



**PROGETTO DI RIORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE, IN VISTA DELLA FUSIONE,  
RELATIVO AGLI OTTO COMUNI ADERENTI ALL'UNIONE TERRE DI CASTELLI E AL  
COMUNE DI MONTESE**

**Documento di consultazione**

*27 gennaio 2016*

## Premessa

### Obiettivi dello studio di fattibilità (scenari)

Al fine di fornire gli elementi di conoscenza utili per una scelta consapevole dei decisori, lo studio di fattibilità si pone i seguenti obiettivi:

- Definire i possibili percorsi di miglioramento dell'attuale Unione dei comuni.
- Analizzare le alternative praticabili rispetto all'ipotesi di fusione dei comuni esistenti, secondo le opzioni individuate nel Documento di mandato<sup>1</sup>.

### Stato di avanzamento delle attività

In allegato si riporta il cronoprogramma condiviso, che tiene conto delle ultime modifiche apportate. In sintesi, rispetto alle fasi di analisi preliminare previste e descritte nel Progetto operativo, sono state realizzate le seguenti attività.

#### A. Individuazione delle MODALITÀ ORGANIZZATIVE per le funzioni e dei servizi pubblici locali che sarebbero esercitati nel o nei comuni unificati, con indicazione dei potenziali effetti (vantaggi/svantaggi) derivanti dalla fusione

In via preliminare, a seguito delle richieste effettuate, sono stati reperiti i dati di bilancio dei comuni, sia da fonte diretta sia attraverso acquisizione di dati on line mediante il portale dell'ufficio di statistica regionale e di altre informazioni di statistica ufficiale. Questo ha consentito di creare una serie storica decennale, con un primo approfondimento che ha riguardato per ora il periodo 2012/2014 e che sarà integrato da ulteriori analisi.

Quale momento propedeutico alla proposta di macrostruttura (Fase C), sono stati analizzati gli organigrammi attuali dei comuni e i dati sul personale distinti per categoria. Su questa base, anche a seguito dei risultati della consultazione e delle altre acquisizioni di dati, potrà procedersi all'imputazione del personale per macrocategorie organizzative e funzionali secondo diversi criteri (le classiche funzioni fondamentali ex art. 14<sup>2</sup> ovvero altri aggregati più sintetici, es.: Area Amministrazione e affari generali, Servizi economici e finanziari, Area tecnica, territorio/lavori pubblici ecc.).

Rispetto alla mappatura dei servizi, la ricognizione di quelli erogati a livello comunale e degli ambiti gestiti in convenzione dall'Unione, con i successivi approfondimenti da realizzare, rappresenta invece la base per le successive valutazioni sui possibili effetti derivanti dalla fusione.

#### B. Predisposizione di SCHEMI DEGLI ATTI FONDAMENTALI (atto costitutivo, statuto, regolamenti) del Comune unificato

Avendo già acquisito gli atti principali dei comuni interessati al percorso di riorganizzazione (statuti, regolamenti ecc.), si sta effettuando un'analisi tecnica del quadro normativo, primario e secondario, di riferimento, sia nazionale sia della Regione Emilia-Romagna.

Ovviamente, emerge con una certa chiarezza la relativa uniformità degli atti vigenti (in particolare degli statuti e dei regolamenti di organizzazione) dovuta al fatto che le norme statali e regionali hanno sempre predeterminato almeno gli organi e le funzioni fondamentali.

---

<sup>1</sup> Le ipotesi individuate nel Documento di mandato sono:

i) fusione a nove comuni, ovvero l'ambito territoriale ottimale individuato a livello regionale;  
ii) fusione in due comuni, uno montano (Guiglia, Zocca e Montese) e un altro di pianura (Castelnuovo, Castelvetro, Spilamberto, Vignola, Marano e Savignano);  
iii) fusione in tre nuovi comuni (quello montano) e altri due di pianura (un comune: Castelnuovo, Castelvetro, Spilamberto; l'altro: Vignola, Marano e Savignano). Da considerare anche l'eventuale inclusione nel comune montano del e comune di Castel D'Aiano.

<sup>2</sup> riferimento alle funzioni fondamentali di cui all'art. 14, comma 27 del DL n. 78/2010, opportunamente disaggregate nei vari servizi di dettaglio: Amministrazione e gestione finanziaria; Servizi pubblici; Catasto; Pianificazione territoriale, urbanistica ed edilizia; Protezione civile; Raccolta e smaltimento rifiuti urbani; Servizi sociali; Istruzione ed edilizia scolastica; Polizia locale.

Inoltre, per delineare la situazione di partenza, la cosiddetta opzione zero, si è proceduto a un primo censimento dei regolamenti attualmente vigenti (dei Comuni e dell'Unione), aggregandoli per area, con criteri tendenzialmente organizzativi e funzionali, per mantenere una certa omogeneità con le analisi di cui punto precedente.

Si ritiene che tale visione di insieme del quadro regolatorio a livello comunale abbia un interesse forse maggiore rispetto alla definizione dello schema di statuto. Infatti, la prospettiva della fusione ovvero del potenzialmente dell'Unione, considerando le note innovazioni istituzionali e la riforma della p.a. in corso, può essere l'occasione per possibili semplificazione del quadro regolatorio comunale.

Infatti, è noto che, secondo la logica dei *Fitness Check* comunitari, un'analisi della regolazione di livello settoriale per verificare eventuali criticità, ridondanze, sovrapposizioni e disomogeneità applicative, presenza di eccessivi oneri regolatori verso i destinatari, è necessaria per assicurare la qualità degli interventi di manutenzione, armonizzazione e/o innovazione delle varie fonti regolatorie. Ciò è vero anche a livello comunale, soprattutto in un contesto di governance multilivello, per verificare la coerenza, l'efficienza e l'efficacia della normazione alla luce dei nuovi contesti ed esigenze.

#### **C. Proposta dell'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL COMUNE unificato, con particolare riguardo alla destinazione e all'utilizzazione del personale comunale dipendente**

Come già evidenziato, è stata realizzata un'analisi degli organigrammi dei comuni e dei servizi gestiti in convenzione, sulla base delle informazioni disponibili.

Nelle fasi di lavoro successive, anche a seguito della consultazione con il personale comunale e di richieste informative mirate, saranno individuate le proposte di assetto organizzativo più adeguate al territorio nell'ipotesi di fusione in uno o più comuni. Da verificare anche eventuali sovrapposizioni tra il personale dell'Unione e quello dei comuni, che potrebbero fornire spunti per possibili riarticolazioni organizzative.

A tal fine, oltre ai dati di base analizzati (bilancio, personale, organigrammi ecc.), un contributo rilevante potrà pervenire dai dati Sose che potranno fornire informazioni utili per l'analisi del rendimento istituzionale e per le correlate valutazioni di efficienza dei servizi e qualificazione degli scenari alternativi (fasi successive del progetto).

#### **D. Approfondimento delle POSIZIONI DI TUTTI GLI ATTORI sociali, economici e politici del territorio**

Al riguardo, è stata realizzata una prima analisi socio-economica del territorio, presentata in occasione dell'incontro con la Commissione tenutosi il 27 ottobre scorso. L'attuale consultazione con i vertici delle amministrazioni coinvolte rappresenta un ulteriore momento di confronto, fondamentale per la prosecuzione dell'analisi e anche per individuare altri soggetti con i quali interagire.

#### **E. Analisi del rendimento istituzionale**

L'attività che si sta realizzando consiste nell'individuazione dei livelli di scala ottimali di fornitura dei servizi pubblici locali erogati dai Comuni, in modo da poter indicare per ogni servizio quale dovrebbe essere la dimensione di offerta, in termini di popolazione, compatibile con la minimizzazione del costo medio delle funzioni fondamentali.

Inoltre, le funzioni gestite dall'Unione verranno comparate con altre realtà che presentano caratteristiche simili a livello nazionale per identificare eventuali ambiti di miglioramento dell'attuale Unione.

## Obiettivi informativi della consultazione

L'obiettivo della consultazione è di condividere il percorso di analisi e reperire informazioni utili dai soggetti direttamente interessati, con riferimento a questioni ritenute di particolare interesse per lo studio di fattibilità.

**In via preliminare saranno illustrati alcuni risultati emersi a seguito delle analisi effettuate**, prevedendo un momento di condivisione focalizzato sui seguenti ambiti:

- Sintesi del contesto socio-economico del territorio.
- Quadro regolatorio generale e ambiti di semplificazione.
- Analisi dei dati di bilancio: indicatori e prime evidenze emerse.
- Il personale delle amministrazioni e gli assetti organizzativi.
- Analisi del rendimento istituzionale e indicatori comparativi: la metodologia e le prospettive di approfondimento.

**Inoltre, si intende chiedere al personale comunale partecipante alla consultazione di fornire pareri e valutazioni qualitative sulle seguenti questioni** (eventuali specifiche possono essere fornite anche dopo l'incontro):

1. Il quadro regolatorio attuale dei comuni e dell'Unione: eventuali criticità ed esigenze di semplificazione.
2. La governance attuale dell'Unione: quali sono i vantaggi, le criticità e gli eventuali ambiti di miglioramento.
3. Rispetto alle principali funzioni e servizi trasferiti a livello di Unione comunale<sup>3</sup>:
  - a. amministrazione, sistemi informativi e gestione del personale,
  - b. pianificazione del territorio,
  - c. area welfare e istruzione,
  - d. polizia municipale,indicare cosa è cambiato rispetto alla situazione ex ante e quali sono i vantaggi, le criticità e gli eventuali ambiti di miglioramento.
4. Rapporti con i soggetti "sovracomunali" (es.: Artesir e Distretto SS/Auls) e con le società partecipate: valutazione sullo stato dell'arte.
5. Vocazioni del territorio: esiste una dimensione sovra comunale da valorizzare?
6. Valutazioni (vantaggi e svantaggi) correlate all'ipotesi di fusione e al potenziamento dell'Unione comunale
  - a. per i cittadini,
  - b. per l'amministrazione comunale.
7. Quali soggetti (operatori economici, mondo del terzo settore ecc.) possono contribuire al reperimento di informazioni utili allo studio di fattibilità attraverso successive consultazioni?

---

<sup>3</sup> In particolare, si fa riferimento all'elenco delle convenzioni di trasferimento di funzioni e servizi sottoscritte tra l'Unione Terre di Castelli e i comuni aderenti (fonte: sito Unione, elenco aggiornato al 20.05.2015).

**CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ**

FASI LAVORO/ATTIVITÀ	OUTPUT	Ott	Nov	Dic	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett
<b>A)</b> Individuazione delle <b>MODALITÀ ORGANIZZATIVE</b> per le funzioni e dei servizi pubblici locali che sarebbero esercitati nel o nei comuni unificati, con indicazione dei potenziali effetti (vantaggi/svantaggi) derivanti dalla fusione o dal rafforzamento dell'Unione	<b>Risultati analisi desk</b>  <b>Mappatura servizi/funzioni e individuazione delle modalità organizzative</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓						
<b>B)</b> Predisposizione di <b>SCHEMI DEGLI ATTI FONDAMENTALI</b> (atto costitutivo, statuto, regolamenti) del Comune unificato	<b>Schemi degli atti fondamentali (Schema Statuto, Regolamento Org.one)</b>								✓	✓	✓		
<b>C)</b> Proposta dell' <b>ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL COMUNE</b> unificato, con particolare riguardo alla destinazione e all'utilizzazione del personale comunale dipendente	<b>Proposta assetto organizzativo (Macrostruttura)</b>							✓	✓	✓	✓	✓	
<b>D)</b> Approfondimento delle <b>POSIZIONI DI TUTTI GLI ATTORI</b> sociali, economici e politici del territorio	<b>Documento di consultazione</b> <b>Risultati delle consultazioni</b>		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
<b>E)</b> <b>ANALISI DEL RENDIMENTO ISTITUZIONALE</b> dell'Unione sulla base di indicatori economici e di percezione	<b>Report sull'analisi socio economica e sull'analisi del rendimento istituzionale</b>			✓	✓	✓	✓	✓	✓				
<b>F)</b> <b>REPORT SINTETICO SUI PRINCIPALI INDICATORI COMPARATIVI</b> (sinossi dei costi reali dei servizi, peso delle politiche reali, ecc.) tra tutti i Comuni	<b>Report sintetico sui principali indicatori comparativi</b>				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
<b>G)</b> Predisposizione di <b>SCENARI DI SVILUPPO DEL MODELLO DI GOVERNANCE</b> territoriale anche alla luce delle novità legislative o disciplinari che dovessero sopravvenire, anche in relazione al ruolo degli Enti intermedi	<b>Scenari evolutivi modello di governance</b>								✓	✓			
<b>H)</b> <b>COMPARAZIONE TRA GLI SCENARI</b> di riorganizzazione territoriale e potenziamento dell'attuale Unione	<b>Analisi S.W.O.T dei diversi scenari di riorganizzazione</b>						✓	✓	✓	✓	✓		
<b>SERVIZI AGGIUNTIVI</b>	<b>Comparazione risultati analisi rendimento istituzionale</b> <b>Confronto con altre esperienze di fusione</b>									✓	✓	✓	✓
<b>ELABORATO PRELIMINARE</b>	<b>Elaborato preliminare contenente le risultanze delle attività di fase, che verrà presentato ai membri della commissione Consiliare, ai Consiglieri comunali e ai Sindaci</b>									✓	✓		
<b>REPORT CONCLUSIVO</b>	<b>Report contenente le risultanze delle attività di fase</b>											✓	✓