

Progetto di fusione tra i Comuni

di Maccagno

**Pino sulla Sponda
del Lago Maggiore**

Veddasca

(Provincia di Varese)

EXECUTIVE
SUMMARY



Indice dei Contenuti



Capitolo 1 - La fusione: profili generali.....3



Capitolo 2 - Dimensioni territoriali della fusione.....17



Capitolo 3 - Quadro attuale e temi del cambiamento.....22



Capitolo 4 - Fasi di sviluppo del percorso di fusione.....54



1.

La fusione: profili generali

La fusione fra comuni è un tema di rilevante interesse per coloro che intendono rafforzare i sistemi d'indirizzo e gestione delle amministrazioni comunali attraverso un percorso di loro totale integrazione per ottenere vantaggi per le proprie comunità locali.



L'esistenza di una forte quantità di piccoli comuni è uno dei tratti caratterizzanti della pubblica amministrazione lombarda e, in generale, italiana.

Le minori dimensioni delle amministrazioni attenuano, ma non eliminano l'intrinseca complessità del governo e della gestione dei processi di natura politica e organizzativa che sono paragonabili a quelli rinvenibili in istituzioni comunali di più ampie dimensioni. In particolare sono simili in tutte le amministrazioni alcune situazioni critiche difficili da fronteggiare quali:

- la molteplicità ed eterogeneità delle funzioni da esercitare. Accanto a quelle tradizionalmente assegnate, se ne sono aggiunte altre a causa del processo di decentramento amministrativo già realizzato e che si sta ulteriormente articolando attraverso la legislazione nazionale e regionale, anche in relazione al ridimensionamento del ruolo delle province. Il forte aumento di competenze e responsabilità è stato principalmente determinato dalla progressiva applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale, attraverso dapprima le c.d. Leggi Bassanini sul decentramento amministrativo, poi dalla riforma del Titolo V della Costituzione e delle norme attuative da essa derivanti. Si ricordano, inoltre, gli interventi normativi volti a una riforma in senso federalista della Repubblica e, infine, ma non certo ultimo come importanza, il progressivo ritrarsi dello Stato collegato alla crisi finanziaria;
- il mutamento delle attese da parte della società locale nei riguardi del miglioramento della qualità dei risultati, dell'efficienza ed economicità della pubblica amministrazione locale, che si vorrebbe di ampia portata e in tempi particolarmente accelerati;
- il consolidamento di una tendenza a considerare i comuni come nodo strategico di una rete di istituzioni pubbliche e private per esercitare funzioni di erogazione di servizi pubblici, di regolazione, di autorizzazione e controllo;
- progressivo restringimento delle risorse di finanza pubblica disponibili e continue manovre di tipo finanziario (patto di stabilità).

I piccoli comuni sono esposti più di altri alla complessità generata da tali situazioni critiche a causa:

- della difficoltà di garantire adeguati livelli d'innovazione e miglioramento attraverso l'azione su fattori quali il personale, le tecnologie e l'organizzazione;
- dell'insufficiente forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi condizioni di collaborazione vantaggiose.

Le fusioni fra comuni, così come previste dall'art. 15 Dlgs 267/2000 e regolate dalla LR 29/2006, in questo periodo di grande fermento sui temi della trasformazione della pubblica amministrazione locale, sono oggetto, da parte di molte amministrazioni comunali, di un rinnovato interesse.

In primo luogo, nell'ambito delle amministrazioni comunali di piccola dimensione, si è giunti, rispetto anche a un recente passato, a identificare nelle fusioni fra comuni una risposta possibile a:

- situazioni critiche connesse alla difficoltà di sostenere un'equilibrata declinazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni amministrative;
- necessità di rilancio degli assetti economico sociali di territori nei quali la frammentazione dell'azione amministrativa non consente lo sviluppo d'iniziative integrate, indispensabili per garantire azioni sia di competizione sia di solidarietà con altri territori.

La fusione fra comuni rappresenta una delle più significative scelte istituzionali in grado di rispondere a molte delle esigenze poste dai piccoli comuni e di qualificare l'azione amministrativa su base territoriale attraverso la completa e definitiva integrazione delle forme di rappresentanza politica dei comuni aderenti, che risultano ridotte nel numero di organi e di rappresentanti eletti, e degli assetti organizzativi, tecnologici e relativi alle risorse.

Lo scopo è di riqualificare, rispetto alle azioni svolte dai singoli comuni:

- l'offerta di servizi, le forme di regolazione della fiscalità locale, delle politiche ambientali, urbanistiche e di sviluppo economico sociale, nonché le forme di gestione delle attività legate al funzionamento degli enti;
- le iniziative di animazione e promozione economica, sociale e ambientale in ambito locale e delle espressioni delle culture delle popolazioni coinvolte svolte attraverso lo sviluppo di relazioni con istituzioni pubbliche e private che si pongono in concorrenza o realizzano, secondo logiche sussidiarie, interventi nelle medesime materie rispetto a quelle di pertinenza comunale.

Il percorso di fusione è in linea con gli indirizzi di finanza locale in merito al contenimento della spesa pubblica e risponde agli obiettivi che si è prefisso il legislatore con l'art. 15 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), orientato al riordino degli enti territoriali, con particolare attenzione alla soluzione della frammentazione dei comuni.

Il verificarsi di una fusione fra amministrazioni comunali crea la possibilità di approfondire i rapporti fra le identità locali, contribuendo a una loro partecipata evoluzione. L'evoluzione delle identità deve essere considerato non solo in una prospettiva culturale e sociale, ma anche nei suoi riflessi nel rafforzamento delle potenzialità territoriali in una logica di accrescimento della competitività economica dell'area.

Le opportunità citate sono accompagnate da situazioni critiche la cui gestione, durante lo svolgimento del percorso di fusione, risulta altrettanto importante quanto la prospettiva di un loro sfruttamento.

La ricerca di soluzioni coerenti con la necessità di rafforzare le strutture gestionali del nuovo comune e di offrire efficaci risposte all'ambiente economico sociale in grado di utilizzare le opportunità e minimizzare i rischi è fortemente influenzata dall'esistenza, fra i soggetti coinvolti nel percorso di fusione, di condizioni strutturali di base quali:

- relazione di fiducia;
- conoscenze condivise, necessarie per garantire elevati standard di funzionamento delle amministrazioni;
- una consonanza sulle principali e generali linee strategiche di sviluppo dei territori e delle strutture del nuovo comune.

In relazione all'importanza di tali aspetti strutturali, l'avviamento della fusione deve configurarsi sia come una ricerca di soluzioni di governo e gestione da parte del nuovo comune sia come un'occasione di rafforzamento delle condizioni strutturali di base.

In secondo luogo, l'interesse per le fusioni nasce dalla considerazione che è in atto un percorso, per i piccoli comuni, che comporta l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali nel breve/medio periodo. Alle accresciute responsabilità e aumento, quantitativo e qualitativo, delle funzioni e dei compiti di amministrazione, così come alle accresciute difficoltà finanziarie, si è accompagnato il tema della capacità, anche degli enti minori, di assolvere le proprie funzioni in modo adeguato.

Per interpretare questa fase di cambiamento, la legislazione nazionale e regionale ha per anni praticato, pur se in modo spesso incerto e contraddittorio, politiche d'incentivazione alla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Intesa come strumento a disposizione degli enti di minore dimensione demografica per conseguire piena adeguatezza, nell'organizzazione, programmazione e gestione delle proprie funzioni.

Dal 2010 la legislazione nazionale ha introdotto il principio dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni di minori dimensioni.

A seguito di un complesso iter d'interventi legislativi, statali e regionali, si è definito, da ultimo con l'art. 19 della legge 135/2012 (c.d. Spending review), il seguente assetto normativo per i comuni oggetti del presente studio:

- obbligo della gestione associata di nove delle dieci funzioni fondamentali dei Comuni;
- se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione d'infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica (cfr. art. 19, comma 28, l.135/2012).
- obbligo di gestione associata di almeno tre funzioni entro il 31.12.2012;
- obbligo di gestione associata di tutte le nove funzioni entro il 31.12.2013;
- soglia minima di popolazione da raggiungere con la gestione associata: 3000 abitanti (trattandosi di Comuni appartenenti a Comunità Montana) o il quadruplo del numero degli abitanti del Comune con minore popolazione che partecipa alla gestione associata;
- gestione associata da esercitarsi attraverso le forme della convenzione o dell'Unione dei Comuni (con la doppia possibilità di utilizzare o la forma dell'Unione ex art. 32 TUEL o quella di cui all'art.16, l. 148/2011 e s.m.i.. In Lombardia, in virtù della legge regionale 19/2008, si ritiene possibile assolvere l'obbligo di gestione associata anche attraverso la Comunità Montana).
- le convenzioni possono essere stipulate anche a geometria variabile a seconda delle funzioni. Lo strumento convenzionale può essere utilizzato o come integralmente alternativo alla gestione tramite Unione o C.M., o come complementare a esse. Nel senso che alcune funzioni possono essere gestite tramite Unione e/o C.M. Ed altre mediante convenzione.
- i due Comuni con meno di 1000 abitanti perderanno comunque la Giunta a far data dalla loro prossima tornata elettorale.

L'obbligatorietà della costituzione di gestioni associate spinge, non necessariamente, ma con alti livelli d'influenza, verso la creazione di aggregazioni di comuni con livelli differenziati d'integrazione, in relazione alle scelte istituzionali e organizzative, che affrontano le sfide dell'innovazione attraverso la condivisione di risorse, salvaguardando al tempo stesso l'autonomia delle singole amministrazioni.

E' opportuno annotare che la quantità e qualità di funzioni fondamentali che dovranno essere obbligatoriamente associate investe la stragrande parte dell'attività amministrativa dei Comuni interessati.

Tutto questo richiederà comunque necessariamente (qualsiasi modalità di assolvimento dell'obbligo si scelga) una sostanzialmente totale integrazione degli apparati burocratici tecnico-gestionali e un forte livello d'interazione e coesione delle funzioni di governo politico.

In tale contesto la fusione rappresenta una declinazione di un percorso obbligato di sostanziale integrazione delle strutture organizzative e dei sistemi di rappresentanza politica. La fusione fra comuni propone

un'estrema e difficilmente reversibile integrazione organizzativa e istituzionale che, invece, appare sostanzialmente depotenziato nel caso di attivazione di gestioni associate. Le fusioni e le gestioni associate rappresentano entrambe un processo d'accentramento nel quale i comuni costituenti ridefiniscono i confini della propria autonomia per innalzare il livello di adeguatezza della propria azione. La semplice assegnazione di responsabilità non coniugata all'effettiva possibilità operativa non rappresenta una condizione di presenza di autonomia. Il ridisegno delle opportunità che garantiscono l'effettiva possibilità di decisione rappresenta l'affermazione del principio di autonomia, anche se questo determina la necessità di condividere risorse e spazi decisionali.

In estrema sintesi, le fusioni rappresentano un processo di semplificazione amministrativa che ridefinisce i confini territoriali di più comuni riducendo a unità le strutture organizzative e i sistemi di rappresentanza politica.

La fusione, anche se non consente di assolvere l'obbligo per l'impossibilità dei tre comuni coinvolti di superare la soglia dei tremila abitanti, rappresenta comunque, riducendo la frammentazione, un fattore di semplificazione dei rapporti interistituzionali. Se a ciò si aggiunge la possibilità, per le fusioni, di ottenere incentivazioni certe da parte dell'amministrazione statale e un differimento dall'applicazione del patto di stabilità, in vigore dal prossimo anno per i comuni dai 1001 ai 5000 abitanti, lo scenario che induce a una più approfondita considerazione della fusione in questo momento si arricchisce di argomenti solidi.

1.1 RISCHI E OPPORTUNITÀ DELLO SVILUPPO DELLA FUSIONE

La realizzazione della fusione fra i comuni di Maccagno, Pino sulla Sponda del Lago Maggiore, Veddasca 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.

Opportunità della fusione.

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).

Per motivi di semplicità, si possono paragonare i costi della:

- prima categoria, a quelli di “possesso” di un'autovettura (acquisto, assicurazione, garage, revisione) che esistono per il solo fatto che esiste l'autovettura e prescindono, in buona parte, dal suo utilizzo;
- seconda categoria, a quelli di “utilizzo” dell'autovettura (carburante, autostrada, manutenzione) che crescono al crescere dei chilometri, del carico e della difficoltà del percorso;
- terza categoria, a quelli di “comfort” desiderato per l'autovettura (spazio, potenza, accessori).

E' del tutto evidente che se i costi di “possesso” assorbono una fetta consistente delle risorse disponibili, allora l'utilizzo (cioè la gamma di servizi offerti dal nuovo comune ai cittadini) può essere molto ridotto e il comfort (cioè la qualità per gli operatori e per i cittadini) fortemente sacrificato.

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

- riduzione dei costi di possesso 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 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'autorganizzazione 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 interistituzionali 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 interorganizzativa. In un sistema di cooperazione interistituzionale, infatti, PAL di piccole dimensioni potrebbero trovarsi a dover interagire con soggetti privati rispetto ai quali, singolarmente prese, potrebbero avere uno scarso potere di contrattazione e di controllo.

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 d'investimenti pensati in relazione agli obiettivi della fusione. La tabella seguente mostra, in via d'ipotesi, l'ammontare delle incentivazioni teoriche statali.

Tabella 1.1 – Incentivazioni statali

Comune	Trasferimenti 2010	Contributo Fusione	Per 10 anni
Maccagno	€ 454.310,29	€ 90.862,06	€ 908.620,58
Pino	€ 125.364,22	€ 25.072,84	€ 250.728,44
Veddasca	€ 136.671,08	€ 27.334,22	€ 273.342,16
Totale	€ 716.345,59	€ 143.269,12	€ 1.432.691,18

Per quel che riguarda i contributi regionali, questi trovavano la propria disciplina nell'Art. 21 del regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2 "Contributi alle unioni di comuni lombarde e alle comunità montane e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)", articolo abrogato dalla L. Reg. 12/2012, sopprimendo anche la dizione "incentivazione alla fusione dei piccoli comuni " dal titolo.

I contributi alla fusione sono quindi definiti attualmente in sede di legge regionale d'istituzione del nuovo comune, prassi d'altra parte già avviata in precedenza in alcuni casi in cui la legge regionale d'istituzione disapplicava l'art. 21 citato, prevedendo un contributo straordinario ad hoc. E in tale sede, quindi che va verificata la disponibilità di bilancio della Regione e presentato, si ritiene un adeguato documento progettuale, che consenta di definire i contributi alla fusione.

Tuttavia, rimangono nella disciplina regionale alcune disposizioni di particolare interesse, che si richiamano velocemente.

L'art. 18 comma 15 L. 19/08, il quale prevede che "Le unioni di comuni e i comuni nati da fusioni continuano ad usufruire di tutti gli eventuali vantaggi, in termini di accesso ad incentivi, semplificazioni, agevolazioni,

finanziamenti, di cui godono, per le loro piccole dimensioni, i comuni che le costituiscono, per il tempo e secondo le modalità stabilite con il regolamento di cui all'articolo 20.”

Dando corso quindi a un'estensione in materia contributiva ai comuni che hanno proceduto alla fusione del precedente, eventuale trattamento. Si pensi ai Comuni che riuniti in Unione traghettono verso la fusione.

Altra disposizione è prevista dall'art. 20 c. 4 L. Reg. 19/08, e prevede che “ Nei bandi regionali che prevedono la concessione di risorse a favore di comuni sono stabilite misure premiali per i comuni istituiti a seguito della fusione di due o più comuni contigui secondo le procedure previste dalla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali).”

Disposizione questa di carattere generale, e dimostra un particolare favore del legislatore regionale per il tema, anche se spesso, a tale favore non corrisponde una susseguente applicazione per opera di altre Direzioni Generali, all'oscuro di tale norma.

Deve quindi ritenersi infine, che non è possibile costruire un bilancio del nuovo ente facendo affidamento sui contributi.

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 istituiti 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 istituiti 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 2014, le regole del Patto si dovrebbero applicare dal 2017, assumendo come riferimento per la determinazione dell'obiettivo di Patto le spese correnti dell'anno 2015.

Rischi della fusione.

I principali rischi che la fusione 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 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 d'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.

1.2 NORMATIVE RELATIVE ALLE FUSIONI DI COMUNI

Le principali norme che riguardano le fusioni di comuni sono risunte nella tabella seguente. L'Allegato 1 propone gli articolati normativi illustrati nella tabella e i testi di alcuni statuti relativi a comuni fusi. Gli statuti, infatti, completano la normativa generale mediante l'esercizio dell'autonomia normativa che è tipica dei comuni e riconosciuta dalla costituzione.

Tabella 1.2 - Normativa in materia di fusione di Comuni

art. 133 Costituzione della Repubblica Italiana

artt. 15 e 16 TUEL

art. 20 legge .135/2012

art. 53 Statuto Regione Lombardia

Legge Regionale 15 dicembre 2006 , N. 29 Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali

Fusione e patto di stabilità, art. 31, co.23, l. 183/2011

Decreto Ministro dell'Interno 10/2012 Riparto dei contributi alle fusioni di comuni

Legge Regionale 29 novembre 2002 , N. 29, Istituzione del comune di San Siro, mediante fusione dei comuni di Sant'Abbondio e Santa Maria Rezzonico, in provincia di Como

Legge Regionale 10 febbraio 2011 , n. 1, Istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti, mediante fusione dei Comuni di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona, in provincia di Como



2.

Dimensioni territoriali della fusione

Ogni percorso di fusione si determina in corrispondenza di contesti sociali, economici e territoriali che rappresentano lo scenario che condiziona le scelte di forte integrazione delle amministrazioni comunali e il principale riferimento dove finalizzare e misurare gli effetti del cambiamento.



2.1 PROFILI DEMOGRAFICI

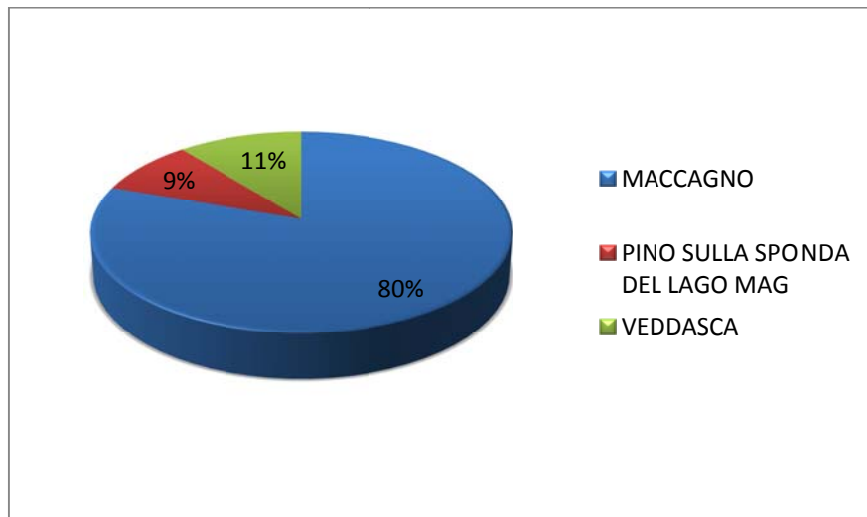
La caratterizzazione demografica essenziale dei comuni che hanno intrapreso il percorso di fusione è illustrata nella tabella 2.1 e nella figura 2.1.

Tabella 2.1 - Popolazione residente

COMUNE	POPOLAZIONE
MACCAGNO	2041
PINO SULLA SPONDA DEL LAGO MAGGIORE	224
VEDDASCA	277
Totale	2542

Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Figura 2.1 - Ripartizione percentuale della popolazione

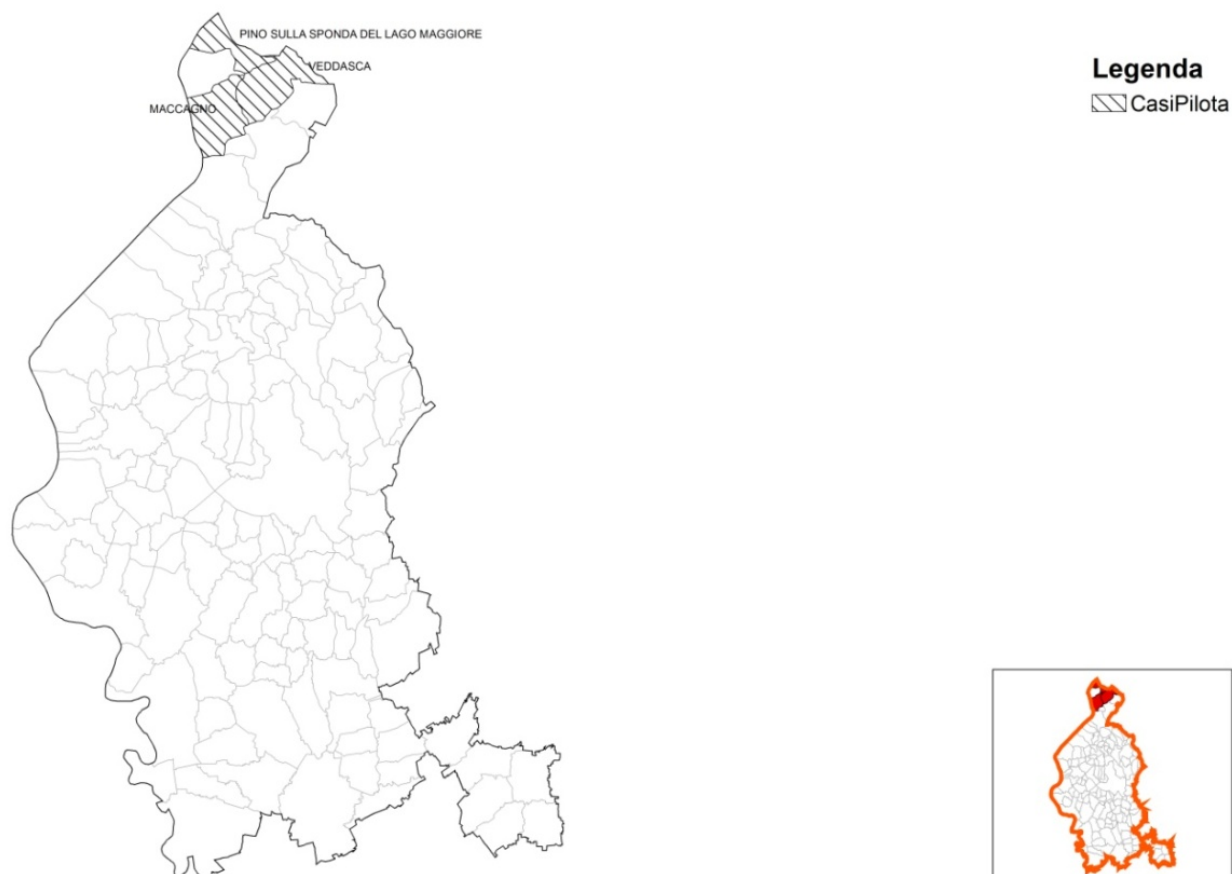


Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

2.2 PROFILO TERRITORIALE ED ECONOMICO

I comuni oggetto di studio si trovano nella parte più settentrionale della provincia di Varese.

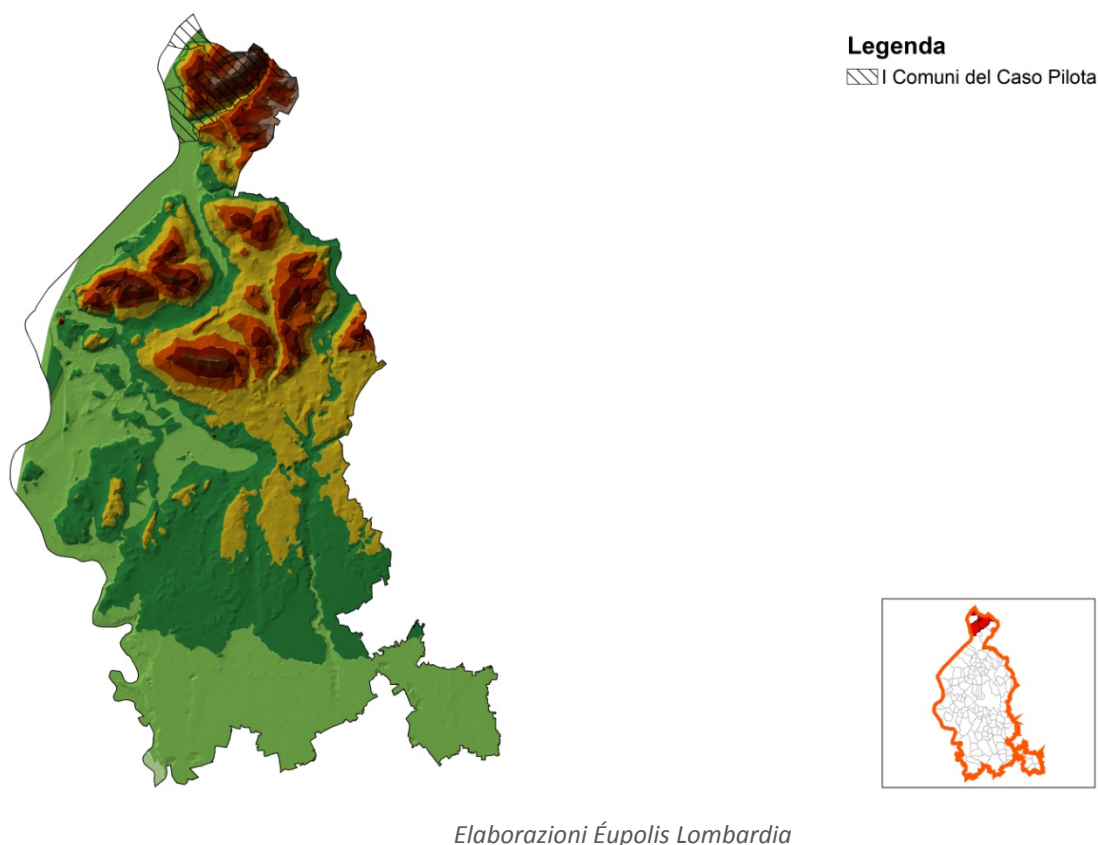
Figura 2.2 - Inquadramento territoriale



Elaborazioni Éupolis Lombardia

Come evidenziato nella figura 2.3, i tre comuni hanno caratteristiche morfologiche diverse. In particolare, Pino sulla Sponda del Lago Maggiore e Maccagno, che si trovano sul Lago Maggiore, hanno altitudine pari a 210 m s.l.m. e 289 m s.l.m, mentre Veddasca si caratterizza come comune completamente montano, a oltre 890 m s.l.m.

Figura 2.3 - Modello digitale del terreno.



Dal punto di vista dell'estensione territoriale, l'area oggetto di studio rappresenta circa il 4% dell'intero territorio varesotto; Maccagno e Veddasca presentano un'estensione territoriale simile, sebbene siano caratterizzati, come visto, da una morfologia molto diversa. Pino sulla Sponda del Lago Maggiore, invece, ha estensione pari a poco più della metà. A fronte di una superficie confrontabile, tuttavia, Maccagno e Veddasca manifestano una densità di popolazione completamente diversa, e fortemente dipendente appunto dalla morfologia. In generale, comunque, la densità di popolazione dei tre comuni è molto più bassa della media provinciale.

Tabella 2.2 - Estensione territoriale e densità demografica.

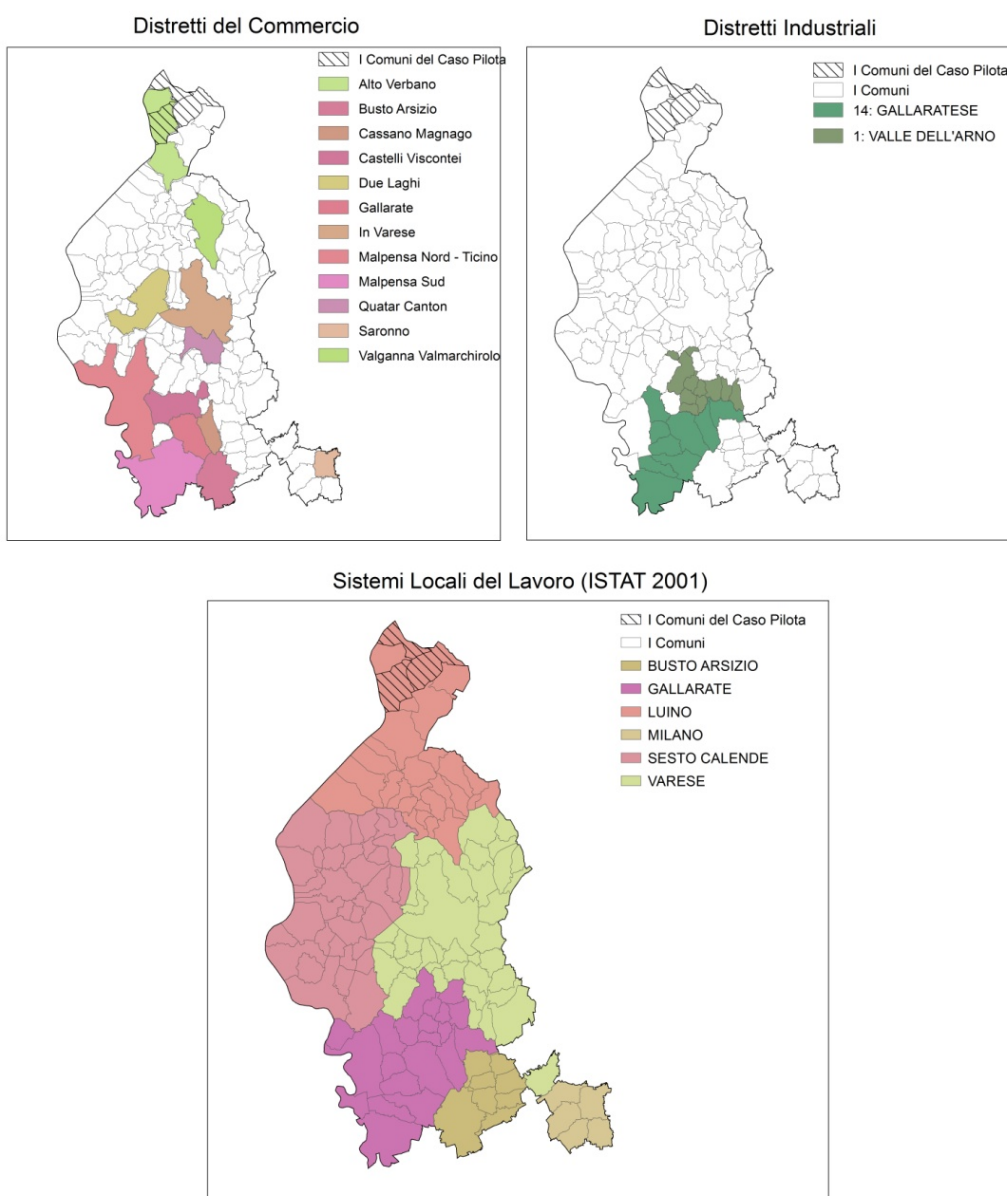
	Superficie [kmq]	Densità di popolazione [ab / kmq]
Maccagno	16,16 kmq	126,30 ab/kmq
Pino sulla Sponda del Lago Maggiore	8,87 kmq	25,25 ab/kmq
Veddasca	16,81 kmq	16,48 ab/kmq
Totale	52,51 kmq	53,39 ab/kmq
Totale Provincia Varese	1194,94	739,19

Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat

Accanto alla densità di popolazione, è interessante studiare la distribuzione della stessa sul territorio. Nei comuni del comprensorio la distribuzione è diversa: il comune montano Veddasca presenta una molteplicità di centri abitati piccoli e distribuiti sul territorio comunale. Maccagno presenta un centro principale di dimensioni notevoli, con qualche altro piccolo centro distribuito sul territorio, e Pino sulla Sponda del Lago Maggiore presenta un solo piccolo centro.

I comuni dell'area, che rientrano nel SLL di Luino, non sono interessati da distretti dell'industria; Maccagno appartiene al Distretto Diffuso del Commercio dell'Alto Verbano, comprendente anche i comuni di Luino e di Tronzano Lago Maggiore.

Figura 2.4 - Il contesto produttivo.



Elaborazioni Éupolis Lombardia.



3.

Quadro attuale e temi del cambiamento

Il nuovo soggetto amministrativo che si crea al termine del percorso di fusione presenta rilevanti novità dal punto di vista dei sistemi di funzionamento connessi all'erogazione di servizi e dei sistemi di rappresentanza rispetto alle unità amministrative di partenza.



3.1 QUADRO ATTUALE

L'analisi dei servizi erogati dai comuni coinvolti nel percorso di fusione evidenzia sostanziali differenze. Il comune di Maccagno eroga una gamma di servizi più ampia vista rispetto agli altri due. Il termine servizio comprende risultati amministrativi connessi alla risoluzione di fabbisogni individuali o in generale riferibili ai membri della comunità locale, di regolazione di certificazione di controllo e sanzione (tabella 3.1).

Tabella 3.1 - Servizi erogati dai Comuni

Comune	N di servizi
Maccagno	104
Pino sulla sponda del Lago Maggiore	62
Veddasca	64
Totale	230

Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

I servizi compresi nella funzione generale di amministrazione sono numericamente equivalenti nei tre comuni. Una differenziazione significativa si presenta dei servizi sociali dove il comune di Maccagno eroga da tre a cinque volte più servizi. Si noti anche che la funzione polizia locale vede una analoga prevalenza da parte di Maccagno. In sintesi, appare chiaro che i comuni di Veddasca e Pino offrono alla propria popolazione servizi di base indicati dalla legge che rispondono a esigenze non particolarmente differenziate per tipologia di fabbisogno.

La tabella 3.2 presenta la quantificazione dei servizi erogati suddivisi per funzione, mentre l'Allegato 2 illustra dettagliatamente la tipologia di servizi erogata dai tre comuni, suddivisi per funzione.

La nascita del nuovo comune determinerà necessariamente un allargamento ai cittadini residenti nei comuni di Veddasca e Pino della possibilità di fruire dei servizi già offerti ai cittadini di Maccagno.

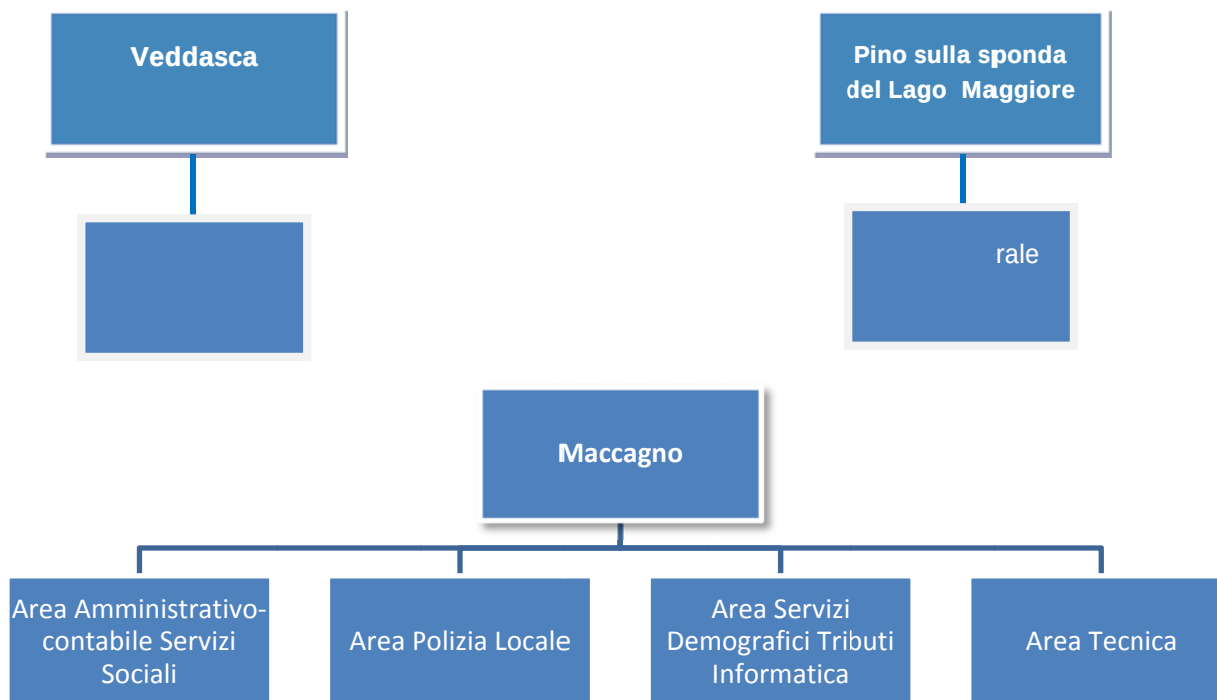
Tabella 3.2 – Numero di servizi erogati classificati per funzione

	Maccagno	Pino sulla sponda del Lago Magg.	Veddasca
I. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	43	37	41
II. Funzioni relative alla giustizia			
III. Funzioni di polizia locale	10		3
IV. Funzioni di istruzione pubblica	5	2	1
V. Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	2		
VI. Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	1	3	
VII. Funzioni nel campo turistico	2		
VIII. Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	10	5	4

IX. Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	14	10	9
X. Funzioni nel settore sociale	15	3	5
XI. Funzioni nel campo dello sviluppo economico	2	2	1
XII. Funzioni relative a servizi produttivi			

Le strutture organizzative dei comuni di Pino e Veddasca sono elementari, perché costituite da un'unica unità che comprende una quantità di personale estremamente bassa. Il comune di Maccagno è suddiviso in differenziate per compiti assegnati unità organizzative che comprendono una gamma differenziata e coerente di profili professionali (figura 3.1).

Figura 3.1 - Organigrammi



L'analisi delle dotazioni organiche nei tre comuni evidenzia come i comuni di Pino e Veddasca non dispongano di professionalità di livello più elevato possibile. Il comune di Maccagno presenta, invece, una dotazione organica più armonica con la presenza anche di professionalità di alto profilo.

Tabella 3.3 – Confronto fra il personale in servizio a tempo indeterminato

	A	B	C	D	Totale
Maccagno	1	3	6	5	15
Pino sulla sponda del Lago Maggiore			1		1
Veddasca		1	2		3
Totale	1	3	8	5	19

I servizi svolti in forma associata, come dimostrano le figure seguenti, sono una netta minoranza rispetto a quelli gestiti in forma singola.

Figura 3.2 – Percentuale dei servizi erogati in forma singola o associata nei comuni di riferimento



Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Maccagno assume un ruolo di capofila non solo nei confronti degli altri due comuni coinvolti nel percorso di fusione, ma anche gli altri comuni limitrofi. La comunità montana Valli del Verbano è l'altro ente verso il quale convergono le gestioni associate svolte dai tre comuni in oggetto.

Il quadro delle società partecipate dai tre comuni (tabella 3.4) rileva una sostanziale omogeneità d'impegno che è commisurata alle caratteristiche dimensionali degli enti. In tale scenario non si determinano problematiche di scelta di mantenimento o cessione di quote e si rafforza, seppure limitatamente, il peso istituzionale dei territori nella Società per il risanamento e la salvaguardia dei bacini della sponda orientale del Verbano.

Tabella 3.4 – Partecipazione a società e aziende nelle quale sono presenti gli enti coinvolti nel percorso di fusione

Denominazione società	Forma giuridica	Quote di partecipazione		
		Maccagno	Pino	Veddasca
Società per il risanamento e la salvaguardia dei bacini della sponda orientale del Verbano	SPA	1,73%	0,23%	0,29%
ASPEM	SPA	0,003		

I tre comuni manifestano una significativa tendenza al coinvolgimento di fornitori esterni per l'erogazione dei servizi. La tabella 3.5 presenta i dati di supporto a questa considerazione.

Tabella 3.5 - Numero di servizi con collaborazioni esterne ripartiti per Comune

	No	Sì
Maccagno	57	41
Pino sulla sponda del Lago Maggiore	21	26
Veddasca	33	25
Totale	111	92

Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

L'analisi dei dati di bilancio estrapolati dal sito del Ministero dell'Interno e integrati da una verifica della situazione locale consentono di esprimere alcune considerazioni di base.

Si tratta di tre comuni limitrofi, posti agli estremi margini del territorio regionale, di cui uno, Maccagno, presenta alcuni elementi di forza legati alla sua potenzialità turistica, ma anche alla presenza sul territorio di una centrale elettrica. La somma delle spese correnti dei comuni di Pino e Veddasca rappresenta circa un quinto di quella di Maccagno.

Il Comune di Maccagno, dotato di un'articolata struttura organizzativa (con una quindicina di dipendenti) ha un'incidenza delle spese pro capite di personale inferiore rispetto agli altri comuni. Tuttavia presenta anche un livello di spesa corrente pro-capite più alto rispetto agli altri. Si suppone che tali impegni finanziari siano finalizzati all'erogazione di una più vasta gamma di servizi servendosi di fornitori esterni.

In una prospettiva di fusione i fattori di criticità opportunità più interessanti sono riconducibili alla valutazione di:

- livello di indebitamento: ciascun amministrazione che avesse un livello del debito molto più basso dovrebbe caricare sulla comuni locale di riferimento gli oneri di rimborso del debito accumulato da altri, anche se queste considerazioni andrebbero comunque intrecciate con la situazione patrimoniale dei vari enti e con l'utilità generale degli investimenti alle origini dei rispettivi gradi di indebitamento. Ma l'argomento è rilevante anche alla luce dell'impatto sul nuovo comune che può avere il limite di legge all'indebitamento attualmente previsto (8% per il 2012, 6% per il 2013, 4% per il 2014). Un comune fortemente indebitato che si fondesse con altri scarsamente indebitati potrebbe precludersi l'accesso al finanziamento di investimenti che invece avrebbero potuto autonomamente attivare. Il problema naturalmente si porrebbe nel momento in cui, vi sia uno o più enti che in previsione sono già al di sopra dei suddetti limiti. Ciò in ragione della possibilità concessa negli anni precedenti di avere un livello di indebitamento superiore e del principio per cui la possibilità di indebitarsi ulteriormente va verificata al momento in cui si assume il relativo atto, e non in prospettiva sugli anni futuri. Una verifica più puntuale della situazione dei finanziamenti per l'anno 2013, richiederebbe l'acquisizione da parte dei tre enti dei valori delle entrate relative ai primi tre titoli, in base al rendiconto del 2011, nonché una verifica sia delle previsioni di spesa per interessi per il 2013, al netto quindi di eventuali rinegoziazioni, nonché della ricaduta di eventuali ulteriori garanzie prestate ai sensi dell'art. 207 TUEL, come ivi previste;

- equilibrio di parte corrente, livello delle aliquote e delle tariffe: forti differenze in questo ambito potrebbero richiedere politiche correttive che scaricano sulla nuova comunità oneri contratti da una di quelle originarie. Nel caso poi di forti differenze di aliquote tributarie si pongono non semplici problemi conseguenti alla loro necessaria unificazione. In relazione alle tariffe, le esigenze di omogeneizzazione si scontrano poi con il fatto che i servizi possono essere erogati in modo diverso, e a volte mediante appalti, il che porta ad ipotizzare un periodo transitorio di gestione differenziata (fino alla scadenza dei contratti d'appalto o comunque alla loro unificazione, o fino all'omogeneizzazione del servizio), periodo in cui il disavanzo del singolo servizio (raramente al 100% di copertura) si può riverberare sull'intera popolazione della nuova realtà. Analogo discorso può essere fatto per la TARES indipendentemente dal fatto che si superi la "vexata questio" in ordine alla sua natura tributaria o tariffaria;
- situazione patrimoniale: la condizione patrimoniale dei Comuni che danno vita al nuovo ente rileva sotto almeno due profili: a) diversa consistenza patrimoniale; b) diverso rendimento/costo dei rispettivi patrimoni; c) stato di conservazione e di manutenzione degli immobili e adeguamento alle disposizioni normative. Ne consegue la necessità di verificare per ciascun immobile tale situazione, operando in tale sede anche una verifica dell'effettivo utilizzo previsto a seguito della riorganizzazione dei servizi conseguente alla fusione.
- rapporto fra pressione tributaria locale e spesa corrente pro capite: importante, appare anche la verifica della pressione tributaria e del suo rapporto con la spesa corrente pro capite. Questo in un quadro generale di riduzione dei trasferimenti, porta a ipotizzare che nei prossimi anni un incremento della pressione tributaria locale. La ricostruzione di tale situazione richiede l'acquisizione dei dati inerenti all'attuale gettito tributario per tipologia di tributo. In tale ambito andrebbe anche verificato, in particolare per quel che riguarda la prossima operatività della TARES, l'attuale tasso di copertura del servizio di igiene urbana, dato che, in mancanza del piano finanziario del servizio, appare comunque utile a stimare l'impatto complessivo dell'imposta.

In riferimento alle spese per funzione si nota l'incidenza delle spese pro capite separatamente considerate sono disallineate. In particolare, per quanto riguarda le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, Maccagno presenta livelli di spesa pro capite migliori e, quindi, si presume che sia in grado di allineare al proprio livello, con un programma di razionalizzazione organizzativa, le maggiori spese oggi sostenute dagli altri due comuni. Considerata l'incidenza complessiva delle spese della funzione in oggetto rispetto alle spese complessive sopportate dagli enti e la possibilità di conseguire significativi livelli di risparmio nei comuni di Pino e Veddasca si ritiene che i miglioramenti organizzativi perseguiti consentano di finanziare altre operazioni di allineamento nei casi in cui questi comuni di dimensioni riceveranno ulteriori servizi dalle strutture di erogazione di Maccagno. L'ipotesi è sostenuta dalla simile consistenza delle spese pro capite complessive che, quindi, non deve essere sostenuta dal comune con l'ammontare di spesa più elevato.

In tale senso si può notare come il Comune di Pino tra il 2009 e il 2010 abbia già ridotto di un terzo le spese del personale, dato positivo in vista di quanto detto in precedenza sul ruolo che può gestire il Comune di Maccagno sotto il profilo dell'impiego di personale.

Sotto il profilo della capacità di riscossione, oltre ad una tendenza generale in diminuzione, dovuta probabilmente anche alla situazione nazionale, e alle sempre maggiori difficoltà che incontrano le procedure in questione, dovute all'impovertimento del tessuto sociale, si evidenzia comunque una forte criticità per quel che riguarda il Comune di Veddasca, che pur riscontrando un incremento della percentuale di riscossione tra il 2008 e il 2010, è ancora quasi 15 punti percentuali inferiori agli altri Comuni.

Analogamente si verifica che anche per quel che riguarda la gestione dei residui attivi e passivi il Comune di Veddasca evidenzia degli scostamenti profondi, quasi 20 punti percentuali rispetto agli altri enti. Andranno quindi verificate situazione per situazione i titoli da cui derivano tali residui, per verificare la correttezza del loro mantenimento.

Tabella 3.6 – Dati finanziari Comune di Maccagno

ab. 2007	1998	ab. 2008	2006	ab. 2009	2042	ab. 2010	2041
MACCAGNO							
		2008		2009		2010	
Spesa media corrente pro-capite		€ 2.991.608,00	€ 1.494,31	€ 2.727.580,00	€ 1.347,62	€ 2.773.365,00	€ 1.358,49
Incidenza spese personale nette		€ 646.583,00	21,61%	€ 744.432,00	27,29%	€ 648.344,00	23,38%
Capacità di riscossione		€ 14.132.935,00	74,89%	€ 6.793.464,00	66,66%	€ 7.722.349,00	75,99%
Indice consistenza residui attivi		€ 4.737.687,00	29,14%	€ 3.397.577,00	42,56%	€ 2.440.101,00	31,23%
Indice consistenza residui passivi		€ 7.220.213,00	38,24%	€ 5.824.255,00	53,46%	€ 5.269.887,00	50,26%
Indebitam. (mutui) su entrate correnti		€ 3.096.789,00	82,94%	€ 2.771.818,00	79,73%	€ 2.945.600,00	129,82%
Indebitamento totale su entrate correnti		€ 10.317.002,00	276,32%	€ 8.596.071,00	247,26%	€ 8.215.486,00	362,08%
Indebitamento totale pro-capite		€ 5.153,35		€ 4.247,07		€ 4.024,24	
Struttura personale (n. dipendenti)		15	1/133 ab.	15	1/135 ab.	15	1/136 ab.

Tabella 3.7 – Dati finanziari Comune di Pino sulla sponda del Lago Maggiore

ab. 2007	230	ab. 2008	231	ab. 2009	232	ab. 2010	224
PINO SULLA SPONDA DEL LAGO MAGGIORE							
	2008		2009		2010		
Spesa media corrente pro-capite	€ 275.421,00	€ 1.194,89	€ 285.462,00	€ 1.233,10	€ 272.792,00	€ 1.196,46	
Incidenza spese personale nette	€ 93.367,00	33,90%	€ 95.968,00	33,62%	€ 62.019,00	22,73%	
Capacità di riscossione	€ 964.436,00	86,54%	€ 423.195,00	70,48%	€ 424.143,00	70,88%	
Indice consistenza residui attivi	€ 150.015,00	17,53%	€ 177.263,00	34,24%	€ 174.275,00	33,76%	
Indice consistenza residui passivi	€ 606.609,00	61,81%	€ 375.048,00	51,53%	€ 224.349,00	39,78%	
Indebitam. (mutui) su entrate correnti	€ 1.362.630,00	479,28%	€ 1.080.836,00	327,59%	€ 1.014.838,00	328,56%	
Indebitamento totale su entrate correnti	€ 1.969.239,00	692,64%	€ 1.454.283,00	440,77%	€ 1.254.625,00	406,20%	
Indebitamento totale pro-capite	€ 8.543,34		€ 6.282,00		€ 5.502,74		
Struttura personale (n. dipendenti)	2	1/154 ab.	2	1/116 ab.	1	1/152 ab.	

Tabella 3.8 – Dati finanziari Comune di Veddasca

ab. 2007	307	ab. 2008	300	ab. 2009	290	ab. 2010	277
VEDDASCA							
		2008		2009		2010	
Spesa media corrente pro-capite		€ 341.772,00	€ 1.126,10	€ 367.220,00	€ 1.244,81	€ 366.754,00	€ 1.293,66
Incidenza spese personale nette		€ 126.640,00	37,05%	€ 137.398,00	37,42%	€ 145.581,00	39,69%
Capacità di riscossione		€ 631.412,00	44,62%	€ 641.957,00	48,98%	€ 845.930,00	56,09%
Indice consistenza residui attivi		€ 783.722,00	65,61%	€ 668.571,00	63,60%	€ 662.282,00	51,00%
Indice consistenza residui passivi		€ 1.268.559,00	78,06%	€ 988.049,00	70,41%	€ 1.175.774,00	71,18%
Indebitam. (mutui) su entrate correnti		€ 906.565,00	230,10%	€ 860.377,00	204,13%	€ 813.081,00	195,51%
Indebitamento totale su entrate correnti		€ 906.565,00	230,10%	€ 860.377,00	204,13%	€ 813.081,00	195,51%
Indebitamento totale pro-capite		€ 2.987,03		€ 2.916,53		€ 2.868,01	
Struttura personale (n. dipendenti)		€ 341.772,00	€ 1.126,10	€ 367.220,00	€ 1.244,81	€ 366.754,00	€ 1.293,66

Tabella 3.9 – Dati finanziari aggregati per i tre comuni

ab. 2007	1998	ab. 2008	2006	ab. 2009	2042	ab. 2010	2041
DATI AGGREGATI							
	2008			2009		2010	
Spesa media corrente pro-capite	€	3.608.801,00	€ 1.423,03	€ 3.380.262,00	€ 1.325,33	€ 3.412.911,00	€ 1.336,82
Incidenza spese personale nette	€	866.590,00	24,01%	€ 977.798,00	28,93%	€ 855.944,00	25,08%
Capacità di riscossione	€	15.728.783,00	73,50%	€ 7.858.616,00	64,94%	€ 8.992.422,00	73,29%
Indice consistenza residui attivi	€	5.671.424,00	30,98%	€ 4.243.411,00	44,42%	€ 3.276.658,00	34,03%
Indice consistenza residui passivi	€	9.095.381,00	42,33%	€ 7.187.352,00	55,18%	€ 6.670.010,00	52,52%
Indebitam. (mutui) su entrate correnti	€	5.365.984,00	121,62%	€ 4.713.031,00	111,47%	€ 4.773.519,00	159,45%
Indebitamento totale su entrate correnti	€	13.192.806,00	299,02%	€ 10.910.731,00	258,06%	€ 10.283.192,00	343,49%
Indebitamento totale pro-capite	€	5.202,21		€ 4.277,88		€ 4.027,89	
Struttura personale (n. dipendenti)	€	20,00	1/127 ab.	20	1/128 ab.	19	1/131 ab.

3.2 TEMI E SCELTE DI CAMBIAMENTO DETERMINATI DALLA FUSIONE

Il presente paragrafo si occupa d'individuare alcuni dei punti nodali sui quali intervenire per sviluppare efficacemente il percorso di fusione.

Tabella 3.10 – Temi del cambiamento

Temi del cambiamento determinati dalla fusione	Rapporti convenzionali in essere e partecipazioni societarie in enti e fondazioni, aziende consorzi.
	Organizzazione dell'ente: definizione macrostruttura
	Acquisizione delle risorse umane al nuovo ente
	Attività ausiliarie
	Assegnazione dei ruoli e delle risorse
	Vincoli spesa pubblica in tema di personale verifica operatività
	Contrattazione decentrata – produttività
	Attività regolamentare e procedimenti amministrativi in itinere
	Appalti in essere - armonizzazione
	Indebitamento degli enti
	Gestione del patrimonio
	Gestione dei residui
	Investimenti in corso
	Patto di stabilità
	Vincoli di spesa
	Controllo di gestione
	Tariffe – imposte e aliquote
	Riorganizzazione del sistema informativo

Rapporti convenzionali in essere e partecipazioni societarie in enti e fondazioni, aziende consorzi.

La verifica delle modalità con cui il nuovo ente si pone di fronte ai rapporti convenzionali (ex art. 30 TUEL, ex art. 15 L. 241/90) in essere e le partecipazioni societarie e in altre istituzioni si presta ad essere trattata sotto diversi profili.

In primo luogo si può distinguere il caso in cui il rapporto convenzionale o la partecipazione in altri enti sia comune a tutti i comuni impegnati nella fusione, da quello in cui solo alcuni dei comuni siano coinvolti nel rapporto convenzionale o di partecipazione.

Nel primo caso, che presuppone la messa in capo al nuovo comune dei diritti, prerogative e doveri in precedenza facenti capo ai singoli, si può porre il problema di rivedere le regole della governance. Si pensi al caso in cui nell'ambito di una convenzione venga definito un particolare quorum di enti convenzionati per alcune scelte, enti che non esisterebbero più dopo la costituzione del nuovo comune. Più facile invece la questione delle società, in cui il nuovo comune assumerà le prerogative e diritti dei precedenti, e si esprimerà quindi in base a questi diritti "sommati".

Nel secondo caso, si possono verificare due ipotesi, la prima è quella in cui semplicemente il nuovo comune subentrerà al precedente. La seconda è quella in cui, a fronte dell'ingresso nel nuovo comune di amministrazioni non partecipanti o convenzionate, sia necessario rivedere l'estensione dei servizi in precedenza erogati al singolo socio. Si pensi al caso in cui i comuni contribuiscono ad alcune spese in base a riparti fissati sul numero degli abitanti o in base ad altri parametri quantitativi legati al territorio. La costituzione del nuovo comune, oltre alle normali comunicazioni e agli eventuali adempimenti formali, potrebbe richiedere, in questi casi, una revisione degli strumenti di governance o di riparto delle spese o dei patti parasociali in essere, in ragione del diverso peso assunto dal nuovo ente rispetto al singolo comune socio precedente. Dal punto di vista giuridico, in ogni caso, il nuovo comune subentra a titolo universale anche in tali rapporti, ma come abbiamo detto, non è esclusa la necessità di un intervento.

Si ritiene, d'altra parte, che la costituzione del nuovo ente potrebbe essere anche l'occasione per la verifica della presenza dei requisiti per mantenere la partecipazione nelle società aziende, etc.

Organizzazione dell'ente: definizione macrostruttura

Uno dei primi interventi da sviluppare dopo la costituzione del nuovo ente è 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'intervenendo 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 merito alle assunzioni. Ciò in quanto i rischi sono che:

- 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.

Acquisizione delle risorse umane al nuovo ente

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 allo 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.

Attività ausiliarie

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 l'AVCP, 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.

Assegnazione dei ruoli e delle risorse

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 apicali extra organico c.d. 110;
- è necessario mediare la leadership naturale con le posizioni di inquadramento professionale;
- va predefinito come potranno operare i limiti di spesa almeno per il 2013;

Vincoli spesa pubblica in tema di personale 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.

A tal fine si ricordano i seguenti vincoli per i comuni in questione in tema di personale (tabella 3.11).

Tabella 3.11 – Vincoli di spesa

Vincolo di spesa	Disposizione di legge	Note
Contenimento spesa personale nel limite della spesa di personale 2008	D.L. 16/2012 comma 11 dell'art. 4-ter, viene modificato il comma 562 della L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007)	Per i soli comuni e gli enti fuori patto – si veda comma 23 dell'art. 31 L. 183/2011.
Contenimento spesa personale nel limite della spesa esercizio precedente	Art. 1, comma 557, L. 296/2006, come riscritto dall'14, comma 7, DL 78/2010	Comuni sopra i 5000 abitanti
Limite Assunzioni – a tempo indeterminato - turn over	Art. 1, comma 562 L. 296/2006	Per i soli comuni e gli enti fuori patto – si veda comma 23 dell'art. 31 L. 183/2011.
Limite Assunzioni a tempo indeterminato	c. 7 art. 76 D.L. 112/08 e art. 4 c. 9 L. 135/2012	Comuni sopra i 5000 abitanti
Consolidamento spesa e limite percentuale spesa personale su spesa corrente	c. 7 art. 76 D.L. 112/08 e art. 4 c. 11 L. 135/2012	
Limite spesa personale a tempo determinato - flessibile dal 2013 – 50% del 2009	Art. 4 c. 10 L. 135/2012	
Limite trattamento economico compreso accessorio dal 2013 – in riferimento al 2011	Art. 4 c. 11 L. 135/2012	Salvo personale per funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale

Limite spese di missione (dipendenti) – 50% del 2009	Art. 6 c. 12 D.L. 112/2010	
Limite spese di formazione – 50% del 2009	Art. 6 c. 13 D.L. 112/2010	
Limite conferimento incarichi dirigenziali a tempo determinato (ex art. 110 c. 1 TUEL) in base al numero degli abitanti. Percentuali limiti rispetto alla dotazione organica dirigenziale a tempo indeterminato. Comuni < 100.000 ab. = 20% Comuni < > 100.000 e 250.000 ab = 13% Comuni > 250.000 ab. = 10%	D.L. 16/2012 comma 13 dell'art. 4-ter, all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001	In via transitoria si concede di superare i limiti di cui sopra per gli incarichi che sono in corso al 29 aprile 2012 e scadono entro il 31 dicembre 2012, qualora il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali dell'ente. Il rinnovo, di una sola volta, e a valere sulle ordinarie facoltà di assunzione a tempo indeterminato, deve essere adottato contestualmente agli atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto dei limiti percentuali fissati.

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 apposizione delle singole somme. 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, o alla stabilizzazione di risorse di parte variabili che a volte è stata verificata). 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 e di recupero delle somme erogate in forma non corretta.

D'altra parte il momento della costituzione del nuovo ente, è se si vuole, anche il momento per raddrizzare determinate situazioni scorrette. Sarà necessario quindi procedere con molta cautela.

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. 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 sviluppino 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 preesisti. Ad esempio potrebbe prevedere “ Fino all'emanazione di specifico regolamento Imu, 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 seconda 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..

Indebitamento degli enti

Anche il bilancio del nuovo ente non nasce ex novo, ma porta con sé diverse eredità dagli enti che partecipano alla fusione: patrimonio, indebitamento e residui.

Iniziamo ad analizzare i principali aspetti riguardanti l'indebitamento.

Gli obblighi di finanza pubblica impongono dei limiti di indebitamento per il triennio in corso, 8% per il 2012, 6% per il 2013 e 4% per il 2014. 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 2013 e 2014. 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 d'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.

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 2007 per il 2012. 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.

Patto di stabilità

Riguardo il patto di stabilità, a seguito della recente riforma l'estensione ai Comuni sopra i 1000 abitanti delle regole del patto dal 2013, potrebbe essere visto come un deterrente alla fusione. Tuttavia, sul punto va ricordato che il comma 23 dell'art.31 della L. 183/2012, legge di stabilità per il 2012, ha previsto che "Gli enti locali istituiti 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 istituiti 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. "

Il rinvio della soggezione al patto per tali enti, rappresenta un'opportunità sia in relazione alla possibilità di sterilizzare gli effetti di precedenti investimenti non conclusi sugli anni futuri, sia in relazione alla possibilità di affrontare un momento organizzativo, comunque difficoltoso, con i vincoli del patto. Proprio sotto tale aspetto tuttavia la previsione di un limite di soli tre anni a riguardo, e quindi inferiore al mandato, rappresenta una debolezza, in quanto di fatto impedisce di completare il programma di riorganizzazione legato alla fusione, che è difficile ipotizzare completato nell'arco di tre anni.

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 2013, anche per definire di conseguenza le modalità organizzative del nuovo ente.

A tal fine si ricordano i seguenti vincoli (tabella 3.12).

Tabella 3.12 – Vincoli di spesa

Vincolo di spesa	Disposizione di legge
Limiti consulenze – 20% del 2009	Art. 6 c. 7 D.L. 112/2010 – c. 11
Limite spese pubblicità– convegni etc. – 20% del 2009	Art. 6 c. 8 D.L. 112/2010 – c. 11
Divieto spese sponsorizzazioni	Art. 6 c. 9 D.L. 112/2010 – c. 11
Limite spese autovetture – 50% del 2009	Art. 6 c. 14 D.L. 112/2010

Controllo di gestione

Un accenno va fatto al sistema di gestione e al sistema di performance dell'ente. Vari sono i risvolti positivi, in tema di analisi di gestione che la riorganizzazione dell'ente può comportare. Si pensi alla

definizione in modo corretto dei centri di costo per i servizi a domanda individuale ai fini della definizione della relativa tariffa, piuttosto, alla verifica della produttività delle singole unità organizzative dell'ente, o ancora alla verifica dei costi al mq delle manutenzioni dei singoli edifici. Elementi utili in sede di riorganizzazione, ma in generale utili ai fini della futura gestione. La costituzione del nuovo ente potrebbe permettere di implementare ex novo un sistema di controllo in grado di monitorare tali dati superando le modalità o le prassi che ne impedivano l'istituzione in precedenza. Con il nuovo ente infatti, comunque ogni singola gestione viene coinvolta in una riorganizzazione, che può essere minima, cambio dei capitoli di imputazione o del responsabile che se ne occupa, piuttosto che particolarmente gravosa nel caso di completo cambio di gestione.

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 regolamentare 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 regolamentate, non potranno essere differenziate in base al territorio di riferimento. Certo, nel caso della Tares /Tarsu / Tia, la ricostruzione dell'imposta in base al costo del servizio, apre a due possibilità, legate alle modalità di gestione. Si può infatti verificare che il nuovo ente sia “costretto” a mantenere in vita contratti d'appalto diversi per territorio, e quindi probabili costi di gestione differenziati. In questo caso, nel silenzio della norma, o si prevede di considerare il costo del servizio nel suo complesso “consolidando” i costi delle sue singole tranches territoriali, il che impone una possibile iniquità di base in quanto a fronte di servizi differenti i cittadini potrebbero essere chiamati al pagamento della medesima imposta. O si prevede una disciplina transitoria in sede regolamentare, la cui legittimità è tuttavia tutta da esplorare, che permette una differenziazione di aliquota per territorio.

In ogni caso un intervento regolamentare che uniformi la disciplina delle imposte su tutto il territorio è necessario.

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. 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.

Caso particolare è quello infine degli oneri di urbanizzazione. Questi, nella nuova disciplina devono trovare un proprio parametro nel piano dei servizi. Fintantoché non si procede quindi alla definizione di un piano dei servizi unitario del nuovo ente, si possono ipotizzare due strade, o il consolidamento dei piani dei servizi, e dei relativi costi di realizzazione, in modo tale da imporre oneri unitari su tutto il territorio. Ma questo apre la strada, in particolare in riferimento alle urbanizzazioni secondarie, alla possibilità di duplicazione di funzioni – esempio, due nuovi asili al posto di uno. O in alternativa mantenere, in base al differente fabbisogno di servizi, quantificazioni differenti. E' auspicabile in ogni caso, anche per ragioni di immagini, oltre che organizzative, la definizione rapida di un nuovo strumento urbanistico unitario a tal fine.

Ridefinizione del sistema informativo

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.

La fusione dei Comuni comporta inevitabilmente l'unificazione del sistema informativo dei Comuni.

Nel caso specifico la scelta più soddisfacente risulta essere quella di utilizzare, fra i sistemi informatici già in uso, quello di Maccagno che presenta la dotazione hardware e software più adeguata e far convergere tutto il sistema su quella infrastruttura.

Tale scelta comporta immediatamente tre benefici importanti:

- salvaguardia degli investimenti effettuati;
- valorizzazione delle conoscenze e delle competenze acquisite;
- riduzione dei costi di conduzione e gestione del sistema a regime.

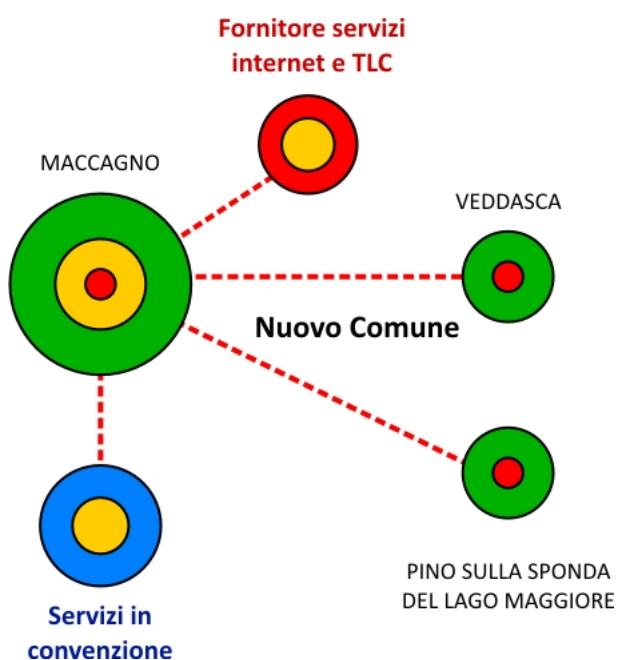
L'unificazione del sistema, per consentire la gestione delle sedi locali (sportelli di prossimità o servizi distaccati), richiede di costituire una rete geografica in luogo delle attuali reti locali separate.

Ciò comporta un cambio di architettura e l'attivazione di connessioni telematiche dedicate e sicure (VPN o altro) per l'interconnessione e l'operatività delle diverse sedi.

Secondo quanto fin qui emerso e rilevato, pur considerando livelli di approfondimento ulteriori per la definizione di un progetto esecutivo per il sistema informativo del nuovo comune, si delinea una chiara strategia per la convergenza degli attuali sistemi verso l'unitarietà richiesta dal nuovo ente.

La sintesi architeturale è espressa dalla figura seguente

Figura 3.3 - Architettura del nuovo sistema informatico



3.3 LA FUSIONE E I SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE

Ordinamento istituzionale

Quadro attuale

Il Comune nascente dalla fusione avrà complessivamente 2542 abitanti.

Ai sensi dell'art. 16, comma 17, lett. b), legge 148/2011, che si applicherà ai tre Comuni in occasioni della prossima scadenza amministrativa, *“per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in due”*.

Nel caso i Comuni non procedessero alla fusione, alla prossima tornata elettorale i loro organi sarebbero quindi così composti:

Maccagno: come per il Comune nascente da fusione;

Pino e Veddasca: Sindaco e sei consiglieri, nessun assessore

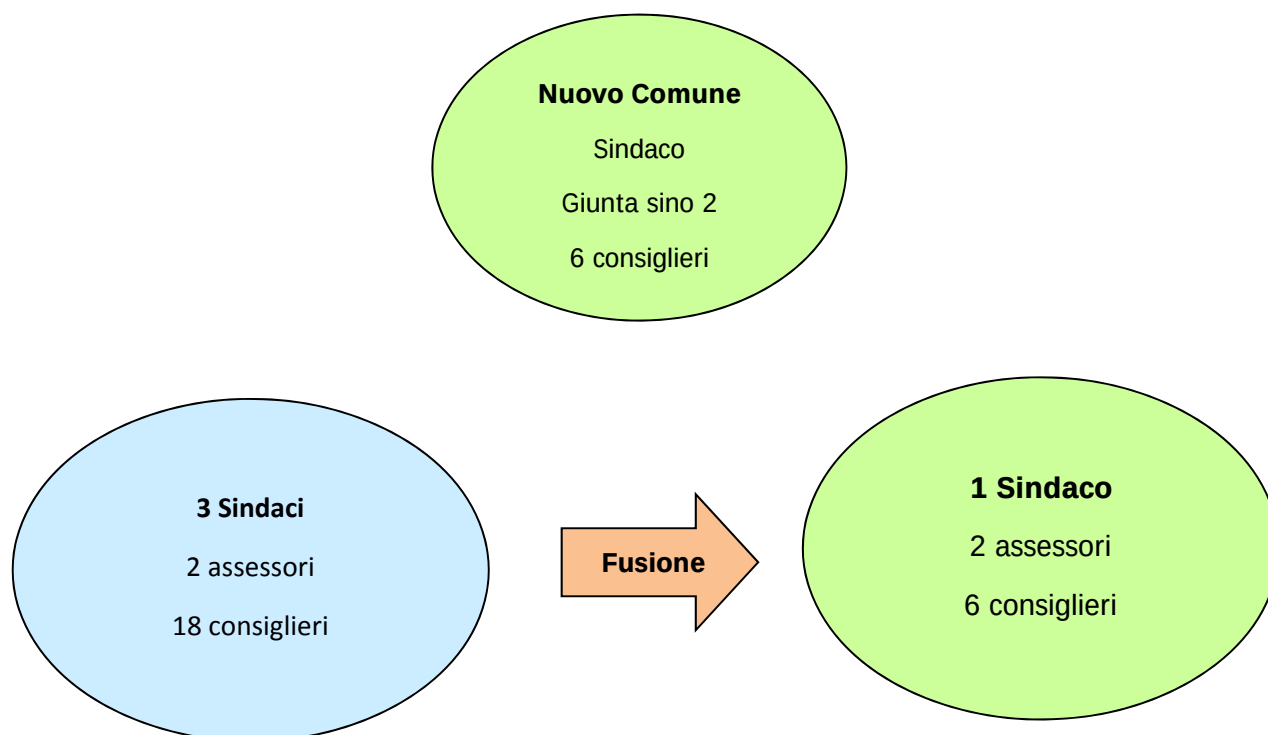
Figura 3.4 - Situazione attuale



Figura 3.5 - Situazione dalla prossima tornata elettorale senza fusione



Figura 3.6 - Il nuovo comune nascente da fusione



Nel caso si optasse invece per la gestione associata in forma di Unione (ex art. 32 Tuel), il Consiglio dell'Unione potrebbe essere formato orientativamente dallo stesso numero di consiglieri previsti per il Comune fuso, con possibili correttivi al fine di garantire la rappresentanza dei singoli Comuni e delle minoranze.¹

Uno dei temi ricorrenti quando si affronta una ipotesi di fusione, soprattutto nelle situazioni nelle quali vi sono forti disparità di dimensione demografica tra i Comuni che la realizzano, come nel nostro caso, è quello delle garanzie di non cancellazione, per i Comuni più piccoli, non solo dei servizi e della loro accessibilità ai propri cittadini, ma anche della rappresentanza politica e degli interessi territoriali e di comunità dentro il nuovo e più grande Comune.

Oggi, dopo le innovazioni normative che porteranno comunque, dalla prossima tornata elettorale, ad un forte ridimensionamento degli organi comunali, al tema di come garantire la rappresentanza dei comuni originari nel caso di fusione si accompagna anche quello di come consentire comunque nei Comuni una adeguata partecipazione al governo amministrativo della comunità.

Da questo punto di vista la normativa vigente prevede indirizzi² e consente di operare mediante l'autonomia statutaria per costruire soluzioni equilibrate tra le esigenze di rappresentanza dei territori dei Comuni originari, riduzione dei costi degli organi, e unitarietà e funzionalità del nuovo Comune. L'architettura degli organi e della partecipazione nel Comune nato dalla fusione può comunque essere configurata in modo tale da non determinare una contrazione delle opportunità di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini delle diverse comunità che si aggregano.

Lo strumento principale, in tal senso, è costituito dalla possibilità di costituzione dei Municipi, prevista dall'art. 16 del Tuel: *“lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse”*.

Il successivo comma 2 dello stesso art. 16 precisa che *“Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.”*

Nella prassi ad oggi sviluppatasi si sono dati orientamenti statutari molto diversi in ordine alla questione Municipi. Si va da Comuni che non hanno previsto la loro istituzione (ad.es. Comune di San Siro) a Comuni che li hanno previsti con nomina di dei loro organi da parte del Sindaco eletto

1Art. 32, comma 3, u.p., Tuel: “Il consiglio è 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.”

22. Art. 15, comma 2, Tuel: “La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.”

(Comune di Gravedona ed Uniti), sino a Comuni che hanno previsto l'elezione diretta (anche su liste separate/non collegate da quelle per gli organi comunali) degli organi municipali.

In genere gli organi dei Municipi, ove istituiti, sono costituiti da un ProSindaco e da un certo numero di Consultori (sorta di consiglieri municipali).

ProSindaco e Consultori sono organi quindi non obbligatori, con funzioni eminentemente consultive nei confronti degli organi del nuovo Comune e di rappresentanza e attività partecipativa nella cura degli interessi della originaria comunità comunale di appartenenza.

Peso e ruolo di tali organi (una volta che se ne sia decisa la opportunità di costituzione) può essere evidentemente graduato, in relazione alle diverse concrete realtà, con riferimento ad alcune variabili da definirsi statutariamente e attraverso l'attività regolamentare:

- numero dei consultori (avendo presente sia le necessità di rappresentanza, ma anche la necessità di evitare una elefantiasi di organi consultivi);
- modalità di nomina di ProSindaco e consultori, secondo una scala che evidentemente ne concorre a determinare anche profilo, funzionalità, ruolo e peso nella nuova amministrazione: nomina del ProSindaco e consultori da parte del Sindaco eletto; altre forme di nomina da parte degli organi eletti del nuovo Comune; elezione diretta di ProSindaco e Consultori, con liste collegate a quelle comunali; elezione diretta di ProSindaco e Consultori con liste indipendenti da quelle comunali (con evidenti valutazioni in tal caso in ordine a possibili situazioni di conflittualità tra organi comunali e organi municipali);
- previsione o meno di funzioni possibili degli organi municipali: consultive, di controllo, di iniziativa, attuative;
- modalità di esercizio delle funzioni: possibilità o meno di partecipazione alle sedute delle riunioni di Giunta (i Pro Sindaci) e di Consiglio comunale; definizione delle materie oggetto di parere, controllo o iniziativa da parte degli organi municipali; obbligatorietà e/o facoltatività e carattere più o meno vincolante dei pareri rilasciati dagli organi municipali, efficacia delle funzioni di iniziative e di controllo e relativi poteri in capo agli organi municipali;
- possibilità di decentramento a livello dei Municipi delle attività amministrativa dell'ente.

In relazione alla fusione dei comuni di Maccagno, Pino sulla Sponda del Lago Maggiore e Veddasca, per valorizzare i caratteri civici, tipici della popolazione e del territorio locale, si può ipotizzare la creazione di Municipi dove sia prevista la nomina di ProSindaci, per ciascuno dei comuni coinvolti nella fusione, cui sia consentita la partecipazione di diritto senza voto, indistintamente a tutte le sedute degli organi collegiali del nuovo comune. La nomina del ProSindaco è effettuata dal Sindaco eletto.

Oltre all'architettura istituzionale degli organi necessari del Comune lo Statuto e i regolamenti potranno naturalmente accompagnare la formazione del nuovo comune anche con la previsione di un adeguato sistema di strumenti di democrazia diretta e partecipata.

Trasparenza e accessibilità agli atti amministrativi, informazione e comunicazione istituzionale, sono i presupposti per animare una effettiva partecipazione e controllo dei cittadini e delle loro istanze alla vita amministrativa dell'ente.

Su questa base possono essere innestati strumenti di intervento e consultazione. La possibilità di iniziativa popolare in materia di proposta, indirizzo e controllo può essere oggetto di concreta attenzione e definizione statutaria.

Così come la previsione di forme di consultazione e partecipazione di tipo referendario o con altre modalità, da articolarsi, se ritenuto necessario ed opportuno, anche a livello dei singoli territori dei comuni originari.



4.

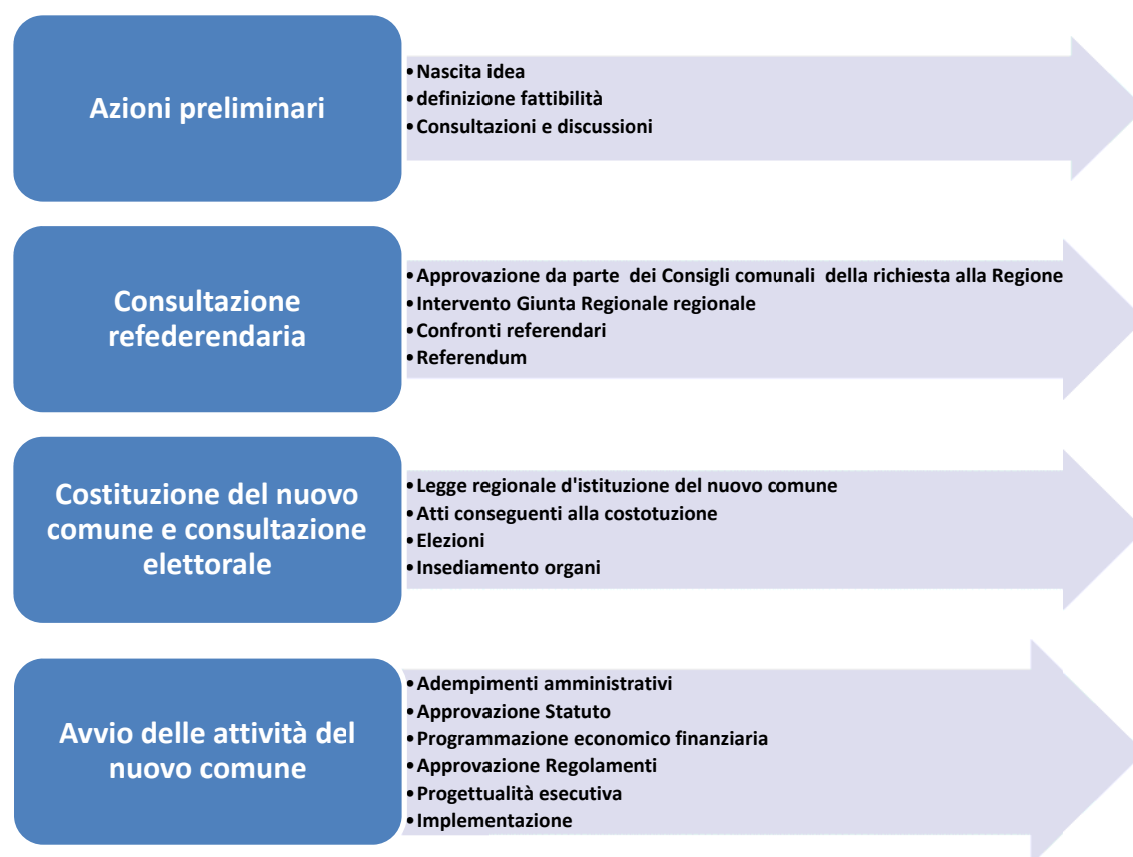
Fasi di sviluppo del percorso di fusione

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.



Le caratteristiche delle reti sussidiarie locali evolvono in relazione a cicli di azione scomponibili in fasi che sono di orientamento alle azioni di realizzazione e valutazione del cambiamento. La figura 4.1 illustra sinteticamente fasi e azioni associabili al percorso di fusione.

Figura 4.1 – Le fasi del percorso 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.

4.1 AZIONI PRELIMINARI

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'innescio 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. Si tratta, però, di attivare anche un gruppo di lavoro tecnico la cui finalità è di articolare riflessioni sul piano operativo sui rischi e le opportunità della fusione.

La tabella seguente illustra una proposta concreta di configurazione dei citati comitati.

Tabella 4.1 - Esempio di organi per indirizzare e gestire il percorso di fusione

Comitato guida

Il Comitato guida è costituito da:

- sindaci;
- assessori.

I compiti del Comitato guida 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.

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 in relazione alla necessità di:

- perseguire un insieme di obiettivi;
- utilizzare con efficacia ed efficienza risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate;

rispettare scadenze e tempi di realizzazione.

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.

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.

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.

4.2 CONSULTAZIONE REFERENDARIA

L'iniziativa legislativa per l'istituzione del nuovo comune (art. 7, L.R. n. 29/2006) 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.

La richiesta deve essere presentata alla Giunta regionale, 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 Giunta regionale la promozione della procedura per la fusione dei rispettivi territori in un unico Comune. Trattandosi di una fusione è necessario 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 Giunta regionale (art. 7, comma 3). I tempi di trasmissione non sono regolati per legge, ma si presuppone siano tempestivi una volta espressa la volontà di procedere;
3. entro novanta giorni dalla ricezione della richiesta (art. 7, comma 4), l'Unità organizzativa competente della Regione Lombardia verifica l'esistenza dei requisiti formali della richiesta e, qualora deliberi di dar corso alla medesima, prepara la proposta di progetto di legge. Questa deve essere corredata da una relazione illustrativa, che pone in evidenza le motivazioni che rendono opportuno procedere alla fusione, quali un più razionale assetto

del territorio, aspetti di carattere economico finanziario e di organizzazione e gestione dei servizi (art. 7, comma 5);

4. una volta redatta, la proposta di progetto di legge è sottoposta all'approvazione della Giunta regionale;
5. il progetto di legge viene trasmesso dalla Giunta regionale al Consiglio regionale, che a sua volta lo invia al Consiglio provinciale territorialmente competente, nonché, qualora si tratti di un Comune montano, all'assemblea della Comunità montana nel cui ambito territoriale lo stesso ha sede, per la formulazione di un parere di merito (art. 8, comma 2). I pareri dei due livelli istituzionali citati sono obbligatori, ma non vincolanti: essi devono essere trasmessi al Consiglio regionale entro sessanta giorni dalla ricezione del progetto di legge, decorso tale termine s'intendono favorevoli (art. 8, comma 3);
6. il progetto di legge e i pareri pervenuti sono esaminati dalla competente Commissione consiliare, che li trasmette con propria relazione al Consiglio regionale (art. 9, comma 1). Ai fini di quanto previsto dall'art. 133 Cost. e dall'art. 53 del nuovo Statuto d'Autonomia della Lombardia, il Consiglio regionale, delibera, su proposta della Commissione consiliare competente, l'indizione del referendum (art. 9, comma 2). 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 (art. 9, comma 3). Quesito del referendum sarà, oltre alla fusione dei Comuni, anche la denominazione che assumerà il nuovo Comune;
7. la data di effettuazione del referendum è fissata, previa intesa con il competente organo statale, con decreto del presidente della Giunta regionale. Si applicano, per quanto compatibili le disposizioni della l.r. 34/1983 in materia di referendum (art. 9, comma 7);
8. i risultati del referendum sono valutati sulla base sia del risultato complessivo, sia degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata (art. 9, comma 4);
9. dopo lo svolgimento delle operazioni di voto, i pareri e i risultati del referendum sono trasmessi, a cura del presidente del Consiglio regionale, alla competente Commissione consiliare per l'ulteriore corso del procedimento legislativo (art. 10). Ad indicare la più appropriata applicazione di questa parte della norma concorrono le prassi effettivamente adottate nei casi della fusione dei Comuni di Verderio Superiore e Inferiore del 2003 e dei Comuni di Santa Maria Rezzonico e Sant'Abbondio del 2002. Nel referendum del 2003 è emersa la contrapposizione tra Verderio Superiore (dove hanno vinto i NO) e Verderio Inferiore (dove hanno prevalsi i SI), ma nel risultato complessivo in entrambi i Comuni la maggioranza dei voti è stata a favore della fusione. L'esito del referendum è stato dichiarato favorevole alla fusione (v. BURL n. 49 s.o. del 1-12-2003), ma il Consiglio regionale non ha proceduto ad approvare la legge per la fusione dei Comuni. Nel referendum che si è svolto nel 2002 hanno invece prevalso i SI, sia a livello di voti distinti

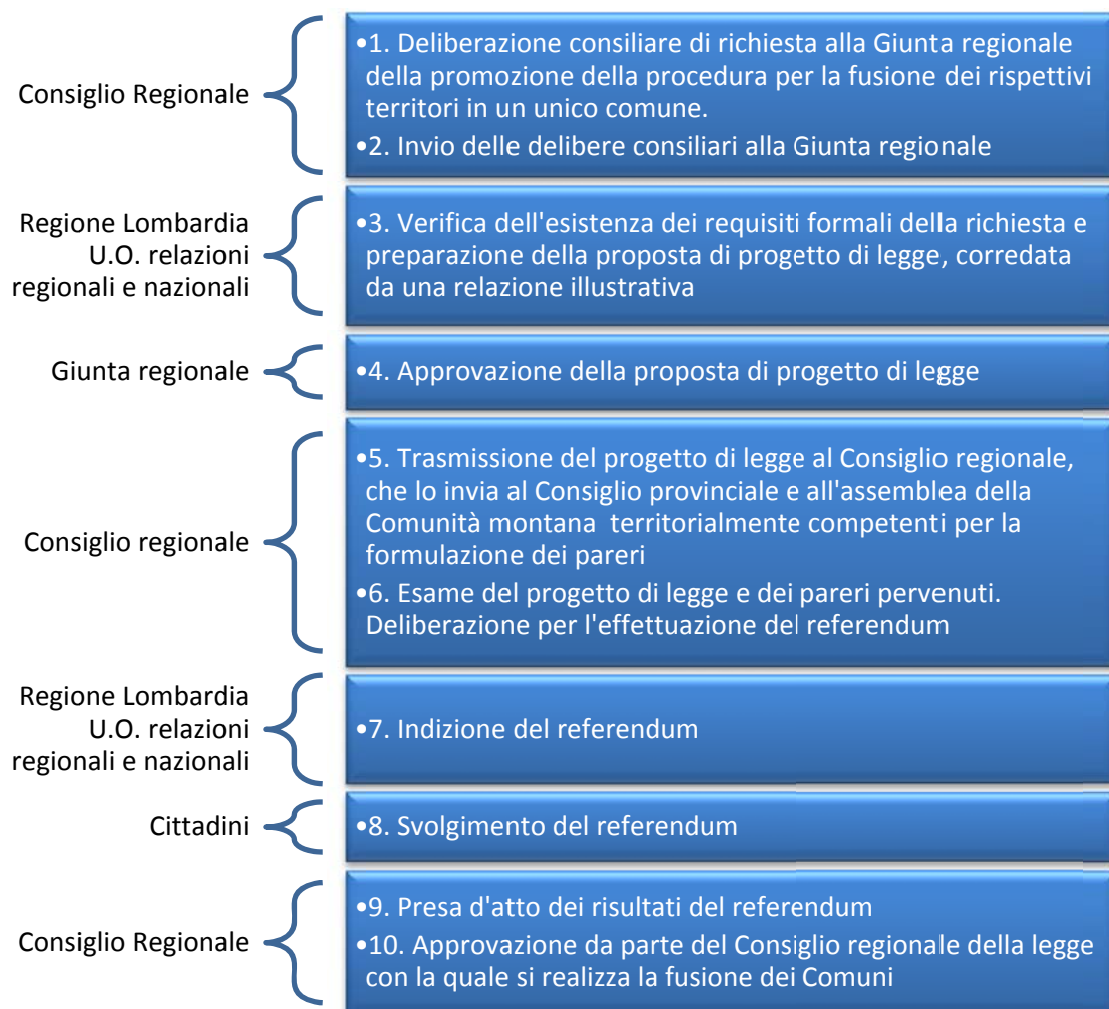
per Comune sia a livello di voti complessivi. In seguito all'esito favorevole del referendum il Consiglio regionale ha approvato la legge 29/2002 che ha istituito il Comune di San Siro, mediante la fusione dei due Comuni. La prassi indica quindi un orientamento del Consiglio regionale a non procedere alla fusione dei Comuni nel caso in cui la maggioranza dei voti di uno dei due Comuni sia contraria alla fusione, nonostante il risultato favorevole del referendum nel suo insieme.

10. 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

I rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune (art. 11) sono regolati dalla Provincia competente per territorio oppure, qualora si tratti di Comuni montani, dalla Comunità montana nel cui ambito territoriale ha sede il Comune di nuova istituzione.

La Provincia o la Comunità montana competente deve inviare alla Giunta regionale copia dei provvedimenti adottati in merito (art. 12). Qualora la Provincia o la Comunità montana non adempia, la Giunta regionale, previa diffida e assegnazione di un termine a provvedere, esercita il potere sostitutivo e adotta i necessari provvedimenti, d'intesa con la Commissione consiliare competente. Le spese sostenute dalle Province o dalle Comunità montane per lo svolgimento delle funzioni indicate dalla L.R. 29/2006 sono a totale carico della Regione (art. 13).

Figura 4.2 - Fasi della consultazione referendaria

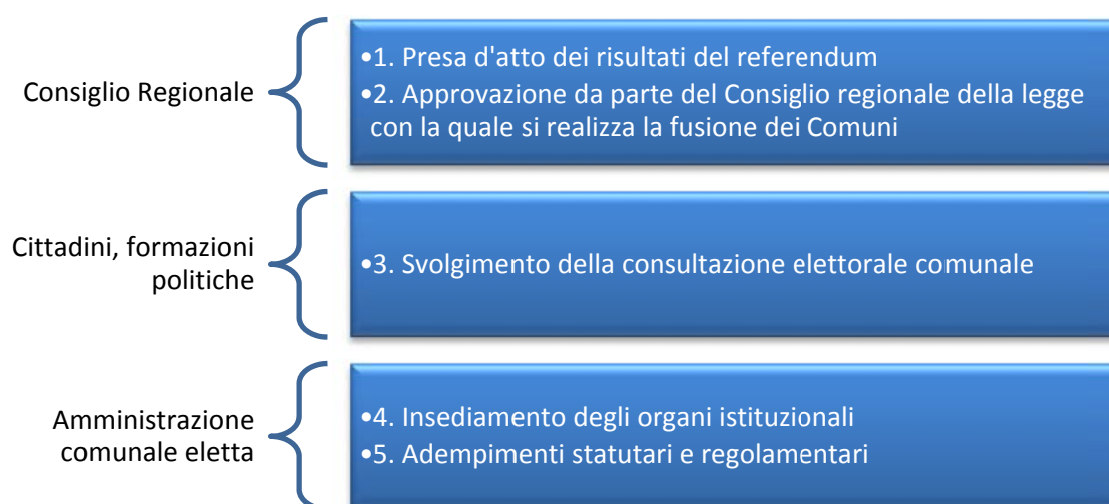


4.3 COSTITUZIONE DEL NUOVO COMUNE E CONSULTAZIONE ELETTORALE

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.

Figura 4.3 - Fasi connesse alla costituzione del nuovo comune e alla consultazione elettorale



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

- istituzione del nuovo comune;
- denominazione e individuazione del territorio del nuovo comune;
- eventuali indicazioni riguardanti gli adempimenti statutari;

- richiamo al ruolo della Comunità Montana in merito alla gestione dei rapporti conseguenti alla fusione, ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali) e indicazione sui conseguenti rimborsi delle spese sostenute;
- determinazioni riguardanti le prescrizioni relative agli strumenti urbanistici dei comuni prima della fusione;
- indicazioni riguardanti i contributi regionali alle fusioni.

4.4 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:

- mantenimento dell'esistente offerta di servizi;
- cambiamento con soluzioni del tutto nuove (innovazione);
- 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) e il segretario/direttore generale;
- 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.

L'individuazione delle priorità di attivazione dei progetti deve preventivamente considerare:

- In primo luogo, la natura delle aree critiche, che hanno indotto a definire obiettivi di cambiamento, viste in termini di:
 - urgenza nella loro risoluzione;
 - portata del condizionamento rispetto ad altre aree critiche;
 - necessità di intervento preliminare rispetto alla risoluzione di altre aree critiche;
- in secondo luogo, è necessario considerare le caratteristiche delle iniziative in termini di:
 - rischio di caduta di interesse, nel corso della loro realizzazione;
 - intrinseca complessità dei problemi da affrontare;
 - grado di certezza sull'effettiva esistenza di risorse adeguate.

Le criticità da presidiare nella definizione e gestione del piano operativo di sviluppo della fusione

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.



www.comune.maccagno.va.it

www.comune.pinosullaspondadellagomaggiore.va.it

www.comune.veddasca.va.it