



Consulenti in Organizzazione

Studio di fattibilità per la Fusione dei Comuni della Reno Galliera

Sintesi analisi
Luglio 2012

La prospettiva “solo” tecnica: servizi e bilanci

Gli aspetti istituzionali

Incentivi e costi

Le opzioni

La prospettiva “solo” tecnica – I settori

Come leggere le schede tecniche

Obiettivi di razionalizzazione economica finanziaria

- Spesa pro-capite media (per ogni Comune) = spesa corrente centro di costo/popolazione
- Spesa pro-capite media complessiva = media ponderata sulla popolazione
- Obiettivo di razionalizzazione di medio/lungo periodo (min. 5 anni)
- Principali driver di razionalizzazione: turnover personale, razionalizzazione risorse umane, appalti, prestazioni di servizio

Obiettivi di razionalizzazione organizzativa

- Riorganizzazione uffici
- Riduzione ridondanza (Comune Unico)
- Specializzazione
- Economie di scala
- Standard di servizio invariati o migliorativi

Indicatore sintetico di valutazione su scala da 0 (min) a 3 (max)

La prospettiva “solo” tecnica – I settori

AFFARI GENERALI

**Spesa
pro-capite**

AR
57€

BV
82€

CdA
50€

CM
77€

GA
68€

PdC
68€

SGdP
55€

SPiC
63€

**Spesa pro-capite globale attuale
67€**

**Risparmio pro-capite raggiungibile
13€ (20%)**

Interventi prioritari

- Unificazione delle BD demografici e stato civile
- Rete di Sportelli al cittadino e servizi di front office
- Sviluppo servizi di e-government
- Comune unico (servizi di segreteria)
- Sede unica

Obiettivi gestionali perseguibili

EFFICIENZA



EFFICACIA



Complessità del percorso di fusione



La prospettiva “solo” tecnica – I settori

SERVIZI SCOLASTICI

**Spesa
pro-capite**

AR
270€

BV
312€

CdA
222€

CM
179€

GA
224€

PdC
168€

SGdP
310€

SPiC
339€

**Spesa pro-capite globale attuale
252€**

**Risparmio pro-capite raggiungibile
8€ (3%)**

Interventi prioritari

- Gestione esternalizzazioni (appalti e concessioni)
- Unificazione servizi amministrativi
- Armonizzazione tariffaria

Obiettivi gestionali perseguibili

EFFICIENZA



EFFICACIA



Complessità del percorso di fusione



La prospettiva “solo” tecnica – I settori

SERVIZI SOCIALI

**Spesa
pro-capite**

AR
56€

BV
145€

CdA
126€

CM
66€

GA
116€

PdC
102€

SGdP
78€

SPiC
87€

Spesa pro-capite globale attuale
84€

Risparmio pro-capite raggiungibile
4€ (5%)

Interventi prioritari

- Ridefinizione distretto Socio sanitario
- Armonizzazione gestione ERP

Obiettivi gestionali perseguibili

EFFICIENZA -

EFFICACIA ●

Complessità del percorso di fusione



La prospettiva “solo” tecnica – I settori

CULTURA E BIBLIOTECA

**Spesa
pro-capite**

AR
18€

BV
40€

CdA
31€

CM
21€

GA
10€

PdC
67€

SGdP
30€

SPiC
41€

**Spesa pro-capite globale attuale
31€**

**Risparmio pro-capite raggiungibile
0€**

Interventi prioritari

- Potenziamento rete inter-bibliotecaria
- Razionalizzazione offerta culturale

Obiettivi gestionali perseguibili

EFFICIENZA

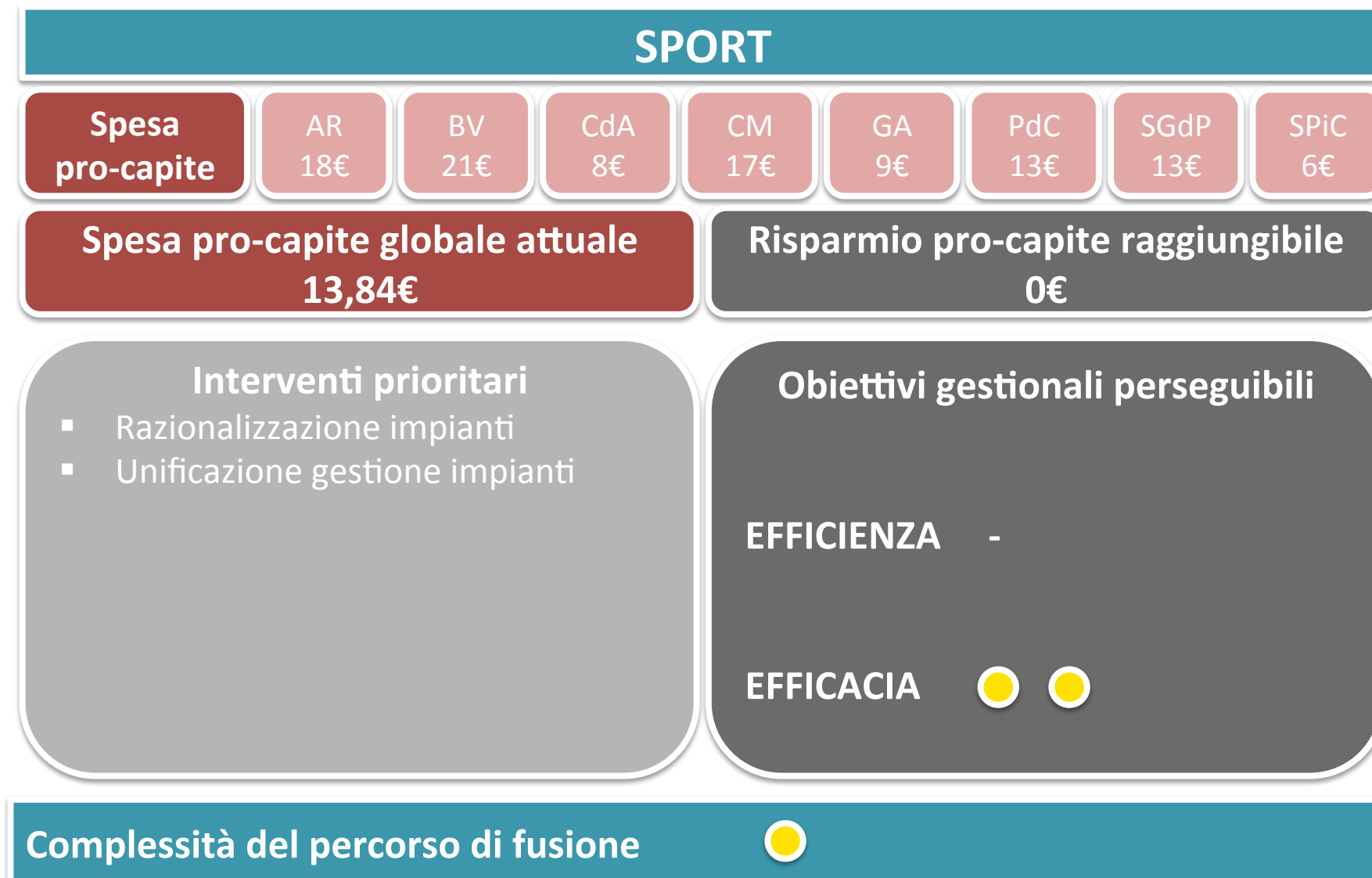
EFFICACIA



Complessità del percorso di fusione



La prospettiva “solo” tecnica – I settori



La prospettiva “solo” tecnica – I settori

GESTIONE DEL TERRITORIO

**Spesa
pro-capite**

AR
227€

BV
275€

CdA
n.d.

CM
133€

GA
141€

PdC
141€

SGdP
190€

SPiC
125€

**Spesa pro-capite globale attuale
166€**

**Risparmio pro-capite raggiungibile
33€ (20%)**

Interventi prioritari

- Ridefinizione strumenti urbanistici
- Razionalizzazione gestione patrimonio
- Riorganizzazione squadre interventi
- Armonizzazione gestione rifiuti

Obiettivi gestionali perseguibili

EFFICIENZA



EFFICACIA



Complessità del percorso di fusione



La prospettiva “solo” tecnica – I settori

ECONOMICO FINANZIARIO

**Spesa
pro-capite**

AR
70€

BV
36€

CdA
63€

CM
29€

GA
50€

PdC
43€

SGdP
41€

SPiC
39€

**Spesa pro-capite globale attuale
42€**

**Risparmio pro-capite raggiungibile
29€ (70%)**

Interventi prioritari

- Unificazione Banche dati
- Nuovo bilancio comunale
- Servizio front-office sportelli territoriali

Obiettivi gestionali perseguibili

EFFICIENZA



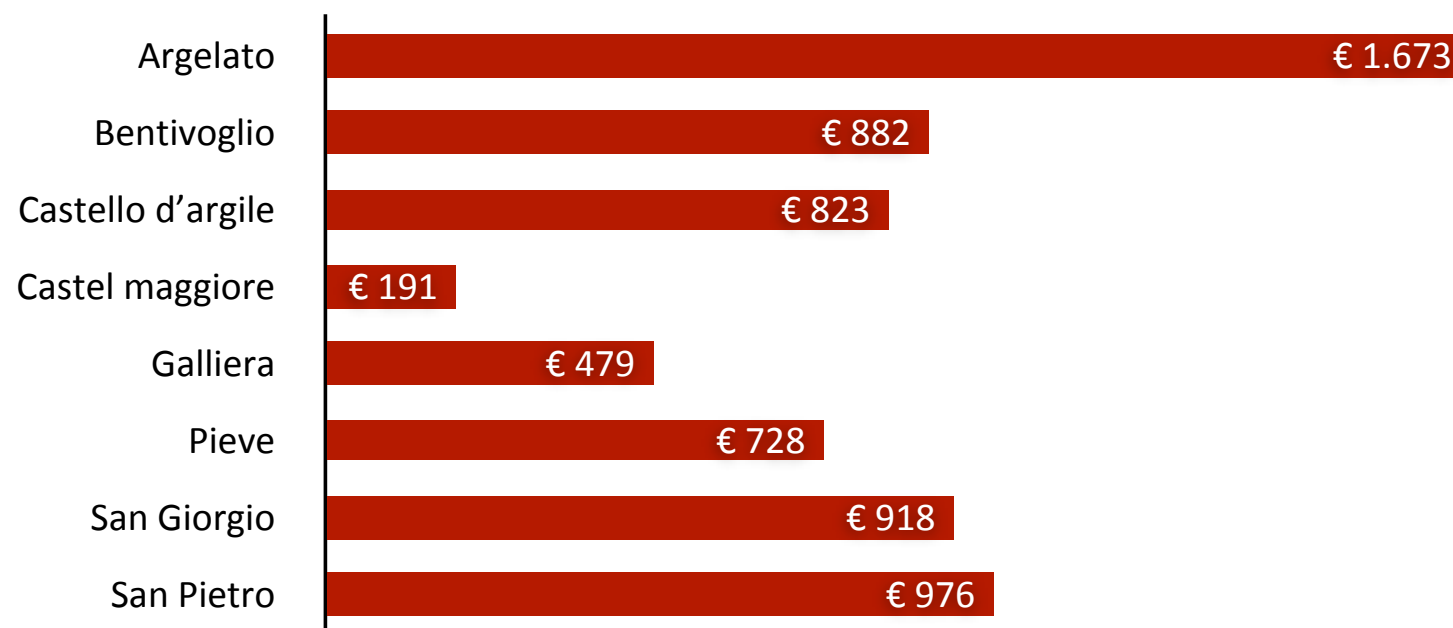
EFFICACIA



Complessità del percorso di fusione

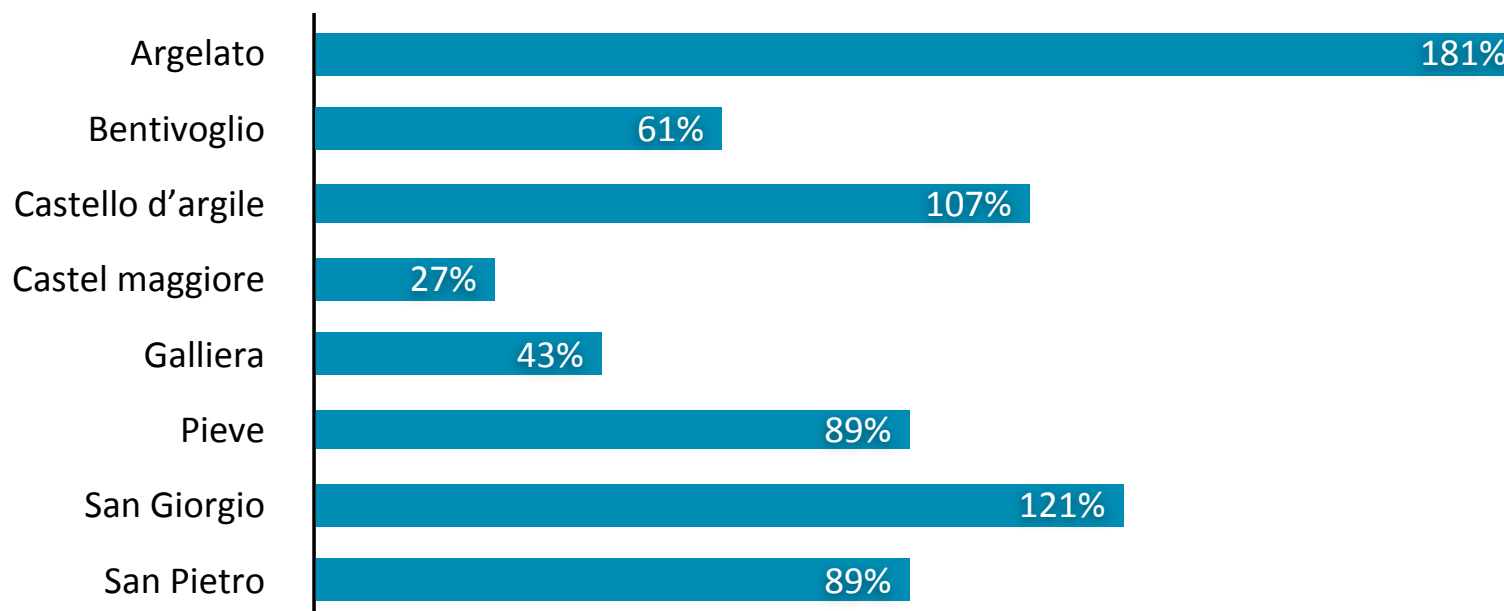


La prospettiva “solo” tecnica – I bilanci



Debito pro-capite medio nel 2010
786 €

La prospettiva “solo” tecnica – I bilanci



Incidenza del debito su spesa corrente media 2010
86%

ASSETTI ISTITUZIONALI

**Rapporto di
rappresentanza**

AR
609

BV
330

CdA
401

CM
873

GA
347

PdC
435

SGdP
518

SPiC
738

Spesa pro-capite globale attuale
10,70 €

Risparmio pro-capite raggiungibile
5,30 € (50%)

Interventi prioritari

- Tutelare l'identità dei territori garantendone la rappresentanza
- Progettare un assetto istituzionale decentrato (ad es. i Municipi)
- Regolamentare il modello di governance (modello decisionale passivo, consultivo o deliberativo)

Comuni	Consiglieri	Giunta	Rapp.
oggi	132	43	541
prossime elezioni	92	42	778
Comune unico	24	8	2980
	-68	-34	

Incentivi e costi



Esternalità



TOPONOMASTICA - Deve essere rivista tutta la toponomastica e rinominate le strade con nome uguale



DOCUMENTI - Previsione di costi d'aggiornamento dei documenti individuali (carta identità, patenti, ecc)



STATUTI - Previsione dei costi a carico di professionisti, imprese e associazioni per aggiornamento degli statuti

Oltre ai costi organizzativi

Le opzioni 1/3

Nulla impedisce dal punto di vista tecnico (controindicazioni ed opportunità) l'ipotesi di fusione dei comuni della Reno Galliera

E' richiesto uno sforzo tecnico «straordinario» ma non impossibile ed irrealizzabile per garantire servizi migliori a costi calanti

Le risorse per gli investimenti sarebbero probabilmente disponibili e comunque verificabili ex ante

La soluzione istituzionale per garantire rappresentanza e partecipazione delle comunità locali va ponderata e si può costruire

Occorre però anche una straordinaria unità di intenti, nei fatti da verificare

Una soluzione di fusione «a gruppi» è fattibile e percorribile considerando che:

- al decrescere dei comuni partecipanti diminuiscono non solo gli incentivi ma soprattutto le possibili opzioni gestionali ed organizzative
- Comunque è un'operazione che dovrebbe essere armonizzata a livello di area dell'unione
- Sotto i tre comuni è probabile che i problemi superino ampiamente le opportunità

Le opzioni 3/3

Salvo l'ipotesi di fusione ad otto, l'unione resterà strumento di governo e gestione dell'area;

Occorre però ridefinire vision e forma di governo

Superando il sistema di rotazione politica che isola la struttura tecnica ed alla fine la indebolisce senza conferire peraltro sufficiente potere all'area;

Armonizzando anche quello che non si unisce ed accettando unioni a geometria variabile (sempre nello stesso contesto però);

Favorendo l'unione come struttura a supporto non solo per l'erogazione dei servizi ma anche come strumento di paragone per i sindaci;

Comunque in vista di un futuro processo di fusione.



Nota metodologica per la lettura degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione organizzativa

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

Come leggere le schede tecniche

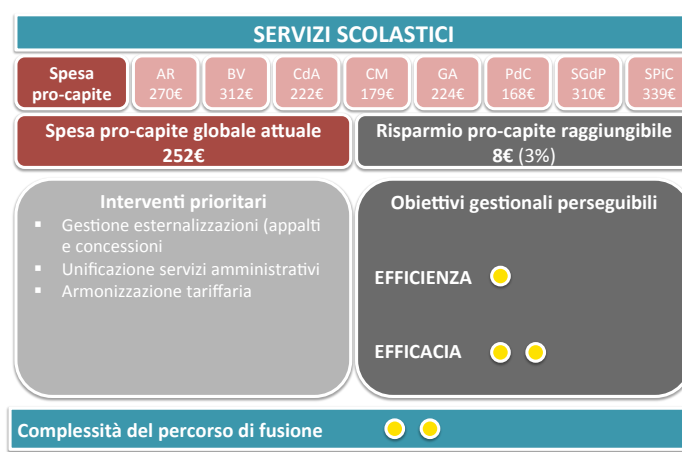
Il presente documento è una nota metodologica integrativa al documento "Studio di fattibilità per la Fusione dei Comuni dell'Unione Reno Galliera - Sintesi analisi" del luglio 2012.

Gli obiettivi del documento sono duplici:

- Fornire la corretta modalità di lettura e interpretazione dei dati e delle osservazioni contenute nelle schede tecniche (pagg 3-10 del documento principale)
- Esplicitare la ratio utilizzata nel calcolo dei margini di razionalizzazione economico-finanziari presentati come obiettivi di razionalizzazione.

Le schede tecniche

Ogni singola scheda tecnica prende in considerazione un settore che raggruppa servizi comunali omogenei come aree di attività e caratteristiche tecnico-organizzative. Nella parte superiore (vedi l'esempio di scheda tecnica sotto-riportato) vengono mostrati i dati finanziari, medi e i margini di razionalizzazione economico-finanziari conseguibili. La prima riga riporta i valori medi di spesa pro-capite per ogni Comune analizzato. Il valore è ottenuto dal rapporto tra la spesa corrente totale per i servizi considerati nel settore (dati SMIVAP 2010) e il numero dei residenti in quel periodo.



La seconda riga mostra due differenti valori finanziari. Il primo valore è la media pro-capite della spesa corrente. È calcolato sulla base della media ponderata dei singoli valori di spesa pro-capite di ogni Comune rispetto alla popolazione. In tale calcolo, non è stato considerato il dato di Castello d'Argile poiché motivi tecnici non hanno permesso la verifica e validazione delle condizioni di comparabilità con i restanti Comuni. Tuttavia tale aspetto non pregiudica in maniera rilevante l'analisi nel complesso, sia per la dimensione del Comune di Castello d'Argile rispetto al totale complessivo della popolazione, sia per i valori di Castello d'Argile che non sono generalmente discosti, in maniera eccessiva, dalla media.

Il secondo valore mostrato nella riga è un valore calcolato come possibile obiettivo di risparmio. Valutando di volta in volta differenti dimensioni economiche ed organizzative (che di seguito verranno dettagliate per ogni settore), indica un valore di massima raggiungibile in tempi medio lunghi (dai 5 ai 10 anni) sulla base di progetti di riorganizzazione complessiva del Comune Unico, date le condizioni attuali. Il raggiungimento o meno dell'obiettivo di risparmio sarà vincolato, oltre che a scelte tecnico-organizzative e gestionali anche a decisioni e visioni di sviluppo strategico e operativo nella prospettiva della creazione del Comune Unico. In ogni caso si è considerato il mantenimento o il miglioramento degli standard di servizio finora erogati.

La parte inferiore delle schede tecniche considera due dimensioni. La prima sintetizza gli interventi prioritari da realizzare in un'ottica di creazione di un Comune Unico e riorganizzazione complessiva degli uffici. La seconda mostra una valutazione sintetica, basata su una scala da 0 a 3 (indicati con simboli gialli), dei possibili risultati di razionalizzazione conseguibili rispetto a recuperi di efficienza ed efficacia.

Infine le schede contengono una valutazione, utilizzando una scala da 0 a 3, della complessità del percorso di fusione, sia in termini istituzionali che organizzativi. Tale valutazione considera le dimensioni specifiche relative al settore/servizio considerato, fatti salvi i normali costi organizzativi insiti ad un processo di profonda trasformazione e riorganizzazione quale la fusione di 8 Comuni.

Per ogni ulteriore approfondimento sui valori finanziari e sulle dinamiche organizzative si rimanda comunque al rapporto d'analisi organizzativa e finanziaria (Capitolo 5 dello studio di fattibilità).

I driver di risparmio

Di seguito vengono descritti per ogni singolo settore le dimensioni organizzative ed economiche considerate nel calcolo degli obiettivi di razionalizzazione economico e finanziaria.

Affari Generali

Il settore presenta dinamiche di riorganizzazione e prospettive di razionalizzazione differenti per le due principali tipologie di servizio: Segreteria e supporto agli organi, URP e servizi demografici (di sportello in generale). Relativamente al servizio di segreteria e supporto agli organi, l'obiettivo di risparmio è stato calcolato utilizzando come riferimento un Comune comparabile. Il calcolo dei valori finanziari è stato ottenuto secondo un calcolo proporzionale rispetto all'attività (individuata dagli indicatori d'attività dello SMIVAP) prevedibile per un futuro Comune Unico. Su base proporzionale sono stati proiettati i valori di spesa a parità di efficienza organizzativa. Tale metodologia di calcolo prevede per questa area di servizi un risparmio rilevante che è stato, come di seguito verrà esplicitato, ponderato con il "peso" organizzativo e finanziario, e le dinamiche di razionalizzazione dell'URP e servizi demografici.

Per i servizi URP e demografici, si è considerato che in un nuovo assetto del Comune Unico, con un'estensione territoriale ampia e un'articolazione dei centri urbani elevata, sarà necessario prevedere presidi territoriali per i servizi di front-office al cittadino. Tale considerazione ha portato a non prevedere margini di risparmio, legati al necessario sviluppo di un sistema territoriale di sportelli polifunzionali.

Dall'aggregazione ponderata delle dinamiche di risparmio delle due aree, sopra indicata, il margine di razionalizzazione della spesa è stato calcolato in un valore pari al 20% della spesa attuale.

Servizi scolastici

I servizi scolastici, considerati come dati la popolazione scolastica e il numero di plessi scolastici (oltre che particolari forme di gestione, vedasi scuole materne comunali) nel medio periodo, potranno sviluppare politiche di razionalizzazione della spesa legate alla riorganizzazione del personale con un minore previsione complessiva delle posizioni apicali e un margine, seppur limitato, di razionalizzazione della spesa per appalti. Tali considerazioni hanno portato ad un calcolo di obiettivo di risparmio minimale intorno al 3% della spesa corrente.

Servizi sociali

L'aggregazione dei servizi sociali, pur non incidendo sui livelli complessivi di spesa e trasferimenti per i servizi erogati, potrà portare la riconversione in altri ruoli di un numero rilevante di addetti amministrativi, attualmente necessariamente previsti per ogni singolo Comune, con una conseguente riduzione di personale nel medio lungo periodo. Tali valutazioni portano un obiettivo di risparmio ottenibile del 5% sulla spesa corrente.

Cultura e biblioteca

I valori complessivi di spesa per i servizi culturali e bibliotecari risultano già in misura contenuta da non ritenere rilevanti aspetti di risparmio finanziario, bensì eventuali recuperi organizzativi e miglioramento della qualità dell'offerta culturale, a parità di risorse finanziarie impiegate.

Sport

Per i servizi sportivi sono valide le stesse considerazioni sopra esplicitate relativamente ai servizi culturali.

Gestione del territorio

I servizi di gestione del territorio mostrano una possibile dinamica di razionalizzazione articolata. Relativamente a tutti gli uffici amministrativi e di back-office in generale, sono possibili risparmi rilevanti. Relativamente ai costi di gestione e manutenzione del patrimonio, considerato nel lungo periodo come dato, i risparmi conseguibili derivano dalla possibilità di razionalizzare la gestione degli appalti esterni e delle prestazioni di servizio, da un lato, e dall'altro dalla possibilità di formare e gestire un'unica squadra interna di manutentori, ottenendo economie di scala nella gestione degli interventi in house.

L'obiettivo di risparmio conseguibile sulla base dell'attuale spesa corrente è calcolato intorno al 20%.

Settore economico finanziario

Il settore dei servizi economici e finanziari potrebbe portare rilevanti economie di scala e specializzazione conseguenti alla creazione di uffici unici, dimensionati su una popolazione di circa 70.000 abitanti, e alla riduzione della ridondanza amministrativa, riducendo tutti le attività e adempimenti (bilancio in primis) che attualmente devono essere effettuati da ogni singolo Comune. Alla luce di ciò l'obiettivo di risparmio previsto è stato calcolato come per i servizi di segreteria e supporto agli organi del settore affari generali, considerando i valori di attività del Comune di riferimento con quelli di un nuovo Comune Unico e calcolando proporzionalmente i risparmi finanziari.

L'obiettivo di risparmio possibile rispetto alla spesa corrente attuale è di 70%.