecnico.
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●	Alta variabilità. I dati finanziari (ved. schede) mostrano alti livelli di esternalizzazione della spesa
La copertura del servizio con entrate	●●	Rilevante solo per i servizi cimiteriali. Situazione molto variabile (ved. Schede).
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Verde pubblico

I dati riportano i principali indicatori relativi alla gestione dei parchi e del verde pubblico. Si segnala che il servizio ambiente è strutturato con un ufficio dedicato nei Comuni di Castel Maggiore, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale. Non è stato possibile analizzare il dato relativo alla spesa per la gestione dei rifiuti poiché si presentava con un alto grado di eterogeneità, conseguente alle modalità di gestione (TIA/TARSU).

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 340.000	€ 265.998	n.d	€ 705.410	€ 98.563	€ 130.008	€ 138.353	€ 154.813
Spesa per il personale	€ 0	€ 103.265	n.d	€ 141.914	€ 25.747	€ 84.374	€ 0	€ 57.494
Aree verdi dirette (Mq)	455.000	315.804	194.500	6.000	2.000	26.800	0	52.349
Aree verdi in appalto (Mq)	0	48.690	0	521.129	68.000	88.990	37.000	137.470
Spesa media per Mq di area verde	€ 0,75	€ 0,72	n.d	€ 1,34	€ 1,41	€ 1,12	€ 3,74	€ 0,82
Interventi di sfalciatura annui	n.d	22	16	12	7	10	12	6

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Ambiente		
Livelli di spesa	●	Alta variabilità nella spesa assoluta e relativa (ved. Schede)
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●●	Tendenzialmente omogeneo, ma rapportato alle specificità territoriali
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●●	Differenze strutturali nella gestione (appalti/interni) e della presenza di uffici dedicati. Alta variabilità negli interventi di sfalcio
La copertura del servizio con entrate		Non rilevante per il servizio in oggetto

Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

Il confronto tra i Comuni dell'Unione

Il settore gestione del territorio rappresenta uno dei settori principali in termini di risorse umane e finanziarie dedicate all'interno delle strutture comunali. Il Comune di Castel Maggiore presenta una struttura più articolata.
Nell'ottica della unificazione dei servizi tecnici - OOPP e manutenzioni - sarebbe possibile ottenere dei miglioramenti organizzativi rilevanti, derivanti dalla possibilità di sviluppare competenze specializzate interne, attualmente disperse e frammentate dal necessario "eclettismo" richiesto al personale di ogni singolo Comune. Ciò potrebbe permettere la riduzione del ricorso a incarichi professionali esterni, accrescendo le competenze e le attività legate alla progettazione interna. La razionalizzazione delle risorse interne, sia tecniche che professionali potrebbe permettere la specializzazione di unità operative per gli interventi manutentivi, la valorizzazione e la gestione del patrimonio. I miglioramenti in termini di razionalizzazione della spesa conseguibili sono legati all'emergere di forti economie di scala generate dalla centralizzazione di un servizio di progettazione e gestione amministrativa relative ai servizi di gestione del patrimonio.
Nel caso del servizio ambiente si evidenzia l'opportunità di sviluppare competenze interne specialistiche nelle gestione delle tematiche ambientali (es. valutazione di impatto).
Relativamente alla gestione dei rifiuti è da segnalare l'attuale eterogeneità nelle modalità di gestione (TIA/TARSU) e dei soggetti esterni gestori dello smaltimento.

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Ufficio tecnico patrimonio, viabilità, illuminazione, cimiteriali		
Miglioramento organizzativo	●●●●○	- Possibilità di sviluppare competenze interne specializzate nella progettazione - Possibilità di sviluppare competenze tecnico amministrative interne per la valorizzazione del patrimonio - Economia di specializzazione relativa alla gestione degli appalti dei LL PP - Specializzazione delle unità di manutenzione interne
Razionalizzazione economico finanziaria	●●●●○	- Riduzione dei costi derivante da forti economia di scala - Riduzione di ricorso ad incarichi esterni (a parità di personale)
Complessità del percorso di unificazione	●○○○○	
Edilizia privata e urbanistica		
Miglioramento organizzativo	●●●●○	- Integrazione organizzativa con SUAP e Pianificazione urbanistica già unificati - Possibili specializzazioni funzionali - Sviluppo di competenze professionali interne dedicate agli strumenti urbanistici e specializzazione
Razionalizzazione economico finanziaria	●●●○○	- Razionalizzazione delle funzioni centrali ed economie di scala
Complessità del percorso di unificazione	●●●●○	- Forti specificità territoriali

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa complessità) a 5 (valore massimo)

Il confronto con il Comune Alfa

Per il confronto con il Comune Alfa sono stati considerati i servizi:

- Patrimonio
- Edilizia pubblica
- Mobilità, infrastrutture e verde pubblico

I dati dei Comuni dell'Unione comprendono i valori complessivi del settore ad esclusione dei servizi di Urbanistica/ edilizia privata, Ambiente (per la parte non relativa ai parchi) e gestione dei rifiuti. Il Comune di confronto raccoglie sotto i servizi di gestione del patrimonio (esclusa urbanistica e l'edilizia privata) 104 addetti di cui 76 dedicati alla manutenzione. Per gli stessi servizi i Comuni dell'Unione contano 72 addetti, oltre il 30% in meno. Relativamente alla spesa del comune di confronto (il dato è al netto degli ammortamenti, non disponibili per i Comuni dell'Unione) spende 10.136.995 mentre i Comuni dell'Unione spendono complessivamente 8.963.484 euro, circa l'11% in meno. Va considerata la mancanza dei dati di Castello d'Argile che farebbe aumentare l'ammontare complessivo dei Comuni dell'Unione. I dati relativi alla spesa pro-capite rispecchiano questa situazione con una spesa pro-capite del comune di confronto maggiore di 9 euro.
Tali dati ci portano a una considerazione generale, già precedentemente introdotta. Il Comune di confronto, preso come esempio comparabile di Comune unico con caratteristiche demografiche e contestuali simili, non può essere considerato quale modello di assetto organizzativo e gestionale ancorché patrimoniale futuro per un comune derivante da un processo di fusione. La storia - politico-istituzionale, organizzativa - di un comune "unico" differisce necessariamente dall'aggregazione di realtà differenti. Ne è un esempio in questo caso la dotazione infrastrutturale e patrimoniale del Comune Alfa che comprende solo per citare a a titolo d'esempio una struttura come l'autodromo che da sola porta un onere rilevante sia direttamente, oltre che per i costi di gestione, per la manutenzione ma anche per le infrastrutture collegate.

	Risorse umane	Spesa	Spesa pro-capite
Comune Alfa	104 (76 manutenzioni)	€ 10.136.995	€ 147
Comuni dell'Unione	72	€ 8.963.484	€ 138

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

Il percorso di unificazione dei servizi tecnici nella prospettiva di fusione non presenta elevati elementi di complessità. Nel caso dell'urbanistica ed edilizia i servizi sono fortemente correlati e interdipendenti con funzioni già associate e gestite in Unione. Il regolamenti che attengono a funzioni svolte a livello di Unione Reno Galliera sono stati armonizzati. Il sistema informatico SUAP-SUE è allineato e in corso di ulteriori implementazione e verifiche. La complessità del percorso aumenta in funzione della considerazione delle specificità locali.

Servizi economici e finanziari

Le attività

I servizi riconducibili al settore finanziario sono principalmente due, ragioneria e servizio tributi. I Comuni di Argelato e San Pietro in Casale gestiscono in un servizio dedicato, le funzioni di economato, provveditorato e patrimonio.
Nel Comune di Castello d'Argile il settore economico finanziario è inserito all'interno di un'area che comprende anche i servizi demografici, URP e segreteria. Il servizio ragioneria dello stesso Comune gestisce inoltre i servizi cimiteriali, per la sola parte amministrativa.
Il servizio entrate del Comune di Pieve di Cento si occupa anche delle rette dei servizi scolastici e quello di Bentivoglio della gestione delle entrate della illuminazione votiva.

L'organizzazione

Il personale

I dati sotto riportati in tabella si riferiscono alla situazione rilevata direttamente ad ottobre del 2011. La PO del Comune di San Giorgio di Piano, è in servizio dal 2012. Si è tuttavia ritenuto opportuno inserirla nel quadro delle risorse umane al fine di una rappresentazione della situazione il più possibile aderente alla realtà attuale. Si rileva nel Comune di Argelato la presenza di 2 PO, una di primo livello a capo del settore e una seconda - II livello - responsabile del servizio ragioneria.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti
Argelato	2	5
Bentivoglio	1	3
Castello d'Argile	0,85	5
Castel Maggiore	1	7
Galliera	1	3
Pieve di Cento	1	4
San Giorgio di Piano	1	4
San Pietro in Casale	1	6
Totale complessivo	8,85	37

I servizi esternalizzati

Di seguito riportiamo il quadro dei principali servizi comunali rispetto alla forma di gestione interna/esternalizzata. La situazione relativa alla ragioneria risulta sostanzialmente omogenea e internalizzata. Solo Pieve di Cento esternalizza la contabilità per IVA e IRAP.

Servizio	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Ragioneria						Misto		
Pubblicità	Esternalizzato			Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	Esternalizzato	
TIA	Esternalizzato			Esternalizzato			Esternalizzato	

La spesa

La spesa dei servizi

La spesa complessiva è riportata nella tabella che segue.

Comune	Spesa complessiva	Spesa per il personale	Spesa per abitante
Argelato	€ 679.329	€ 290.684	€ 70
Bentivoglio	€ 190.546	€ 110.738	€ 36
Castello d'Argile	€ 401.896	€ 187.566	€ 63
Castel Maggiore	€ 506.887	€ 272.574	€ 29
Galliera	€ 279.052	€ 149.069	€ 50
Pieve di Cento	€ 299.976	€ 161.037	€ 43
San Giorgio di Piano	€ 339.279	€ 157.559	€ 41
San Pietro in Casale	€ 458.091	€ 279.972	€ 39
Complessivo	€ 3.155.057	€ 1.609.200	€ 44

Sintesi dei principali indicatori finanziari e di attività

Di seguito, per ogni attività è stata elaborata una tabella che riporta i principali indicatori finanziari e di attività per i principali centri di spesa. Per approfondimenti sui centri di spesa si rimanda alle singole schede.

Ragioneria

La tabella seguente mostra i dati di spesa complessiva aggregata, e rapportati al personale di ogni Comune per il servizio Ragioneria. Nel caso di Argelato e San Pietro in Casale è stato considerato anche l'ufficio economato, provveditorato e patrimonio. Si segnala che la voce di spesa di San Pietro in Casale è stata depurata dell'IVA derivante da operazioni non imputabili ad altri servizi ma iscritta in bilancio al servizio pur non essendo a questo ascrivibile come spesa di funzionamento.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 440.699	€ 131.163	€ 282.309	€ 300.242	€ 119.054	€ 216.418	€ 194.699	€ 296.719*
Spesa per il personale	€ 180.059	€ 93.238	€ 81.294	€ 159.520	€ 83.016	€ 115.628	€ 120.559	€ 196.201
Fatture	2.045	2.717	2.043	3.905	2.234	1.791	2.329	3.608
Mandati e reversali	5.633	5.589	3.726	7.110	5.732	5.211	5.169	10.617
Accertamenti e impegni	1.092	3.284	1.558	2.328	1.012	1.032	2.519	3.040

.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Ragioneria		
Livelli di spesa	●●○○○	Spesa confrontabile tra la maggior parte dei Comuni. Eccezioni Argelato.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●●●●○	Atti prodotti confrontabili e correlati alla dimensione amministrativa. Elevato il dato di San Pietro in Casale (mandati e reversali)
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●●●○	Generalmente internalizzata
La copertura del servizio con entrate	-	Non rilevante per il servizio in oggetto
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Tributi

Riportiamo in sintesi i principali dati di spesa e gli indicatori di attività del servizio tributi. Il dato relativo al Comune di Argelato presenta un livello di spesa complessiva elevato e andrebbe ulteriormente approfondito.

indicatore	Argelato	Bentivoglio	Castello d'Argile	Castel Maggiore	Galliera	Pieve di Cento	San Giorgio di Piano	San Pietro in Casale
Spesa complessiva	€ 238.630	€ 59.383	€ 119.587	€ 206.644	€ 159.998	€ 83.558	€ 144.580	€ 161.373
Spesa per il personale	€ 110.625	€ 17.500	€ 106.272	€ 113.054	€ 66.053	€ 45.409	€ 37.000	€ 83.771
Rapporto contribuenti (ICI +TARSU) su addetti	n.d	5.146	2.286	3.599	1.994	2.981	1.061	3.287
Rapporto Imposte riscosse rispetto alla spesa del servizio	n.d	74	n.d	25	9	€ 37	n.d	24

Per quanto attiene i tributi, si richiama la distinzione fra i Comuni che gestiscono la TARSU e quelli che sono passati a TIA (Argelato, Castel Maggiore, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale). Alcune differenze legate alla attività del servizio, e in particolare alla base imponibile, sono peraltro legate alle caratteristiche del contesto locale e del tessuto imprenditoriale.

Dimensione	Omogeneità (da 1-5)	Note
Tributi		
Livelli di spesa	●●○○○	Spesa mediamente correlata alla dimensione del Comune. Eccezione per Argelato.
Caratteristiche d'erogazione del servizio	●○○○○	Alta variabilità nel rapporto tra contribuenti complessivi e addetti del servizio
Modalità di gestione (diretta/esterna)	●●○○○	Differenze nella gestione diretta/esternalizzata dei tributi e nell'adozione della TIA.
La copertura del servizio con entrate	●○○○○	Notevoli differenze nel rapporto tra il valore delle imposte riscosse e la spesa complessiva del centro di spesa
Legenda - viene valutato il grado di omogeneità su una scala da 1 (bassa omogeneità) a 5 (massima omogeneità)		

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

Il confronto tra i Comuni dell'Unione

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Ragioneria		
Miglioramento organizzativo	●●●●●	- Sviluppo di nuove competenze e funzioni interne (Controllo di Gestione, gestione partecipate) - Riduzione del numero complessivo attuale di atti e adempimenti - Razionalizzazione e recupero di risorse umane
Razionalizzazione economico finanziaria	●●●●○	- Riduzione dei costi interni derivante da forti economia di scala - Riduzione dei costi di revisione contabile
Complessità del percorso di unificazione	●	
Tributi		
Miglioramento organizzativo	●●●●○	- Potenziamento della capacità di riscossione tributaria - Specializzazione interna finalizzata ad attività di controllo, riscossione coatta e gestione del contenzioso - Riduzione dei rapporti con i fornitori
Razionalizzazione economico finanziaria	●●●●○	- Miglioramento degli standard di riscossione tributi
Complessità del percorso di unificazione	●	

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa complessità) a 5 (valore massimo)

Nella prospettiva di unificare i servizi economici e finanziari emerge un elevato miglioramento potenziale sia in termini organizzativi che economico finanziario. L'unificazione dei servizi potrebbe permettere lo sviluppo di nuove competenze e funzioni interne, una su tutte, l'attivazione di un ufficio per il controllo di gestione e dei costi dei servizi, o generalmente di razionalizzazione delle risorse.
Relativamente ai miglioramenti di natura economica finanziaria si otterrebbero rilevanti economie di scala, rispetto agli attuali 8 servizi separati. Inoltre si ridurrebbero i costi complessivi di revisione contabile. In particolare per il servizio tributi sarebbe possibile specializzare personale per il controllo, recupero e gestione del contenzioso tributario, aumentando l'efficienza relativa alla riscossione dei tributi dovuti.

Il confronto con il Comune Alfa

Il Comune di confronto, in considerazione della maggiore dimensione amministrativa, ha nel tempo sviluppato diversi servizi indipendenti che gestiscono funzioni specialistiche in particolar modo ha individuato un ufficio per la programmazione e il controllo di gestione. La frammentazione degli otto Comuni e la loro ridotta dimensione non ha permesso a nessuno degli otto Comuni del'Unione una specializzazione pari a quella del comune Alfa.
Il comune di confronto ha riferito al settore economico finanziario:

- servizio ragioneria
- controllo di gestione
- economato
- tributi

Le risorse umane impegnate dal Comune di confronto risultano complessivamente 36 contro i 46 addetti circa dei Comuni dell'Unione. La spesa complessiva del comune Alfa è di 1.699.207 euro inferiore di circa il 38% ai 2.753.161 euro spesi dai Comuni della Reno Galliera. Anche la spesa pro-capite vede una differenza di 17 euro ad abitante, pari al 41% circa speso in meno dal Comune di confronto.

	Risorse umane	Spesa	Spesa pro-capite
Comune Alfa	36	€ 1.699.207	€ 25
Comuni dell'Unione	46	€ 2.753.161	€ 42

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

Il percorso di unificazione per i servizi economico finanziari non appare particolarmente complesso, fatte salve la normale complessità di un percorso riorganizzativo che coinvolga otto differenti strutture comunali.
Nell'ottica della fusione e della gestione unificata del servizio i principali fattori da tenere in considerazione riguardano il percorso di armonizzazione, in funzione delle differenze rilevate in termini di politiche di entrata. D'altra parte i benefici in termini economici (economie di scala), organizzativi (specializzazione e recupero di risorse umane) e di livello del servizio (possibilità di creare un servizio di controllo di gestione) sarebbero notevoli, come anche desumibile dal confronto con i dati del Comune di confronto.

I servizi dell'Unione

Relativamente all'analisi organizzativa, della spesa e al confronto con il Comune Alfa dei servizi in capo all'Unione Reno Galliera si rimanda direttamente alle schede di dettaglio.

Verso il processo di unificazione nella prospettiva di fusione

La tabella che segue presenta una sintesi relativa all'impatto del processo di fusione sui servizi associati e gestiti dalla Unione Reno Galliera.

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
SUAP e pratiche sismiche		
Miglioramento organizzativo	●●●○○	- Semplificazione organizzativa (integrazione ufficio edilizia) - Miglioramenti standard servizio (riduzione tempi pratica
Razionalizzazione economico finanziaria	●○○○○	- Attuale livello di efficienza economico finanziario elevato
Complessità del percorso di unificazione	●○○○○	
ITC		
Miglioramento organizzativo	●●●○○	- Abbattimento complessità gestionale (molteplicità software e siti web) - Semplificazione rapporti utenti interni (diminuzione centri decisionali) - Aumento del peso negoziale in ambito di relazioni esterne
Razionalizzazione economico finanziaria	●●○○○	- Riduzione costi d'assistenza (unificazione software) - Aumento potere contrattuale con i fornitori (siti web)
Complessità del percorso di unificazione	●○○○○	- Percorso di omogenizzazione software già avviato (limiti strutturali ad esempio per i servizi sociali)
Polizia Municipale		
Miglioramento organizzativo	●●○○○	- Semplificazione dei processi decisionali e degli indirizzi strategici - Armonizzazione regolamentare
Razionalizzazione economico finanziaria	●○○○○	- Attuale livello di efficienza economico finanziario elevato
Complessità del percorso di unificazione	●○○○○	- Adeguamento nuovi standard di servizio (rapporto popolazione/ PM)

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa complessità) a 5 (valore massimo)

Dimensione analizzata	Grado (da 1-5)	Note
Personale		
Miglioramento organizzativo	●●○○○	- Semplificazione contrattazione decentrata - Riduzione delle tipologie contrattuali - Flessibilità gestionale del personale
Razionalizzazione economico finanziaria	●●○○○	- Attuale livello di efficienza economico finanziario elevato
Complessità del percorso di unificazione	●●●●○	
Urbanistica		
Miglioramento organizzativo	●●●○○	- Possibilità di specializzazione delle risorse su settori specifici (ambiente, stime, ecc…) - Possibilità di specializzare su specifici ambiti di pianificazione (Zone agricole, centri urbani, ecc) - Possibili integrazioni con SUAP e SUE
Razionalizzazione economico finanziaria	●●●○○	- Possibilità di creare economie di scala raggruppando le risorse dei singoli uffici comunali attuali
Complessità del percorso di unificazione	●●●●○	- Alto grado di specificità territoriali

Legenda - viene valutato il grado di complessità su una scala da 1 (bassa omogeneità/complessità) a 5 (valore massimo)

Prime valutazioni di fattibilità della fusione

I servizi gestiti dall'Unione Reno Galliera, in ottica di un'eventuale processo di fusione, non presentano particolari difficoltà tecnico organizzative essendo già attualmente gestiti unitariamente.
In particolare i servizi gestiti da SUAP e ITC, che hanno una alto livello di interdipendenza con diversi servizi comunali, sono attualmente impegnati, per una parte rilevante, in attività di gestione delle differenze comunali. Costi organizzativi che verrebbero a sparire, o comunque notevolmente abbattuti. In questa prospettiva, già in passato, è stato avviato uno studio di fattibilità finalizzato all'armonizzazione di alcuni elementi distintivi. Uno studio ha ipotizzato la riorganizzazione del settore tecnico pervenendo al coordinamento dei servizi SUAP, urbanistica e ambiente. Un ulteriore studio ha preso in ipotesi la creazione di un unico ufficio per la gestione degli appalti e degli acquisti dei Comuni.

In generale alcune attività, attualmente ricondotte ai servizi d'Unione, potrebbero in futuro beneficiare della finalizzazione del processione di fusione potendo attingere a figure professionali al momento disperse e frammentate nei diversi uffici comunali ottenendo così economie di specializzazione e conseguenti benefici.

Dai confronti (ved. Schede dei singoli servizi), per quanto relativi, con il Comune Alfa si evince in termini organizzativi, finanziari e di servizio, mediamente un buon livello di efficienza ed economicità. Inoltre il confronto diretto con Alfa, non tiene conto della maggiore complessità amministrativa e organizzativa derivante dalla simultanea gestione dei rapporti con una platea di otto Comuni con differenti strumenti regolamentari e specificità strutturali. Da questo punto di vista, aldilà di eventuale prosieguo del processo di fusione, un'armonizzazione, nei casi possibili, dei regolamenti comunali (per i servizi ancora demandati ai singoli Comuni), potrebbe portare ulteriori benefici in termini sia economico finanziari che relativamente alla riduzione di costi organizzativi.

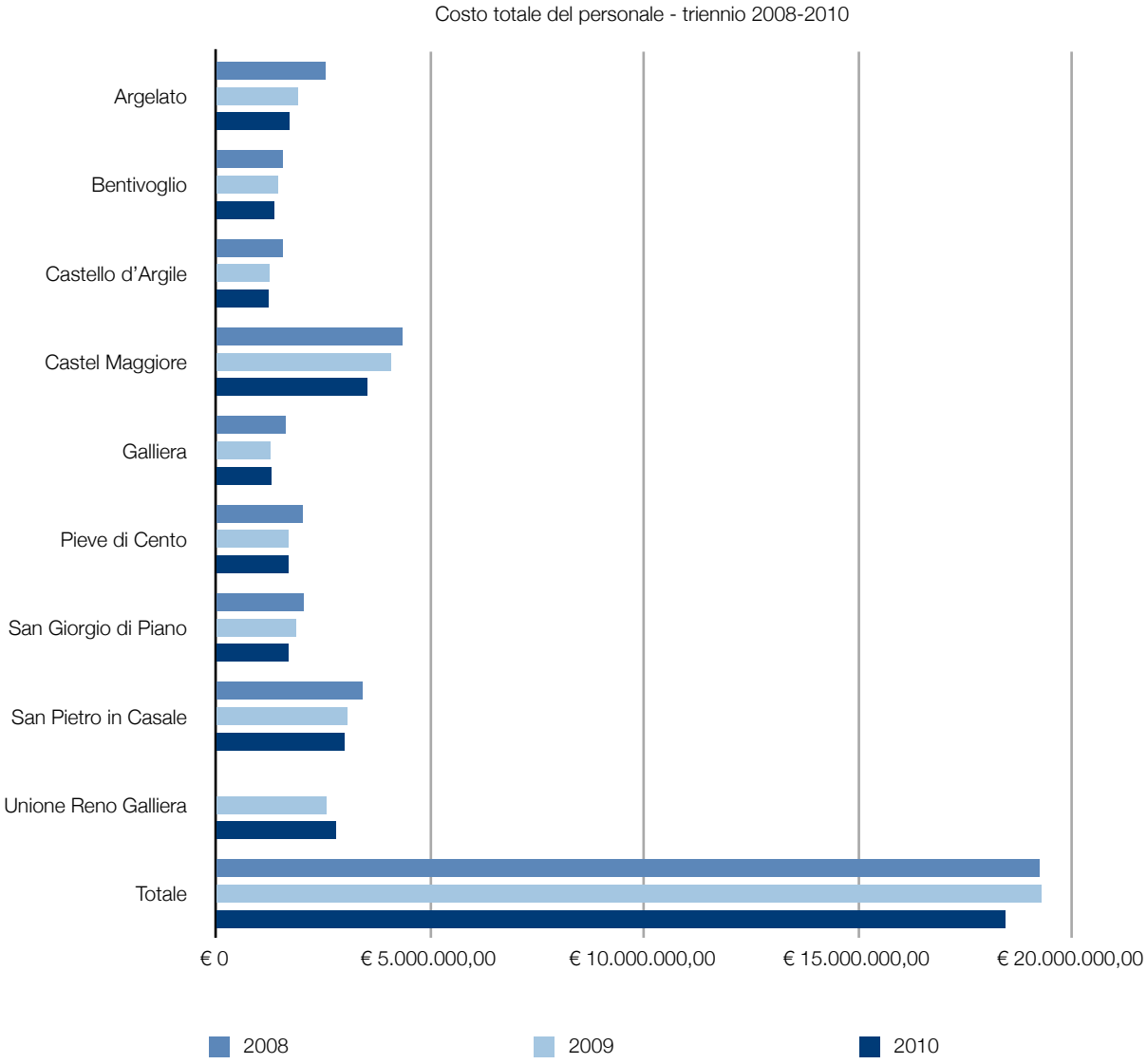
Il personale

Nelle pagine che seguono riportiamo in sintesi i dati relativi alle dotazioni organiche, dipendenti a tempo indeterminato e a tempo determinato negli otto Comuni della Unione Reno Galliera. I dati sono stati forniti dall'Ufficio Associato dell'Unione Reno Galliera.
Nella tabella seguente i dati relativi al personale (dipendenti totali) e costo del personale nel triennio 2008-2010 (Fonte Report statistico del personale della Unione Reno Galliera 2010).

	2008	2009	2010
Comuni	Dipendenti totali (valori medi annui)	Dipendenti totali (valori medi annui)	Dipendenti totali (valori medi annui)
Argelato	66,7	49,7	46,8
Bentivoglio	42	39,7	37,4
Castello d'Argile	44,9	36	36
Castel Maggiore	122	113,9	101,9
Galliera	44,9	37,6	36,4
Pieve di Cento	57,6	48,7	47
San Giorgio di Piano	55,3	50,6	46,7
San Pietro in Casale	95,7	88,5	83,4
Unione Reno Galliera	0,9	67,2	70,4
Totale	530	531,9	506

Il numero totale dei dipendenti si riferisce ai valori medi annui (conteggiando i part time in frazioni) e considera sia i dipendenti di ruolo che i contratti flessibili utilizzati nell'esercizio.

Il dato evidenzia una tendenza alla diminuzione del numero delle risorse umane (24 unità in meno nel triennio considerato) con una riduzione della spesa di circa 800.000 € nel triennio.


Costo totale del personale - triennio 2008-2010
Argelato
Bentivoglio
Castello d'Argile
Castel Maggiore
Galliera
Pieve di Cento
San Giorgio di Piano
San Pietro in Casale
Unione Reno Galliera
Totale
€ 0
€ 5.000.000,00
€ 10.000.000,00
€ 15.000.000,00
€ 20.000.000,00
2008
2009
2010

Personale a tempo indeterminato (dati riferiti ad ottobre 2011)

Comuni	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Totale
Argelato		9	19	17	45
Bentivoglio		7	22	8	37
Castello d'Argile	2	9	16	10	37
Castel Maggiore		28	47	10	85
Galliera	1	8	16	11	36
Pieve di Cento	2	10	21	12	45
San Giorgio di Piano		14	24	10	48
San Pietro in Casale		14	46	18	78
Unione Reno Galliera			58	25	83
Totale Cat.	5	99	269	121	494

Personale a tempo determinato (dati riferiti ad ottobre 2011)

Comuni	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Dirigenti	Totale
Argelato			1		1
Bentivoglio					0
Castello d'Argile					0
Castel Maggiore		1		2	3
Galliera					0
Pieve di Cento			2		2
San Giorgio di Piano		1	2		3
San Pietro in Casale	1	2	1		4
Unione Reno Galliera				2	2
Totale	1	4	6	4	15

Personale a tempo indeterminato	Personale a tempo determinato	Totale
494	15	509

Comuni	Dirigenti	Posizioni organizzative	Totale Comune
Argelato		6	6
Bentivoglio		6	6
Castello d'Argile		4	4
Castel Maggiore	2	2	4
Galliera		4	4
Pieve di Cento		4	4
San Giorgio di Piano		3	3
San Pietro in Casale		3	3
Unione Reno Galliera	2	7	9
Totale Cat.	4	39	43

La tabella riporta il dato relativo alle posizioni apicali negli otto Comuni e nell'Unione Reno Galliera (dati riferiti ad ottobre 2011).

Il Comune di Castel Maggiore è l'unico con posizioni dirigenziali (2 dirigenti a t.d., responsabili rispettivamente dell'area tecnica e dell'area sociale).

Rispetto alle 39 posizioni organizzative presenti, 5 sono posizioni organizzative di II livello (n. 2 ad Argelato, n. 2 a Bentivoglio e n.1 Castello d'Argile) e 3 sono a tempo determinato (settori tecnici dei Comuni di Argelato, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale).

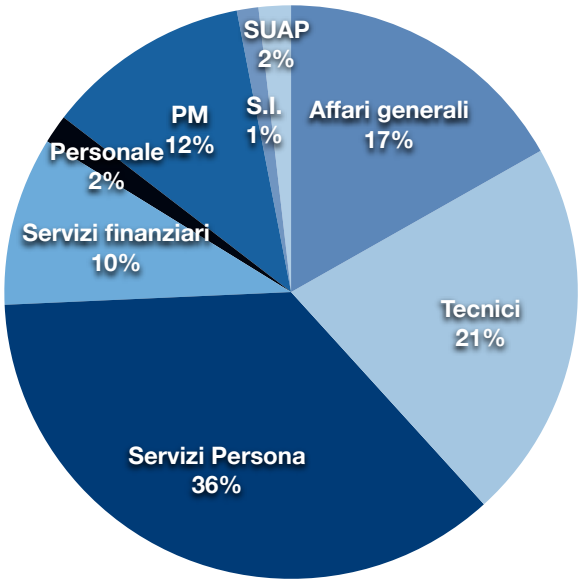
Sul territorio della Unione Reno Galliera operavano, a ottobre 2011, 4 segretari comunali (impiegati per l'equivalente di 3,5 unità).

Personale dei Comuni e della Unione

Personale a tempo indeterminato - distribuzione per settori (dati riferiti ad ottobre 2011)

Comuni	Affari generali	Territorio	Servizi Persona	Servizi finanziari	Personale	PM	S.I.	SUAP	Totale Comune
Argelato	11	14	13	7					45
Bentivoglio	10	12	11	4					37
Castello d'Argile	5	10	16	6					37
Castel Maggiore	19	25	33	8					85
Galliera	8	8	16	4					36
Pieve di Cento	8	11	21	5					45
San Giorgio di Piano	10	11	22	5					48
San Pietro in Casale	10	15	46	7					78
Unione Reno Galliera	2			1	8	57	6	9	83
Totale settore	83	106	178	47	8	57	6	9	494

Distribuzione addetti nei settori



Il Comune di confronto impiegava nel 2010 un totale di 599 dipendenti, 1 Direttore generale, 1 segretario generale e 8 dirigenti di cui 2 a tempo indeterminato.
Le posizioni organizzative sono 18 (fonte: sito internet).

Il Comune Alfa è organizzato in 9 settori e 28 servizi (Fonte: Sito Internet e Rendiconto 2010 al cittadino)

Nella tabella che segue la sintesi dei dati del personale del Comune Alfa e quelli complessivi degli otto Comuni e della Unione Reno Galliera.

Comuni	Direttore generale	Segretario generale	Dirigenti	Posizioni organizzative	Dipendenti di ruolo (2010)
Reno Galliera (Comuni e unione)		3,5	4	39	506
Comune Alfa	1	1	8	18	599

Dal punto di vista del numero dei dipendenti i dati evidenziano un numero totale di addetti inferiore di circa 90 unità rispetto al Comune di confronto.

Le differenze che emergono specie nel numero delle posizioni apicali riflette situazioni allo stato attuale solo parzialmente comparabili, dal momento che la gestione di “nove” enti non può che comportare costi anche organizzativi diversi dal punto di vista della specializzazione delle risorse e delle responsabilità gestionali.

L’analisi nel dettaglio

Affari Generali

Attività svolte

All'interno del settore Affari Generali sono gestite le funzioni di segreteria generale, assistenza agli organi istituzionali, URP e servizi demografici.
Il Comune di Pieve di Cento gestisce oltre alle funzioni tipiche, i servizi cultura e biblioteche e lo sviluppo locale: nel servizio una risorsa e dedicata all'Ufficio Stampa e alla Comunicazione (t.d).
A Castello d'Argile le funzioni AA.GG sono gestite all'interno di una macro area che comprende anche i servizi finanziari.

Le principali differenze osservabili sono riconducibili a:

- direzione e responsabilità del settore, in termini di numero e impegno delle PO
- diversa articolazione organizzativa dei servizi. Il settore a Castel Maggiore presenta una struttura maggiormente differenziata, anche in funzione del numero di addetti

Nella tabella sono sintetizzati i servizi gestiti all'interno dell'Area Affari generali negli otto Comuni e il numero degli addetti totali del settore.
Nelle pagine che seguono, si riporta l'analisi delle funzioni e degli addetti per ciascun servizio.
Ai fini della comparazione e in funzione della prospettiva della fusione, abbiamo analizzato e comparato le strutture comunali sulla base di due diversi servizi:

- URP e demografici
- Segreteria

L'analisi per centri di spesa è stata tuttavia condotta a livello di settore, in considerazione della difficoltà, incontrata da molti Comuni, nell'imputazione dei dati finanziari in forma disaggregata per i singoli centri di spesa.

Comuni	Organizzazione	Addetti
Argelato	URP e demografici Segreteria e servizi cimiteriali	1,5 PO 10 addetti
Bentivoglio	URP e demografici Segreteria, messo, albo, archivio, servizi cimiteriali	1 PO 9 addetti
Castello d'Argile	URP AAGG e Demografici (il servizio è all'interno dell'Area Istituzionale e economica)	1,15 PO (capo settore e PO di II livello) 4 addetti
Castel Maggiore	Segreteria generale e Presidenza del Consiglio Gare e contratti Protocollo centralino Archivio e Messo Segreteria del Sindaco URP e demografici	Direzione affidata temporaneamente a segretario comunale 18,5 addetti
Galliera	Segreteria Demografici e URP	1 PO 6 addetti
Pieve di Cento	Segreteria, URP e protocollo Demografici (il settore comprende anche i servizi Sviluppo Locale, Turismo e Ufficio stampa, Teatro e cultura, Biblioteca e archivi storici)	0,5 PO 7 addetti (0,5 PO - 4 addetti di cui 1 t.d. - sviluppo locale, Turismo e Ufficio stampa, cultura)
San Giorgio di Piano	Segreteria generale e URP Demografici	1 PO 8 addetti
San Pietro in Casale	Organi istituzionali Segreteria, URP e Promozione del territorio Demografici	1 PO (12/36 in comando da altro ente da sett. 2011) 11 addetti

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

Abbiamo considerato nel servizio le attività tipiche dei demografici (anagrafe, stato civile, elettorale ecc) e le funzioni svolte dai Comuni nell'ambito delle relazioni con il pubblico. In particolare informazione (orari e servizi dell'ente), Comunicazione con i cittadini, raccolta di suggerimenti, segnalazioni, ricevimento di richieste/denunce, distribuzione di modulistica.
Nei Comuni di Castello d'Argile, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale le funzioni dell'URP sono gestite insieme ai servizi di segreteria.
Nel Comune di Argelato l'Ufficio Relazioni con il Pubblico si articola su due sedi, nel capoluogo e nella frazione di Funo.
Il Comune di Galliera si caratterizza per una forte continuità organizzativa fra i servizi demografici e le funzioni di informazione al cittadino. Per quanto riguarda gli Uffici Relazioni con il Pubblico, i Comuni di San Giorgio di Piano e Castel Maggiore evidenziano fra le attività del servizio oltre alle funzioni di informazione e Comunicazione anche la possibilità di effettuare iscrizioni ai servizi scolastici. Mentre il servizio URP di Bentivoglio svolge funzioni di sportello per l'Ufficio Tecnico e servizi sociali.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	n. 2 Uffici Relazioni con il pubblico (Argelato e Funo)	-
Bentivoglio	URP e demografici	-
Castello d'Argile	1 servizio unico URP, demografici e segreteria	-
Castel Maggiore	URP e demografici	
Galliera	URP e demografici	-
Pieve di Cento	URP segreteria e protocollo	Notiziario del Comune (incarico)
San Giorgio di Piano	URP e segreteria	-
San Pietro in Casale	Segreteria URP e promozione del territorio	-

Nella tabella che segue riportiamo la sintesi degli addetti ai servizi URP e demografici.
Rispetto ai Comuni che gestiscono in un unico servizio URP e segreteria, laddove possibile e disponibile, abbiamo riportato il dato relativo al numero delle persone addette ai diversi servizi, in maniera tale da distinguere le funzioni tipicamente interne svolte dal settore (segreteria) da quelle dei servizi a rilevanza esterna (URP e demografici).
Nel Comune di Argelato lil responsabile del settore dedica il 50% del tempo lavoro alla funzione di vice-segretario comunale.
Il personale del Comune di Castello d'Argile sotto indicato è dedicato a URP demografici e alle funzioni di segreteria (la percentuale di attività sui diversi servizi non è disponibile).
Il totale delle risorse umane dedicate ai servizi demografici e URP nei Comuni della Unione Reno Galliera è pari a 51 unità, di cui circa 4 posizioni organizzative.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,5	6	6C
Bentivoglio	0,7	6	5C -1B
Castello d'Argile	1,15	4	4C URP demografici e segreteria
Castel Maggiore	-	9	1D resp. di servizio - 6C -2B
Galliera	0,35	3,4	1D resp. di servizio - 2,3 C -1B
Pieve di Cento	0,3	5	1D -1C demografici 5C (di cui 1PT) segreteria e URP di cui n.3 addetti dedicati URP
San Giorgio di Piano	0,25	5,5	1D - 2C (1PT) demografici 4C- 1B segreteria e URP di cui n. 2,5 addetti URP
San Pietro in Casale	0,7	8	1D resp. di servizio - 4C demografici 1D resp. di servizio - 4C segreteria e URP di cui n.3 addetti URP
Totale complessivo	3,95	46,9	

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

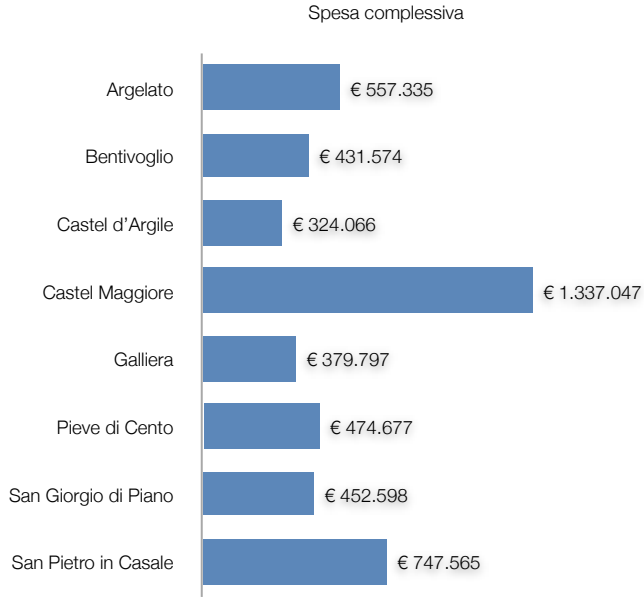
I servizi del settore AA.GG a rilevanza interna si occupano della gestione della segreteria generale e assistenza agli organi istituzionali.
Per il Comune di Castel Maggiore abbiamo considerato i diversi servizi afferenti al settore.
I principali obiettivi permanenti del settore riguardano le attività di supporto agli organi istituzionali e all'attività deliberativa, la segreteria del sindaco, la gestione dell'attività contrattuale, redazione atti e adempimenti conseguenti.
Le attività di notificazione, gestione dell'Albo pretorio sono in alcuni Comuni gestiti dall'URP (Pieve di Cento) o demografici (Bentivoglio). Il protocollo a Pieve di Cento è una funzione in capo all'URP, a Bentivoglio in capo alla segreteria.
Le attività legate all'aggiornamento del sito internet, la redazione del giornalino sono gestite, anche attraverso il ricorso a figure esterne dedicate, alternativamente nella segreteria o nell'URP.

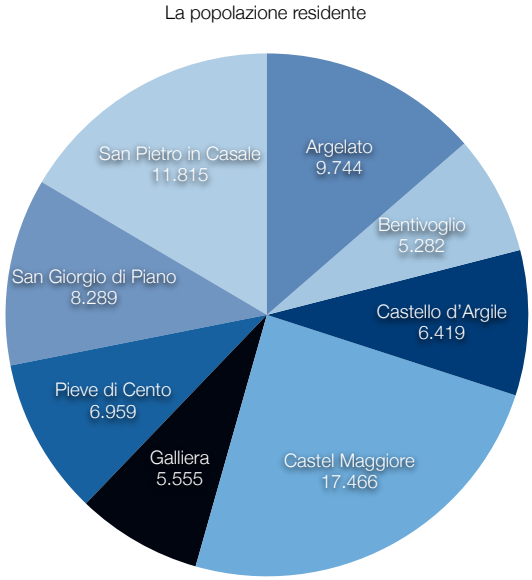
Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	Servizio segreteria generale diretto da una PO dedicata. Anche cimiteriali	
Bentivoglio	Segreteria	
Castello d'Argile	1 servizio unico URP, demografici e segreteria	
Castel Maggiore	Segreteria generale e Presidenza del Consiglio Gare e contratti Protocollo centralino Archivio e Messo Segreteria del Sindaco	Project financing Ufficio stampa e Comunicazione (incarico)
Galliera	Segreteria	
Pieve di Cento	Anche URP	
San Giorgio di Piano	Anche URP	
San Pietro in Casale	Anche URP e promozione del territorio	

Di seguito personale in forza ai servizi di segreteria e si supporto alla attività degli organi istituzionali.
Per quanto riguarda il Comune di Castello d'Argile e come sopra evidenziato non è disponibile il dato relativo ai soli uffici di segreteria.
Negli altri casi abbiamo proceduto a distinguere il numero delle unità di personale dedicato ai servizi interni sulla base dei dati forniti.
SI tratta in totale di 29 addetti circa, di cui n.3 Posizioni organizzative.

Il personale del servizio a confronto

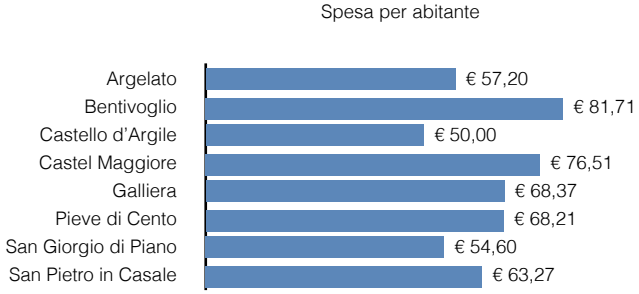
Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	1	4	3C -1B
Bentivoglio	0,3	3	3C (1PT)
Castello d'Argile	-	-	-
Castel Maggiore	-	9,5	5B (2PT) protocollo, centralino, ecc.. 1C (PT) gare e contratti 2C - 0,5D t.d. segreteria generale 1 C (t.d) segreteria sindaco
Galliera	0,65	2,6	1D resp. di servizio - 0,7C -0,9B
Pieve di Cento	0,2	2	5C (di cui 1PT) segreteria e URP di cui n.2 addetti dedicati segreteria
San Giorgio di Piano	0,75	2	4C- 1B segreteria e URP di cui n. 2,5 addetti segreteria
San Pietro in Casale	0,3	3	1D resp. di servizio - 4C segreteria e URP di cui n.2 addetti segreteria 1 t.d. Organi istituzionali
Totale complessivo	3,2	26,1	-



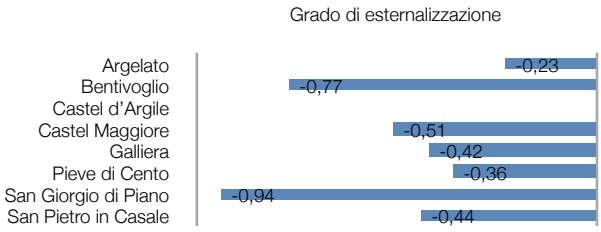


I servizi di segreteria URP e demografici, sono strutturati, nei diversi Comuni con formule organizzative differenti (ved. approfondimento organizzativo), ciò ha reso impossibile per molti Comuni disaggregare le voci finanziarie nei singoli centri di spesa. Per cui si è ritenuto opportuno condurre l'analisi della spesa per un unico centro di spesa aggregato.

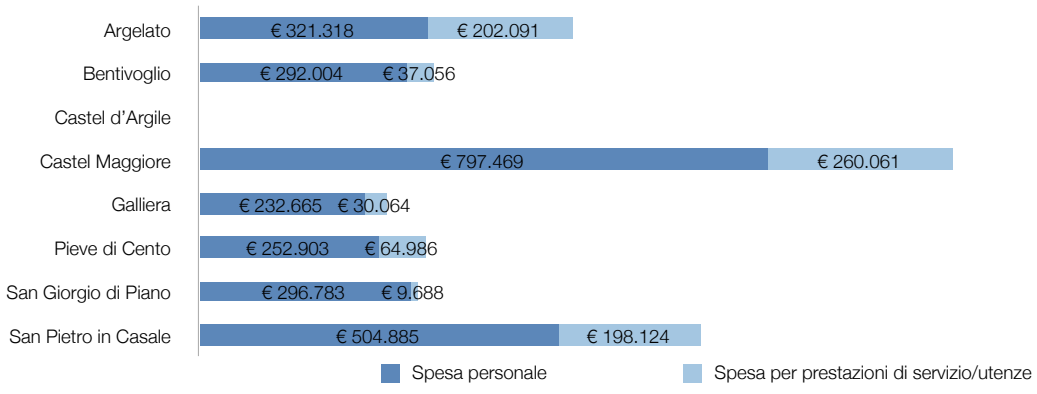
spesa per abitante mostrano un livello di spesa più elevato a Bentivoglio (81,71 euro per abitante) mentre il Comune che spende meno in rapporto ai residenti è Castello d'Argile (50 euro ad abitante). Si evidenzia peraltro che l'Ufficio Stato Civile del comune di Bentivoglio registra un'elevata attività (numero atti di Stato Civile) legati alla presenza di strutture sul territorio quali l'Ospedale e l'Hospice.

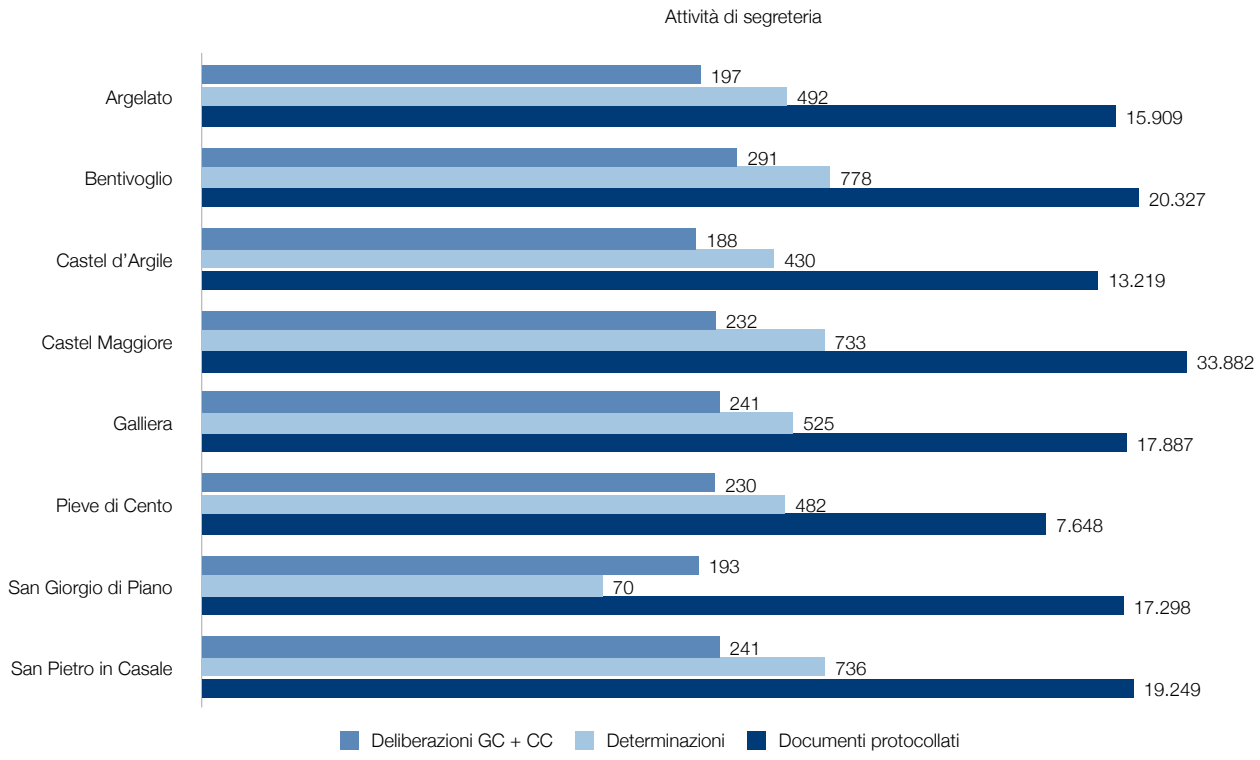


La spesa, complessiva e per abitante, ha un elevata variabilità. In termini assoluti Castel Maggiore e San Pietro in Casale spendono, com'era prevedibile in relazione alla dimensione, di più. I dati relativi alla

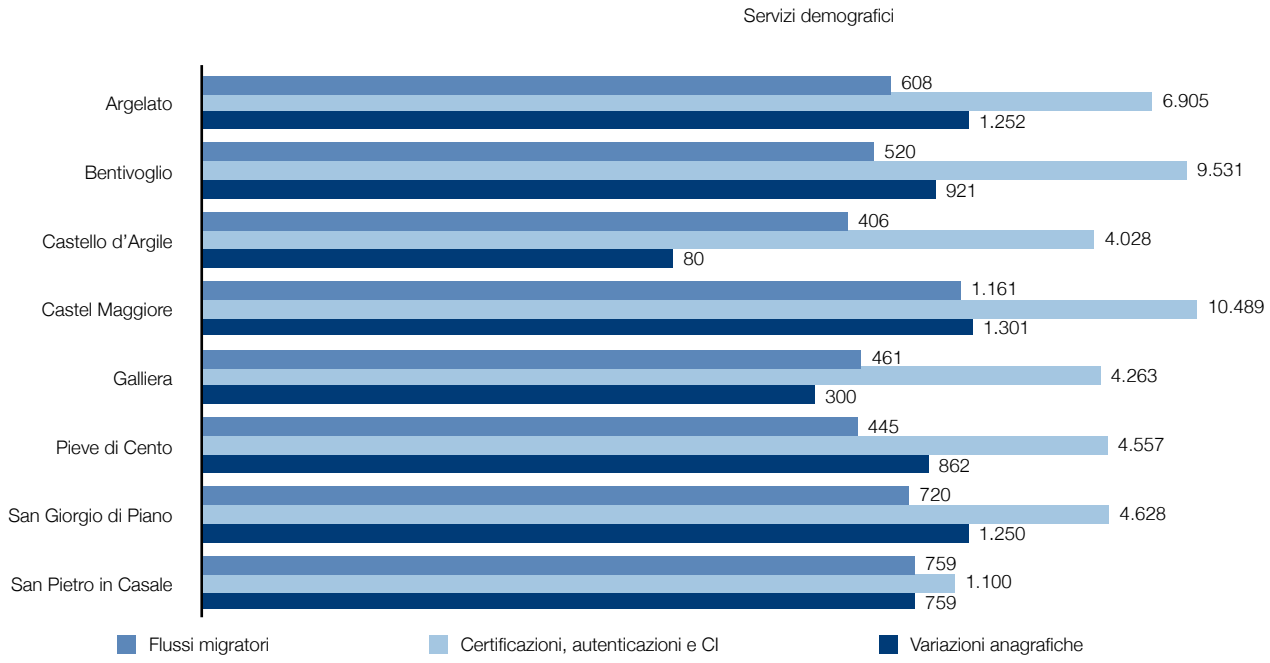


Il grado di esternalizzazione della spesa mostra una totale tendenza all'internalizzazione pur con differenti valori, San Giorgio di Piano è il Comune che spende meno in prestazioni di servizio/utenze in rapporto al personale. Argelato al contrario, pur avendo una spesa per personale elevata, mostra anche una rilevante quota di spesa per le prestazioni di servizio/utenze.





Nel grafico sopra sono rappresentati i dati d'attività della segreteria. I tre indicatori riportati, naturalmente non esauriscono quelli necessari per confrontare in maniera approfondita le attività in oggetto, però sono indicative soprattutto del risparmio, in termini di attività amministrativa, che si potrebbe produrre unificando le attuali otto amministrazioni sotto un unico ente e diminuendo la "ridondanza amministrativa".
Mentre per i dati relativi l'amministrazione, un percorso di unificazione del servizio porterebbe a sicure diminuzioni d'attività, e conseguenti risparmi organizzativi e finanziari, per i servizi demografici e l'URP la relazione non è così lineare. I servizi demografici sono direttamente legati alla popolazione residente e l'aumentare della dimensione del Comune non diminuirebbe la richiesta dei servizi. Per l'URP invece, un percorso di fusione dovrebbe considerare anche un necessario potenziamento del servizio sul territorio, soprattutto nei centri urbani periferici rispetto ad un'ipotetica sede capoluogo del nuovo Comune. Questo aspetto, come già evidenziato nelle osservazioni sul percorso di fusione fatto ad inizio documento, richiederà il riassetto e il potenziamento dei servizi ai cittadini su un territorio diffuso, richiedendo un percorso di riorganizzazione del servizio URP, integrato in un quadro di riorganizzazione complessiva del nuovo ente.



Servizi alla persona

Il settore servizi alla persona

Le attività svolte

La tabella seguente presenta la sintesi dei servizi gestiti e del personale addetto al Settore Servizi alla Persona negli otto Comuni della Unione Reno Galliera.
I servizi gestiti dal settore appaiono tendenzialmente omogenei fra i Comuni.
Si evidenzia la specificità del Comune di Pieve di Cento dove i servizi culturali e la biblioteca sono gestiti all'interno del Settore Comunicazione, Cultura e Sviluppo locale.
Castel Maggiore presenta una maggiore differenziazione e specializzazione su alcuni servizi (giovani, orientamento).
Il Comune di San Pietro in Casale gestisce l'Ufficio di Piano del distretto in qualità di Comune capofila. Nel settore sono inoltre inserite le funzioni di Comunicazione istituzionale.
Il numero di addetti del settore appare differenziato e legato alle diverse modalità di gestione dei servizi (in particolare quelli scolastici) e sarà approfondito di seguito nella parte riguardante i singoli servizi.

L'analisi verrà sviluppata a livello di:

- servizi scolastici, sintesi e articolazione nei principali centri di costo (nido, scuola materna, scuole elementari, scuole medie e servizi di refezione, trasporto)
- servizi sociali
- servizio cultura, biblioteca e sport.

Comuni	Organizzazione	Addetti
Argelato	Servizi scolastici Servizi alla persona - Casa Servizi cultura sport e tempo libero	1 PO 12 addetti
Bentivoglio	Servizio pubblica istruzione Servizi sociali - Casa Servizi culturali sport e tempo libero	1 PO 10 addetti
Castello d'Argile	Servizi sociali Servizi scolastici Servizi culturali Servizi sportivi	1 PO 15 addetti
Castel Maggiore	Servizi sociali, sanità, immigrazione,volontariato Servizi all'infanzia, istruzione e sport Servizio casa Servizio biblioteca Servizio cultura, giovani,orientamento e lavoro	1 Dirigente (incarico) 32 addetti
Galliera	Servizi sociali Servizi scolastici Servizi culturali, sport e tempo libero	1 PO 15 addetti
Pieve di Cento	Servizi sociali, casa, volontariato Servizi scolastici, politiche giovanili, sport	1 PO 17 addetti (oltre 3 addetti Cultura)
San Giorgio di Piano	Servizi sociali Servizi scolastici Servizi cultura	1 PO 23 addetti
San Pietro in Casale	Servizi educativi Servizio cultura, sport e politiche giovanili Servizi sociali Sportello socio-scolastico Ufficio di Piano - Distretto Pianura Est (Comunicazione Istituzionale)	1 PO 45 addetti (1 addetto Comunicazione ist.)

I servizi scolastici

L'organizzazione e le attività svolte

I servizi scolastici si occupano dei diversi ordini di scuole, nido, materna, elementari e medie, curando i rapporti con le istituzioni scolastiche del territorio; dell'organizzazione dei servizi integrativi, trasporto, refezione, assistenza scolastica, pre e post scuola e Centri Estivi.
La tabella seguente riporta la sintesi delle principali specificità organizzative delle strutture comunali e le attività esternalizzate.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	Centri Estivi (in Servizio cultura, sport e tempo libero)	Nido - appalto a integrazione Refezione scolastica Trasporto scolastico Sostegno handicap scolastico Pre e post scuola e sorveglianza mensa (Centro Estivo)
Bentivoglio	(Nido)	(Nido - appalto 3 sezioni su 4) Refezione scolastica Trasporto scolastico Campo Solare
Castello d'Argile	Nido (in Servizi sociali) Scuole materne del territorio solo paritarie	(Nido) Refezione scolastica - da settembre 2011 Trasporto scolastico Centro Estivo
Castel Maggiore	Anche Sport	Nido - appalto 4 sezioni su 7 Refezione scolastica e controlli microbiologici Trasporto scolastico Sostegno handicap scolastico Centro estivo
Galliera	Scuola Materna comunale	Coordinamento pedagogico (incarico) Refezione scolastica Trasporto scolastico (appalto e convenzione con AUSER) Centro Estivo
Pieve di Cento	Anche Politiche giovanili e Sport	Nido - appalto 1 sezione PT Refezione scolastica - da settembre 2011 Sostegno handicap scolastico Servizi integrativi primaria e materna Campo Solare
San Giorgio di Piano	Scuola Materna comunale Servizio Spazio Bimbo	Nido - appalto 3 sezioni Scuola materna - 3 sezioni Refezione scolastica Trasporto - appalto parziale Assistenza al pasto e pre/post scuola Campo Solare Spazio Bimbo
San Pietro in Casale	Scuola Materna comunale	Nido - 3 sezioni su 6 Scuola Materna - 2 su 7 Refezione scolastica Trasporto - appalto parziale Centro estivo

Il servizio scolastico si occupa della gestione dei servizi scolastici per l'infanzia, delle scuole elementari e medie (gestione degli acquisti e incarichi di competenza) dei servizi integrativi (mensa, trasporto, pre e post scuola,

assistenza) e assicura la collaborazione alle istituzioni scolastiche del territorio. Rientrano nei servizi scolastici le attività legate alla organizzazione dei centri estivi (ad esclusione di Argelato dove il centro estivo è inserito nel servizio cultura, sport e tempo libero) e i centri bambini e genitori.
Nell'ambito dei servizi scolastici si evidenzia la specificità dei Comuni Galliera, San Giorgio e San Pietro in Casale dove sono presenti scuole materne comunali, gestite in forma diretta o con appalto di parte del servizio.
Il Comune di San Giorgio di Piano organizza il servizio Spazio Bimbo (due sezioni), servizio integrativo alla prima infanzia part time su richiesta.
Nel Comune di Castello d'Argile il Nido è inserito all'interno dei servizi sociali.
La tabella che segue riporta il dato relativo al personale addetto ai servizi scolastici.
Il numero degli addetti del servizio è legato alle forme di gestione (diretta o meno) dei servizi e alla presenza della scuola materna comunale. Incidono infatti in misura rilevante sul numero totale degli addetti del servizio il personale, educatori e collaboratori scolastici (circa il 70%).

Il personale del servizio a confronto

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,43	8	0,95D- 0,95C - 2C educatori (1 in asp. L.104) 4B (2 in comando appalto mensa)
Bentivoglio	0,3	5	2C 2C educatori - 1B asilo nido
Castello d'Argile	0,46	5	1D resp. di servizio - 1C - 3A (in comando appalto mensa - di cui 2PT)
Castel Maggiore	0,3	19	3C - 8C educatori 8B (2 autisti, 2 cuoco e 4 coll. scolastici)
Galliera	0,35	12,53	0,9D resp. di servizio - 8C educatori (nido e materna) - 3,63 B (1PT)
Pieve di Cento	0,6	12,8	1D resp. di servizio- 1,3 C - 5 educatori (1 PT) 5B (1PT) - 0,5A
San Giorgio di Piano	0,4	19	1D resp. di servizio (PT) - 1C - 10C educatori (nido e materna di cui 4PT) - 6,7B (1PT) Oltre ai PT, n. 4 legge 104
San Pietro in Casale	0,38	37	1D resp. di servizio - 1D pedagogista - 4C - 24C educatori (3PT) - 7B
Totale complessivo	3,22	118,33	-

Gli immobili comunali dedicati al servizio

Comuni	Nidi	Materne	Elementari	Medie	Altro
Argelato	2	2	2	1	Cucina centralizzata
Bentivoglio	1	2	2	1	Cento pasti Refettorio scolastico
Castello d'Argile	1	0	2	1	
Castel Maggiore	3	5	5	1	
Galliera	1	1	1	1	Mensa centralizzata
Pieve di Cento	1	1	1	1	
San Giorgio di Piano	1	1	1	1	1 (Spazio bimbo)
San Pietro in Casale	1	4	3	1	
Totale complessivo	11	16	17	8	5
					57

La tabella di cui sopra offre un quadro di sintesi degli immobili di proprietà comunali destinati alle sedi scolastiche. Nel Comune di Castello d'Argile le due scuole materne sul territorio sono paritarie.
Le scuole materne di Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore e Pieve di Cento sono statali.
A San Pietro in Casale sono presenti 4 scuole materne, 2 comunali e 2 statali.

I servizi sociali

Le attività svolte e l'organizzazione del servizio

Le principali attività permanenti del settore riguardano:

- l'organizzazione e la gestione dei punti di accesso ai servizi sociali (sportello sociale/socio-scolastico)
- la definizione e la gestione dei progetti personalizzati a valenza socio-assistenziale e socio-sanitari
- la gestione dei servizi per gli anziani non autosufficienti (centro diurno, assistenza domiciliare, trasporti ecc.)
- la gestione e il controllo delle funzioni delegate alla AUSL (area famiglia: infanzia ed età evolutiva e area disabili)
- l'organizzazione e gestione dei servizi di sostegno all'immigrazione
- la gestione di contributi economici/assegni vari.

Fra le attività permanenti del settore, sono ricomprese le attività del servizio Casa (gestito nel Comune di Castel Maggiore da un servizio dedicato).
Il Comune di Castello d'Argile, gestisce il servizio Comunità Alloggio - attraverso un'Unità Operativa - curando anche i servizi accessori e gli acquisti,
I Comuni dell'Unione Reno Galliera fanno parte del Distretto socio-sanitario Pianura Est, collaborando alla progettazione e alla realizzazione dei progetti previsti nel piano di zona.
Il distretto comprende oltre agli otto Comuni della Unione, i Comuni di Baricella, Budrio, Castenaso, Granarolo, Malalbergo, Minerbio e Molinella.
Il coordinamento dell'Ufficio di Piano è in capo al Comune di San Pietro in Casale (risorse umane dedicate 0,2 PO e 1C t.d.).
Nell'ambito territoriale del Distretto Pianura Est sono presenti due ASP - una con sede a Pieve di Cento, la seconda con sede a Budrio. È stato recentemente condotto uno studio di fattibilità per la unificazione delle due ASP.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	-	Assistenza domiciliare e Centro diurno (accreditamento), Pasti a domicilio (appalto), Servizio di telesoccorso, trasporto assistenziale, podologia (convenzione) Gestione ERP (convenzione con ACER)
Bentivoglio	(Nido)	Assistenza domiciliare, Centro diurno, Pasti a domiclio (ASP) Servizio di telesoccorso, podologia. Trasporto Assistenziale (AUSER). Gestione ERP (convenzione con ACER)
Castello d'Argile	U.O Alloggio Nido	Preparazione pasti (appalto) Servizio educativo e ausiliario nido (appalto)
Castel Maggiore	Casa - servizio dedicato	Servizio di assistenza domiciliare (contratto di servizio ASP) Servizio centro diurno anziani (contratto di servizio ASP) Servizio di telesoccorso (appalto) Servizio di podologia (appalto)
Galliera	-	Assistenza domiciliare, Centro diurno, Pasti a domicilio (ASP) Trasporto assistenziale (AUSER) Gestione ERP (concessione)
Pieve di Cento	-	Assistenza domiciliare (ASP) Trasporto anziani e disabili (convenzione) Gestione alloggi ERP (in concessione ACER)
San Giorgio di Piano	Sport	Servizio assistenza domiciliare (contratto di servizio con ASP) Servizio pasti a domicilio (contratto di servizio Gestione alloggi ERP (ACER) Impianti sportivi
San Pietro in Casale	Ufficio di Piano	Assistenza domiciliare (gestione ASP)

Per quanto riguarda il servizio Casa, le principali attività permanenti sono legate ai bandi ERP e relative procedure di gestione e assegnazione degli alloggi, cura dei rapporti con Acer (laddove attiva la convenzione), procedure di assegnazione di alloggi a canone concordato (in collaborazione con l'Agenzia Metropolitana per l'Affitto (San Pietro in Casale, Argelato e Castel Maggiore).
I Comuni di Argelato e Pieve di Cento elencano fra gli obiettivi permanenti del servizio anche la verifica delle attività manutentive e delle segnalazioni.
Nel 2009 è stata rinnovata la convenzione per la attivazione in forma associata in ambito d'Unione Reno Galliera della Commissione Intercomunale ERP per la formazione della graduatoria definitiva e l'esame dei ricorsi.
Per quanto riguarda il servizio casa e come evidenziato in precedenza, il Comune di Castel Maggiore presenta una maggiore differenziazione strutturale rispetto agli altri Comuni, con un apposito ufficio e personale dedicato.

I servizi sociali impiegano complessivamente circa 38 unità di personale di cui 3 PO.
Il dato relativo al Comune di Castello d'Argile è riconducibile alla presenza di addetti alla Comunità Alloggio, struttura residenziale per persone anziane autosufficienti o parzialmente autosufficienti.

Il personale del servizio a confronto

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,32	3	2D -1C
Bentivoglio	0,4	3	2D (di cui 1 ass. sociale) - 1C
Castello d'Argile	0,38	6,9	1D ass. sociale - 1,9 C 1C - 3B (U.O. Alloggio)
Castel Maggiore	0,4	8	1D resp. di servizio - 2D ass. sociali -1C -1B (servizi sociali) 1D resp. di servizio - 1C -1B PT (Casa)
Galliera	0,55	2,37	1D ass. sociale - 1C - 0,37 B
Pieve di Cento	0,4	4,2	1D ass. sociale - 2,7C - 0,5A
San Giorgio di Piano	0,3	3	1D resp. di servizio - 1D ass. sociale (PT) - 1C
San Pietro in Casale	0,2	4	1D resp. di servizio - 1D - 2C
Totale complessivo	2,95	34,47	

Gli immobili comunali destinati al servizio

Comuni	Strutture residenziali per anziani	Cento diurno	Alloggi ERP	Altri alloggi di proprietà comunale	Altro
Argelato	0	1	118		2 centro sociale
Bentivoglio	0	1	120	98	1 centro accoglienza e 1 edificio residenziale ACER 1 centro anziani
Castello d'Argile	1	1	62		
Castel Maggiore		1	222	20	1 centro di seconda accoglienza (7 alloggi)
Galliera	1	0	73		
Pieve di Cento	0	0	148		
San Giorgio di Piano	0	1	118		1 centro ricreativo
San Pietro in Casale	0	0	91		
Totale complessivo	2	5	952	118	7
					1084

Nella tabella le strutture di proprietà comunale destinate alle sedi sociali e il numero degli alloggi ERP presenti sul territorio.

Cultura e tempo libero

L'organizzazione e le attività svolte

Cultura e Biblioteca sono nella maggior parte dei Comuni analizzati inseriti all'interno di strutture di servizio che gestiscono anche altre funzioni, prevalentemente sport, tempo libero e giovani (Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore, Galliera, San Pietro in Casale).

Le principali attività permanenti del servizio riguardano:

- la gestione delle biblioteche e progetti di promozione alla lettura
- la promozione e sostegno alle attività culturali, anche attraverso il supporto alla associazioni locali
- la gestione degli impianti sportivi, dei rapporti con le associazioni e la promozione di attività sportive e ricreative (nei Comuni di Castel Maggiore, Pieve di Cento e San Giorgio di Piano lo sport è collocato nei servizi scolastici e sociali)

Alcuni Comuni segnalano, fra le attività culturali organizzate, specifiche iniziative anche a livello intercomunale (es. Tracce, Progetto Orizzonti di Pianura per quanto attiene il turismo) e attività legate alla gestione di particolari "contenitori culturali" (Casa Frabboni, Casa del Partigiano, Casa della musica ,Biblioteca nel caso di San Pietro in Casale - Villa Beatrice nel caso di Argelato).
La due biblioteche di San Pietro in Casale sono specializzate su adulti e bambini.
Il Comune di Castel Maggiore presenta una articolazione maggiore nelle attività rivolte ai giovani, segnalando il servizio Orientamento e lavoro e lo Sportello CIOP.
A Pieve di Cento il servizio cultura e biblioteca è inserito all'interno dell'Area Comunicazione , Cultura e Sviluppo locale, ed è articolato in due servizi Cultura e Teatro, e settore Biblioteca e Archivi storici e presenta una specializzazione anche in funzione del patrimonio gestito e della gestione del teatro.
Si segnala il Progetto Biblioteche associate che coinvolge oltre agli otto Comuni della Unione Reno Galliera i Comuni di Granarolo, Minerbio, Baricella e Malalbergo.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	Anche Centri estivi	Servizio bibliotecario Servizio Centri estivi
Bentivoglio	Turismo	-
Castello d'Argile	2 servizi (Sportivi - Culturali)	Palestre in convenzione (da sett. 2011)
Castel Maggiore	2 servizi (Biblioteca e Cultura) Servizi orientamento e lavoro - Sportello CIOP Sport in sociale	Gestione centro giovanile Sportello CIOP Referente e fornitura libri
Galliera	-	Servizio biblioteca Impianti sportivi (convenzione)
Pieve di Cento	2 servizi Servizio Cultura e Teatro Servizio Biblioteca - Archivi Storci inseriti in altro Settore Area Comunicazione, Cultura e Sviluppo Locale Sport in scolastici	Gestione service teatrali (biglietteria, maschere ecc) Catalogazione libraria
San Giorgio di Piano	Sport in sociale	Servizio biblioteca
San Pietro in Casale	Biblioteche specializzate	N.1/2 biblioteche Centro sportivo in concessione

Il numero degli addetti impiegati nella funzioni culturali, biblioteche e servizi sportivi riflette oltre che diversi livelli di esternalizzazione presenti nei diversi Comuni (in particolare la gestione delle biblioteche), le specifiche vocazioni di ciascun territorio anche in funzione del patrimonio gestito.
il servizio occupa complessivamente 21 addetti, di cui circa 2 posizioni organizzative

Il personale del servizio a confronto

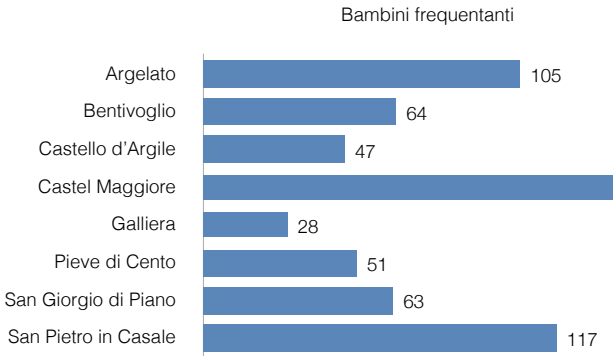
Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,25	0,9	0,9D
Bentivoglio	0,3	2	2C
Castello d'Argile	0,16	3,1	1D resp. di servizio - 1C - 1BPT (Biblioteca) 0,1C (sportivi)
Castel Maggiore	0,3	5	2C (servizio cultura, giovani orientamento e lavoro) 1D resp. di servizio - 2C (biblioteca)
Galliera	0,07	0,1	0,1D (sport)
Pieve di Cento	0,5	3	1D resp. di servizio cultura 1D resp. di servizio -1C PT (Biblioteche e archivi storici)
San Giorgio di Piano	0,2	1	1C resp. di servizio
San Pietro in Casale	0,2	4	1D resp. di servizio - 1D (cultura) 1D (PT) - 1C (servizio biblioteca)
Totale complessivo	1,98	19,1	

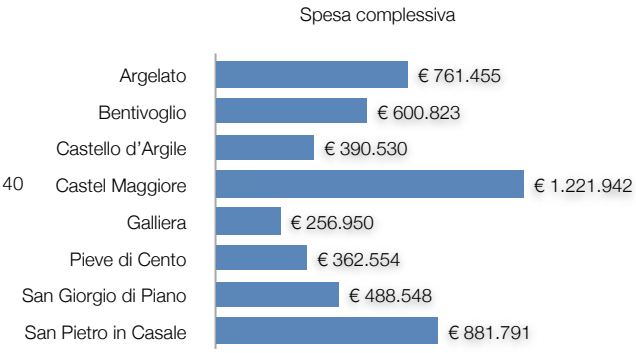
Gli immobili comunali destinati al servizio

Comuni	Biblioteca	Teatro	Altro cultura
Argelato	2	1	2 Villa Beatrice e Sede Associazione BoscoVivo
Bentivoglio	1	-	1 Sede Centro culturale Te.Ze
Castello d'Argile	1	1	1 Centro culturale polivalente
Castel Maggiore	1		
Galliera	1		
Pieve di Cento	1	1	8 (Pinacoteca, Rocca, 4 Porte Storiche, Chiese)
San Giorgio di Piano	1	-	1 Sala Polivalente
San Pietro in Casale	2	-	4 (Museo Casa Frabboni, Casa del Partigiano, Centro Giovanile per la musica e Sala Polivalente)
Totale complessivo	10	3	17
			30

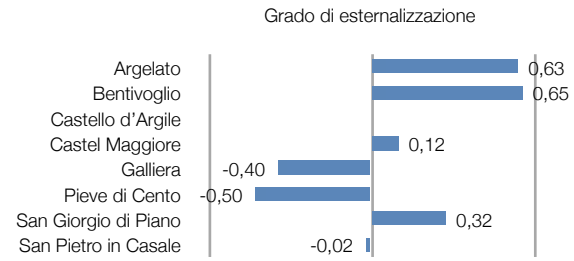
Nella tabella le strutture di proprietà comunale destinate alla cultura.

Asilo nido

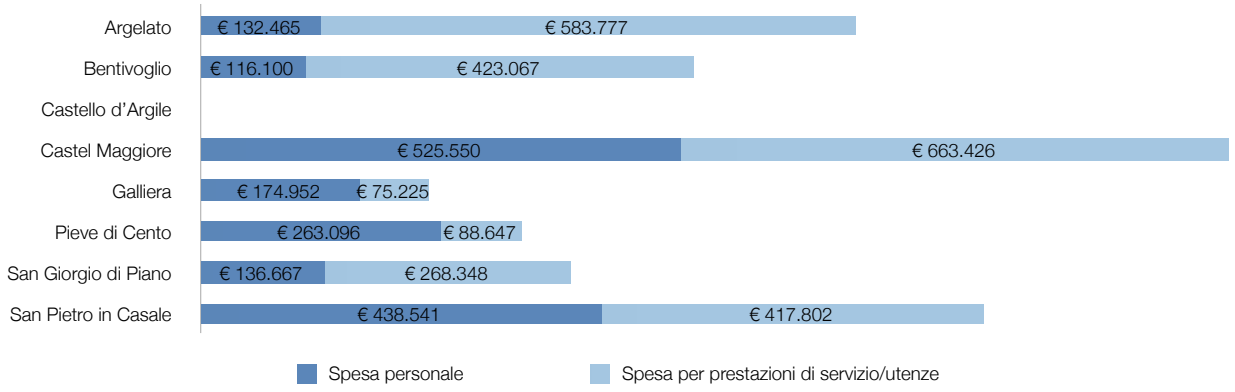


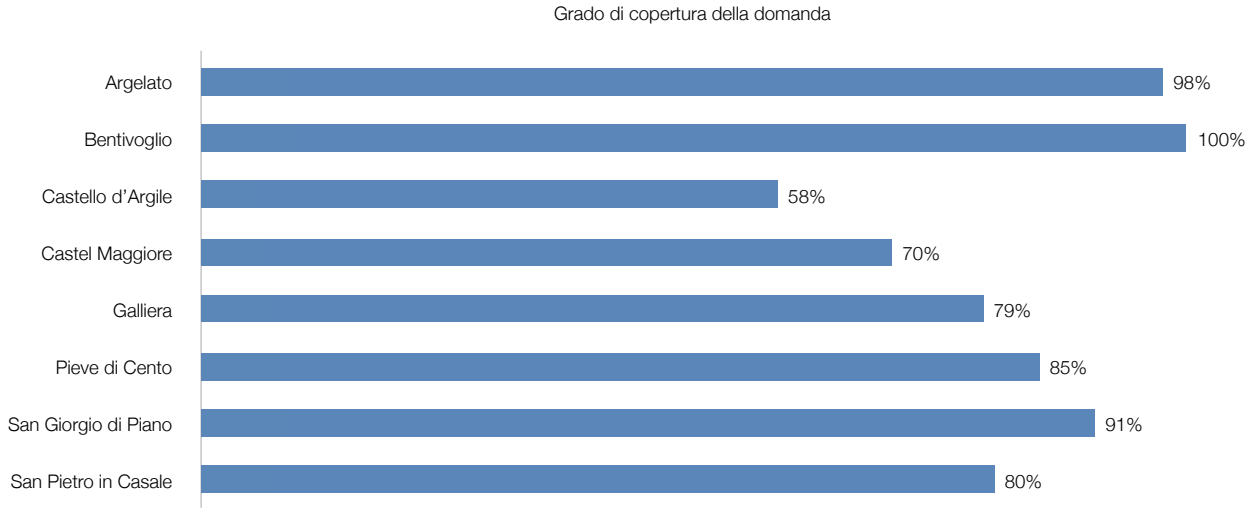


Il centro di spesa "asilo nido" riporta tutte le uscite relative ad uno dei servizi comunali attualmente più rilevanti nella percezione dei cittadini. L'importanza del nido è anche rispecchiata dal volume di risorse impegnate, proporzionalmente alla propria dimensione, da ogni Comune.
I due grafici sopra mostrano le principali dimensioni relative ai nidi: la spesa comunale e la dimensione del servizio tradotta in numero di bambini frequentanti. I livelli di spesa seguono tendenzialmente la dimensione dell'utenza del servizio. Castel Maggiore è il Comune che spende di più, 1.221.942 euro l'anno, con un numero maggiore di bambini frequentanti (140); Galliera quello che spende meno, 256.950 euro, con una platea d'utenza di 28 bambini. Rapportando la spesa all'utenza, i comuni che spendono una cifra maggiore sono Bentivoglio e Galliera mentre la spesa per abitante è più elevata nel caso del Comune di Bentivoglio (grafico alla fine della scheda).

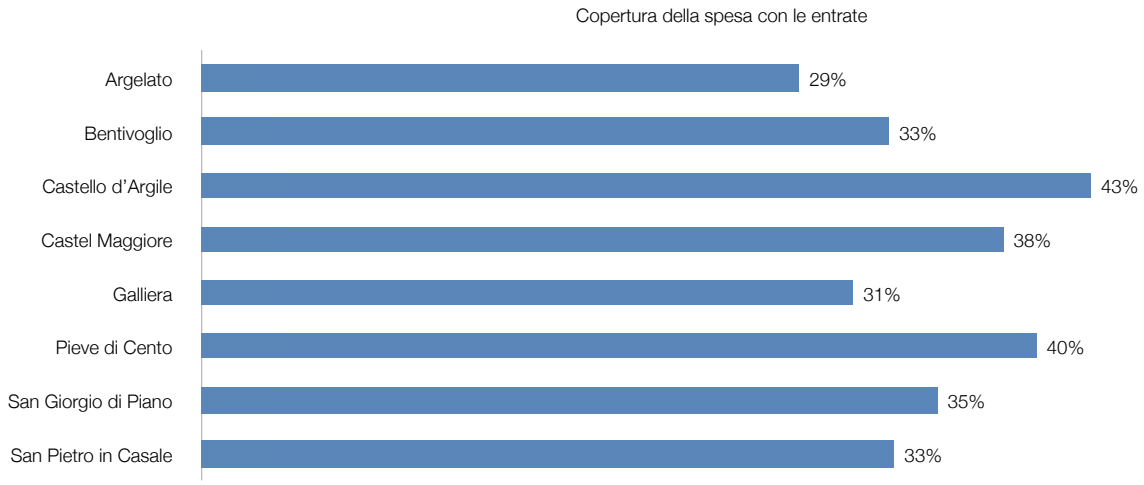


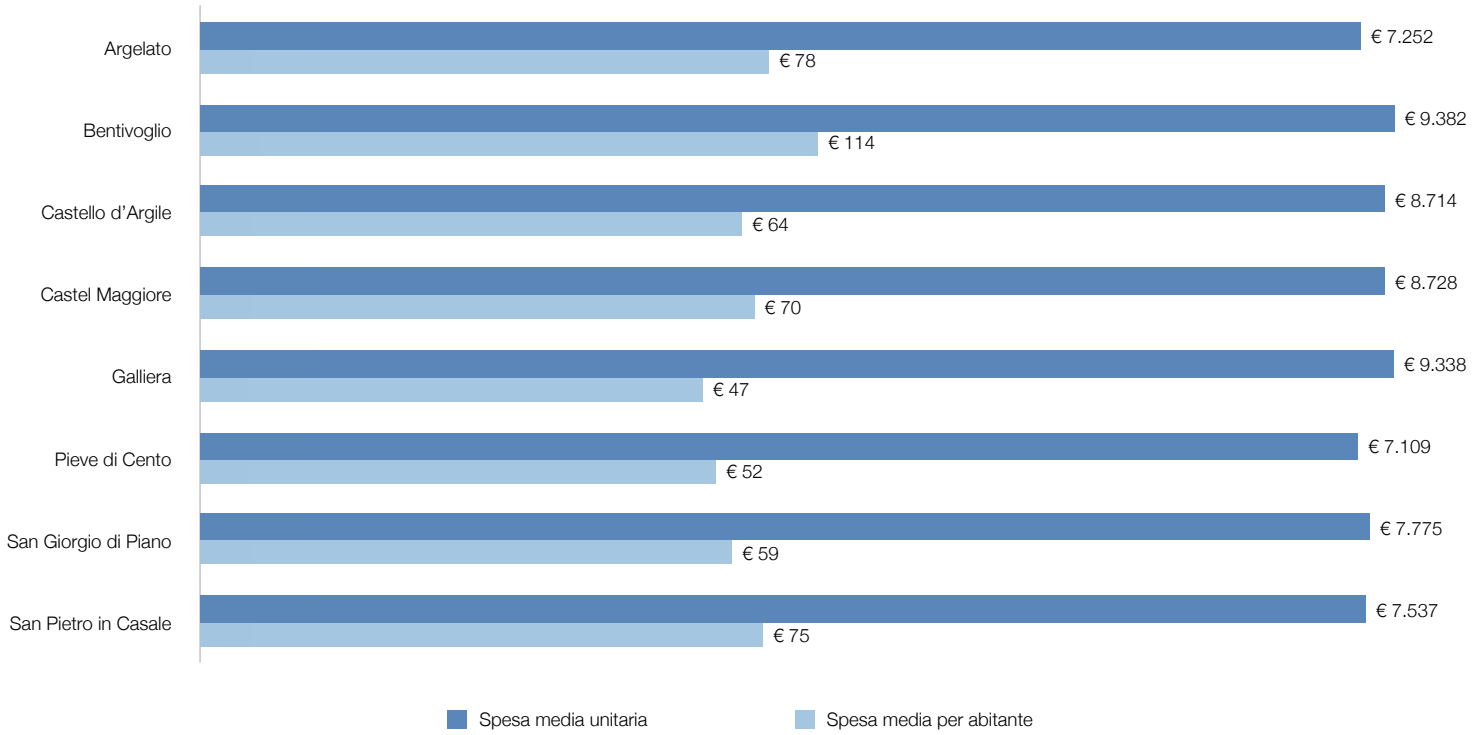
Relativamente al grado di esternalizzazione (che pesa la preponderanza delle spese per prestazioni di servizio/utenze rispetto a quella per il personale) il grafico sopra evidenzia un grado di internalizzazione maggiore per Pieve di Cento e Galliera. Castel Maggiore e San Pietro hanno una grado di esternalizzazione mediano, confermato dal dato sulla gestione dell'appalto di alcune sezioni. Il grado di esternalizzazione degli altri risulta maggiore: il disegno generale rinvenibile è quello di un servizio a vocazione principalmente interna. Infatti il grafico a fondo pagina mostra come comunque, tutti i Comuni dedichino al servizio risorse umane interne.





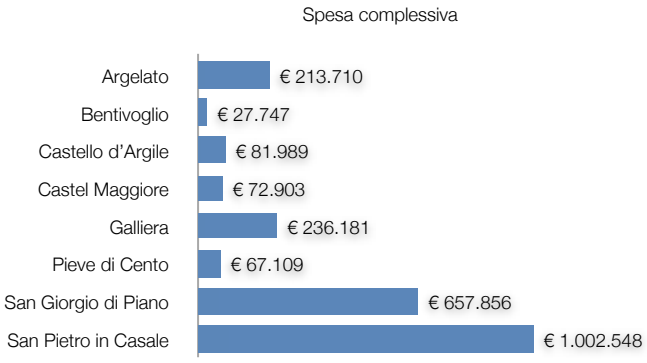
Come precedentemente anticipato, l'importanza rivestita dal servizio per l'utenza è alta per cui un indicatore significativo, pur trascendendo gli aspetti prettamente finanziari e gestionali, è la capacità di risposta al fabbisogno di posti nel nido. Il grafico sopra mostra una situazione molto variegata. Bentivoglio e in misura di poco inferiore Argelato, riescono a rispondere alla totalità della domanda. Il Comune di Castello d'Argile risponde al 58% delle domande. Gli altri Comuni si posizionano tra il 70% di copertura di Castel Maggiore e il 91% di San Giorgio. Su livelli comunque molto alti.
La copertura delle spese con le entrate (grafico sotto) mostra invece la capacità del Comune di autofinanziare il servizio nido. In questo caso Castel d'Argile ha il valore più alto, con il 43% di spese finanziate dalle entrate dirette (per lo più le rette). Viceversa Argelato è il Comune che meno autofinanzia il servizio con il 29%. Emergono differenze tra gli otto Comuni che tuttavia se paragonate ad altri casi e centri di spesa non appaiono così elevate. La copertura del servizio di Bentivoglio è differente dagli altri Comuni poiché calcolata in origine insieme alla spesa per l'assistenza all'handicap pertanto risulterà sottostimata. Nei casi di San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale il grado di copertura delle spese con entrate è stata calcolata in origine tenendo conto anche dei servizi di refezione, pre e post scuola (San Giorgio di Piano e Galliera), per cui risulta solo parzialmente comparabile con gli indicatori degli altri Comuni.

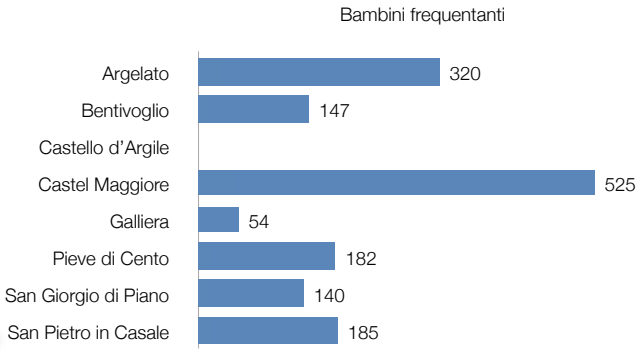


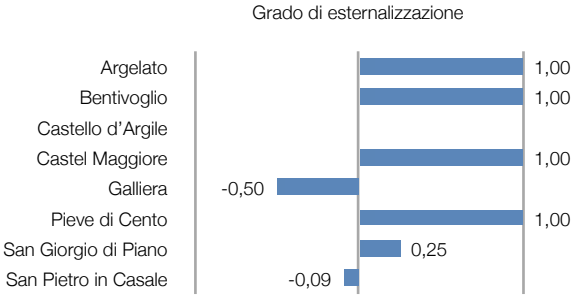


Il grafico sopra mostra gli indicatori della spesa media unitaria per bambino e quella per abitante. In questo caso le differenze vanno analizzate separatamente. La spesa media per bambino mostra quattro gruppi differenti. Pieve di Cento e Argelato spendono circa 7.200 € a bambino; San Pietro in Casale e San Giorgio di Piano mostrano una spesa media intorno ai 7.600 euro (compresa tra i 7.537 di San Pietro in Casale i 7.775 euro di San Giorgio di Piano). Castel Maggiore e Castello d'Argile spendono intorno agli 8.720 euro per bambino. I Comuni di Galliera e Bentivoglio spendono una cifra superiore ai 9.000 euro (rispettivamente pari a 9.338 euro a bambino e 9.382). Nel caso del comune di Galliera può incidere il numero limitato di bambini frequentanti (28). Nel caso di Bentivoglio il servizio è offerto dall'età di sei mesi, per cui il rapporto insegnante/bambino richiesto è più alto.
La spesa media per abitante si attesta su valori normalmente compresi tra i 47 euro ad abitante di Galliera e i 78 euro di Argelato. Più elevato è invece il valore relativo a Bentivoglio che per ogni abitante spende nel servizio nido 114 euro l'anno.

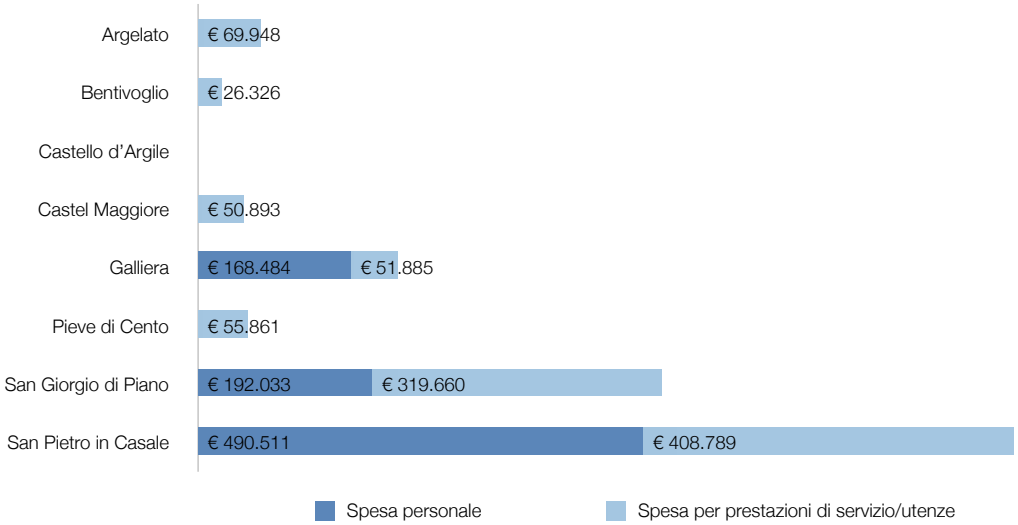
Scuola materna

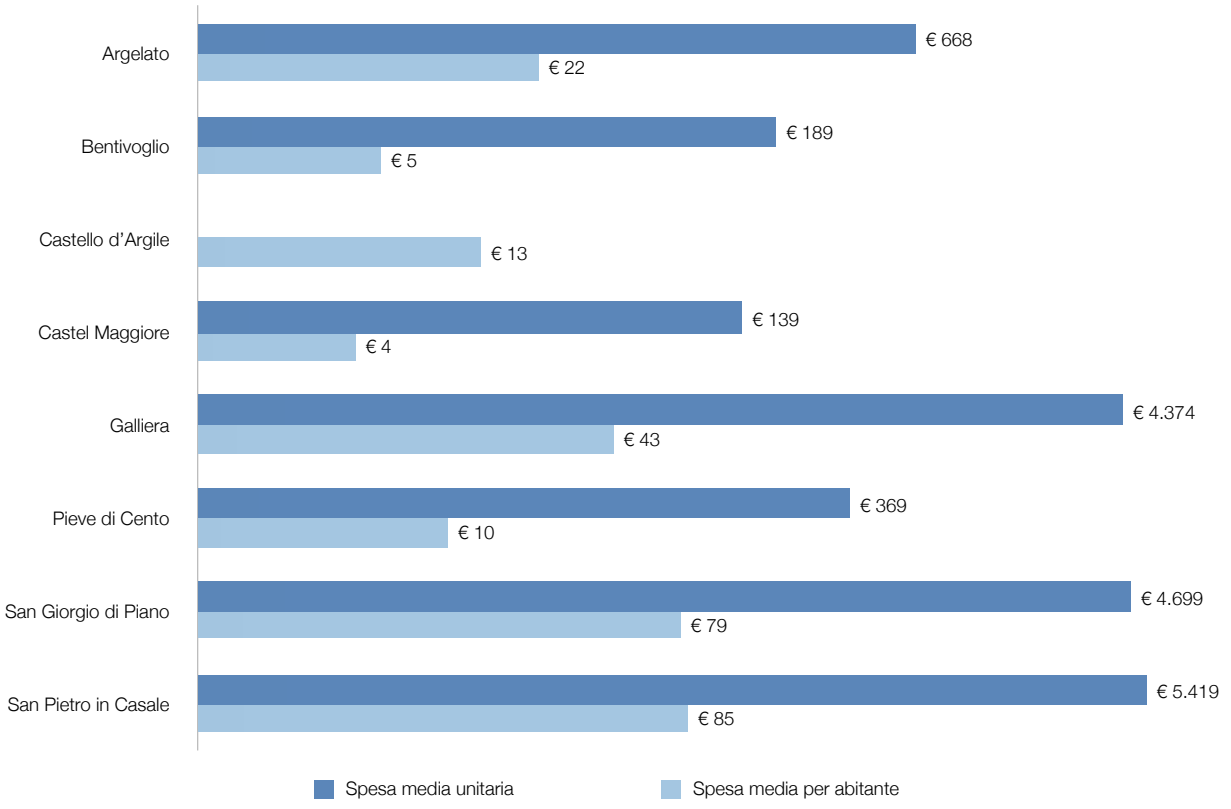






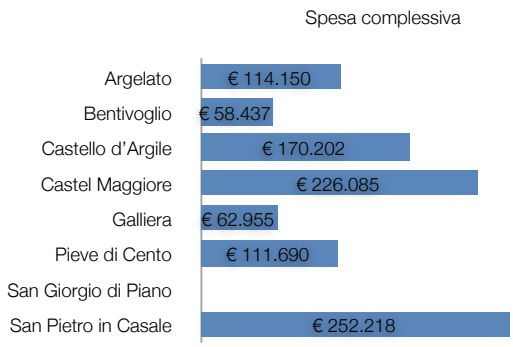
La spesa complessiva del centro di spesa "Scuole materne" va letta in funzione della presenza o meno della scuola materna comunale (Galliera, San Giorgio di Plano e San Pietro in Casale sono gli unici Comuni con scuole dell'infanzia comunali). Cinque Comuni gestiscono prevalentemente i costi dei plessi scolastici, spendendo naturalmente cifre inferiori. Argelato, pur non avendo scuole comunali, mostra un dato di spesa complessivo relativamente elevato, legato alla recente costruzione di un nuovo edificio.
La situazione prospettata si rispecchia pienamente nel grafico del grado di esternalizzazione e nella ripartizione delle due principali voci di spesa (ad esclusione di Argelato dove la principale voce di spesa è data dagli interessi passivi che ammontano a oltre 100.000 euro l'anno). Il dato di Galliera evidenzia un elevato grado di internalizzazione (restano naturalmente le utenze degli edifici). San Giorgio di Piano mostra livelli medio-bassi di esternalizzazione, gestendo solo in parte internamente il servizio e scontando quindi oltre ai costi delle utenze dei plessi anche le spese relative agli appalti per la parziale esternalizzazione delle attività. Nel caso di San Pietro in Casale il dato è sostanzialmente bilanciato.

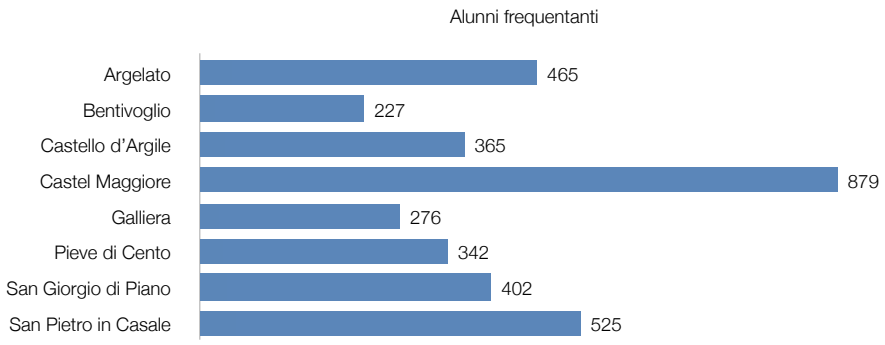




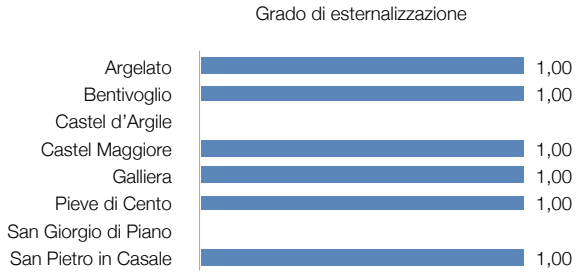
La situazione presentata precedentemente si riflette anche sugli indicatori di spesa rapportati agli utenti e agli abitanti (grafico sopra). I valori della spesa per utente di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale sono tra loro confrontabili (scuole materne comunali) e mostrano differenze di costo di circa 1.000 euro tra il valore di Galliera, che spende 4.347 euro a bambino contro San Pietro in Casale che per ogni bambino frequentante spende 5.419 euro. Il dato di San Giorgio, 4.699 euro è vicino a quello di Galliera. Le uniche differenze rilevabili in questa sede d'analisi, fra i tre Comuni citati, è quella relativa all'esternalizzazione - Galliera gestisce il servizio in maniera completamente internalizzata, gli altri due Comuni adottano una forma mista di gestione. Inoltre va tenuto in considerazione il numero di bambini frequentanti. Quelli di San Giorgio di Plano e San Pietro sono più del doppio rispetto a Galliera, dimensione diverse che hanno probabilmente costretto i Comuni ad accedere ad appalti esterni per soddisfare la domanda del servizio. San Pietro in Casale inoltre gestisce un elevato numero di plessi.
Relativamente ai Comuni che non presentano scuole materne comunali vi è il caso di Argelato, che come prima spiegato mostra alti valori di spesa dovuti al pagamento degli interessi passivi del mutuo acceso per la costruzione di un nuovo edificio, di proprietà comunale. Pieve di Cento invece pur non mostrando dai dati finanziaria e di attività anomalie particolari, registra una spesa per bambino di 369 euro, di molto superiore ai Comuni confrontabili (Castel Maggiore e Bentivoglio, 139 euro e 189 euro a bambino). Da ciò ne conseguono differenti livelli di spesa per abitante che rispecchiano proporzionalmente le dinamiche illustrate.

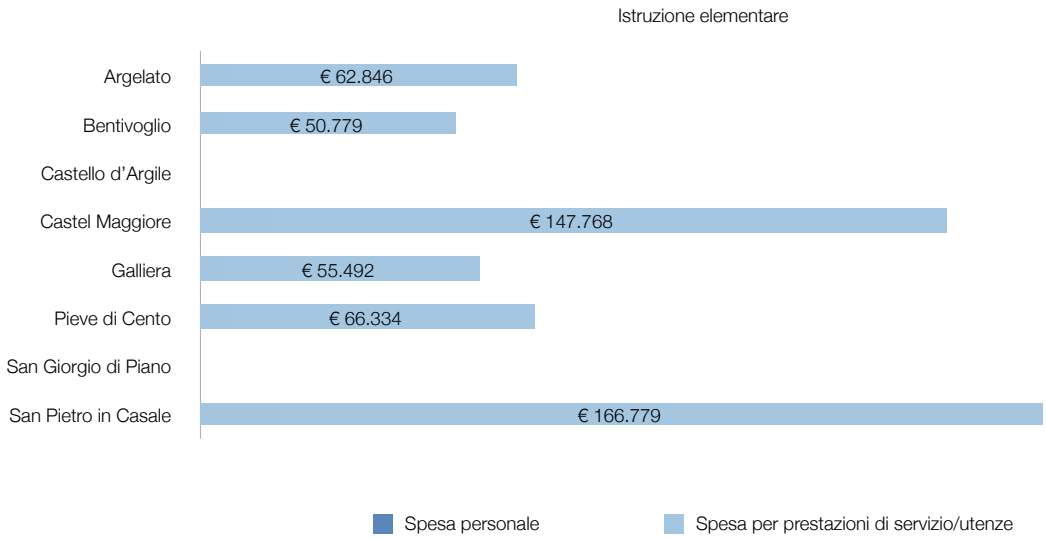
Istruzione elementare

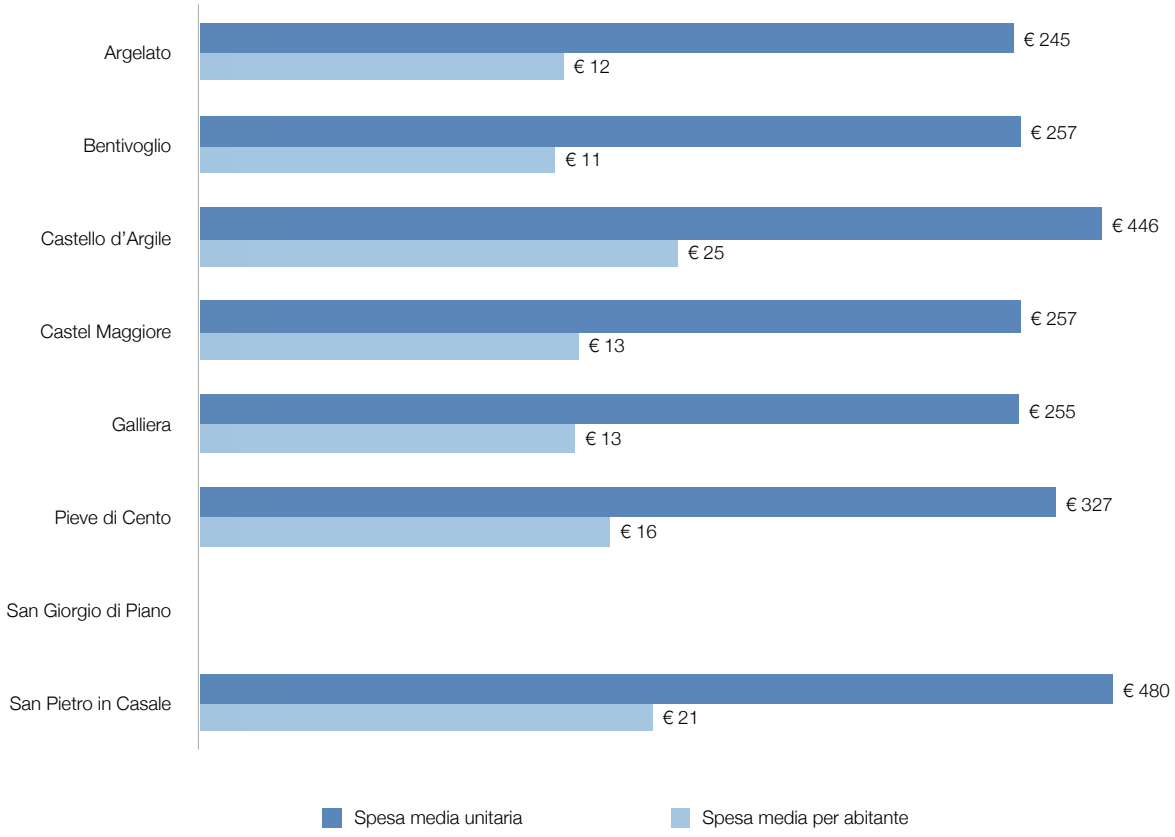




Il centro di spesa delle scuole elementari, raccoglie le spese relative ai servizi forniti agli studenti della scuola primaria e alla gestione degli edifici. Il grafico che mostra la spesa complessiva (sopra) evidenzia la maggiore spesa, proporzionale, alla maggiore dimensione dell'utenza (grafico in alto a sinistra), da parte di Castel Maggiore e San Pietro in Casale. Il primo spende 226.085 euro a fronte di un utenza di 879 alunni, mentre il secondo 252.218 euro per 525 alunni. Il terzo Comune, tra quelli per cui sono disponibili i dati, è Pieve di Cento che registra una spesa annuale di 111.690 euro per 342 alunni. Le modalità di gestione dei servizi, rilevabile dall'indicatore "grado di esternalizzazione" congiuntamente al grafico sulla composizione delle principali voci di spesa (grafico a fondo pagina), emerge come fortemente esternalizzata. Risultato peraltro prevedibile e comprensibile derivante dalla natura dei servizi che richiedono soprattutto il mantenimento dei costi delle strutture scolastiche.
A margine è da segnalare che i dati relativi al Comune di San Giorgio di Piano, seppur forniti, non sono stati utilizzati poiché presentavano una grado di aggregazione con altri servizi non previsti per il centro di costo in questione che non avrebbe permesso la comparazione con gli altri Comuni.







Rapportando i valori finanziari di spesa sostenuti per il centro di spesa con la popolazione residente e l'utenza coinvolta (grafico sopra) si nota una alta varianza. San Pietro in Casale con 480 euro seguito da Castel d'Argile con 446 euro sono i Comuni che mostrano una spesa unitaria, ovvero per ogni utente, maggiore. Argelato invece è il Comune che con 245 euro ad utente spende meno. Le cause di tali differenze sono da ricercare in:

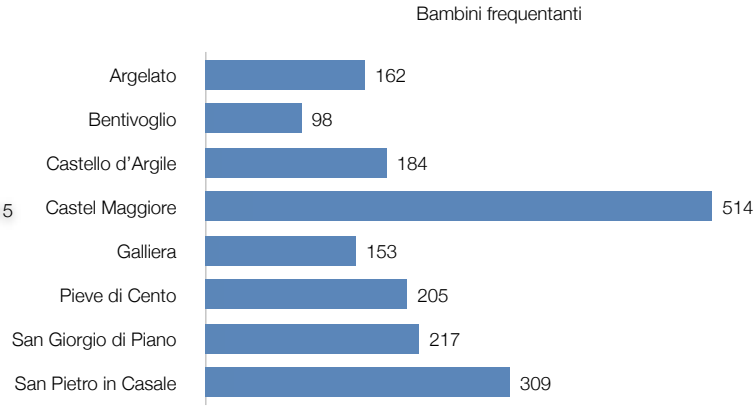
1 - Definizione delle tariffe contrattuali di eventuali appalti di servizi e utenze

2 - Presenza e tipologia di eventuali servizi offerti oltre il mero finanziamento della spesa per le strutture scolastiche

3 - Numerosità e caratteristiche dei plessi scolastici

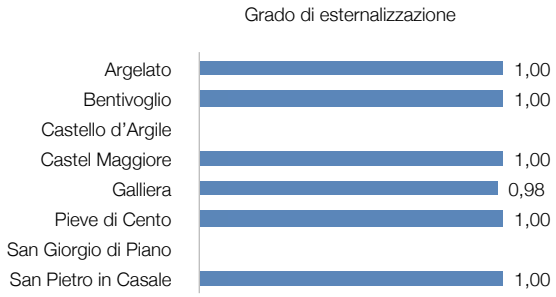
Rispecchiando in buona parte la spesa media unitaria per utente, anche la spesa per abitante legata alle scuole elementari evidenzia notevoli differenze, con una intervallo di spesa procapite per abitante che va da un minimo di 11 euro spesi per ogni residente a Bentivoglio ad un massimo di 25 euro che viene speso da Castello d'Argile per ogni cittadino residente.

Istruzione media

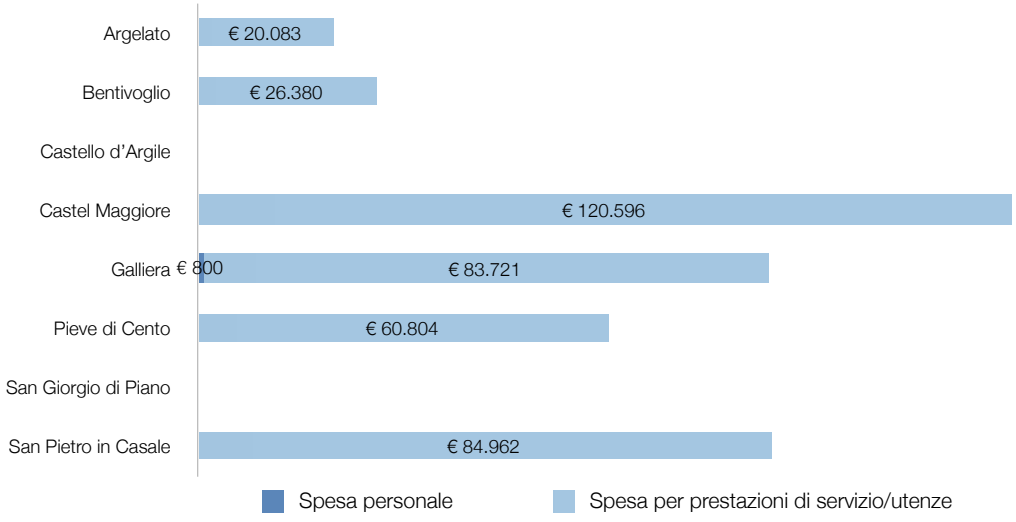


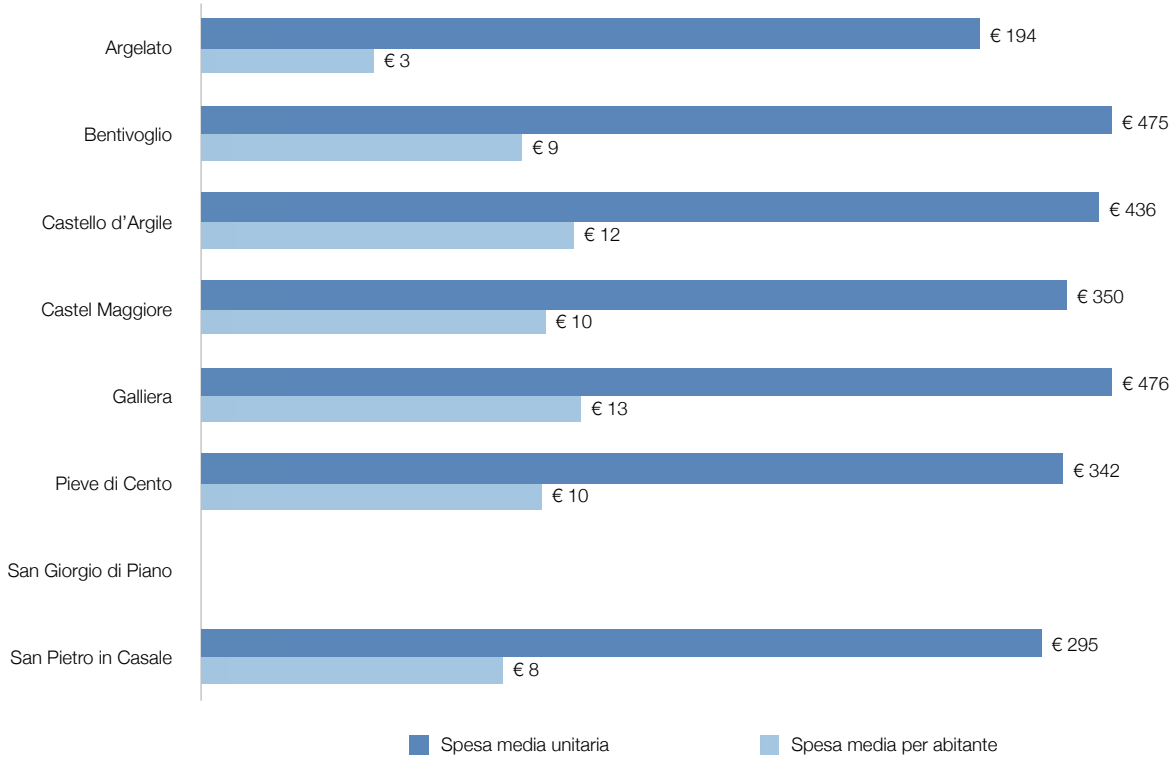
La spesa complessiva collegata al centro di spesa "istruzione media" è relativamente bassa se confrontata ad altri servizi alla persona. La spesa massima (grafici sopra) è sopportata da Castel Maggiore, il Comune con il maggiore numero di iscritti, 514, seguito da San Pietro con 309 iscritti. Il numero di iscritti di Castel Maggiore è oltre il doppio dei restanti Comuni, che si attestato su valori compresi tra i 98 bambini frequentanti di Bentivoglio e 217 di San Giorgio di Piano. Ugualmente la spesa complessiva riportata è molto varia, da un minimo di 31.454 euro spesi da Argelato ad un massimo di 91.170 euro di San Pietro. Come precedentemente anticipato Castel Maggiore sostiene una spesa doppia rispetto a San Pietro con 180.015 euro annuali.

Il grado di esternalizzazione della spesa (grafico seguente) mostra una quasi totale esternalizzazione delle uscite. In questo caso la natura stessa del servizio, finalizzata soprattutto al sostenimento delle spese per gli edifici scolastici, definisce strutturalmente un orientamento della spesa verso l'esterno, soprattutto utenze.



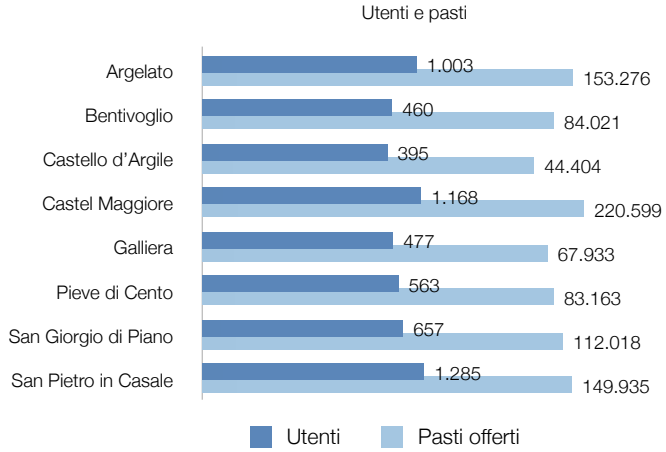
Il grafico a fondo pagina mostra la ripartizione tra le due principali voci di costo del centro di spesa. Soltanto Galliera individua una spesa per personale di appena 800 euro l'anno.



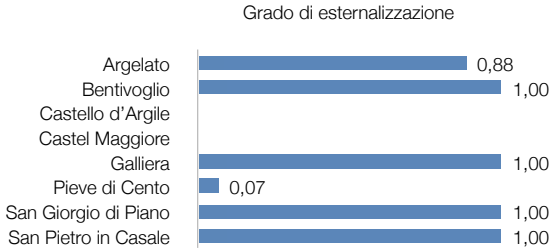


Dal confronto dei dati di spesa complessiva con il numero di bambini frequentanti e abitanti dei Comuni (grafico sopra) emergono notevoli differenze.
La spesa media per utente varia da un minimo di 194 euro ad utente registrata da Argelato, ad un massimo di 476 euro registrata da Galliera.. Anche Bentivoglio e in misura inferiore Castello d'Argile si posizionano su analoghi valori di spesa unitaria. Castel Maggiore spende 350 euro l'anno per ogni bambino frequentante mentre San Pietro in Casale 295 euro. La spesa unitaria per abitante non sempre segue la dinamica delle spesa media unitaria per utente. Se da un lato, Argelato resta il Comune che spende meno in assoluto con un dato pari a 3 euro ad abitante e Galliera quello che spende di più con 13 euro ad abitante. Bentivoglio, pur spendendo una cifra considerevole per ogni utente (475 euro) ha la terza spesa per abitante più bassa tra quelle confrontate, con 9 euro. Il dato si spiega incrociando tali valori con quelli precedentemente mostrati sui bambini frequentanti (grafico a inizio paragrafo) dove si nota il basso numero di utenti di Bentivoglio, solo 96, che fa necessariamente lievitare la spesa procapite media rapportata all'utente, mantenendo un livello medio basso rispetto alla popolazione.

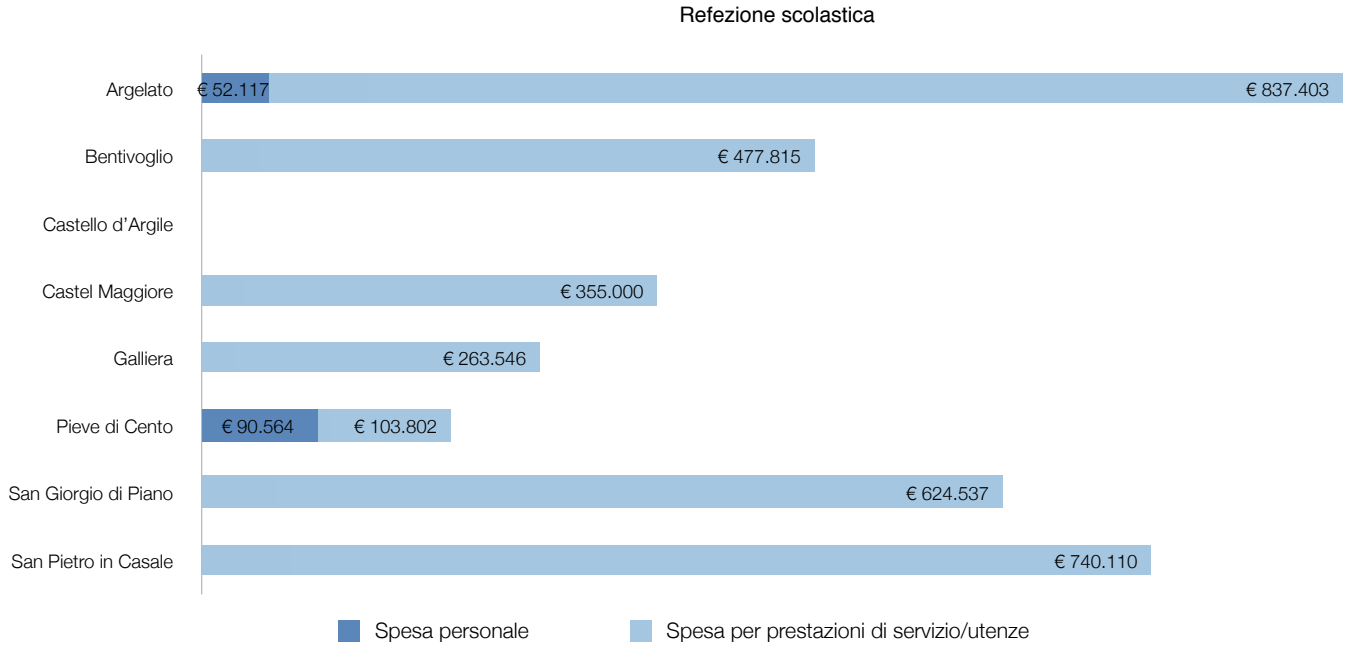
Refezione scolastica

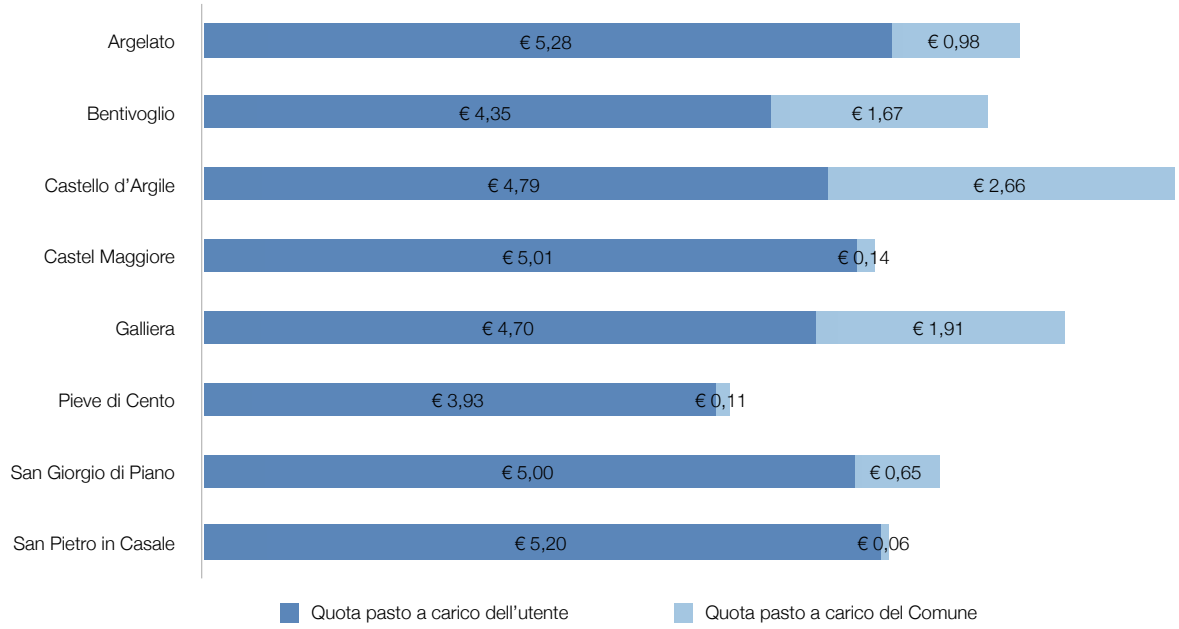


La spesa complessiva per la refezione è molto variabile e legata solo parzialmente ai differenti livelli di servizio offerti - utenti e pasti - da ciascun Comune (come evidenziato nel grafici sopra). Castel Maggiore è il Comune con il maggior numero di pasti erogati, 220.599 in un anno e utenti 1.168, il dato di spesa risulta contenuto in funzione della modalità di esternalizzazione (concessione). Si evidenzia che i dati relativi a utenti e pasti di San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale risultano sottostimati per la mancanza di alcune categorie di utenti.



Il grado di esternalizzazione della spesa (grafico precedente) mostra un elevato livello di esternalizzazione, totale per la maggior parte dei Comuni ad eccezione di Argelato. L'unico Comune che mostra invece una gestione della spesa bilanciata tra spese per il personale e spese per prestazioni di servizi/utenze (grafico in fondo pagina) è Pieve di Cento dove la spesa per il personale (90.564 euro) quasi eguaglia la spesa per prestazioni di servizio/ utenze (103.802 euro). Tale dato però, riferito al 2010, ha subito un cambiamento strutturale poichè nel frattempo il Comune ha dato in appalto il servizio refezione. Il dato relativo agli utenti di Bentivoglio e San Giorgio è sottostimato poiché si riferiscono ai soli pasti forniti ai i servizi elementari, medie e anziani (e la materna per Bentivoglio).

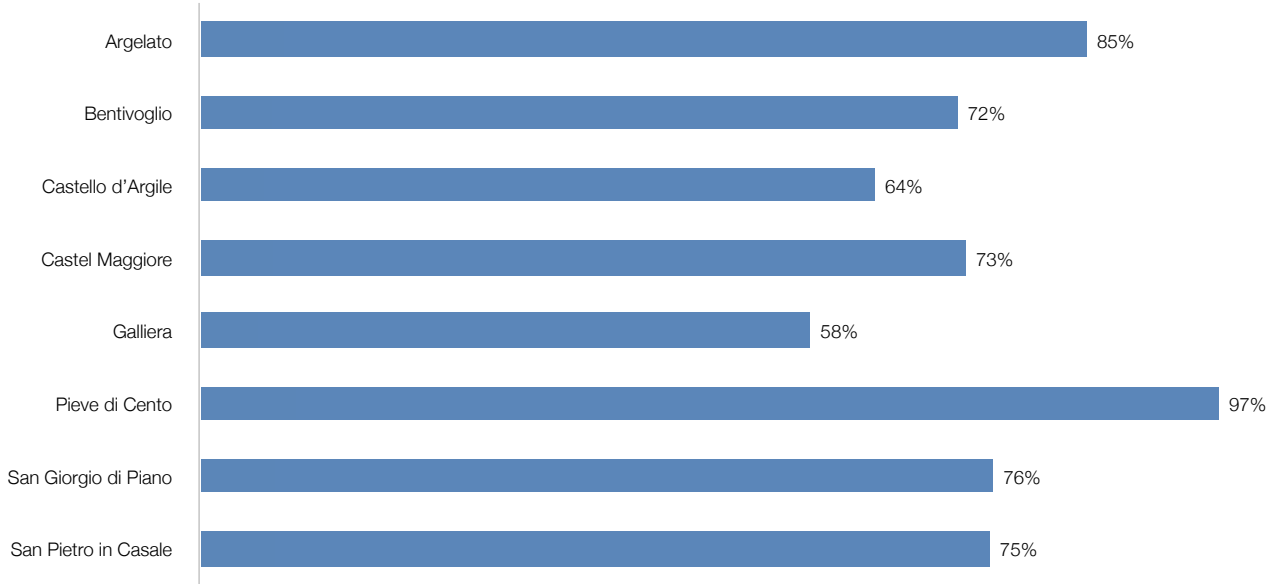




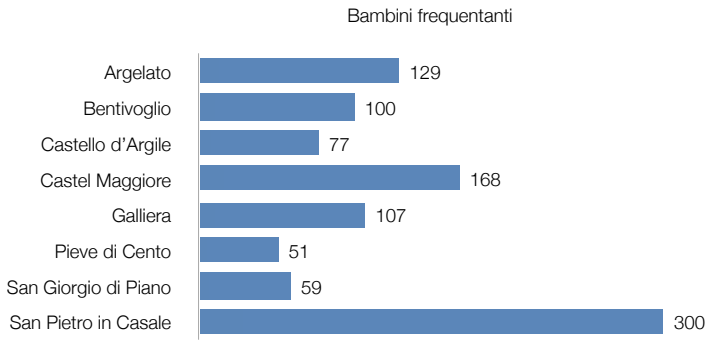
Il grafico sopra mostra la quota media di costo del pasto a carico dell'utente rispetto a quella a carico del Comune. L'utente sopporta un maggiore costo a pasto ad Argelato con 5,28 euro a suo carico. La minore quota di costo per pasto a carico dell'utente è prevista a Pieve dove l'utente paga per ogni pasto, in media, 3,93 euro. Le quote a carico del Comune variano da 0,14 euro a pasto di Castel Maggiore (servizio in concessione) ad un massimo di 2,66 a Castello d'Argile, in questo ambito è da segnalare che la quota pasto a carico di Bentivoglio comprende anche la realizzazione del bene strumentale del fabbricato cucina. Da tale grafico è possibile desumere, sommando le due distinte voci, anche la spesa media complessiva per singolo pasto. Castel Maggiore con 5,15 euro a pasto ha il costo minore (come evidenziato in precedenza il servizio di Castel Maggiore è in concessione per cui la quota a carico del bilancio comunale è minore), Castello d'Argile quello maggiore, 7,45 euro.

A Fronte delle spese sostenute per la refezione, il grafico a fondo pagina riporta la percentuale di copertura delle spese complessive derivanti dalle entrate (per la quasi totalità i contributi degli utenti per i pasti). La situazione è molto eterogenea. Galliera copre solo il 58% della spesa con le entrate, Pieve di Cento ne copre il 90% (si ricorda che a Pieve la gestione della mensa è nel frattempo cambiata). I dati dei comuni di Bentivoglio, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale sono stati in origine calcolati sulla base di alcune categorie di utenza (come sopra evidenziato). Nel caso d Castel Maggiore il dato è stato ricavato e calcolato, in maniera da consentire il confronto con gli altri comuni.

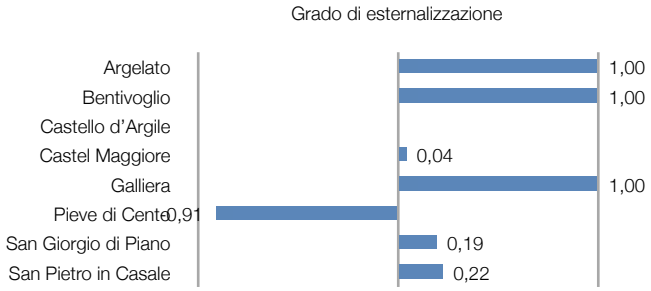
Copertura delle spese con entrate



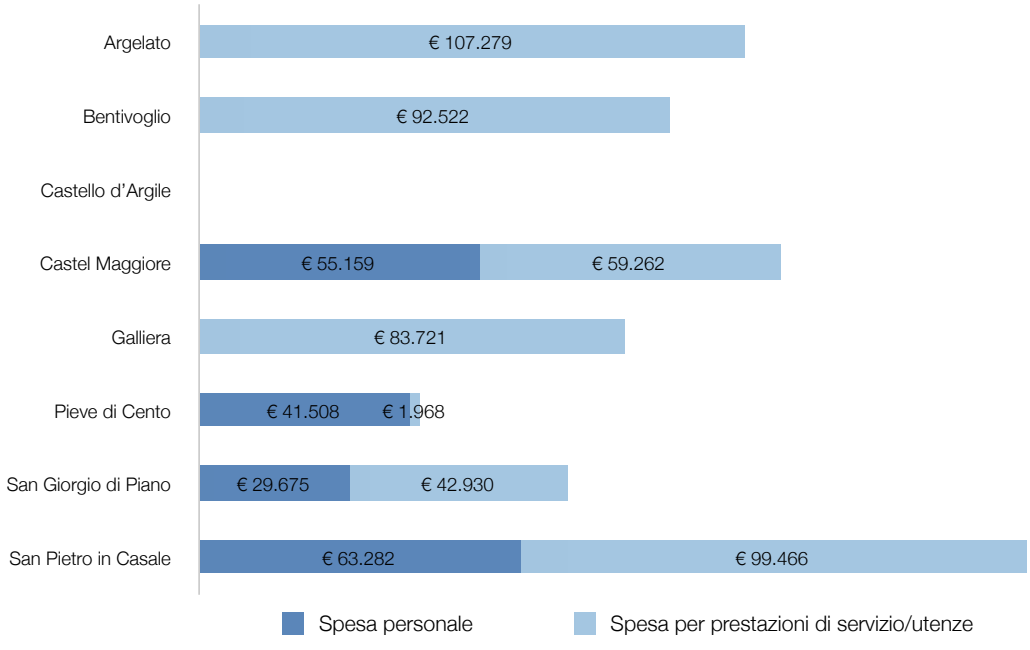
Trasporto scolastico

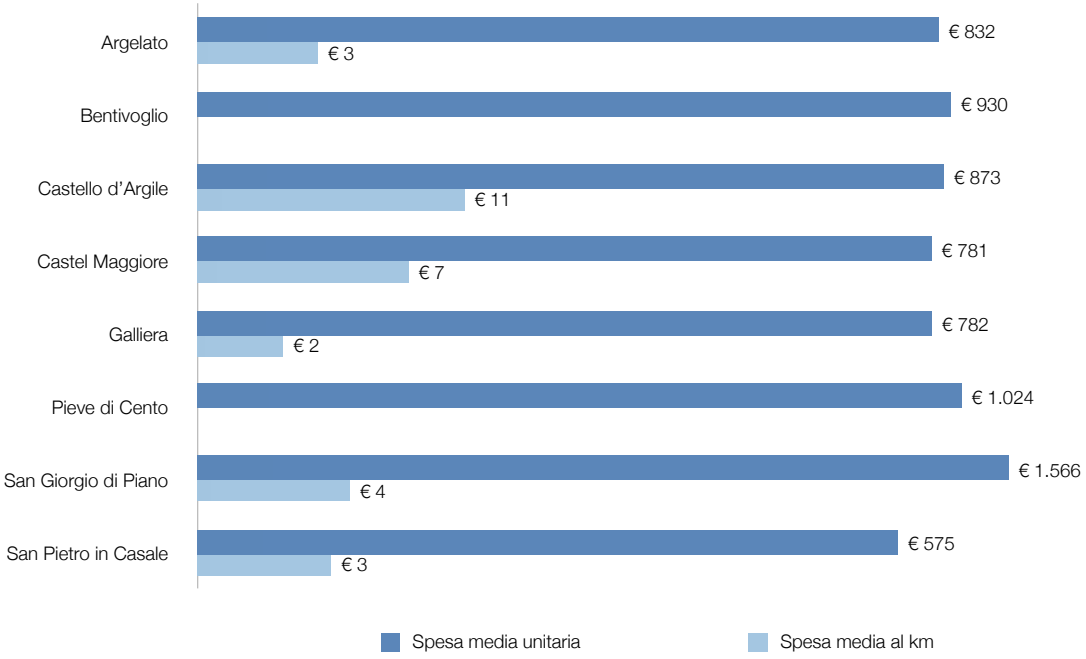


Il centro di spesa del trasporto scolastico riporta i dati finanziari del servizio "scuolabus". La spesa complessiva è correlata al numero di utenti "bambini frequentanti" (grafici sopra) ma è anche influenzata dall'articolazione territoriale dei singoli Comuni e delle aree urbane nel territorio. Alla luce di questo la voce di spesa complessiva più alta è registrata da San Pietro in Casale, 172.390 euro, che eroga il servizio alla più ampia platea di utenti, 300 bambini frequentanti.
Il grado di esternalizzazione della spesa è generalmente elevato, Argelato, Bentivoglio e Galliera hanno completamente esternalizzato il servizio, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale registrato una gestione della spesa più bilanciata ma comunque orientata all'esterno. Castel Maggiore ha un servizio gestito in forma mista.

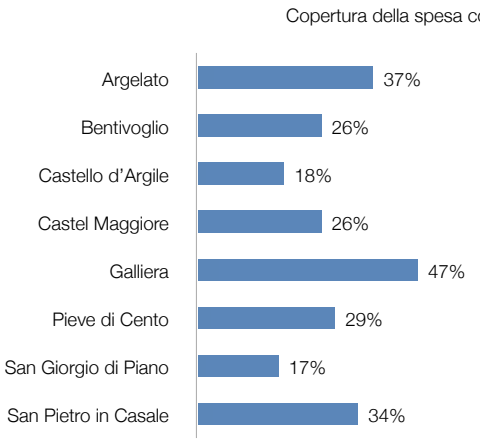


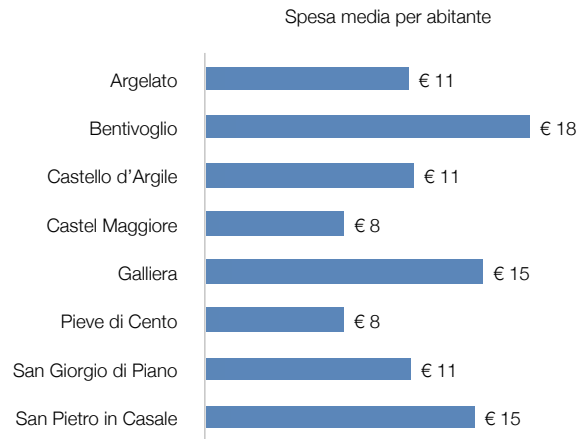
Un caso a parte è quello di Pieve di Cento dove la gestione è completamente interna, con un grado di internalizzazione di -0,91 e un costo del personale di 41.508 euro (grafico a fondo pagina) che si posiziona come la principale voce di spesa.



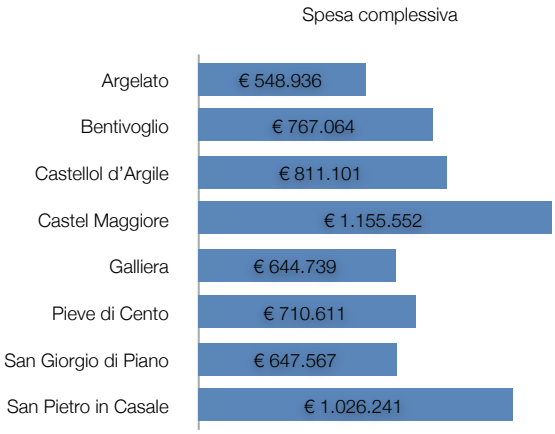


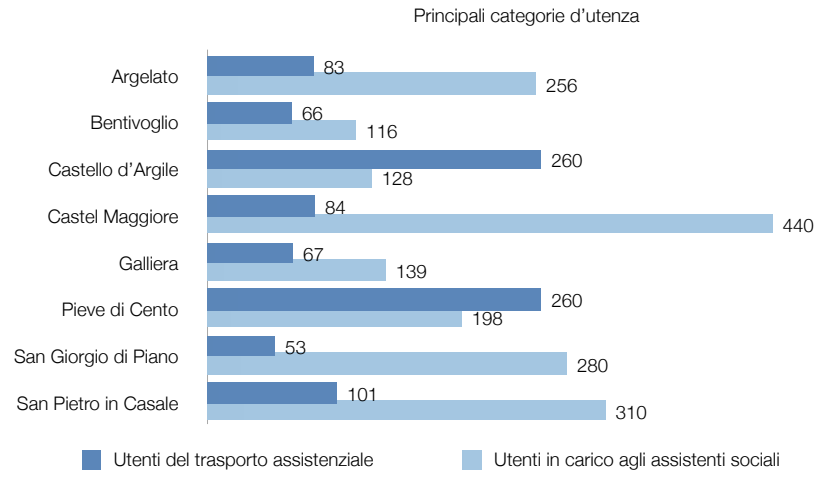
Gli indicatori di spesa del servizio sono rappresentati dalla spesa media unitaria e dalla spesa media per chilometro (grafico sopra). La spesa media unitaria maggiore è registrata da San Giorgio di Piano che spende 1.566 euro l'anno per ogni bambino. La minore da San Pietro in Casale che spende per ogni utente 575 euro. La spesa media per chilometro registra il valore più elevato a Castel Maggiore, 7 euro al chilometro mediamente, mentre a Galliera la spesa media a chilometro è di 2 euro.
Il servizio viene in parte coperto da tariffe d'utilizzo. Il grafico a fondo pagina a sinistra mostra la percentuale di copertura delle spese complessive con tali entrate. Il Comune di Galliera autofinanzia il 47% delle spese complessive con le entrate relative. La minore percentuale di copertura delle spese viene registrata invece a San Giorgio di Piano con il 17 %.
In conclusione la spesa per abitante impegnata nel servizio varia notevolmente tra i Comuni. Soltanto due Comuni, Castel Maggiore (7,5 euro) e Pieve (8 euro) spendono meno di 10 euro ad abitante per il servizio di trasporto scolastico. Gli altri Comuni registrano valori superiori.



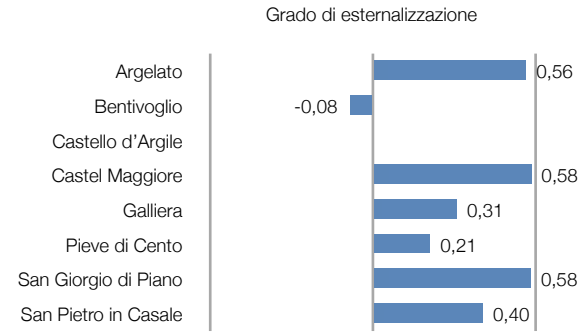


Servizi sociali

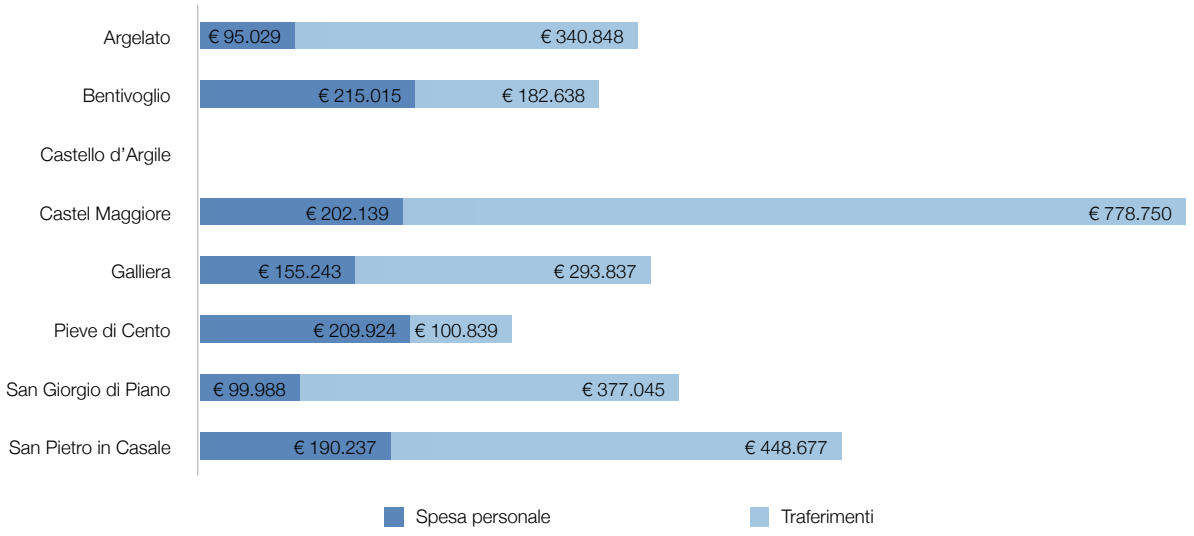


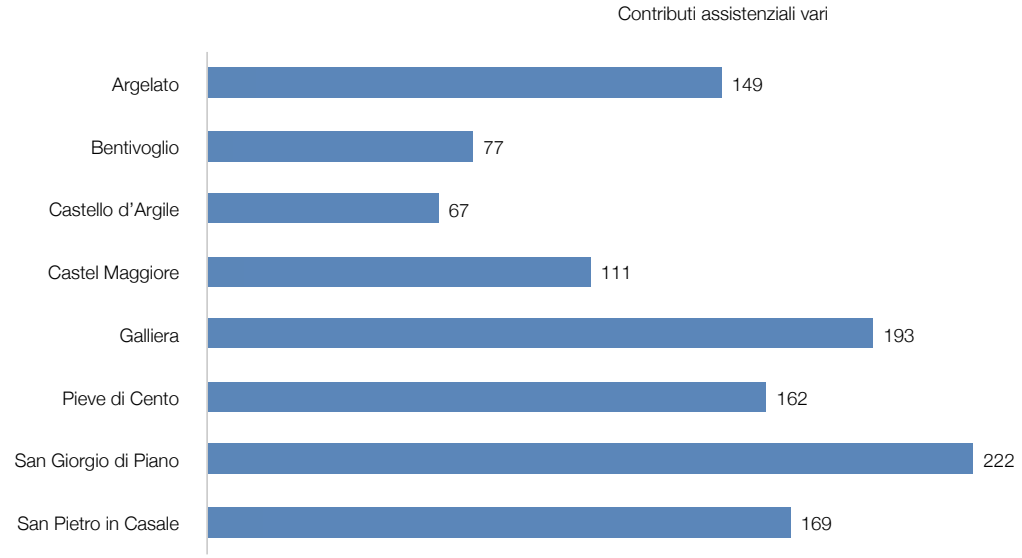


Il centro di spesa "Servizi sociali" raggruppa tutte le spese sostenute dai Comuni relativamente ai servizi socio-assistenziali.
La spesa complessiva del centro di spesa vede i due Comuni più grandi, Castel Maggiore e San Pietro in Casale, sia in termini di abitanti che di utenti del servizio (grafico sopra), spendere rispettivamente 1.155.552 euro e 1.026.241 euro l'anno. Elevata risulta essere anche la spesa di Bentivoglio, pur registrando tra le due principali categorie d'utenza (utenti del trasporto assistenziale e utenti degli assistenti sociali) numeri inferiori a tutti gli altri Comuni - confrontabili solo con Galliera.
Peraltro Bentivoglio risulta essere il Comune con il maggior grado di esternalizzazione della spesa (grafico seguente) negativo, segnalando una preponderanza nella ripartizione tra spese del personale e Prestazioni di servizio/utenze della spesa per personale.
Nel caso dei servizi sociali una delle principali voci di spesa è costituita dai trasferimenti.

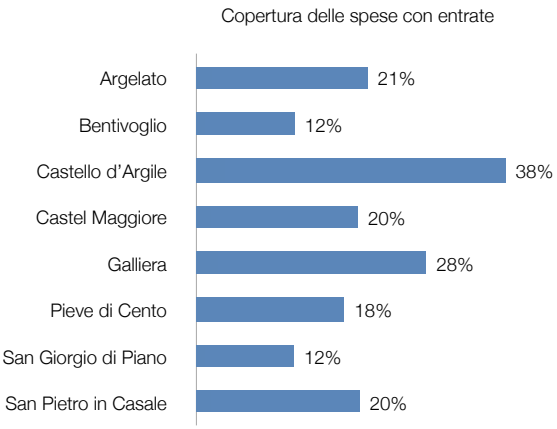


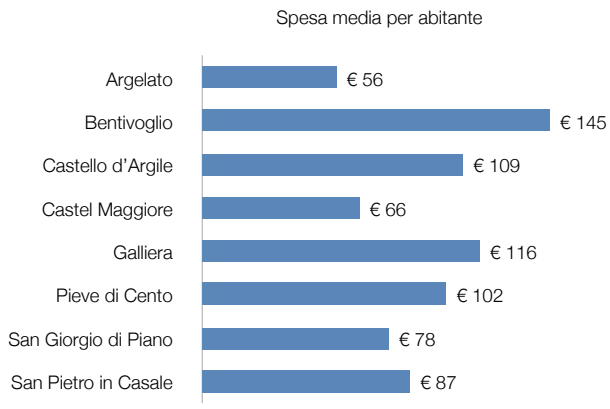
Guardando il grafico in fondo alla pagina è possibile infatti notare la rilevanza, e nella maggior parte dei casi, la preponderanza della spesa per trasferimenti.



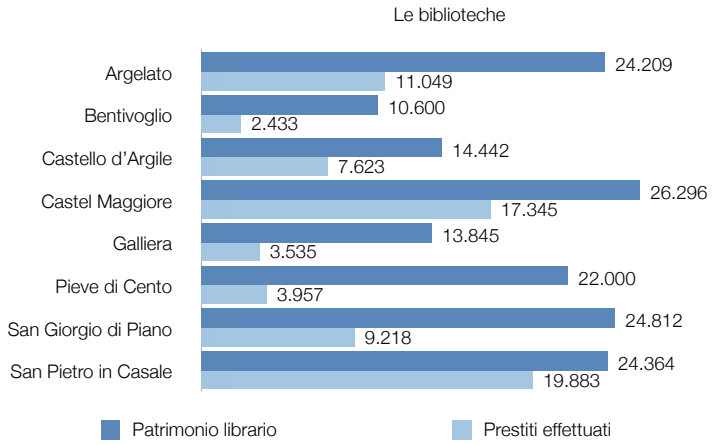


Come anticipato precedentemente, gli utenti in carico agli assistenti sociali e quelli che usufruiscono del trasporto assistenziale (grafico della pagina precedente) rappresentano solo parzialmente il livello d'attività relativo al centro di spesa. Un altro importante indicatore d'attività è dato dai vari contributi assistenziali erogati (grafico sopra). Va tuttavia considerato l'alto livello di aggregazione di questo indicatore che restituisce un unico valore per contributi differenti per entità e complessità amministrativa.
Il valore più alto è registrato da San Giorgio di Piano che registra 222 contributi assistenziali vari. Segue il valore di Galliera, uno dei Comuni con la minore popolazione (più grande solo di Bentivoglio), che registra 193 contributi erogati.
I servizi assistenziali, in particolare alcuni relativi alle prestazioni agli anziani, vengono in parte autofinanziati dalle rette e i contributi. Il grafico in fondo alla pagina a sinistra mostra la copertura percentuale delle spese complessive dei servizi assistenziali ottenuta dalle entrate. Tale valore appare legato al modello di welfare perseguito. Per cui i dati vanno valutati non tanto come indicatori di efficienza gestionale, ma per quanto possono riflettere differenti scelte. Le medesime avvertenze vanno considerate nella visione dei dati relativi alla spesa media per abitante (grafico in fondo pagina a destra). Incrociando semplicemente questi due dati per ogni Comune è possibile però segnalare gli "assetti" (esclusivamente finanziari) per così dire delle politiche assistenziali. Ad un estremo, Bentivoglio registra valori bassi di autofinanziamento e valori alti di spesa per abitante dall'altro San Giorgio di Piano ha un alto livello di autofinanziamento e la minore spesa per abitante.



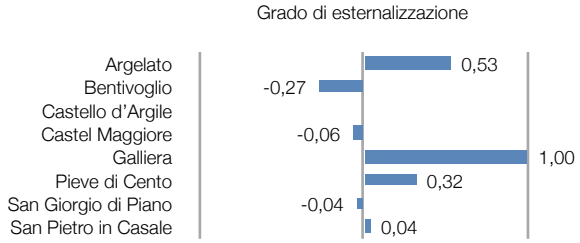


Cultura e Biblioteche

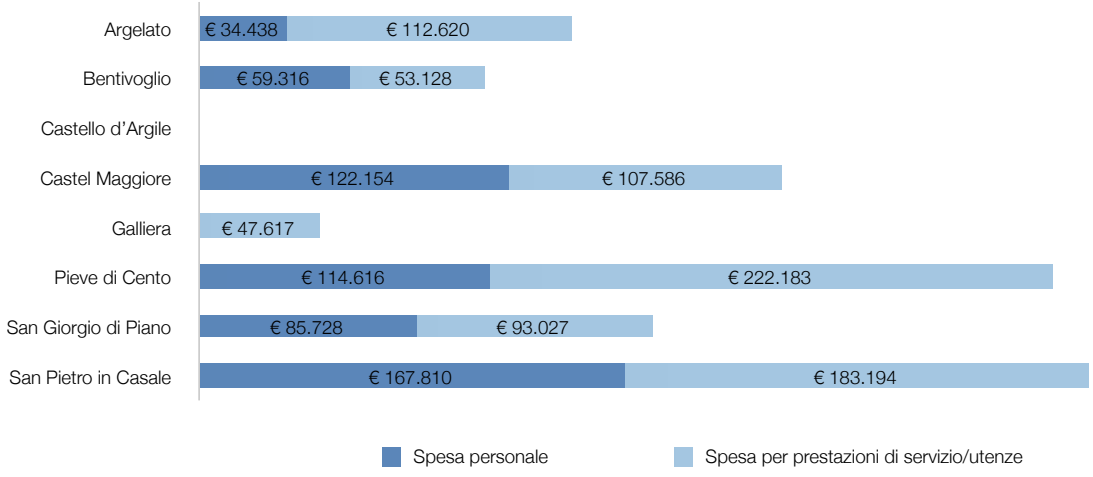


La spesa complessiva per il centro di costo "Cultura e biblioteca" risulta influenzata, per la maggior parte dei Comuni, dalle dimensioni e modalità di gestione del servizio bibliotecario. Gli elevati valori di San Pietro in Casale e Pieve di Cento (grafico sopra) rispecchiano infatti la presenza di due poli bibliotecari importanti, seppur diversamente "vocati". Inoltre si segnala che nel caso di Pieve di Cento e di San Pietro in Casale l'ammontare della spesa complessiva comprende anche la spesa per servizi e iniziative gestiti per conto di gestione associata tra Comuni per un ammontare complessivo di circa 80.000 euro (Pieve di Cento) e circa 60.000 euro (nel caso di San Pietro in Casale). Il grafico sopra a destra mostra il patrimonio librario delle biblioteche comunali e il numero di prestiti effettuati. I due casi prima citati si pongono infatti tra i primi come patrimonio librario e San Pietro in Casale anche nel numero di prestiti registrati. Pieve di Cento ha nella propria biblioteca un archivio storico di rilevante valore che richiede una particolare cura e manutenzione: questo si traduce nei dati in una spesa elevata anche a fronte di un numero contenuto di prestiti relativamente ai due Comuni più grandi. Inoltre Pieve si caratterizza per la presenza del Teatro, della Pinacoteca e del Museo Civico della Rocca. San Pietro in Casale oltre alla biblioteca conta all'interno del centro di costo anche ulteriori contenitori culturali, il Centro giovanile e il Parco culturale "Casa Frabboni" che spiegano l'alto valore di spesa raggiunto.

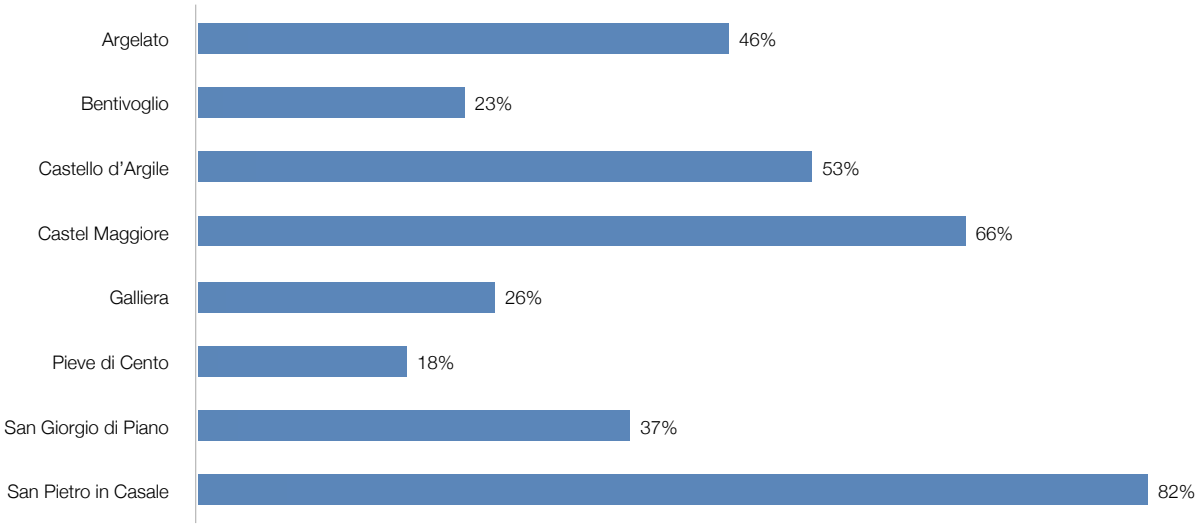
Le modalità di gestione dei servizi compresi dentro il centro di costo è leggibile dal grado di esternalizzazione (grafico successivo) congiuntamente ai dati sulla spesa per il personale e le prestazioni di servizio/utenze (grafico a fondo pagina). La situazione appare eterogenea. Galliera, dai dati forniti, risulta esternalizzare completamente la gestione dei servizi del centro di costo. Argelato e Pieve mostrano valori medio alti di esternalizzazione, confermati da dati organizzativi: Pieve ha esternalizzato la gestione del teatro e Argelato quelle delle biblioteche.



San Pietro in Casale ha una gestione bilanciata tra attività interne ed esterne mentre nell'ordine San Giorgio, Castel Maggiore e Bentivoglio hanno valori crescenti di internalizzazione.



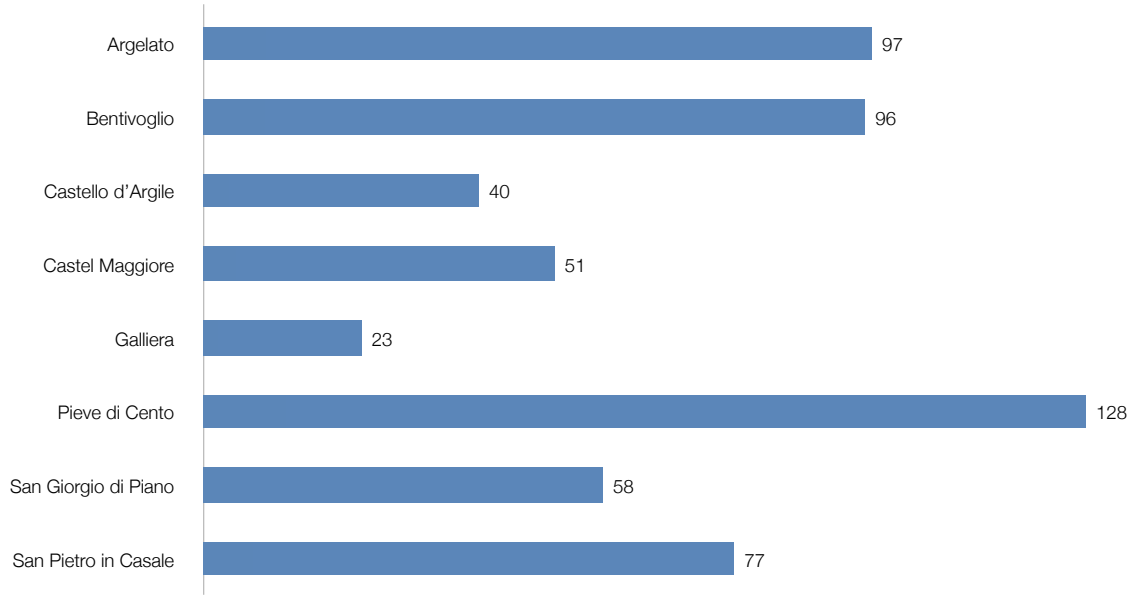
La rotazione annuale del patrimonio librario



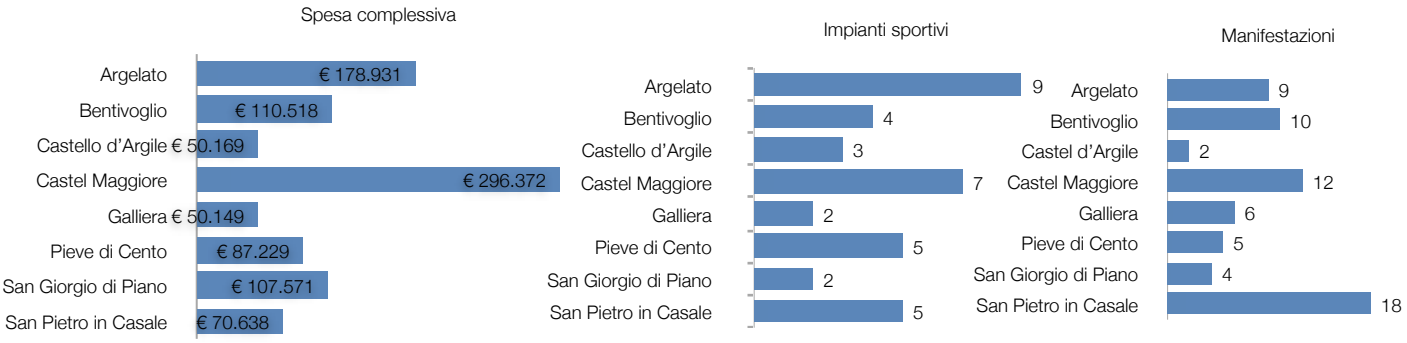
I principali servizi considerati nel centro di costo sono le biblioteche e i servizi culturali. L'attività delle prime, oltre ai dati mostrati precedentemente, è misurata anche dalla rotazione del patrimonio librario in un anno. Tale indicatore, dato dal rapporto tra il numero di prestiti annuale e il numero di volumi del patrimonio librario, fornisce un'indicazione sintetica (espressa in percentuale sul patrimonio) dell'attività di prestito delle biblioteche. Più è alto è il valore dei prestiti, maggiore sarà l'attività di prestito bibliotecario registrata, rispetto al patrimonio disponibile. In questo caso San Pietro in Casale, seguito da Castel Maggiore, mostra un elevato valore di rotazione. Il valore minore registrato risulta quello di Pieve di Cento che però, come precedentemente accennato, possiede un patrimonio librario particolare, di forte interesse storico, e che per questo motivo abbatte notevolmente il numero di prestiti, in proporzione alla dimensione del patrimonio.

L'altro servizio ricondotto al centro di costo in oggetto è quello che gestisce gli eventi culturali. Tale attività risulta molto variabile se considerato il numero di eventi culturali gestiti. Va precisato che in questa sede non è valutabile la tipologia, la complessità e l'impegno richiesto per le attività culturali. Il grafico sotto mostra il dato aggregato degli eventi culturali organizzati annualmente dai Comuni. Tale valore può comunque essere considerato un primo indicatore delle strategie legate alle politiche culturali, che possono investire l'organizzazione di molti eventi, probabilmente di diverso peso, o pochi eventi. Dai i dati raccolti Pieve di Cento registra 128 eventi culturali l'anno, contro i 97 di Argelato, 96 di Bentivoglio e i 77 di San Pietro. San Giorgio e Castello d'Argile mostrano valori mediani con, rispettivamente, 58 e 40 eventi organizzati. Infine Galliera con 23 eventi.

Gli eventi culturali annuali

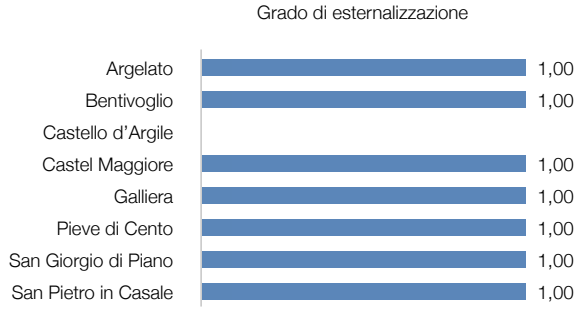


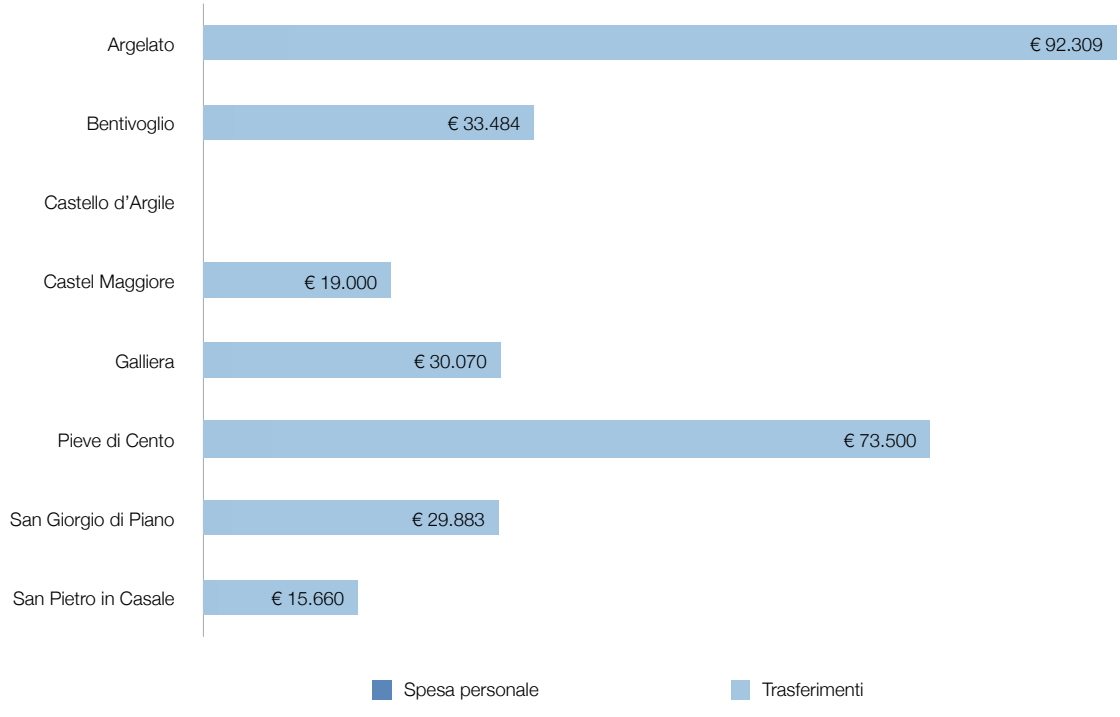
Sport

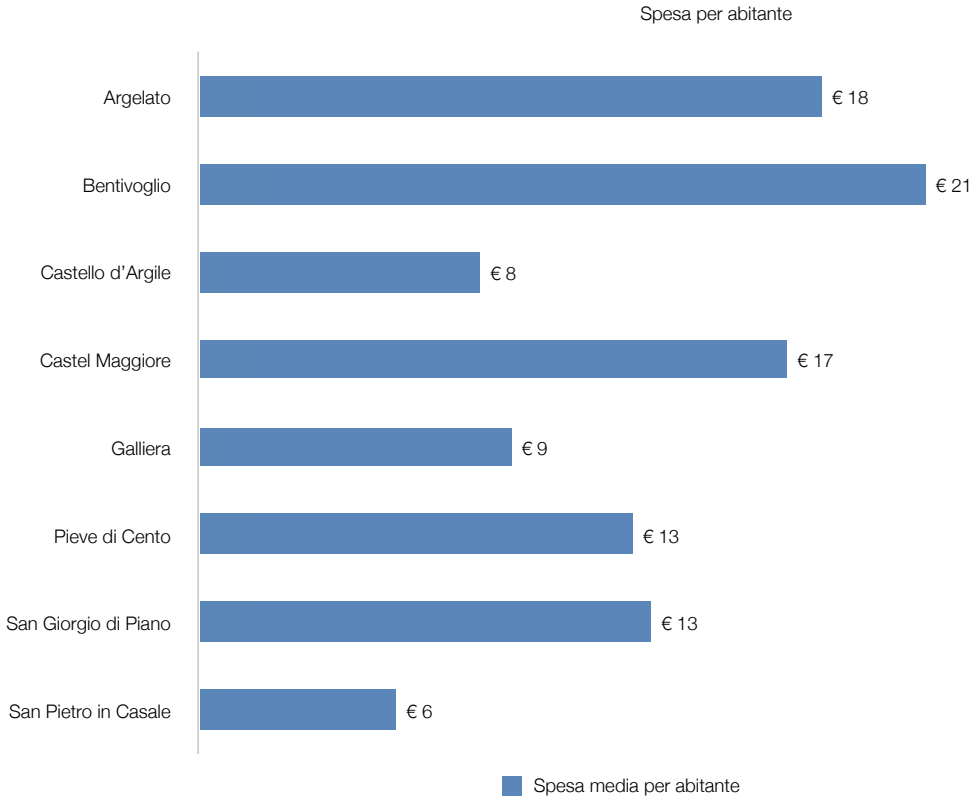


Il centro di spesa dello Sport mostra bassi livelli di spesa complessivi compresi tra i 50.149 euro di Galliera e i 296.372 di Castel Maggiore. Relativamente all'attività dei servizi legati al centro di spesa, le due dimensioni considerate indicative sono il numero di impianti sportivi e il numero di attività sportive censite annualmente nel Comune (grafici sopra).

La spesa del centro risulta totalmente esternalizzata, non risulta personale direttamente impegnato in misura significativa. La principale voce di spesa è composta pertanto dall'ammontare dei trasferimenti comunali alle società e associazioni sportive (Grafico a fondo pagina).
Anche i valori di spesa per abitanti sono bassi, ma molto variabili e vanno dai 6 euro di San Pietro in Casale ai 21 euro di Bentivoglio.






Spesa per abitante
Argelato
€ 18
Bentivoglio
€ 21
Castello d'Argile
€ 8
Castel Maggiore
€ 17
Galliera
€ 9
Pieve di Cento
€ 13
San Giorgio di Piano
€ 13
San Pietro in Casale
€ 6
Spesa media per abitante

Gestione del territorio

Gestione del territorio

Le attività svolte

La tabella seguente ricostruisce la sintesi dei servizi gestiti e del personale addetto nei settori tecnici degli otto Comuni della unione Reno Galliera.
Si registrano differenze legate alla collocazione di alcune funzioni (in particolare l'Ambiente) e nell'articolazione organizzativa dei servizi in base alla distinzione fra servizi Urbanistica e edilizia privata, opere pubbliche e manutenzioni. Si segnala la diversa rilevanza, soprattutto in termini finanziari relativi ai servizi di smaltimento rifiuti (TIA/TARSU).
Il Comune di Bentivoglio è organizzato su tre unità rette da posizioni organizzative - una di primo livello capo settore, due di secondo livello responsabili dei due servizi amministrativo, patrimonio, contratti e edilizia privata. Da settembre 2011 la PO responsabile del servizio amministrativo e patrimonio è in comando presso il Comune di San Pietro in Casale (12/36). Il Comune di Castel Maggiore ha in forze al settore un dirigente e una posizione organizzativa, responsabile del SUE e commercio. Nel seguito della analisi, presentiamo il quadro delle risorse umane e delle principali esternalizzazioni di ciascun servizio.
Per esigenze di sintesi e comparazione abbiamo ricondotto le attività e gli addetti del settore a tre servizi - urbanistica e edilizia privata, LLPP e manutenzioni, ambiente.
A seguire l'analisi dei diversi centri di costo afferenti al settore tecnico:
- Ufficio tecnico (OOPP e manutenzioni)
- Viabilità
- Illuminazione
- Cimiteriali
- Parchi.

Comuni	Organizzazione	Addetti
Argelato	Gestione del territorio - Ambiente LLPP e manutenzioni Staff amministrativo	1 PO (t.d) 13 addetti
Bentivoglio	Amministrativo, patrimonio e contratti Edilizia Privata LLPP manutenzione e ambiente	3 PO (capo settore e 2 PO di II livello) 9 addetti
Castello d'Argile	Edilizia Urbanistica Manutenzioni e ambiente LLPP	1 PO 9 addetti
Castel Maggiore	LLPP trasporti espropri UO manutenzioni Ambiente SUE e commercio Urbanistica e mobilità	1 DIR (t.d) 1PO 24 addetti
Galliera	Edilizia privata e urbanistica Manutenzioni e OOPP (Ambiente)	1 PO 7 addetti
Pieve di Cento	Edilizia Privata Ambiente LLPP Urbanistica	1 PO 11 addetti
San Giorgio di Piano	LLPP Servizio per le espropriazioni Ambiente Edilizia privata Urbanistica Tecnico e patrimonio	1 PO (art. 110) 12 addetti di cui 1 art. 110 PT 18/36
San Pietro in Casale	Segreteria (e Cimiteri) Urbanistica e edilizia privata LLPP e manutenzioni Ambiente	1 PO (art. 110) 15 addetti

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

Le principali attività permanenti del servizio edilizia privata e urbanistica riguardano:
- adempimenti connessi e conseguenti all'approvazione degli strumenti urbanistici
- adempimenti in materia di edilizia privata (permessi di costruire, DIA-SCIA, Comunicazioni opere minori, certificazioni di destinazione urbanistica ecc) e ricevimento pubblico
- controllo e repressione degli abusi edilizi (in collaborazione con il Corpo Unico di Polizia Municipale).

Il servizio edilizia privata del Comune di Argelato si occupa anche di ambiente.
Nei Comuni di Castel Maggiore e Pieve di Cento, il servizio è articolato in due unità - edilizia privata e urbanistica.
La pianificazione urbanistica e il SIT sono gestiti a livello di Unione Reno Galliera dall'Ufficio di Piano associato per conto di tutti gli otto Comuni.

Comuni	Specificità organizzative	Esternalizzazioni
Argelato	Anche Ambiente	Manutenzione verde pubblico
Bentivoglio	-	
Castello d'Argile	-	
Castel Maggiore	2 servizi - SUE e commercio - Urbanistica e mobilità	
Galliera	-	
Pieve di Cento	2 servizi - Urbanistica - Edilizia Privata	
San Giorgio di Piano	AAPP (erogazione di contributi ai commercianti, Sportello tutela consumatori)	
San Pietro in Casale	-	

Il personale del servizio è indicato nella tabella che segue.
il numero delle posizioni apicali nei casi dei Comuni di Castel Maggiore e Bentivoglio riflette la diversa strutturazione del settore, come precedentemente evidenziato.
Per quanto riguarda gli obiettivi permanenti, il Comune di San Giorgio di Piano e di Castel Maggiore richiamano fra le attività gestite il commercio e le attività produttive (il Comune di San Giorgio gestisce lo Sportello per la tutela dei consumatori attivato con i Comuni di Argelato, Bentivoglio e Galliera).
Nel caso del Comune di Pieve di Cento si evidenzia una continuità organizzativa fra il servizio dedicato alla pianificazione urbanistica e il servizio LL.PP.

Il personale del servizio a confronto

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,3	2	1D e 1C (oltre a % staff amm.von nd)
Bentivoglio	1,05	1	1C (oltre a % amministrativo)
Castello d'Argile	0,35	1,5	1D resp. di servizio e 0,5 C
Castel Maggiore	1,35	6	0,35 DIR 1C (Urbanistica e Mobilità) 1 PO - 5C (SUE e commercio)
Galliera	0,25	1,4	0,9 D e 0,5 C
Pieve di Cento	0,4	1,7	1 D resp. di servizio e 0,1 C - (Ed. privata) 0,5 D resp di serv. e 0,1C (Urbanistica)
San Giorgio di Piano	0,4	2,7	1 D resp. di servizio e 0,7 C -1B
San Pietro in Casale	0,3	1	1D resp. di servizio (oltre a % staff amm.vo nd)
Totale complessivo	4,4	17,3	-

Lavori pubblici e manutenzioni

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

Sono considerate le attività legate alla realizzazione delle opere pubbliche (progettazione, affidamento lavori, direzione lavori, contabilità e collaudo delle opere) e le manutenzioni ordinarie e straordinarie al patrimonio comunale.
Sono state ricomprese nel servizio anche le funzioni di staff (segretarie e nel caso di Bentivoglio ufficio patrimonio).
Nei Comuni di Bentivoglio e Castello d'Argile il servizio si occupa anche di Ambiente.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	2 servizi - LL.PP e manutenzioni - Staff amministrativo	nd
Bentivoglio	Ambiente Considerato anche Servizio Amministrazione, contratti e patrimonio (anche ERP)	Convenzione con ACER gestione alloggi ERP Lotta contro gli organismi dannosi e molesti (contratto di servizio)
Castello d'Argile	2 servizi - Manutenzioni e ambiente - LLPP	nd
Castel Maggiore	1 servizio e una UO dedicata - LLPP Trasporti e espropri - UO manutentiva	Cimiteriali (concessione)
Galliera	-	Illuminazione pubblica Cimiteriali
Pieve di Cento	-	Cimiteriali Progettazione e direzione lavori
San Giorgio di Piano	2 servizi - OOPP - Tecnico e patrimonio Considerato anche U.O espropri	Lavori di manutenzione al patrimonio comunale (appalto) Servizio energia edifici comunali (appalto) Servizio di gestione impianti pubblica Illuminazione (contratto di servizio)
San Pietro in Casale	2 servizi - LLPP e manutenzioni - Segreteria e cimiteri	Cimiteri - parte tecnica gestita da società esterna illuminazione pubblica

Il personale del servizio a confronto

Di seguito il personale del settore tecnico - lavori pubblici e manutenzioni.
Nella tabella sono stati indicati anche gli addetti del Servizio Patrimonio, Amministrativo e contratti di Bentivoglio, gli staff amministrativi e segreteria dei Comuni di San Pietro in Casale e Argelato. e il personale a San Giorgio dedicato all'U.O. espropri.
Il Servizio Patrimonio, Amministrativo e contratti di Bentivoglio si occupa della gestione dei contratti di locazione degli immobili di proprietà dell'ente, supporta il servizio LLPP nella redazione dei bandi di gara, predispone con il servizio edilizia privata i bandi di alienazione delle aree comunali, gestisce le polizze assicurative dell'ente, cura le convenzioni ambientali del Comune e partecipa all'ufficio comunali per gli espropri.
il 50% circa degli addetti al servizio è costituito da personale operativo di categoria B.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,7	11	2D - 1C - 4B (LL.PP e manutenzioni) 2D - 2C (staff amm.vo)
Bentivoglio	1,95	8	2C - 4B (LLPP manutenzione e ambiente) 1C -1B (amministrativo, patrimonio e contratti)
Castello d'Argile	0,65	7,5	1D - 2,5C -4B sui 2 servizi
Castel Maggiore	0,4	13	4C (2PT) - LLPP 1C resp. - 1C - 7B (1PT) - U.O. manutenzioni
Galliera	0,7	4,5	0,9 D - 1,5 C - 2,1 B
Pieve di Cento	0,4	4,6	0,5D - 1,2C -2,9B
San Giorgio di Piano	0,5	8,2	1D (art.110 - PT18/36) - 0,4D LL.PP 0,3D - 1,3C - 5B tecnico e patrimonio 0,2 D UO espropri
San Pietro in Casale	0,55	9	1D resp. serv. -1C- 3B (Manutenzioni e OO.PP) 1D resp. di serv. - 3C (Servizio segreteria e cimiteri)
Totale complessivo	5,85	65,8	

Ambiente

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

Nel servizio ambiente sono generalmente ricomprese le attività legate a:
- salvaguardia e tutela dell'ambiente
- la gestione del verde pubblico
- la gestione dei rifiuti, piani di igiene ambientale, raccolta differenziata ecc.

Come evidenziato in precedenza, il servizio ambiente trova diverse collocazioni all'interno delle strutture comunali, come sintetizzato nella tabella che segue.
Per quanto riguarda i rifiuti, si specifica inoltre che i Comuni di Argelato, Castel Maggiore, San Giorgio e San Pietro sono passati a TIA.

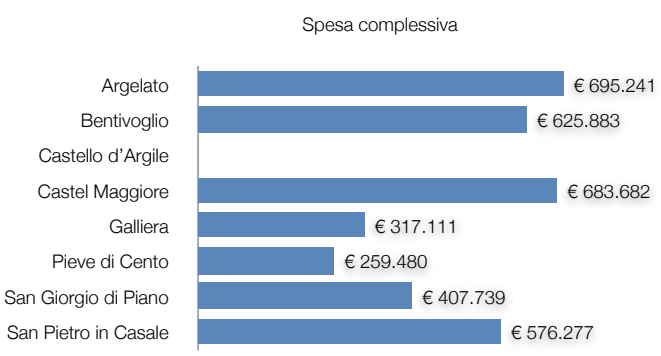
Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	Collocato In servizio edilizia privata e urbanistica e ambiente	-
Bentivoglio	Collocato in LLPP attività manutentive e ambiente	-
Castello d'Argile	Collocato in manutenzioni e ambiente	-
Castel Maggiore	Servizio dedicato	Gestione rifiuti Manutenzione verde (misto)
Galliera	Continuità organizzativa fra i diversi servizi del settore	Manutenzione verde Servizio rifiuti
Pieve di Cento	Servizio dedicato Gestione viabilità	Manutenzione ordinaria aree verdi
San Giorgio di Piano	Servizio dedicato	Lavori di manutenzione e riqualificazione verde pubblico (appalto) Derattizzazione e lotta alle zanzare (contratto di servizio)
San Pietro in Casale	Servizio dedicato	Appalto parziale verde pubblico Gestione Rifiuti Lotta alle zanzare

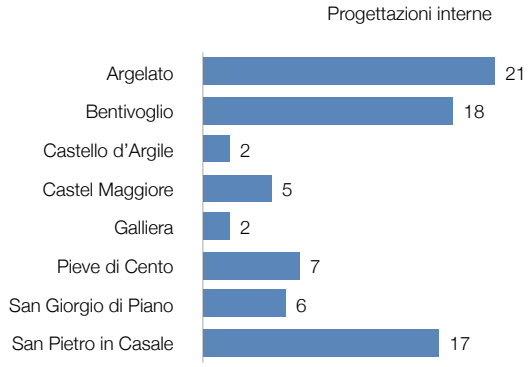
Le principali differenze sono rappresentate dalla presenza di un servizio dedicato in quattro Comuni, Castel Maggiore, Pieve di Cento, San Giorgio e Sn Pietro in Casale.
Il Comune di Pieve di Cento gestisce nel servizio anche le attività legate alla viabilità (manutenzione ordinaria).
Nel caso del Comune di Galliera si registra una forte continuità di personale fra i tre servizi del settore.
I due terzi circa del personale addetto del servizio è rappresentato da operatori (B) a supporto delle attività legate alle manutenzioni (verde e rifiuti).

Il personale del servizio a confronto

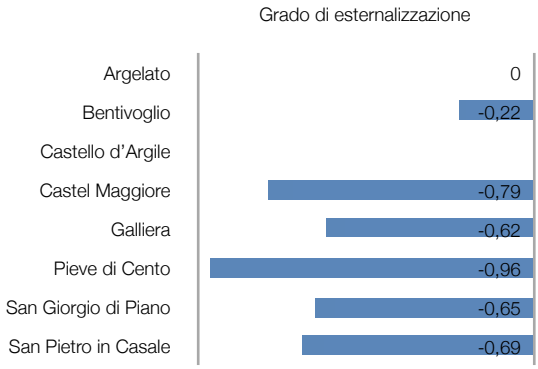
Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	-	-	vedi servizio Edilizia privata e urbanistica
Bentivoglio	-	-	vedi servizio LLPP Attività manutentive e ambiente
Castello d'Argile	-	-	vedi servizio Manutenzioni e ambiente
Castel Maggiore	0,25	5	2C -3B (1D comando presso altro ente)
Galliera	0,05	1,1	0,2D - 0,1C -0,8A
Pieve di Cento	0,2	4,7	1D resp. di servizio - 0,6C - 2,1B -1A (distaccato)
San Giorgio di Piano	0,1	1,1	1C resp. di servizio - 0,10D
San Pietro in Casale	0,15	5	1D resp. di servizio - 4B (di cui 2 in comando presso gestore raccolta rifiuti)
Totale complessivo	0,75	16,9	

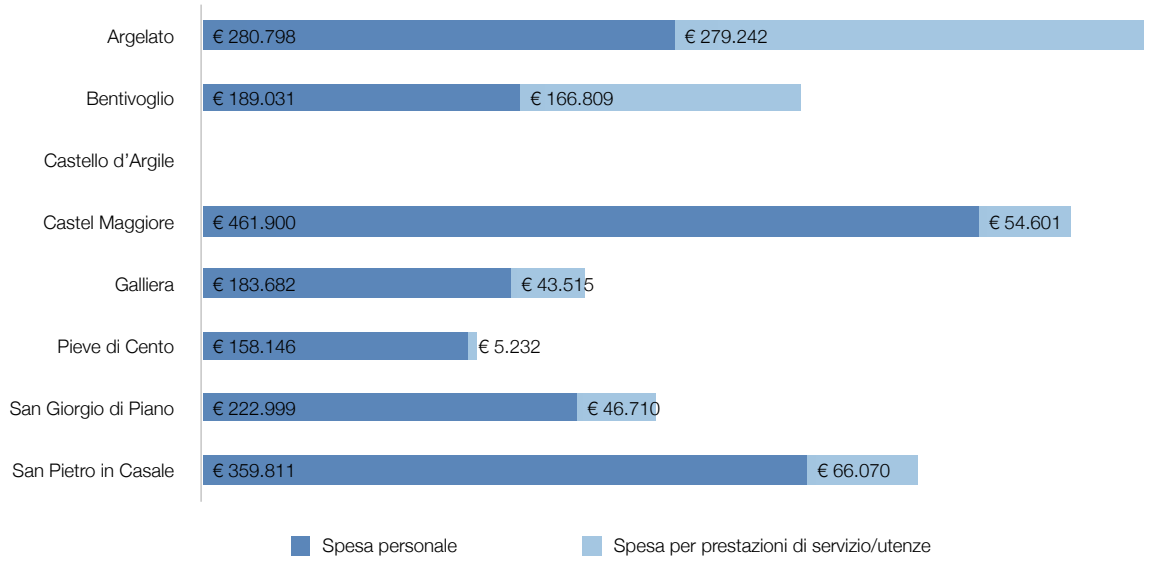
Ufficio tecnico e patrimonio

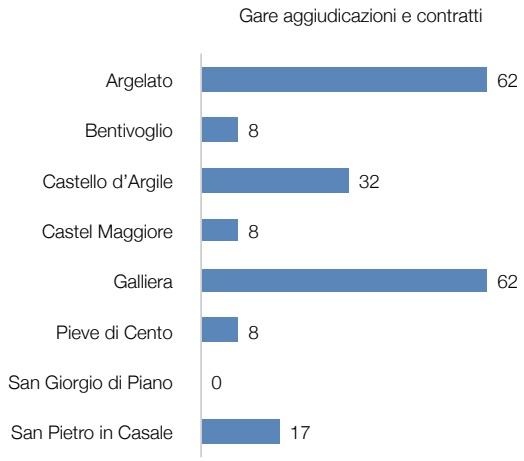


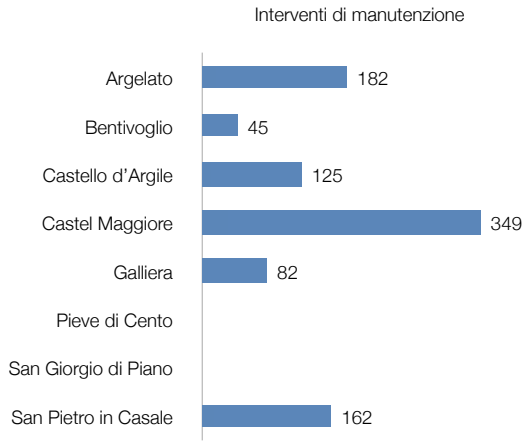


I dati relativi al centro di spesa "Ufficio tecnico e patrimonio" mostrano una notevole disomogeneità. Il Comune che spende maggiormente risulta Argelato 695.241 euro.
Argelato registra un elevato numero di progettazioni interne (grafico sopra) considerato come uno dei principali indicatori di attività dell'ufficio. Si evidenzia un numero elevato di progettazioni interne anche a Bentivoglio e San Pietro in Casale. Il grado di esternalizzazione della spesa (grafico seguente) mostra un elevato livello di internalizzazione della spesa, con il valore massimo registrato da Pieve di Cento, peraltro il Comune che spende meno. Argelato ha una spesa sostanzialmente bilanciata.



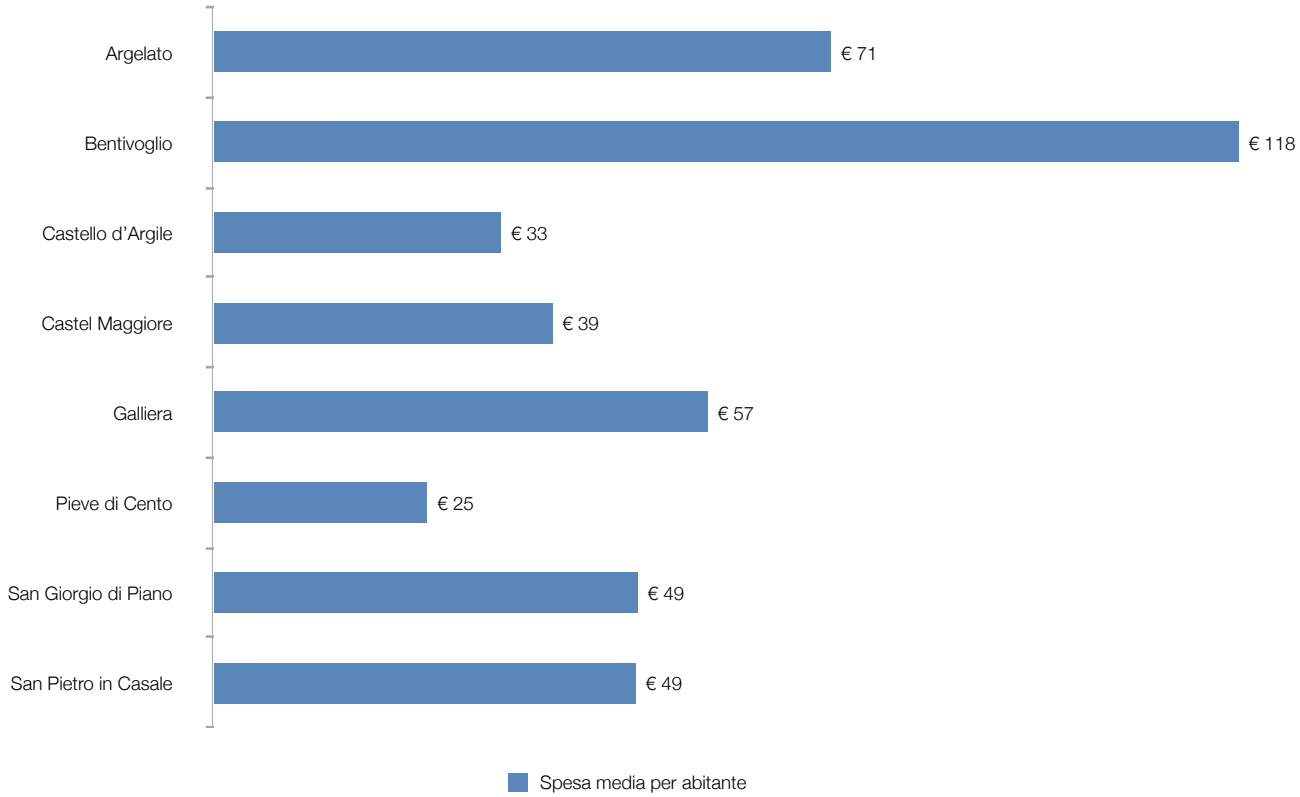




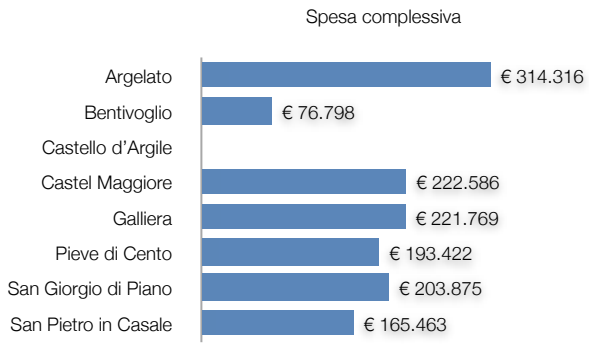


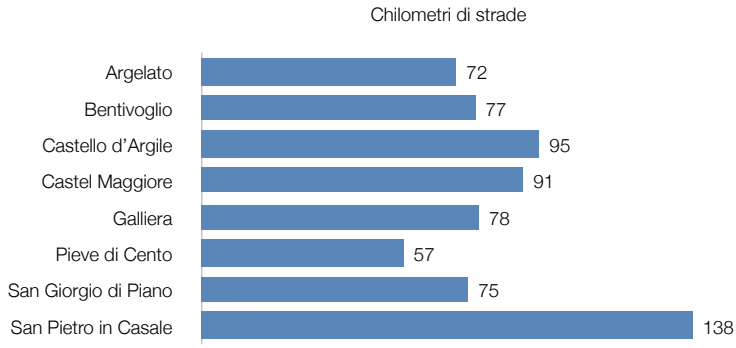
Relativamente ad altri due indicatori d'attività "Gare aggiudicazioni e contratti" e gli "Interventi di manutenzione" vi sono notevoli differenze, non riconducibili semplicemente alla dimensione amministrativa. Argelato e Galliera segnalano il maggior numero di Gare aggiudicazioni e contratti gestiti, 62, congiuntamente a 182 interventi di manutenzione. Castel Maggiore ha il maggior numero di interventi di manutenzione.

Sulla base di quanto osservato ne consegue una spesa per abitante che varia da un minimo di 25 euro per Pieve di Cento ad un massimo di 118 euro di Bentivoglio.

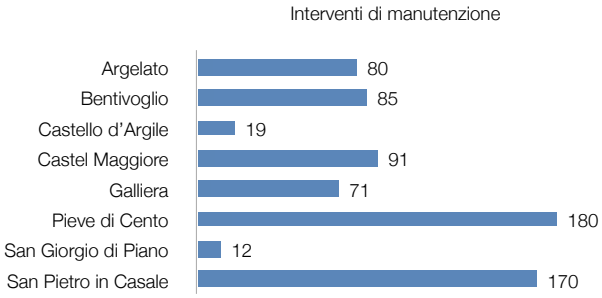


Viabilità

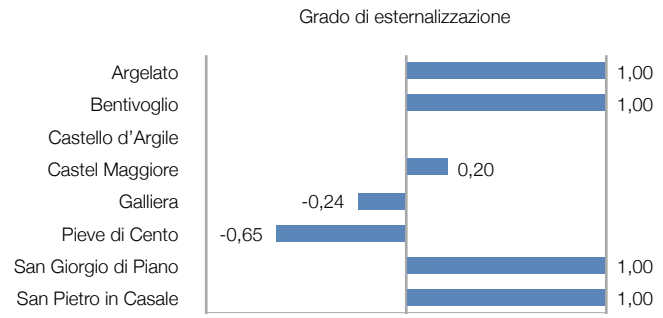




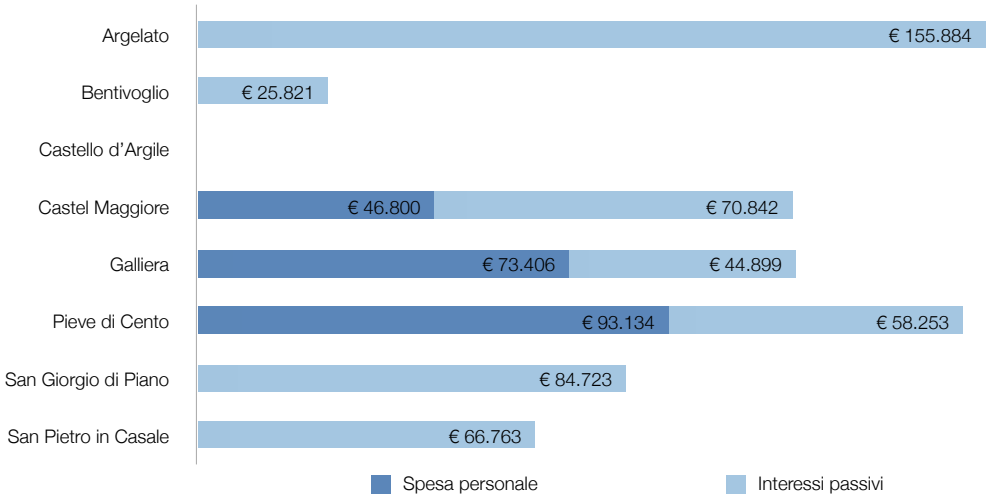
La spesa complessiva per il centro di spesa varia da un massimo di 314.316 euro di Argelato ai 76.798 euro spesi da Bentivoglio. Confrontando tale dato con i chilometri di strade comunali (grafico sopra) si nota come San Pietro in Casale pur essendo il Comune con più chilometri di strade, registra una spesa complessiva che si attesta a 165.463 euro.

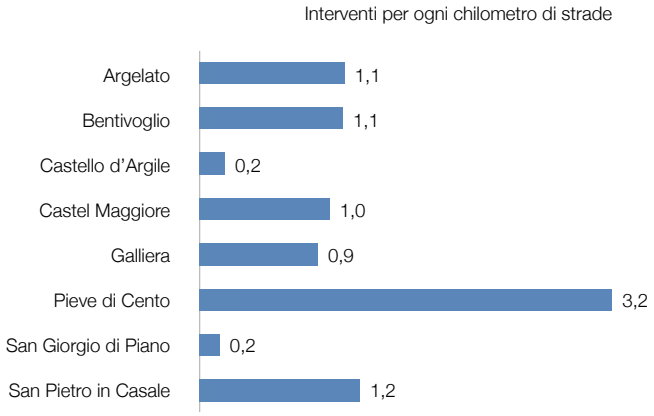


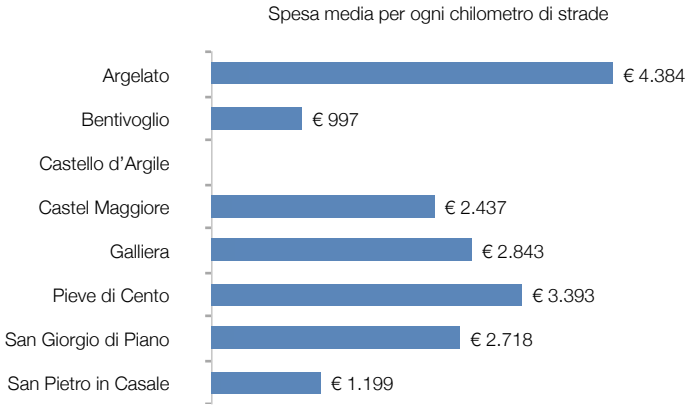
Il grado di esternalizzazione della spesa mostra una totale esternalizzazione da parte di Argelato, Bentivoglio, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale. Castel Maggiore ha una gestione delle spese bilanciato leggermente tendente all'esterno (0,20) mentre Galliera ha valori che tendono ad una moderata internalizzazione e Pieve risulta in maniera rilevante internalizzato.



Il Comune che spende di più per il personale (grafico a fondo pagina) è Pieve con 93.134 euro, mentre Argelato fa registrare una voce di spesa più elevata per le prestazioni di servizio e le utenze con 155.884 euro in un anno.

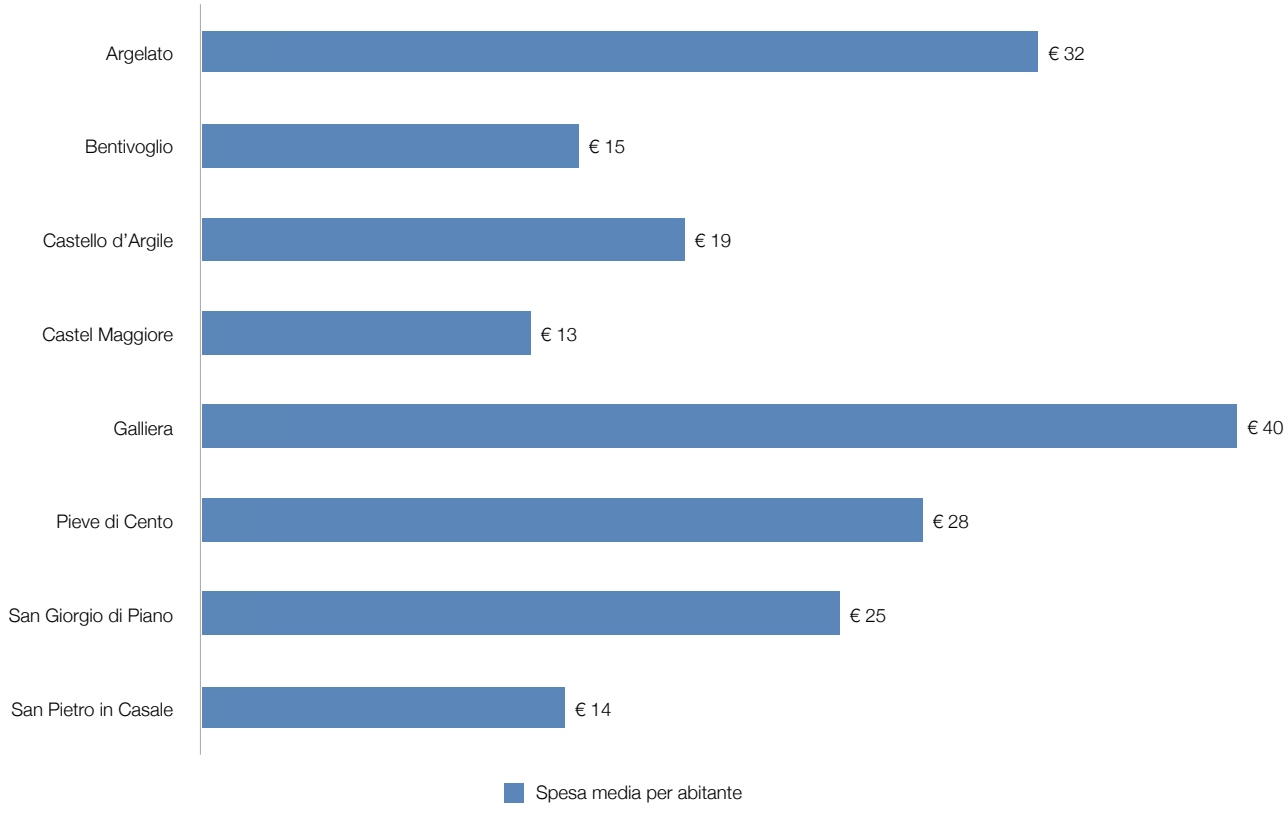




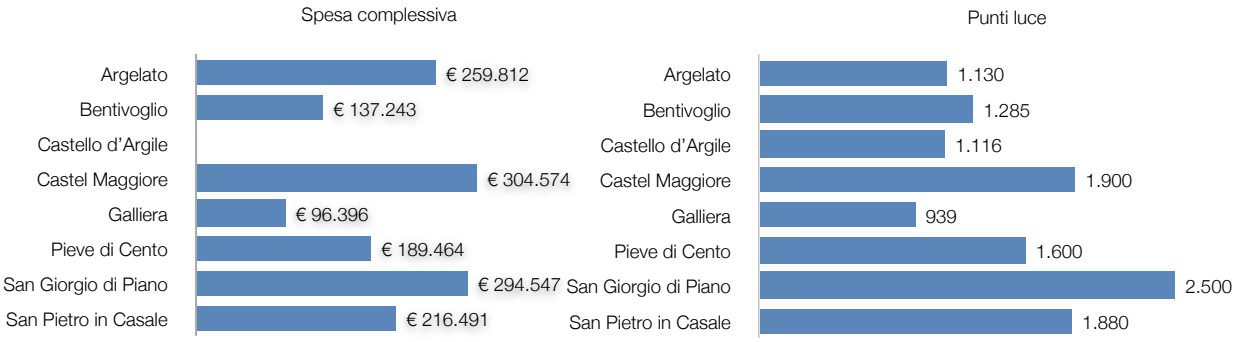


Gli indicatori d'attività (grafici sopra) confermano un'elevata attività di manutenzione a Pieve di Cento, dove per ogni chilometro di strada sono stati mediamente effettuati 3,2 interventi manutentivi in un anno. La spesa per ogni chilometro di strada è stata di 3.939 euro. Viceversa a Bentivoglio gli interventi di manutenzione sono stati 1,1 per chilometro con una spesa media per chilometro di 997 euro. La spesa di Argelato confrontata con il numero di interventi per chilometro appare relativamente elevata, ancorché potrebbe essere legata alla diversa dimensione dei singoli interventi.

Tali differenze si traducono in una spesa media per abitante (grafico a fondo pagina) massima a Galliera, 40 euro per ogni abitante, e minima a Castel Maggiore con 13 euro spesi in un anno nella manutenzione stradale per ogni abitante.



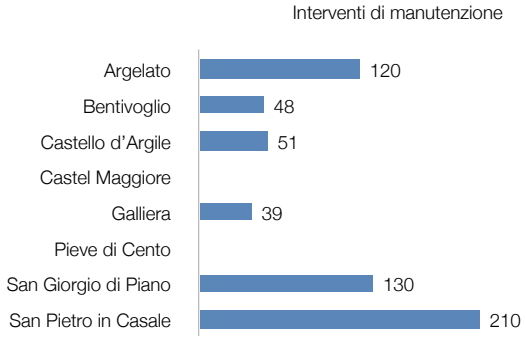
Illuminazione pubblica

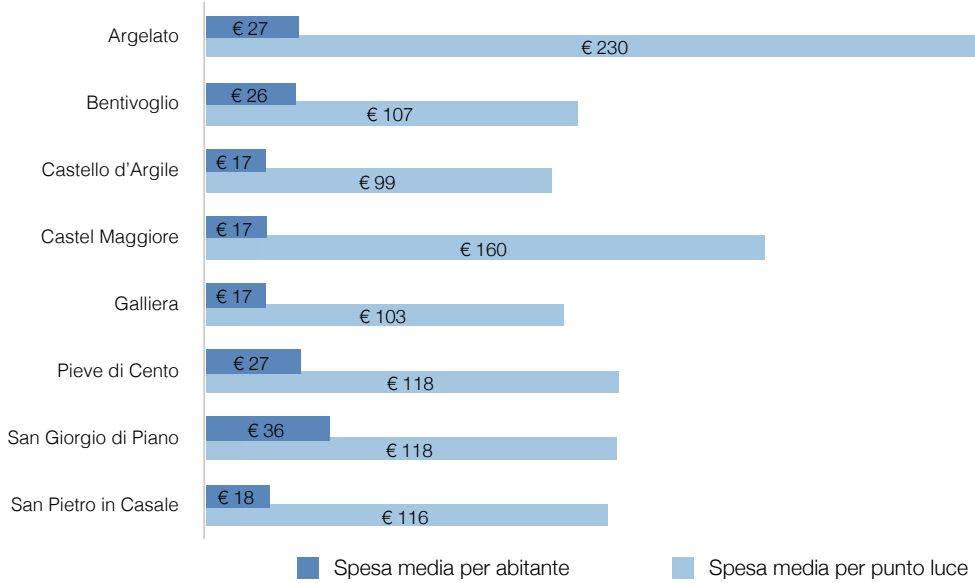


La spesa complessiva per l'illuminazione pubblica risulta variabile, come prevedibile, proporzionalmente alla numerosità dei punti luce installati nel territorio comunale (grafici sopra), in tutti i Comuni eccetto Pieve di Cento il servizio è completamente esternalizzato. Castel Maggiore e San Giorgio di Piano, che registrano la spesa più elevata, sono anche i Comuni con un maggiore numero di punti luce. Il rapporto tra la spesa e il numero di punti luce, fornendo la spesa media per punto luce, mostra notevoli differenze.

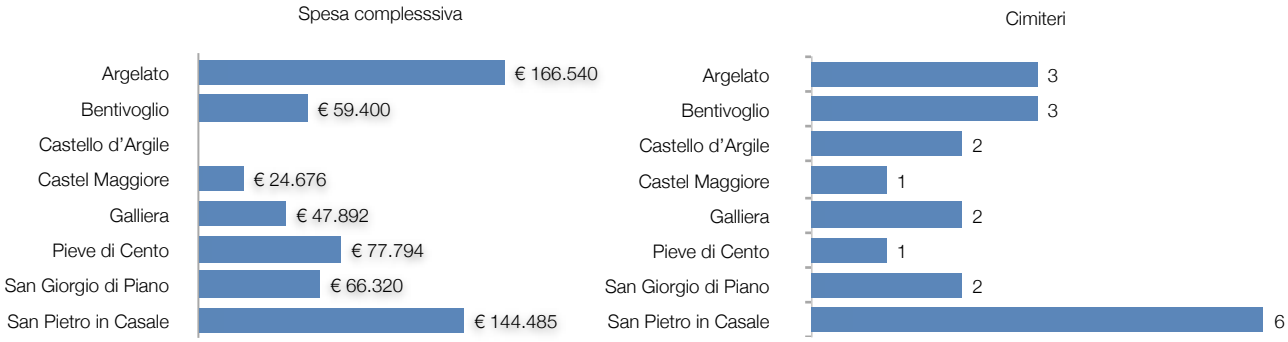
I Comuni spendono da un minimo di 99 euro per punto luce a Castello d'Argile, ad un massimo di 230 euro per ogni punto luce speso ad Argelato.

In questo specifico caso, una prima spiegazione, può ricercarsi nell'elevato numero di interventi manutentivi effettuati nell'anno, come mostrato dal grafico precedente. Per altri casi di spesa che registrano valori distanti dalla media (Castel Maggiore in particolare) o di interventi manutentivi massicci (San Pietro in Casale) che avrebbero potuto confermare la consequenzialità i dati risultano incompleti per una delle due grandezze in esame.

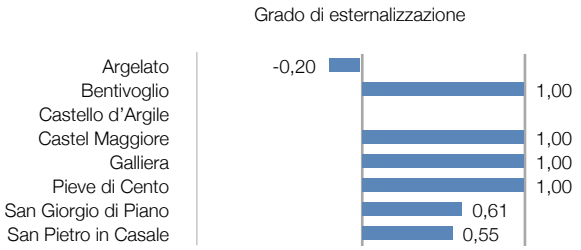




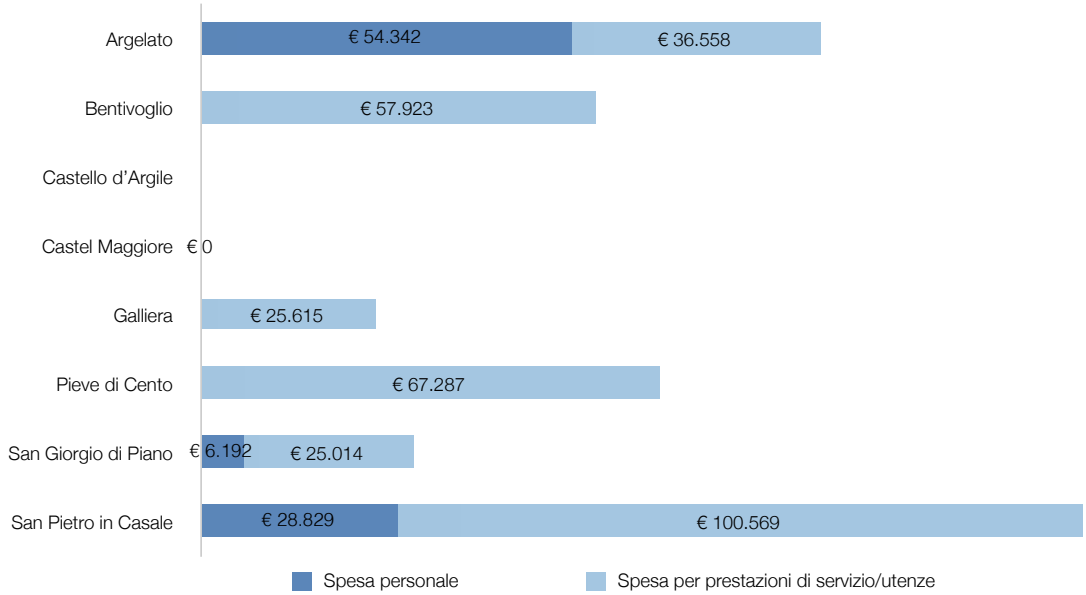
Servizi Cimiteriali

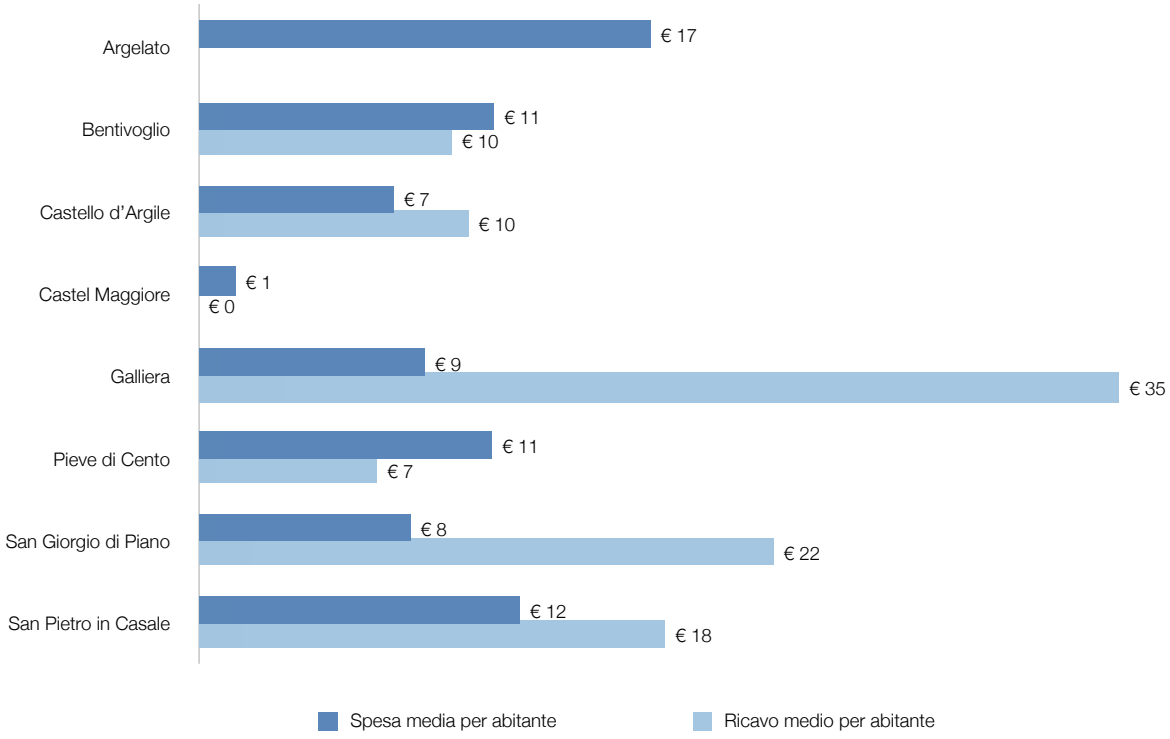


La spesa complessiva per i servizi cimiteriali risulta variabile tra i Comuni dell'unione. I dati del grafico sopra mostrano un massimo di spesa per il Comune di Argelato con 1166.540 euro, seguito da San Pietro in Casale (144.485 euro). Gli altri Comuni, per cui sono disponibili i dati, si attestano invece su valori di spesa di molto inferiori, con un valore minimo registrato da Galliera (47.892 euro). Rapportando la spesa al numero di cimiteri gestiti (solo una delle dimensioni alla base della spesa) si nota che l'alto valore registrato da San Pietro si giustifica con l'alto numero di siti (6 cimiteri). Argelato e Bentivoglio contano 3 cimiteri ciascuno, Castello d'Argile, Galliera e San Giorgio due, Castel Maggiore e Pieve uno. Si segnala che la spesa di Castel Maggiore è composta solo da interessi passivi, essendo il servizio in concessione.
Anche il grado di esternalizzazione mostra una rilevante eterogeneità nelle modalità di gestione del servizio. Mentre Argelato risulta gestire un servizio sostanzialmente internalizzato, al contrario Bentivoglio, Galliera e Pieve di Cento utilizzano servizi esterni. Anche San Giorgio e San Pietro, seppur in misura minore utilizzando in maniera prevalente risorse esterne per la gestione dei cimiteri.

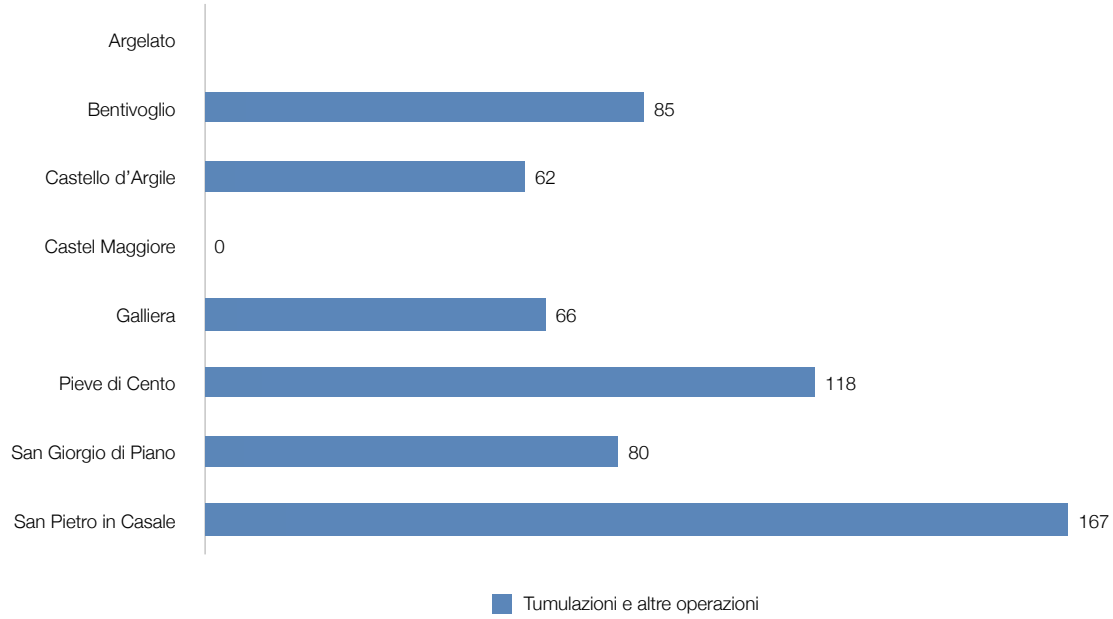


La situazione è immediatamente visibile dal grafico sotto che mostra la ripartizione delle due principali voci di spesa: personale e prestazioni di servizio/utenze. Argelato è l'unico Comune a spendere di più per il personale rispetto alla voce relativa alle prestazioni di servizio e utenze mentre in tutti gli altri casi la spesa per il personale è minima o addirittura inesistente.

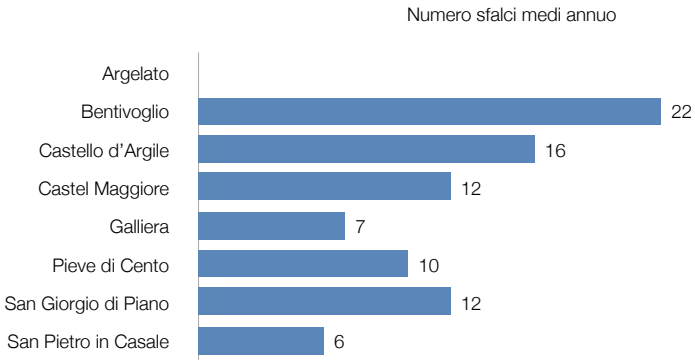




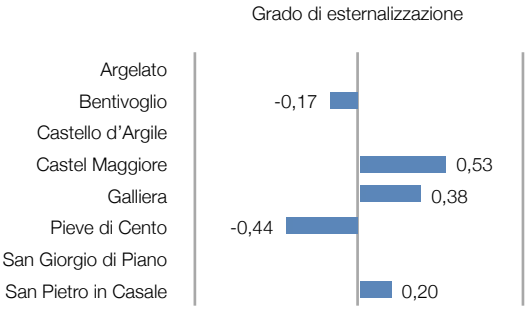
Rapportando i dati finanziari complessivi del servizio, sia d'entrata che d'uscita, con il numero di abitanti di ogni Comune, è possibile notare come i dati raccolti mostrino notevoli differenze. La spesa per abitante varia da un minino di 1 euro per Castel Maggiore che ha esternalizzato il servizio ad un massimo di diciassette euro spesi da Argelato per ogni abitante.
Le operazioni cimiteriali riflettono le dimensioni dei Comuni e l'articolazione del servizio. Unica eccezione per Pieve di Cento che nonostante la dimensione demografica registra un numero di operazioni superiore agli altri (118 tumulazioni e altre operazioni in un anno).



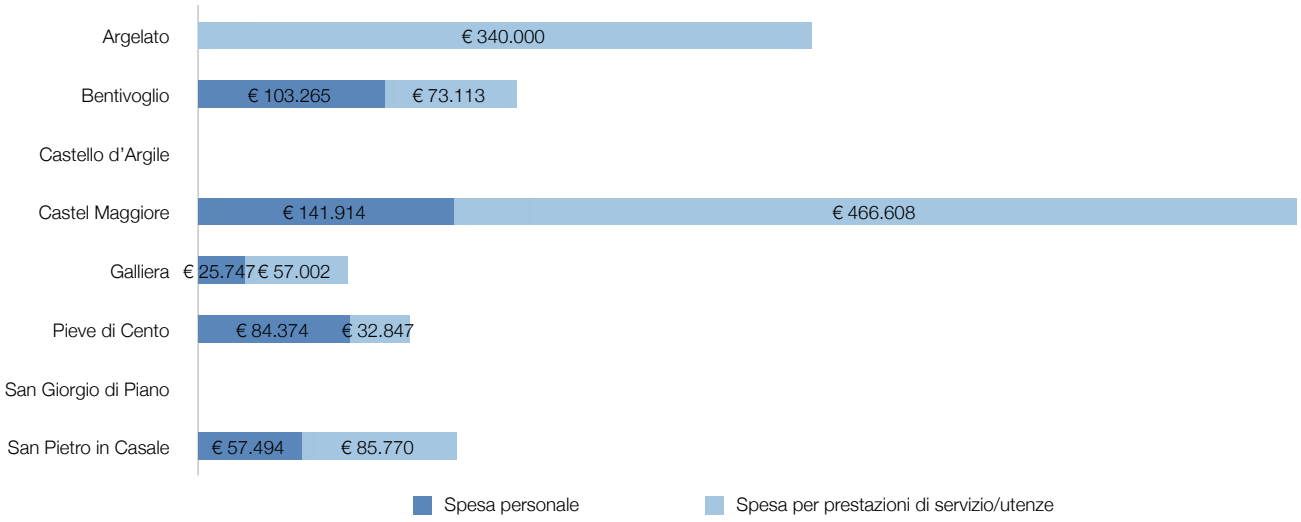
Parchi e verde pubblico

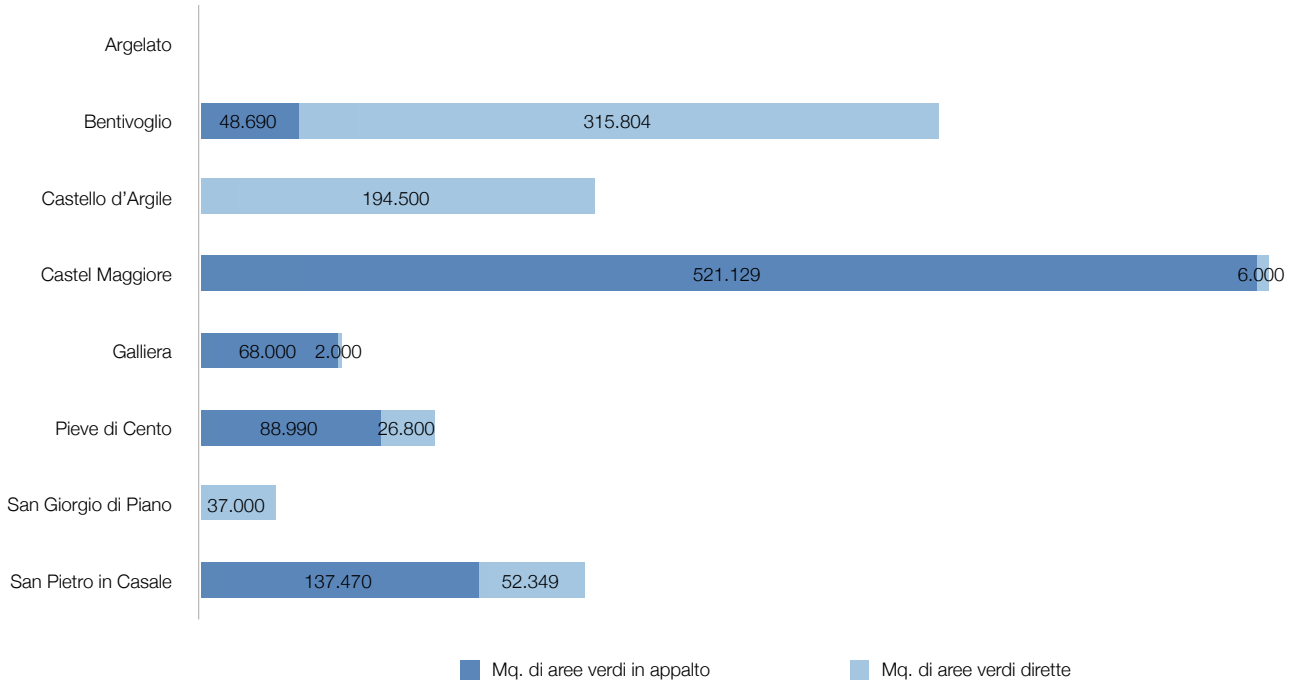


Il centro di spesa "Parchi" raggruppa tutte le spese sostenute per la tenuta dei parchi e le attività di manutenzione del verde pubblico. I grafici sopra mostrano due delle principali dimensioni registrate, la spesa complessiva e il numero medio di "sfalci" effettuati nell'anno.
Il Comune con il maggior valore di spesa per parchi e aree verdi risulta Castel Maggiore (705.410 euro): il Comune con registra il dato di spesa più basso è Galliera, 98.563 euro. Tra questi due estremi i valori sono molto eterogenei. Relativamente al numero medio annuo di sfalci si registra un'alta attività di Bentivoglio, 22 sfalci riportati, contro i 6 sfalci annui di San Pietro in Casale.
Il grado di esternalizzazione della spesa, insieme alla rappresentazione della ripartizione delle principali voci di costo (grafico a fondo pagina)



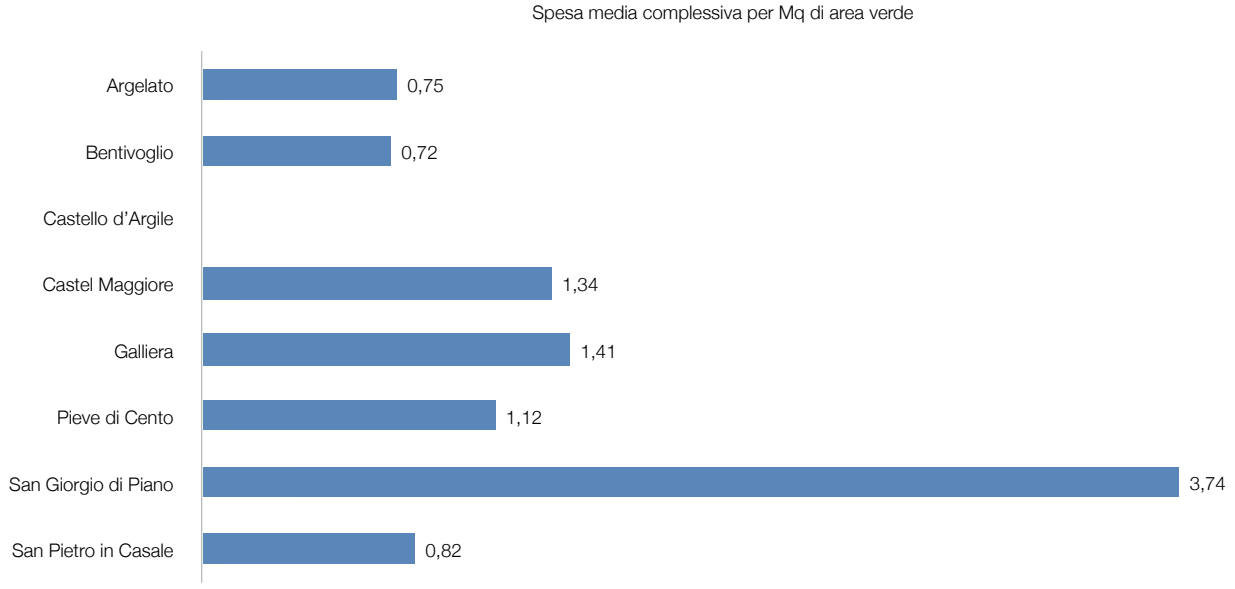
può fornire una prima ipotesi relativa alle differenze registrate nei livelli di spesa complessiva e attività. Dai dati risulta un rilevante grado di internalizzazione della spesa da parte di Bentivoglio, al contrario di Castel Maggiore dove la spesa è molto esternalizzata. Tale differenza di impostazione gestionale potrebbe spiegare perché Bentivoglio effettua un numero maggiore di operazioni di sfalci rispetto a Castel Maggiore. I Comuni che hanno appalti esterni probabilmente tendono a concentrare il numero di interventi aumentandone però la dimensione unitaria.

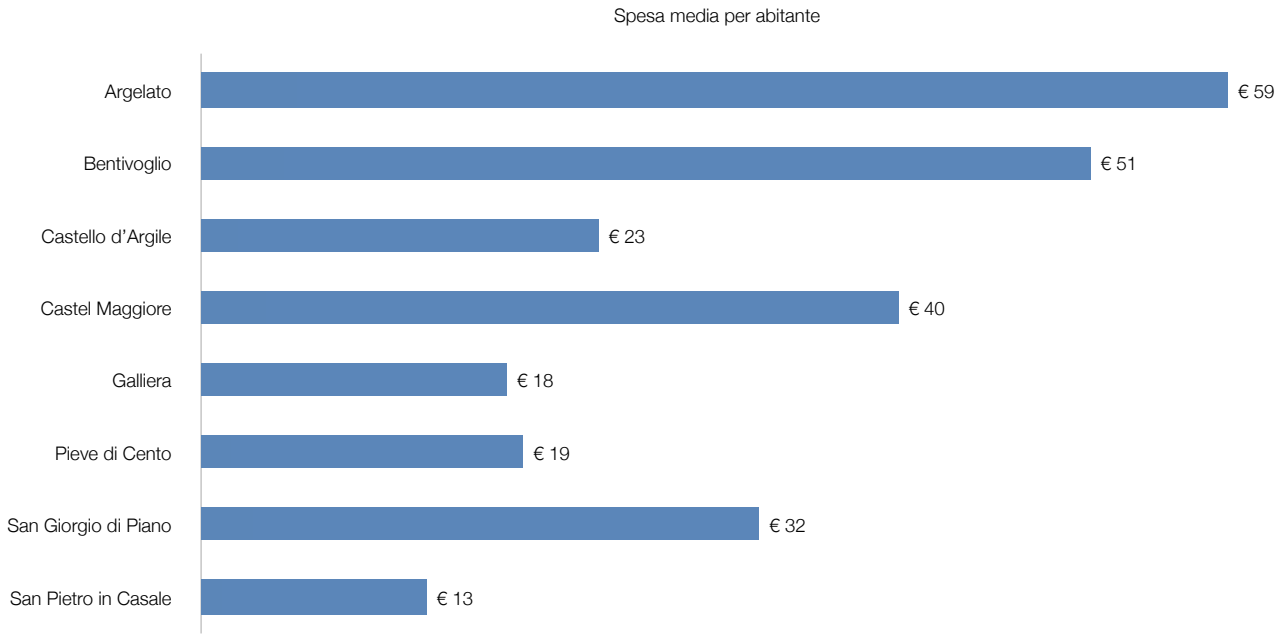




L'ipotesi avanzata precedentemente è confermata anche dai dati sulle aree verdi gestite direttamente, rispetto a quelle appaltate. Il grafico sopra ci mostra in realtà due dimensioni differenti, il totale dei metri quadri delle aree verdi, e la ripartizione gestionale tra interne e in appalto. Castel Maggiore risulta essere il Comune con la maggior estensione di aree verdi, date quasi totalmente in appalto esterno. Anche Bentivoglio, come prima ipotizzato dai valori di spesa e il grado di esternalizzazione della stessa, ha un elevata estensione di aree verdi gestite in maniera prevalente all'interno.

Incrociando tali dati con spesa media unitario per metro quadrato di area verde (grafico in fondo pagina) è possibile notare come San Giorgio spenda in proporzione all'area verde il valore maggiore (3,74 euro al metro quadro) mentre Galliera (1,41 euro) e Castel Maggiore (1,34 euro), i Comuni con la gestione maggiormente esternalizzata, risultino subito dopo quelli che spendono maggiormente in proporzione all'unità dimensionale presa come riferimento. Viceversa Bentivoglio, con una gestione pressoché diretta, riescono a spendere in media per ogni metro quadro tra i 0,72 euro (Bentivoglio).





Infine la spesa media per abitante mostra valori diversificati, spesso influenzate da fattori esterni, come la presenza o meno di aree verdi comunali. Il Comune che spende di meno per la manutenzione del verde, rispetto al singolo abitante, è San Pietro in Casale con 13 euro annuali. Quello che spende di più è Argelato che ogni anno destina 59 euro per ogni abitante al fine di mantenere curate le proprie aree verdi.

Servizi economici e finanziari

I servizi economici e finanziari

Le attività svolte

Il settore dei servizi finanziari impiega nella funzione 9 posizioni organizzative 37 addetti per un totale di 46 addetti.
Nella tabella che segue il quadro di sintesi dei servizi e delle risorse umane nel settore finanziario degli otto Comuni della Unione Reno Galliera.
Nel Comune di Castello d'Argile il settore finanziario è inserito all'interno di una macro area che gestisce anche i servizi demografici, URP e segreteria generale. Nel settore anche la gestione dei servizi cimiteriali.
I settori finanziari dei Comuni di Argelato e San Pietro in Casale sono articolati su tre servizi, distinguendo le funzioni di economato, provveditorato e patrimonio dalle altre funzioni.

Comuni	Organizzazione	Addetti
Argelato	Gestione Risorse Finanziarie Economato e patrimonio Gestione risorse tributarie	2 PO (un capo settore e 1 PO di II livello) 5 addetti
Bentivoglio	Servizio Contabilità e bilancio e controllo di gestione Servizio Entrate	1 PO 3 addetti
Castello d'Argile	Servizio Contabilità e bilancio Servizio Cimiteriale Servizio Tributi (Il servizio è all'interno dell'Area Istituzionale e economica)	0,85 PO 5 addetti
Castel Maggiore	Servizio Ragioneria Servizio Tributi	1 PO 7 addetti
Galliera	Ragioneria Tributi	1 PO 3 addetti
Pieve di Cento	Servizi Finanziari Entrate	1 PO 4 addetti
San Giorgio di Piano	Servizio Ragioneria economato Servizio Tributi	1 PO (da 2012) 4 addetti
San Pietro in Casale	Servizio Ragioneria Servizio Economato provveditorato e patrimonio Servizio Tributi	1 PO 6 addetti

Ragioneria

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

Sono considerati i servizi ragioneria degli otto Comuni. Le principali attività svolte riguardano la cura di tutti gli adempimenti finanziari e fiscali dell'ente (redazione del Bilancio annuale, pluriennale, della relazione previsionale e del PEG; predisposizione degli atti di variazione del bilancio; rendicontazione finanziaria; ammortamento e gestione dei mutui; registrazione fatture, emissione di mandati e reversali; contabilità fiscale e certificazioni varie).
I Comuni di Argelato e San Pietro in Casale hanno un servizio dedicato Economato, provveditorato e patrimonio.
Per esigenze di sintesi e in considerazione delle principali attività gestite, abbiamo considerato nel quadro delle risorse umane assegnate al servizio ragioneria anche gli addetti dedicati al servizio economato (totale 4 unità) dei Comuni di Argelato e San Pietro in Casale.
il servizio economato nei due Comuni provvede all'acquisizione dei beni non specifici a uso degli uffici, cura l'aggiornamento dell'inventario dei beni mobili e immobili e la rilevazione del patrimonio, gestisce le spese economali e provvede ai contratti di assistenza di competenza dei Comuni. Gestisce inoltre le assicurazioni dell'ente.
A San Pietro in Casale il servizio si occupa anche delle dichiarazioni fiscali, della redazione dei contratti cimiteriali gestisce gli insoluti dei diversi servizi.

Il servizio ragioneria del Comune di Castello d'Argile si occupa anche dei servizi cimiteriali, parte amministrativa.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	Presenza PO di II livello Economato provveditorato e patrimonio - servizio a parte	
Bentivoglio	-	
Castello d'Argile	L'ufficio gestisce anche i servizi cimiteriali	
Castel Maggiore	-	
Galliera	-	
Pieve di Cento	-	Contabilità IVA e IRAP
San Giorgio di Piano	PO in forze dal 2012	
San Pietro in Casale	Economato provveditorato e patrimonio - servizio a parte	

Il personale del servizio a confronto

Nella tabella seguente le risorse umane addette al servizio ragioneria nei diversi Comuni.
Il Comune di Argelato si caratterizza per la presenza di 2 posizioni organizzative, oltre al capo settore una PO di secondo livello nel servizio ragioneria.
Il servizio ragioneria assorbe la maggior parte delle risorse umane dell'intero settore (circa il 60%). Appare rilevante l'apporto delle posizioni apicali al servizio.

Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	1,6	3	0,4 PO e 1 PO di II liv -1 C servizi finanziari 0,2 PO - 1D -1C (in asp. 6/36) economato
Bentivoglio	0,7	1,5	1,5 C
Castello d'Argile	0,55	3	1D - 2C
Castel Maggiore	0,7	4	4C (1PT)
Galliera	0,9	1	1C
Pieve di Cento	0,8	2	1D (11/12 mesi) - 1C
San Giorgio di Piano	0,8	3	1D -2C
San Pietro in Casale	0,6	4	1D resp, di servizio - 1C ragioneria 1D resp. di serv. - 1C (PT) economato
Totale complessivo	6,65	21,5	

Tributi

Le attività svolte e l'organizzazione dei servizi

Il servizio tributi si occupa della gestione di tutte le tipologie di entrate tributarie del Comune.
Nella tabella che segue la sintesi delle principali attività svolte dagli uffici tributi, tributi gestiti e esternalizzazioni.
Il servizio entrate del Comune di Pieve di Cento si occupa oltre che dei tributi anche della gestione delle rette dei servizi scolastici.
Il Comune di Bentivoglio gestisce le entrate dell'illuminazione votiva.
I Comuni di Argelato, Castel Maggiore, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale sono passati a TIA.
Dal 2010 la gestione della COSAP per le autorizzazioni rilasciate dal SUAP è in capo alla Unione.

Comuni	Specificità organizzative	Servizi esternalizzati
Argelato	ICI	Imposta di pubblicità e pubbliche affissioni (in concessione) TIA (affidamento in house a società partecipata)
Bentivoglio	ICI TARSU COSAP permanente Illuminazione votiva	-
Castello d'Argile	ICI TARSU Imposta di pubblicità e pubbliche affissioni	-
Castel Maggiore	ICI COSAP	Imposta di pubblicità e pubbliche affissioni TIA
Galliera	ICI TARSU	Imposta pubblicità e pubbliche affissione (concessione)
Pieve di Cento	ICI TARSU Gestione rette servizi socio scolastici COSAP mercatino e COSAP permanente	Imposta pubblicità e pubbliche affissione (concessione)
San Giorgio di Piano	ICI	Imposta pubblicità e pubbliche affissione (dal 2012) TIA
San Pietro in Casale	ICI - gestione diretta Imposta pubblicità e pubbliche affissioni (gestione diretta dal 2011) COSAP permanente e TIA temporanea mercato	TIA

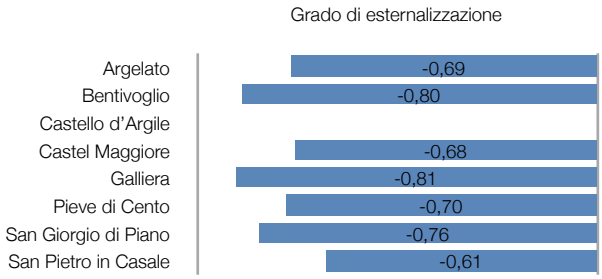
Il personale del servizio a confronto

I servizi tributi nei Comuni considerati occupano circa 18 unità di personale di cui 2 posizioni organizzative.

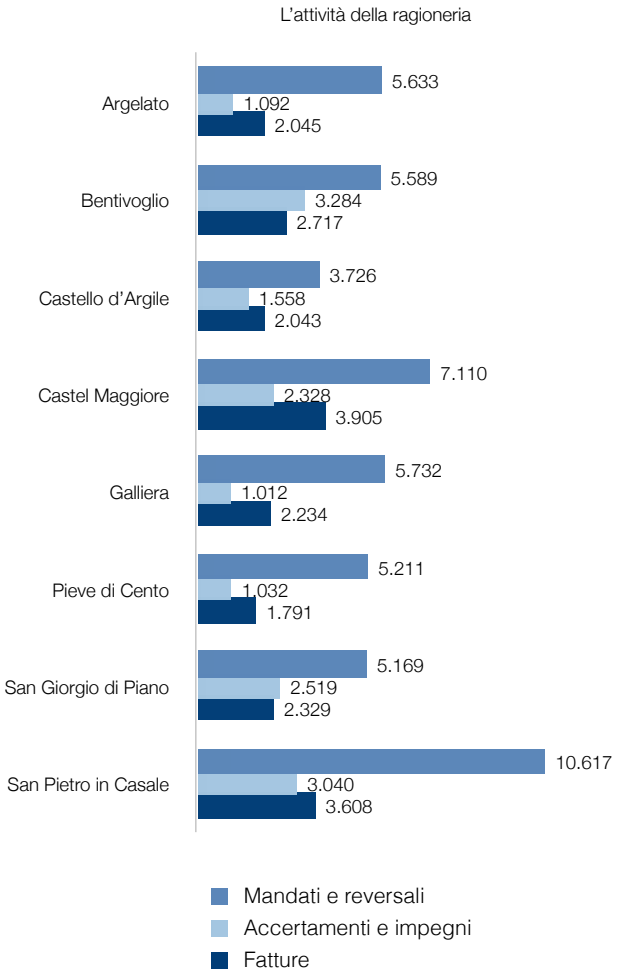
Comuni	Dirigenti o P.O.	Altri addetti	Note
Argelato	0,4	2	2D
Bentivoglio	0,3	1,5	1,5 C
Castello d'Argile	0,3	2	2C (1 PT)
Castel Maggiore	0,3	3	1D resp. di servizio - 2C
Galliera	0,1	2	1D resp. di servizio - 1C
Pieve di Cento	0,2	2	2C (1 PT)
San Giorgio di Piano	0,2	1	1C
San Pietro in Casale	0,4	2	1D resp. di servizio - 1C
Totale complessivo	2,2	15,5	

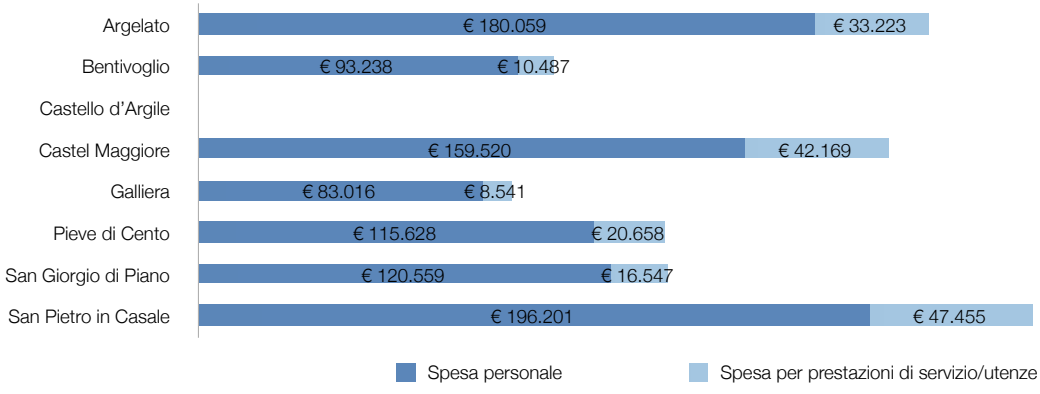
Ragioneria

La spesa imputata al servizio risulta eterogenea. Si evidenziano due principali gruppi composti, il primo, dai Comuni che spendono al di sotto dei 200.000 euro l'anno, l'altro dai Comuni che spendono una cifra maggiore. La voce di spesa di San Pietro in Casale è stata depurata dell'IVA derivante da operazioni non imputabili ad altri servizi ma iscritta in bilancio al servizio pur non essendo a questo ascrivibile come

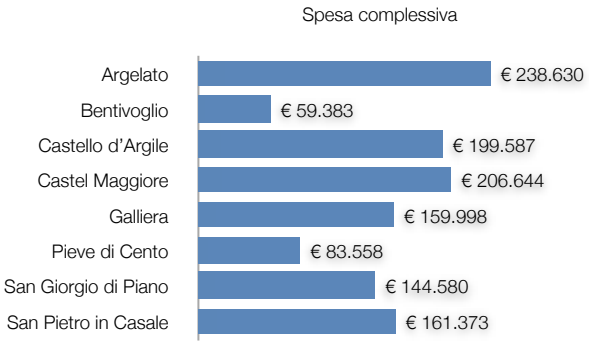


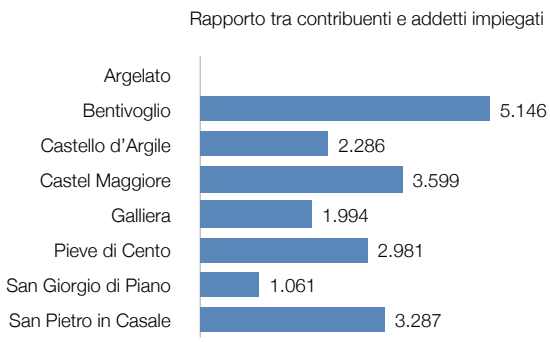
spesa di funzionamento).
Il grado di esternalizzazione della spesa risulta molto basso.
Il grafico sopra a destra mostra invece tre indicatori di attività delle ragionerie. Tutte le grandezze sono tendenzialmente proporzionali alla dimensione dell'amministrazione comunale.



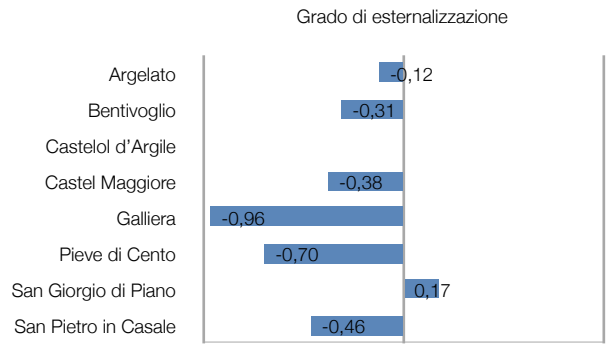


Tributi

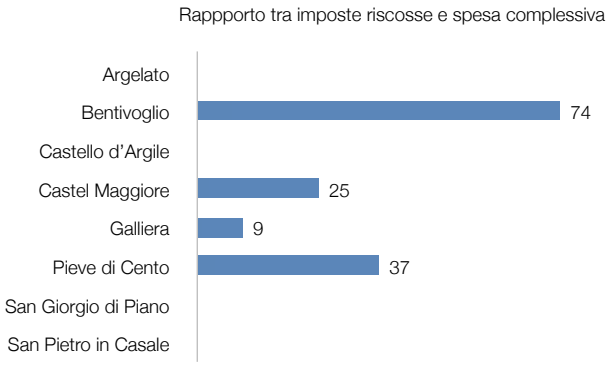




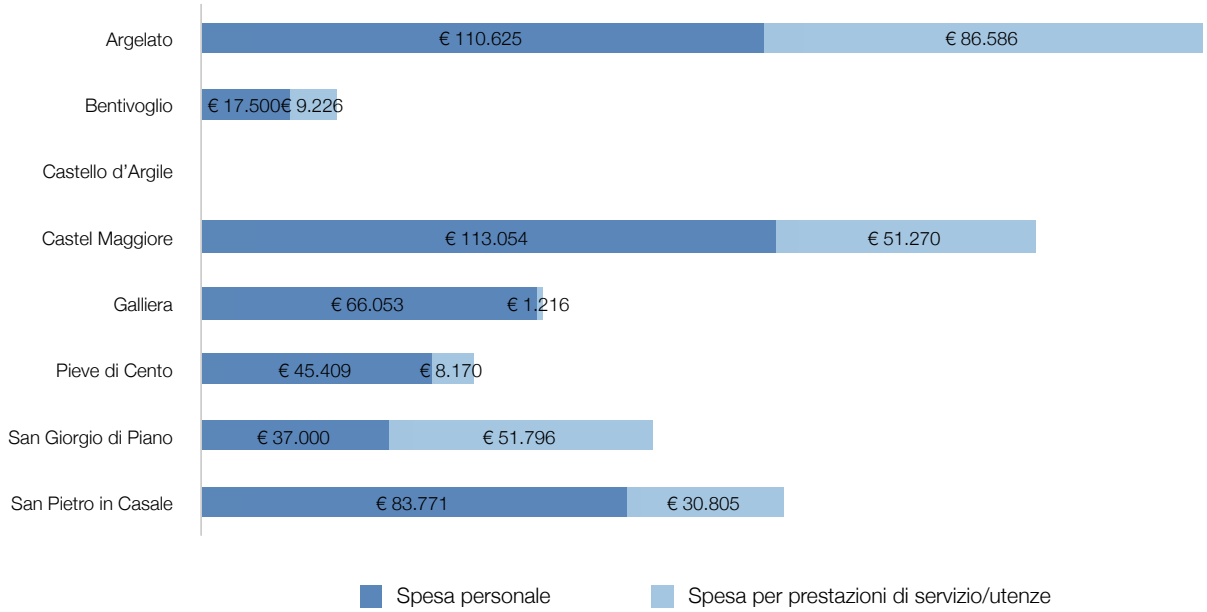
Le spese complessive per il centro di spesa "tributi" sono comprese tra un massimo di 238.630 euro di Argelato ad un minimo di 59.383 euro di Bentivoglio (grafico sopra). Nel rapporto tra il numero di contribuenti gestito (grafico sopra a destra) rispetto alle unità di personale impiegato, Bentivoglio raggiunge il più alto rapporto contribuenti/personale (5.146 contribuenti per ogni unità di personale impiegato).



Per il centro di spesa in analisi, la spesa per il personale (grafico a fondo pagina) risulta la principale, le spese per prestazioni di servizio/utenze sono nel caso di Bentivoglio, Galliera e Pieve, molto ridotte se non ininfluenti. Per contro gli altri Comuni registrano spese "esterne" rilevanti, se non principali.



Infine riportiamo il dato relativo all'ammontare delle imposte riscosse e la spesa complessiva per il servizio (grafico sopra), dal quale si evince un rapporto di 74 per Bentivoglio, 25 per Castel Maggiore e 9 per Galliera.



I servizi dell’Unione

L'Unione Reno Galliera e i servizi associati

L'Unione Reno Galliera nasce nel 2008 dalla trasformazione della omonima Associazione Intercomunale.

Attualmente l'unione gestisce per conto degli otto Comuni associati le seguenti funzioni:

- Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) e pratiche sismiche
- Commissione intercomunale ERP per la formazione delle graduatorie definitive e l'esame dei ricorsi
- Personale
- Servizi Informatici e Telematici e Comunicazione (ITC) e Sistema Informativo Territoriale (SIT) e CED
- Polizia Municipale e protezione civile
- Pianificazione territoriale e urbanistica

L'esperienza di unificazione dei servizi è stata avviata nel 2002 con il SUAP e il SIT. Dal 2003 sono nati i servizi unificati del Personale, Polizia Municipale e l'Ufficio di pianificazione territoriale. Nel 2007 è stato avviato il Servizio Informatico Associato, Negli anni l'unione ha ampliato le funzioni gestite e tutti gli otto Comuni associati hanno completamente demandato le attività e i servizi di loro competenza all'Unione per gli ambiti sopra elencati. Il processo è avvenuto con tempistiche differenti ed è stato completato nel 2011 con l'ingresso del Comune di Castel Maggiore nel Corpo unico di Polizia Municipale.

L'Unione Reno Galliera è organizzata in quattro servizi che verranno di seguito analizzati dal punto di vista organizzativo e finanziario.

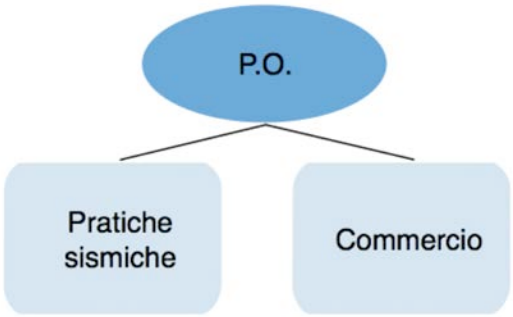
Il servizio urbanistica ha una storia differente. Attivato nel 2003, è stato "internalizzato" nell'organico dell'Unione da settembre 2011. Per questo e vista la natura del servizio non è stata condotta un'analisi puntuale sui principali indicatori Attualmente il servizio occupa un dirigente a tempo parziale e due addetti.
Il servizio gestisce in ambito sovracomunale le attività di pianificazione e monitoraggio (PSC, RUE, POC) e relative varianti. Inoltre fornisce un supporto professionale ai processi comunali derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione (coordinamento attuazione PUA e adozione a approvazione POC).
Allo stato attuale tutti i Comuni della Unione hanno adottato e approvato i principali strumenti urbanistici in forma associata - PSC e RUE. Il POC è stato adottato e approvato dal Comune di Castello d'Argile. Nel 2012 risultano avviate le attività per la conclusione del processo di pianificazione - adozione e approvazione POC - per i Comuni di Pieve di Cento, San Pietro in Casale e Galliera.

SUAP

Il servizio SUAP gestiste in forma associata lo Sportello Unico per le attività produttive per tutti i Comuni dell'Unione Reno Galliera. Il servizio è organizzato in due unità organizzative coordinate da un P.O. che è anche direttore dell'Unione:

- *Edilizia - pratiche sismiche*
- *Commercio*

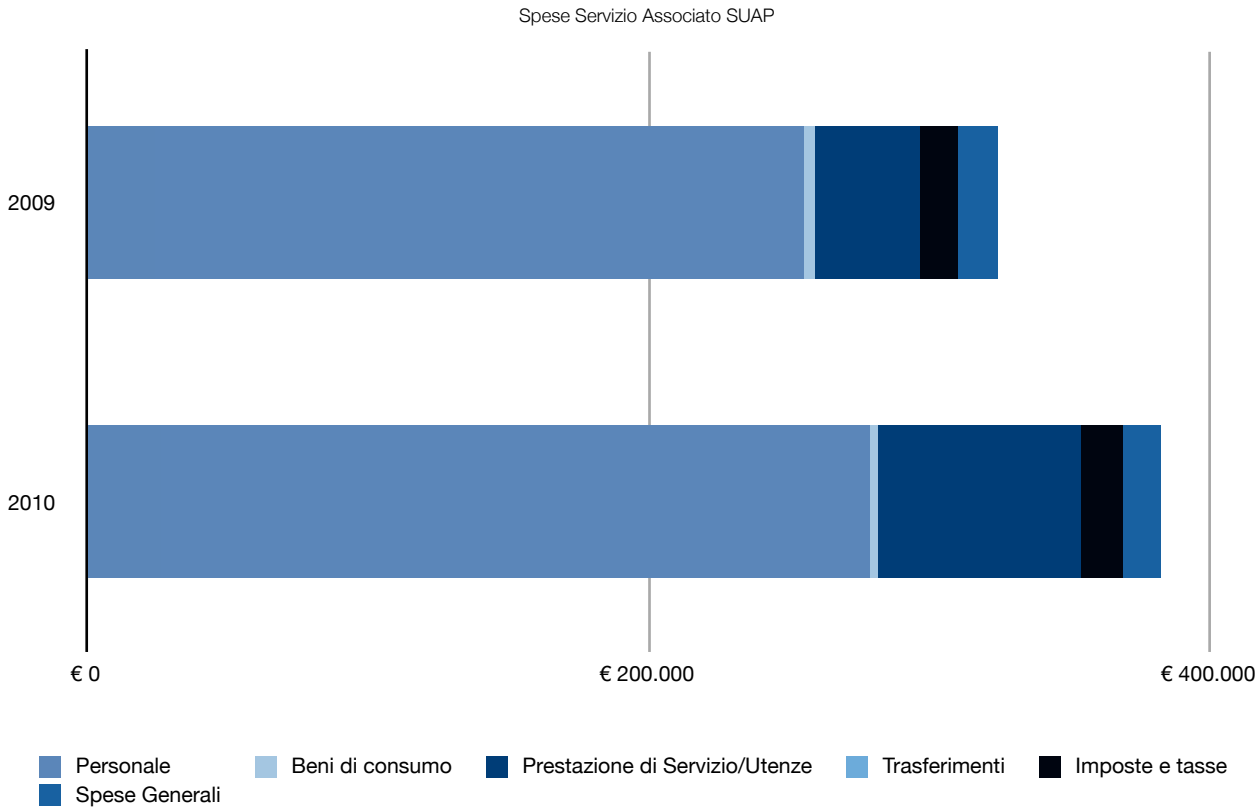
Il primo è composto da 4 addetti, il secondo ha un responsabile del servizio e tre addetti.



Il servizio controllo pratiche sismiche è stato avviato dal 2010 e gestito attraverso una convenzione con l'Università di Bologna.
La spesa complessiva registrata nel 2010 per il servizio SUAP è di 382.582 euro, maggiore del 18% rispetto a quanto speso l'anno precedente.

Uscite SUAP		2009	2010	Trend
Personale	€	255.478 €	278.706 €	23.228
Beni di consumo	€	3.879 €	3.147 €	(732)
Prestazione di Servizio/Utenze	€	37.139 €	72.015 €	34.876
Imposte e tasse	€	13.601 €	15.155 €	1.554
Spese Generali	€	14.477 €	13.559 €	(918)
Totale	€	324.574 €	382.582 €	58.007

Come è possibile vedere dal grafico seguente la principale voce di spesa è quella per il personale, che ammonta a 278.706 euro aumentata nel periodo considerato del 9% (gli addetti al servizio in tale periodo sono passati da 7 a 7,5) . Segue in ordine di dimensione la spesa per prestazioni di servizi e utenze (72.015 euro), inferiore ad un terzo della spesa per il personale pur essendo aumentata tra il 2009 e il 2010 del 94%. Le altre voci di spesa hanno un peso minore e un andamento in media pressoché costante.

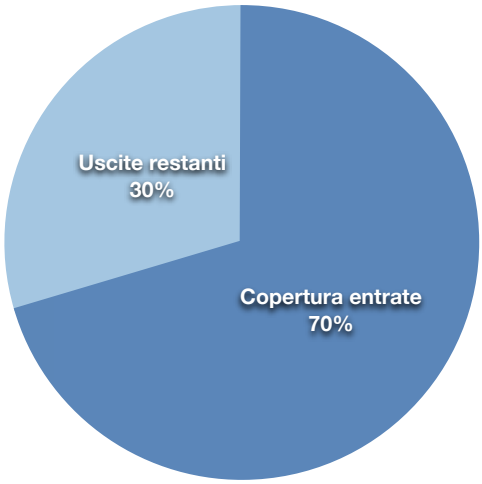


La spesa per il personale rappresenta il 72,9% del totale complessivo, che insieme ad un rapporto di esternalizzazione di -0,59 mostra un grado medio-alto di internalizzazione del servizio.

Entrate SUAP		2009	2010	Trend
Diritti di segreteria	€	76.241,00 €	150.000,00 €	73.759,00
Cosap	€	0,00 €	119.500,00 €	119.500,00
Totale	€	76.241,00 €	269.500,00 €	193.259,00

Le entrate generate dai servizi gestiti dal SUAP negli ultimi due anni sono più che raddoppiate in funzione del duplice fenomeno dell'aumento (+97%) dei diritti di segreteria e dell'incasso della Cosap. Ciò ha permesso alle entrate del SUAP di passare dai 76.241 euro incassati nel 2009 ai 269.500 euro (+253%) del 2010 (vedi tabella sopra).

Copertura finanziaria del servizio SUAP nel 2010



Confrontando le spese del servizio con le entrate finanziarie generate è evidente come queste ultime coprano il 70% delle uscite finanziarie.

Indicatore	2009	2010	2011 P	var %
Pratiche gestite	1.659	1.924	1.900	14,5%
Provvedimenti finali rilasciati	603	422	400	-33,7%
Conferenze servizi organizzate	19	17	15	-21,1%
Pratiche sottoposte a controllo di rischio sismico	0	30	40	-
Regolamenti o delibere di indirizzo predisposte	3	2	2	-33,3%
Pratiche per dipendenti	221,20	256,53	237,50	7,4%
Costo medio per pratica	€ 195,64	€ 198,85	€ 191,37	-2,2%
Grado di coperture dei costi del servizio con entrate dirette	23,49%	70,44%	69,01%	193,8%

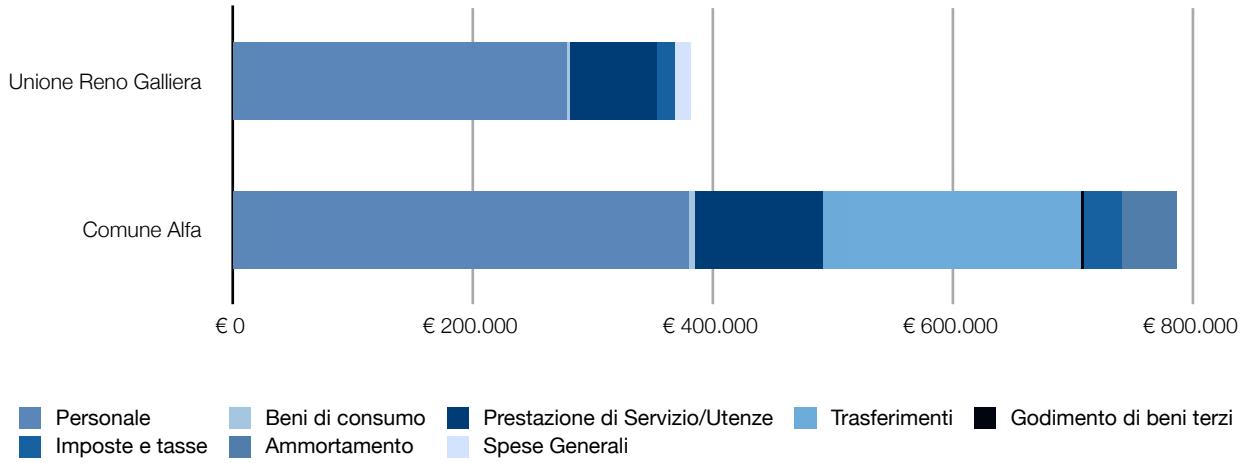
Gli indicatori di attività mostrano un incremento del numero di pratiche gestite (+14,5%) e una riduzione dei provvedimenti finali rilasciati (-33,7%).

Uscite 2010	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	Confronto
Personale	€ 278.706	€ 380.698,00	€ (101.992,00)
Beni di consumo	€ 3.147,00	€ 4.725,00	€ (1.578,00)
Prestazione di Servizio/Utenze	€ 72.015,00	€ 106.738,00	€ (34.723,00)
Trasferimenti	€ 0,00	€ 215.296,00	€ (215.296,00)
Godimento di beni terzi	-	€ 2.316,00	-
Imposte e tasse	€ 15.155,00	€ 31.504,00	€ (16.349,00)
Ammortamento	€	46.286,00	€ (46.286,00)
Spese Generali	€ 13.559,00	€	13.559,00
Oneri straordinari	-	€ 0,00	-
Totale	€ 382.582,00	€ 787.563,00	€ (404.981,00)

Confrontando le spese del SUAP della Unione Reno Galliera con l'analogo servizio del Comune di confronto emerge una minor spesa sostenuta dall'Unione (-404.981€). Si evidenzia peraltro che vi è una voce di spesa nel Comune Alfa, nella fattispecie quella riguardante i "trasferimenti", a cui non è possibile assegnare le stesse finalità comparative in quanto non rintracciabile contestualmente nei dati dell'Unione.

Per quanta riguarda il personale impiegato, il numero complessivo degli addetti SUAP del Comune di confronto (anno 2010) è pari a 12 unità contro le attuali 8,5 unità di personale dell'Unione (2011) e 7,5 nel 2010.

La spesa per SUAP a confronto con il Comune Alfa



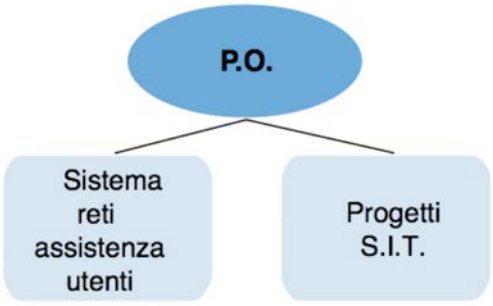
Anche se, a fronte della complessità del servizio, della possibile varianza nell'articolazione delle attività e del legame esogeno con il tessuto economico produttivo, il confronto meramente finanziario rappresenta una indicazione che andrebbe ulteriormente approfondita e arricchita con ulteriori indicatori, i dati mostrano una minor spesa e impiego di risorse umane nel servizio SUAP della Unione Reno Galliera rispetto al Comune di confronto.

Inoltre nel caso dei servizi associati è sempre utile tenere in considerazione la maggiore complessità gestionale legata alla necessità di rapportarsi con otto strutture comunali, specie per un servizio con un alto livello di interdipendenza con gli uffici comunali (in particolare edilizia) come il SUAP.

Il servizio ITC

Il servizio ITC associato è stato istituito nel 2007 con l'adesione di 7 Comuni dell'Unione. Dal 2010 è entrato a farne parte anche Castel Maggiore, completando il processo di gestione associata del servizio.
La gestione associata ha permesso nel tempo una riorganizzazione della dotazione infrastrutturale e l'adesione a vari progetti di "area vasta" regionali sui servizi ITC e i relativi servizi di accesso ai cittadini. Il servizio è diviso in due unità organizzative:

- *Sistema, reti, assistenza utenti*
- *Progetti e Sviluppo SIT*



Il *primo* si occupa degli aspetti prettamente "infrastrutturali", sia software che hardware, dell'amministrazione, della rete, della gestione, del contratto di helpdesk utenti. Conta su tre addetti di cui due tecnici e un amministrativo.

Il *secondo* si occupa delle attività legate al sistema informativo territoriale, allo sviluppo di nuove applicazioni software, allo sviluppo e gestione del portale web dell'Unione e ai progetti di sviluppo per l'e-gov. È composto da due addetti entrambi tecnici.

I due uffici sono coordinati da una P.O

Uscite		2009		2010		Trend
Personale	€	109.537	€	201.881	€	92.343,63
Beni di consumo	€	5.634	€	6.530	€	896,18
Prestazione di Servizio/Utenze	€	411.793	€	466.083	€	54.289,85
Trasferimenti	€	10.503	€	10.627	€	124,65
Imposte e tasse	€	5.161	€	11.873	€	6.711,65
Spese Generali	€	3.000	€	3.000	€	0,00
Totale	€	545.628	€	699.994	€	154.365,96

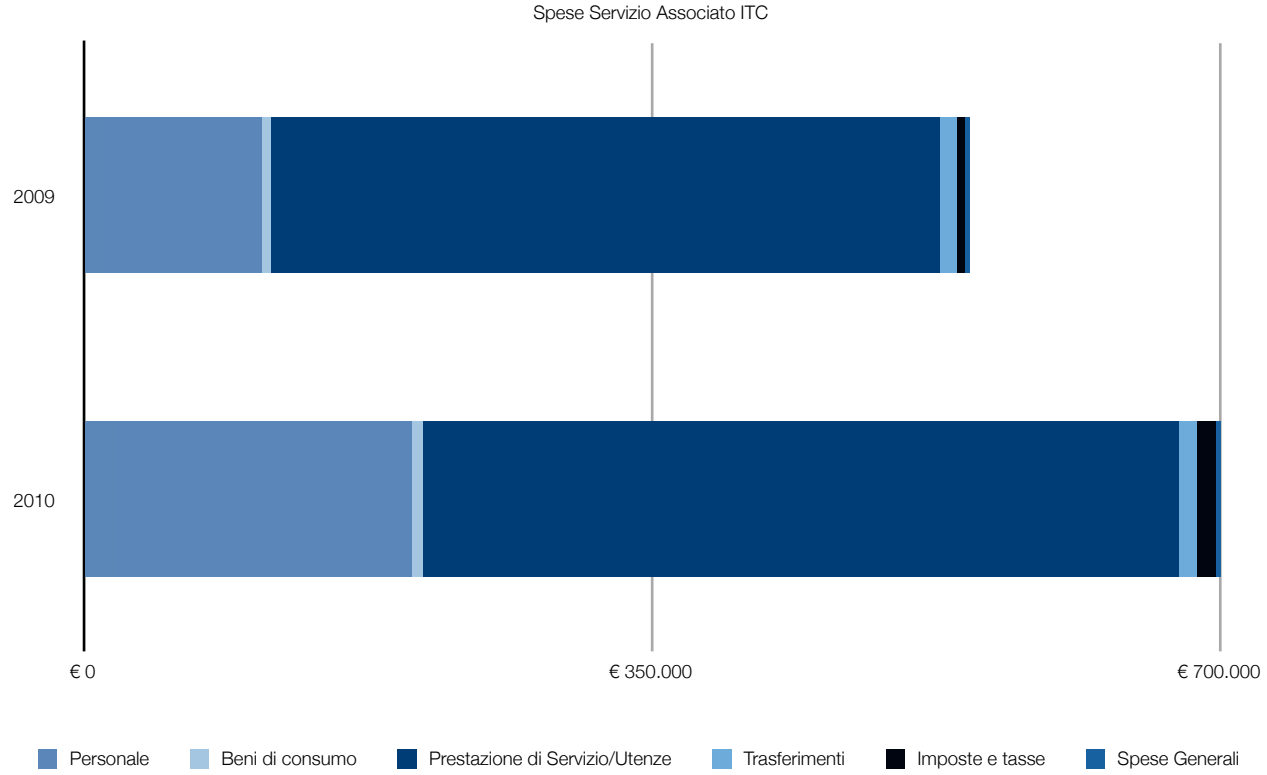
Spesa complessiva

€ 699.994

Variazione annuale spesa

+ 28,9%

La spesa complessiva del servizio ammonta per il 2010 a 699.994 euro, in aumento del 28,9% rispetto l'anno precedente. La principale voce di spesa è data dalle prestazioni di servizio e utenze, che nel periodo considerato è aumentata del 13,2%, come è possibile vedere anche nel grafico sotto. Tale spesa è legata alla titolarità di molti contratti informatici e utenze informatiche e di telecomunicazione. L'aumento nell'anno è da imputare in larga parte all'ingresso di Castel Maggiore. Negli anni considerati, in proporzione, è aumentata maggiormente la spesa per il personale, quasi raddoppiata, passando dai 109.537 euro del 2009 ai 201.881 euro del 2010 con un aumento relativo del 84,3%, rispecchiando la crescita, in termini di personale, dello stesso ufficio che è passato da 2 unità interne e un interinale nel 2009 a 5 addetti più un interinale nel 2010.



Le restanti voci di spesa hanno un peso di molto inferiore alle due principali e anch'esse fanno segnare aumenti più o meno significativi.
Il "rapporto di esternalizzazione" indicato dal rapporto tra spesa per le prestazioni di servizio e utenze e spese per il personale segna un valore di 0,40 mostrando una considerevole esternalizzazione del servizio, come prima spiegato, conseguente alla gestione di molti contratti tecnico-informatici in capo al servizio.

Postazioni totali CED	Costo medio postazione	Rapporto di esternalizzazione
510	€ 662	0,40

Indicatore	2009	2010	2011 P	var %
Postazioni totali nelle reti dei Comuni del CED	380	510	510	34,2%
Server fisici presso i Comuni dell'Unione	35	35	35	0,0%
Server virtuali presso i Comuni dell'Unione	30	55	60	100,0%
Installazioni nuove postazioni di lavoro	80	38	100	25,0%
Richieste d'assistenza in Helpdesk	1.200	1.900	1.500	25,0%
Numero telefonate ricevute	3.500	5.000	4.500	28,6%
Giornate annuali d'assistenza	305	306	306	0,3%
Ore settimanali d'apertura e assistenza	50	53	53	6,0%
Utenti registrati al SIT	8.200	11.000	12.000	9,1%
Utenti del servizio WiRega	250	500	700	180,0%
Rapporto personale complessivo su personale servizio	84	72	68	-19,0%
Pesa per il servizio per ciascun dipendente	1.237	1.362	1.405	13,6%
Spesa per il servizio su totale spesa corrente	-	-	1,10%	-
Numero postazioni per dipendente del servizio	76	68	68	-10,5%
Costo medio per postazione (al netto dei canoni d'assistenza)	673	661	662	-1,6%

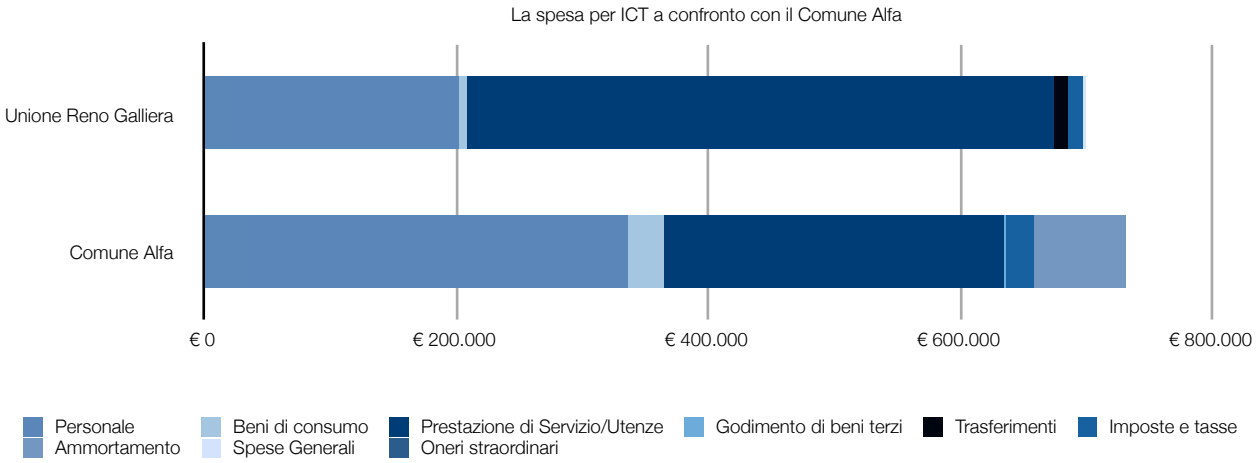
Gli indicatori di attività ed efficienza del servizio (tabella sopra) mostrano complessivamente un aumento delle attività. In particolare sono aumentate in maniera significativa le postazioni complessive CED gestite, passate da 380 nel 2009 a 510 nel 2010, con un incremento del 34,2%. Di rilievo anche le cifre riguardanti l'attività di help desk in termini di richieste d'assistenza (+25%), telefonate ricevute (+28,6%) e di estensione della copertura del servizio (giornate annuali d'assistenza e ore d'apertura settimanale).

Confronto con il Comune Alfa

Uscite 2010	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	Confronto
Personale	€ 201.881	€ 336.471	€ (134.590)
Beni di consumo	€ 6.530	€ 28.436	€ (21.906)
Prestazione di Servizio/Utenze	€ 466.083	€ 269.390	€ 196.693
Godimento di beni terzi	€ 0	€ 2.000	€ (2.000)
Trasferimenti	€ 10.627	€ 0	-
Imposte e tasse	€ 11.873	€ 22.496	€ (10.623)
Ammortamento	-	€ 72.293	-
Spese Generali	€ 3.000	€ 0	€ 3.000
Oneri straordinari	-	€ 413	€ (413)
Interessi passivi	€ 0	€ 8.088	€ (8.088)
Totale	€ 699.994	€ 739.587	€ (39.593)

In questo ambito il confronto con il Comune Alfa è fattibile solo per la dimensione economico finanziaria a causa della eterogeneità degli indicatori scelti dalle due amministrazioni. Complessivamente il servizio ITC dell'Unione costa meno (-39.593 euro) rispetto al Comune di confronto. Tale dato però viene ribaltato al netto degli ammortamenti, calcolati dal Comune Alfa nella contabilità economica. Al netto degli ammortamenti l'Unione Reno Galliera spende 32.700 euro in più di Alfa. La differenza sostanziale con il comune di confronto è data dalla distribuzione delle voci di spesa, dove a fronte di una già segnalata preponderanza dell'Unione per le prestazioni di servizio (466.083 euro), Imola spende quasi 200.000 euro in meno; per contro il Comune Alfa ha una quota spesa per il personale (336.471 euro) maggiore di oltre 130.000 euro rispetto alla voce di spesa omologa sostenuta

dall'Unione (201.881). Il grafico che segue mostra la diversa composizione delle spesa nel Comune di confronto e nell'Unione.

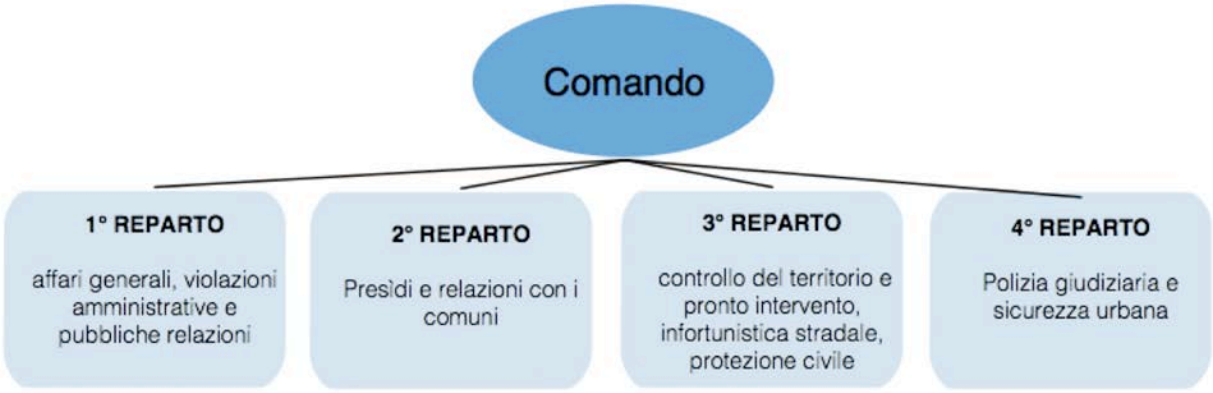


In complesso e con le precisazioni di cui sopra, il servizio ITC dell'Unione appare comparabile con l'analogo servizio del Comune di confronto.

Come evidenziato anche per il SUAP, è necessario considerare che un servizio gestito in forma associata deve affrontare una complessità gestionale elevata nel rapporto con una platea di otto Comuni. Nel caso dell'ITC questo ha una rilevanza particolare, dovendo gestire anche software diversificati nei diversi Comuni.
Segnaliamo a questo proposito che il servizio è impegnato progetti di omogeneizzazione dei software gestionali nelle aree segreteria e atti amministrativi, gestione economico finanziaria e controllo di gestione ed è in avvio un progetto per l'omogenizzazione dei software dell'area dei tributi.

Il servizio Polizia Municipale

Il corpo unico di Polizia Municipale Reno Galliera nasce nel 2003 associando i precedenti servizi di sette Comuni dell'Unione. Dal 2011 anche il corpo di Polizia Municipale di Castel Maggiore è confluito nel corpo unico dell'Unione.



Il servizio è gestito da un comando che coordina quattro reparti divisi per funzioni operative:

- *I reparto*: si occupa degli affari generali, violazioni amministrative e pubbliche relazioni;
- *II reparto*: si occupa dei presìdi nel territorio e delle relazioni con i Comuni. È suddiviso in quattro "zone";
- *III reparto*: si occupa del controllo del territorio e pronto intervento, infortunistica stradale, protezione civile;
- *IV reparto*: si occupa dei compiti di polizia giudiziaria e sicurezza urbana;

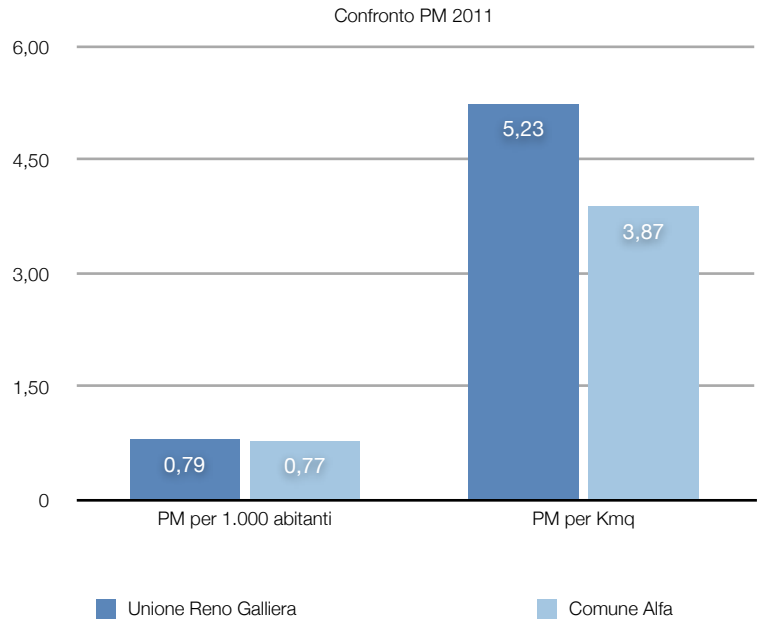
Il servizio Polizia Municipale occupa complessivamente 57,50 unità equivalenti di personale; di questi 56,50 sono agenti di Polizia Municipale (1 comandante, 1 ispettore vice-comandante, 16 ispettori e 38,5 agenti) coordinati da un Comandante supportato da un amministrativo. Confrontando il servizio dell'Unione con l'omologo del Comune di confronto risultano 4,5 unità equivalenti di personale in più. La principale differenza è individuata nella dotazione degli agenti (l'Unione ne ha sei in più), mentre il Comune Alfa ha anche un vice-comandante ma non ha alcun supporto amministrativo.

Ruolo	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	confronto
Comandante	1	1	0
Vice comandante	1	1	
PM	54,50	51,00	3,5
Amministrativo	1	0	1
Complessivo	57,50	53,00	4,50
PM per 1.000 abitanti	0,79	0,77	0,02
Kmq per PM	5,23	3,87	1,36

Rapportando la dotazione di personale ai dati sulla superficie territoriale presidiata e alla relativa popolazione residente risultano, dal confronto con il Comune Alfa, solo leggere differenze (grafico sotto). L'Unione ha un numero di agenti PM ogni mille abitanti leggermente più alto (0,79 agenti per mille abitanti contro 0,77 di confronto), e anche

Personale complessivo	Agenti PM	PM ogni 1.000 abitanti
57,50	55,50	0,79

il rapporto con la superficie territoriale genera risultati pressoché equivalenti: in Unione vi è un PM ogni 5,23 chilometri quadrati, mentre il Comune di confronto, avendo un territorio meno esteso, ottiene un valore di 3,87 Kmq per ogni PM.

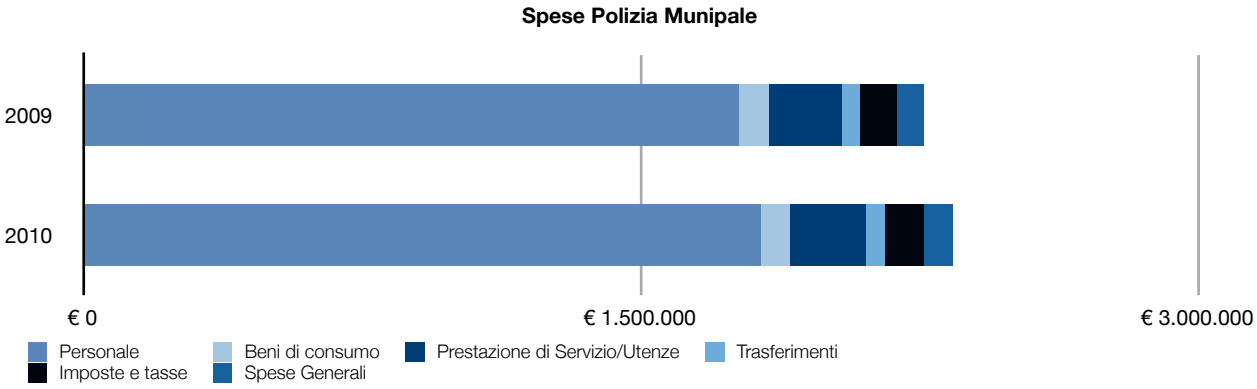


Analizzando i dati finanziari del servizio è innanzitutto necessario segnalare che il set di dati considerato si ferma al 2010. Nel caso del servizio in questione però, nel corso del 2011, l'ingresso nella gestione associata di Castel Maggiore ha sensibilmente variato le grandezze in esame. Ciò premesso, la spesa complessiva del servizio ammonta a 2.337.217 €, mostrando un aumento complessivo, rispetto l'anno precedente, del 3,4%. Buona parte della crescita di tale spesa è da imputare all'aumento di personale e conseguentemente alla relativa voce contabile che peraltro si dimostra la più ingente, rappresentando il 77,9% del totale uscite.

Uscite PM		2009		2010		Trend
Personale	€	1.761.828	€	1.820.633	€	58.805
Beni di consumo	€	79.682	€	77.411	€	(2.271)
Prestazione di Servizio/Utenze	€	196.635	€	206.663	€	10.027
Trasferimenti	€	50.000	€	50.000	€	0
Imposte e tasse	€	98.356	€	105.419	€	7.063
Spese Generali	€	74.255	€	77.092	€	2.837
Totale	€	2.260.756	€	2.337.217	€	76.461

Confrontando anche graficamente la composizione della spesa nei due anni considerati (grafico sotto) è possibile notare, oltre all'aumento già evidenziato della spesa per il personale, anche un aumento proporzionale della spesa per prestazioni servizi e utenze. Restano sostanzialmente invariate le altre voci di minor peso.

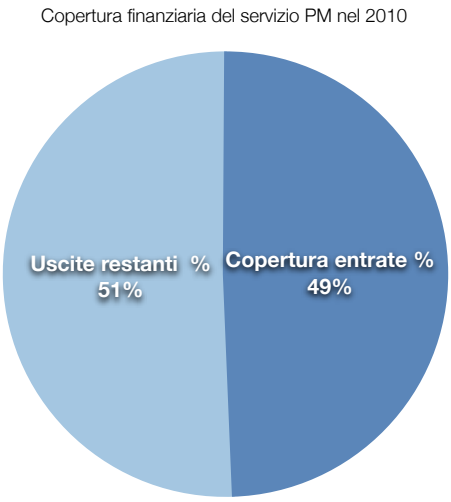
Spese totali	Spese personale	Variazione annuale
€ 2.337.217	77,9%	+ 3,4%



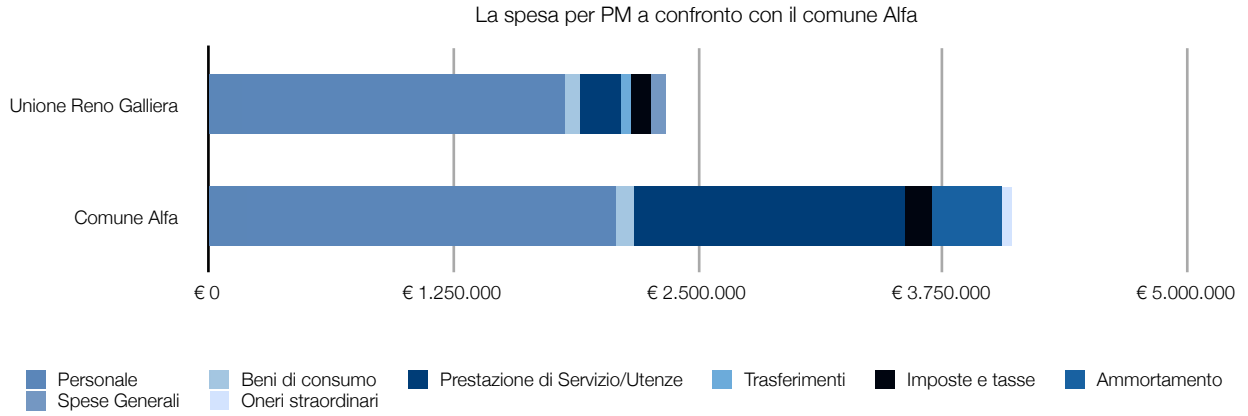
Il "rapporto di esternalizzazione" precedentemente descritto risulta essere di -0,80, indice di un servizio gestito prettamente *in house*.

Entrate PM		2009		2010	Trend
Sanzioni CdS	€	1.089.498	€	1.138.122	€ 48.624
Rimborsi	€	1.320	€	5.719	€ 4.399
Risarcimenti	€	0	€	5.856	€ 5.856
Rimborsi da infortuni	€	8.122	€	5.902	€ (2.220)
Totale	€	1.098.940	€	1.155.599	€ 56.660

Risultano interessanti anche i dati relativi alle entrate finanziarie generate dalle attività del servizio. Esse sono soprattutto di natura sanzionatoria, in particolar modo legate a infrazioni del codice della strada, e ammontano complessivamente a 1.155.599 euro nel 2010, rappresentando quasi la metà delle spese complessive sostenute per il servizio.



Uscite 2010	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	Confronto
Personale	€ 1.820.633	€ 2.080.612	€ (259.979)
Beni di consumo	€ 77.411	€ 89.714	€ (12.303)
Prestazione di Servizio/Utenze	€ 206.663	€ 1.382.703	€ (1.176.040)
Trasferimenti	€ 50.000	€ 0	€ 50.000
Imposte e tasse	€ 105.419	€ 139.404	€ (33.985)
Ammortamento	€	358.997	€ (358.997)
Spese Generali	€ 77.092	€	77.092
Oneri straordinari	€	51.099	€ (51.099)
Totale	€ 2.337.217	€ 4.102.529	€ (1.765.312)



Confronto sui dati 2011	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	Confronto
Abitanti	71.529	69.112	2.417
Superficie in Km^2	295,59	204,96	90,63
Personale PM	57,50	53	4,5
Sanzioni amministrative	9.634	26.883	-17.249
Incidenti stradali	263	391	-128
Atti protocollati	6.106	7.254	-1.148
Sanzioni per PM	200,9	507,2	0,0
PM ogni 1.000 abitanti	0,67	0,85	-0,18
Spesa PM per abitante	€ 43,23	€ 59,36	

Relativamente ad altri indicatori di attività ed efficienza del servizio è possibile confrontare alcune grandezze registrate nel 2011 con dati omogenei pubblicati dal Comune di confronto (tabella sopra). È da segnalare che il dato sulla spesa per abitante è invece riferito all'anno 2010 (unico disponibile per l'Unione) considerata la mancanza di Castel Maggiore.
In generale il confronto mostra una minore produzione di sanzioni amministrative da parte dell'Unione, dato che tuttavia andrebbe letta alla luce anche di altre informazioni (caratteristiche territoriali; presenza di apparecchiature fisse per la rilevazione delle sanzioni ecc)

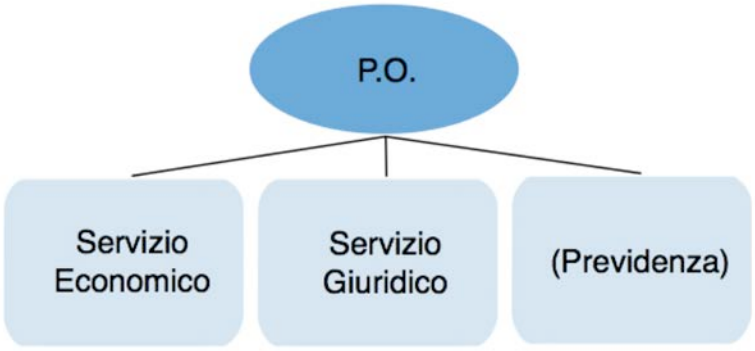
Il confronto con il Comune Alfa evidenzia livelli di servizio generalmente comparabili, tenendo conto delle differenze territoriali e di articolazione dei centri urbani, nonché delle specificità locali (presidi territoriali).

Il servizio Personale

Il servizio personale per i Comuni dell'Unione è gestito in forma associata dall'Unione Reno Galliera. Il servizio è composto da una P.O. responsabile del servizio e occupa complessivamente, in forma diretta ed esternalizzata, altri 7,35 unità equivalenti di personale.

Il servizio è organizzato in tre aree:

- *Servizio Economico*
- *Servizio Giuridico*
- *Previdenza*



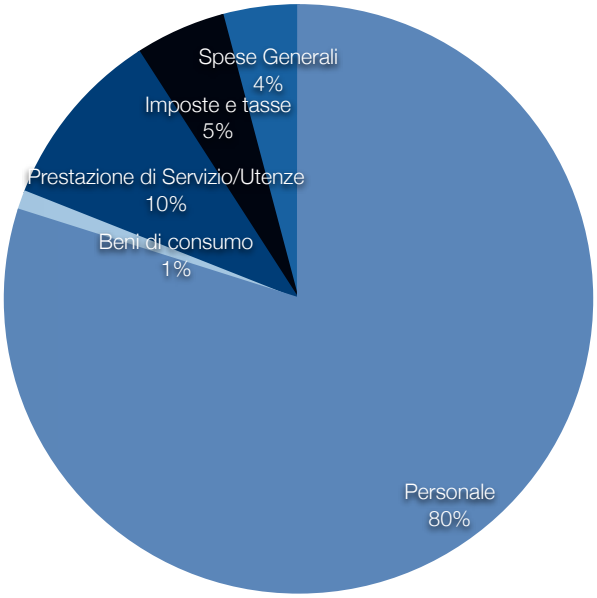
I primi due (servizio economico e giuridico) sono gestiti direttamente dall'Unione.
Per il servizio economico sono occupate 3,7 unità di personale equivalente, mentre il servizio giuridico è occupato da 3 unità di personale.
La gestione previdenziale, per le questioni più impegnative, è demandata all'esterno, occupando 0,65 unità di personale equivalente.

Il personale complessivamente gestito dal servizio proviene sia dall'Unione che dagli otto Comuni associati per un totale di 514 unità (2010).

Uscite Personale	2009	2010	Trend
Personale	€ 301.106	€ 287.111	€ (13.995,01)
Beni di consumo	€ 4.614	€ 3.737	€ (876,24)
Prestazione di Servizio/Utenze	€ 35.463	€ 35.688	€ 224,86
Trasferimenti	€ 0	€ 0	€ 0,00
Imposte e tasse	€ 18.712	€ 17.842	€ (869,81)
Spese Generali	€ 16.408	€ 15.005	€ (1.402,15)
Totale	€ 376.302	€ 359.383	€ (16.918,35)

Le spese del servizio sono in larga parte -circa l'80% (dati riferiti al 2010)- costituiti dalle spese del personale. La seconda voce di spesa per ammontare sono le prestazioni di servizio che rappresentano il 10% delle spese complessive. Nel corso dei due anni considerati vi è stata una riduzione del 4,5% delle spese complessive, in misura proporzionalmente distribuita tra tutte le voci di spesa, ad eccezione delle prestazioni di servizio che sono rimaste sostanzialmente costanti.

Unità di personale impegnato	Personale gestito	Dipendenti/personale gestito
8,3	514	1/62



Nel caso del servizio personale il "rapporto di esternalizzazione" è -0,78, poiché la proporzione tra le risorse interne (personale) è supera di gran lunga le prestazioni di servizio utilizzate.

Indicatore	2009	2010	2011 P	var %
Dipendenti totali (di ruolo e non) gestiti	536	514	511	-4,1%
Percettori di reddito assimilati	220	220	220	0,0%
Procedure selettive gestite/candidati partecipanti	5/170	4/54	0	-
Pratiche previdenziali - TFR	100	90	85	-10,0%
Cedolini emessi	8.005	7.900	7.880	-1,6%
Rapporto dipendenti totali su dipendenti del servizio	63	62	61	-3,0%
Costo del servizio su costo complessivo personale	1,82%	1,83%	1,82%	-
Costo del servizio sul totale della spesa corrente	-	-	0,55%	-
Costo del servizio per ciascun dipendente	€ 702,06	€ 699,19	€ 703,02	-0,4%
Costo medio del cedolino emesso	€ 20,46	€ 20,27	€ 20,20	-0,9%

Gli indicatori relativi all'attività del servizio (tabella sopra) sono riportati per gli ultimi due anni (2009 e 2010) mentre i valori relativi al 2011 sono previsioni. La tabella mostra una sostanziale linearità delle attività dei servizio, con una variabilità maggiore delle pratiche previdenziali.

Il servizio Personale dell'Unione è stato messo a confronto con la alcune dimensioni (economiche, finanziarie e organizzative) dell'omologo servizio gestito dal Comune di confronto. I dati si riferiscono sempre all'anno 2010.

Spese totali	Variazione annuale	Rapporto di Esternalizzazione
€ 359.383	- 4,5%	-0,78

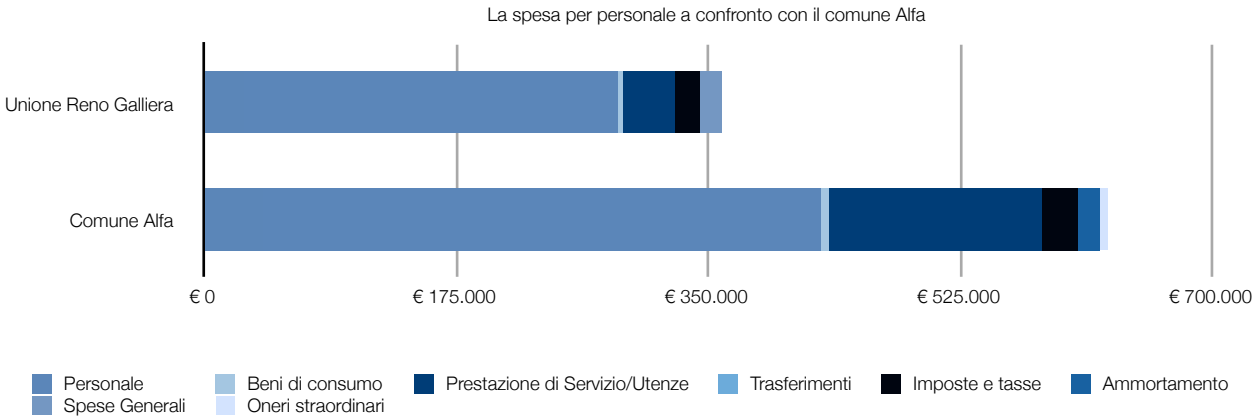
Relativamente alle grandezze economiche finanziarie, l'Unione spende il 57% della spesa totale del Comune Alfa per la gestione dello stesso servizio. Il Comune di confronto occupa nel servizio personale 13 addetti, contro i 7,35 dell'Unione (+ 77%) per gestire 599 addetti contro i 514 gestiti dall'Unione (+16%).

Uscite 2010	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	Confronto
Personale	€ 287.111	€ 427.868	€ (140.757)
Beni di consumo	€ 3.737	€ 5.858	€ (2.121)
Prestazione di Servizio/Utenze	€ 35.688	€ 148.164	€ (112.476)
Trasferimenti	-	-	-
Imposte e tasse	€ 17.842	€ 24.487	€ (6.645)
Ammortamento		€ 15.498	€ (15.498)
Spese Generali	€ 15.005		€ 15.005
Oneri straordinari		€ 5.955	€ (5.955)
Totale	€ 359.383	€ 627.830	€ (268.447)

L'altra attività indicativa e confrontabile con il Comune Alfa è l'emissione dei cosiddetti "cedolini", la quale risulta leggermente maggiore (+8%) nel Comune Alfa (8.570 cedolini emessi nel 2010) rispetto all'Unione (7.900).

Confronto con Imola	Unione Reno Galliera	Comune Alfa	Confronto
Dipendenti (di ruolo e non) gestiti	514	599	-85
Cedolini emessi	7.900	8.570	-670
Spesa del servizio/ numero dipendenti	699	1.048	-€ 349
N. dipendenti totali/N dipendenti del servizio personale	62	46	

A fronte di questi dati, il rapporto tra la spesa complessiva del servizio e il numero di dipendenti gestiti risulta inferiore per l'Unione (699 euro) rispetto a quella del comune di confronto (1.048 €).



Nel confronto grafico tra la composizione della spesa per la gestione del personale tra l'Unione Reno Galliera e il Comune Alfa, oltre a risultare la già precedentemente segnalata differenza nel costo del personale, risulta maggiore anche la spesa per prestazioni di servizio e utenze sostenuta dal Comune di confronto.
La voce relativa agli ammortamenti del Comune Alfa (circa 15.000 euro l'anno) non impatta in modo rilevante sull'analisi comparativa complessiva.
Il confronto con il Comune Alfa evidenzia una maggiore efficienza tecnico/economica del servizio personale associato della Unione Reno Galliera.

.C.O.
GRUPPO
Consulenti in Organizzazione

Capitolo 6

Il processo di fusione secondo la normativa statale e regionale

Cosa prevede lo Stato

La Costituzione Italiana prevede che sia la regione di appartenenza dei comuni interessati a deliberare il processo di fusione tra comuni ovvero ad istituire nuovi Comuni o sancire modifiche nelle circoscrizioni comunali. In particolare il comma 2 dell'articolo 133 cost. recita che: "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".
A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale.
Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite. 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 così come già indicato nel capitolo concernente la rappresentanza istituzionale e agli organismi di partecipazione nell'ipotesi di un Nuovo Comune.
Al fine di favorire l'aggregazione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Cosa prevede la Regione

La prima norma regionale in materia è la LR 24/96, "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni", che stabilisce l'iter necessario per poter modificare circoscrizioni o denominazione di un comune oppure procedere alla fusione di due o più comuni. Secondo l'articolo 2 della norma citata, l'istituzione di un nuovo comune, anche mediante fusione di comuni preesistenti è disposta con legge regionale.

Le fasi previste per un processo di fusione

Nella tabella che segue, si illustreranno i diversi passaggi, snodi e tempi di realizzazione che caratterizzano il processo di fusione dei comuni nella regione Emilia Romagna.

Fase	Contenuto	Attori coinvolti o coinvolgibili
1°	L'iniziativa legislativa è esercitata dai cittadini interessati, dai consigli comunali che rappresentino almeno cinquantamila elettori, dai consigli provinciali, dalla Giunta regionale o da ogni consigliere regionale. La legge 24/96 prevede tuttavia che, indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa legislativa popolare, i Consigli comunali, con deliberazione adottata con le stesse modalità e procedure previste per la revisione dello statuto, oppure il 50%+1 degli elettori dei comuni interessati possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura.	Cittadini dei comuni interessati, e/o Consigli provinciali e/o Giunta regionale e/o singolo consigliere regionale e Consigli comunali oppure La maggioranza degli elettori dei comuni interessati
2°	In questi ultimi due casi dopo sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e requisiti formali e, qualora decida di dare corso alla medesima, invia il progetto di legge al Consiglio regionale con una relazione di accompagnamento che contenga le informazioni sul caso in questione.	Giunta regionale Consiglio Regionale
3°	I progetti di legge presentati al Consiglio regionale sono trasmessi, entro otto giorni, ai Comuni e alle Province interessati per l'espressione di un parere di merito, da dare entro sessanta giorni oltre i quali si prescinde da esso. Il parere non è richiesto ai Comuni e alle Province che abbiano assunto l'iniziativa legislativa o ai Comuni che abbiano proposto l'istanza alla giunta regionale come precedentemente descritto.	Comuni e province interessate (salvo che l'iniziativa legislativa non provenga da questi enti)

Fase	Contenuto	Attori coinvolti o coinvolgibili
4°	Prima di votare il disegno di legge, il Consiglio regionale decide se indire o meno il referendum su di esso. L'indizione è obbligatoria quando: la proposta di modifica sia conforme al programma di riordino territoriale; su un progetto di legge di iniziativa popolare, siano state raccolte tante firme di elettori che rappresentino: - la maggioranza di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti inferiore ai 5.000 elettori; - il 30% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 5.000 elettori e fino a 10.000 elettori, e comunque almeno 2.500 firme; - il 25% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 10.000 elettori e fino a 20.000 elettori, e comunque almeno 3.000 firme; - il 15% di tutti gli elettori dei Comuni interessati, qualora la suddetta popolazione interessata superi i 20.000 elettori, e comunque almeno 5.000 firme.	Consiglio regionale
5°	Se non sussiste uno di questi casi il Consiglio può non indire il referendum, non approvando, con questo atto, il disegno di legge. L'unico caso in cui la non indizione del referendum non ha valore di bocciatura del progetto di legge è quello in cui l'iniziativa legislativa di uno o più Consigli comunali dia atto di essere stata preceduta, nell'anno precedente, da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata al Consiglio regionale, tutti gli elettori interessati, poiché in questo caso vale il referendum consultivo indetto dai comuni stessi e quindi l'assemblea regionale voterà il disegno di legge prendendo atto dei risultati del referendum già effettuato.	
6°	Una volta che il Consiglio regionale delibera per l'indizione del referendum esso viene indetto entro dieci giorni dal Presidente della Regione e si svolge nei comuni interessati entro novanta giorni dalla sua indizione a meno di rinvii decisi dallo stesso Presidente regionale. Per quanto riguarda le norme generali di funzionamento del referendum che esulano dal caso specifico della fusione fra comuni la legge regionale in questione fa riferimento alla normativa regionale relativa ai referendum abrogativi così contenuta nella LR 34/1999.	Presidente della Regione Popolazioni dei comuni oggetto di referendum consultivo

Fase	Contenuto	Attori coinvolti o coinvolgibili
7°	Una volta effettuato il referendum i risultati, sia complessivi che per singolo comune vengono resi pubblici sul bollettino ufficiale regionale ed inviati al Presidente del Consiglio. Trattandosi di referendum consultivo, a norma di legge non è richiesta la maggioranza qualificata in ognuno dei Comuni per procedere ad una eventuale fase successiva di fusione dei comuni.	
8°	Solo dopo aver preso atto dei risultati del referendum ed entro sessanta giorni dalla pubblicazione di questi, l'assemblea regionale vota definitivamente il progetto di legge che se approvato sancisce la nascita del nuovo comune a decorrere da una specifica data.	Consiglio Regionale

Salvo specifica indicazione regionale, la legge nazionale stabilisce che una volta istituito il nuovo comune, decadono le amministrazioni in essere e viene nominato un commissario prefettizio che dovrà indire le elezioni per il Sindaco ed il Consiglio del nuovo ente.

I passaggi successivi per la realizzazione della nuova struttura comunale

Non esiste un elenco codificato di attività e neppure un percorso definito per giungere alla strutturazione e costruzione del nuovo comune, in caso di fusione. Le esperienze passate e quelle tutt'ora in corso non hanno definito norme e procedure standard.
La costruzione di un comune frutto dell'unificazione di strutture preesistenti, evidentemente prevede azioni di breve, medio e lungo periodo, in buona parte legate alle scelte che saranno effettuate dall'amministrazione del nuovo ente locale. La legge regionale sui processi di fusione prevede un'ipotesi di lavoro con tempi medio – lunghi, non a caso sancisce che in assenza di nuova regolamentazione persistono i regolamenti dei vecchi enti comunali soppressi.
Gli schemi che seguono, pur non essendo probabilmente esaustivi, raccolgono un primo elenco di priorità e di ambiti di azione con indicazioni relative a chi sarà coinvolto.
Il primo elenco attiene alle domande di istituzione del nuovo comune, tutte a carico ovviamente del comune stesso.

Oggetto	Cittadini - Attività economiche	Comune	Altri enti
Nuovo codice fiscale - ente		X	
Nuova partita IVA - ente		X	
Nuovo codice ISTAT - ente		X	
Comunicazioni formali: Prefettura, Questura, Provincia, Regione, Ministero dell'interno, Ministero dell'Economia		X	
Istituzione protocollo comunale			
Nuova Tesoreria		X	

La nuova amministrazione comunale una volta insidiata dovrà, sulla base eventualmente di un lavoro preparatorio, definire ed approvare:

Oggetto	Cittadini – Attività economiche	Comune	Altri enti
Statuto comunale (con indicazioni relative ai meccanismi di partecipazione e rappresentanza delle comunità fondatrici del nuovo comune)		X	
Istituzione pianta organica		X	
Bilancio preventivo		X	
Regolamento del consiglio comunale		X	

I passaggi tecnicamente più impegnativi ma determinanti attengono alla unificazione e costruzione del nuovo sistema informativo e delle banche dati. Tra queste ricordiamo:

Oggetto	Cittadini – Attività economiche	Comune	Altri enti
Autorizzazioni ministeriali per nuova gestione registri anagrafici e di stato civile			X
Fusione di tutte le banche dati comunali: anagrafe – stato civile		X	
Fusione di tutte le banche dati comunali: elettorale		X	
Fusione di tutte le banche dati comunali: AIRE		X	
Banca dati IMU		X	
Banca dati TOSAP		X	
Banca dati autorizzazioni commerciali		X	
Banca dati edilizia privata		X	
Nuovo sistema gestione atti e delibere		X	
Nuovo sistema contabilità finanziaria ed economica		X	
Rideterminazione contratti (assicurazioni, provveditorato, manutenzione, ecc.)		X	
Progressiva unificazione di tutti i regolamenti comunali			
Nuovo contratto di lavoro decentrato		X	
Revisione Catastale		X	X
Nuovo Piano Regolatore		X	X
Nuova Toponomastica (divieto di nomi di strade uguali nello stesso comune) e nuova segnaletica stradale	X	X	

Anche i cittadini e le attività industriali, artigianali, commerciali e professionali saranno interessati dal processo di fusione. Segue la tabella con un primo elenco di adempimenti e variazioni.

Oggetto	Cittadini - Attività economiche	Comune	Altri enti
Aggiornamenti notarili su variazioni di statuto (per imprese, commercio, laddove è previsto che le modifiche comportino variazioni notarili)	X		
Cambio di residenza e cambio di domicilio anagrafe	X		
Cambio di residenza e cambio di domicilio motorizzazione civile	X		X
Voltura contratti acqua, gas, energia elettrica	X		X

Evidentemente, si potranno, visto l'impatto prevedibile sia sul nuovo ente sia sulla vita dei cittadini, prevedere interventi ed accordi straordinari per semplificare e rendere più economico il passaggio al nuovo comune.