



**MIPA**

Consorzio per lo sviluppo  
delle metodologie e delle innovazioni  
nelle pubbliche amministrazioni

[www.consorziomipa.it](http://www.consorziomipa.it)



[nomisma.it](http://nomisma.it)

---

**L'UNIONE TERRE DI CASTELLI  
E IL COMUNE DI MONTESE  
APPROFONDIMENTO DELLE POSIZIONI DI TUTTI GLI ATTORI SOCIALI,  
ECONOMICI E POLITICI DEL TERRITORIO**

Novembre 2016



## LE ATTIVITA' REALIZZATE E LA METODOLOGIA

E' stata realizzata l'attività di consultazione e concertazione, attraverso il coinvolgimento e partecipazione diretta di alcuni *stakeholder* del territorio, secondo i principi del *PCM (project cycle management)*.

In particolare sono stati organizzati dei *focus group* con i referenti tecnici delle diverse funzioni dei Comuni oggetto dello studio. A tal fine è stato inviato precedentemente il Piano di consultazione, concordato con la committenza.

I *focus group* oltre ad approfondire le posizioni dei partecipanti, sono stati utili per la condivisione della propria esperienza attraverso lo scambio di opinioni in gruppo, e per giungere ad una maggior comprensione della tematica oggetto d'interesse in alcuni suoi aspetti, sia in termini di potenzialità, sia in termini di problematicità. I punti di forza e di debolezza, opportunità, minacce (analisi SWOT) sono stati arricchiti attraverso tali confronti tra questi attori territoriali.

Inoltre sono stati organizzati dei momenti di incontro con i sindaci dei Comuni, con la commissione consiliare e sono stati intervistati telefonicamente alcuni testimoni privilegiati indicati dai sindaci.

## AMBITI DI APPROFONDIMENTO AFFRONTATI

Nei focus group con i referenti tecnici delle diverse funzioni dei Comuni oggetto dello studio:

1. Il **quadro regolatorio** attuale dei comuni e dell'Unione: eventuali criticità ed esigenze di semplificazione
2. La **governance** attuale dell'Unione: vantaggi, criticità e ambiti di miglioramento
3. I **servizi attualmente gestiti in forma associata** (welfare, polizia municipale ecc.): cosa è cambiato rispetto alla situazione ex ante e quali sono i vantaggi e le criticità
4. **Rapporti con i soggetti "sovracomunali"** (es.: ATERSIR e Distretto SS/Auls) e con le società partecipate: valutazione sullo stato dell'arte
5. **Vocazioni del territorio**: esistenza di una dimensione sovra comunale da valorizzare
6. Valutazioni (**vantaggi e svantaggi**) correlate all'ipotesi di **fusione** e al **potenziamento dell'Unione comunale**:
  - per i cittadini;
  - per l'amministrazione comunale.

Nelle interviste con gli altri testimoni privilegiati sono stati discussi gli elementi di **vantaggio e svantaggio** correlate all'ipotesi di fusione e al potenziamento dell'Unione comunale, relativamente all'ambito di interesse.

## I SOGGETTI COINVOLTI

### I COMPONENTI DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

#### REFERENTI DELL'UNIONE TERRE DI CASTELLI:

- PESCI ELISABETTA – Vice Segretario e Dirigente Struttura Affari generali e Risorse Umane e Servizio Sistemi Informativi
- PLESSI CATIA – Responsabile Servizio Risorse Umane
- RAPINI ROMANA – Dirigente Struttura Welfare locale
- FABIO VENTURELLI – Comandante Corpo unico di polizia amministrativa locale
- DAMERI DEBORA – Sistema Bibliotecario intercomunale
- ZOCCA STEFANO – Responsabile Struttura Agricoltura e Tutela del Territorio
- ANGELA CHAMOUD – D.

#### REFERENTI DEL COMUNE DI VIGNOLA:

- CORRADO GIANFERRARI- Dirigente Area Tecnica unificata e suoi responsabili e apicali
- STEFANO CHINI – Dirigente dei Servizi Finanziari
- SERGIO REMOSINI – Responsabile Servizio SIE, Area Tecnica Unif.
- CHIARA GIACOMAZZI – Responsabile Serv. Patrimonio
- LAURA BOSI – Funzionario in staff al Segr. Gen.
- KATIA BONI – Responsabile ufficio amministrativo Lavori Pubblici
- MARCELLA SORAVIA – Responsabile ufficio segreteria amministrativa Pianificazione Territoriale
- FAUSTO GRANDI – Responsabile Programmazione Progettazione LL. PP.
- DONATELLA BELELLI - C

#### REFERENTI DEL COMUNE DI CASTELVETRO:

- IVONNE BERTONI – Vice Segretario e Responsabile settore Affari e Servizi generali,-Promozione e sviluppo territoriale, Cultura

#### REFERENTI DEL COMUNE DI ZOCCA:

- SERENA BERGAMINI- Responsabile -Servizio Autonomo Edilizia Privata, Urbanistica, Ambiente, Attività Produttive, Commercio; Servizio Autonomo Lavori Pubblici, Manutenzioni, Protezione Civile, Sport, Informatica; Servizio Autonomo di Verifica delle Pratiche Edilizie Pregresse
- ENRICO MARCHETTI – Responsabile Affari Generali

## I SOGGETTI COINVOLTI

### REFERENTI DEL COMUNE DI SPILAMBERTO:

- VITA FINZI M.LETIZIA – Vice Segretario e Responsabile Struttura Affari Generali
- TUBOLINO GIUSEPPE – Dirigente Struttura Lavori Pubblici, Patrimonio e Ambiente
- TONIELLI ANTONELLA – Responsabile Struttura Rapporti con il Cittadino
- SIMONINI ANDREA – Responsabile Struttura Pianificazione
- QUARTIERI CRISTINA – Responsabile Struttura Cultura, Turismo, Sport e Biblioteca
- BRIGHENTI ADRIANO – Responsabile Struttura Finanze Ragioneria e Bilancio

### REFERENTI DEL COMUNE DI CASTELNUOVO E SAVIGNANO:

- DALLOLIO PAOLO – Segretario Comunale
- CARLA COSTANTINI – Vice segretario e Responsabile Area Amministrazione di CN
- LUCA RINALDI - Responsabile Area Finanze di CN
- UMBERTO VISIONE - Dirigente Area Territorio di CN

### REFERENTI DEL COMUNE DI MARANO:

- MARTINI MARGHERITA – Segretario Comunale
- ELISABETTA MANZINI – Vice Segretario Comunale e Responsabile Settore Amministrativo
- PATRIZIA ZANNI – Responsabile Settore Economico Finanziario
- ENRICO CAMPIONI – Responsabile Settore Urbanistica - Edilizia Privata - Ambiente - Attività Produttive
- ADA PELLONI - Responsabile Settore Cultura - Sport – Volontariato

### REFERENTI DEL COMUNE DI MONTESE:

- BERNABEI MILENA- area Amministrativa
- MICHELINI ROMOLO- area Tecnica
  
- **GALLI - CIRCOLO AUSER ANZIONI «LA GRAMA»**
- **BALDACCINI – ASSOCIAZIONE AMICI DI MARANO SUL PANARO**
- **ROBERTO SAVIGNI – PRESIDENTE DELLA CONSULTA DEL VOLONTARIATO**
- **LORELLA MASETTI – CNA RESPONSABILE AREA CNA VIGNOLA**

## GLI ESITI

### 1. Il quadro regolatorio attuale dei comuni e dell'Unione: eventuali criticità ed esigenze di semplificazione

Sono emersi diversi ambiti di miglioramento in particolare nella direzione della semplificazione del quadro regolatorio. Gli ambiti di maggiore criticità sono relativi a:

- Comuni che regolamentano sulle funzioni delegate all'Unione;
- Nuovi regolamenti emanati senza abrogare i precedenti.

Alcuni Comuni stanno rivedendo i propri regolamenti per verificare quelli superati, ma è un lavoro in itinere. Sono emerse due questioni: la difficoltà di effettuare una ricognizione della cospicua massa regolamentare (è emersa la convenienza a tralasciare quelli inapplicati, anziché imbarcarsi in un lungo lavoro di razionalizzazione); la veloce obsolescenza delle norme regolamentari che, rispetto al tempo e alla concertazione richiesta per essere messi a punto, invecchiano rapidamente per le numerose innovazioni normative prodotte dal livello nazionale e regionale.

Esempio positivo di semplificazione si è avuto dove la funzione è stata completamente trasferita all'Unione, ad esempio nei servizi alla persona (istruzione, politiche sociali e socio assistenziali), mentre problematiche maggiori si avvertono nelle funzioni che sono solo in parte gestite dall'Unione (sovrapposizione nei ruoli e nelle responsabilità). La cogestione delle funzioni amplifica la produzione di norme regolamentari, che risulta complesso coordinare.

Ulteriore criticità: Programmi informatici e sistemi informativi differenti tra i Comuni, nonostante sia stata una delle prime convenzioni dell'Unione; questo ostacola l'uniformità delle procedure e dei regolamenti; inoltre comporta maggiori spese di assistenza. La differenza tra sistemi informativi e banche dati si registra anche nello stesso comune; banche dati non comunicanti che richiedono aggiornamenti distinti con rischi di disallineamento e di errori. È stato inoltre segnalato un problema di accesso internet nei comuni più piccoli (esigenza di una banda larga).

## GLI ESITI

Quindi gli ambiti di miglioramento riguardano:

- Armonizzazione dei regolamenti che porti anche ad una riduzione dei regolamenti.
- Un processo di semplificazione dovrebbe essere la conseguenza della razionalizzazione dei procedimenti operativi interni; in questo modo si potrebbero eliminare duplicazioni e segmenti procedurali superflui (ottimizzazione dei processi, aumento dell'efficienza).
- Particolare rilievo assume la semplificazione e omogeneizzazione dei regolamenti che disciplinano rapporti tra l'ente e i soggetti esterni che altrimenti devono investire energie per articolare risposte differenziate per la medesima richiesta.
- Avere maggiore omogeneità nei regolamenti sarebbe molto apprezzato dai cittadini e dalle imprese soprattutto in alcuni ambiti dove non ci sono specificità territoriali o «scelte politiche» dei singoli Comuni (per esempio le insegne, i tributi, le acquisizioni di beni e servizi).
- Disporre, dove possibile testi unici e/o abrogare i regolamenti superati e di fatto non più applicati. Sarebbe utile svolgere questa funzione a livello centralizzato per fare massa critica delle competenze necessarie e spingere al massimo l'uniformità delle scelte. Anche la risposta alle sollecitazioni normative esterne sarebbe più celere ed efficace in caso di gestione unificata.
- Uniformare i sistemi informativi e software per aumentare l'integrazione e i sistemi di protezione offerti dalle attuali tecnologie. L'ideale sarebbe sistemi e software omogenei in tutti gli Enti comunali.

## GLI ESITI

### 2. La governance attuale dell'Unione: vantaggi, criticità e ambiti di miglioramento

La valutazione sulla governance è stata considerata da molti estremamente complessa. Vi è soprattutto confusione nelle funzioni che, nonostante siano state delegate all'Unione, sono oggetto di delega ad organi politici (assessori) nelle giunte comunali (es. welfare, polizia municipale, politiche giovanili) e questo rende più complessi i meccanismi decisionali.

Bisognerebbe evitare che siano conferite deleghe «politiche» nei singoli Comuni su funzioni trasferite all'Unione.

Un aspetto positivo nell'ambito della funzione socio sanitaria è che l'ambito territoriale dell'Unione coincide con quello del Distretto socio sanitario; è però problematico che i membri del Comitato di Distretto socio sanitario non coincidano con quelli dell'Unione di comuni, e questo complica la governance e i processi decisionali.

E' stata evidenziata in alcuni casi la difficoltà a prendere decisioni all'interno della giunta dell'Unione per la numerosità dei sindaci che la compongono che spesso hanno una diversa visione.



## GLI ESITI

### **3. I servizi attualmente gestiti in forma associata** (welfare, polizia municipale ecc.): cosa è cambiato rispetto alla situazione ex ante e quali sono i vantaggi e le criticità

Il vantaggio si riscontra per alcuni servizi, ed in particolare per i servizi generali, tributi, ecc., in cui il processo di integrazione e di gestione in forma associata ha migliorato l'efficienza.

Per altri servizi, in alcuni Comuni, il passaggio all'Unione ha comportato invece un incremento dei costi (diseconomie di scala). E' il caso del servizio mensa, in particolare nei comuni dove le mense erano interne alle scuole, mentre con la gestione associata il servizio è stato decentrato esternamente (probabilmente i costi maggiori sono anche dovuti a maggior oneri per la distribuzione dei pasti in un territorio così vasto). E' stato anche citato il caso dei rifiuti, dove la concentrazione dell'offerta (monopolio di Hera), non ha determinato benefici nei prezzi. Si tratta di due aspetti distinti; nel primo (mensa) va approfondita l'analisi del rapporto prezzo/qualità dei servizi in economia, che può risultare conveniente rispetto a una gestione di mercato. La questione pone un tema rilevante rispetto alla possibilità di mantenere (e implementare) nei singoli comuni strutture tecniche in grado di effettuare piccole manutenzioni, riparazioni, servizi particolarmente legati al territorio, dove una gestione in economia consente un più puntuale controllo e una maggiore qualità. Il secondo aspetto investe invece la questione della cattura da parte dell'agente (il monopolista) del principale (l'ente), incapace di competere nella definizione dei prezzi e delle modalità di gestione con un soggetto molto più strutturato. In questo senso la gestione integrata a livello di area vasta può dare risultati positivi.

## GLI ESITI

Inoltre per i Comuni di piccola dimensione, soprattutto quelli montani l'adesione all'Unione ha comportato una spesa maggiore, dovuta principalmente al fatto che si sono adeguati agli standard dei comuni della pianura; in altre parole i servizi sono migliorati (es. sul trasporto scolastico non c'era a bordo il personale di assistenza) ma questo ha comportato un aumento della spesa del Comune e la necessità di aumentare le aliquote fiscali (attualmente le aliquote sono al massimo livello). In questo caso l'aumento del costo corrisponde ad un incremento dell'output fornito, con vantaggi per il fruitore, che è adeguato a standard più elevati (le gestione accentrata fornisce quindi un vantaggio).

Inoltre anche la quota di partecipazione ai costi di struttura dell'Unione è molto elevata per questa tipologia di Comuni (es. devono partecipare pro quota a retribuire un dirigente della funzione decentrata all'Unione, mentre quando la funzione veniva gestita dal Comune non era presente una figura dirigenziale). Secondo uno dei partecipanti alla consultazione per questa tipologia di comuni sono più convenienti forme di associazione leggere (convenzioni) che non necessitano di nuove strutture. Il problema in questo caso è quello di una perequazione tra situazioni che presentano differenze strutturali (montagna e pianura). Poiché si tratta di servizi fondamentali tale principio dovrebbe essere assunto nella definizione della ripartizione dei costi (i rappresentanti dei comuni di montagna hanno evidenziato che questa peculiarità può essere meglio considerata mantenendo la separazione degli enti).

## GLI ESITI

### 4. Rapporti con i soggetti “sovracomunali” (es.: Artesir e Distretto SS/Auls) e con le società partecipate: valutazione sullo stato dell’arte.

Artesir dovrebbe essere potenziato, perché così è poco utile; non riesce a svolgere la funzione per assenza di personale, ma la funzione se svolta in maniera adeguata sarebbe strategica. Rispetto ai rapporti nell’ambito del Distretto SS sussistono le già citate problematiche nei meccanismi decisionali (I membri del Comitato di distretto non coincidono con quelli dell’Unione). Una struttura unificata di maggiori dimensioni ha maggiori possibilità di rapportarsi in modo paritario con questo tipo di soggetti.

### 5. Vocazioni del territorio: esistenza di una dimensione sovra comunale da valorizzare

E’ stato evidenziato soprattutto il problema delle peculiarità identitarie dei comuni della montagna che si trovano a dover affrontare problematiche differenti rispetto ai comuni della pianura (es. forestazione, rischio idrogeologico). Anche nel caso in cui si sceglierà l’ipotesi della fusioni è stato sottolineata l’importanza di mantenere l’identità dei comuni.

Inoltre è emersa l’esigenza di tutela delle «produzioni tipiche» che in alcuni casi sono denominate con il nome del Paese.

## GLI ESITI

### **6. Valutazioni** (vantaggi e svantaggi) correlate all'ipotesi di fusione e al potenziamento dell'Unione comunale: per le imprese, per i cittadini e per l'amministrazione comunale

Per molti partecipanti alla consultazione la fusione semplificherebbe la governance e ridurrebbe le criticità organizzative nelle funzioni gestite in parte a livello di Unione. Rilevano anche i vantaggi in termini di semplificazione del quadro regolatorio e procedurale. Considerando le caratteristiche del territorio non sarebbe però fattibile un'unica Unione (es. la montagna ha le sue specificità) e difficilmente potrebbe comprendere il territorio di Montese, che è comunque molto distante dagli altri comuni.

Inoltre un altro importante vantaggio è che la fusione potrebbe consentire una maggiore specializzazione del personale in alcune funzioni, migliorando la qualità del servizio, e minori costi. Questo è un problema molto sentito dai dipendenti comunali perché c'è sempre maggiore necessità di specializzazione e di competenze elevate per poter affrontare norme sempre più complesse; inoltre i Comuni, anche quelli piccoli, si devono confrontare per alcuni servizi con società molto strutturate (es. Hera), e per poter controllare il loro operato sarebbe necessario avere competenze interne molto elevate e specializzate; le dimensioni di scala sarebbero molto utili a questo fine.

## GLI ESITI

Altro vantaggio della fusione, sarebbe la possibilità di poter riorganizzare i servizi in maniera più efficace e avere una dimensione territoriale più ampia per la programmazione degli investimenti.

Invece, secondo altri, prima della fusione sarebbe necessario rafforzare l'attuale Unione che comunque ancora non esprime tutte le sue potenzialità. Esistono numerose convenzioni tra l'Unione e i Comuni che non sono state attuate. Inoltre secondo numerosi partecipanti alla consultazione l'Unione potrebbe gestire altri servizi, ed in particolare quelli che non presentano nessuna specificità locale e/o servizi di funzioni che sono già parzialmente gestiti dall'Unione, es. Turismo, cultura e sport, ufficio tecnico (dove si richiede una sempre maggiore specializzazione per riuscire a risolvere problemi complessi, ma nei piccoli comuni non è possibile raggiungere tali livelli perché il personale è dedicato a più funzioni), urbanistica (i Comuni hanno ancora delle competenze), sportello unico attività produttive, pratiche edilizie. Si potrebbe anche gestire a livello di Unione temi quali le emergenze ambientali, manutenzione delle scuole con una squadra di operai; secondo molti partecipanti questa modalità organizzativa (personale assunto dall'Unione) potrebbe portare ingenti risparmi sulla spesa rispetto alla situazione attuale in cui ogni singolo Comune gestisce tali problematiche attraverso l'attivazione di ditte esterne.

Nel caso in cui ci si orientasse per intraprendere il percorso della fusione è stata sottolineata l'esigenza di non penalizzare i cittadini e quindi di lasciare inalterati i servizi di prossimità.

Inoltre riguardo alla fusione sono state espresse perplessità legate alla difficoltà di conoscenza dei problemi locali dei singoli centri.

Da parte di alcune imprese artigiane la criticità è legata alla burocrazia; in particolare hanno il timore che i cambiamenti nell'assetto istituzionale possano rallentare i processi autorizzativi (secondo la loro esperienza nella fusione della Valsamoggia la fusione ha reso più complessi i processi burocratici).

L'Unione sotto il profilo del confronto tra personale di vari enti viene vissuto come un aspetto molto positivo.

Savignano ha partecipato ma non ha espresso giudizi perché non è interessato allo studio e ai suoi esiti.