



**COMUNE DI DUE CARRARE**  
**PROVINCIA DI PADOVA**

COPIA

**VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE N. 45**

Verbale letto, approvato e Sottoscritto  
 IL PRESIDENTE  
 F.to Vason Sergio

**Oggetto: Studio di fattibilità finalizzato alla fusione dei Comuni di Due Carrare, Cartura, Pernumia e San Pietro Viminario (in Provincia di Padova) – Presa d'atto preliminare dello studio.**

IL SEGRETARIO COMUNALE  
 F.to D'Alessandro Emanuella

N. **360** reg. Pubbl.  
 REFERTO DI PUBBLICAZIONE  
 Certifico io sottoscritto Segretario Comunale che copia della presente delibera viene affissa all'albo comunale per la pubblicazione di 15 giorni consecutivi con decorrenza dal giorno

L'anno duemilaquattordici, addì sei del mese di maggio alle ore 17.30 nella Sala delle adunanze, si è riunita la Giunta Comunale,

All'appello nominale risultano:

**1.2. MAG. 2014**

IL SEGRETARIO COMUNALE  
 F.to D'Alessandro Emanuella

Ruolo	Cognome e Nome	Pres	Ass. G	Ass. I
Sindaco	Vason Sergio	X		
Vice Sindaco	Garbo Claudio	X		
Assessore	Paggiaro Gabriele		X	
Assessore	Romanato Mario	X		
Assessore	Burattin Graziano	X		
Assessore	Amati Roberta	X		

**CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'**  
 La presente deliberazione pubblicata a norma di legge all'albo Pretorio  
**E' DIVENUTA ESECUTIVA**  
 Ai sensi dell'art. 134 comma 3 del D.Lgs 267/2000.

Il .....  
**E' DICHIARATA IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE**  
 x Ai sensi dell'art. 134 comma 4 del D.Lgs 267/2000.

IL SEGRETARIO COMUNALE  
 F.to D'Alessandro Emanuella

Trasmessa ai capigruppo consiliari il

**10.2. MAG. 2014**

Partecipa alla seduta la Sig.ra D'Alessandro Emanuella Segretario Comunale, il quale provvede alla redazione del presente verbale.

Essendo legale il numero degli intervenuti, il Sig. Vason Sergio, nella sua qualità di Sindaco del Comune, assume la presidenza e dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'argomento in oggetto.

SERVIZIO FINANZIARIO

Registrato impegno n.

Il

IL RAGIONIERE

Copia conforme all'originale.



RESP. DEL SERV. SEGRETERIA

**1.2. MAG. 2014**  
 Paggiaro Catia

## Deliberazione della Giunta Comunale n. 45 del 06/05/2014

### PARERE DI REGOLARITA' TECNICA

Espresso ai sensi dell'art. 49 c. 1 del D.L.gs 267 del 18.8.2000 e succ. mod. e int

**POSITIVO**

Lì, 06/05/2014

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO SEGRETERIA

F.to Bertipaglia Catia

### PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE

Espresso ai sensi dell'art. 49 c. 1 del D.L.gs 267 del 18.8.2000 e succ. mod. e int

**POSITIVO**

Lì, 06/05/2014

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO

F.to Quarantin Luigino

**OGGETTO: Studio di fattibilità finalizzato alla fusione dei Comuni di Due Carrare, Cartura, Pernumia e San Pietro Viminario (in Provincia di Padova) – Presa d'atto preliminare dello studio.**

## LA GIUNTA COMUNALE

**Richiamate** le seguenti deliberazioni di Consiglio Comunale:

- Comune di Due Carrare n. 13 del 30/07/2013,
- Comune di Cartura n. 27 del 29/07/2013,
- Comune di Pernumia n. 18 del 31/07/2013,
- Comune di San Pietro Viminario n. 15 del 25/07/2013

con le quali i Comuni di Due Carrare, Cartura, Pernumia e San Pietro Viminario in Provincia di Padova, in ragione della comunanza di tessuto socio-economico e della contiguità territoriale, attivarono una procedura per la redazione di uno studio di fattibilità per la fusione dei Comuni dei rispettivi territori, approvando uno *"schema di convenzione per la verifica della fattibilità della fusione in un unico Comune, ai sensi di quanto previsto dalla deliberazione Giunta Regionale Veneto n. 746 del 21 maggio 2013 (BUR n. 48 del 7.6.2013)"*

**Dato atto:**

- **Che** la suddetta convenzione fu sottoscritta dai su citati Comuni in data 1.8.2013, designando quale soggetto capofila il Comune di Due Carrare;
- **Che** con decreto del Dirigente della Regione Veneto - Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e controllo atti n. 166 dell' 11.9.2013 il Comune di Due Carrare – in qualità di ente capofila - risultò assegnatario di un contributo di Euro 10.800,00=, pari al 90% della spesa complessiva presunta, per l'elaborazione dello studio di fattibilità finalizzato alla fusione dei Comuni di Due Carrare, Cartura, Pernumia e San Pietro Viminario (in provincia di Padova);
- **Che** con deliberazione di G.C. n 100 del 19.11.2013 il Comune di Due Carrare prese atto dell'assegnazione del contributo regionale e sulla base di esso determinò in via provvisoria (salvo quanto diversamente emergerà in sede di rendicontazione della spesa effettivamente sostenuta e del contributo effettivamente erogato dalla Regione), la spesa presunta a carico dei bilanci dei Comuni sottoscrittori della Convenzione e affidò al Servizio Segreteria e Affari Generali del Comune di Due Carrare il compito di seguire l'iter procedurale dello studio;

**Considerato:**

- **Che** con determinazione del Responsabile del Servizio Segreteria – Affari Generali n. 413 del 05/12/2013 del Comune di Due Carrare, venne indetta selezione per l'affidamento dell'incarico per la redazione dello studio di fattibilità su citato, approvando il relativo bando;
- **Che** con determinazione del Responsabile del Servizio Segreteria – Affari Generali n. 492 del 31-12-2013 del Comune di Due Carrare si conferì l'incarico di *"Redazione studio di fattibilità finalizzato alla fusione dei Comuni di Due Carrare, Cartura, San Pietro Viminario e Pernumia, in provincia di Padova"* al Dr. ANDREA SCACCHI di Sesto San Giovanni (MI) per un compenso (comprensivo di IVA, di oneri fiscali e oneri previdenziali) di euro 10.950,00.= assumendo l'impegno di spesa

complessivo in quanto, ai sensi dell' art. 3 della convenzione, il Comune di Due Carrare dovrà anticipare l'intera spesa che sarà poi rimborsata dalla Regione Veneto e, per le quote di rispettiva competenza in base alla popolazione residente al 31.12.2012, dai Comuni di Cartura, Pernumia e San Pietro Viminario;

- **Che** con il professionista incaricato Dr. Scacchi fu sottoscritto disciplinare di incarico in data 9/1/2014 il quale prevede, secondo quanto stabilito nella convenzione sottoscritta fra i Comuni, la presentazione dello studio di fattibilità in versione definitiva entro il 30/04/2014;

**Preso atto** che in data 23/04/2014 il Dr. Scacchi ha presentato ai Comuni interessati lo studio di fattibilità, come assunto al protocollo di questo Comune in pari data con n. 3944;

**Considerato** che nella conferenza dei Sindaci dei Comuni Convenzionati in data 29 aprile 2014 (come da verbale agli atti), è stato preliminarmente verificata la ricezione dello studio di fattibilità da parte di tutti i comuni convenzionati, lo stesso è stato relazionato dal professionista incaricato, e si è deciso sull'opportunità che i Comuni provvedano alla sua presa d'atto;

**Ritenuto**, ai fini della conclusione del procedimento nei termini imposti dalla deliberazione di Giunta Regionale Veneto n. 746 del 21 maggio 2013 (che prevede la consegna dei documenti conclusivi al 30 giugno 2014), di recepire lo studio di fattibilità provvedendo alla presa d'atto dell'elaborato, in coerenza con gli indirizzi consiliari riportati nelle su citate deliberazioni;

**Riscontrato** che l'elaborato, composto da 6 capitoli, è stato redatto dettagliatamente secondo le prescrizioni imposte dalla deliberazione di Giunta Regionale Veneto n. 746 del 21 maggio 2013 e relativo allegato A), nonché dalla convenzione sottoscritta fra i Comuni e dal disciplinare di incarico;

**Visto** l'art. 48 del D.Lgs. n. 267/2000 che attribuisce alla Giunta comunale funzioni residuali;

**Visti** i pareri di regolarità tecnica e di regolarità contabile favorevoli di cui all' art .49 del D.lgs. n. 267/2000;

**Con voti** unanimi legalmente espressi;

#### **d e l i b e r a**

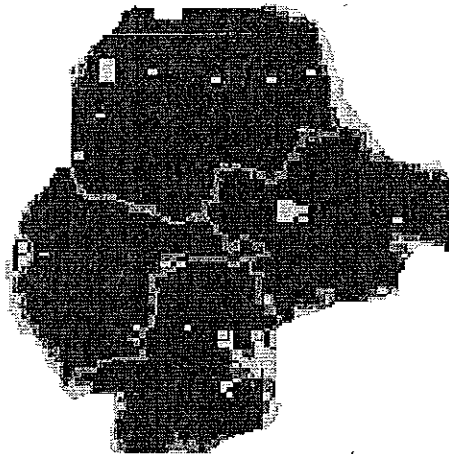
- 1) Le premesse costituiscono parte integrante del presente atto;
- 2) Di prendere atto dell'elaborato denominato "*STUDIO PRELIMINARE PER LA FUSIONE DEI COMUNI DI CARTURA, DUE CARRARE, PERNUMIA E SAN PIETRO VIMINARIO*" presentato dal professionista incaricato Dr. Scacchi Andrea, e pervenuto a questo Comune in data 23/04/2014 e dallo stesso assunto al protocollo con n. 3944, contenente lo studio di fattibilità finalizzato alla fusione dei Comuni di Due Carrare, Cartura, Pernumia e San Pietro Viminario in Provincia di Padova, **come allegato 1**) alla presente deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale, composto di n. 6 capitoli (77 facciate) e redatto in conformità alle prescrizioni stabilite dalla DGR Veneto n. 746/2013 ed in particolare dall'Allegato A) nonché dalla convenzione sottoscritta fra i Comuni e dal disciplinare di incarico;
- 3) Di inviare copia del presente atto ai Comuni di Cartura, Pernumia e S.Pietro Viminario per gli adempimenti di rispettiva competenza, nonché alla Regione Veneto;
- 4) Di autorizzare il Responsabile del procedimento agli ulteriori adempimenti necessari per l'ottenimento del relativo contributo regionale;
- 5) Di riservarsi successivamente di presentare lo studio di fattibilità ai rispettivi Consigli comunali, ai sensi dell'art.42 del D.Lgs.n. 267/2000, ove si decidesse di assumere gli opportuni atti di indirizzo finalizzati al recepimento delle conclusioni se ritenute idonee ad avviare un progetto di fusione.

**Successivamente** con separata unanime votazione la presente deliberazione viene dichiarata immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134 comma 4 del D.Lgs 267 del 18.08.2000.



ALLEGATO 1) ALLA DELIBERA GC  
N. .... 45 ..... DEL ..... 06.05.2014

**STUDIO PRELIMINARE PER LA FUSIONE DEI COMUNI  
DI CARTURA, DUE CARRARE, PERNUMIA E SAN PIETRO VIMINARIO**



COMUNE DI DUE CARRARE		
Provincia di Padova		
23 APR. 2014		
Prot. N. ....	3966	.....
Cat. ....	1	Class. .... Fasc. ....

## INDICE DEL DOCUMENTO

### CAPITOLO I – NORMATIVA DI RIFERIMENTO

<b>1.1 Fusioni e Gestioni associate: quadro di riferimento</b> .....	3
<i>1.1.1 Premessa</i> .....	3
<i>1.1.2 Il quadro normativo vigente</i> .....	4
<i>1.1.3 Le novità della Legge n. 56 del 7 aprile 2014 cd “legge Del Rio”</i> .....	5
<i>1.1.4 La normativa regionale</i> .....	7
<b>1.2 Le forme associative</b> .....	11
<i>a. Le unioni di comuni</i> .....	12
<i>b. Le convenzioni</i> .....	13
<i>c. Le Fusioni</i> .....	14
<i>d. Analisi costi e benefici tra le diverse opzioni</i> .....	15

### CAPITOLO II – CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE E SOCIO-ECONOMICHE

<b>2.1 Dimensione demografica</b> .....	17
<b>2.2 Dimensione socio-economica</b> .....	24
<b>2.3 Dimensione reddituale</b> .....	25

### CAPITOLO III – STRUTTURA DEL TERRITORIO

<b>3.1 Valutazioni preliminari</b> .....	27
<b>3.2 Caratteristiche geografiche generali</b> .....	27
<b>3.3 Sistema ambientale, paesaggistico e idrogeologico</b> .....	28
<b>3.4 Viabilità e reti di trasporto, Sicurezza Stradale</b> .....	29
<b>3.5 Sistema produttivo</b> .....	30

### CAPITOLO IV – REALTÀ ORGANIZZATIVE ED ECONOMICO-CONTABILI DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

<b>4.1 Dimensioni organizzative e tecniche</b> .....	31
<i>4.1.1 Criticità della dimensione organizzativa/gestionale</i> .....	36
<b>4.2 Analisi dei dati di bilancio</b> .....	36
<i>4.2.1 Analisi della composizione dell'entrata</i> .....	36
<i>4.2.2 Analisi della composizione delle spese</i> .....	40
<i>4.2.3 Gli indicatori finanziari</i> .....	43

### CAPITOLO V – POSSIBILI EFFETTI DELLA FUSIONE DEI COMUNI

<b>5.1 Opportunità della Fusione (analisi generali dei suoi effetti nelle diverse dimensioni)</b> ...50	
<b>5.2 Criticità del processo di Fusione</b> .....	53
<b>5.3 Fattibilità tecnica della fusione e strumenti di gestione delle criticità</b> .....	54
<b>5.4 Effetti sulle attività economiche</b> .....	55
<b>5.5 Effetti derivanti dalla riorganizzazione delle strutture comunali</b> .....	55
<b>5.6 Effetti sul bilancio e sui trasferimenti statali</b> .....	62
<b>5.7 Effetti rispetto all'offerta dei servizi e allo sviluppo del territorio</b> .....	66

### CAPITOLO VI – FASI DI SVILUPPO DEL PROGETTO DI FUSIONE E INFORMAZIONE AI CITTADINI DEI TERRITORI COMUNALI INTERESSATI

<b>6.1 Premessa</b> .....	67
<b>6.2 Le fasi del processo di fusione</b> .....	67
<b>6.3 Analisi preliminare</b> .....	68
<b>6.4 Previsione di attività di informazione ai cittadini</b> .....	71
<b>6.5 Consultazione referendaria</b> .....	73
<b>6.6 Costituzione del nuovo Comune e consultazione elettorale</b> .....	74
<b>6.7 Avvio delle attività del nuovo comune</b> .....	75

## CAPITOLO I

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

#### 1.1 Fusioni e Gestioni associate: quadro di riferimento

##### 1.1.1. Premessa

Gli anni recenti sono stati caratterizzati da ripetuti interventi legislativi che hanno sancito l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni degli enti locali, in particolare se di piccole dimensioni. Le manovre estive 2011 e 2012, contenute nei decreti legge n. 78/2010 e n. 138/2011, nonché la "spending review" del Governo Monti, di cui al D.L. n. 95/2012, hanno, in particolare, introdotto nell'ordinamento importanti disposizioni in materia, che interessano un numero elevato di comuni minori e che necessitano di essere implementate all'interno della vita amministrativa degli enti medesimi oltreché di concretizzarsi in scelte operative urgenti.

Se, da un lato, la riforma del Titolo V della Costituzione, valorizzando il peso amministrativo dei comuni, ha ampliato il numero di funzioni delegate agli enti locali, ciò ha comportato, dall'altro, l'emergere di problemi di natura organizzativa ed economica in capo agli enti medesimi, ancor più comprensibile se rapportata alla elevata frammentazione del territorio, suddiviso spesso in una molteplicità di comuni di dimensioni ridotte. Si sono quindi verificati, nel corso degli anni, una moltiplicazione degli interventi per l'erogazione dei servizi pubblici, una sempre maggiore difficoltà nel reperire competenze adeguate al soddisfacimento della domanda degli utenti, la necessità di organizzare efficacemente l'attività amministrativa in relazione ad un contesto sempre più mutevole e complesso e altri problemi simili, che si sono sommati all'esigenza di contenere la spesa pubblica ed affrontare l'attuale scenario di crisi, provvedendo al risanamento delle finanze del Paese.

In tale contesto, il legislatore, ha colto l'opportunità di rafforzare le esperienze di collaborazione intercomunale, quali strumenti di razionalizzazione e valorizzazione dell'attività amministrativa con il preciso obiettivo, da un lato, di ridurre i costi connessi all'erogazione dei servizi, mediante economie di scala e di esperienza, e, dall'altro, di rendere più efficiente la risposta della pubblica amministrazione alla domanda individuale dei cittadini. La gestione associata, in questo senso, rappresenta una valida opportunità per gli enti di colmare il deficit di esperienze e di risorse necessarie per affrontare le sfide del contesto attuale e per erogare ai cittadini servizi in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni individuali e collettivi. Al comma 25 dell'articolo 14 del D.L. n. 78/2010, il legislatore precisa, peraltro, che le disposizioni in materia di gestione associata delle funzioni comunali *"sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni"*.

Tra i vantaggi che la gestione associata delle funzioni oppure le fusioni possono garantire vi sono, senza dubbio, quelli connessi con la specializzazione del personale, al fine di migliorare la qualità e l'efficienza dell'attività e valorizzare la professionalità e le competenze di ciascuno, la possibilità di trovare soluzioni organiche per problematiche simili afferenti ad un territorio più vasto di quello comunale, la garanzia di uniformità di servizi tra enti vicini, evitando così inutili disparità di trattamento, la possibilità di progettare interventi di sviluppo su più ampia scala, anche attraverso l'ottenimento di risorse pubbliche statali od europee, oltreché, come detto, i benefici economici, a regime, delle economie di scala che si realizzeranno. D'altro canto, non si può omettere la complessità relativa alla messa in pratica di tali obiettivi, dal momento che essa comporterà, di fatto, una vera e propria ristrutturazione degli apparati comunali, mediante l'opportuna riallocazione delle risorse umane e finanziarie e la necessità di costituire gli adeguati strumenti di coordinamento e di controllo dell'attività, necessari per provvedere al perseguimento degli obiettivi citati. Il procedimento di redistribuzione delle risorse presenta un evidente grado di complessità legato alla necessità di individuare le singole attività collegate a ciascuna funzione fondamentale e alla determinazione dei livelli di costo e di beneficio tra la precedente gestione singola e quella intercomunale.

### 1.1.2 Il quadro normativo vigente

Alla luce delle considerazioni appena effettuate, si coglie la portata della disposizione contenuta nel comma 27 del già citato articolo 14 del D.L. n. 78/2010, novellato da ultimo dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012 che ha introdotto l'**obbligo** per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, di esercitare in forma associata, **mediante unione di comuni o convenzione o fusione**, le funzioni fondamentali che, come meglio si specificherà in seguito, sono individuate nelle seguenti<sup>1</sup> (tale obbligo è escluso per l'ultima funzione dell'elenco):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica

Da evidenziare che la funzione di cui alla lettera l) non è, per esplicita indicazione legislativa, tra quelle oggetto necessariamente della gestione associata.

I comuni, peraltro, non potranno più svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e la medesima funzione non potrà essere svolta da più di una forma associativa. Alla regione è stato affidato, nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione, il compito di individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie



locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali comunali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. Il limite demografico minimo delle unioni di comuni è stato fissato in 10.000 abitanti, salva l'individuazione di un limite diverso da parte della regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali. Alle realtà comunali obbligate già facenti parte di un'unione di comuni, inoltre, è stata riconosciuta la facoltà di optare, qualora ne ricorressero i presupposti, per la nuova disciplina (unione di comuni, convenzione ovvero unioni "speciali"). Le convenzioni tra enti locali, invece, devono avere durata almeno triennale e, qualora alla scadenza del periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo le modalità stabilite dal Ministro dell'interno, i comuni interessati saranno obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni. Alle unioni di comuni e alle convenzioni di applicano, rispettivamente, gli articoli 32 e 30 del TUEL.

Sul piano della tempistica, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti dovevano gestire in forma associata almeno 3 funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013. Le restanti, invece, dovevano obbligatoriamente essere gestite in forma associata entro il 1° gennaio 2014.

Tali limiti sono stati poi modificati con la Legge Finanziaria per il 2014 come segue:

- 3 funzioni fondamentali entro il 30 giugno 2014,
- le restanti entro il 31 dicembre 2014;

Disposizioni specifiche sono poi state dettate per i comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti, la cui disciplina è dettagliata nell'articolo 16 del D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni in L. n. 148/2011 e parzialmente sostituito dal D.L. n. 95/2012, ai sensi del quale, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dal citato articolo 14 del D.L. n. 78/2010 e a condizione di non pregiudicare l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione "speciale" di comuni, alla quale, peraltro, non si applica la disciplina contenuta nell'articolo 32 del TUEL, ma le disposizioni dell'articolo 16 in esame.

### *1.1.3 le novità della Legge n. 56 del 7 aprile 2014 c.d. "Legge Del Rio"*

*Il recente provvedimento ha dettato alcune disposizioni sulle unioni e fusioni di comuni che modificano il quadro precedente.*

La disciplina delle **unioni di comuni** viene semplificata con l'**abolizione** dell'unione di comuni per l'**esercizio facoltativo di tutte le funzioni** e servizi comunali. Restano ferme le altre due tipologie di unione, quella per l'esercizio associato facoltativo di specifiche funzioni e quello per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali. Per quest'ultima viene confermato il limite demografico ordinario pari ad almeno 10.000 abitanti, ma viene abbassato per i soli comuni montani a 3.000, e viene spostato il termine per l'adeguamento dei comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014.

Viene modificata l'organizzazione dell'ente come segue: viene demandata la definizione del numero dei componenti il consiglio allo statuto dell'unione; è introdotta la figura del segretario dell'unione, scelto tra i segretari dei comuni associati e viene rinnovato il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto dell'unione. Il dettaglio degli ulteriori vantaggi definiti dal provvedimento normativo in rapporto agli effetti sui processi di fusione tra comuni saranno meglio descritti ed esaminati nel capitolo 5.

Qui si procederà di seguito con un esame generale dei commi che specificatamente si occupano delle

Fusioni.

**In particolare commi da 116 a 129 e poi da 131 a 134 recano specifiche disposizioni in materia di fusione di Comuni.** Il comma 116 stabilisce che nei Comuni sorti a seguito della fusione, lo statuto del nuovo Comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai Comuni originari.

Il comma 117 prevede che lo statuto del nuovo Comune contenga misure adeguate per assicurare alle comunità dei Comuni oggetto della fusione, forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (attualmente la previsione di tali misure spetta alla legge regionale istitutiva dei nuovi Comuni). Altresì prevede che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima della istituzione del nuovo ente, definire uno statuto provvisorio del nuovo Comune, da approvarsi in testo conforme da tutti i consigli comunali. Tale statuto provvisorio entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune sorto dalla fusione; rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune.

Il comma 118 prevede che le norme di maggior favore previste per Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di Comuni, continuano ad applicarsi anche al nuovo Comune sorto dalla fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti; in questo caso, relativamente al processo di Fusione oggetto del presente studio potrebbe porsi un problema interpretativo legato alla presenza, fra i comuni interessati, di un comune, Due Carrare, con popolazione già superiore ai cinque mila abitanti.

Il comma 119 prevede che il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari;

Il comma 120 prevede che i sindaci dei Comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione, fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune

Il comma 122 prevede che gli incarichi esterni svolti dai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori.

Il comma 123 prevede che le risorse destinate ai singoli Comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale sono trasferite in un unico fondo del nuovo Comune con la medesima destinazione.

Il comma 124 detta disposizioni organizzative, per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci. In particolare prevede:

- tutti gli atti normativi, i piani, gli strumenti urbanistici, i bilanci, dei Comuni oggetto della fusione, restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune;
- i revisori dei conti decadono al momento della fusione ma continuano a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina dei nuovi revisori;
- al nuovo Comune sorto dalla fusione si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto;
- il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro novanta giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, il quale approva anche il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali;
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente;
- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti;

- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune; l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro;
- i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune.

**Il comma 131 prevede che le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni, entro il patto di stabilità verticale.**

Il comma 132 detta una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo Comune sorto dalla fusione istituisca municipi.

Il comma 133 stabilisce che i Comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione.

Il comma 134 prevede che i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle unioni di Comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

#### *1.1.4 La normativa regionale*

Il 27 aprile 2012, la Regione del Veneto ha approvato la legge n. 18, recante "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", la quale detta i pilastri per il processo di riordino delle gestioni associate.

La legge in questione si compone di diciassette articoli, suddivisi in otto capi.

Finalità espressa della l.r. n. 18 è valorizzare e incentivare la costituzione di gestioni associate tra Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, **nonché la fusione di Comuni (art. 1, comma 1).**

L'obiettivo è quello di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi.

Le modalità con le quali tale obiettivo è perseguito consistono (art. 1, comma 2):

- nell'individuazione, tramite un processo concertativo con i Comuni interessati, della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica;
- nella definizione delle forme e delle modalità di esercizio associato delle funzioni comunali;
- nella promozione e nel sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, compresa la fusione.

È appena il caso di sottolineare che la l.r. n. 18 rappresenta la diretta attuazione di quanto stabilito nello Statuto del Veneto in materia di associazionismo intercomunale.

L'art. 12, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1 recita infatti: "Al fine di favorire la migliore funzionalità nell'esercizio dei compiti comunali e più elevati livelli di qualità e di efficienza nell'erogazione dei servizi, di realizzare dinamiche di sviluppo armonico dei territori, di conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di ottenere i migliori risultati nella programmazione finanziaria e di bilancio, la legge regionale:

a) promuove e disciplina forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni,

particolarmente di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate, incentivando in via prioritaria le fusioni;

b) prevede i casi di esercizio obbligatoriamente associato di funzioni e servizi;

c) stabilisce i procedimenti, anche sostitutivi, da attuare in caso di mancato rispetto dell'obbligo di cui alla lettera b)".

Da ciò si desume il perfetto parallelismo che informa la legislazione veneta in punto di gestioni associate: il contenimento della spesa pubblica e il perseguimento di economie di scala, valorizzando la qualità dei servizi e incentivando lo sviluppo del territorio.

Con riferimento all'individuazione dei Comuni obbligati alla gestione associata, si segnala che l'art. 2 deve ritenersi assorbito dalle modifiche legislative statali sopravvenute ad opera della c.d. spending review (art. 19, D.L. n. 95/2012).

L'art. 2, infatti, opera la classificazione vigente nel 2011 che distingueva tra:

Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, per i quali l'obbligo consisteva nell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni e i servizi mediante l'unione di cui all'art. 16, D.L. n. 138/2011 (art. 2, comma 1);

Comuni con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti (ovvero tra i 1.000 e i 3.000 in area montana), per i quali era previsto l'esercizio delle funzioni fondamentali mediante unione di Comuni, convenzioni o ulteriori forme associative (art. 2, comma 2; art. 3, comma 1, primo periodo).

Come si è già avuto modo di precisare, allo stato attuale questa netta distinzione è venuta meno e, pertanto, i Comuni obbligati sono, indistintamente, tutti quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti nonché i Comuni fino a 3.000 abitanti, se appartenenti all'area omogenea montana e pedemontana. Come consentito dalla legislazione statale, la Regione ha deciso di derogare al limite demografico minimo che l'unione dei Comuni deve raggiungere, dimezzandolo. Così, mentre il legislatore stabilisce in 10.000 abitanti il limite demografico per le unioni, il legislatore regionale lo fissa in 5.000 abitanti. Inoltre, la l.r. n. 18 introduce un'eccezione per i Comuni appartenenti all'area montana e parzialmente montana: per questi Comuni, il limite minimo per l'esercizio associato (5.000 abitanti) può essere derogato, a condizione, però, che le funzioni siano esercitate da almeno cinque Comuni (art. 3, comma 1, secondo periodo).

La l.r. n. 18/2012, poi, dedica un intero capo (il terzo) alla disciplina delle forme di esercizio associato, individuandole nelle seguenti:

1. unione di Comuni (art. 4);

2. convenzione (art. 5);

3. consorzi (art. 6).

*Appare utile precisare che mentre le prime due forme di gestione associata (unione e convenzione) sono anche quelle previste dalla legislazione statale, la gestione associata mediante consorzio è una previsione squisitamente regionale. La ratio dell'inclusione probabilmente risiede nel riconoscimento, operato dal legislatore veneto, della natura dei consorzi quali strumenti diffusi di gestione dei servizi da parte, soprattutto, delle piccole realtà comunali.*

Le unioni di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali seguono la disciplina di cui all'art. 32, TUEL (art. 4, comma 1).

Con una sorta di "anticipazione" rispetto al novellato disposto dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000, la legge regionale dispone che ciascun Comune può far parte di una sola unione (art. 4, comma 2) e

precisa altresì che le unioni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni (art. 4, comma 4).

Con riferimento a quest'ultimo profilo, tuttavia, la l.r. n. 18 introduce un limite che non è presente nel TUEL: le convenzioni stipulate dalle unioni di Comuni (tra loro o con singoli Comuni) devono necessariamente prevedere che gli enti responsabili dell'esercizio associato siano le unioni. Viene a rafforzarsi in questo modo la posizione dell'unione quale ente sovracomunale realmente portatore di interessi di area vasta e delle relative responsabilità.

Nell'ambito dell'autonomia statutaria, l'unione di Comuni individua gli elementi essenziali della propria organizzazione, ovvero (art. 4, comma 3):

la sede;

le funzioni;

le competenze degli organi;

le modalità per la costituzione e il funzionamento degli organi;

la durata dell'unione che, per disposizione espressa, non può essere inferiore a dieci anni;

le procedure per lo scioglimento dell'unione;

le procedure e adempimenti per il recesso da parte dei Comuni partecipanti (compresa la definizione dei rapporti tra l'unione e il Comune uscente e gli effetti del recesso prima della scadenza del termine).

L'art. 4 contiene poi un nucleo di norme che disciplina la materia di personale.

Si dispone espressamente che il nuovo ente locale debba operare "di norma" con personale distaccato, comandato o trasferito dagli enti partecipanti (art. 4, comma 5).

In caso di scioglimento dell'unione o in caso di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, il personale comandato o distaccato rientra nella disponibilità dell'ente partecipante, salvo lo statuto o l'accordo tra gli enti interessati non dispongano diversamente (art. 4, comma 6).

Nel caso di cessazione delle funzioni affidate dai Comuni, l'unione può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'unione del personale comandato o trasferito (art. 4, comma 7).

*Altra forma di esercizio associato di funzioni e servizi contemplata dalla legge regionale è la convenzione (art. 5).*

Con una perfetta corrispondenza con quanto disposto dall'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, il legislatore regionale stabilisce che contenuto della convenzione può essere anche (art. 5, comma 1):

la costituzione di uffici comuni operanti con personale distaccato degli enti partecipanti;

la delega di funzioni e servizi da parte degli enti partecipanti all'accordo, a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Elementi essenziali della convenzione per l'esercizio associato sono i seguenti (art. 5, comma 2):

le funzioni e i servizi oggetto dell'esercizio associato;

le modalità di svolgimento delle funzioni e dei servizi (anche mediante rinvio a regolamenti degli enti partecipanti);

la durata;

le modalità di consultazione degli enti contraenti;

i rapporti finanziari;

i reciproci obblighi e garanzie;

l'ente "capofila";

- il quale assume la responsabilità dell'esercizio associato;

- presso il quale opera la struttura amministrativa competente all'esercizio delle funzioni e dei servizi, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega.

*Con riferimento al profilo temporale della convenzione, si ricorda che il D.L. n. 95/2012 impone alle convenzioni per l'esercizio in forma associata, da parte dei Comuni obbligati, una durata "almeno triennale". Decorso il triennio, gli enti convenzionati dovranno dimostrare il conseguimento di significativi livelli di efficienza e di efficacia certificati dal Ministero dell'Interno, pena la "conversione" della convenzione in unione.*

Si segnala, inoltre, che un'indicazione sulla durata delle convenzioni perviene anche dalla stessa l.r. n. 18, la quale stabilisce, tra i criteri preferenziali per l'erogazione dei contributi per l'associazionismo, la durata minima di cinque anni per le convenzioni (art. 9, comma 2, lett. C).

In caso di recesso, l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso, salvo la convenzione non disponga diversamente (art. 5, comma 3).

La terza forma di gestione associata contemplata dalla legge regionale è costituita dai consorzi (art. 6), i quali tuttavia sono ammessi al contemporaneo verificarsi di due condizioni:

1. la funzione o il servizio deve essere già esercitata/o in forma consortile all'entrata in vigore della l.r. Veneto n. 18/2012;

2. il consorzio deve essere stato costituito per l'esercizio di un'unica funzione o servizio.

*Uno dei pilastri della legge regionale in commento, infine, è costituito dal piano di riordino territoriale (la cui disciplina è contenuta nell'omonimo capo IV, artt. 7 e 8), il quale è funzionale anche alla definizione dei criteri di accesso agli incentivi.*

Alla definizione dei criteri di accesso agli incentivi provvede la Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e, nelle more della sua istituzione, della Conferenza permanente Regione - autonomie locali<sup>244</sup> nonché della competente commissione consiliare (art. 9, comma 1).

Le incentivazioni per le gestioni associate si distinguono in due tipologie:

contributi, di natura corrente per finanziare le spese di esercizio e in conto capitale per sostenere le spese di investimento (art. 10);

supporto formativo e tecnico-organizzativo, per fornire assistenza qualificata e formazione per amministratori e dipendenti degli enti locali (art. 11).

La ripartizione delle risorse disponibili viene strutturata distinguendo tra i criteri applicabili durante il periodo transitorio e quelli per il periodo a regime (trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 18). Durante il periodo transitorio, la Giunta regionale deve tenere conto dei seguenti criteri (art. 9, comma 2):

**1. preferenza per le fusioni di comuni rispetto alle forme associative;**

2. rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale;

3. durata minima associativa pari a cinque anni per le convenzioni;

4. dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, o al numero di comuni associati, o al numero di funzioni gestite.

**A regime, i criteri di preferenza per l'erogazione dei contributi sono i seguenti (art. 9, comma 3):**

**1. fusioni di comuni;**

2. unioni di comuni;

3. convenzioni;
4. altre forme di esercizio associato;
5. rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale.

Dal tenore testuale delle disposizioni di cui all'art. 9 **emerge decisamente il favore del legislatore regionale per le fusioni** e per le unioni di Comuni, considerate tra i criteri prioritari per accedere alla ripartizione delle risorse disponibili.

I contributi di natura finanziaria sono assegnati dalla Giunta, con appositi provvedimenti, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente (art. 10, comma 1). *Sono concessi annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento, nei limiti della disponibilità di bilancio (art. 10, comma 4).*

Come anticipato, si tratta sia di contributi di natura corrente, destinati a sostenere le spese di esercizio (art. 10, comma 1, lett. a), che di contributi in conto capitale a sostegno delle spese di investimento (art. 10, comma 1, lett. b).

Nel caso di contributi aggiuntivi che fossero previsti in ragione di eventuali trasferimenti dallo Stato a sostegno dell'associazionismo, i criteri di assegnazione seguirebbero il medesimo iter: deliberazione dalla Giunta, previo parere del Consiglio delle autonomie locali (art. 10, comma 2).

La Giunta regionale può inoltre prevedere l'assegnazione di contributi specifici finalizzati (art. 10, comma 3):

alla redazione di studi di fattibilità di fusione tra Comuni;

a concorso delle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione a favore dei Comuni interessati ad avviare forme di gestione associata.

*L'incentivo regionale per promuovere le gestioni associate e le fusioni è ulteriormente valorizzato dalla previsione di azioni dirette a supportare la formazione e l'assistenza agli enti locali implicati nel processo di riordino (art. 11).*

La Giunta regionale, infatti, può prevedere specifiche azioni dirette per assicurare agli enti locali interessati:

assistenza giuridico-amministrativa;

interventi di formazione a favore di amministratori e dipendenti degli enti locali, che prevedano, tra l'altro, la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze.

Il percorso relativo al processo di fusione è invece regolato dalla LR n. 25/1992 come modificata dalla LR n. 22/2013 che verranno entrambe più specificatamente analizzate nel capitolo sesto.

## **1.2 Le forme associative**

L'interesse sempre maggiore che il legislatore ha rivolto alla gestione associata delle funzioni comunali si è nel tempo concretizzato anche nella definizione di una serie di istituti mediante i quali gli enti locali potessero dare corso alle diverse forme di cooperazione. Già la legge n. 142/1990 conteneva tali previsioni, riprese e ampliate successivamente nel Testo Unico degli Enti Locali, di cui al D.lgs. n. 267/2000. Prima di esaminare le singole forme mediante cui può esercitarsi ad oggi la gestione associata delle funzioni, è tuttavia necessario evidenziare, anche alla luce delle considerazioni contenute nei paragrafi precedenti, che la selezione della forma associativa deve poggiarsi su un

attento studio di fattibilità, volto a comprendere la soluzione in grado di garantire la maggiore efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa e i conseguenti benefici di natura economica. Tale studio ha alla base la determinazione dei punti di forza e delle criticità delle attività svolte dai singoli enti, l'esame del fabbisogno del territorio di riferimento, le caratteristiche demografiche degli enti partecipanti e la domanda di servizi dei cittadini, nonché, ovviamente, le possibilità di fondare l'esperienza associativa su solidi accordi di natura politica tra gli amministratori con l'obiettivo di realizzare i benefici precedentemente descritti.

#### *a. Le unioni di comuni*

L'originaria disciplina normativa delle unioni di comuni risale all'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 che, nel prevedere limiti alla dimensione demografica dei comuni partecipanti all'unione (i quali, tra l'altro, dovevano essere contigui ed appartenenti alla stessa provincia), imponeva, soprattutto, la condizione della futura fusione obbligatoria degli enti aderenti. La successiva legge n. 265 del 3 agosto 1999 ha introdotto modifiche significative, poi recepite dal TUEL, eliminando i suddetti vincoli. Quindi, in base al quadro normativo vigente, possono partecipare all'unione comuni di qualsiasi dimensione, non necessariamente contermini o appartenenti ad una stessa provincia. L'articolo 32 del TUEL definisce l'unione di comuni "*l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi*". Già dall'esame della definizione emergono due aspetti significativi: l'unione è ente locale, ovvero soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, distinto dai singoli comuni associati, e la sua finalità è proprio la gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi, al posto dei singoli comuni associati. A ciascun comune è concessa la facoltà di aderire ad una sola unione e le unioni possono, a loro volta, stipulare apposite convenzioni tra loro o con i singoli comuni. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Rispetto al trasferimento delle funzioni dai comuni associati alle unioni, esso avviene in fase originaria, al momento della costituzione dell'unione medesima, ma anche eventualmente in tempi successivi, in ragione di sopravvenute necessità dei comuni interessati. Come già indicato in precedenza, all'unione sono conferite le risorse umane e strumentali, da parte dei comuni associati, necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati. L'art. 33 del T.U.E.L. dispone che la promozione delle unioni di comuni deve essere svincolata da obblighi di successiva fusione prevedendo, comunque, benefici ulteriori da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione. L'unione, pertanto, ha perso l'originaria caratteristica della transitorietà, prodromica alla fusione di due o più comuni, diventando, a pieno titolo, un ente locale a tutti gli effetti, costituito stabilmente al fine di esercitare in maniera associata una pluralità di funzioni di competenza dei comuni partecipanti.

Sotto il profilo organizzativo, la disciplina delle unioni di comuni è stata novellata dal comma 3 dell'articolo 19 del D.L. n. 95/2012 che ha disposto quanto segue: sono organi dell'unione il presidente, la giunta e il consiglio; essi sono costituiti da amministratori in carica nei comuni associati, ai quali non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o altri emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti di ciascun esecutivo. Il consiglio dell'unione è, invece, composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per



le modifiche statutarie. Nello statuto, inoltre, sono individuate le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse necessarie.

Una disciplina speciale, invero, è dettata per le unioni di comuni aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti dall'articolo 16 del D.L. n. 138/2011, come modificato dal D.L. n. 95/2012. In questi casi, il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi; entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze che la legge attribuisce di norma al sindaco. La giunta dell'unione, invece, è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione.

#### *b. Le convenzioni*

Se l'unione è un ente locale vero e proprio, cui l'ordinamento attribuisce piena personalità giuridica, il legislatore prevede una possibilità di associazione più flessibile mediante l'istituto della convenzione tra comuni. La convenzione è un istituto associativo previsto, per la prima volta, dalla legge 142 del 1990 con lo scopo di consentire ai comuni di avvalersi, per l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni di competenza locale, di uno strumento estremamente più agevole dei consorzi - che rappresentavano, nel regime anteriore la legge 142 del 1990, la forma tradizionale ed esclusiva per realizzare la cooperazione tra gli enti locali. Infatti, deve osservarsi che la convenzione è lo strumento di cooperazione intercomunale dotato del maggior grado di flessibilità, in quanto agisce in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli enti interessati, dando il via ad un processo che si presta ad essere proseguito in modo graduale e che, peraltro, resta nel completo dominio degli enti locali convenzionati. In particolare, la convenzione, a differenza di quanto accade con l'unione di comuni, non comporta la nascita di un nuovo soggetto giuridico distinto dagli enti interessati, ma dà luogo, più semplicemente, ad accordi tra gli stessi enti rivolti allo svolgimento, in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi, attraverso i mezzi strumentali e le risorse umane messe a disposizione dagli enti locali. In altri termini, le funzioni e i servizi oggetto dell'accordo, benché svolti in forma associata, restano sempre nella titolarità degli enti partecipanti alla convenzione stessa.

Il riferimento normativo principale, relativo alla disciplina della convenzione è senza dubbio l'articolo 30 del TUEL. Occorre rilevare, peraltro, che il riferimento contenuto nell'art. 30 del D.lgs. n. 267/2000 a «funzioni e servizi determinati», non deve essere interpretato nel senso che per la gestione associata di ciascun servizio o di ogni funzione sia necessaria un'apposita convenzione (cd. convenzione monofunzionale); nulla osta, pertanto, all'ammissibilità di una convenzione che abbia ad oggetto una pluralità di compiti pubblici (cd. convenzioni polifunzionali). Il requisito della determinatezza dovrebbe essere inteso, piuttosto, nel senso che sia necessaria una previsione analitica delle funzioni e dei servizi da gestire in comune; ciò si rende necessario, peraltro, anche per la definizione precisa ed accurata dei reciproci obblighi e relazioni finanziarie che sorgono dalla convenzione, che rappresentano il contenuto necessario della stessa, imposto dal citato art. 30 del TUEL.

Il legislatore indica un contenuto minimo che deve essere determinato nella convenzione:

i fini che si intende perseguire attraverso la convenzione (es. il miglioramento della qualità di servizi, la razionalizzazione delle spese, il beneficio di economie di scala, ecc.);

la durata, che deve essere determinata;

le forme di consultazione degli enti contraenti;

i rapporti finanziari tra gli enti partecipanti;

i reciproci obblighi e garanzie.

Particolare importanza, nell'economia della convenzione, assume la determinazione degli obblighi e dei reciproci rapporti finanziari, in quanto è assolutamente necessaria l'individuazione dei costi della gestione associata allo scopo di provvedere alla ripartizione del peso economico della gestione tra gli enti partecipanti. È chiaro, inoltre, che nel computo della ripartizione economica del costo occorre tener presente sia le funzioni di coordinamento e direzione, sia il personale affidato alla gestione comune, sia, infine, le prestazioni di carattere economico rese dagli enti, quali garanzie, cauzioni, fornitura di mezzi strumentali.

Occorre poi rilevare che l'art. 6 della legge 265 del 1999 ha introdotto il comma 3-bis all'art. 24 della l. 142, oggi trasfuso nel comma 4 dell'art. 30 del D.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina le modalità attraverso le quali possono concretamente attuarsi le convenzioni in esame. Ai sensi della citata norma, infatti, la convenzione può essere realizzata o attraverso la costituzione di un ufficio comune oppure attraverso l'istituto della delega di funzioni.

Con riferimento all'ipotesi di costituzione di un ufficio per lo svolgimento dei compiti messi in comune, occorre riscontrare gli elementi che differenziano tale ipotesi rispetto all'unione, la quale dà vita, a differenza della convenzione, ad una autonoma struttura dotata di personalità giuridica. Nel caso della costituzione dell'ufficio comune, invece, l'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai comuni convenzionati i quali non dismettono la titolarità della funzione o del servizio, che continua ad essere loro imputabile; con la convenzione solo il relativo esercizio avviene in forma associata. È chiaro che il vantaggio di una simile formula è duplice: da un lato, si evita una duplicazione di uffici; dall'altro, si libera il personale che fino a quel momento nei singoli enti convenzionati era preposto allo svolgimento dei compiti messi in comune. Occorre solo incidentalmente osservare che il personale preposto all'ufficio comune rimane dipendente dell'ente di appartenenza, ed è allo scopo distaccato per lo svolgimento del servizio o della funzione nell'ambito dell'ufficio comune.

Nel caso della delega di funzioni, invece, gli enti convenzionati decidono di delegare lo svolgimento della relativa funzione ad uno degli enti convenzionati, il quale, in conformità ai principi propri della delega, gestisce il servizio o svolge la funzione nell'interesse e per conto dei deleganti.

### *c. Le fusioni*

*Il testo unico degli enti locali (Tuel), come abbiamo visto, attribuisce alla Regione la competenza esclusiva di modifica dei confini territoriali dei Comuni in essa inclusi. Prevede inoltre la fusione affermando che "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".*

La legge regionale che istituisce i nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contigui, deve prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse "siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi". Il testo prosegue descrivendo la politica d'incentivazione delle fusioni, prevedendo che "al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono".

Il venire meno dell'originaria strategia di riassetto fondata sulla leva "Unione" come *rodaggio* per la fusione ha costretto il legislatore a ridurre l'originaria autoritatività dell'approccio, determinando però in cambio un sostanziale stallo dell'effetto di razionalizzazione indotto ipotizzato a suo tempo.

Negli ultimi cinque anni, tuttavia, il fenomeno ha ripreso timidamente piede a partire da iniziative eterogenee e di non facile interpretazione:

processi avviati per iniziativa politica (da parte cioè delle classi dirigenti locali o delle stesse Amministrazioni) o come esito di movimenti locali di autodeterminazione "identitaria".

In tutti i casi, forme di risposta "dal basso" alla domanda di riprogettazione del territorio.

**Un esempio virtuoso è proprio il comune di Due Carrare, frutto di una fusione tra i comuni di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano avvenuta nel 1995.**

L'esperienza di un comune coinvolto nel progetto ha certamente una sua importanza anche nella trasmissione di esperienze e pratiche gestionali.

*Le fusioni di Comuni sono a tutti gli effetti una frontiera delle politiche di riordino. L'esiguità dei casi che è possibile definire "consolidati" in Italia così come la diffusione ancora puntiforme delle esperienze di progetto in corso, non consentono ancora di delineare una fenomenologia puntuale di scala nazionale. Consente tuttavia di inferire alcune caute considerazioni da sottoporre a futura verifica alla luce dei futuri sviluppi legislativi e politici, tanto locali quanto nazionali.*

La fusione sta interessando sempre di più Comuni demograficamente "grandi". Sono Comuni in grado di esprimere in molti casi una propria autonomia sia in termini identitari sia funzionali. Ma i casi problematizzano l'attualità della coincidenza tra livello amministrativo municipale e identità "di campanile", prefigurando la nascita di istituzioni che per forma, regole, organizzazione poco hanno a che vedere con i Comuni come li conosciamo.

*L'attuazione di progetti di questa entità, poi, se letta alla luce delle altre riforme in corso – in primo luogo: l'istituzione delle città metropolitane, in parallelo con la completa ridefinizione degli enti provinciali –, dà la misura di come l'entrata in scena di Comuni così fatti determinerebbe una revisione degli equilibri e dei pesi della governance territoriale, a tutti i livelli.*

I Comuni di progetto prefigurati dai processi in corso sono tutti esito di processi di progressiva integrazione funzionale e politica, un'integrazione la cui efficacia si rintraccia nella genesi dei processi, tutti avviati con delibera dei Consigli comunali e fortemente voluti dalle élite politiche dei territori, quindi sulla scorta di una forte consapevolezza istituzionale del percorso intrapreso.

*Questa evidenza va letta come sintomo dell'integrazione tra l'azione di governo municipale e l'azione riformatrice del governo regionale, due livelli capaci di dialogo e confronto su un'idea di "riordino" di sostanza e fatta per durare.*

Gli incentivi delineati dagli ultimi interventi normativi sia nazionali sia regionali costituiscono certamente un presupposto significativo e rilevante i cui effetti finanziari saranno esaminati in dettaglio al capitolo 5.

#### *d. Analisi costi e benefici tra le diverse opzioni*

La scelta della modalità di gestione associata definita dal legislatore e recentemente confermata pone una alternativa secca tra tre modelli: fusione, unione o convenzione.

Tale scelta è vincolante, con i tempi che sono stati ricordati, per almeno tre dei quattro comuni interessati (Cartura, San Pietro Viminario e Pernumia) che sono sotto la soglia minima di Legge mentre è semplicemente un'opzione per il comune di Due Carrare, frutto come si è già ricordato, di una precedente scelta di fusione (nel 1995).

Come noto, l'art. 14, commi 27 e ss., del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha previsto che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unioni di comuni (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL), la quasi totalità delle "funzioni fondamentali" così come elencate dallo stesso legislatore al comma 27.

Nella scelta delle modalità di gestione associata i singoli comuni devono ricordare che essi hanno sicuramente ampia autonomia tra la fusione, la delega all'unione e l'attivazione di convenzioni. Ma tale autonomia può essere esercitata solamente tra le dieci funzioni fondamentali e non nell'ambito della

stessa. Cioè, per fare un esempio, se il comune decide di delegare la funzione relativa ai servizi sociali all'unione, potrà decidere di svolgere la funzione relativa al governo del territorio tramite convenzione con altri municipi, ma non potrà decidere che il servizio di assistenza domiciliare agli anziani (che è una attività che è compresa nei servizi sociali) venga esercitata in modo diverso da come viene gestita la restante parte della funzione. Il che in numerosi casi, in particolare se attualmente sono in piedi convenzioni con soggetti diversi per la gestione di singoli servizi compresi in una stessa funzione, può determinare problemi applicativi.

La scelta dell'una o dell'altra forma di gestione associata presuppone una diversa scelta strategica da parte dell'ente locale sia dal punto di vista politico che tecnico-gestionale. Dal punto di vista politico, in particolare, la convenzione lascia pressoché intatte le singole realtà istituzionali ed è quella più semplice da realizzare; inoltre consente un approccio graduale all'esercizio associato. Essa, tuttavia, si caratterizza per una governance debole o inesistente.

Dal punto di vista tecnico, invece, oltre a dare attuazione agli accordi presi nella fase politica, bisogna fare i conti con la criticità della scarsa flessibilità dei modelli organizzativi e la difficoltà di una gestione dinamica delle stesse funzioni, soggette ai diversi input dei soggetti partecipanti alla convenzione. I Comuni mantengono infatti la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale e questo complica non poco la gestione nella prospettiva dell'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali.

Non a caso la norma prevede che la convenzione duri almeno tre anni e che al suo termine gli enti debbano dimostrare di aver raggiunto, secondo modalità da disciplinare con un apposito decreto, un significativo livello di efficienza ed efficacia nella gestione.

Al contrario l'unione e ancora di più la Fusione diventa, e lo sarà sempre più nella prospettiva della costruzione di un robusto ente locale di base, l'ente maggiormente in grado di assicurare una visione di governo strategica e una più efficiente ed efficace gestione delle funzioni e dei servizi comunali. Il Comune nato a seguito della fusione è dotato evidentemente di una *governance* certamente più forte ed efficiente rispetto a quella della Unione e della convenzione per quanto attiene all'ordinamento finanziario e amministrativo oltre che dal punto di vista della gestione.

#### **Fusione di Comuni**

##### **Criticità**

Affievolimento dell'autonomia dei singoli comuni

##### **Punti di forza**

Gestione strategica delle funzioni  
Autonomia  
Governance forte  
Incentivi finanziari  
Regole di finanza pubblica flessibili per un certo numero di anni

#### **Convenzione**

Rigidità del modello gestionale  
Governance debole  
Gestione diretta dei servizi

Approccio graduale  
Sperimentabilità

La convenzione, inoltre, rischia di appesantire il bilancio del comune capofila, sul quale si scaricano anche le quote di spesa riferite agli altri comuni convenzionati. La questione si pone soprattutto in relazione al patto di stabilità interno, sia per la determinazione da parte del comune capofila, del proprio saldo finanziario obiettivo sia per eventuali ritardi nei rimborsi da parte dei comuni partners;

La scelta della fusione, infine, è anche vantaggiosa rispetto alla gestione delle risorse umane.

## CAPITOLO II

### CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE E SOCIO – ECONOMICHE

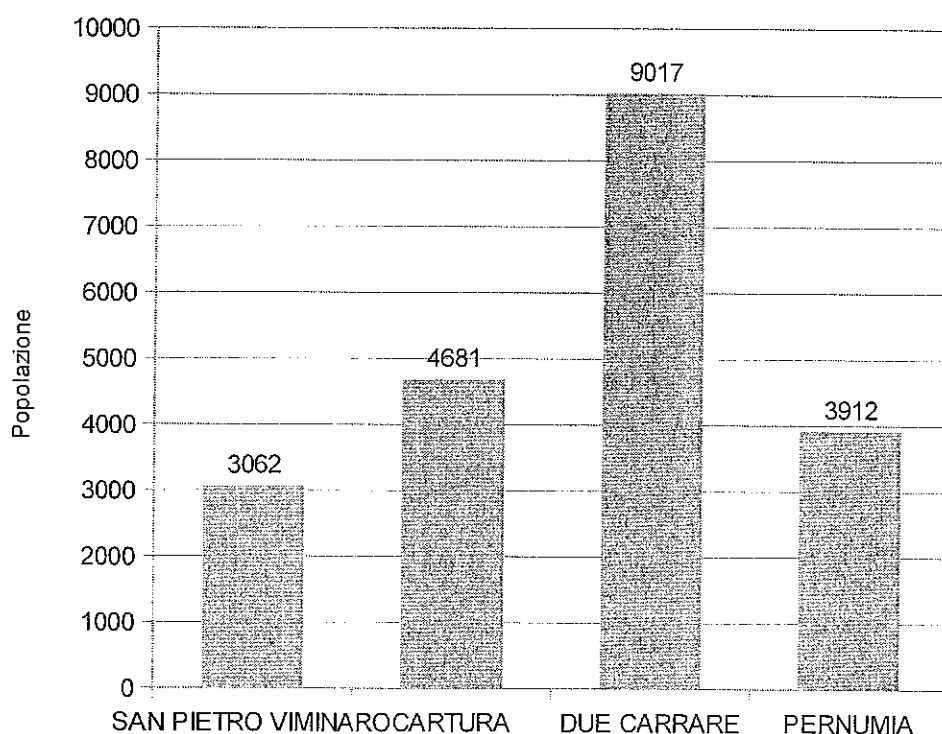
#### 2.1 Dimensione demografica

Considerando il nostro un sistema a risorse finanziarie invariate o comunque stabili nel medio-lungo periodo, la variabile demografica diviene il parametro che più influenza il sistema di offerta dei servizi comunali. Se poi consideriamo che in questo momento storico le amministrazioni locali sono nel mezzo di un continuo processo di riduzione delle risorse disponibili, mentre si registra una crescita dei fabbisogni della popolazione risulta intuitivo comprendere, al di là di tutti i miglioramenti possibili grazie alla razionalizzazione della spesa e di "efficientamento" nell'erogazione dei servizi, quanto sia importante coniugare l'approfondimento sulla dinamica delle entrate e delle uscite degli enti con quelle che sono le caratteristiche più rilevanti della popolazione.

La documentazione che segue serve per la comprensione e l'analisi della consistenza demografica degli enti interessati al processo di fusione.

La rilevazione è di fonte comunale, basata sui dati resi disponibili dai Comuni e riferita alla statistica ufficiale annuale sulla popolazione di ciascun Comune al 31.12.2013.

#### POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12.2013



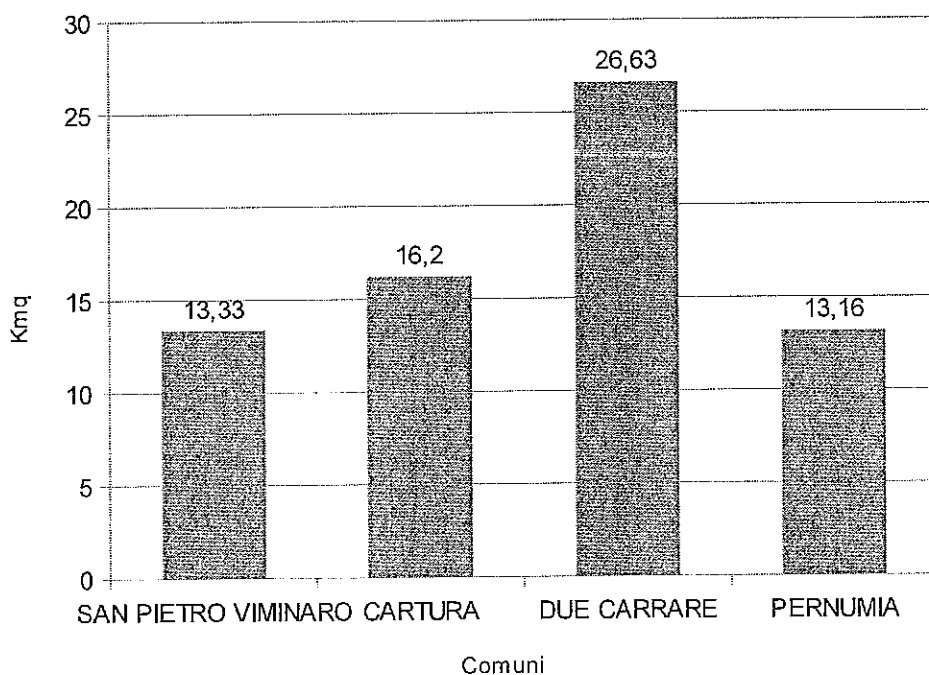
POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12.2013 Comuni

Come evidenziato dal grafico, tutti i Comuni esaminati nel presente studio, con l'eccezione di Due Carrare, peraltro comune già frutto di un processo di fusione avviato nel 1995, hanno una popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti, soglia demografica minima che esonera dagli obblighi di gestione associata.

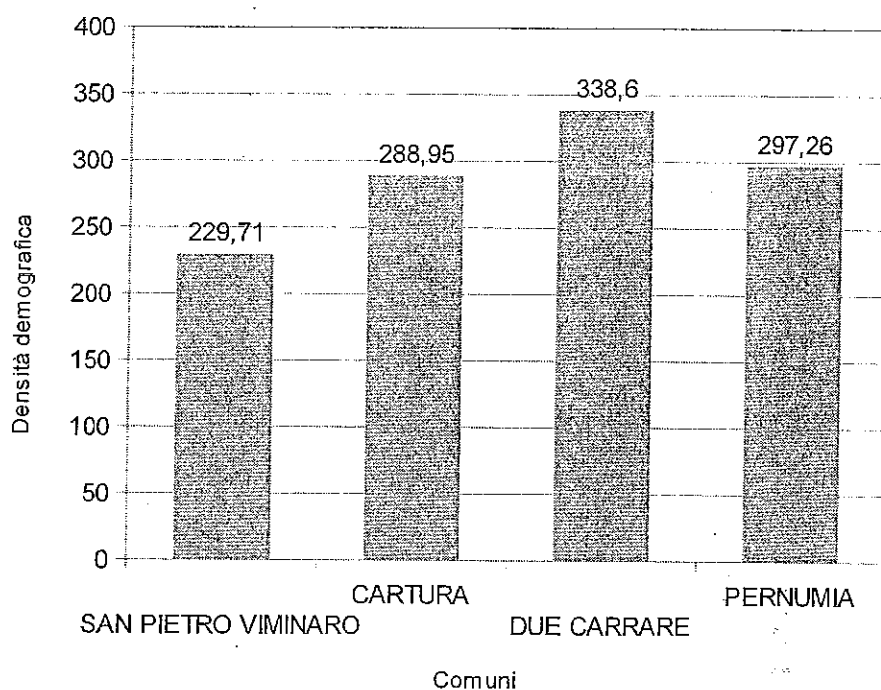
Si evidenzia, altresì, un quadro demografico sostanzialmente omogeneo tra i comuni sotto soglia con un range di popolazione tra i tre mila e i quattromila seicento abitanti.

Una eventuale Fusione produrrebbe un comune che raggiungerebbe la ragguardevole popolazione di oltre 20.000 abitanti, soglia demografica superiore sia ai 10.000 sia ai 15.000 abitanti dal quale è possibile ricavare utili indicazioni in merito alla composizione degli organi di rappresentanza politica e ai futuri adempimenti previsti dal D.L. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012 e ulteriormente modificato dalla recente L. 56 del 7 aprile 2014.

### SUPERFICIE TERRITORIALE (Kmq)



## DENSITA' DEMOGRAFICA al 31.12.2013 (ABITANTI PER Km<sup>2</sup>)

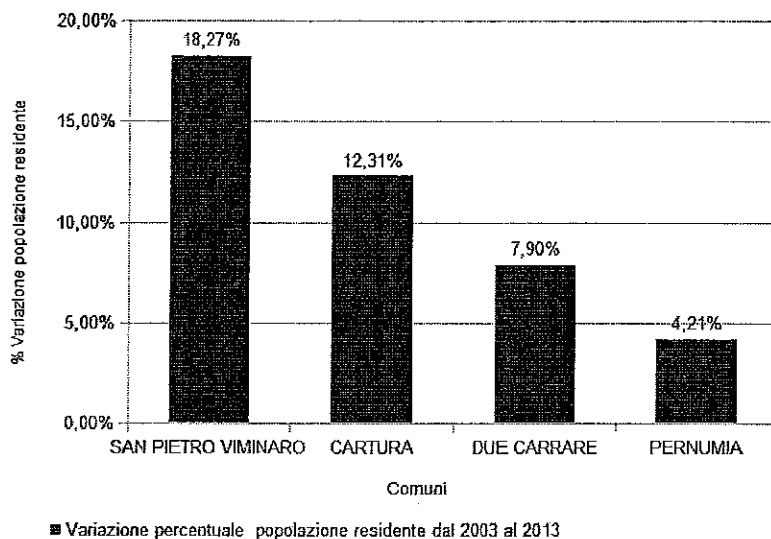


I grafici sopra riportati mostrano come i 4 Comuni oggetto di indagine registrano una sostanziale omogeneità con la sola esclusione del comune più grande, che peraltro sostanzialmente si allinea agli altri dal punto di vista della densità abitativa: tutti infatti presentano una densità abitativa in linea tra loro e hanno invece un numero medio di abitanti per Km<sup>2</sup> sensibilmente inferiore a quello che caratterizza la Provincia di Padova medesima pari a 433,3 abitanti per km<sup>2</sup> (Fonte: Comuni-italiani.it) , Il dato medio però si allinea se si prende a termine di paragone il dato dell'intera Regione Veneto pari a 265,4 abitanti per km<sup>2</sup> .

La ridotta densità demografica potrebbe essere alla base di una diversa incidenza dei costi di alcuni servizi comunali rispetto a quelli di altri Comuni. In questo la Fusione potrà contribuire ad un generale livellamento dei relativi oneri.

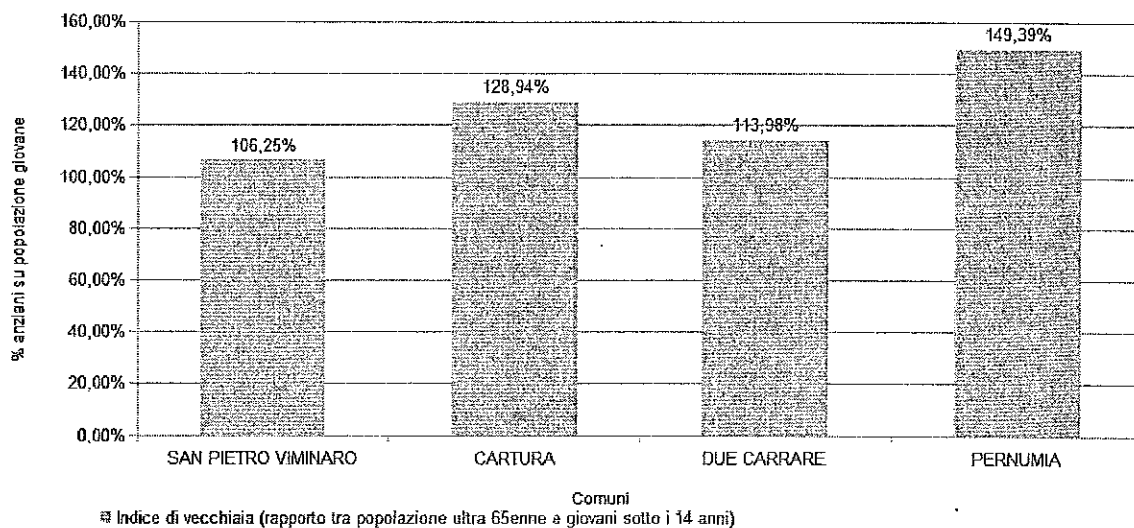
L'ultima analisi dei dati demografici esamina le dinamiche dell'ultimo decennio.

### VARIAZIONE % POPOLAZIONE RESIDENTE DAL 2003 AL 2013



Il dato più significativo che emerge dal grafico è l'aumento omogeneo, anche se percentualmente diverso, della popolazione residente in tutti e quattro i comuni interessati, con il picco a San Pietro (+18%) e il valore più basso a Pernumia (poco più del +4%).

### INDICE DI VECCHIAIA AL 31.12.2013





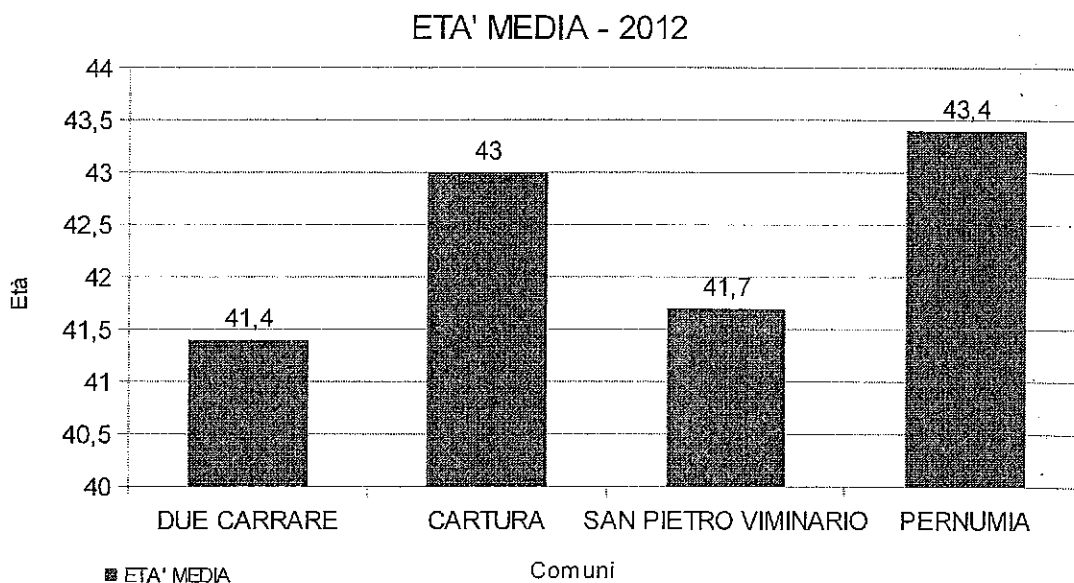
Nel grafico sovrastante è riportato l'indice di vecchiaia strutturale, ovvero un indicatore statistico dinamico usato nella statistica demografica per descrivere il peso della popolazione anziana in una determinata popolazione. Rappresenta, in sostanza, il grado di invecchiamento di una popolazione ed è calcolato rapportando percentualmente il numero degli ultrasessantacinquenni con quello dei giovani fino ai 14 anni.

L'indice di vecchiaia nei Comuni esaminati è tutto sommato abbastanza omogeneo, tra il 106 % di San Pietro Viminario e il 128% di Cartura con la sola eccezione del comune di Pernumia.

Il dato dei tre comuni più "giovani" è significativamente più basso di quello della Regione Veneto, pari a 144,2%.

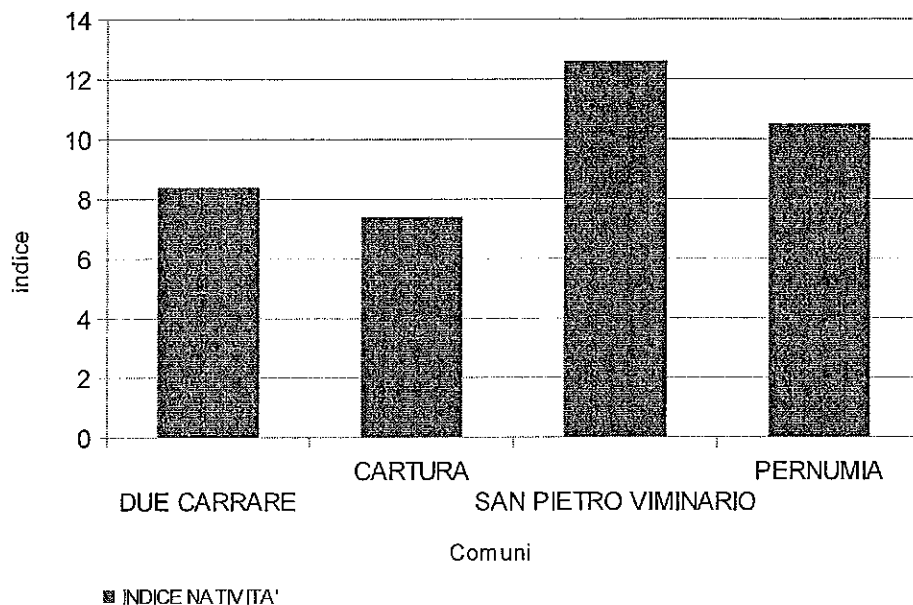
Nella Regione Veneto, come in Italia (e del resto anche in molti paesi europei), l'età media della popolazione si è drasticamente innalzata, facendo intensificare il fenomeno dell'"invecchiamento". Questo avviene in seguito ad alcuni mutamenti della società che hanno come esito il raggiungimento di livelli maggiori di benessere, di salute e di qualità della vita che continua a crescere nelle aspettative di durata. D'altra parte bisogna tener conto che tutti i fenomeni di natura sociale sono fortemente dipendenti dall'età: l'offerta di lavoro, la struttura dei consumi e dei risparmi, gli orientamenti politici, il welfare.

Il dato dei tre comuni con valori più bassi conforta, in termini di prospettiva, poiché rende teoricamente più sostenibili i servizi comunali.



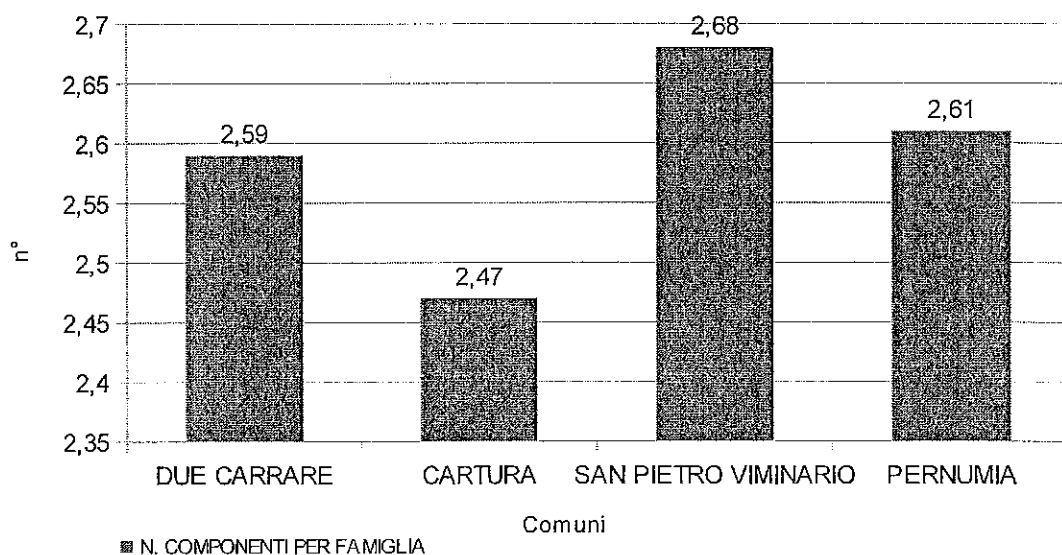
Anche il dato dell'età media, inferiore a quello regionale (pari a 43,3) per tutti i comuni tranne che per Pernumia conforta le analisi sviluppate in precedenza.

### INDICE DI NATIVITA' - 2012



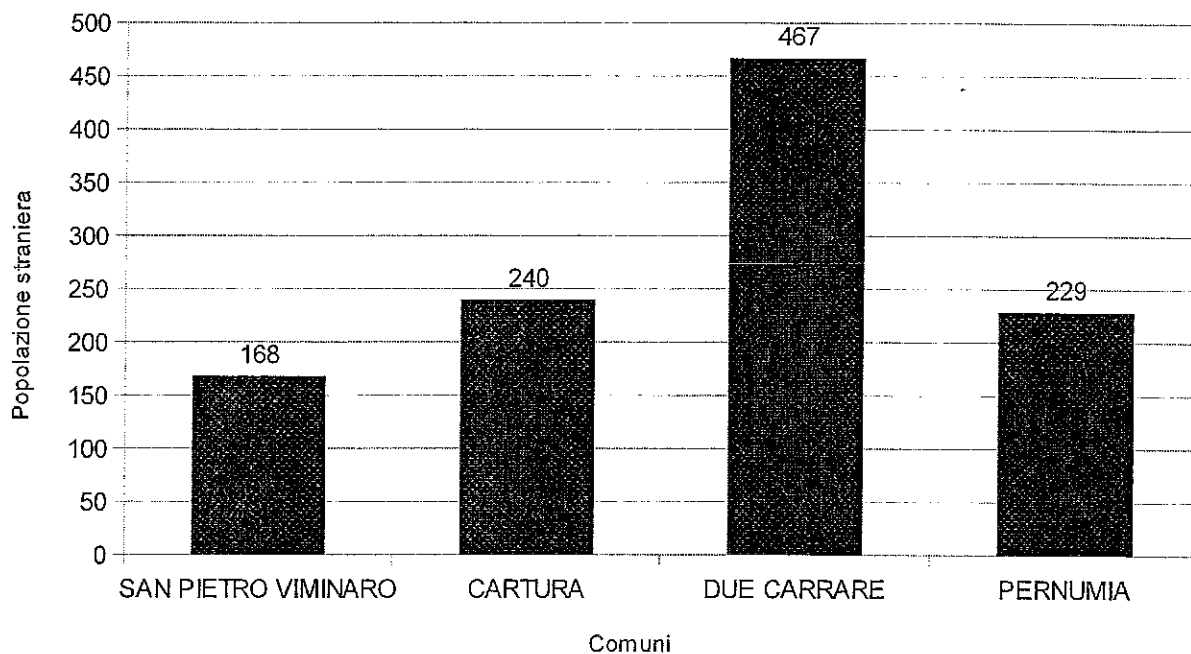
Il tasso di natalità dei quattro comuni oscilla intorno alla media regionale (9,1) con due comuni sotto la media e due sopra; in particolare si distingue San Pietro con un tasso superiore a 12.

### NUMERO COMPONENTI PER FAMIGLIA - 2012



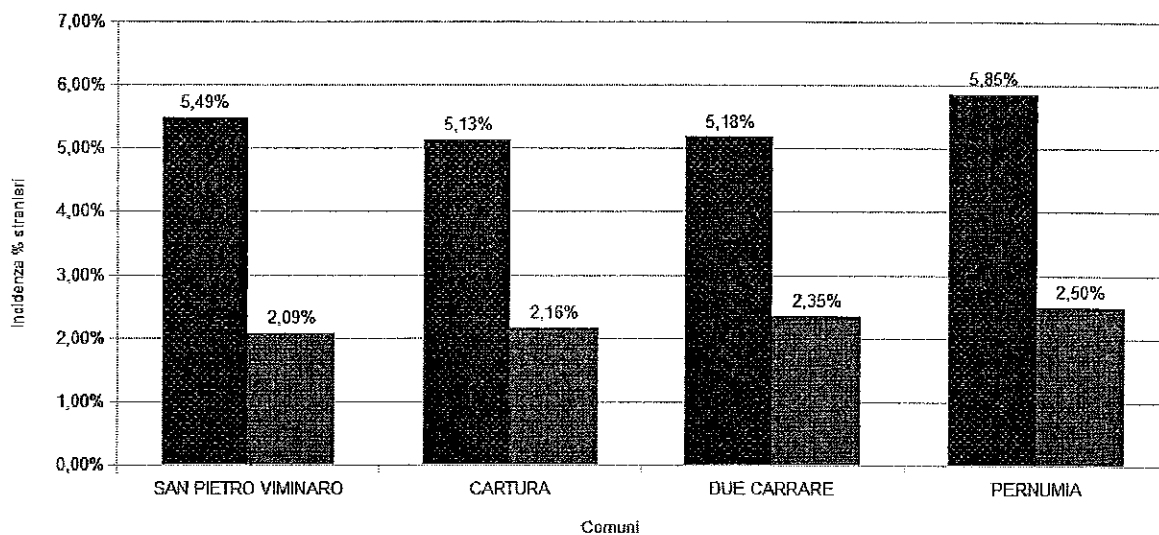
Il numero di componenti per famiglia è, come si vede dal grafico precedente, sufficientemente omogeneo per tutti i comuni e per tutti si colloca sopra la media regionale, pari 2,37 componenti, in alcuni casi anche significativamente.

## POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE AL 31.12.2013



■ POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12.2013 non italiana

## INCIDENZA % DEGLI STRANIERI SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE NEL 2013 E NEL 2003



■ Incidenza % degli stranieri sulla popolazione residente al 31.12.2013 ■ Incidenza % degli stranieri sulla popolazione residente al 31.12.2003

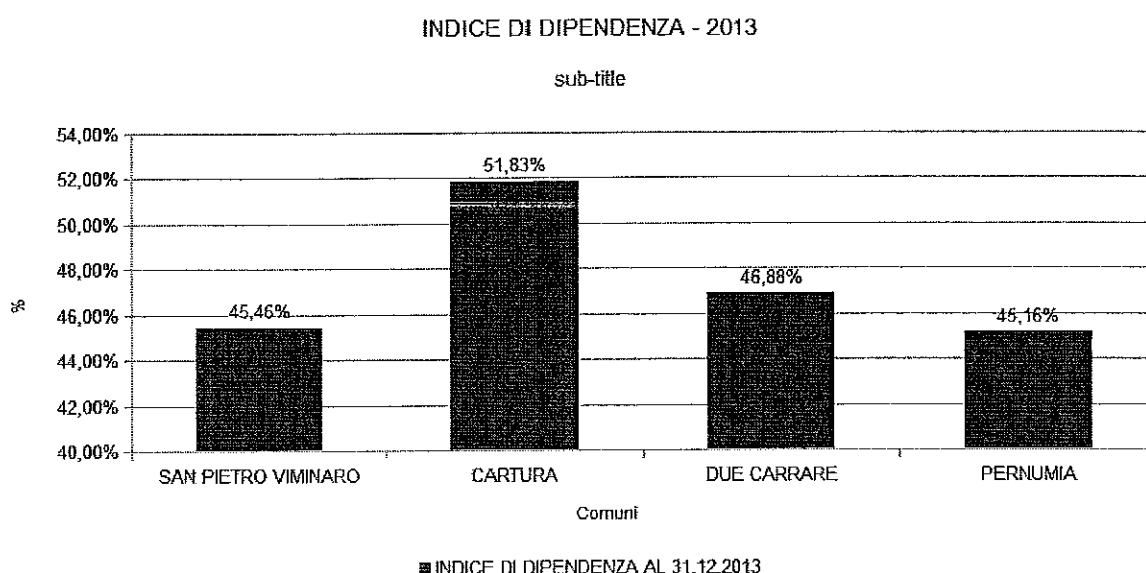
La percentuale di stranieri tra la popolazione residente, come si evince dal secondo grafico, ha registrato negli ultimi dieci anni un consistente aumento omogeneo per tutti e quattro i comuni.

L'incidenza della popolazione straniera insediata, comunque equamente distribuita, ammonta a poco più del 5% dei residenti.

La media dei quattro Comuni è significativamente al di sotto del 9,46% che si registra a livello regionale.

## 2.2 Dimensione socio-economica

I dati contenuti nei due grafici che seguono sono di fonte comunale.



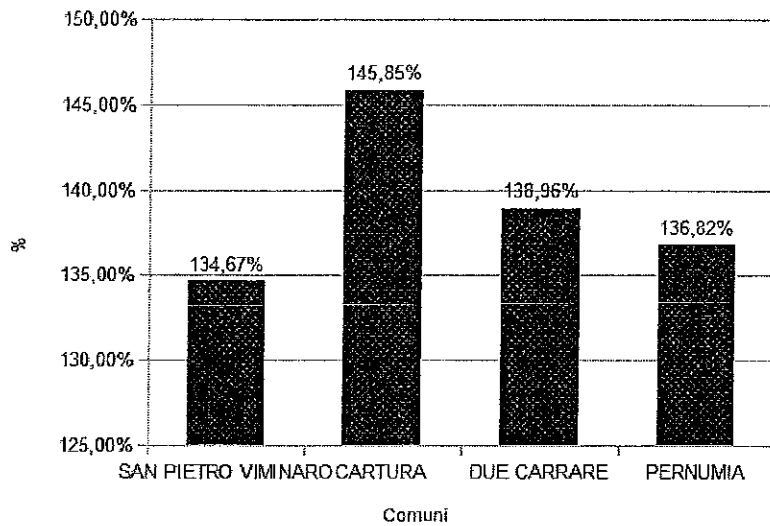
L'indice di dipendenza, rappresentato dal primo grafico, è un indicatore di rilevanza economica e sociale: esso rappresenta il numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (età ≤ 14 e età ≥ 65) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (età 15-64). Un indice di dipendenza totale alto è sinonimo di un numero elevato di ragazzi e anziani di cui la popolazione attiva deve occuparsi complessivamente.

E' possibile evidenziare anche in questo caso, una omogeneità di caratteristiche tra tutti i Comuni oggetto del presente studio, con un indice inferiore a quello medio regionale che è pari al 53%.

L'indice di struttura del mercato del lavoro rappresentato nel secondo grafico, invece, rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. Esso, infatti, consiste nel rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni).

Anche in questo caso si rileva una sostanziale omogeneità con la sola eccezione del comune di Cartura con però un dato medio dei quattro comuni superiore a quello medio regionale pari al 127%.

### INDICE STRUTTURA MERCATO DEL LAVORO - 2013

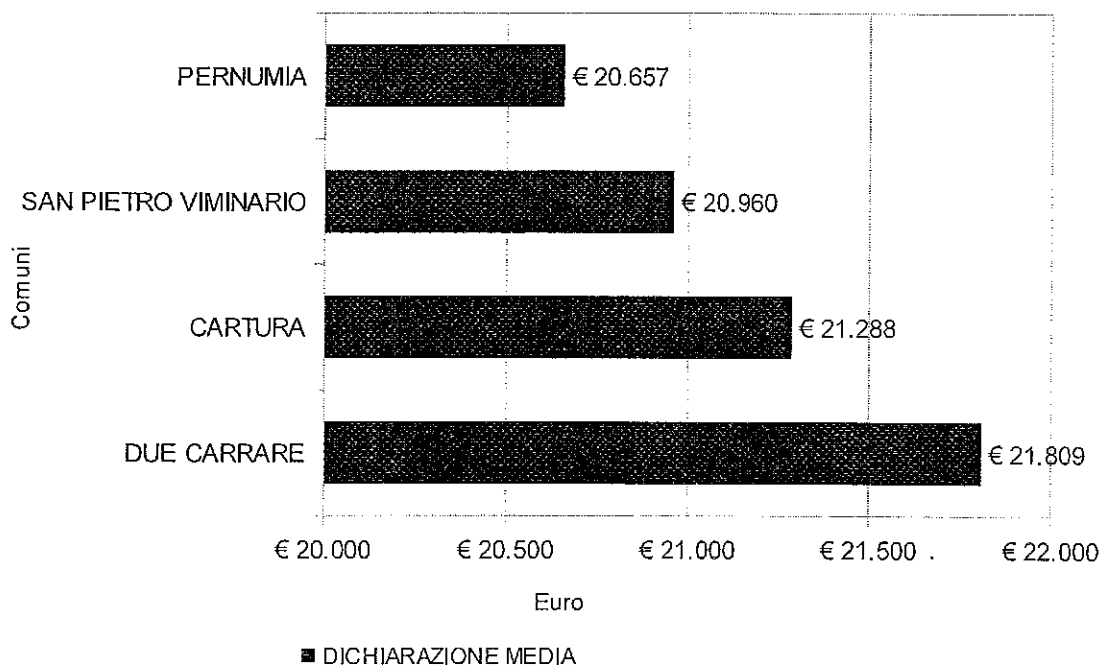


■ INDICE DI STRUTTURA DEL MERCATO DEL LAVORO AL 31.12.2013

### 2.3 Dimensione reddituale

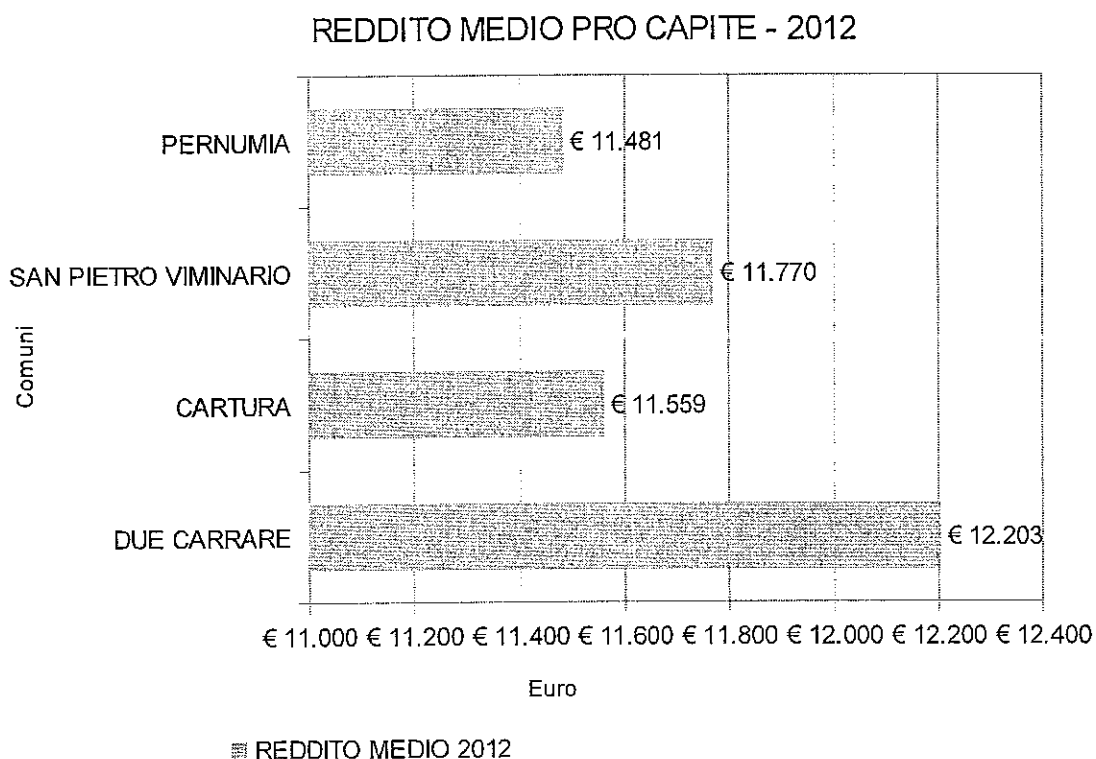
Il dato relativo alle dichiarazioni dei redditi Irpef presentate nel 2012 relative ai redditi 2011 (fonte comuni-italiani.it) presenta un dato molto al di sotto del valore medio della Regione Veneto, che è pari ad euro 23.180, come si vede nel grafico che segue

### DICHIARAZIONE DEI REDDITI MEDIA - ANNO 2012



Tali dati possono incidere in prospettiva sulle capacità di autofinanziamento del costituendo comune effetto della fusione e il fatto che il comune più grande, Due Carrare, presenti anche il valore più elevato relativo alle dichiarazioni Irpef segnala che il processo di Fusione potrebbe in prospettiva rafforzare la capacità di finanziamento del costituendo comune.

Anche il dato relativo al reddito medio, calcolato suddividendo il reddito Irpef complessivo dichiarato per il numero di abitanti invece che per il numero di dichiaranti, conferma le considerazioni fatte sia con riguardo al confronto con il dato regionale, molto superiore a quello dei comuni oggetto d'indagine (13.376 euro), sia rispetto ai valori del comune relativamente "più ricco", cioè Due Carrare.



(fonte [www.Comuni-Italiani.it](http://www.Comuni-Italiani.it))

## CAPITOLO III

### STRUTTURA DEL TERRITORIO

#### 3.1 Valutazioni preliminari

I dati territoriali riguardanti i comuni oggetto dello studio sono stati desunti sia dai documenti di programmazione urbanistica sia sulla base di informazioni comunicate dagli uffici tecnici di ciascun comune coinvolto nel progetto.

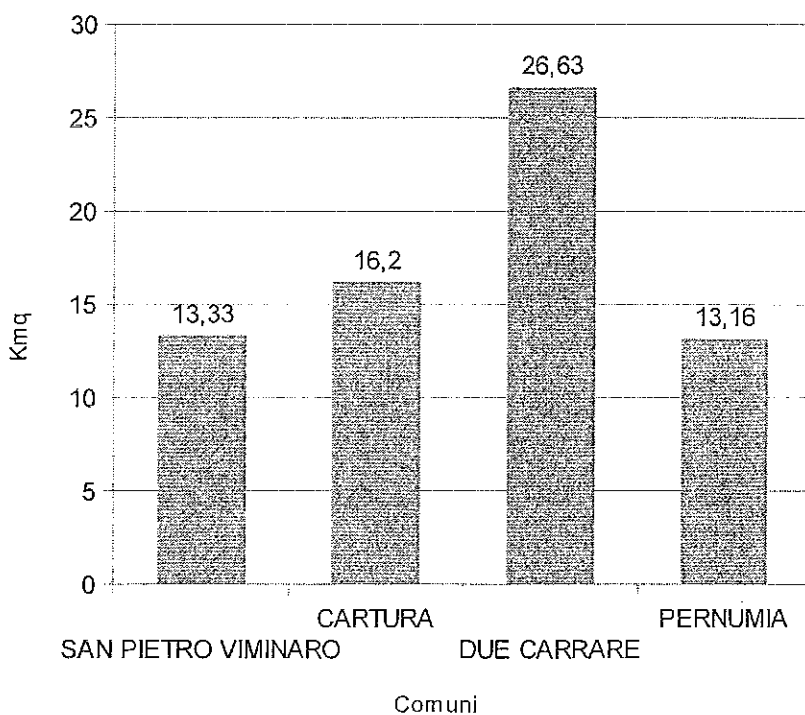
L'analisi procede con grafici e tabelle tratti dai documenti elaborati dai Comuni.

#### 3.2 Caratteristiche geografiche generali

I comuni di Cartura, Due Carrare, Pernumia e San Pietro Viminario si collocano nella parte sud della provincia di Padova e costituiscono, essendo tra di essi confinanti, una sorta di "cuore" inserito nella zona sud al confine con il Conselvano.

I Comuni sono di ridotte dimensioni, misurando complessivamente circa 69 Km<sup>2</sup>: il più esteso è Due Carrare che misura 26,63 km<sup>2</sup>, seguito da Cartura (16,20 km<sup>2</sup>), San Pietro Viminario (13,33 km<sup>2</sup>) e Pernumia (13,16 Km<sup>2</sup>).

SUPERFICIE TERRITORIALE (Km<sup>2</sup>)



La densità abitativa in questi comuni è, come si è visto nel precedente capitolo, piuttosto bassa.

### **3.3 Sistema ambientale, paesaggistico e idrogeologico**

I quattro comuni si collocano al margine “centro-meridionale” della provincia di Padova, fra i centri maggiori di Monselice e Conselve, con una superficie quasi interamente pianeggiante.

La natura del terreno è di tipo alluvionale, con prevalenza di attività agricole in tutti i comuni. Va comunque segnalato che lo sviluppo urbano dell’ultimo periodo ha sicuramente sottratto parte di superficie alla destinazione agricola produttiva favorendo lo sviluppo di piccola e media aziende artigianali o metalmeccaniche.

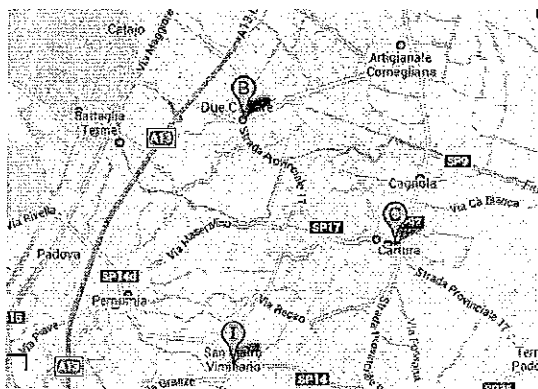
Il territorio è caratterizzato da aree agricole coltivate e il paesaggio è tipico della pianura della nona sud padovana , caratterizzata dal paesaggio di diversi canali e scoli, con riduzione di elementi di pregio ambientale.

Tra i canali e gli scoli principali del sistema idraulico si possono ricordare;

- scolo Reoso,
- scolo San Pietro,
- diramazione Bresola,
- scolo Cristo;
- Canale Vigenzone
- Canale Bagnarolo
- Canale Canaletta
- Canale Rivella
- Scolo Palù I
- Scolo der. Bagnarolo
- Scolo der Bagnarolo Cristo
- Scolo Comuna Ovest
- Scolo Maseralino



### 3.4 Viabilità e reti di trasporto, Sicurezza Stradale



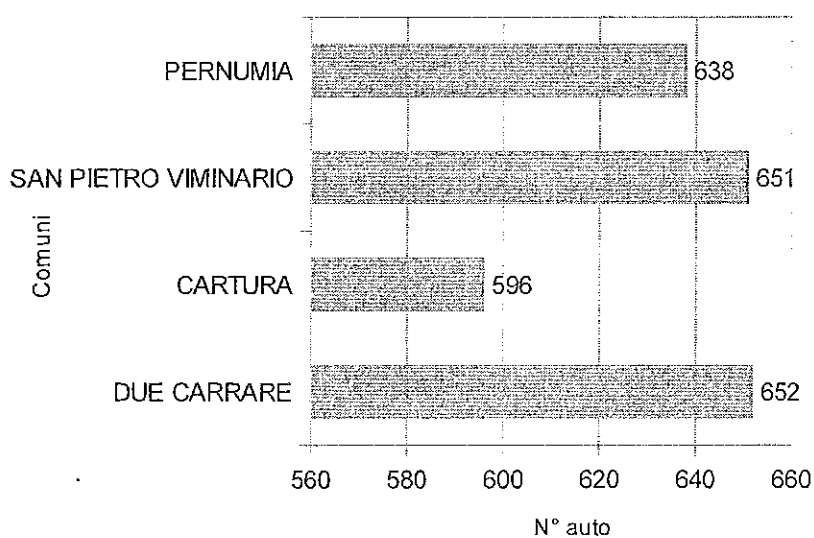
La rete stradale è interessata da almeno tre assi viari di livello sovra comunale:

- L'autostrada Bologna . Padova A13;
- Strada Provinciale 14;
- Strada Provinciale 17 ;
- Strada Provinciale 92;

Presso il comune di Due Carrare è anche presente un casello autostradale della A13.

Il territorio si presenta dunque sufficientemente dotato dal punto di vista delle infrastrutture stradali mentre risulta assente ogni collegamento ferroviario.

#### NUMERO AUTO PER MILLE ABITANTI



Il numero di auto per mille abitanti nei quattro comuni presenta un dato fortemente omogeneo e superiore al valore medio della Regione Veneto, pari a 612 (fonte Comuni-Italiani.it) con la sola eccezione di Cartura.

Tale dato, vista la presenza soprattutto di infrastrutture stradali e la totale assenza di quelle ferroviarie non deve sorprendere e può essere considerato un primo grossolano indicatore del fatto che la mobilità privata privilegia l'auto.

Sono comunque segnalati sforzi, anche attraverso la progettazione o la costruzione di piste ciclabili, per favorire l'utilizzo delle due ruote anche se non è stato possibile reperire dati quantitativi in merito.

Il numero di strade provinciali, dove la velocità è elevata, che attraversano i comuni è considerata fonte di preoccupazione per la sicurezza. Peraltro proprio nel campo della Polizia Locale si registra la positiva esperienza della gestione associata tra i quattro comuni.

### 3.5 Sistema produttivo

L'area, come accennato, è prevalente a vocazione agricola anche se ha visto uno sviluppo della piccola e media impresa, sia artigianale sia industriale.

La produzione agricola presenta diverse tipologie, in piccole e medie aziende, tra le quali:

- cerealicola ( mais, frumento, soia, )
- ortaggi ( radicchio, asparago, cetrioli, lattuga, zucchine)
- vigneto
- frutta ( pesche, mele, pere, )

La produzione artigianale vede la presenza di diverse piccole aziende nei seguenti campi di attività:

- metalmeccanica
- plastica
- logistica
- edilizia
- elettromeccanico
- altri servizi

La produzione industriale vede la presenza soprattutto di piccole aziende metalmeccaniche.

A livello industriale da citare la ditta VIRAVER operante nella piegatura di vetri (blindati e non), nr. 2 ditte che operano nell'ambito della cosmetica (Bionatura e Nuova Arcos).

Da segnalare un florido tessuto artigianale (piccoli imprenditori) sparso nel territorio, non localizzato in aree "proprie".

Tra queste ultime si possono citare :

Arredamenti Minelle	Arredamento
Vettorato S.R.L.	Riparazione mezzi pesanti
Ricoplast S.A.S.	Lavorazione materie plastiche
L.M.G. di BOTTON ALCIDE	Lavorazione marmi
ALBERT di BERTOCCO ALCIDE	Abbigliamento

Il tessuto territoriale dei quattro comuni appare ad una prima lettura fortemente omogeneo.

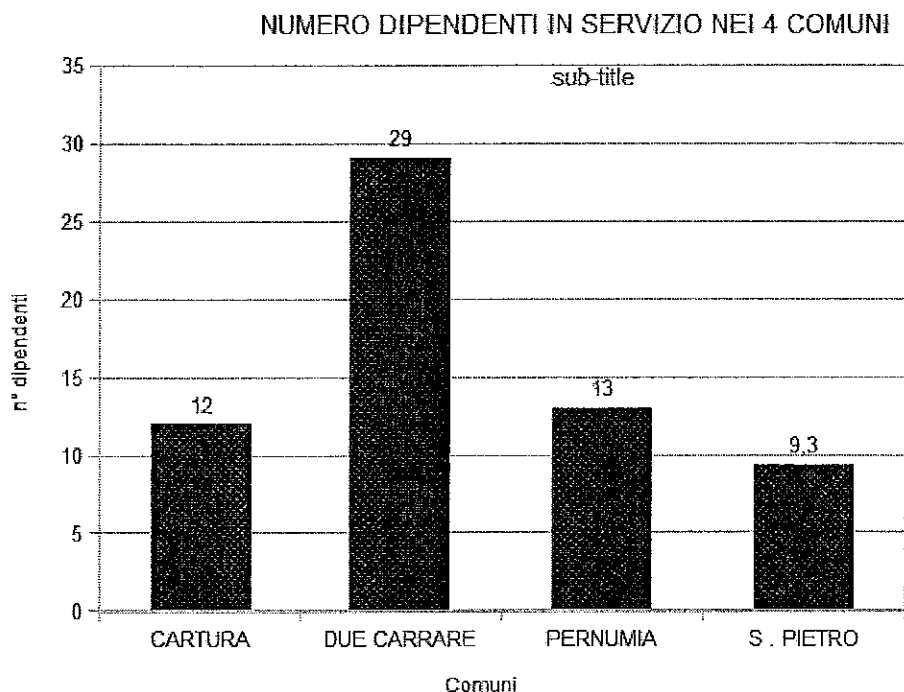
## CAPITOLO IV

### REALTÀ ORGANIZZATIVE ED ECONOMICO-CONTABILI DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

#### 4.1 Dimensioni organizzative e tecniche

Nel presente capitolo si forniscono indicazioni sulla situazione dei quattro Comuni analizzati sotto il profilo organizzativo e finanziario, in un quadro d'insieme sulle prospettive che la Fusione offrirebbe. Scopo di questo primo paragrafo, in particolare, è quello di avere una "fotografia" chiara delle caratteristiche funzionali degli enti interessati, al fine, soprattutto, di individuare punti di forza e debolezza, criticità ed opportunità del processo di Fusione.

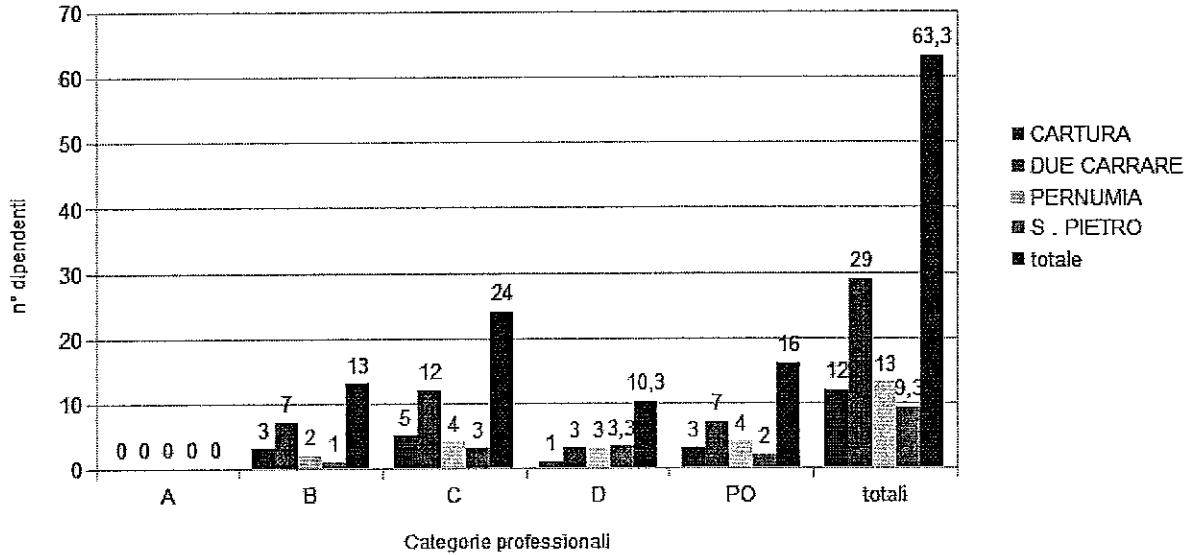
Il grafico che segue illustra la consistenza del personale attualmente in servizio nei 4 comuni. Il numero totale dei dipendenti si riferisce all'anno 2013 (conteggiando i part-time e il personale in convenzione in frazioni) e considera sia i dipendenti di ruolo che il personale a tempo determinato.



Per quanto riguarda l'inquadramento dei dipendenti, sia in valore assoluto sia in percentuale, tali dati sono presentati nei grafici che seguono.

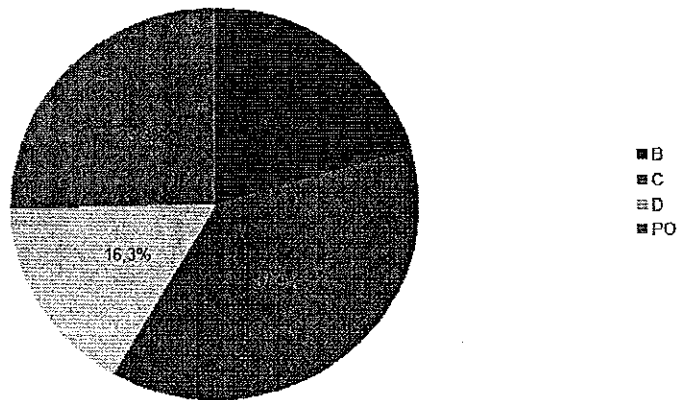
NUMERO DIPENDENTI IN SERVIZIO NEI 4 COMUNI  
SUDDIVISI PER CATEGORIA PROFESSIONALE

sub-title



RIPARTIZIONE % TRA LE DIVERSE CATEGORIE PROFESSIONALI

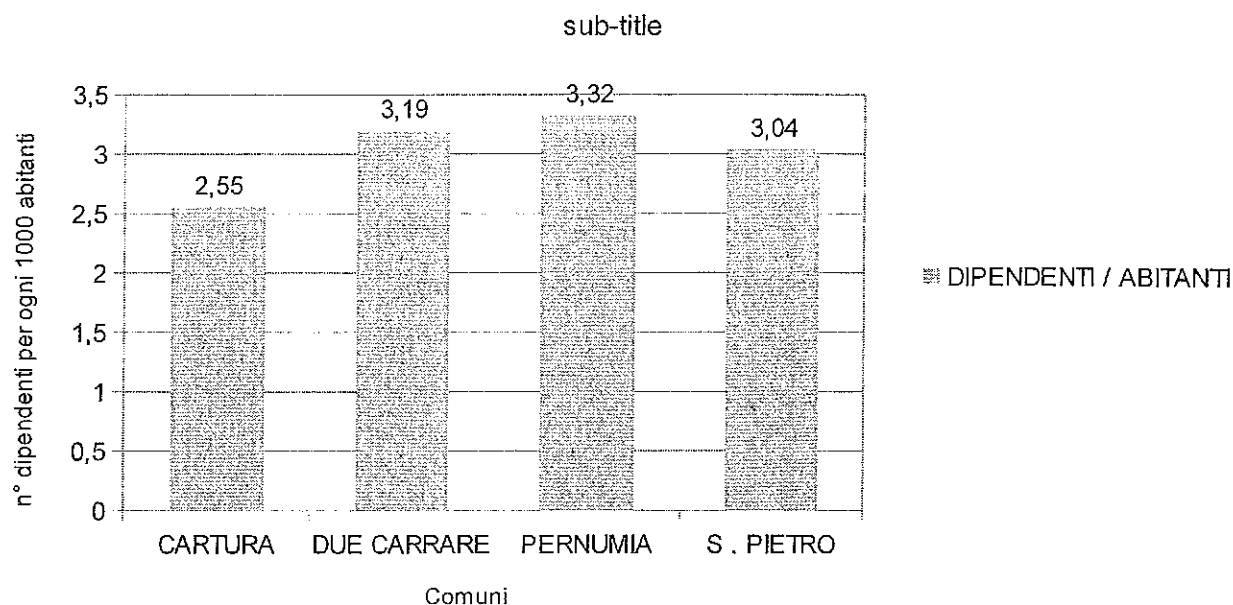
sub-title



Le dotazioni organiche degli enti, se considerate nel loro insieme e non più suddivise per i quattro Comuni, non denotano, eccessivi scompensi fra le diverse qualifiche professionali, anche se per le posizioni organizzative sembrerebbe esserci spazio per ulteriori razionalizzazioni.

Il grafico successivo, poi, mette in evidenza il ben più significativo rapporto dipendenti-popolazione, ottenuto rapportando il numero dei dipendenti di ciascun Comune al numero degli abitanti residenti presso lo stesso (moltiplicato per 1.000).

## NUMERO ABITANTI PER ADDETTO



Il dato che risulta appare da un lato sostanzialmente omogeneo tra le quattro amministrazioni e, prescindendo dal numero e dai servizi offerti, assai basso e perciò stesso virtuoso in termini di numeri e quindi di spesa.

Si consideri infatti che, a livello nazionale, il numero medio di dipendenti per ogni 1.000 abitanti è pari a 7,21. Questo numero medio è, però, territorialmente eterogeneo. Emerge il dato dei comuni della Valle d'Aosta, in cui il numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti quasi raddoppia, arrivando a 12. Anche nelle amministrazioni comunali della Sicilia e del Trentino-Alto Adige il dato è di poco inferiore a 11 dipendenti ogni 1.000 residenti nel primo caso e di 10 ogni 1.000 nel secondo. I valori più bassi si riscontrano nelle amministrazioni comunali della Puglia, in cui i dipendenti comunali sono meno di 5 ogni 1.000 residenti, ed in quelli veneti, circa 6 (5,74).

Il dato medio di circa 3 dipendenti ogni mille abitanti, con il comune di Cartura addirittura sotto tale valore, rappresenta dunque un valore molto basso, circa del 50% inferiore perfino al già basso dato medio regionale, e segno di politiche del personale improntate da lungo tempo ad attenzione e risparmio in tutti e quattro i comuni.

Con riferimento alla taglia demografica dei Comuni, poi, si osserva che il numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti è di molto inferiore anche a quello medio nei comuni collocati nelle corrispondenti classi dimensionali comunali, come rappresentato nella tabella seguente:

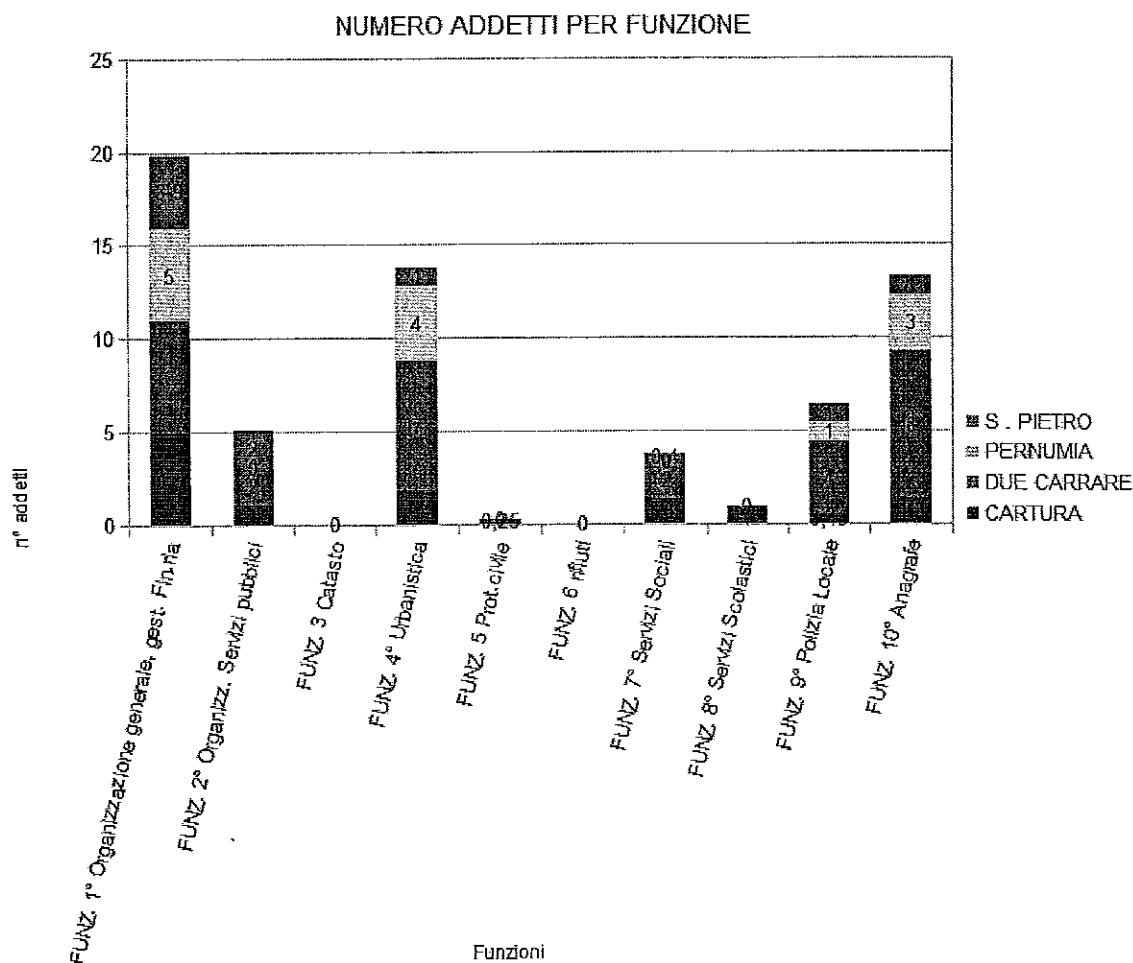
Classe di ampiezza demografica	Totale	N. dipendenti comunali per 1.000 abitanti
0 - 1.999	29.276	8,81
2.000 - 4.999	45.068	6,50
5.000 - 9.999	49.116	5,84
10.000 - 19.999	57.422	5,88
20.000 - 59.999	84.279	6,16
60.000 - 249.999	72.334	7,63
>=250.000	100.686	11,00
<b>Totale</b>	<b>438.180</b>	<b>7,21</b>

Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat (2012)

Ciò che appare immediatamente chiaro è dunque che tutti e 4 i Comuni interessati a dar vita al processo di Fusione si registrano valori molto bassi, addirittura inferiori a quello medio regionale (5,74), con conseguenti criticità organizzative rilevanti.

La Fusione appare, perciò, una soluzione auspicabile per migliorare l'organizzazione degli enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il grafico seguente illustra il numero complessivo di addetti nei 4 Comuni per ciascuna funzione fondamentale.



Le analisi condotte confermano una sostanziale omogeneità riguardo all'organizzazione complessiva degli apparati amministrativi nella quale non risultano direttamente presidiate solo le funzioni che, come vedremo successivamente, sono state esternalizzate o presidiate attraverso strumenti diversi.

Come si può notare, tuttavia, tutte le funzioni richiedono presumibilmente una maggior analisi e dovranno/potranno essere oggetto di ulteriori processi di riorganizzazione e di efficientamento nella fase di predisposizione della futura organizzazione.

Occorre comunque ricordare che l'attribuzione del personale ad una funzione appare solo parzialmente significativa poiché, dato il numero ridotto di personale, uno stesso dipendente è assegnato a più attività/funzioni.

Comunque un tale quadro potrebbe astrattamente consentire di iniziare anche con percorsi di gestione associata preliminari alla vera e propria fusione; processi peraltro già avviati nel rispetto delle norme nazionali e che vedono già alcune funzioni oggi gestite tramite convenzione come ad esempio la funzione di Polizia Locale che vede già coinvolti i comuni di S. Pietro Viminario, Pernumia, Due Carrare, Cartura.

#### DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE PER FUNZIONI

	FUNZ. 1° Organizzazione generale, gest. Fin.ria					FUNZ. 2° Organizz. Servizi pubblici					FUNZ. 3 Catasto	FUNZ. 4° Urbanistica					FUNZ. 5° Prot.civile						
	A	B	C	D	P.O.	A	B	C	D	P.O.		A	B	C	D	P.O.	A	B	C	D	P.O.		
	CARTURA		0,7	3		1,2		0,4				0,35	0,3			0,8	0,6		0,4				
DUE CARRARE			3	1	2		2							2	2		3						
PERNUMIA		1	2	1	1									1	2		1						
S. PIETRO			1	2,9			1				1					1							
<b>totali</b>	0	1,7	9	4,9	4,2	0	3,4	0	0,35	1,3	0	3,8	4,6	0	5,4	0	0	0	0,2	0,05			
<b>tot. per funz.</b>	19,8					5,05					13,8					0,25							

	FUNZ. 7° Servizi Sociali					FUNZ. 8° Servizi Scolastici					FUNZ. 9° Polizia Locale					FUNZ. 10° Anagrafe				
	A	B	C	D	P.O.	A	B	C	D	P.O.	A	B	C	D	P.O.	A	B	C	D	P.O.
	CARTURA		0,6	0,2		0,55		0,2	0,5		0,2				0,45			0,3	0,7	
DUE CARRARE				2									3		1		3	4		1
PERNUMIA															1				2	1
S. PIETRO				0,4									1					1		
<b>totali</b>	0	0,6	0,2	2,4	0,55	0	0,2	0,5	0	0,2	0	0	4	0,45	2	0	3,3	5,7	2	2,3
<b>tot. per funz.</b>	3,75					0,9					6,45					13,3				

#### *4.1.1 Criticità della dimensione organizzativa/gestionale*

Tra le criticità emerse in sede di analisi preliminare è possibile individuare:

- non omogeneità dei software di gestione informatica tra i diversi comuni;
- presenza, con esclusione della Polizia Locale, di convenzioni con altri comuni per la gestione di diversi servizi/funzioni;
- l'attribuzione del personale alle funzioni fondamentali come analizzato nei paragrafi precedenti oggi solo parzialmente significativa poiché, dato il numero ridotto di personale, uno stesso dipendente è assegnato a più attività/funzioni;
- l'assegnazione plurima del personale a più funzioni, oggi inevitabile data la dimensione organizzativa dei singoli comuni, consentirà in prospettiva potenziali recuperi di efficienza ma comporterà inevitabilmente in una prima fase del processo aggregativo, la necessità di una profonda riorganizzazione gestionale;
- l'attribuzione diversa dei quattro comuni rispetto ad alcuni servizi di ambito sovra comunale;
- l'addensamento delle PO nell'area urbanistica comporterà la necessità di ripensare l'assegnazione funzionale mentre, nelle altre funzioni la distribuzione appare sufficientemente coerente con le necessità organizzative, senza escludere naturalmente anche in tali casi processi di integrazione/differenziazione e di riorganizzazione gestionale;
- in alcuni dei comuni "più piccoli" gli amministratori assumono, come legittimamente previsto dalla normativa, un ruolo gestionale consentendo di fatto un notevole risparmio di costo del personale per le Amministrazioni interessate; tale possibilità sarebbe ovviamente preclusa in caso di fusione.

#### **4.2 Analisi dei dati di bilancio**

In questa sezione si rilevano assetto finanziario e utilizzo delle risorse, mediante una analisi della composizione delle entrate e delle spese, finalizzata a cogliere l'incidenza di alcune specifiche voci, nonché la tipologia qualitativa delle risorse che si prevede di impiegare nelle realtà amministrative oggetto dello studio e nella loro dinamica evolutiva.

##### *4.2.1 Analisi della composizione delle entrate*

Per presentare un quadro il più possibile aggiornato ma anche attendibile, sono stati presi in considerazione i dati relativi alle entrate tributarie (Titolo I), quelle derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Titolo II), e le entrate extratributarie (Titolo III) ricavati dai conti consuntivi 2011 2012 e 2013

La tabella e i grafici che seguono danno una visione d'insieme:



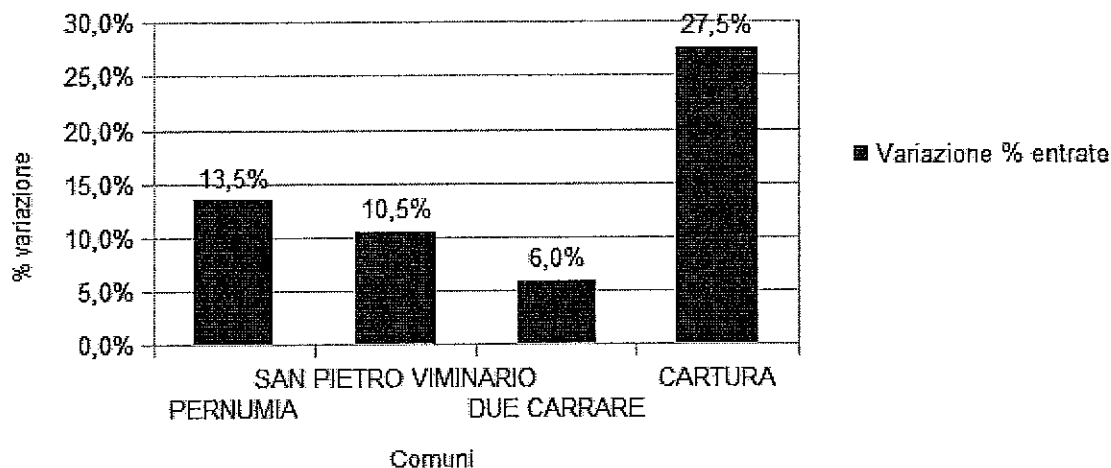
ENTE	tipologia entrata	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	VARIAZIONE 2013 -2012
COMUNE DI PERNUMIA	tributarie	€ 1.557.842,90	€ 1.674.078,97	€ 1.680.624,09	
	contributi e trasferimenti correnti	€ 243.035,85	€ 230.657,36	€ 511.280,42	
	extratributarie	€ 243.795,38	€ 246.229,66	€ 249.202,46	
	<b>totale</b>	<b>€ 2.044.674,13</b>	<b>€ 2.150.965,99</b>	<b>€ 2.441.106,97</b>	<b>€ 290.140,98</b>
COMUNE DI SAN PIETRO VIMINARIO	tributarie	€ 1.128.104,26	€ 1.073.703,33	€ 1.071.025,04	
	contributi e trasferimenti correnti	€ 150.479,11	€ 137.282,17	€ 343.795,28	
	extratributarie	€ 157.318,59	€ 218.761,43	€ 164.805,70	
	<b>totale</b>	<b>€ 1.435.901,96</b>	<b>€ 1.429.746,93</b>	<b>€ 1.579.626,02</b>	<b>€ 149.879,09</b>
COMUNE DUE CARRARE	tributarie	€ 3.124.170,43	€ 3.431.893,37	€ 2.741.649,25	
	contributi e trasferimenti correnti	€ 489.252,92	€ 445.938,16	€ 1.369.610,79	
	extratributarie	€ 869.325,73	€ 566.036,86	€ 598.674,86	
	<b>totale</b>	<b>€ 4.482.749,08</b>	<b>€ 4.443.868,39</b>	<b>€ 4.709.934,90</b>	<b>€ 266.066,51</b>
COMUNE DI CARTURA	tributarie	€ 1.798.083,58	€ 1.793.202,22	€ 1.964.318,31	
	contributi e trasferimenti correnti	€ 503.827,27	€ 378.741,01	€ 604.598,96	
	extratributarie	€ 356.963,19	€ 472.445,38	€ 803.980,91	
	<b>totale</b>	<b>€ 2.658.874,04</b>	<b>€ 2.644.388,61</b>	<b>€ 3.372.898,18</b>	<b>€ 728.509,57</b>
<b>TOTALE GLOBALE</b>		<b>€ 10.622.199,21</b>	<b>€ 10.668.969,92</b>	<b>€ 12.103.566,07</b>	<b>€ 1.434.596,15</b>

Il dato totale delle entrate considerate, escluse le alienazioni, per l'insieme dei Comuni ha fatto registrare un deciso aumento, particolarmente rilevante per il comune di Cartura ma comunque generale come si vede dal grafico che segue.

## VARIAZIONE % ENTRATE 2013 - 2012

sub-title

sub-title



I due grafici seguenti rappresentano graficamente l'incidenza di ogni singolo comune sul totale delle entrate in esame. Rilevato che, come logico aspettarsi, l'incidenza del singolo comune sul volume complessivo delle entrate è direttamente proporzionale al numero di abitanti, è interessante notare come Due Carrare, il comune con il più alto numero di abitanti, abbia visto decrescere il suo peso relativo (da 41,7% a 38,9%) nel confronto biennale, con una riduzione della sua posizione di quasi il 3% a favore del comune di Cartura che cresce dal 24,8% al 27,9.

	totale entrate 2012	Incidenza %
PERNUMIA	€ 2.150.965,99	20,2%
SAN PIETRO VIMINARIO	€ 1.429.746,93	13,4%
DUE CARRARE	€ 4.443.868,39	41,7%
CARTURA	€ 2.644.388,61	24,8%
	€ 10.668.969,92	100,0%

	totale entrate 2013	Incidenza %
PERNUMIA	€ 2.441.106,97	20,2%
SAN PIETRO VIMINARIO	€ 1.579.626,02	13,1%
DUE CARRARE	€ 4.709.934,90	38,9%
CARTURA	€ 3.372.898,18	27,9%
	€ 12.103.566,07	100,0%

Riguardo, alla composizione complessiva delle entrate colpisce nel confronto tra il 2011 e il 2013 il crollo delle entrate tributarie sugli altri titoli di entrata ed in particolare dei trasferimenti determinato evidentemente dalla manovra sull'IMU decisa dal legislatore nazionale.

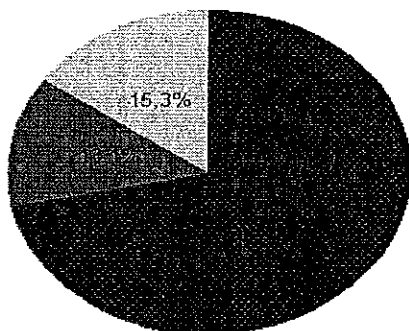
L'incidenza dei trasferimenti di parte corrente, in primis quelli provenienti dallo Stato, sono divenuti perciò di nuovo rilevanti rispetto agli anni precedenti ma tale equilibrio potrebbe ulteriormente modificarsi con la manovra per il 2014 ad oggi, aprile 2014, ancora non conosciuta pienamente nei suoi effetti finanziari di cui meccanismi potrebbero modificarsi ulteriormente a livello di riparto delle quote tra Stato e Comuni nei prossimi anni.

Tali valori riflettono meglio di tante parole il quadro di incertezza in termini di risorse finanziarie e di programmazione in cui versano i comuni ed il quadro di maggior dipendenza dai trasferimenti statali che si è determinato nel corso degli ultimi due anni.

ANNO 2011

sub-title

sub-title

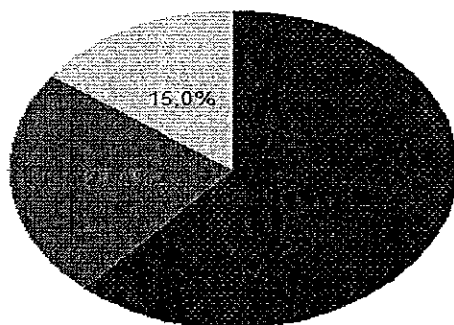


- tributaria
- contributi e trasferimenti correnti
- extratributarie

ANNO 2013

sub-title

sub-title



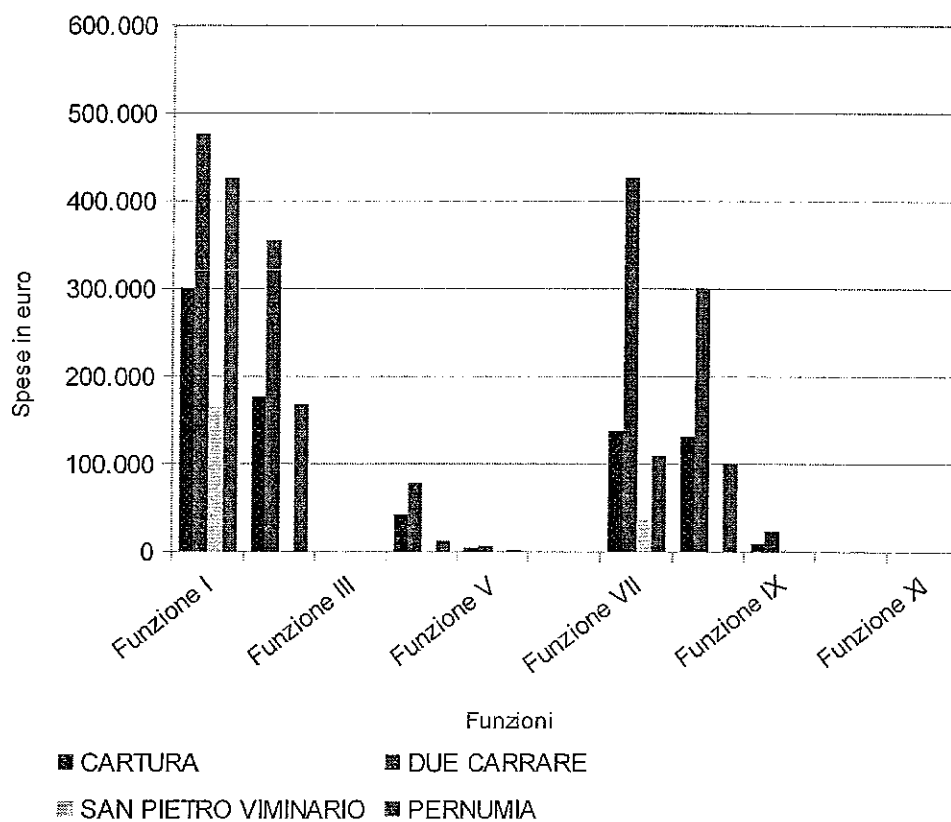
- tributaria
- contributi e trasferimenti correnti
- extratributarie

#### 4.2.2 Analisi della composizione delle spese

In analogia con l'analisi della composizione delle entrate è utile analizzare anche le componenti di spesa corrente dei 4 Comuni. Nella tabella seguente sono esposti i dati ricavati dai conti del bilancio relativi all'anno 2013, ai quali si riferisce anche il grafico a istogramma. In seguito, per una visione d'insieme, i dati sono stati sommati per considerare la spesa complessiva, per ciascuna funzione, relativa ai costi di tutti i 4 Comuni. La componente di spesa emergente è quella relativa alla funzione "amministrazione, gestione e controllo", che, considerato il totale dei Comuni occupa circa il 39% delle risorse, più di un terzo di tutta la spesa corrente. Seguono il settore sociale, con il 20% della spesa, l'organizzazione dei servizi di ambito comunale con il 20% anch'esse, l'istruzione pubblica con il 15%, la gestione del territorio e dell'ambiente al 4%. Le altre funzioni generalmente hanno un minore impatto sulla spesa, tuttavia nei diversi comuni l'ordine di grandezza delle spese presenta delle diversità. L'analisi delle funzioni qui presentata, pur non ritrovando esatta corrispondenza con le funzioni oggetto di obbligo associativo (in merito al quale si rinvia al capitolo I), permette comunque di trarre alcuni spunti di riflessione dal confronto dei dati presentati nella seguente tabella e nei successivi grafici.

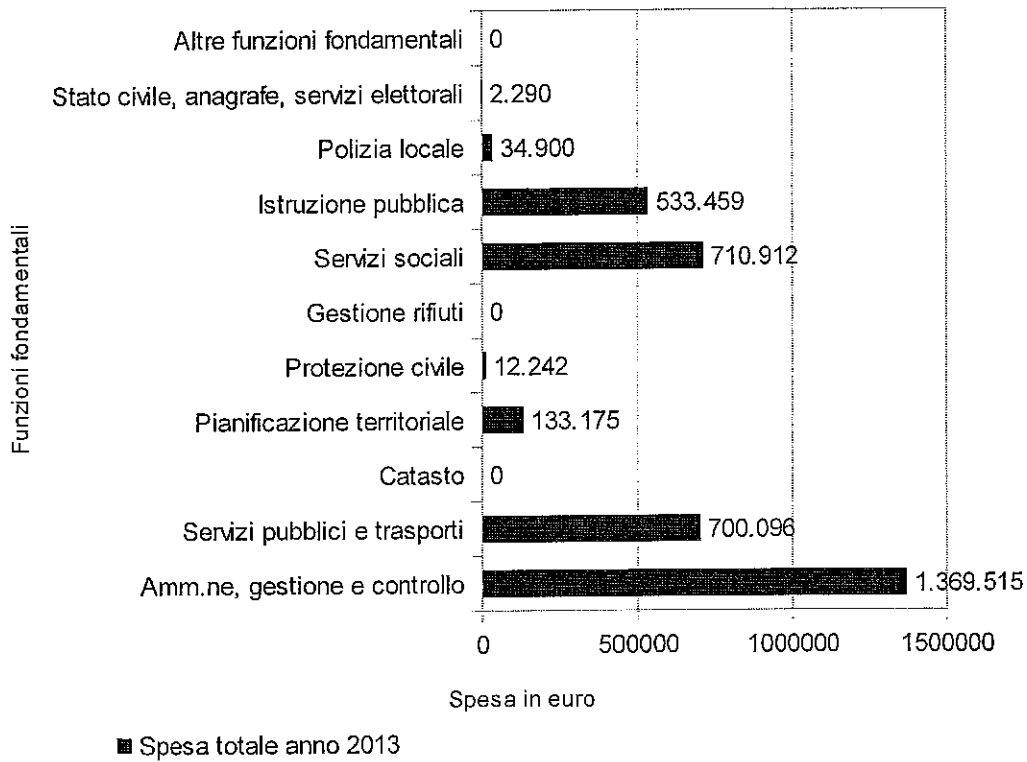
		CARTURA	DUE CARRARE	SAN PIETRO VIMINARIO	PERNUMIA	totale
Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	Funzione I	300.882,37	476.580,15	165.521,00	426.531,00	1.369.514,52
Organizzazione dei servizi pubblici di interesse gen. di ambito comunale, compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	Funzione II	177.255,54	354.590,63	-	168.249,86	700.096,03
Catasto	Funzione III	-	-	-	-	-
Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito com. e partecip. alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	Funzione IV	42.579,53	78.395,70	-	12.200,00	133.175,23
Attività in ambito comunale di pianificazione di protezione civile e di coordinamento primi soccorsi	Funzione V	4.094,00	6.647,60	-	1.500,00	12.241,60
Organiz. e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi	Funzione VI	-	-	-	-	-
Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini	Funzione VII	137.909,21	427.005,91	36.500,00	109.496,56	710.911,68
Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	Funzione VIII	131.652,86	300.859,02	-	100.947,12	533.459,00
Polizia municipale e polizia amministrativa locale	Funzione IX	9.277,96	23.672,00	1.750,00	200,00	34.899,96
Tenuta dei registri di stato civile e di pop. e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale	Funzione X	800,00	-	1.490,00	-	2.290,00
Altre funzioni non fondamentali	Funzione XI	-	-	-	-	-
totale		804.451,47	1.667.751,01	205.261,00	819.124,54	3.496.588,02

## SPESA PER FUNZIONI - ANNO 2013

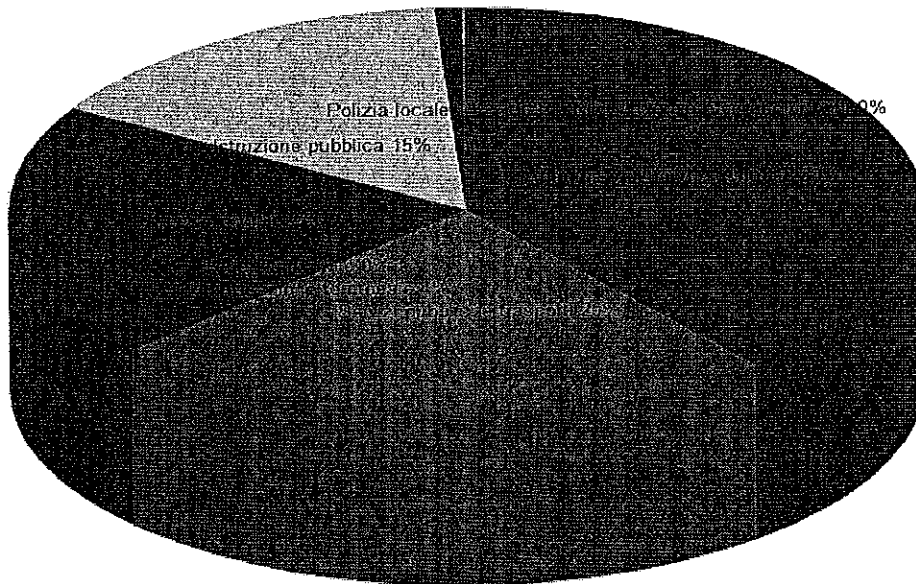


In generale la spesa per funzioni appare equilibrata ed in linea con gli indicatori nazionali dei comuni di pari dimensione demografica.

## SPESA COMPLESSIVA PER FUNZIONI - ANNO 2013



### Distribuzione della spesa corrente



#### 4.2.3 Gli indicatori finanziari

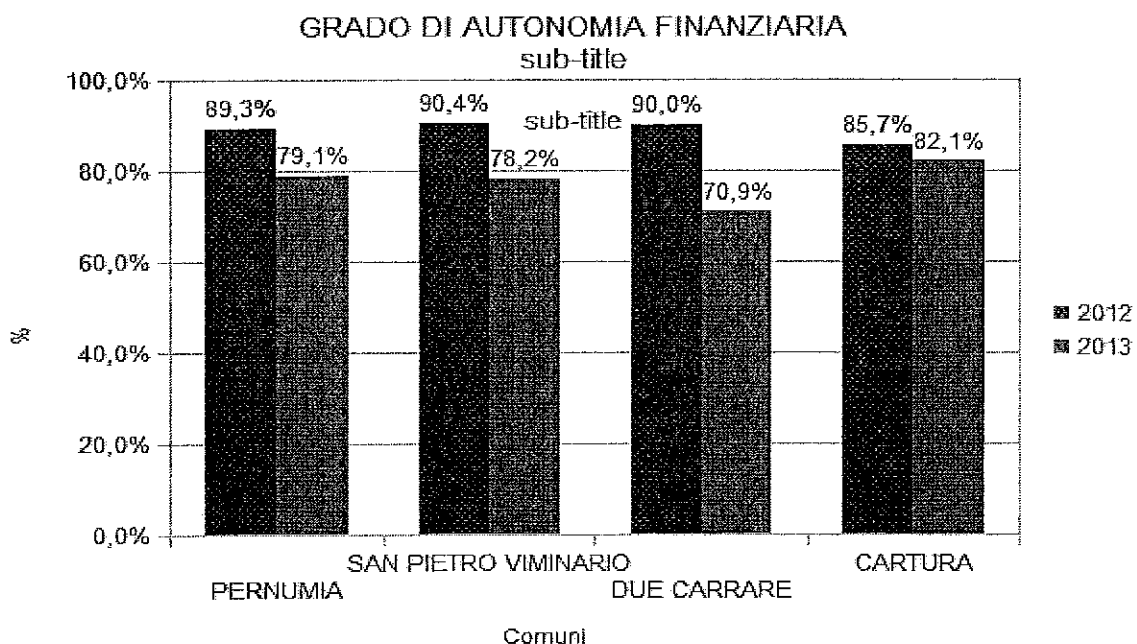
Rivestono particolare rilievo nelle analisi dei bilanci degli enti locali le indicazioni fornite dagli indicatori di bilancio che illustrano numerosi aspetti della gestione amministrativa, mediante il calcolo dei rapporti che intercorrono tra valori esclusivamente finanziari oppure di rapporti tra valori finanziari e valori fisici. L'analisi di tali indicatori per ciascun Comune e il dato di confronto con gli altri può dare un'idea ulteriore sulle prospettive di Fusione tra i Comuni oggetto di analisi.

Un indicatore interessante è il **grado di autonomia finanziaria**: rappresenta un indice della capacità dell'ente a reperire le risorse necessarie al finanziamento (le entrate correnti) di tutte le spese di funzionamento dell'apparato comunale. Infatti le entrate correnti costituiscono le risorse destinate alla gestione dei servizi comunali: di questa somma complessiva le entrate tributarie ed extratributarie indicano la parte direttamente o indirettamente reperita dall'Amministrazione, mentre i trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti del settore pubblico, formano le entrate derivate quali risorse di terzi destinate a finanziare parte della gestione corrente.

Come si è visto in precedenza le manovre finanziarie degli ultimi due anni hanno profondamente mutato la composizione della struttura delle entrate dei Comuni e l'indicatore riflette tali modifiche, peggiorando per tutti i comuni oggetto di indagine.

grado di autonomia finanziaria

Comuni	2012	2013
PERNUMIA	89,3%	79,1%
SAN PIETRO VIMINARIO	90,4%	78,2%
DUE CARRARE	90,0%	70,9%
CARTURA	85,7%	82,1%

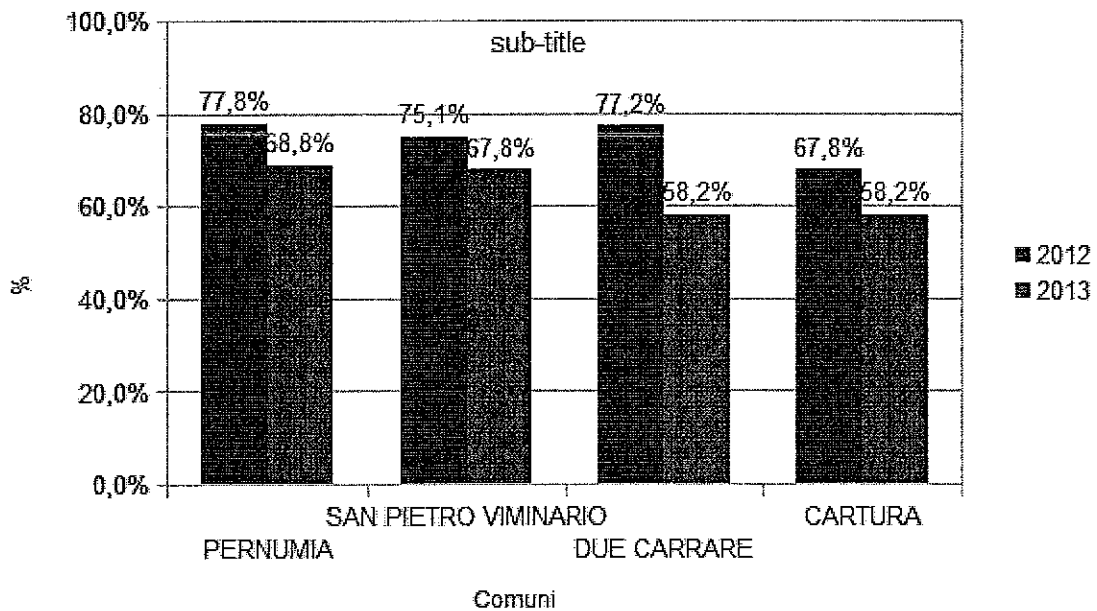


Di seguito invece l'analisi del grado di autonomia tributaria dei 4 Comuni. Il grado di autonomia tributaria si ottiene dal rapporto tra entrate tributarie ed entrate correnti. Dai dati emerge un notevole peggioramento del grado di autonomia tributaria nel 2013 rispetto all'anno precedente.

grado di autonomia tributaria

	2012	2013
PERNUMIA	77,8%	68,8%
SAN PIETRO VIMINARIO	75,1%	67,8%
DUE CARRARE	77,2%	58,2%
CARTURA	67,8%	58,2%

GRADO DI AUTONOMIA TRIBUTARIA



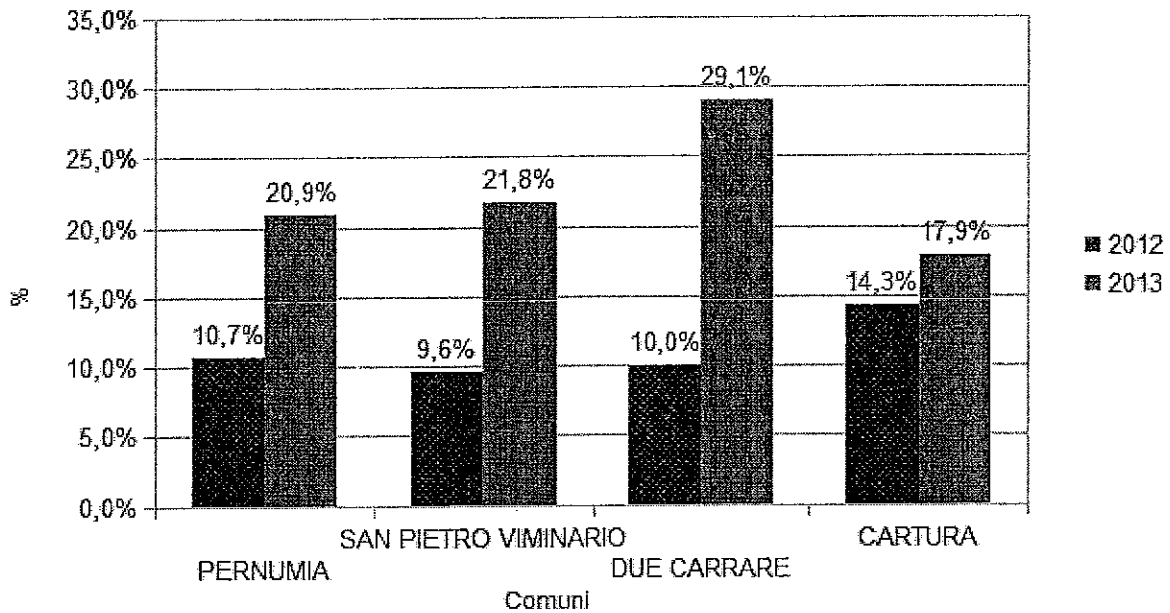
Coerentemente l'analisi sul grado di dipendenza erariale, dato che si ottiene dal rapporto tra Trasferimenti correnti dallo Stato ed entrate correnti, sempre in riferimento agli anni 2012 e 2013 mostra un forte aumento.

grado di dipendenza erariale

	2012	2013
PERNUMIA	10,7%	20,9%
SAN PIETRO VIMINARIO	9,6%	21,8%
DUE CARRARE	10,0%	29,1%
CARTURA	14,3%	17,9%



## GRADO DI DIPENDENZA ERARIALE



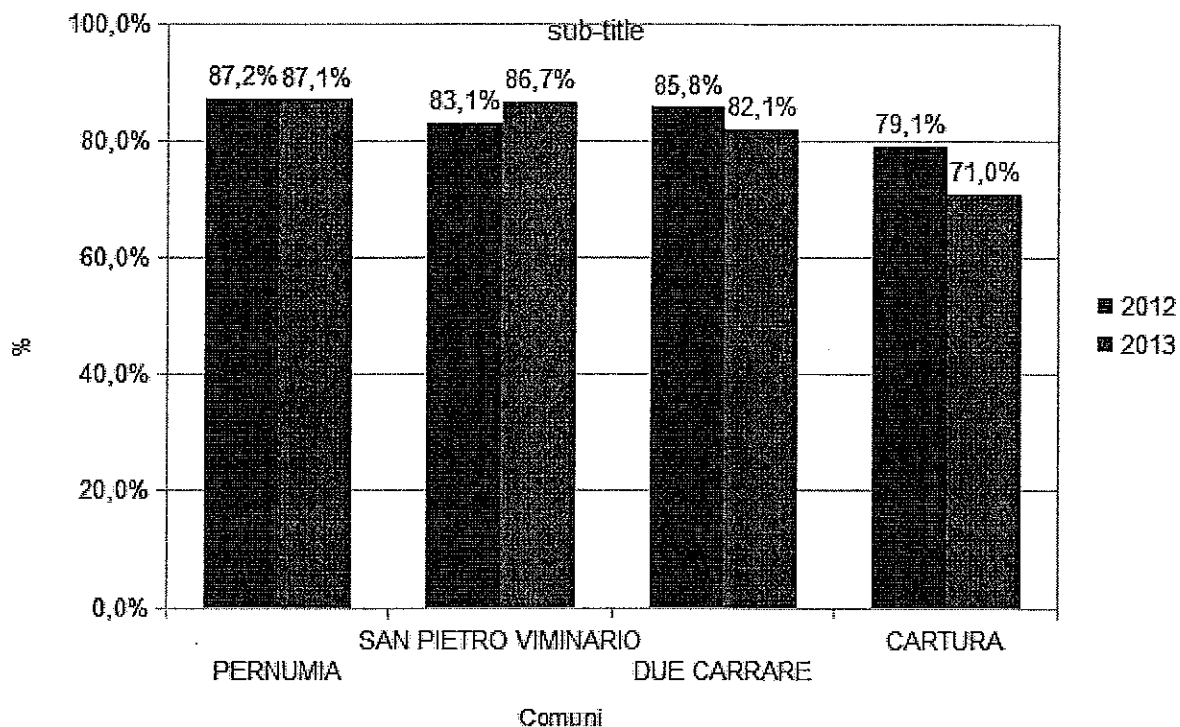
E' interessante osservare che l'aumento è rilevante per tutti e quattro i comuni salvo Cartura e particolarmente forte per il comune di Due Carrare.

Di seguito vengono analizzati i dati relativi all'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate proprie degli enti:

Incidenza entrate tributarie su entrate proprie

	2012	2013
PERNUMIA	87,2%	87,1%
SAN PIETRO VIMINARIO	83,1%	86,7%
DUE CARRARE	85,8%	82,1%
CARTURA	79,1%	71,0%

## INCIDENZA ENTRATE TRIBUTARIE SU ENTRATE PROPRIE



Come si vede il dato si mantiene omogeneo per tutti i comuni salvo Cartura.

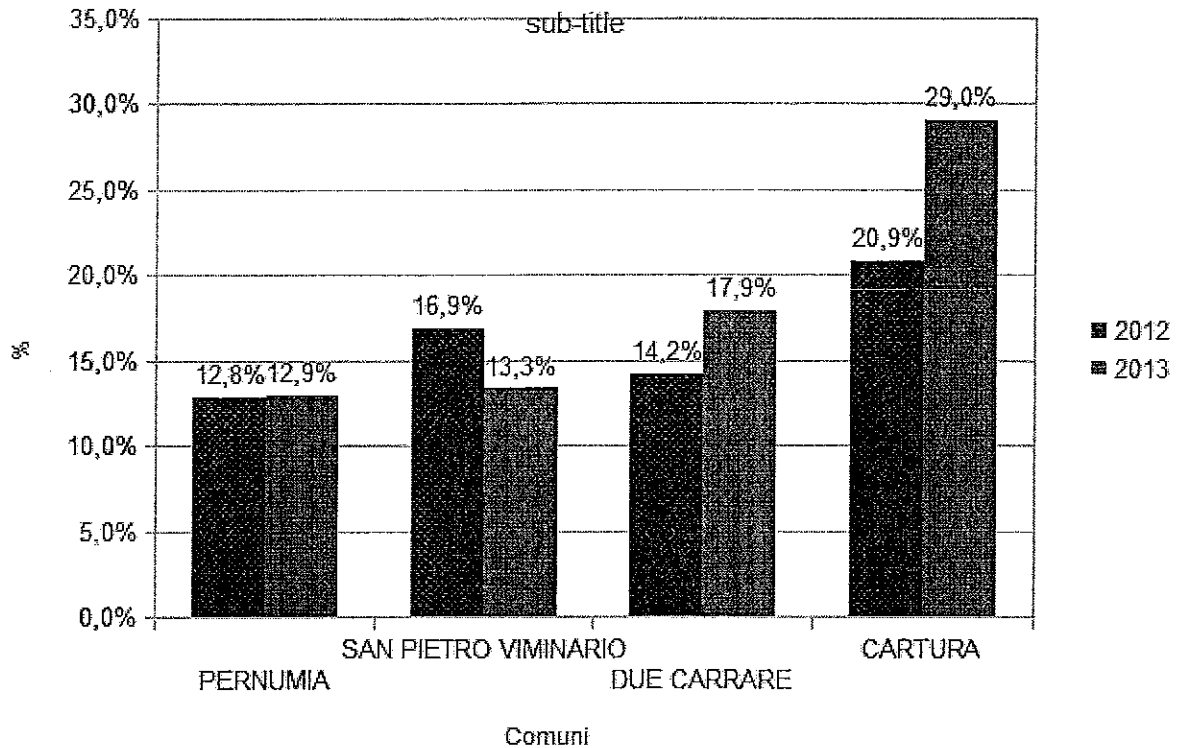
Parallelamente è stata analizzata l'incidenza delle entrate extra tributarie sulle entrate proprie:

incidenza entrate extra tributarie su entrate proprie

	2012	2013
PERNUMIA	12,8%	12,9%
SAN PIETRO VIMINARIO	16,9%	13,3%
DUE CARRARE	14,2%	17,9%
CARTURA	20,9%	29,0%

Il dato è sostanzialmente omogeneo per Pernumia, San Pietro registra una modesta riduzione, Due Carrare un modesto aumento mentre, in coerenza con il dato dell'indicatore precedente, Cartura un forte aumento.

## INCIDENZA ENTRATE EXTRATRIBUTARIE SU ENTRATE PROPRIE



Gli ultimi 2 indicatori, interconnessi tra loro, denotano nel 2013 la differenza tra i comuni di Penumia, San Pietro Viminario e Due Carrare da una parte e Cartura dall'altra, con incidenze delle entrate tributarie ben superiori, in tutti i casi anche oltre il 10% di differenza, mediamente oltre 80% contro il 70% circa, dei primi rispetto al secondo. Tale disallineamento, generato proprio nel 2013, è evidentemente il frutto di politiche di Bilancio messe in campo a fronte delle manovre finanziarie nazionali relative ai tributi locali e trova conferma nel dato del forte aumento della componente extratributaria dell'entrate per il comune di Cartura.

I prossimi indicatori sono relativi a pressione fiscale locale e restituzione erariale pro capite: apprezzandone i dati, da un lato si riesce a sapere qual è il prezzo pagato dai cittadini per usufruire dei servizi forniti dall'Amministrazione comunale e, dall'altro, si individua la parte di risorse finanziarie che, dopo essere state prelevate dallo Stato mediante la tassazione generale, vengono restituite alle collettività locali, tramite i trasferimenti statali alle Amministrazioni comunali e da queste utilizzate in conto gestione.

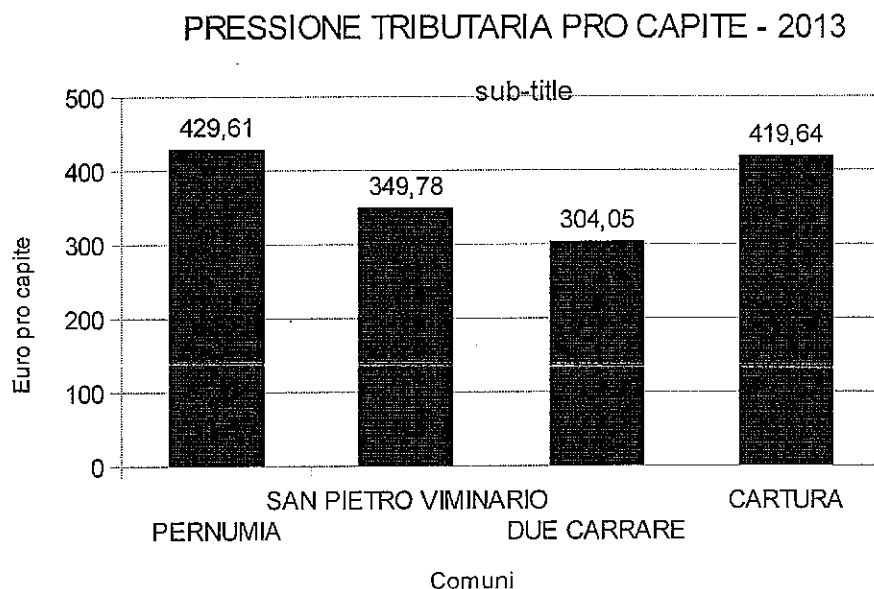
pressione tributaria pro capite

PERNUMIA	429,6	€ 1.680.624,09	€ 3.912,00
SAN PIETRO VIMINARIO	349,8	€ 1.071.025,04	€ 3.062,00
DUE CARRARE	304,1	€ 2.741.649,25	€ 9.017,00
CARTURA	419,6	€ 1.964.318,31	€ 4.681,00

Appare solo parzialmente confermata la tendenza nazionale verso una maggiore pressione sui cittadini

in rapporto alla dimensione della popolazione: di solito infatti comunità più piccole soffrono una maggiore pressione, per la difficoltà naturali che società di ridotte dimensioni hanno nell'organizzarsi, ma soprattutto in funzione dell'entità dei costi fissi che ogni ente è tenuto a sopportare per la gestione delle proprie funzioni.

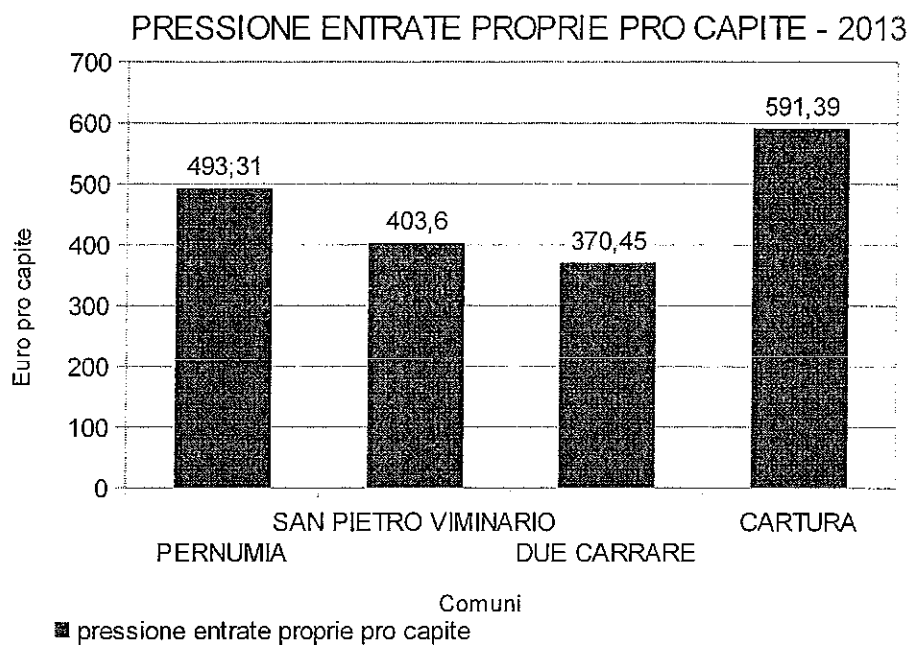
Nel nostro caso tuttavia se ciò appare evidente nel rapporto tra il comune più grande, Due Carrare, e gli altri tre, nel caso invece di confronto tra i tre comuni relativamente "più piccoli" il dato appare meno chiaro.



Le considerazioni relative al "vantaggio dimensionale" in rapporto alla pressione sui cittadini vengono confermate anche dai dati che seguono relativi alle entrate proprie pro capite:

pressione entrate proprie pro capite

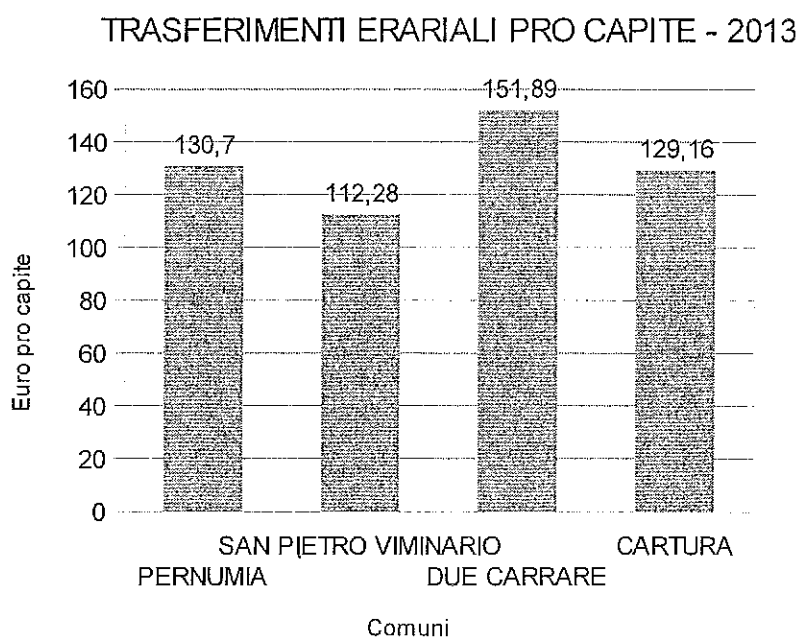
PERNUMIA	493,3	€ 1.929.826,55	€ 3.912,00
SAN PIETRO VIMINARIO	403,6	€ 1.235.830,74	€ 3.062,00
DUE CARRARE	370,4	€ 3.340.324,11	€ 9.017,00
CARTURA	591,4	€ 2.768.299,22	€ 4.681,00



La presenza di un "vantaggio dimensionale" nell'acquisizione delle risorse finanziarie, oltre che nella gestione dei servizi, viene confermato dai dati relativi ai trasferimenti pro capite che seguono e che mostrano come il comune di Due Carrare si stacchi dagli altri tre:

trasferimenti erariali pro capite

PERNUMIA	130,7	€ 511.280,42	€ 3.912,00
SAN PIETRO VIMINARIO	112,3	€ 343.795,28	€ 3.062,00
DUE CARRARE	151,9	€ 1.369.610,79	€ 9.017,00
CARTURA	129,2	€ 604.598,96	€ 4.681,00



## CAPITOLO V

### POSSIBILI EFFETTI DELLA FUSIONE

#### 5.1 Opportunità della fusione ( analisi generali dei suoi effetti nelle diverse dimensioni)

Le principali opportunità che la fusione comporta possono essere racchiusi nelle seguenti categorie:

- opportunità connesse all'aumento della dimensione organizzativa;
- opportunità connesse alla nascita di una nuova istituzione;
- opportunità connesse all'acquisizione di risorse aggiuntive rispetto alle gestioni singole.

Il processo di fusione determina un aumento della dimensione organizzativa di riferimento. Tale fenomeno comporta l'eliminazione della duplicazione di tutte quelle attività della medesima specie che, prima della fusione, erano affidate alla responsabilità di strutture organizzative di comuni diversi. Ciò consente:

- di ridurre gli sforzi necessari alla progettazione e diffusione delle tecniche necessarie per lo svolgimento delle attività. Non ci si riferisce solo alle tecniche direttamente connesse all'erogazione di servizi offerti alla società locale, ma anche a quelle che consentono, come quelle di gestione del personale, di presidiare le condizioni di efficace realizzazione dei servizi finali;
- di ridurre il volume complessivo delle attività orientate al coordinamento di particolari processi, quando, a fronte della fusione, una diversa assegnazione di compiti consente di riunire sotto un'unica responsabilità compiti in precedenza assegnati a più persone o gruppi;
- di ridurre gli investimenti in beni. Per esempio l'investimento per l'acquisto di software gestionale è effettuato una volta sola, piuttosto che moltiplicato per ogni comune preso singolarmente. Oppure, la riorganizzazione del personale, anche in relazione agli spazi disponibili (strutture e locali), prefigura un'ottimizzazione con conseguente riduzione dei costi. Per esempio, alcuni dei costi associabili allo spazio reso libero, nel caso di sua inutilizzazione, potrebbero così non insorgere più o essere imputati ad attività svolte per realizzare nuovi servizi o per migliorare la qualità di quelli già esistenti.

L'aumento dei volumi di attività da svolgere, congiuntamente a un aumento della quantità di personale gestibile, consente, inoltre, una più razionale divisione del lavoro poiché è possibile:

- assegnare a tale personale compiti maggiormente omogenei, riducendo così la gamma delle mansioni assegnate a un singolo operatore. Ciò determina una diminuzione dei tempi di svolgimento delle attività e di apprendimento per la risoluzione dei problemi;
- utilizzare strumenti tecnici maggiormente specializzati, e dunque più efficaci ed efficienti, se si verifica una situazione in cui si tratta di aumentare il parco di strumenti tecnici per soddisfare le esigenze derivate dall'aumento dei carichi di lavoro dovuto alla confluenza nella fusione di compiti svolti in precedenza dai comuni aderenti.

La possibilità di ridurre e rendere omogenei i compiti assegnati agli operatori, se uniti a processi di sviluppo delle competenze professionali, può determinare un aumento della qualità dei prodotti amministrativi, soprattutto in quei contesti dove agli operatori sono riconosciuti significativi spazi di discrezionalità. L'innalzamento del grado di competenza professionale può riguardare sia lo svolgimento di attività operative sia quelle di tipo gestionale.

La possibilità di aumentare la specializzazione degli operatori non implica l'eliminazione degli attuali sistemi di relazioni con il pubblico che consentono di accogliere, ascoltare e rispondere rapidamente alle richieste dei cittadini sfruttando efficacemente la conoscenza dell'ambiente sociale di riferimento e la possibilità di governare diverse leve amministrative, a causa dell'ampia gamma delle mansioni assegnate a un unico operatore. La costruzione di una rete di esperti di supporto alla figura di "prima linea" costituirà, invece, un'opportunità per aumentare il livello di adeguatezza della risposta amministrativa.

Infine l'aumento dimensionale incrementa la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione. In questo modo si allargano le possibilità di scelta della fusione, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori, evitando così pericoli d'interruzione nell'erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;
- la necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l'offerta, di ruoli particolarmente critici, come i responsabili degli uffici tecnici, o l'acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell'ambito di uno dei comuni costituenti il nuovo comune (macchine operatrici, computer, ecc.).

Quanto abbiamo illustrato ha dei riflessi significativi sulla dinamica dei costi. In questo senso, è opportuno osservare come il costo di un servizio sia la somma di fattori eterogenei quali:

- le strutture interne di raccordo e gestione, il cui costo varia "a scatti", in funzione dei livelli imposti dagli altri fattori. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di riscaldamento e pulizia degli uffici;
- la quantità delle attività richieste al servizio, il cui costo è proporzionale alle quantità fornite. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di:
  - attrezzature destinate direttamente all'erogazione dei servizi (automezzi, computer);
  - personale direttamente addetto all'erogazione dei servizi (personale di sportello, agenti di Polizia Locale).
- la qualità delle prestazioni (interne ed esterne) fornite dal servizio, il cui costo varia fortemente con il livello di qualità desiderata. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di:
  - formazione e aggiornamento del personale;
  - risorse (umane e non) necessarie per garantire i livelli di qualità prefissati (aumentare gli orari d'apertura al pubblico, migliorare la manutenzione del verde, offrire nuovi servizi).

Le aree di azione e i relativi vantaggi che si offrono al nuovo comune possono essere così distinte:

- riduzione dei costi fissi di struttura allo stretto indispensabile, eliminando tutte le duplicazioni e le sovrapposizioni e, attraverso questa via, liberare risorse per offrire nuovi e/o migliori servizi;
- acquisizione del massimo vantaggio dalla disponibilità di masse critiche di risorse per offrire servizi altrimenti impossibili.

Il processo di fusione consente poi agli enti di ottenere una moltiplicazione del loro ruolo istituzionale.

**In primo luogo si ottengono benefici per negoziare, da una posizione di maggiore forza, condizioni migliori quando si tratta di entrare in rapporto con aziende fornitrici di servizi, altre istituzioni pubbliche con le quali realizzare progetti comuni, altre istituzioni pubbliche e sponsor privati per l'acquisizione di finanziamenti agevolati o a fondo perduto proposti da enti nazionali o europei.**

**In secondo luogo, in termini di dipendenza dall'ambiente, la soluzione associata consente d'incrementare la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:**

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione; in questo modo si allargano le possibilità di scelta, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori evitando così pericoli d'interruzione nell'erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;
- una diminuzione della necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l'offerta, di ruoli particolarmente critici o l'acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell'ambito di ogni singolo comune.

**In terzo luogo, il nuovo soggetto istituzionale di maggiori dimensioni può promuovere e sostenere l'auto organizzazione delle associazioni locali.**

Dal punto di vista dello sviluppo delle strategie istituzionali, la realizzazione di una fusione consente di:

- integrare e coordinare non episodicamente scelte riguardanti territori omogenei, allargando il campo di azione nel quale definire e perseguire obiettivi strategici di sviluppo di servizi e di promozione dell'economia locale;
- governare unitariamente una massa di risorse decisamente più ampia rispetto a quella a disposizione di ogni singolo comune, rendendo così effettiva l'opportunità di realizzare interventi che richiedono disponibilità economiche non presenti presso le singole realtà comunali. Il risparmio di risorse dovuto al recupero di efficienza, connesso all'aumento dimensionale, e alla possibilità di acquisire nuove risorse rende possibili investimenti e aumenti della spesa corrente di ampliamento e miglioramento dei servizi esistenti o di creazione di servizi del tutto nuovi senza effettuare manovre di aumento della pressione fiscale o delle tariffe.
- influenzare una maggiore integrazione dell'azione delle associazioni con finalità sociali e politiche.

**Nei rapporti istituzionali, la presenza di una rappresentanza territoriale espressione di un territorio vasto consente di accrescere la potenziale forza di negoziazione con amministrazioni locali di pari livello e di livello più elevato. Oltre che offrire a comuni di piccole dimensioni la possibilità di condividere risorse, la fusione può rappresentare un punto di forza anche per lo sviluppo di reti inter istituzionali nelle quali si realizza un'integrazione di differenti livelli della Pubblica Amministrazione, nonché l'integrazione tra questa e altri soggetti del sistema sociale di riferimento, al fine di produrre un valore pubblico attraverso la cooperazione inter organizzativa. In un sistema di cooperazione inter istituzionale.**

Infatti Comuni di piccole dimensioni potrebbero trovarsi a dover interagire con soggetti privati rispetto ai quali, singolarmente presi, potrebbero avere uno scarso potere di contrattazione e di controllo.



## 5.2 Criticità del processo di Fusione.

I principali rischi che la fusione e comporta possono essere racchiusi nelle seguenti categorie:

- problemi di relazioni tra le comunità costituenti il nuovo soggetto istituzionale;
- problemi di aspettative create dalla fusione.

Il fondo di risorse disponibili agli amministratori del nuovo comune risulta formalmente indifferenziato, pure sussistendo la possibilità di ricondurre la loro origine a ciascuno dei comuni interessati dalla fusione. In tale contesto, la **percezione di spostamenti di risorse tradizionalmente utilizzate per iniziative riconducibili a un territorio per avvantaggiarne** un altro può determinare criticità da gestire. Si consideri, inoltre, che le argomentazioni che comportano l'inquadramento dei casi di redistribuzione delle risorse a una globale valutazione delle dinamiche economiche determinate dalla fusione si presentano complesse e di problematica comunicazione, anche se risultato le più indicate per realizzare un'effettiva evoluzione delle identità politiche e culturali delle comunità locali. Nel caso dell'estensione di servizi ad aree territoriali e a destinatari prima non serviti comportando un sicuro aumento dei costi che deve essere affrontato con attenzione, rimarcando il tema della solidarietà e suggerendo, comunque, di considerare la situazione come elemento da inscrivere nella più generale valutazione dell'opportunità della fusione.

Un ulteriore elemento di criticità si origina dalla necessità di omogeneizzare il contenuto dei servizi e i criteri di accesso, in modo da garantire parità a tutti i membri della nuova comunità locale, partendo da situazioni diverse per i membri delle comunità locali. In questi casi, la modifica del contenuto e dei criteri di accesso ai servizi, anche se con caratteristiche qualitative superiori rispetto alle gestioni singole, può comportare la necessità di allineamento di abitudini.

**Possono in particolare manifestarsi problemi** derivanti dal riproporre, da parte di attori appartenenti a una stessa società locale, di logiche di azione già sperimentate, anche con successo, in passato, ma che risultano inadeguate nell'affrontare situazioni problematiche del tutto nuove poste dal processo di fusione. La pratica di mantenere prassi già sperimentate deve essere superata. E' necessario che gli attori coinvolti, prima di prospettare e perseguire soluzioni, collaborino nel focalizzare la natura dei nuovi problemi posti dal processo di fusione e, successivamente, identifichino, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi in grado di generare soluzioni possibili e accettabili. Tali sforzi sono un eccellente mezzo per costruire comuni punti di vista fondati sull'accumulo di nuove conoscenze accettate ed efficaci.

Le aspettative che la fusione fa nascere possono determinare l'insorgere di situazioni critiche se non sono correttamente valutate e opportunamente governate.

Infatti:

- gli amministratori potrebbero utilizzare le maggiori risorse disponibili nel lancio di un numero eccessivo di iniziative a carattere oneroso. Ciò potrebbe aumentare la rigidità del bilancio, portare il nuovo comune a dipendere strettamente dalle incentivazioni previste per le fusioni e originare problemi di difficile soluzione;
- il personale potrebbe attendersi miglioramenti professionali e retributivi non commisurati al reale aumento di dimensione che il nuovo comune rappresenta rispetto ai loro comuni di provenienza. Allo spirito di sacrificio e alla flessibilità potrebbero facilmente affiancarsi malintesi desideri di "gradi" e di "tranquilla routine";
- i cittadini potrebbero facilmente rimanere delusi se dovessero nutrire delle aspettative che nessuno ha davvero chiarito e che non trovino riscontro nella realtà dei fatti.

### 5.3 Fattibilità tecnica della fusione e strumenti di gestione delle criticità

A fronte delle criticità individuate nel paragrafo precedente, esistono per fortuna strumenti gestionali, processuali e normativi che consentono, a determinate condizioni, di gestire efficacemente le problematiche individuate.

Rimandando all'ultimo capitolo l'analisi delle modalità attuative e di comunicazione, elemento di straordinaria delicatezza dal momento che il consenso delle comunità interessate è un fattore imprescindibile, nel seguito del paragrafo analizzeremo gli aspetti legati agli strumenti normativi e ai pre requisiti tecnici.

Con riferimento al primo aspetto, il piano normativo, sia La legge regionale sia le Leggi Nazionali, individuate già nel primo capitolo dello studio, mettono a disposizione un set di strumenti utile e funzionale.

La normativa regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede già che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

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.

Tale previsione è stata rafforzata dalla recente L. 56/2014 che prevede, al comma 116, che nei Comuni sorti a seguito della fusione, lo statuto del nuovo Comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai Comuni originari.

Il comma 117 prevede poi che lo statuto del nuovo Comune contenga misure adeguate per assicurare alle comunità dei Comuni oggetto della fusione, forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (attualmente la previsione di tali misure spetta alla legge regionale istitutiva dei nuovi Comuni). Altresì prevede che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima della istituzione del nuovo ente, definire uno statuto provvisorio del nuovo Comune, da approvarsi in testo conforme da tutti i consigli comunali. Tale statuto provvisorio entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune sorto dalla fusione; rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune.

Il comma 120 prevede che i sindaci dei Comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione, fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune .

Il comma 122 prevede che gli incarichi esterni svolti dai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori

Il comma 133 stabilisce che i Comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione.

Dall'analisi di fattibilità organizzativa, informatica, finanziaria, patrimoniale svolta nei precedenti capitoli, emerge che nel complesso vi sono **condizioni abbastanza favorevoli per la fusione**.

• **I comuni analizzati presentano un buon grado omogeneità** relativamente a:

–la struttura organizzativa;

–la gestione associata di alcuni servizi;

•**Non ci sono differenze eccessive** fra:

–il personale in servizio in rapporto alla popolazione;

–i principali indicatori di bilancio (in prevalenza sono convergenti);

•**Si rilevano alcune divergenze** riguardo a:

–l'utilizzo delle entrate da sanzioni per coprire la spesa corrente;

–la pressione tributaria

–il sistema informatico;

I livelli quantitativi e qualitativi dei servizi non son stati oggetto di indagine e dovranno far parte del piano di sviluppo organizzativo del nuovo Comune e del percorso di "start up" della Fusione analizzato nel prossimo capitolo 6, tuttavia le condizioni tecniche preliminari appaiono tali da consentire l'avvio del processo.

#### **5.4 Effetti sulle attività economiche**

Gli investimenti comunali sull'economia locale sono elemento fondamentale dello sviluppo territoriale delle attività economiche. Le politiche di contenimento del debito e i rigidi vincoli previsti dal Patto di Stabilità Interno, tuttavia, hanno influenzato incisivamente le strategie di investimento dei Comuni con possibili effetti depressivi per lo sviluppo economico del territorio.

Come rilevato nel referto sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi 2012 e 2013 (previsionale) si conferma l'andamento in forte calo degli investimenti a livello nazionale.

Attraverso la costituzione di un nuovo Comune tramite la Fusione c'è, però, la possibilità di far convergere (almeno in parte) su tale soggetto le entrate e le spese di investimento, derogando così (legittimamente) i vincoli del patto che, come abbiamo visto, per i primi tre anni non viene applicato.

Inoltre non bisogna sottovalutare, l'effetto "economie di scala" per quanto riguarda le spese per investimenti. La costruzione di una qualunque opera pubblica, ad esempio, ha dei costi molto simili tra un Comune piccolo e uno più grande, ma è evidente che la spesa in termini pro capite si suddivide per un diverso numero di abitanti.

Ma dalla creazione di un nuovo ente per effetto della Fusione pare legittimo attendersi ulteriori effetti positivi per lo sviluppo del territorio e del tessuto economico della zona, dal momento che verrebbero affrontate in modo positivo con le criticità derivanti da politiche d'investimento non sempre omogenee e coordinate tra loro.

#### **5.5 Effetti derivanti dalla riorganizzazione delle strutture comunali**

La situazione attuale dell'organizzazione delle strutture comunali è stata affrontata al capitolo 4.

Uno dei primi interventi da sviluppare dopo la costituzione del nuovo ente sarà la definizione della macrostruttura organizzativa.

L'autonomia organizzativa dichiarata sin dall'art. 3 del T.U.E.L. e successivamente, ma con ancor più forza ribadita dall'art.117 c. 6 Cost. nel testo definito con la riforma del Titolo V nel 2001, deve oramai mediarsi con gli obblighi di finanza pubblica e i relativi limiti, di anno in anno più stringenti. La

definizione della macrostruttura del nuovo comune, come qualsiasi fenomeno di organizzazione o riorganizzazione di servizi o enti, espone a due fonti di pericolo per il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa. La prima riguarda l'affermarsi di tendenze di richiesta di maggiore risorse di personale e la seconda di garanzia di posizioni raggiunte dal personale nei comuni fusi, ma che non sono coerenti con le necessità organizzative del nuovo comune.

Per quanto riguarda la prima fonte di pericoli, si osserva che la fusione, così come la forma meno invasiva dell'Unione, spingono all'erogazione di nuovi servizi, si pensi alla riorganizzazione di un servizio di polizia locale per garantire il servizio nei territori in cui non era presente. su più turni, nel contempo tali legittime esigenze sono purtroppo al momento da contemperare con gli obiettivi di riduzione tendenziale della spesa e gli ulteriori limiti in materia di personale, che non sono esclusi in ragione dell'intervenenda fusione, sia in relazione al fatto che la fusione non aumenta la base imponibile, né tendenzialmente le potenziali entrate dell'insieme dei Comuni che si fondono, salvi i limitati contributi previsti. Conseguentemente, le politiche relative alle assunzioni, e quindi o prima ancora la decisione di come gestire i servizi diventa molto importante e deve essere sviluppata su di orizzonte temporale probabilmente superiore a quello del bilancio triennale. Non si può infatti, al di là dei limiti di spesa e di assunzione, fare affidamento su risorse aggiuntive, che pure al momento vi sono sotto forma di contributi, i quali pur destinati sostanzialmente alla gestione, e quindi a finanziare la spesa corrente, non possono essere posti a sostegno della fattibilità economica sul medio periodo di una previsione in merito alle assunzioni. Ciò in quanto si possono verificare i seguenti casi:

- i contributi per le note situazioni economiche nazionali scompaiano o si riducano, come già avvenuto in passato;
- si costruisca un bilancio di parte corrente del nuovo ente sostanzialmente ingessato, a causa di consistenti e stabili spese di personale, ed esposto, ai fini del finanziamento, alle vicende dei suddetti contributi o, in ulteriore istanza, con la quota di oneri di urbanizzazione a ciò destinabile. E questo senza nulla dire su quelli che possono essere le riduzioni tendenziali dettate dalla riduzione dei trasferimenti erariali.

La riflessione sul punto quindi impone di pensare all'organizzazione partendo dalle risorse a disposizione, e ipotizzando che il personale su cui fare affidamento è sostanzialmente il personale a tempo indeterminato presente nei comuni esistenti eventualmente integrato con le ore/dipendenti derivanti dalle risorse oggi utilizzate tramite convenzioni ex art. 14 CCNL o ex c. 557.

La definizione della macrostruttura deve passare attraverso la declinazione in concreto dei seguenti obiettivi e l'effettuazione delle scelte che li presuppongono:

- definizione e individuazione funzioni e servizi che richiedono presidio specialistico;
- razionalizzazione spesa pubblica e funzionamento interno;
- rispetto esigenze di controllo interno – separazione compiti di controllo da compiti di gestione;
- definizione articolazione sul territorio – posizionamento servizi sul territorio - creazione di presidi (urp) nei comuni; definizione organizzazione interna – distinzione di servizi di back office da servizi di front office;
- verifica della possibilità/obbligo di riorganizzare servizi /funzioni a seguito di contestuali procedure di dismissioni di partecipazioni e liquidazione enti.

**Per la definizione della macrostruttura** andrà seguito il seguente iter, ciascuna di queste fase richiede di procedere ad una corretta informazione sindacale ai fini della partecipazione eventuale delle OO.SS. e delle R.S.U. al processo di definizione della macrostruttura.

### **1) Lo statuto del nuovo ente**

Per la definizione della macrostruttura, sarà necessario, già in fase di definizione dello Statuto del nuovo ente definire i "criteri generali in materia di organizzazione dell'ente e dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi" come previsto dall'art. 6 comma 2 del T.U.E.L.

### **2) Regolamento di organizzazione dei servizi.**

Il regolamento sull'ordinamento dei servizi e degli uffici definisce le articolazioni organizzative dell'ente nelle varie unità (aree – settori – servizi ) e l'articolazione sul territorio. Sempre in tale sede andranno individuate le modalità di individuazione delle posizioni organizzative, la conseguente pesatura e le modalità di attribuzione delle relative competenze.

### **3) Definizione dotazione organica**

Andrà definita a questo punto, sulle base delle esigenze la dotazione organica. Pur essendo un ente di prima istituzione, nascendo dalla fusione di altri enti, e per i limiti di finanza pubblica esistenti, si ritiene che tale ente non potrà avere una dotazione organica complessivamente superiore per valore economico alla somma delle dotazioni organiche degli enti che si fondono.

Va poi ricordato che:

- la dotazione organica è oramai tabellare, e consiste quindi in un semplice elenco di personale distinto per categoria e funzione;
- deve essere strumento flessibile, quindi è necessario procedere ad una revisione delle funzioni di inquadramento (che possono essere diverse da ente a ente) e a una conseguente definizione delle mansioni (declaratoria) il più estesa possibile;
- non deve essere confusa con l'assegnazione del personale alle singole unità organizzative, compito oramai lasciato agli strumenti di programmazione e in primo luogo al PEG.

### **4) Altri regolamenti – in particolare il regolamento sul procedimento e i regolamenti in materia contabile**

Hanno rilievo non marginale, ai fini dell'effettivo funzionamento organizzativo dell'ente anche ulteriori regolamenti, in particolare i regolamenti sul procedimento amministrativo, che dovranno definire l'iter procedimentale in conseguenza della scelta effettuata, all'interno dell'ente in relazione all'articolazione dei servizi sul territorio. Ma anche altri regolamenti possono derivare la loro formulazione dalle scelte effettuate. Si pensi alla gestione degli incaricati della riscossione, che andranno previsti presso le singole sedi se attivate, piuttosto che il regolamento del protocollo, e il relativo manuale, che anche in questo caso potrebbe o meno prevedere la possibilità di protocollare in entrata presso i singoli enti e in uscita da tutti i servizi o meno. Analogamente andrà regolamentato anche l'accesso all'archivio degli enti preesistenti.

### **Il tema dell'acquisizione delle risorse umane da parte del nuovo ente è di facile soluzione nella fase di start up.**

Infatti, con la fusione il nuovo comune subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi ai comuni. La successione universale del nuovo comune a quelli precedenti, permette quindi, senza particolari difficoltà di trasferire la titolarità del lato datoriale del rapporto di lavoro al nuovo ente, sia per quel che riguarda i contratti a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato. Altra riflessione andrebbe fatta sulle altre forme flessibili di impiego, che pur essendo soggette alla stesso principio di successione, andrebbero valutate in concreto in relazione ai vincoli di spesa esistenti.

Deve chiarirsi tuttavia sin d'ora che la novazione del rapporto, non impone la ricostruzione presso il nuovo ente della condizione lavorativa preesistente, sia in relazione alla copertura di posizioni di vario genere ricoperte in precedenza, sia dei conseguenti riflessi a livello di retribuzione accessoria.

### **1) Nuovi contratti individuali di lavoro**

Pur non essendo necessari particolari atti di trasferimento del personale, in ragione della successione del nuovo ente a titolo universale nei precedenti rapporti, sarà necessario quantomeno a titolo di

ricognizione, procedere alla stipulazione di nuovi contratti di lavoro, anche in ragione dell'eventuale nuovo inquadramento professionale emerso a seguito della ridefinizione della dotazione organica. Particolare attenzione andrà poi posta in riferimento ai contratti di lavoro a tempo parziale, dove andrà definito l'orario di lavoro già in sede contrattuale.

## **2) Comunicazioni di legge**

Sarà poi necessario contestualmente alla costituzione del nuovo ente e scioglimento dei precedenti, procedere alle comunicazioni di legge inerenti il rapporto di lavoro – centro servizi per l'impiego.

Vi sono numerose attività necessarie alla costituzione del nuovo ente che vanno ricordate sommariamente, e che sono assolutamente necessarie al corretto funzionamento e alla corretta gestione dei rapporti con gli altri enti e soggetti, spesso anche per l'adempimento di obblighi di legge.

Tra questi sommariamente si ricordano la necessità di attivare da subito, posizioni Inps, Inail, acquisire codice fiscale e partita iva, attivare password per la gestione ordinaria, quali quelle per PERLAPA e via dicendo. Tutto questo impone che alcune attività siano svolte dal legale rappresentante del nuovo ente contestualmente alla sua formazione, mentre altre presuppongono la definizione dell'assetto organizzativo e l'assegnazione di ruoli.

Partendo dall'organizzazione del personale vanno posti alcuni punti fermi ai fini della delineazione dell'assetto organizzativo.

Un primo punto fermo è rappresentato dal fatto, che indipendentemente dall'articolazione della macrostruttura organizzativa che si costruirà è necessario ricordare che:

- il personale del nuovo Comune a tempo indeterminato, tendenzialmente, non potrà che essere il personale degli attuali comuni;
- all'interno del nuovo Comune non potranno coesistere funzioni di responsabilità sovrapposte o coincidenti e quindi vi sarà una riduzione / razionalizzazione del numero dei responsabili di servizio / posizioni organizzative;
- è necessario coordinare la situazione esistente con i limiti riguardanti il ricorso a figure professionali in convenzione;
- è necessario mediare la leadership naturale con le posizioni di inquadramento professionale;
- va predefinito come potranno operare i limiti di spesa almeno per il 2014 e/o il 2015;

## **Vincoli spesa pubblica in tema di personale e verifica operatività**

Se analizziamo quindi i vincoli derivanti dalla disciplina della finanza pubblica ci troviamo di fronte a una situazione articolata che impone in sede di fusione di procedere a una verifica dell'operatività dei singoli limiti, nonché della misura stessa dei singoli limiti. Infatti, non si può pensare, posto che si tratta di ente di nuova istituzione, che lo stesso sia avulso dai limiti che definiscono dei parametri in relazione a quanto speso in annualità pregresse.

Un primo aspetto da verificare è quali limiti sono applicabili alla fattispecie concreta. In questo elemento principale di riferimento è la dimensione demografica del nuovo ente.

In secondo luogo, sulla base dei consuntivi degli enti, riferiti alle annualità di volta in volta indicate dal legislatore come punto di riferimento, andrà consolidata la spesa, ovvero sommata la spesa sostenuta dai singoli enti. Si pensi alla spesa riguardante il personale a tempo determinato, o quella per consulenze o spese di rappresentanza.

All'esito del processo di verifica della spesa, in particolare per quel che riguarda la spesa di personale a tempo determinato, in cui non va dimenticato l'impatto degli incarichi tramite convenzione ex art 14

CCNL 22.1.2004 o c. 557 L 311/2003 , che spesso incidono fortemente nei piccoli comuni, si dovrà verificare se il rispetto del vincolo imponga di riorganizzare in forma alternativa servizi erogati attraverso personale di tale tipologia.

### **Contrattazione decentrata – produttività**

Gli aspetti inerenti alla contrattazione decentrata sono particolarmente rilevanti in relazione ai risvolti che hanno sull'organizzazione dell'ente. Infatti, la previsione di modalità organizzative, si pensi al lavoro su turni per il personale di Polizia Locale, o la diffusione e il riconoscimento economico di particolari responsabilità ex art. 17 lett. f, strumento utilizzato in alcuni casi per sopperire alla perdita di indennità di posizione di parte del personale, hanno un'incidenza sull'articolazione e l'erogazione del fondo per il miglioramento dei servizi. Conseguentemente, non si può prescindere nell'impostazione dell'attività del nuovo ente dal punto di vista organizzativo, da una previsione, o ipotesi di piattaforma decentrata da sottoporre all'attività di contrattazione. In tale ambito ulteriore aspetto da non sottovalutare e di cui occuparsi con il nuovo ente inerisce alla ricostruzione dei fondi per il miglioramento dei servizi presso il nuovo ente.

L'operazione sulla carta molto semplice presenta numerose insidie ed elementi di delicatezza. Infatti, la ricostruzione del fondo del miglioramento dei servizi, implicitamente impone una verifica della corretta costituzione dei fondi presso i precedenti enti. Nell'attuale momento storico, in cui come abbiamo visto i vincoli sono sempre più stringenti, si può ritenere che le linee guida per la ricostruzione dello stesso siano:

- il fondo del nuovo ente non può superare la somma dei fondi dei comuni che lo componevano;
- il fondo del nuovo ente è soggetto in ogni caso alla disciplina del CCNL Enti Locali vigenti, e conseguentemente deve rispettare sia l'iter formale previsto per la sua costituzione, sia rispettare i requisiti sostanziali e i presupposti contrattuali e di legge per l'applicazione dei singoli istituti.

La prima regola appare di facile applicazione, e se ci si limitasse a quella basterebbe sommare le somme previste nei singoli fondi per definire le singole voci corrispondenti del nuovo comune. Tuttavia, il vero problema emerge dalla necessità, come ricordato, che la costituzione del nuovo fondo avvenga secondo le regole contrattuali e di legge, il che impone che in sede di costituzione sia necessario verificare la corretta posizione delle singole somme e l'armonizzazione degli istituti contrattuali presenti nei diversi comuni.

Come detto la questione è alquanto delicata, e può portare alla scoperta di gestioni non perfettamente conformi al dettato contrattuale (si pensi all'allocazione di risorse aggiuntive previsti dal CCNL in assenza dei requisiti formali o sostanziali,) oppure, più frequentemente e peraltro in modo del tutto legittimo ad applicazione di criteri contrattuali, quelli definiti in sede decentrata, differenziati . A differenza poi di quello che avviene nei casi di costituzione di fondi presso l'Unione a seguito del trasferimento di personale, che non operando come successore universale del precedente ente, non ha potere di intervento sugli atti eventualmente viziati scoperti nel processo di ricostruzione del fondo unico, il nuovo comune si trova anche nelle condizioni di essere titolare anche dei poteri di intervento in autotutela.

D'altra parte il momento della costituzione del nuovo ente, è se si vuole, anche il momento per raddrizzare determinate situazioni ed effettuare un'approfondita verifica.

Sarà necessario quindi procedere con molta cautela e, per la parte di armonizzazione contrattuale, coinvolgere in modo non formale le Rappresentanze Sindacali.

### **Ridefinizione del sistema informativo**

Il sistema informativo comunale, di cui il sistema informatico è parte fondamentale oltre che strumentale, deve oggi essere modulato nell'ottica dell'Amministrazione Digitale (D.L. 82/2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale" e norme collegate).

Il sistema informativo svolge un ruolo indispensabile nell'azione amministrativa, nell'erogazione dei servizi, nella gestione interna. Interviene, anche a garanzia dei diritti, nelle interazioni con cittadini e imprese, attraverso la disponibilità di servizi telematici e per il pagamento elettronico. E' parte fondamentale nei rapporti fra PP.AA. per l'interscambio amministrativo e la gestione dei procedimenti.

### **Le fasi del processo di riorganizzazione dei sistemi**

Per una visione complessiva del percorso che porterà alla costituzione, messa in esercizio e conduzione del nuovo sistema, di seguito si elencano le fasi del processo di riorganizzazione:

#### **1) Fase propedeutica**

- Rilevazione dello stato di fatto
- Analisi delle esigenze
- Definizione dei requisiti

#### **2) Fase progettuale**

- Definizione del modello organizzativo e tecnologico del nuovo sistema (studio di fattibilità)
- Definizione del percorso di convergenza e di costituzione del nuovo sistema (progetto esecutivo)

#### **3) Fase operativa**

- Espletamento gare, affidamento incarichi, ecc.
- Interventi tecnologici ed organizzativi
- Gestione delle fasi di transizione

#### **4) Gestione del sistema**

- Requisiti per la conduzione del nuovo sistema
- Gestione contratti

La profondità dell'analisi e le azioni da intraprendere per ciascuna fase dipendono da numerosi fattori di complessità legati alle realtà oggetto dello studio (risorse disponibili, numero di soggetti coinvolti, eterogeneità dei sistemi e delle applicazioni, disponibilità dei dati, aspetti economici, ecc.) che devono essere conosciuti e governati nel percorso di riorganizzazione che si configura quindi come un processo di semplificazione.

E' necessario sottolineare come in una prima fase tale intervento potrà comportare un costo significativo che sarà recuperato negli anni successivi con la messa a regime e le economie di scala conseguenti all'adozione di un sistema unificato.

### **Attività regolamentare e procedimenti amministrativi**

#### **in itinere**

Costituire un nuovo comune dalla fusione di altri comuni implica che dal primo giorno il nuovo ente avrà "clienti" cittadini cui dare risposte, e procedimenti amministrativi da avviare, istruire o chiudere. Deve essere ricordato che vi sono diversi procedimenti amministrativi che sono legati nel loro svolgimento ai regolamenti e agli strumenti di pianificazione generale dei singoli enti. Si pensi ai regolamenti edilizi, piuttosto che a un regolamento in materia tributaria.

Per fortuna su tali aspetti è intervenuta la recente Legge Del Rio consentendo una transizione triennale.

Altro problema è rappresentato dalla modifica dei responsabili dei procedimenti e dei provvedimenti, che può verificarsi per l'assegnazione del personale ad altre mansioni, o la diversa articolazione delle



competenze all'interno del nuovo ente.

Si pone quindi, in particolare per i procedimenti che non si riuscirà a chiudere anteriormente alla costituzione del nuovo ente, la necessità di definire una regola per la soluzione dei procedimenti che si sviluppano nel loro iter a cavallo tra il vecchio e il nuovo ente. Deve poi rilevarsi che il nuovo ente difficilmente sarà in grado di dotarsi di disposizioni regolamentari "nuove" sin dalla sua nascita, e conseguentemente anche rispetto a queste sarà necessario definire come operare nel periodo posto tra la costituzione del nuovo ente e l'attivazione dei nuovi strumenti regolamentari.

Le soluzioni possono essere diverse a seconda delle concrete situazioni che si determinano.

In primo luogo per quel che riguarda i procedimenti in corso al momento della costituzione del nuovo ente, salvi i mutamenti di responsabili del provvedimento, sarebbe necessario prevedere in sede di costituzione del nuovo ente una regola transitoria che preveda l'applicazione agli stessi delle disposizioni regolamentari previgenti nel vecchio ente.

Chiaramente ciò potrebbe comportare una particolare difficoltà per il nuovo responsabile che è chiamato a gestire procedimenti secondo regole proprie di comuni diversi da quello di provenienza. La difficoltà potrebbe essere limitata, in questo caso, mantenendo per il periodo strettamente necessario alla conclusione di tali provvedimenti, come responsabili quelli precedentemente in servizio.

Seconda questione da affrontare è quella della disciplina regolamentare e di pianificazione generale da applicare ai nuovi procedimenti, avviati dopo la costituzione del nuovo ente. Anche in questo caso si ritiene necessaria la costituzione di una norma transitoria, valevole per ciascun atto regolamentare o di pianificazione fino alla sua sostituzione con un nuovo atto del nuovo comune. Tale norma dovrebbe prevedere di mutuare come disposizione regolamentare del nuovo ente, quella di uno dei comuni preesistenti. Ad esempio potrebbe prevedere "Fino all'emanazione di specifico regolamento ....., si applica il regolamento del Comune di.....". Nel caso di costituzione del nuovo ente sarà quindi necessario individuare di volta in volta quale regolamento richiamare, o meglio quale regolamento del singolo comune preesistente richiamare come regolamento da applicare in via transitoria nel nuovo ente. Tuttavia tale regola non si presta ad un'applicazione generalizzata. Può sussistere, infatti, la necessità che, in riferimento a specifici regolamenti o atti di pianificazione, si pensi a quelli in materia edilizia ed urbanistica, nel periodo transitorio sia prevista l'applicazione delle regole e piani previgenti se questi sono strettamente connessi alle caratteristiche di un particolare territorio.

### **Appalti in essere – armonizzazione**

Il nuovo comune nasce con posizioni giuridiche soggettive, integrate all'interno di rapporti contrattuali d'appalto già in essere. Chiaramente, non sarà possibile risolvere i contratti in essere motivando il relativo atto con la costituzione del nuovo ente. Questo infatti, subentra in tutti i rapporti contrattuali in essere. Ciò tuttavia non elimina alcuni problemi che si cercheranno di illustrare di seguito.

In primo luogo potrebbe verificarsi che alcuni servizi svolti attraverso appalti per alcuni dei comuni interessati alla fusione, siano svolti con personale proprio in altri. Tale situazione, posto che non si possono sciogliere tout court i contratti in essere, può portare ad una difficoltà di gestione, in quanto il medesimo servizio verrebbe svolto in modo diverso a secondo del territorio del Comune in cui viene svolto. Ciò non sempre è possibile naturalmente. In particolare si evidenzia che l'esigenza cui dovrà tendere l'attività del nuovo ente sarà principalmente quella di superare le distinzioni, anche nell'erogazione dei servizi sul territorio dei precedenti comuni. Sarà quindi necessario, limiti posti dal D.Lgs. 163/06, intervenire sui contratti in essere con una o entrambe le seguenti modalità:

☒ prevedere, se possibile di portare tutti i contratti a un'unica scadenza, in modo tale da permettere l'esperimento di una nuova gara unitaria o, in alternativa, attivare un servizio in economia unitario contestualmente su tutto il territorio;

☒ rinegoziare i contratti in essere, procedendo conseguentemente alla rimodulazione dei relativi obblighi dell'appaltatore, estendendo la sua attività ad altri territori del nuovo comune.

In ogni caso, in riferimento ai rapporti contrattuali che si determinano, è necessario individuare le figure di riferimento per la stazione appaltante, quindi D.L., direttori dell'esecuzione, RUP etc..

## 5.6 Effetti sul bilancio e sui trasferimenti statali

E' importante la possibilità, da parte dei Comuni che intendono intraprendere un percorso di fusione avere la certezza di poter contare su una quantità programmabile e definita di risorse aggiuntive per la fase di startup.

E' altrettanto importante che tali risorse aggiuntive possano essere impiegate con flessibilità e in autonomia rispetto alle concrete esigenze di ciascuna esperienza, anche per quelle attività che sono connaturate alla fase di costruzione di un nuovo ente che debba nascere dalla ristrutturazione di enti preesistenti.

**Le incentivazioni si distinguono in dirette e indirette.**

Le incentivazioni dirette riguardano l'acquisizione di risorse specificatamente erogate in relazione alla costituzione del nuovo comune mediante fusione. Quelle indirette derivano dalla possibilità di:

- concorrere con posizione di privilegio all'acquisizione di risorse nei casi in cui esse sono rese disponibili per una platea di amministrazioni nella quale sono presenti anche comuni non costituiti mediante fusione;
- ottenere forme di applicazione specifiche, quali esenzioni o estensioni, nell'applicazione di norme generali.

Un importante rilievo nel corso degli ultimi anni, per quanto riguarda le incentivazioni dirette, è stato dato ai contributi statali e regionali alle fusioni, in ragione della forza incentivante di tale disciplina. Per quel che riguarda i contributi statali, la fonte della previsione contributiva deriva dall'art. 6 del D.M. 318/2000 nel testo di cui al D.M. 289/2004 e da ultimo ribadito con il Decreto 10 ottobre 2012 pubblicato sulla G.U. n. 242 del 16 ottobre 2012. Quest'ultima disposizione tiene conto in particolare della previsione dell'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prescrive che a partire dalle fusioni realizzate nel 2012, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, è commisurato al venti per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.

Tale contributo viene quindi previsto per dieci anni, con un limite tuttavia, rappresentato, dagli "stanziamenti finanziari previsti" e una minaccia, che negli ultimi anni appare sempre più palese, che è quella che a fronte dell'insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di comuni, il contributo spettante per la fusione sia proporzionalmente ridotto. Come previsto da medesimo articolo in un comma successivo. Quest'ultima previsione deve essere tenuta in particolare considerazione, nel senso che non è possibile ipotizzare di costruire un bilancio di previsione facendo completo affidamento su tali risorse, come era possibile fino a qualche anno fa.

Pur essendo destinati al sostegno alla gestione corrente, deve poi rilevarsi che la previsione e la definizione effettiva dei contributi, solitamente a fine anno, rendono difficoltosa o addirittura pericolosa la costruzione di un bilancio fondato su tale previsione.

Appare pertanto consigliabile fare comunque delle previsioni al ribasso a riguardo, o meglio cautelative, trasformando se del caso le risorse ulteriori assegnate oltre i termini utili a un loro impiego – assestamento di novembre – come avanzo di gestione da destinare a un piano di investimenti pensati in relazione agli obiettivi della fusione.

Per quel che riguarda i contributi regionali si è già introdotta la questione nel primo capitolo.

In relazione alle forme indirette d'incentivazione, vi è da aggiungere che, ai sensi dell'art. 31 l. 183/2011, comma 23, "Gli enti locali costituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali costituiti negli anni 2007 e 2008 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2008-2009 e le risultanze dell'anno 2009." Ciò significa che, per i Comuni che dovessero nascere da fusione nel 2015, le regole del Patto si dovrebbero applicare dal 2018, assumendo come riferimento per la determinazione dell'obiettivo di Patto le spese correnti dell'anno 2016.

La recente Legge n. 56 dell'aprile 2014, cd Legge Del Rio, prevede poi diversi interventi che incidono sulla formazione del bilancio.

In particolare il comma 119 prevede che il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari;

Il comma 124 detta disposizioni organizzative, per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci. In particolare prevede:

- tutti gli atti normativi, i piani, gli strumenti urbanistici, i bilanci, dei Comuni oggetto della fusione, restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune;
- i revisori dei conti decadono al momento della fusione ma continuano a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina dei nuovi revisori;
- al nuovo Comune sorto dalla fusione si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto;
- il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro novanta giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, il quale approva anche il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali;
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente;
- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti;
- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune; l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro;
- i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune.

**Il comma 131 prevede che le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni, entro il patto di stabilità verticale.**

Il comma 132 detta una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo Comune sorto dalla fusione istituisca municipi.

Il comma 133 stabilisce che i Comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di

### **gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione.**

Il comma 134 prevede che i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle unioni di Comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

Anche il bilancio del nuovo ente non nasce ex novo, ma porta con sé diverse eredità dagli enti che partecipano alla fusione, in particolare patrimonio, indebitamento e residui. Iniziamo ad analizzare i principali aspetti riguardanti l'indebitamento.

### **Indebitamento degli enti**

Gli obblighi di finanza pubblica impongono dei limiti di indebitamento per il triennio in corso. L'indebitamento degli enti locali è da diversi anni sotto osservazione e oggetto di spinte tendenti al suo contenimento. Questo per il suo triplice effetto "negativo" sulla finanza pubblica. In primo luogo l'indebitamento degli enti locali aumenta l'indebitamento del sistema pubblico italiano. In secondo luogo, gli alti tassi d'indebitamento costringono ad ingessare parte del bilancio di parte corrente per finanziare il pagamento degli interessi sui mutui, il che costringe, in questo momento di tagli, alternativamente o a ridurre i servizi per pagare gli interessi, o ad aumentare la pressione fiscale locale. In terzo luogo, l'indebitamento rappresenta il mezzo più comune o più semplice per far fronte a esigenze di investimento, di realizzazione di nuove opere. Ma anche la realizzazione di nuove opere, tralasciamo naturalmente i casi di manutenzione straordinaria delle strade, pur potendo idealmente consentire riduzioni di spesa corrente laddove si intervenga per ammodernamenti su edifici esistenti, si pensi agli interventi per garantire il reperimento da fonti naturali di energia o la riduzione del consumo, spesso determina l'effetto perverso di imporre nuove spese correnti di gestione e manutenzione. Il che a sua volta ha effetti negativi sulla spesa corrente. In vista poi della costituzione di un nuovo ente, che eredita l'indebitamento dei precedenti si devono affrontare diverse questioni.

In primo luogo si può considerare superata la questione in ordine al rispetto formale e delle relative conseguenze, della disposizione sopra citata sui limiti di indebitamento per gli anni 2014 e 2015. L'orientamento della Corte dei Conti, è infatti, quello, di verificare il rispetto del limite d'indebitamento al momento della contrazione di nuovi mutui o debiti. Decisione, che appare ragionevole a fronte del fatto che ridurre di due punti percentuali da un anno all'altro l'indebitamento non appare semplice, e non si può essere responsabili per gli effetti di scelte fatte nel rispetto della legge al momento in cui furono compiute. Tuttavia, l'analisi dell'indebitamento dei singoli enti e la verifica di quello che sarà il livello di indebitamento del nuovo ente appare importante, in quanto il nuovo ente si potrebbe trovare per "colpa" anche di un solo comune nell'impossibilità di finanziare mediante contrazione di mutui nuovi investimenti, in quanto è stato superato il limite di legge. Sul punto va poi ricordato che andrà verificato l'indebitamento in relazione al nuovo bilancio di previsione del nuovo ente e non semplicemente consolidando i bilanci di previsioni degli enti precedenti. Tale ultima operazione tuttavia, appare utile in quanto rappresenta l'unica forma di analisi effettuabile a priori sul rispetto di tale limite.

### **Gestione del patrimonio**

Il tema del patrimonio assume ruolo rilevante sia in termini d'impatto sul bilancio del nuovo ente sia nella riconfigurazione dei sistemi di erogazione dei servizi.

Si tratta:

- in via preliminare, di realizzare l'analisi del patrimonio esistente, attività resa necessaria anche

ai fini della redazione dei piani di valorizzazione – alienazione e razionalizzazione dell'ente, da predisporre unitamente al bilancio di previsione del nuovo ente;

- pianificare l'uso del patrimonio, un'attività che non può ridursi ad una sommatoria dei precedenti piani redatti dagli enti locali di provenienza, ma richiede un approfondimento circa l'articolazione dei servizi a livello territoriale che il nuovo ente si intende dare per stabilire le destinazioni d'uso dei beni.

Con questa premessa si possono riassumere le attività da compiere nel seguente iter per la verifica della corretta gestione del patrimonio.

- Analisi dell'inventario – verifica e bonifica del patrimonio esistente
- Analisi per destinazione del patrimonio esistente
- Piano di razionalizzazione – valorizzazione – alienazione
- Attività tecniche – verifica stato di fatto – volture – accatastamenti etc.

### **Gestione dei residui**

Altro tema da affrontare è quello della corretta gestione dei residui sia attivi che passivi. Il nuovo ente deve sapere di quali risorse, anche riferite agli anni passati, potrà servirsi, e quali debiti acquista. Inoltre, la corretta gestione dei residui, e la verifica puntuale degli stessi in sede di passaggio alla nuova realtà unitaria, permette anche di fare una fotografia utile al fine di evitare l'incorrere, in particolare per i crediti in prescrizioni dei diritti dell'ente e conseguenti responsabilità.

Tenendo conto di quanto previsto dalle nuove disposizioni di legge in materia, sarebbe opportuno creare dei fondi di svalutazione crediti anche in riferimento ad annualità successive a quelle previste per legge – fino al 2009 per il 2014.

Ciò infatti, permetterebbe di affrontare con maggiore tranquillità il passaggio al nuovo ente, posto che sicuramente si avranno dei problemi, specie per i residui più risalenti, per la ricostruzione delle vicende che hanno portato alla loro creazione. In particolare andrà verificata l'effettiva esistenza di un titolo giuridico, perfetto dal punto di vista dell'efficacia (comunicato, pubblicato, notificato) dal quale risulti il residuo in questione.

Per quel che riguarda i residui passivi, anche in questo caso una corretta applicazione delle disposizioni sulla prescrizione, che secondo alcuni orientamenti, è irrinunciabile per la Pubblica Amministrazione, dovrebbe portare alla cancellazione di numerosi residui.

### **Investimenti in corso**

Altro tema, che in realtà potrebbe essere considerato tenendo conto di quanto detto sulla gestione dei contratti in essere, è quello di definire le modalità di gestione degli investimenti in essere. In questo caso le esigenze sono quelle di garantire, specie per investimenti che impongano lavori pluriennali, di gestire la transazione in modo adeguato. A tal fine si intersecano questioni riferite in relazione ai contratti, in cui il nuovo ente subentra, nonché quanto detto per eventuali mutui in relazione alle fonti di finanziamento, e quanto detto sulla gestione dei residui passivi. Potrebbe essere necessario modificare i RUP o alcune strutture di riferimento.

Si ritiene utile, anche in relazione ai rapporti con gli appaltatori, redigere degli stati di avanzamento lavori in prossimità del passaggio al nuovo ente, in modo tale da distinguere il più possibile le fasi imputabili alla precedente gestione, e nel caso di mutamenti dovuti alla riorganizzazione dell'ente, anche ai fini dell'imputazione delle responsabilità, si pensi alla modifica di RUP, o alla responsabilità per i ritardi nei pagamenti e simili, o al più semplice tema del pagamento degli incentivi al personale tecnico.

### **Vincoli di spesa**

Si sono visti i vincoli in materia di personale con cui il nuovo ente dovrà confrontarsi, non si tratta

tuttavia degli unici vincoli di finanza pubblica cui far fronte. Vanno quindi ricordati analogamente gli ulteriori vincoli in materia di contabilità pubblica, al fine di procedere alla loro verifica sia sotto il profilo della definizione dell'effettivo limite di spesa, quantomeno per il 2014 e il 2015, anche per definire di conseguenza le modalità organizzative del nuovo ente.

#### **Tariffe – imposte e aliquote**

Il tema delle tariffe delle imposte e delle aliquote è particolarmente delicato, in quanto le legittime scelte fatte dai singoli enti nel corso degli anni, possono creare una situazione "pre fusione" di forte disparità tra un ente e l'altro.

L'avvio di un processo di convergenza nel corso degli anni precedenti alla fusione sarebbe preferibile. Tuttavia con l'istituzione del nuovo ente non si può, salvo quanto specificato in seguito, pensare di differenziare tariffe e aliquote in base al territorio. Infatti, ogni differenziazione in tal senso dovrà essere adeguatamente motivata, o meglio trovare la propria motivazione nell'ambito della disposizione di legge o regolamento che la istituisce.

In relazione al tema sono possibili alcune distinzioni in base alla natura dell'entrata.

Per quel che riguarda le entrate di natura tributaria, siano esse chiamate imposte o canoni, le stesse oltre ad essere appositamente regolate, non potranno essere differenziate in base al territorio di riferimento salvo il mantenimento per un triennio della situazione esistente ex legge n. 56/2014..

Certo, poiché ad oggi la ridefinizione del sistema tributario local è ancora in corso, occorrerà in sede di prima applicazione tener conto del processo di fusione in corso.

Per il caso dei servizi a domanda individuale, oltre alla necessaria ridefinizione regolamentare unitaria – e la conseguente definizione di un'unica carta dei servizi, la differenziazione dei costi dettata da appalti e modalità di gestione differenti, fino alla loro unificazione, permette, sempre per via regolamentare, o al più in sede di definizione tariffaria, il mantenimento di una situazione differenziata..

In tale ambito si dovrà tener conto tuttavia dell'eventuale incidenza di nuove scelte unitarie, si pensi a casi di esenzione o applicazione di indicatori di condizione economica, che in ogni caso non potrebbero essere applicati a macchia di leopardo nel nuovo ente.

#### **5.7 Effetti rispetto all'offerta dei servizi e allo sviluppo del territorio**

Come ampiamente articolato nei paragrafi precedenti, è senza dubbio possibile ipotizzare che il processo di Fusione consentirà, a regime, di:

- avere la possibilità di elaborare strategie di sviluppo del territorio su una scala più ampia, valorizzando le specificità e le complementarità delle diverse aree territoriali.
- aumentare il coinvolgimento di comuni limitrofi nella definizione delle strategie di sviluppo dell'area.
- dare al nuovo Ente maggior peso politico a livello provinciale (Provincia,, Camera di Commercio, ASL) e verso gli enti di gestione dei servizi di pubblica utilità; soprattutto con riferimento a quanto previsto rispetto al superamento delle Provincie previsto dalla L. 56/2014.

## CAPITOLO VI

# FASI DI SVILUPPO DEL PROGETTO DI FUSIONE E INFORMAZIONE AI CITTADINI DEI TERRITORI COMUNALI INTERESSATI

### 6.1 Premessa

Occorre essere consapevoli che la progressiva realizzazione della fusione può trasformarsi:

- in benefici effettivi e in una riduzione degli svantaggi, nel caso in cui gli attori del cambiamento istituzionale realizzino strategie vincenti per fronteggiare la complessità connessa alla realizzazione del processo associativo;
- in mancati benefici e in svantaggi effettivi, nel caso in cui non sia sufficientemente presidiato il processo di fusione.

I piani d'intervento da presidiare riguardano principalmente le dinamiche politiche e di sviluppo dei sistemi di funzionamento del nuovo comune.

Al piano politico appartengono le grandi scelte circa finalità, obiettivi e risorse da impiegare per esercitare al meglio le funzioni assegnate al nuovo comune.

Al piano organizzativo appartengono invece le scelte relative a quei processi, intesi come insiemi connessi e coordinati di attività, che sono svolti per realizzare gli intendimenti propri del piano politico. Il piano organizzativo non può pertanto precedere, ma deve seguire quello politico. A sua volta, però, il piano politico non può prescindere da quello organizzativo se vuole veramente tradurre le sue idee in realtà concrete.

Queste considerazioni di carattere generale diventano ancora più stringenti se sono riferite alla situazione in cui si troverà la fusione subito dopo il suo formale avvio e che può essere così sintetizzata: "decisa la fusione, si devono fare le strutture".

Sarebbe del tutto illusorio pensare che i vantaggi che la fusione consente e promette, nonché la riduzione degli svantaggi, possano essere colti immediatamente per il semplice fatto che la fusione è giuridicamente configurata.

Diventa perciò necessario che:

- gli organi politici e quelli deputati alla gestione organizzativa operino in stretta correlazione per pianificare tutte le attività e le iniziative che consentano di ottenere i risultati desiderati in ambito politico e di gestione organizzativa;
- i conseguenti progetti siano avviati e coordinati efficacemente;
- si definiscano qualificanti momenti di verifica e di eventuale rettifica delle scelte politiche e organizzative.

La creazione del nuovo comune è il risultato di azioni svolte da diversi portatori d'interesse che, da propri punti di vista, identificano nella fusione una fonte di opportunità e rischi. La scomposizione del percorso di fusione in fasi è utile sia per intenti descrittivi sia d'individuazione, perseguimento e valutazione delle strategie d'intervento da parte di coloro che sono coinvolti nel percorso di fusione. Di seguito si illustrano sinteticamente fasi e azioni associabili al percorso di fusione

### 6.2 Le fasi del processo di fusione

La scomposizione del percorso in fasi è utile per facilitare i portatori d'interesse nel:

- dimensionare e bilanciare il più esattamente possibile obiettivi e risorse necessarie;

- focalizzare in modo chiaro il quadro delle responsabilità coinvolte;
- anticipare gli eventi critici e consentire di fronteggiarli adeguatamente allo scopo di massimizzare i
- benefici ed evitare l'insorgere di possibili svantaggi.

I portatori d'interesse che intervengono nel percorso di fusione sono il risultato della declinazione del concetto di cittadino che si precisa in relazione alle diverse modalità attraverso cui si consuma l'interazione con l'amministrazione comunale.

Fasi	Descrizione
ANALISI PRELIMINARI	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Nascita idea</li> <li>•definizione fattibilità</li> <li>•Consultazioni e discussioni</li> </ul>
ATTIVITA' INFORMATIVA AI CITTADINI	<ul style="list-style-type: none"> <li>•attività continuativa ai fini sia informativi sia chiarificativi rispetto ai dubbi/vantaggi/opportunità</li> <li>•Consultazioni e discussioni</li> </ul>
CONSULTAZIONE REFERENDARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Approvazione da parte dei Consigli comunali della richiesta alla Regione</li> <li>•Intervento Giunta Regionale regionale</li> <li>•Confronti referendari</li> <li>•Referendum</li> </ul>
COSTITUZIONE DEL NUOVO COMUNE E CONSULTAZIONE ELETTORALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Legge regionale d'istituzione del nuovo comune</li> <li>•Atti conseguenti alla costituzione</li> <li>•Elezioni</li> <li>•Insediamento organi</li> </ul>
AVVIO DELLE ATTIVITA' DEL NUOVO COMUNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Adempimenti amministrativi</li> <li>•Approvazione Statuto</li> <li>•Programmazione economico finanziaria</li> <li>•Approvazione Regolamenti</li> <li>•Progettualità esecutiva</li> <li>•Implementazione</li> </ul>

L'approccio che si suggerisce è di porre al centro la figura del cittadino, considerato nei ruoli che può assumere nei rapporti con l'amministrazione comunale; ciò comporta l'assunzione che i temi sui quali è valutata l'ipotesi di fusione scaturiscono da una variegata gamma d'interessi e culture per le quali i concetti di convenienza, rischio e opportunità possono assumere valenze profondamente diverse. In questo senso, il percorso di cambiamento rappresenta l'ambito nel quale ciascuno dei ruoli considerati deve valutare attentamente il quadro delle percezioni degli altri ruoli coinvolti per definire e bilanciare le azioni che discendono dalla necessità di perseguire le finalità di ciascuna fase.

### 6.3 Analisi preliminare

La fase riguarda:

- la selezione delle amministrazioni comunali coinvolte nella fase di attivazione della fusione;
- la creazione di forme stabili di governo del percorso di fusione;
- il primo coinvolgimento dei membri delle comunità locali, singolarmente presi o riuniti in associazioni con finalità sociali o politiche, degli organismi politici e del personale degli enti coinvolti;
- la costituzione e il progressivo consolidamento del gruppo dei promotori iniziali della fusione.



L'innesco del percorso di realizzazione di una fusione si origina, generalmente, dalla convergente volontà di un circoscritto gruppo di attori locali appartenenti a comuni diversi che intendono modificare sostanzialmente un quadro di certezze ed esperienze consolidate, assumendo un atteggiamento di ricerca e sperimentazione. Il ruolo di questi agenti locali del cambiamento è di realizzare una vasta mobilitazione dei portatori d'interesse che gravitano nell'ambito delle istituzioni comunali, in modo che si compatti una vasta coalizione d'interessi che definisca e realizzi una concordata strategia di sviluppo di una nuova istituzione.

L'inizio del processo di fusione e la definizione del progetto di sviluppo del nuovo comune rappresentano un punto particolarmente critico per il mantenimento della coesione del gruppo formato dagli agenti del cambiamento. I tentativi di giungere a forme d'integrazione delle posizioni all'interno del gruppo e di mantenere differenze, in particolare connesse alle abitudini amministrative vissute nei comuni di appartenenza, nonché la necessità di presentare un'immagine il più possibile unitaria sul tema convergente della fusione può creare fratture anche difficilmente sanabili. Il rischio è che non si giunga neppure alla definizione del progetto di fusione sul quale, a fronte di defezioni nell'ambito del gruppo di agenti del cambiamento iniziale, aggregare nuove persone e gruppi. Per ridurre tali rischi, è necessario che il patto iniziale fra gli ispiratori dell'innovazione sia particolarmente forte soprattutto sulle logiche con cui affrontare la ricerca di soluzioni. In primo luogo, condizione necessaria affinché si cementi un attivo gruppo di agenti del cambiamento è che nei loro rapporti prevalga un rapporto fiduciario in cui ogni partner considera i comportamenti dell'altro orientati alla comune ricerca di risultati di soddisfazione reciproca, anche in quelle situazioni non direttamente sedimentate in patti formali. La sola sussistenza, in corrispondenza dei nodi critici, di convergenze su soluzioni organizzative o giuridiche è una condizione necessaria, ma ancora insufficiente per garantire il successo in assenza di un rapporto fiduciario.

In secondo luogo, gli agenti debbono consolidare la convinzione condivisa che sia necessario approfondire le ragioni che possono giustificare lo sviluppo della fusione, indipendentemente dal verificarsi di valutazioni parziali e di situazioni critiche che si verificano nell'ambito delle prime fasi. Ciò che non può mancare è una preliminare, forte e diffusa convinzione che tale processo ha in sé la possibilità di generare vantaggi significativi a fronte di svantaggi sopportabili. Con tale presupposto si tratta di affrontare il percorso di approfondimento politico e tecnico delle soluzioni concretamente da adottare. Solo una palese identificazione di fatti o previsioni gravemente in conflitto potrà essere causa di ripensamento radicale del processo avviato.

Per evitare che il percorso di fusione sia soffocato da azioni d'intempestivo sbarramento è necessario che la partecipazione attiva di altri soggetti poco sensibilizzati sia gestita con molta accortezza. Si tratta di evitare comunicazioni, da parte degli agenti del cambiamento, che possano essere fraintese, perché non ancora accompagnate da un'adeguata spiegazione della reale portata del processo di fusione, e che determinino atteggiamenti di difesa tali da impedire il passaggio alle fasi successive.

Nell'ambito della fase, risulta necessario che si giunga a una decisione da parte degli organi politici per quanto riguarda la nomina degli organismi di governo e tecnici del percorso.

Nel caso in oggetto, il ruolo degli organi d'indirizzo del percorso è stato assunto dai Sindaci e da alcuni assessori dei comuni coinvolti.

Tuttavia in sede di interviste preliminari, di cui si ritiene di dover sommariamente dare conto in questa sede, si registra un forte consenso al processo di Fusione da parte degli amministratori dei Comuni di Cartura, Due Carrare e San Pietro Viminario, con però quest'ultimo comune che va al rinnovo amministrativo il prossimo 25 maggio, mentre opinioni più sfumate si registrano tra gli amministratori di Pernumia.

Si tratta, dunque, di definire in modo puntuale la volontà politica, eventualmente attendendo l'esito

elettorale per il comune interessato, e subito dopo, verificato e confermato l'interesse nel processo di Fusione, attivare anche un gruppo di lavoro tecnico la cui finalità è di articolare riflessioni sul piano operativo sui rischi e le opportunità della fusione.

Lo schema seguente illustra una proposta concreta di configurazione dei citati gruppi di lavoro:

#### **CABINA DI REGIA POLITICA**

*La Cabina di regia è costituita da:*

- *sindaci;*
- *assessori.*
- *I compiti sono così riassumibili:*
- *nomina dei membri del Gruppo di lavoro intercomunale;*
- *definizione delle specifiche di progetto cui il Gruppo di lavoro intercomunale deve uniformarsi;*
- *definizione degli indirizzi per la costruzione del piano di lavoro del progetto;*
- *verifica dell'andamento delle attività e definizione di interventi per migliorare lo svolgimento del*
- *progetto.*
- *Elaborazione linee guida per individuare eventuali consulenti;*

#### **GRUPPO DI LAVORO INTERCOMUNALE**

*Il Gruppo di lavoro intercomunale è costituito da:*

- *segretari comunali;*
- *alcuni dei responsabili organizzativi;*
- *eventuali consulenti.*

*I compiti del Gruppo di lavoro intercomunale così si riassumono:*

- *elaborare conoscenze utili alla discussione fra gli attori coinvolti nella realizzazione della fusione;*
- *coadiuvare gli organi politici nel formalizzare e gestire l'iter degli atti necessari alla realizzazione della fusione.*

*Il lavoro svolto dal Gruppo intercomunale deve caratterizzarsi per l'utilizzo di una logica di gestione per progetti.*

*In tale contesto essenziale importanza assumono le attività di programmazione e controllo e di organizzazione.*

I soggetti promotori del cambiamento, sia mediante azioni di relazione politica e sociale con gli attori del territorio interessati sia nell'ambito degli organismi istituzionali di governo e tecnici, sono chiamati, per garantire un efficace percorso verso la fusione, a:

- *stimolare l'articolata partecipazione dei membri della società locale nel suggerire osservazioni sui possibili sviluppi del progetto di fusione;*
- *costituire una forte, allargata e motivata coalizione composta dall'insieme di quei soggetti che hanno un ruolo critico nel governo, nella gestione e nella fruizione dei servizi che saranno affidati al nuovo comune.*

Le attività, che seguono la prima costituzione del gruppo di stakeholder locali interessati alla fusione, devono essere focalizzate sulla costituzione di una vasta coalizione favorevole alla fusione. Non è pensabile che solo gli agenti del cambiamento, che hanno promosso e gestito il percorso fino a questo punto, siano in grado di sopportare l'onere di passare dalla semplice formulazione d'ipotesi alla concreta attivazione del nuovo comune. La loro capacità si misura ora nella tessitura di legami fra

soggetti parzialmente convinti o privi di precise opinioni, così da garantire alle fasi successive quella larga convergenza sull'ipotesi di fusione.

La possibilità di successo degli agenti del cambiamento dipende dalla capacità di comunicare adeguatamente con quei soggetti individuali e istituzionali che sono in grado di influenzare l'esito referendario argomentando su temi di natura amministrativa sia connessi alle caratteristiche istituzionali e organizzative del nuovo ente sia il significato che esso potrà assumere nello sviluppo economico sociale locale.

Si tratta di accrescere la conoscenza sul significato del percorso di fusione e dei suoi possibili impatti sulla vita economica e sociale evidenziando:

- le caratteristiche del profilo istituzionale e dei requisiti organizzativi, tecnologici, relativi alle regole e alle risorse necessarie per il funzionamento del nuovo comune;
- le conseguenze della realizzazione della fusione sulla vita della comunità locale
- le criticità indotte dal processo di fusione e le contromisure di conseguenza adottabili.

#### **6.4 Previsione di attività di informazione ai cittadini**

Dal punto di vista della strategia comunicativa, i Comuni hanno di fronte a loro due sfide importanti. La prima è quella che possiamo chiamare il "limbo del consenso". Esiste una buona quota di cittadini che sono male informati sul processo di Fusione.

C'è una percezione positiva, ma fino in fondo parte dell'opinione pubblica locale non riesce ad avere tutti gli strumenti per assegnare il consenso pieno, totale.

La seconda sfida, che è anche all'origine del limbo del consenso, è invece quella del "mismatching comunicativo": i Comuni usano, per veicolare le informazioni ai cittadini, strumenti differenti da quelli attesi e preferiti dall'opinione pubblica locale.

È essenziale, pertanto, ipotizzare un'intensa attività di informazione finalizzata a rendere i propri cittadini consapevoli dei mutamenti in atto.

La definizione di uno studio di fattibilità può essere un utile strumento per avviare sistematicamente percorsi di ricerca e identificare riferimenti certificati per le discussioni fra stakeholder, eventualmente con ulteriori appendici ed approfondimenti successivi.

Si sottolinea che la realizzazione di iniziative per la crescita della conoscenza, indipendentemente dalla creazione o meno di soluzioni istituzionali associate, consente di riflettere sulle più opportune modalità di miglioramento dei servizi.

La rilevazione delle opinioni di coloro (stakeholder) che sono direttamente o indirettamente coinvolti nello sviluppo della soluzione associativa assume fondamentale importanza per:

- orientare lo sviluppo della conoscenza e individuare i punti sui quali costruire le argomentazioni per orientare l'esito referendario;
- favorire la definizione di adeguate strategie di risposta alle esigenze rilevate nel caso di voto favorevole della consultazione referendaria.

La rilevazione delle esigenze degli stakeholder e la possibilità di riflettere con loro sul significato della fusione possono contemplare momenti di comunicazione, come Consigli comunali aperti, riunioni con associazioni, riunioni con il personale, che dovranno essere attentamente programmati e preparati con materiali adatti al genere di uditorio.

La possibilità di governare e gestire in modo efficace la comunicazione di una amministrazione pubblica

dipende principalmente da una buona pianificazione. Un buon piano di comunicazione prevede una correlazione logica tra obiettivi da raggiungere e azioni da implementare. Perciò, partendo dai risultati e dalle informazioni ricavate dall'analisi del contesto di riferimento, sarà necessario individuare e definire gli obiettivi generali, di tipo strategico, e gli obiettivi operativi di comunicazione. In particolare:

- gli obiettivi generali sono quelli che fanno riferimento a contenuti generici e che si intende raggiungere in un arco di tempo medio/lungo;
- gli obiettivi operativi costituiscono invece una declinazione dettagliata di quelli generali e dunque sono molto più specifici, traducendosi in azioni concrete da realizzare a breve termine.

Nel caso di interventi di innovazione, l'obiettivo generale della comunicazione deve essere quello di diffondere la conoscenza dell'innovazione introdotta.

Gli obiettivi operativi, invece, sono connessi ad ogni singolo progetto che offre risultati peculiari; un elenco, non esaustivo, di tali obiettivi può essere il seguente:

- *informare il pubblico di riferimento sulle opportunità di usufruire di nuovi servizi, sulla semplificazione delle procedure, sulla riduzione dei costi;*
- *sensibilizzare tutto il territorio alle nuove iniziative, ovvero cercare di diffondere sul territorio la cultura dell'innovazione come nuovo sistema di organizzazione e gestione dei servizi pubblici che si affianca e migliora il precedente;*
- *promuovere presso il pubblico di esperti di settore, altri enti e organizzazioni pubbliche e utenti l'utilizzo dei servizi messi a disposizione, al fine di utilizzare poi questi stessi soggetti come promotori presso il pubblico più vasto dei cittadini;*
- *educare l'utente finale ad usufruire dei vantaggi legati ad una modalità più efficiente di accesso ai servizi pubblici.*

In base alla tipologia di pubblico verso cui indirizzare la comunicazione, poi, si possono individuare tre strategie di riferimento:

- *strategia indifferenziata: si utilizza un'unica tipologia di messaggio per tutto il pubblico di riferimento senza fare distinzioni; è questa la meno costosa e la meno efficace per impatto, a causa della sua estrema genericità;*
- *strategia differenziata: differenti tipologie di messaggio per differenti tipologie di pubblico; prevede un'accurata selezione e segmentazione del pubblico, è più costosa ma anche più efficace in termini comunicativi;*
- *strategia concentrata: concentrazione dei messaggi su una tipologia di pubblico specifica individuata come core target, ossia come segmento di pubblico principale; offre un messaggio estremamente mirato e personalizzato e conta sull'effetto ricaduta del core target sugli altri pubblici.*

In realtà, queste tre strategie non sono così nettamente separate, poiché agiscono piuttosto in momenti diversi della realizzazione del piano di comunicazione. Per esempio, nel caso di attività di comunicazione per la promozione di interventi di innovazione, ci si focalizzerà soprattutto sulle strategie differenziate e concentrate, in quanto vi è la necessità di ottimizzare i budget a disposizione verso target mirati per raggiungere gli obiettivi prefissi.

Le attività e gli strumenti di comunicazione sono molteplici e spaziano dall'organizzazione di momenti

di incontro e dibattito alla pubblicazione dello studio di fattibilità e di altri eventuali approfondimenti mirati alla realizzazione di brochure informative.

La selezione degli stessi discende dalla strategia scelta e prevede la valutazione della loro coerenza con i contenuti elaborati e i pubblici da raggiungere.

Si sottolinea la necessità di superare un'impostazione focalizzata esclusivamente sulla pubblicità tradizionale e scegliere un mix di strumenti in grado di incrociare e colpire il target di riferimento, quello sensibile; in grado, in particolare, di creare un effetto a cascata verso l'utenza.

Durante la prima fase, in particolare, sarebbe opportuno privilegiare i canali formali e istituzionali, ovvero la pubblicazione di notizie sui quotidiani locali o sui giornalini istituzionali, assemblee pubbliche informative e l'invio di comunicazioni ufficiali a casa. Nella fase successiva, invece, è normale dare maggiore peso al passaparola e alle affissioni.

Occorrerà, poi, operare una scelta dei contenuti di comunicazione, ovvero quali sono i valori e/o le informazioni che si intende veicolare nella costruzione dei messaggi in modo coerente rispetto agli obiettivi, ai pubblici e alle scelte di strategia effettuate.

I contenuti devono essere chiari, espliciti e veritieri rispetto alle potenzialità dell'organizzazione.

Ogni messaggio elaborato deve essere obiettivo, proponendo contenuti pertinenti e circostanziati, in vista di una azione tempestiva.

## **6.5 Consultazione referendaria**

La materia è regolata dalla LR n. 25/1992 come modificata dalla LR n. 22/2013.

L'iniziativa legislativa per l'istituzione del nuovo comune può essere attivata sia dalla maggioranza degli elettori residenti nei Comuni, nelle frazioni o borgate interessate, sia con deliberazione dei Consigli Comunali, assunta a maggioranza dei consiglieri assegnati.

Oltre ch , nello specifico, con l'entrata in vigore della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n.1, con riferimento alla nuova disciplina dell'iniziativa legislativa (art. 20, Statuto del Veneto) articolata in capo ai seguenti soggetti:

- almeno 7.000 elettori;
- ogni consigliere regionale;
- Giunta regionale;
- Consiglio delle autonomie locali;
- singoli consigli provinciali;
- singoli consigli dei Comuni capoluogo di Provincia;
- singoli consigli delle Citt  metropolitane;
- almeno dieci Consigli comunali;
- Consigli dei Comuni che singolarmente, o unitamente ad altri, raggiungano complessivamente una popolazione non inferiore a 20.000 abitanti

Quando uno o pi  Comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscano titolo all'esercizio del potere di iniziativa legislativa comunale, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro sessanta giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge o respinge la richiesta, dandone comunicazione motivata alla competente commissione

consiliare (art. 4, comma 3, l.r. n. 25/1992)

La richiesta deve essere presentata alla regione Veneto affinché promuova la relativa procedura.

Le fasi della procedura sono, in dettaglio, le seguenti:

1. i Comuni interessati alla fusione devono rispettivamente deliberare la volontà di fondersi e richiedere alla Regione Veneto la promozione della procedura per la fusione dei rispettivi territori in un unico Comune. Trattandosi di una fusione è auspicabile che venga individuata la denominazione del nuovo Comune risultante dalla fusione o perlomeno che venga individuata una rosa di denominazioni;
2. i Comuni interessati inviano le proprie delibere consiliari alla Regione Veneto. I tempi di trasmissione non sono regolati per legge, ma si presuppone siano tempestivi una volta espressa la volontà di procedere;
3. la Regione Veneto verifica l'esistenza dei requisiti formali della richiesta e, qualora deliberi di dar corso alla medesima, prepara la proposta di progetto di legge.
4. una volta redatta, la proposta di progetto di legge è sottoposta all'approvazione della Giunta regionale;
5. La Giunta regionale, delibera, l'indizione del referendum (art. 5, comma 1, l.r. n. 25/1992 ). La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei Comuni interessati alle modifiche territoriali: partecipano, dunque, tutti gli elettori residenti nei Comuni richiedenti la fusione e non si richiede quorum minimo se non la maggioranza dei voti validamente espressi;
6. dopo lo svolgimento delle operazioni di voto, i pareri e i risultati del referendum sono trasmessi, alla regione
7. La procedura si conclude, nel caso di valutazione della positività con l'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge con la quale si realizza la fusione dei Comuni

#### **6.6 Costituzione del nuovo Comune e consultazione elettorale**

La fase comprende le attività che riguardano la predisposizione delle condizioni giuridiche e la scelta da parte dei cittadini della propria rappresentanza politica nel caso di un esito positivo in favore della costituzione del nuovo comune da parte dei cittadini nella consultazione referendaria.

Le attività della fase sono illustrate nella tabella seguente.

- 1. Presa d'atto dei risultati del referendum
- 2. Approvazione da parte del Consiglio regionale della legge con la quale si realizza la fusione dei Comuni
- 3. Svolgimento della consultazione elettorale comunale; Amministrazione comunale eletta
- 4. Insediamento degli organi istituzionali
- 5. Adempimenti statutari e regolamentari

I principali contenuti della legge di costituzione del nuovo comune, considerando i casi di altre fusioni venete, sono così riassumibili:

- istituzione del nuovo comune;
- denominazione e individuazione del territorio del nuovo comune;
- eventuali indicazioni riguardanti gli adempimenti statutari;
- determinazioni riguardanti le prescrizioni relative agli strumenti urbanistici dei comuni prima della fusione;
- indicazioni riguardanti i contributi regionali alle fusioni.

## 6.7 Avvio delle attività del nuovo comune

In linea generale, dopo l'avvio operativo del nuovo comune, tutti i ruoli interpretati dai vari soggetti si debbono nuovamente configurare in funzione dell'apertura di un nuovo scenario.

La progettualità istituzionale, nella quale la complessità riguarda principalmente la costituzione di quadri normativi entro i quali svolgere attività strategiche e operative, viene significativamente sostituita da una progettualità strategica e operativa dove la complessità da fronteggiare risiede nel determinare le risposte del nuovo comune ai bisogni della comunità locale.

In tale contesto possono manifestarsi problemi derivanti dal riproporre, da parte di attori appartenenti a una stessa comunità locale, logiche di azione già sperimentate, anche con successo, in passato, ma che risultano inadeguate nell'affrontare situazioni problematiche del tutto nuove poste dal processo di fusione.

La pratica di mantenere prassi già sperimentate deve essere superata. È necessario che gli attori coinvolti, prima di prospettare e perseguire soluzioni, collaborino nel focalizzare la natura dei nuovi problemi posti dal processo di fusione e, successivamente, identifichino, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi in grado di generare soluzioni possibili e accettabili. Tali sforzi sono un eccellente mezzo per costruire comuni punti di vista fondati sull'accumulo di nuove conoscenze accettate ed efficaci.

Le forze politiche, nella presente fase, non sono più chiamate a svolgere un ruolo di governo di un processo di profonda trasformazione amministrativa, ma ad applicare e migliorare le regole costitutive della fusione, nonché a indirizzare l'esercizio delle funzioni assegnate al nuovo ente.

Si tratta, in primo luogo, di ipotizzare in modo coordinato, i prodotti amministrativi, coerenti con il disegno di mutamento delle condizioni di vita economico-sociali della comunità locale, che possono essere:

- già offerti in una o più realtà comunali coinvolte;
- del tutto nuovi;
- derivanti da miglioramenti incrementali o ad ampio spettro di risultati già offerti.

In primo luogo si tratta di selezionare i prodotti amministrativi sui quali operare una valutazione sulla forma di gestione.

In secondo luogo, relativamente a ciascun prodotto amministrativo selezionato, si tratta di:

- approfondire il quadro di riferimento (es. volume prodotti, estensione territoriale, dati di bilancio, ecc.);
- ricercare eventuali linee di indirizzo adottate dagli enti preposti alla programmazione (provincia, regione);
- raccogliere le ipotesi di esternalizzazione già definite nell'ambito degli organismi politici dei comuni coinvolti nel processo di fusione;
- fornire un quadro dei diversi modelli gestionali applicabili e confrontarli; individuare la proposta di gestione più conveniente;
- delineare le più significative caratteristiche dei sistemi gestionali e dell'organizzazione interna del nuovo comune in relazione alle scelte effettuate.

In terzo luogo è utile esplicitare le più rilevanti caratteristiche innovative della rete di rapporti che il nuovo comune intende promuovere con gli organismi pubblici e privati che hanno rilevanza in ambito locale.

Ogni scelta strategica operata dal nuovo comune può essere espressa in termini di:

1. mantenimento dell'esistente offerta di servizi;
2. cambiamento con soluzioni del tutto nuove (innovazione);

### 3. cambiamento incrementale (miglioramento).

Le finalità della fase, in sintesi, sono:

- dimensionare e bilanciare il più esattamente possibile l'uso delle risorse necessarie per lo sviluppo della fusione;
- realizzare una diffusa responsabilizzazione sul tema del cambiamento, come condizione per effettuare efficaci valutazioni sui contributi individuali e di gruppo;
- definire chiari e negoziati punti di accordo verso i quali indirizzare l'azione degli organi politici e del personale con compiti direzionali e operativi;
- attivare il funzionamento del nuovo comune, interventi di regolamentazione e assegnazione di responsabilità di gestione.

Gli interventi preventivabili sono:

- la redazione su base annuale e pluriennale del bilancio della fusione e della relazione previsionale programmatica;
- la nomina degli organismi amministrativi del nuovo comune, in particolare i revisori dei conti, l'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV) o il Nucleo di valutazione, il segretario tenendo conto di quanto previsto dalla L.56/2014;
- la definizione di convenzioni con organismi pubblici e privati. Necessaria è la scelta di un istituto bancario per la gestione del servizio di tesoreria;
- la modifica o chiusura dei contratti in essere con fornitori esterni dei comuni costituenti il nuovo comune e la cui collaborazione si svolge in quegli ambiti la cui responsabilità è stata trasferita al nuovo ente;
- la definizione di strumenti di comunicazione e che contribuiscono alla creazione dell'immagine del nuovo comune (logo, stendardo, cartellonistica interna alle sedi del nuovo comune ed esterna);
- la redazione dei regolamenti del nuovo comune. Prioritari, per garantire il funzionamento dell'ente, risultano quelli sull'ordinamento dei servizi e degli uffici e di contabilità;
- la definizione del modello organizzativo dell'ente, secondo le indicazioni delle linee guida opportunamente aggiornate e la redazione del piano esecutivo di gestione;
- la definizione del contratto decentrato collettivo del personale.

Le azioni di governo del cambiamento debbono determinare la costruzione di un'agenda dei lavori degli organi politici del nuovo comune e di un piano operativo di sviluppo organizzativo e gestionale.

Le attività di governo e gestione operativa del cambiamento devono essere:

- svolte con continuità, cioè venire ciclicamente applicate durante il processo di sviluppo della fusione;
- sistematiche nell'affrontare i problemi dell'ente; ispirate a logiche che puntino alla continua ricerca della qualità dell'azione pubblica;
- ispirarsi a principi di flessibilità;
- mirate a evitare oneri ingiustificati;
- apprezzate dai responsabili organizzativi a tutti i livelli;
- gestite dai responsabili organizzativi e indirizzate dagli organismi politici coerenti con più generali cicli d'indirizzo e gestione che si concretizzano, per esempio, nella redazione degli strumenti formali di programmazione.

In particolare, il piano operativo deve fornire indicazioni riguardanti:



- l'insieme dei progetti e delle azioni già attuabili da realizzare su un orizzonte temporale pluriennale;
- le priorità, le fasi di lavoro, i tempi di svolgimento degli interventi;
- le condizioni per garantire l'avvio e la crescita del percorso di cambiamento.

Ciascun progetto deve configurarsi in termini di:

- obiettivi, fasi di lavoro e tempi di loro svolgimento;
- responsabilità organizzative e gestionali;
- personale e risorse strumentali, economico-finanziarie, patrimoniali necessarie linee guida per individuare le più adeguate soluzioni di gestione dei progetti e di sviluppo delle condizioni di loro successo.

Durante lo svolgimento dei progetti si tratta di presidiare attentamente diversi fattori critici.

Il **primo fattore** critico è la distribuzione degli interventi in un congruo arco temporale poiché è molto difficile essere efficaci quando è necessario coprire contemporaneamente fronti diversi e consistenti senza risorse adeguate.

Il **secondo fattore** critico riguarda la distribuzione delle risorse. Si tratta di controllare con cura l'utilizzo delle risorse in corso d'opera per reggere i fronti aperti e mantenere sulle situazioni problematiche quel presidio che eviti la loro prematura trasformazione in aree problematiche.

Il **terzo fattore** critico è la capacità di leggere tempestivamente i problemi sui diversi fronti e di ridistribuire dinamicamente le forze in campo.

Il **quarto fattore** critico è la disponibilità di un forte e convinto sostegno da parte degli organismi politici del nuovo comune e dei responsabili organizzativi.

Il **quinto e ultimo fattore** critico è ottenere una diffusa responsabilizzazione sul progetto di cambiamento. Gli organismi politici del nuovo comune e i responsabili organizzativi debbono assicurarsi che tali fattori critici rimangano costantemente sotto controllo, perché da essi dipende buona parte del successo o dell'insuccesso dell'intero progetto di sviluppo.

