

REP. 19/2010

PROT. 156 del 13.09.2010

IV/5



SPISA.

SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Unione di Comuni Valle del

Samoggia

P.G. 0011171 Class. 01-09

del 13/09/2010



**Studio di fattibilità per la fusione fra i Comuni
di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano,
Monteveglia e Savigno**

Settembre 2010



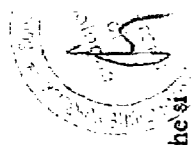
La domanda

I comuni di Buzzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Montevoglio e Savigno, aderenti all'Unione Valle del Sanogga, intendono valutare i vantaggi e gli svantaggi, la fattibilità ed il percorso necessario per realizzare uno o più nuovi comuni aggregati preservando l'attuale Ente di secondo livello insieme al comune di Monte San Pietro.

L'esperienza di Unione, cresciuta negli anni, da una parte è giudicata dagli Amministratori positivamente sia in termini di maggiore capacità di efficienza sia in termini di maggiore efficacia, dall'altra è vista come soluzione che deve evolvere per risolvere le criticità e le opportunità che oggi devono affrontare e cogliere gli Enti Locali. L'ipotesi di aggregazione strutturale dei Comuni dell'Unione è stata negli anni più volte analizzata, fino a trovare spazio, formalizzazione e concretezza all'interno del programma elettorale dell'attuale Presidenza.

In un'epoca di progressiva riduzione delle risorse pubbliche, di stagnazione se non crisi vera e propria dell'economia e di aumento della competitività fra territori a livello nazionale ed internazionale, sempre di più appare come fondamentale la capacità degli enti locali di ottimizzare le funzioni della rappresentanza e l'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici locali. Per quanto efficiente ed efficace, l'unione non risolve alla radice le problematiche di dispersione delle risorse, delle competenze e lo scarso potere di tutela e promozione del territorio che ogni comune dell'unione subisce. Per quanto "ottimizzati" sussistono dei limiti fisici e strutturali alla capacità dei comuni piccoli e medio piccoli di ridurre i costi, migliorare la capacità di risposta, poter effettuare investimenti e nel contempo, garantire la migliore e più efficace capacità di rappresentanza, tutela e promozione del proprio territorio.

L'unificazione dei servizi peraltro avvicina progressivamente i comuni alla paradossale situazione di essere Enti autonomi sottoposti a tutte le leggi dello Stato anche se sempre meno titolari effettivi di funzioni gestite direttamente, senza che questo processo di unione risolva il problema primo dei piccoli comuni: la loro sempre minore capacità autonoma di operare per la comunità locale e di garantire standard di servizio accettabili e coerenti con quanto offerto fino ad oggi. Per tali motivi i comuni intendono avviare un percorso di studio per valutare i pro ed i contro di un processo di costruzione di uno o più comuni nuovi verificandone la fattibilità di vista organizzativo, istituzionale, politico.



La proposta operativa di studio di fattibilità

Lo studio di fattibilità sarà centrato principalmente su tre dimensioni di analisi e reporting che si ritengono rilevanti per la realizzazione del progetto in esame:

La dimensione politica - istituzionale; La dimensione normativa e procedurale; La dimensione organizzativa e di servizio.

È prevista inoltre un'attività di supporto agli apparati politici ed istituzionali dell'Unione e dei comuni per comunicare le finalità del progetto, analizzare i risultati dell'indagine, supportare tecnicamente il processo di scelta.

La dimensione politica - istituzionale

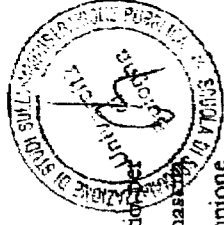
Il processo di scelta inerente la costruzione di uno o più nuovi comuni della Valle del Sanogga coinvolge sia gli apparati politici e rappresentanti dei comuni interessati, sia tutte le comunità di cittadini, le famiglie, le imprese e i professionisti che vivono e operano sul territorio dei comuni interessati. Nell'ambito dello studio di fattibilità si ritiene importante, poter "ascoltare" i diversi rappresentanti delle comunità ovvero i principali stakeholders politici, associativi, del mondo delle imprese e del lavoro per mappare, gli interessi, i dubbi, le preoccupazioni e le aspettative che un tale progetto può generare. In particolare si vuole ricostruire la mappa dei rischi percepiti e delle opportunità che il processo di fusione determinerà presso i rappresentanti delle comunità di cittadini per:

	al fine di:
valutare il livello generale di informazione e conoscenza dell'obiettivo di fusione	Progettare e realizzare interventi di comunicazione per sviluppare la consapevolezza e comprensione del tema presso gli stakeholders e le comunità di cittadini
Individuare le aspettative positive attese dai diversi segmenti dei cittadini - utenti	Progettare l'organizzazione del nuovo comune in coerenza con le attese degli stakeholders e della comunità di cittadini
Individuare le resistenze ed i timori maggiori in merito al progetto di fusione	Sviluppare azioni di comunicazione ed informazione in grado di "rendere conto" di quanto deciso e previsto per ridurre al minimo i rischi paventati ed affrontare le criticità percepite dagli stakeholders e dalla comunità dei cittadini

L'analisi presso gli stakeholders e le comunità di cittadini permetterà di elaborare anche alternative per garantire nell'ipotesi di nascita del nuovo comune le possibili soluzioni di rappresentanza e tutela delle singole comunità fondatrici nel quadro della nuova realtà amministrativa.

La dimensione normativa e procedurale

Lo studio di fattibilità ricostruirà e definirà il percorso procedurale ed operativo necessario per giungere al processo di scelta e deliberazione fra il mantenimento della soluzione attuale e la nascita di uno o più nuovi comuni comprensivo dell'analisi degli impatti che tale scelta avrà sull'unione



esistente. Si prevede inoltre l'analisi del sistema degli incentivi statali a favore delle fusioni di comuni al fine di quantificare gli effetti del processo di nascita dei possibili nuovi enti sul versante dei trasferimenti statali e degli incentivi economici previsti. Nei limiti della loro applicabilità si analizzeranno tali effetti alla luce delle previsioni dei recenti Decreti sul federalismo fiscale. Verranno infine definiti i principali strumenti regolamentari che dovranno essere oggetto di elaborazione del nuovo/i comune/i per attivarsi e sostituirsi ai regolamenti dei comuni fondatori. A tal fine sarà offerto supporto ed assistenza ad una commissione di esperti comunali indicati dall'Unione che dovrà individuare tutti gli ambiti di regolazione che dovranno essere oggetto di nuova elaborazione. Sarà infine offerto un supporto progettuale alla redazione di uno schema di statuto per il/i nascenti nuovo/i comune/i.

La dimensione organizzativa e di servizio

La terza dimensione di analisi e diagnosi dello studio proposto, ha la finalità di indagare e descrivere lo "stato di fatto" delle strutture di servizio dei comuni interessati per definire il percorso di unificazione delle strutture comunali e delle diverse linee di servizio; definire i punti di attenzione, le criticità da presidiare per ogni linea di servizio; proporre un percorso di unificazione delle strutture partendo dalle priorità di servizio e regolamentari; individuare e descrivere le potenzialità della nuova struttura comunale in termini di maggiore efficienza e maggiore efficacia operativa rispetto all'attuale articolazione dei servizi comunali.

Per analizzare i servizi di ogni singolo comune e per potersi comparare fra loro al fine di individuare gli *output* dell'analisi sopra indicati, si definiranno per ogni linea di servizio una griglia di indicatori utili per indicare, dal punto di vista generale, le caratteristiche principali della sua regolamentazione a livello comunale (se esistente), il livello di performance del servizio, le prestazioni dal punto di vista quantitativo, gli elementi distintivi ed i contenuti di risposta (servizio e sotto servizio), le peculiarità strutturali e di gestione (dotazione personale, caratteristiche in termini professionali e di carriera, ecc.), le dotazioni strumentali principali ed i sistemi informativi ed informatici utilizzati.

L'analisi comparativa delle strutture comunali e delle singole linee di servizio avrà la finalità specifica di indicare:

- lo stato dell'arte delle singole strutture comunali in termini di autonomia, punti di forza, punti di debolezza;
- le principali attività necessarie per aggregare le linee di servizio; i punti di attenzione e criticità nel processo di unificazione;



il livello di priorità del processo di aggregazione lungo il processo di costruzione del nuovo comune; il volume di attività globale previsto, l'articolazione territoriale prevista, i presidi locali da garantire;

la simulazione dei vantaggi, dei possibili risparmi e specializzazioni ottenibili nel medio - lungo periodo (3 - 6 anni); rappresentare le caratteristiche generali che dovrà avere la struttura del nuovo comune, dal punto di vista della sua "macro" articolazione, del livello di decentramento e presidio dello stesso sul territorio del nuovo comune, degli interventi di strutturazione prioritari da mettere in campo.

I prodotti attesi dello studio di fattibilità

Ambito di analisi e progettazioni	Output previsti
Dimensione politica - istituzionale	Mappatura delle "optioni", delle resistenze, delle criticità ed opportunità percepite dai principali stakeholders che operano nell'ambito dell'Unione e dei singoli comuni. Taratura dell'analisi e del progetto di fusione in funzione delle criticità ed opportunità indicate. Taratura del processo di informazione e comunicazione per garantire informazioni sul processo di scelta e conoscenza delle poste in gioco. Ipotesi di costruzione di un sistema di rappresentanza e tutela "diffusa" su tutti i territori e comunità fondatori.
Dimensione normativa e procedurale	- Percorso procedurale di fusione e tempi possibili; - Report sull'impatto della fusione in termini di trasferimenti ed incentivi economici statali - Supporto alla definizione di una <i>enact map</i> regolamentare per il/i nuovo/i comune/i - Supporto alla realizzazione di uno schema di statuto per il/i nuovo/i comune/i
Dimensione organizzativa e di servizio	- Report di analisi comparativa dei servizi gestiti dai comuni ed indicazione delle azioni necessarie, dei punti di attenzione del livello di priorità. - Analisi e simulazione nel medio - lungo periodo dei possibili risparmi economici per la gestione dei servizi nell'ipotesi di un nuovo comune a cinque e dei possibili recuperi di efficacia delle prestazioni di servizio. Proiezione dei vantaggi indicati in un soluzione che preveda fusioni fra coppie di comuni. - Macro progetto e descrizione delle caratteristiche che dovrà avere la struttura del "grande comune".

Supporto agli apparati politici ed istituzionali dell'Unione e dei comuni

Comunicazione delle finalità del progetto ed i risultati dello studio di fattibilità

Predisposizione di materiali documentali inerenti i contenuti e le finalità dello studio di fattibilità;

Predisposizione di materiali documentali relativi alle conclusioni e contenuti dello studio di fattibilità.

Organizzazione, tempi di realizzazione dello studio di fattibilità e squadra di lavoro

L'analisi di fattibilità e le strutture comunali saranno indagate attraverso: interviste ai rappresentanti politici, sulle opportunità, caratteristiche che il progetto di un nuovo comune deve soddisfare, sui rischi e criticità da affrontare, sul contenuto del piano programma di mandato e sulla valutazione dei punti di forza — debolezza dell'organizzazione comunale dei servizi interni e rivolti all'utenza; Interviste ad un panel selezionato di stakeholders pubblici, privati ed associativi; interviste presso le strutture comunali; Analisi della documentazione di programmazione, gestione dei servizi e descrizione dell'organizzazione prodotti da ogni comune; Analisi della normativa vigente in materia di fusioni di comuni e costituzione di un nuovo comune; Supporto ai sindaci dei comuni interessati nel processo di analisi dei risultati e deliberazione (o meno) del processo di fusione; Supporto ed animazione dei gruppi di lavoro interni che saranno costituiti per l'analisi e la progettazione del percorso di fusione dei comuni. In relazione all'ultimo punto sopra indicato, si suggerisce di costituire una Commissione di lavoro composta da rappresentanti tecnici dei singoli comuni e dell'Unione per agevolare l'analisi presso ogni singolo ente e per individuare tutti gli ambiti di regolazione che dovranno essere oggetto di nuova elaborazione.

A partire dal conferimento dell'incarico, lo studio di fattibilità sarà realizzato e completato nell'arco di dodici mesi. E' prevista una prima consegna, entro sei mesi dall'avvio del progetto, della parte istruttoria dell'analisi, finalizzata a fornire elementi utili all'avvio e supporto del dibattito locale tra Amministrazioni, cittadini, portatori di interessi vari. A questa prima consegna seguirà una seconda, in cui le opzioni organizzative e politiche esito del confronto troveranno un'articolazione sistematica. Si prevedono comunque report di analisi intermedi per permettere una verifica puntuale dell'andamento dei lavori svolti ed una corretta definizione degli interventi di analisi e progettazione da realizzare. La tempistica di dettaglio del lavoro di analisi, progettazione ed assistenza, sarà comunque concordata direttamente con il committente.

L'indagine sarà realizzata da uno staff di ricercatori e consulenti con esperienza in merito ai processi di aggregazione e fusione di comuni ed in generale di gestione dei servizi pubblici locali. Lo staff di ricerca sarà coordinato dal Prof. Luciano Vandelli e dal Dott. Giovanni Xilo.

Budget richiesto

Il costo complessivo dell'intervento è stimato in Euro 25.000 spese di produzione del rapporto incluse, IVA esclusa. Il compenso sarà corrisposto, previa presentazione di stati di avanzamento degli output previsti per ogni fase di lavoro con queste modalità: 20% dell'importo stimato a 30 giorni dall'avvio dei lavori; 40% dell'import a quattro mesi dall'avvio dei lavori; 40% dell'importo alla conclusione dei lavori.

