



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

# ***Studio di fattibilità per la fusione dei comuni Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Montevoglio e Savigno***

Rev. 1.0

Luglio 2011



## Introduzione

I documenti di analisi che seguono questa introduzione affrontano il problema posto dai comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno in merito alla fattibilità (o meno) di attivare un processo di fusione per realizzare un unico nuovo e grande comune per la vallata del Samoggia.

Questa ipotesi di riordino territoriale non ha, se realizzata, eguali in Italia anche se soprattutto in Emilia Romagna sono ormai numerosi i territori ed i comuni che stanno studiando ed affrontando la stessa ipotesi di rivoluzione istituzionale. A ben vedere in Italia alcune esperienze di fusione sono state realizzate, ma hanno riguardato solo piccolissimi comuni confinati nella regione Piemonte o nell'arco alpino, comuni che comunque hanno dato origine a realtà quasi sempre inferiori di numero al comune più piccolo della vallata. Da questo punto di vista il percorso di riflessione attivato dalle amministrazioni comunali della Valle del Samoggia è nuovo, originale e potrà, in caso di scelta positiva, rappresentare una vera novità istituzionale, in un contesto come quello della distribuzione dei comuni italiani immutato dall'unità di Italia ad oggi.



Le motivazioni generali che hanno attivato questo percorso di studio e approfondimento sono sostanzialmente due. La prima, è legata alla volontà di far "contare di più" le comunità della vallata, non solo tramite un accordo istituzionale e gestionale di secondo livello (l'unione) ma anche e soprattutto una stessa voce ed il potenziamento della capacità di rappresentanza e promozione del territorio e dei cittadini che lo abitano. La necessità di costruire solide partnership e solide alleanze territoriali per difendere e promuovere la ricchezza ed in generale gli interessi di un territorio, è preconditione da molti anni nelle politiche di allocazione delle scarse risorse pubbliche. Oggi le comunità locali, per affermarsi nei confronti di analoghe realtà, devono mostrare maggiore capacità di coesione, maggiore affidabilità nell'azione, maggiore autorevolezza e maggiore competenza. Insieme è più facile, più economico, più credibile.

La fusione da questo punto di vista rappresenta la soluzione in assoluto più efficace e seria. Ed anche la più impegnativa.

La seconda motivazione che ha portato i comuni della Valle del Samoggia, e non solo quelli, ad affrontare l'impegnativo tema di un riordino radicale dell'amministrazione pubblica nel loro territorio è legata alla riduzione continua e costante delle risorse



## SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

disponibili per mantenere e/o sviluppare adeguati livelli di risposta alla domanda locale di intervento pubblico. Il sistema della rappresentanza e gestione dei servizi locali in Italia esalta il presidio territoriale ma è diseconomico, ridondante, debole dal punto di vista finanziario e despecializzato.

Nei Comuni, oggi, poche persone fanno tutte le stesse cose con inevitabili oneri diretti (costo) ed indiretti (mancanza di specializzazione ed aggiornamento di competenza). In prospettiva questo quadro di risorse calanti non sembra offrire una inversione di tendenza, ma semmai un'ulteriore accelerazione. La stessa normativa nazionale peraltro già oggi impedisce la copertura dell'80% del turn over dei dipendenti e prevede, almeno in teoria, l'obbligo della unificazione e/o convenzione di quasi tutti i servizi per una parte dei comuni della Valle, annunciando nuovi ulteriori tagli ai trasferimenti erariali. Ciò significa che per mantenere i servizi di base e per continuare ad avere una capacità di risposta alle domande dei cittadini, l'unione non rappresenta più un'opportunità, ma un obbligo. Una potenziale scelta di fusione, supera la prospettiva di unione attivando un processo di ottimizzazione e qualificazione gestionale con potenzialità e vantaggi che non potrebbero comunque verificarsi in una soluzione basata solo sullo strumento convenzionale.

Da qui la domanda di studio di fattibilità e da qui la necessità di definire cosa si è fatto e si è potuto fare.

Anzitutto, una precisazione: lo studio che si presenta non risponde alla domanda "fusione sì o fusione no" per il motivo legato al fatto che in natura, in politica ed anche dal punto di vista gestionale non esistono, ancora, e forse non esisteranno mai, oggettivi ed univoci



criteri di lettura della realtà che sentenzino in un modo o nell'altro l'opportunità o meno di attivare un processo di questo tipo. Processo peraltro prioritariamente di tipo politico e sociale e di conseguenza non oggetto di scelta solo tecnica anche quando input oggettivi sembrano suggerire una direzione o l'altra. Ciò è ancor più vero se le finalità del processo di fusione attengono anche alla volontà di sviluppare maggiore capacità "politica" di difendere, promuovere e rappresentare le proprie comunità di cittadini.

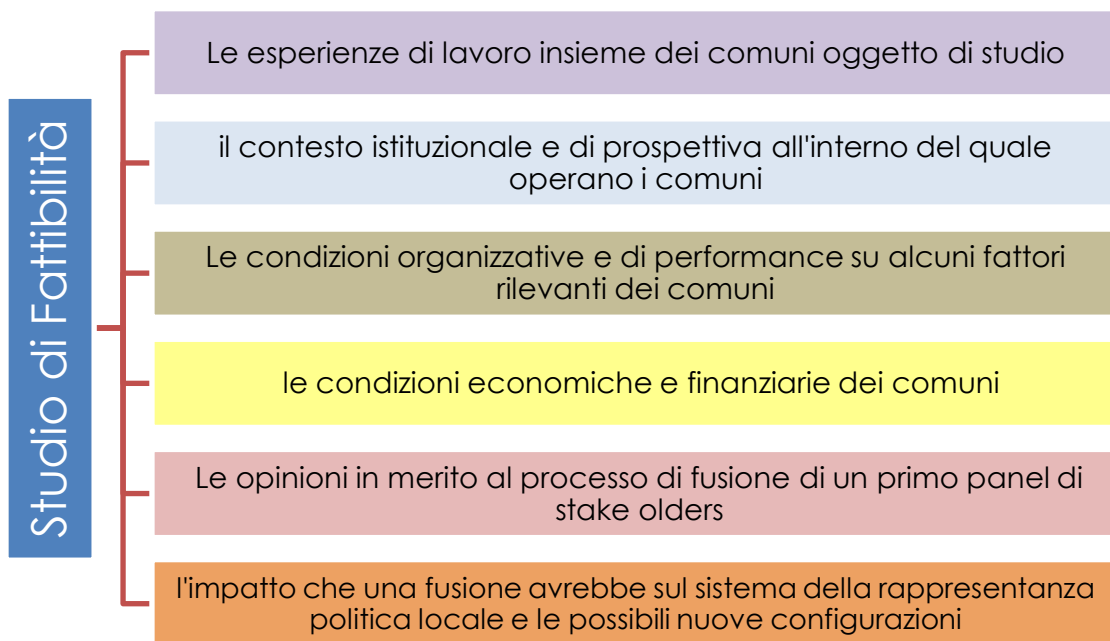
Questo studio, non ha sofferto alcuna influenza di tipo politico perché non ha affrontato il tema della scelta, ma del background e della necessità di informazioni per la scelta stessa. In pratica lo studio di fattibilità ha cercato di raccogliere tutte o meglio, buona parte delle informazioni gestionali, organizzative, economiche, finanziarie, istituzionali e di



## SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

opinione, utili per attivare un dibattito politico e sociale "informato" sull'ipotesi di fusione ed eventualmente sulla scelta finale in merito alla fusione stessa.

Questo significa che si sono studiate ed approfondite le dimensioni indicate nello schema che segue.



Il primo rapporto di indagine che si propone si compone di conseguenza di quattro parti elaborate da staff ad hoc dedicati.

- La *prima parte* analizza i processi di unione in atto, il contesto istituzionale e di prospettiva, le condizioni organizzative dei singoli comuni e l'analisi di alcune performance e sistemi tariffari.
- La *seconda parte* analizza in chiave comparata le condizioni economico – finanziarie dei comuni.
- La *terza parte* analizza le opinioni degli *stakeholders*.
- La *quarta parte*, infine prefigura possibili soluzioni per affrontare il problema di riordino della rappresentanza politica e dell'organizzazione (a livello macro) dei servizi.
- Un *allegato* nel quale si illustrano le normative nazionali e regionali in merito ai processi di fusione.

Il quadro che esce dalle diverse analisi è ricco e non univoco, ma contiamo che rappresenti una adeguata base di partenza per attivare un percorso di approfondimento



## SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

e confronto sulla possibile scelta in merito all'evoluzione istituzionale e gestionale dei comuni della Valle del Samoggia.

Anche se, come detto, i ricercatori non si sono posti il problema di sciogliere un dubbio o dare una risposta univoca ad un quesito, l'intera indagine è stata realizzata cercando di rispondere alla domanda: chiave: *"come influisce tutto ciò nell'ottica di una fusione di comuni"* e di conseguenza alla necessità di raccogliere ed elaborare i dati non solo in assoluto ma anche in forma fruibile per il processo di approfondimento e dibattito che le comunità della Valle intenderanno affrontare.

In particolar modo si è cercato di evidenziare eventuali stati che possono rappresentare una necessità di intervento o un'opportunità nell'ottica di una fusione ovvero, una criticità piuttosto che una opportunità al processo prefigurato. Per rendere fruibili ed utili le informazioni raccolte si sono adottate alcune soluzioni metodologiche. Le più importanti sono le seguenti:

- ✓ ci si è affidati a dati "ufficiali" e pubblici ovvero verificabili ed aggiornabili;
- ✓ si è privilegiata, tutte le volte che si poteva, la logica della comparazione fra le dimensioni analizzate nei diversi enti;
- ✓ si sono comparati i dati aggregati dei diversi comuni con enti comunali simili, ovvero con caratteristiche dimensionali e gestionali almeno parzialmente comparabili;
- ✓ si è assunto il quadro normativo e regolativo nazionale e regionale come "dato" senza effettuare simulazioni sulla base di altre simulazioni su cosa cambierà per i comuni italiani.

Il ruolo e la collaborazione degli enti oggetto di analisi con il comune di Monte San Pietro è stato analizzato soprattutto nella dimensione di analisi organizzativa e nell'indagine con gli stakeholders.

Anche se i ricercatori non hanno avuto alcuna pretesa di diagnosi e di "terapia", alcune opinioni se le sono fatte e si troveranno esplicitate chiaramente nelle diverse parti del rapporto. Fra queste, in estrema sintesi si ricordano i seguenti punti di attenzione.

L'esperienza di unione nel suo complesso è un "plus" per il ragionamento attorno al tema della fusione dei comuni. Oltre ad essere da anni una "palestra" ed un tavolo di concertazione e coordinamento delle politiche pubbliche locali fra i comuni, l'unificazione di servizi chiave come il personale e l'informatica, rappresenta una perfetta piattaforma strutturale sulla quale proseguire il processo di associazione dei servizi o costruire la nuova organizzazione a rete in caso di fusione. Se nel breve e medio periodo appare quasi obbligatorio dal punto di vista dell'efficienza dei servizi immaginare che



## SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

comunque l'unione aumenterà i conferimenti di funzioni da parte dei comuni, vale la pena segnalare che i limiti dei servizi associati ed associabile è ancora legato ad una regolamentazione prevalentemente comunale e quindi all'impossibilità di armonizzare ed economizzare compiutamente i servizi gestiti insieme. A prescindere dalla scelta inerente la fusione si dovrebbe, anche a parità di titolarità comunali e di unione insistere sulla strada della omogeneizzazione dei sistemi regolamentari pubblici della vallata.

Il territorio, dal punto di vista dei cittadini è, a prima vista, già fortemente integrato ed interconnesso. E' del tutto normale per chi vi abita fruirne come se fosse un'unica area e luogo, anche se, come si vedrà, non è autonomo e certamente non è esclusivo. Politiche comuni dal punto di vista urbanistico, di tutela e valorizzazione dell'ambiente, di valorizzazione e promozione del suo patrimonio storico ed artistico, di regolamentazione negli standard dei servizi e presidio comune rappresentano un adattamento amministrativo ad una realtà già in essere.

Nonostante, come si vedrà, la somma del personale complessivo presente nei comuni è superiore per numero a comuni di pari dimensioni, in realtà le singole dotazioni comunali sono già minimali e sarà difficile mantenere attivi tutti i servizi nel medio e lungo periodo, visti i limiti normativi a coprire buona parte del turn over ed i vincoli di bilancio. Oltre a ciò, come abbiamo già detto in generale e rilevato in particolare, il personale presente, essendo chiamato in ogni ente a svolgere un elevato numero di funzioni, non ha il tempo di mantenersi aggiornato su tutti i temi e non potrà mai raggiungere i livelli di efficienza operativa che caratterizzano i comuni pari a 30.000 abitanti. Il fatto che tutti facciano tutto comporta un vantaggio ed uno svantaggio: i servizi sono decentrati dovunque ma costano molto e non si possono specializzare. Questa condizione strutturale sarà comunque affrontata dai comuni oggetto dell'indagine a prescindere dalla scelta inerente o meno la fusione anche se, da questo punto di vista, la soluzione strutturale ottimale è proprio quella della fusione.

Fra possibili risparmi, specializzazioni ed incentivi economici statali e regionali anche di lungo periodo, la scelta della strada della fusione appare molto allettante. Occorre però considerare anche la necessità di utilizzare queste risorse aggiuntive per armonizzare lentamente politiche fiscali, tariffarie e di bilancio che come si vedrà, sono inevitabilmente diverse da comune a comune ed occorre immaginare e progettare una struttura di comune a "rete" che comunque costerà di più di un comune sviluppatosi su un solo polo predominante.

Una significativa conseguenza del processo di fusione sarà la forte semplificazione (e riduzione) degli apparati politici della Valle, con conseguenti risparmi di tipo economico. Il processo di riordino delle istituzioni comunali e delle loro rappresentanze non potrà però esimersi dalla necessità di garantire comunque adeguate ed effettive forme di rappresentanza e di partecipazione alla vita e scelta politica della valle. Per questo motivo, come indicato nella domanda di ricerca che i comuni hanno fatto, è stato



## SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

elaborato un documento di analisi ad hoc per valutare le possibili conseguenze a seguito di processo di fusione, sul sistema della rappresentanza politica e le possibili e diverse soluzioni praticabili per garantire la partecipazione politica a tutto il territorio.

Questa indagine non mette in luce in maniera univoca quale sia l'ambito ottimale nell'ottica di una fusione di comuni, per il semplice motivo che un ATO è determinato da:

- la ricerca di un adeguato rapporto di efficienza;
- la ricerca di un adeguato rapporto di efficacia (che non sempre coincide con quello di efficienza);
- la morfologia del territorio, la distanza fra i comuni, le densità della popolazione;
- il numero di amministrazioni coinvolte (al crescere delle stesse aumenta il territorio e le comunità da servire);
- le dimensioni e caratteristiche degli ATO esistenti;
- Le specifiche caratteristiche tecniche di ogni servizio comunale che modificano anche di non poco le possibili dimensioni dell'ATO ottimale;
- L'esperienza e la pratica di cooperazione fra comuni.

Come si può vedere sono molteplici le dimensioni che si dovrebbero considerare per valutare un "ambito ottimale" ed è improbabile immaginare che tutte giungano alle stesse conclusioni. In genere il processo di definizione delle dimensioni "perfette" non a caso è incrementale ovvero progressivamente costruito dai comuni stessi e molto contestualizzato alla storia del territorio ed alle relazioni operative esistenti fra gli enti. Da questo punto di vista ci limitiamo a ricordare che normalmente il valore minimo che si considera per immaginare significative economie di scala dal punto di vista gestionale parte da circa 30.000 abitanti. Un numero che i comuni oggetto dell'indagine se messi insieme raggiungono.

Da ultimo, volutamente, si ritorna alla diagnosi, per affrontare sinteticamente un problema molto sentito almeno a livello politico: il problema dell'identità e specificatamente della possibile perdita di identità dei comuni se questi decidessero di fondersi in una nuova realtà amministrativa. Il problema dei rischi connessi alla perdita di identità intesa come unica ed inimitabile caratteristica sociale, culturale, storica ed in alcuni casi linguistica di una comunità è molto più complesso di quanto si pensi, in quanto se è vero che, non esiste una identità univoca di valle, non esiste neppure una identità analogamente unica per i comuni interessati. L'identità delle persone che vivono nella valle, non è più da molto tempo di tipo "territoriale e stanziale" ed è caratterizzata dall'appartenenza plurima a contesti e gruppi sociali diversi. La gente della valle è, permetteteci l'esagerazione, poetica e pragmatica allo stesso tempo: non dimentica "dove vive" ma non si ferma a "dove vive" e, come si leggerà nelle interviste agli stakeholder, vive, lavora e si rapporta a molte identità molto più variegata dei singoli comuni. Da questo punto di vista già oggi la valle rappresenta molte identità e semmai il problema della rappresentanza è e comunque sarà quello





## SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

di dare voce a tutte queste anime sociali del territorio. Le frazioni ed i borghi, per esempio, sono parte integrante di questa pluralità di identità sociale e storica.

Da questo punto di vista la scelta "fusione sì o fusione no" non influisce se non in termini di maggiore o minore capacità di costruire un moderno sistema di partecipazione e rappresentanza della ricchezza di opinioni e culture della valle. La fusione, per essere ancor più chiari, rappresenta un processo che non riguarda le identità delle persone e dei gruppi sociali, ma gli enti amministrativi che sono chiamati a servire e rappresentare questi gruppi.



Ciò detto probabilmente ci vorranno anche percorsi nuovi per ragionare attorno alla scelta in questione ed anche una prospettiva di dibattito che garantisca la cautela ma anche la voglia di indagare nuove visioni. Per questo motivo, senza evocare alcunché, abbiamo voluto accompagnare questa introduzione ricordando una fra le tante realtà della Valle del Samoggia, molto nota fuori dalla valle stessa: la sua squadra di atletica leggera che da anni porta in giro in provincia e regione una miriade di bambine e bambine, ragazze e ragazzi contribuendo a farli crescere ed a superare i loro limiti così come fanno altre società ed associazioni della valle con analoghi risultati.

La quantità di informazioni contenute nelle diverse parti riteniamo sia rilevante, forse in alcuni casi eccessiva, sicuramente non esaustiva e definitiva, per spiegare il contesto all'interno del quale operare l'analisi, la successiva scelta di fusione e realizzare anche l'intervento di fusione. I motivi di non esaustività sono molteplici: difficoltà a reperire alcune informazioni, decadimento rapido della significatività di alcune di queste, ambiti di analisi che diventeranno pertinenti nel prosieguo del percorso di studio e dibattito sulla scelta, oggettivi limiti alla risorse assegnabili alla ricerca.

All'indagine hanno lavorato numerosi ricercatori di diversa estrazione culturale e professionale: il Rag. Nerio Rosa della Regione Emilia Romagna, il Prof. Daniele Donati dell'Università di Bologna, il dott. Alessandro Pirani, la dott. ssa Alessandra Manzin ed il dott. Giovanni Xilo di C.O. Gruppo srl. Tutto lo staff ringrazia dirigenti, funzionari e dipendenti dell'Unione e dei singoli comuni per la disponibilità e l'impegno offerto per la realizzazione di questa indagine.