



***Studio di fattibilità per la fusione dei comuni Bazzano, Castello di Ser-
ravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno***

Rev. 1.1

PARTE PRIMA - ANALISI ORGANIZZATIVA

INDICE

Contenuto	2
L'Unione dei Comuni	4
L'azienda consortile di interventi sociali	23
Altri livelli di governo sovracomunale	25
I Comuni della valle	30
Le partecipazioni societarie	59
Le strutture comunali: quadro d'insieme	62



Contenuto

La presente analisi è relativa, coerentemente con le dichiarazioni di interesse delle Amministrazioni, all'ipotesi di fusione dei seguenti comuni: Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Montevoglio, Savigno. Nel rapporto viene fornita una rappresentazione dello stato dell'arte organizzativo delle strutture istituzionali presenti sul territorio: il territorio viene letto come 'insieme di bacini' (da un livello prima *macro* poi *meso* e infine *micro* di località), ognuno con proprie sfera di competenze non di rado sovrapposte.

Il rapporto è strutturato a partire da una prima disamina dell'attuale organizzazione in Unione di Comuni, i cui dati comprendono anche il Comune di Monte San Pietro. L'ente, che oggi gestisce oltre alle residue funzioni montane per i comuni aventi questa caratteristica anche un crescente numero di servizi in via sostanzialmente esclusiva, Un quadro introduttivo sull'attuale esperienza di cooperazione inter-istituzionale si rende necessario per la considerazione secondo cui, pur costituendo processi indipendenti, la fusione e l'unione impattano reciprocamente l'una sull'altra: in caso di fusione dei comuni, come si trasforma l'attuale configurazione dei servizi associati?

L'analisi, dopo aver fornito un quadro generale dell'organizzazione, si concentra in modo particolare sui servizi ad oggi maggiormente strutturati in capo all'Ente. Viene data particolare rilevanza all'analisi dei servizi e delle infrastrutture informatiche presenti, elemento dirimente e strategico nell'ottica di un rafforzamento anche in chiave strutturale dell'attuale scenario di integrazione inter-istituzionale della Valle.

A questa prima parte segue un approfondimento dell'esperienza attivata tra il 2009 e 2010 di Azienda Consortile per i servizi alla persona, cui segue una ricostruzione dei livelli di governo 'terzi' che, pur possedendo una scala sovracomunale, non sono del tutto sovrapponibili con il confine amministrativo dell'Unione. Nell'ultimo capitolo, infine, viene fornita una fotografia delle principali caratteristiche dei singoli territori comunali e degli Enti che li amministrano, con un approfondimento sul personale dei servizi che ancora ricadono nell'esclusiva o preponderante competenza dei Comuni.

I dati e le informazioni utilizzati provengono dalle seguenti fonti:

- per la ricostruzione dello stato di attuazione delle convenzioni e dell'andamento dei servizi associati la fonte principale è il Direttore Generale dell'Ente e singoli responsabili di servizio;



- I dati di attività sono desunti dalle relazioni prodotte annualmente da ogni servizio associato, nonché dai dati di bilancio prodotti dall'Unione;
- Per la ricostruzione del quadro organizzativo dei singoli comuni ci si è attenuti a quanto riportato nel corso di interviste in profondità con i segretari comunali e a quanto rilevato durante specifici sopralluoghi effettuati in loco; durante i sopralluoghi è stato possibile verificare la sussistenza di caratteri utili o disfunzionali in chiave di performance comunale e, nella prospettiva di fusione, in chiave di complementarità con il contesto preso nel suo complesso.

Nel testo, per brevità e sinteticità si è ricorsi alle seguenti abbreviazioni:

Nome comune	Sigla
Bazzano	BA
Castello di Serravalle	CDS
Crespellano	CR
Monte San Pietro	MSP
Monteveglia	MV
Savigno	SA



L'Unione dei Comuni

L'Unione di Comuni si è costituita in data 03.06.2009 ed è divenuta operativa con l'insediamento degli organi avvenuto il 23/09/2009, il tutto nell'ambito del processo di riforma della L.R. n. 10/2008. Dal punto di vista istituzionale, l'Unione Valle del Samoggia è l'esito della trasformazione da Comunità Montana (formalmente cessata dal 1/1/2010, dopo un periodo di convivenza tra le due istituzioni) ed è composta da sei comuni di cui due con caratteristiche *prevalentemente* montane e due *completamente* montane (ovvero il 100% del loro territorio ha questa classificazione).

Come si vede, complessivamente il territorio è prevalentemente montano (62% del territorio complessivo, che si riduce al 55% se non si considera nel computo il comune di Monte San Pietro). Sostanzialmente privi di picchi sul versante della popolazione, i comuni fanno viceversa registrare una varianza molto forte in termini di densità insediativa, con un differenziale di oltre 450 ab/kmq tra il più e il meno denso (rispettivamente Bazzano e Savigno).

Queste differenze strutturali rendono intuitivi i diversi gradi di complessità che i comuni e l'Unione devono affrontare nella gestione dei servizi. La manutenzione (delle strade, in primo luogo), costituisce la variabile su cui il rapporto tra abitanti e estensione del territorio si riverbera in modo più deciso, determinando - come meglio argomentato nel capitolo relativo ai comuni e nell'approfondimento economico-finanziario incidenze sui bilanci molto variabili.

Comuni	Pop. (31/12/09)	Kmq.	Kmq montani	% kmq montani	Densità
BA	6.846	13,97	0	0,0	490,05
CDS	4.902	39,2	33,07	84,4	125,05
CR	9.834	37,48	0	0,0	262,38
MSP	10.956	74,65	74,65	100,0	146,76
MV	5.274	32,57	30	92,1	161,93
SA	2.811	54,83	54,83	100,0	51,27
Unione	40.623	252,7	192,55	62,7	206,24



I servizi associati

In capo all'Unione sono conferite funzioni dei comuni, sulla base di convenzioni aggiornate annualmente che ne definiscono i confini e le modalità di svolgimento, e della disciolta comunità montane. Le funzioni¹ montane sono svolte limitatamente per i comuni di Castello di Serravalle, Monteveglio, Monte San Pietro e Savigno: su queste, un approfondimento è riportato nel capitolo seguente. Il numero di queste attribuzioni, crescente di anno in anno, descrive longitudinalmente una storia di rafforzamento e consolidamento del ruolo dell'Ente Unione, in linea con le previsioni regionali che investono su questo livello intercomunale come prioritario nella strategia di riordino territoriale. Nell'ottica dello studio in oggetto, questo rafforzamento continuo va inteso come indipendente dalla realizzazione del 'comune unico'. È però vero che se da un lato l'Unione non costituisce di per se una condizione sufficiente per la fusione dei comuni, dall'altro è indubbio che un potenziamento progressivo dell'attuale esperienza (con progressivo aumento delle funzioni e servizi conferiti) costituisce un'ottima base su cui poggiare un'eventuale nuovo soggetto istituzionale.

È possibile distinguere tra le funzioni cui corrisponde l'effettiva presenza di servizi strutturati (con personale proprio) e altre attivate da convenzioni quadro che conferiscono all'Unione in particolare il coordinamento. Di seguito riportiamo un riepilogo² dei settori di lavoro (escluse le funzioni montane) in essere distinte secondo queste due categorie:

Servizi comunali trasferiti
Sportello Unico Attività Produttive
Polizia Municipale
Ufficio personale
Informatica e statistica
Ufficio progettazione (in fase di chiusura)

Servizi comunali coordinati	Note
Ufficio catasto	Con Zola Predosa e Casalecchio (studio di fattibilità in corso)
PSC sovracomunale	Con Zola Predosa (area bazzanese)

¹ Le funzioni montane: agricoltura, Vincolo idrogeologico, Forestazione, Difesa suolo, Programmazione, Sviluppo aree montane

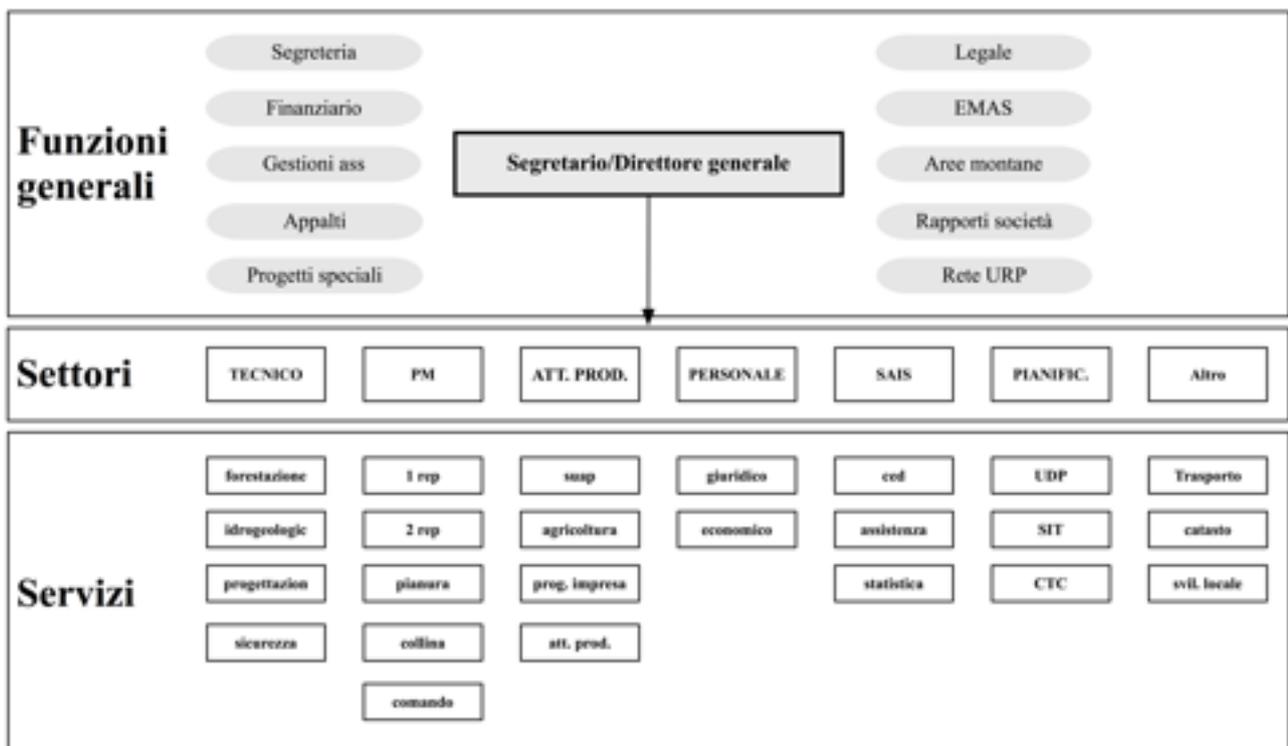
² Il riepilogo è desunto dal documento "Organigramma descrittivo delle attività Anno 2011" prodotto dalla Direzione Generale (aprile 2011).



Servizi comunali coordinati	Note
Trasporto scolastico	In via di attivazione
Promozione del territorio	In via di attivazione
Sicurezza	

A queste attribuzioni vanno aggiunte le attività di coordinamento e gestione complessiva in capo alla direzione generale:

- 1) area finanziaria,
- 2) coordinamento delle gestioni associate e sviluppo di nuovi servizi associati
- 3) il servizio appalti
- 4) il servizio legale/contenzioso
- 5) servizio qualità EMAS
- 6) rapporti con le società ed Enti
- 7) programmazione aree montane.





Sullo sviluppo del versante dei servizi generali e di supporto all'attività caratteristica di governo del territorio esercitata dall'Ente, si concentra attualmente l'attenzione della dirigenza dell'Unione. In particolare, viene riferito della necessità di procedere ad un consolidamento delle attività di gestione e programmazione generale - a partire dal rafforzamento dell'area economico-finanziaria a ricomprendere funzioni di gestione delle gare e degli appalti per tutti i comuni aderenti all'Unione³.

Il personale dell'Unione è oggi quasi interamente trasferito all'Unione dai Comuni di provenienza⁴. Nella tabella seguente riportiamo la fotografia⁵ del personale oggi in dotazione all'Ente. Nel conteggio delle unità di personale si è tenuto conto dell'effettivo impiego orario previsto dai diversi contratti, ricorrendo quindi a decimali laddove questi si configurano come tempi parziali. Il dato differisce da quello teorico previsto dalla dotazione organica dell'Ente.

Nella tabella seguente vengono riportate le figure effettivamente presenti nel personale dell'Unione; i decimali fanno riferimento all'incidenza oraria delle posizioni rispetto all'unità (lavoratori tempo pieno).

È stato considerato solo il personale assunto a tempo indeterminato al fine di focalizzare l'attenzione sulla struttura fissa dell'Ente e non sulla parte legata ai singoli progetti. Non sono state conteggiate le figure assegnate all'Ufficio di Piano in quanto personale a tempo determinato. Sotto la voce 'servizi generali' vanno ricompresi i servizi di direzione, ragioneria, mentre con 'Ufficio tecnico' ci si riferisce al personale che gestisce le già indicate funzioni montane.

Nel numero degli addetti in capo al Corpo Unico di Polizia Municipale sono conteggiate anche due figure amministrative (non agenti di PM) assegnate all'ufficio.

	Serv. generali	Ufficio tecnico	UPA	SUAP	PM	SIA	Tot.
Dir.	1,0						1,0
D	1,0	3,0	1,0	3,5	7,0	0,3	15,8
C	1,2	0,0	4,0	3,7	17,5	2,0	28,4
B	1,8	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	3,8
Tot	5,0	3,0	7,0	7,2	24,5	2,3	49,0

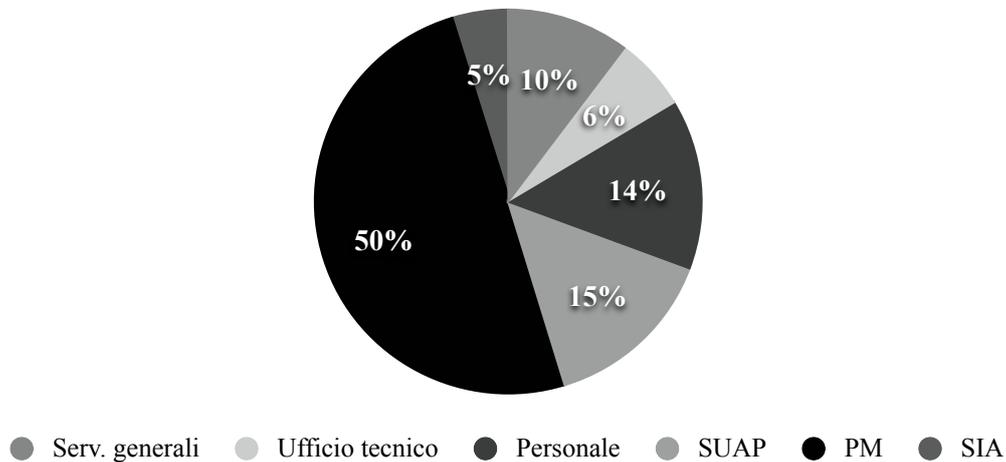
3 Fonte: Direttore Generale.

4 Durante l'anno 2010 è stato completato il processo di trasferimento alle dipendenze dell'Unione del personale assegnato a servizi associati, come già avvenuto l'anno precedente per il personale di Polizia Municipale. Più in particolare, con decorrenza 1 gennaio 2011 è stato trasferito alle dipendenze dell'Unione il personale assegnato ai servizi SUAP e UPA (in totale n. 10 unità) prima comandato dai Comuni.

5 Fonte: UPA



Nel grafico sotto riportato si evidenzia come, attualmente, quest'area di servizio arriva a coprire (con 24,5 unità) la metà delle unità di personale in capo all'Unione.



Nei prossimi paragrafi sono riassunte le principali evidenze relative ai servizi gestiti in forma associata dall'Unione dei Comuni. Vengono considerati solo i servizi di Unione in convenzione con tutti Comuni e dotati di personale proprio: Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), Ufficio Personale Associato (UPA), Servizio Informativo e Statistico Associato (SIA), Polizia Municipale, Ufficio di Piano. Nell'immagine seguente viene schematizzata la dislocazione dei servizi associati nei vari comuni.

Sportello Unico Attività Produttive

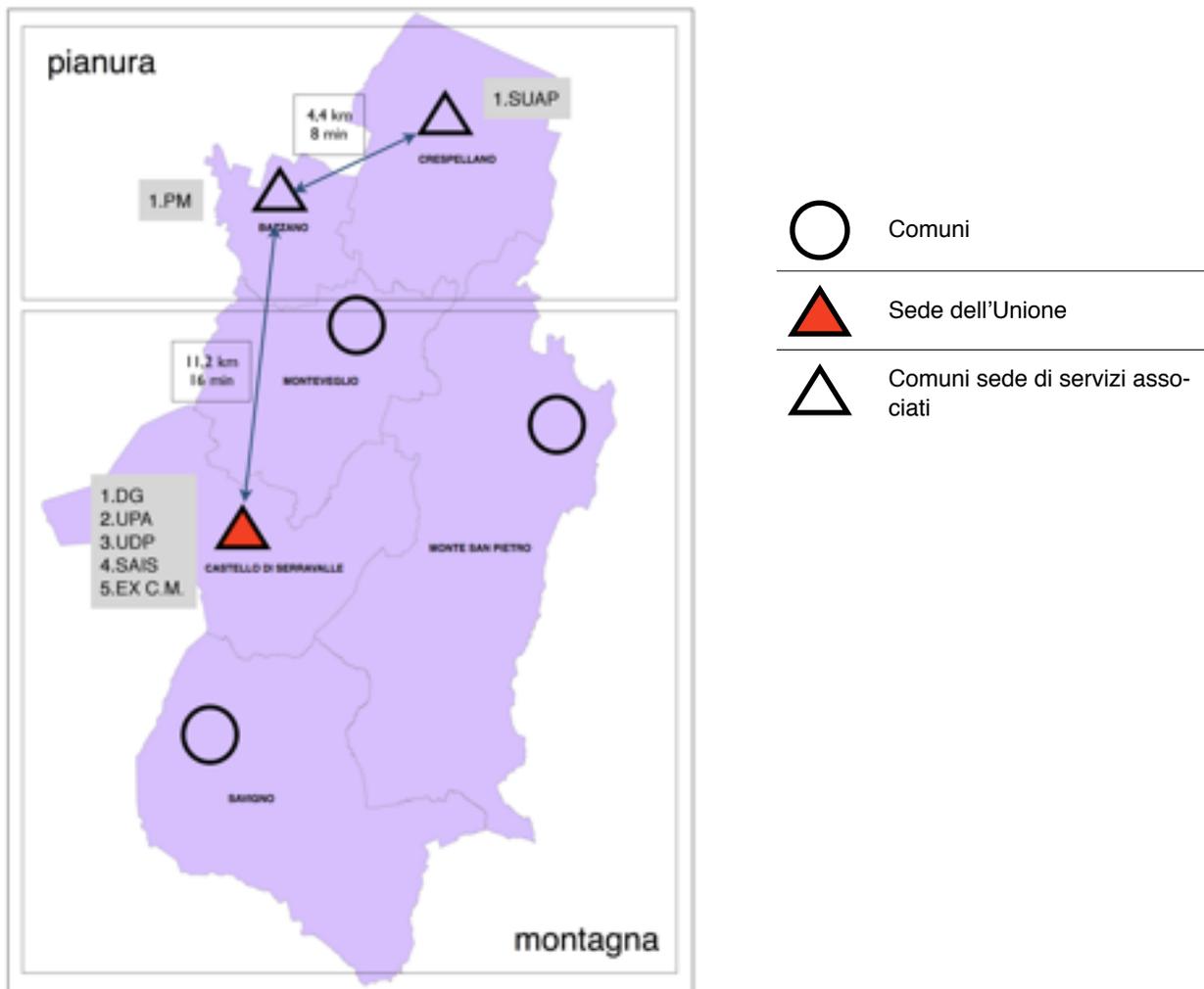
Il servizio di Sportello Unico Attività Produttive (per brevità SUAP) è diretto dal 1 gennaio 2011 dal responsabile del Settore Tecnico del Comune di Crespellano, comandato *part time* all'Unione. Il resto del personale è completamente trasferito dai comuni a partire dal 1/1/2011. L'ufficio è posto nelle immediate vicinanze del palazzo comunale, presso l'ex sede della Polizia Municipale. Il servizio viene avviato formalmente nel 2000 ma è a partire dal 2009 che arriva a gestire l'intero flusso documentale inerente le pratiche delle attività produttive (fino all'entrata in vigore delle DLGS 159). Dal gennaio 2011 la materia è integralmente conferita all'Unione.

Come evidenziato dalle interviste, il servizio in Unione è in fase *start up* e consolidamento delle procedure di autorizzazione, oggi gestite integralmente dall'ufficio (compresa le autorizzazioni edilizie, previo parere comunale). Nell'interazione con il servizio di Polizia Municipale, viene segnalato la difficoltà di far fronte ad alcune attività che prevedono una presidio del territorio, ad esempio,



il contrasto agli abusi edilizi. Sempre secondo quanto riferito in sede di intervista dal responsabile del servizio, questa è una possibile area di miglioramento nell'ottica del consolidamento del servizio. Un miglioramento in termini di fluidificazione dei rapporti inter-organizzativi che peraltro è già in corso, su alcune specifiche aree di attività. Utile alla gestione unitaria del servizio è infine l'adozione, già a partire dal 2006, di un Regolamento Urbanistico unico per tutti i comuni dell'area bazzanese (quindi incluso Zola Predosa). Questo regolamento è attualmente in corso di aggiornamento e traduzione nel nuovo strumento urbanistico (ex LR 20/00) del RUE (Regolamento Urbanistico Edilizio).

In sintesi:



Il servizio, nella forma sopra descritta, è attivo da un tempo insufficiente per consentire un'analisi di efficienza-efficacia basata su indicatori di performance. La mole di attività gestita nell'attuale configurazione rende inoltre difficilmente comparabile in termini diacronici il SUAP attuale con



l'omonimo ufficio attivo fino al 2010. In questa fase, tuttavia, è possibile individuare alcune traiettorie di prospettiva: il consolidamento del servizio condurrà, in primo luogo, all'attivazione di altri sistemi di offerta pubblica, quali lo sportello 'Progetti di impresa'⁶. Appare plausibile inoltre una progressiva integrazione tra il servizio di gestione delle pratiche autorizzatorie con altri servizi ad alto valore aggiunto, per esempio il servizio di promozione territoriale turistica in corso di attivazione⁷.

L'adesione al progetto regionale di SUAP telematico costituisce una buona base di partenza per la riduzione dei tempi di lavoro delle pratiche. Sul fronte della dematerializzazione, si segnala in particolare l'adesione del Servizio al progetto Regionale SUAP-ER con il quale si sta raggiungendo un buon grado di omogeneizzazione della modulistica. L'estensione del servizio alla gestione associata delle pratiche edilizie (attivazione di convenzione per servizio SUE) si renderà necessaria per una maggiore integrazione delle diverse 'filieri' autorizzatorie. Questa prospettiva di innovazione amministrativa permetterà la gestione efficiente di un servizio che normalmente prevede alte competenze in *back-office* e una distribuzione degli sportelli sul territorio non penalizzante per utenti e attori economici.

Molto positiva è l'adozione (in corso) di un regolamento unico per i pubblici spettacoli, attività nodale e caratteristica per ciò stesso delicata di ogni comune, e nello stesso tempo attività cruciale per le politiche di promozione del territorio su area vasta. È importante che a quest'omogeneizzazione regolamentare segua l'attivazione di politiche di coordinamento delle attività di promozione territoriale.

Ufficio personale associato

L'Ufficio personale associato (per brevità UPA) si occupa della gestione di tutto il personale dell'Unione e dei Comuni (330 posizioni totali gestite), ed è composto da un responsabile e da 6 operatori a tempo pieno di cui tre dedicati alla gestione economica e tre alle attività giuridiche. Con il 2010 è stata completamente ridefinita l'attribuzione delle competenze all'ufficio personale sulla base di quanto previsto dalla L.R. 10/2008: tutte le funzioni attinenti al personale vengono assegnate,

⁶ Il servizio è attivo presso il SUAP, e eroga i seguenti servizi: accompagnamento allo sviluppo dell'idea imprenditoriale ed alla verifica di fattibilità; informazione su dati, adempimenti burocratici necessari, finanziamenti e corsi di formazione esistenti; messa in contatto con potenziali partners con cui condividere l'idea di impresa (fonte: sito web Unione).

⁷ Vedi elenco convenzioni in essere così come da nota 2.



a partire dall'anno 2011, all'Ufficio Personale Associato, senza che restino competenze residuali in capo agli Enti (ad eccezione degli atti di natura prettamente organizzativa).

Secondo quanto previsto nella convenzione, l'Unione, per il tramite dell'Ufficio Personale Associato, è titolare di tutte le funzioni in materia di gestione del personale per tutti i Comuni, ad eccezione di quelle che sono espressamente riservate dalla legge o dal contratto alla Giunta Comunale e ai Responsabili di Area/Settore.

Le principali attività dell'Ufficio: Adempimenti fiscali e contributivi generali; Adempimenti bilancio di previsione del personale; Adempimenti fiscali e contributivi annuali; Concorsi pubblici; Formazione; Piano occupazionale (supporto ai comuni nella predisposizione della programmazione triennale del fabbisogno di personale e del piano annuale delle assunzioni); Previdenza; Statistiche e conteggi vari a richiedi di terzi (compreso aspettative e permessi sindacali); Autorizzazioni - liquidazione indennità turno, reperibilità, lavoro notturno e/o festivo ed altre indennità previste da accordi decentrati; Gestione stipendi, indennità, collaborazioni coordinata e continuativa, commissioni; Presenze/assenze personale. Resta in capo agli Enti l'approvazione del regolamento di organizzazione, della programmazione del fabbisogno triennale e della dotazione organica.

Recependo la normativa nazionale introdotta dal Dlgs 150/09 l'ufficio ha adottato un regolamento unico sulla valutazione e relativo regolamento disciplinare. Sul versante sindacale va rilevato che la contrattazione decentrata ricade ancora tra le prerogative in capo ai singoli Comuni. È però in discussione⁸ la definizione di un'unica delegazione trattante e la sottoscrizione di un unico strumento di contrattazione decentrata per armonizzare le regole di gestione del personale di tutti i comuni, permettendo una maggiore flessibilità del personale impiegato nei servizi.

Ulteriore ambito di estensione delle attività dell'Ufficio sta riguardando l'avvio del monitoraggio sul fabbisogno di personale di ogni Comune, attività oggi in supporto agli Enti. La possibilità di poter contare su una programmazione del fabbisogno di personale unica per tutti i comuni rappresenterà indubbiamente un elemento di ulteriore unificazione delle politiche rivolte al recupero di efficienza ed efficacia in una logica di area vasta. Questo è tanto più vero se si considerano le limitazioni alle assunzioni imposte dall'attuale normativa, limitazioni che impongono una disamina e una programmazione oculata e necessariamente "d'insieme".

⁸ Fonte: Direttore Generale.



Per quanto concerne la formazione ai dipendenti, attività gestita prevalentemente dai Comuni, va notato che la manovra economica (introdotta dal DL 78/10) ha imposto una riduzione del 50% delle spese di formazione rispetto al 2009: ciò, in base a quanto emerso dalle interviste, ha reso difficile attuare interventi formativi e di aggiornamento professionale sul fabbisogno rilevato. La formazione ha per lo più ad oggetto singoli corsi di aggiornamento sulle novità normative e sui più importanti adempimenti amministrativi dell'anno. All'epoca dell'effettuazione delle interviste non era ancora stato formalizzato un piano formativo unitario⁹, ciascun Ente si rivolge a singoli fornitori sulla base delle proprie esigenze. L'Unione di Comuni è socia di Futura SPA, società pubblica di Formazione, alla quale gli Enti si rivolgono per la partecipazione a corsi di formazione; tramite il supporto di Futura alcuni anni si è proceduto a una rilevazione dei fabbisogni formativi in tutti gli Enti nell'Unione.

Nella tabella che segue si riportano le spese previste in bilancio per la formazione e l'aggiornamento del personale (anno 2011).

	€	DIP	€/DIP
BA	2.683	34	79
CDS	1.955	24	81
CR	6.000	26	231
MSP	10.000	50	200
MV	2.801	39	72
SA	2.100	20	105
MEDIA	4.257	32	128

In capo all'ufficio è anche il Nucleo di Valutazione Associato, che in particolare ha svolto fino ad ora le seguenti attività:

- valutazione dei risultati dell'attività svolta dai dipendenti cui sono stati attribuiti incarichi relativi all'area delle posizioni organizzative,
- supporto alla definizione degli obiettivi assegnati dai dipendenti cui sono stati attribuiti incarichi relativi all'area delle posizioni organizzative,
- valutazione dei dipendenti cui sono stati attribuiti incarichi relativi all'area delle posizioni organizzative ai fini delle progressioni orizzontali.

⁹ Fonte: UPA. Al momento non è stato possibile reperire materiale informativo su importi impegnati per formazione negli anni precedenti al 2010.



Servizio informatico e statistico

Le attività del servizio associato informatico e statistico (per brevità SAIS) sta possono essere riassunte come segue¹⁰:

- Gestione e manutenzione della rete informatica sovracomunale e di un unico centro elaborazione dati per tutti i Comuni (attualmente allocato presso la sede dell'Unione);
- Assistenza al personale dei Comuni a fini formativi o di superamento di problematiche;
- gestione unificata dei contratti di assistenza hw e sw nonché di eventuali acquisti tramite accordi quadro (Consip) o apposite gare d'appalto al fine di razionalizzare l'attività (che viene svolta in Unione per tutti i Comuni) e ottenere risparmi economici sulle forniture e le assistenze agendo come unico contraente per sette enti invece che come sette contraenti diversi;
- gestione unificate delle chiamate di assistenza presso i fornitori e degli interventi necessari allo soluzione di eventuali problematiche;
- verifica fattibilità progetti di e-government per il perseguimento degli obiettivi di informatizzazione della p.a. e assistenza agli operatori dei Comuni successiva all'attivazione dei progetti;
- verifica misure di sicurezza per il trattamento di dati personali tramite apparecchiature informatiche nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente; gestione progetti di *e-governement*, partecipazione a bandi nazionali, regionali e provinciali e intercettazione relativi fondi in qualità di SIA (Sistema Informatico Associato).

Gli uffici del servizio sono ubicati al secondo piano del palazzo che ospita l'Unione. La sala server, attualmente ospitata in uno dei locali, sarà a breve spostata a Bazzano: lo spostamento si rende necessario per rendere agevole il collegamento alla struttura di *disaster recovery* di Crespellano e per la disponibilità di collegamento in fibra ottica. Nel servizio operano 4 addetti complessivi, di cui solo 2 dall'inizio dell'anno assunti con contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno, 1 responsabile part time in comando, un contratto di servizio esterno¹¹, un incarico esterno (statistica, 2 gg a settimana). La responsabilità del servizio è attribuita alla responsabile del I settore del Comune di Monte San Pietro con un incarico di part-time. Il servizio è considerato dai comuni dell'Unione

¹⁰ L'elenco è tratto dalla relazione sulle attività svolte nel 2010 predisposto dalla Direzione Generale dell'Unione.

¹¹ E' in corso l'appalto per il ri-affidamento del servizio.



strategico nell'ottica della razionalizzazione dei costi gestione, grazie al progressivo abbattimento dei costi derivanti dalla ridondanza e dalla pluralità dei gestionali in uso. A titolo di esempio, solo nel 2010 sono stati stimati circa 60.000 euro di minori spese derivanti dalla gestione.

Al servizio è trasferita integralmente la funzione statistica (in caso di censimento, quindi, è l'Unione a dover produrre gli atti necessari, così come a individuare i referenti tecnici e operativi da attivare allo scopo). Il servizio cura il coordinamento di rilevazione specifiche, come l'indagine multiscope promosse dall'ISTAT, mentre resta di competenza di ogni singolo comune l'elaborazione delle statistiche mensili sulla popolazione.

La funzione di gestione informatica è conferita integralmente da parte di tutti i Comuni¹². Le attività gestite attengono alla gestione e assistenza reti e server e al Coordinamento, gestione, assistenza dei software in uso (254 postazioni servite). Resta ancora in capo ai singoli comuni la gestione degli acquisti relativi al patrimonio hardware (acquisto e sostituzione del parco macchine mediante il canale delle centrali d'acquisto¹³): ogni comune provvede autonomamente alla soddisfazione del proprio fabbisogno informatico, sulla base della consulenza del SAIS circa l'obsolescenza delle macchine in dotazione. Gli orientamenti strategici sono principalmente impartiti all'Ufficio tecnica dalla Giunta dell'Unione, salvo per alcune materie sulle quali è la Regione a richiedere passaggi politici di livello comunale, causando talvolta allungamenti della filiera decisionale. È attivo anche un tavolo tecnico composto dai Segretari Comunali che si occupa di coordinare le attività del servizio e di vagliarne priorità e fattibilità.

Oggi il servizio è in fase di riorganizzazione grazie alle succitate assunzioni a tempo indeterminato dei due tecnici. Questa maggiore strutturazione comporta una necessaria revisione delle modalità operative: a parere del responsabile del servizio, i livelli di operatività sono coerenti con la mole di lavoro richiesto. Una criticità su cui il servizio sta attualmente concentrando la propria attenzione attiene alla mole e frammentarietà delle richieste provenienti dai singoli Comuni: ad oggi non è stato possibile finora definire risposte codificate standard. Il servizio, coerentemente con l'alto contenuto tecnico che lo caratterizza, è fortemente accentrato e non prevede alcuna forma di presenza stabile *on site* (giornate dedicate in esclusiva alla manutenzione presso un unico comune).

12 Ai Comuni si aggiunge la gestione delle reti informatiche del Parco dell'Abbazia di Monteveglio.

13 Consip e Intercenter.



Progetti di innovazione condotti dall'ufficio hanno riguardato una decisa opzione verso tecnologie 'aperte', tanto sul lato degli applicativi di *office automation* (videoscrittura dei fogli di calcolo) con la migrazione al pacchetto Open Office quanto su quello delle infrastrutture web, con la migrazione di tutti i siti istituzionali su piattaforma di gestione dei contenuti (CMS) basata su software non proprietario. In entrambi i casi, il servizio in unione ha messo a disposizione degli utenti comunali corsi di formazione di base a richiesta. Elemento di interesse proviene dal lavoro di progettazione e analisi sulla base del quale sono stati predisposti i siti web, sostanzialmente omogenei per struttura e logica di organizzazione dei contenuti: la chiave di lettura per l'utente, basata sul quesito 'cosa devo fare', ha consentito di predisporre schede analitiche dei procedimenti che - opportunamente mantenute e aggiornate - possono costituire la base informativa di partenza per la costruzione di sportelli URP sui territori in cui ancora non sono presenti.

Sono in corso attività di ottimizzazione della dotazione software: l'ufficio sta in questo periodo predisponendo progetto per il finanziamento regionale relativo all'omogeneizzazione di alcuni dei principali pacchetti software. Obiettivo a breve termine dell'ufficio è l'avvio di un monitoraggio a campione che consenta di valutare la fattibilità di una standardizzazione delle risposte a richieste per le quali, oggi, non è prevista alcuna formalizzazione (apertura di ticket o simili). La predisposizione di un sistema di controllo di gestione di base potrà consentire una più compiuta valutazione dell'efficienza del servizio, oggi di fatto non possibile.

Il servizio viene costituito nel 2000 con convenzione tra i sei comuni della Valsamoggia. Nella nuova denominazione (SAIS) nasce con la soppressione della Comunità Montana/costituzione dell'Unione e successiva sottoscrizione di convenzione che accorpa alcune precedenti linee di servizio ("Gestione CED", "Gestione contratti hw e sw" e "Sit") entro un'unica unità organizzativa. a da poco assunto la gestione del Servizio la responsabile del CED di Monte San Pietro.

Polizia Municipale

Il servizio associato di Polizia Municipale - ancora non nella forma di Corpo Unico così come definito dalla normativa regionale¹⁴ - esiste fin dal 2001, retto sempre dall'attuale responsabile. Il Cor-

¹⁴ Si vedano i requisiti organizzativi previsti all'Art. 16 "Corpi di polizia locale" della LR 24/03 recante "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza", con particolare riferimento al comma 4 in cui viene definita l'articolazione organizzativa standard come composta da: una CDO con funzioni di direzione e coordinamento dei servizi; strutture tecnico-operative accentrate (Reparti); strutture tecnico-operative decentrate (Presidi territoriali).



po Unico viene costituito al primo gennaio del 2008 sulla base della presentazione del progetto regionale in cui viene determinata la dotazione di personale e mediante la ri-allocazione delle responsabilità di linea (servizi) agli allora comandanti dei singoli presidi locali. Le attività in cui si articola il servizio sono: accertamenti a seguito di segnalazioni, violazioni accertate non codice della strada, attività di polizia stradale, importo sanzioni accertate, servizio infortunistica, attività di polizia giudiziaria, polizia di sicurezza, altre attività esterne, segreteria affari generali, educazione stradale.

L'effettività del Corpo Unico è andata acquisendo forza nel tempo, anche con l'adozione dei software unici (violazioni del CdS, presenze, ecc.). In termini di performance, si registrano incrementi complessivi sugli orari di presenza sul territorio (da 41 a 71 ore settimanali¹⁵) ma, contestualmente, anche riduzioni dei valori assoluti delle sanzioni elevate nei controlli di abitabilità e polizia amministrativa. Questi controlli si riescono a fare con sempre maggiore difficoltà: una ragione risiede nella complessità di un contesto nel quale è ancora troppo forte la disomogeneità regolamentare fra gli Enti comunali e, di conseguenza, i controlli risultano essere eccessivamente onerosi. Tra queste disomogeneità va segnalata l'assenza di un unico regolamento di polizia urbana.

La nuova organizzazione del Corpo Unico

A seguito di una prima fase di assestamento dell'organizzazione oggi, a seguito di una serie di valutazioni sulla tenuta del modello in uso, è in corso di attuazione una 'riorganizzazione complessiva del Corpo che, a decorrere dal giugno, prevede la costituzione di due presidi territoriali (collina-pianura) intesi come luoghi di coordinamento per i due comuni montani dell'Unione (Castello di Serravalle e Savigno) e per gli altri di pianura (Crespellano, Bazzano, Monteveglio).

La necessità di questa revisione organizzativa appare come l'esito di una richiesta di decentramento di un servizio la cui delicatezza viene ribadita in modo insistito tanto dagli Amministratori¹⁶. La riorganizzazione che ha portato alla costituzione dei presidi determinerà un aumento di copertura di presidio sul territorio. Un tema che oggi impegna il Corpo in modo decisivo, la copertura dei servizi festivi, potrà trovare in questa riorganizzazione una razionalizzazione possibile; resta intesa la ne-

¹⁵ L'incremento viene stimato nella relazione del 12/2010 del Comandante in "oltre il 70%".

¹⁶ Nel progetto di riorganizzazione si legge che, "ribadendo l'unicità del Corpo di PM, l'organizzazione per meglio rispondere alle esigenze evidenziate dalla Giunta dell'Unione, è definita in 2 aree territoriali da presidiare in maniera differenziata sulla base delle esigenze espresse dalle singole amministrazioni"



cessità per i comuni dell'area (necessità cui fa riferimento lo stesso progetto di riorganizzazione¹⁷) di dotarsi di una programmazione il più possibile integrata per quanto attiene all'organizzazione di eventi (sagre, festival, feste patronali, programmazioni estive o stagionali, ecc.). In questo senso, è apparso incoraggiante il segnale che proviene dalla volontà politica che porterà nel corso del 2011 all'attivazione operativa del già citato servizio di promozione turistica e territoriale (la cui convenzione è già stata formalizzata).

In sintesi:

Nell'analisi del rapporto tra comuni e Corpo di Polizia Municipale permane, in base a quanto emerso dalle interviste, una lettura del territorio gestito come sommatoria di istanze, a volte tra loro disorganiche. Va d'altronde rilevato che l'organicità della programmazione non potrà che essere l'esito di un processo di apprendimento inter-organizzativo e politico che per sua natura non potrà essere immediato. Un elemento di attenzione va quindi posto all'implementazione del disegno di riorganizzazione varato: la risorsa del presidio locale 'fisso' dovrà incidere il meno possibile sull'operatività complessiva del Corpo, consentendo il permanere di livelli di adeguati di turnazione del personale. Sarà importante che, in altre parole, i presidi siano pensati secondo una logica di 'geometrie variabili', che consentano al contempo il mantenimento del presidio e la copertura dei servizi generali del corpo, contemperando i picchi di richieste locali con i momenti di relativa maggiore tranquillità¹⁸.

Resta aperto il problema succitato di garantire il coordinamento delle politiche di promozione del territorio (sagre e altro eventi), in quanto per anni i Vigili urbani hanno sofferto problemi di sovrapposizione di impegni e concentrazione di eventi difficili da gestire a scapito, peraltro, di un'organizzazione generale di un presidio sul territorio razionale e in grado di ottimizzare le risorse di personale presenti.

17 Tutti i servizi di PL che interessano il territorio del Presidio di collina vengono gestiti col personale assegnato al presidio stesso, (comprese servizi alle scuole, funerali, ecc.) compatibilmente al contingente presente che non verrà, di norma, sostituito da personale assegnato alle altre strutture tecnico-operative in caso di assenza. Resta salvo quanto stabilito al successivo punto relativo ai Servizi festivi [...]: i servizi festivi e gli eventuali servizi serali sono organizzati a livello centrale, hanno efficacia sull'intero territorio dell'Unione Valle del Samoggia e coinvolgono le risorse complessive del Corpo di PM (comprese quelle allocate presso i presidi) [...].

18 Secondo quanto rilevato nell'intervista al Comandante, infatti, i picchi di domande da parte dei Comuni e in generale di attività tendono a normalizzarsi durante i turni infrasettimanali e/o in particolari mesi dell'anno, come gennaio.



Ufficio di Piano Area Bazzanese

Il servizio di Ufficio di Piano ha come bacino non la sola Valle del Samoggia ma l'area bazzanese (che comprende, oltre ai sei comuni, Zola Predosa). Del servizio fanno parte tre addetti, compreso il responsabile del servizio. Molte delle elaborazioni contenute all'interno dei materiali tecnici e conoscitivi sono appaltati a soggetti esterni (società di consulenza e progettazione urbanistica) così come prassi in buona parte dei comuni italiani.

In base a quanto emerso dalle interviste, la logica compositiva del Piano si basa sulla gestione strategica delle aree su scala di bacino (sottraendo in pratica alla scala comunale il controllo diretto sulle rispettive capacità edificatorie). In chiave perequativa, l'idea di fondo contenuta nel documento in corso di discussione è di individuare aree da destinare all'accentramento di funzioni pubbliche (ad esempio: edilizia residenziale sociale) concentrando le previsioni di consolidamento ed espansione in zone circoscritte dell'intero territorio. Negli anni, il persistere di logiche di pianificazione strettamente concentrate sui livelli comunali nella pianificazione del territorio hanno portato alla creazione di sacche di residenza caratterizzate da bassa dotazione di standard di servizio, molto costose per i comuni e per chi vi abita. L'adozione di uno strumento di pianificazione associato intende evitare il riproporsi, per il futuro, di questa problematica, promuovendo una lettura condivisa dei bisogni del territorio e un ripensamento collettivo su base di area vasta delle soluzioni infrastrutturali e delle previsioni insediative.

In sintesi:

L'elaborazione di un piano unico di area costituisce lo snodo fondamentale per la programmazione unitaria del territorio. Una piena attuazione di un disegno comune passa comunque per la semplificazione del quadro istituzionale, senza il quale la persistenza di atteggiamenti localistici è di difficile rimozione.

Secondo le previsioni della LR 20/00, una volta adottato uno strumento di pianificazione associata in capo ai comuni *può* restare la facoltà di adottare in via esclusiva (non cioè in forma associata) i Piani Operativi Comunali, che dell'originario strumento costituiscono l'attuazione. Questa previsione rischia però, se effettivamente opzionata, di invalidare o de-potenziare lo strumento, sottraendo di fatto a una visione di insieme (su base unione) tempi e modi dell'attuazione delle previsioni insediative e di sviluppo.



Le funzioni montane¹⁹

A seguito della trasformazione della Comunità Montana in Unione dei Comuni secondo la L.R. 10/08 e dal Decreto del presidente della giunta regionale n. 45 del 27.02.2009 l'Unione dei Comuni è subentrata a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della comunità montana Valle del Sannio. Le funzioni dei servizi della disciolta Comunità Montana sono rimasti in capo ai comuni montani (CDS, MV, SA). Per questo motivo tre addetti restano comunque assegnati alla gestione dell'area tecnica: agricoltura, vincolo idrogeologico, forestazione.

Di seguito è restituita una specifica dei servizi suddetti:

Funzioni	Attività svolte
Sviluppo della montagna (ufficio programmazione)	Accordi montani; gestione intesa istituzionale di programma e accordi quadro (modificato in L.R. n. 2/2004); coordinamento accesso contributi; supporto agli Amministratori nell'elaborazione piani e progetti.
Agricoltura	Sostegno all'economia agricola della montagna mediante un più stretto rapporto con la Regione e la Provincia e supporto ad iniziative locali, concertate e sostenibili, di valorizzazione di produzioni tipiche e di qualità.
Servizio idrogeologico	Rilascio autorizzazioni, presentazione pareri in sanatoria, autorizzazioni in sanatoria a privati e a comuni per eseguire movimenti terra in aree sottoposte a vincolo idrogeologico, progettazione e direzione lavori di consolidamento di versanti interessati da dissesti che vanno a interferire con strutture e/o con infrastrutture comunali, realizzati dai Comuni e dall'Unione di Comuni, redazione della relazione geologica necessaria alla progettazione degli interventi relativi all'Ufficio Consortile di Progettazione.
Servizio forestazione	Gestione pratiche, prescrizioni di massima e di polizia forestale, progettazione e direzione lavori interventi di forestazione e difesa del suolo, gestione domande di contributo per piccole opere e per recupero e miglioramento castagneti da frutto.

¹⁹ Come unica fonte informativa per la redazione del paragrafo ci si è avvalsi dei report descrittivi annuali delle convenzioni in essere prodotti dall'Unione.



Le reti informatiche e le dotazioni software²⁰

L'unione di comuni è dotata di una rete sovracomunale che collega tutti i comuni con l'unione stessa. Tale rete utilizza le linee internet a banda larga di cui sono dotati i singoli enti per collegarli tramite VPN al ced Unico presente in unione. L'unica eccezione è il comune di Castello di Serravalle: essendo ubicato a un centinaio di metri dalla sede dell'unione si è deciso di collegarlo alla rete informatica tramite ponte radio. Il comune non è dotato neppure di accesso internet, ma utilizza quello dell'unione. La rete è polarizzata sulla sede dell'Unione: non esiste alcun collegamento diretto tra i vari comuni.

Il CED eroga direttamente ai comuni i software utilizzati dai vari servizi. I software sono installati sulle macchine dell'unione, che si occupa della loro manutenzione, aggiornamento nonché delle politiche di sicurezza, backup e del rapporto con i vari fornitori software. Tramite quest'ultimo è possibile rendere disponibile un programma sulla postazione di un utente senza che sia effettivamente necessario installarlo sulla postazione stessa. Il servizio SAIS ha comunque in incarico la gestione completa di tutte le reti LAN dei singoli comuni e del loro collegamento con la rete sovracomunale.

La struttura della rete informatica dei Comuni dell'Unione rappresenta un fronte di forte omogeneità.

	BA, CDS, CR, MSP, MV	SA
Servizi Demografici	Anagrafe Software house: Datagraph – Database: Superbase. Stato Civile Software house: Datagraph – Database: Superbase. Elettorale Software house: Datagraph – Database: Superbase.	Savigno De4Gsd Gestione servizi demografici web Software house: ADS – Database: Oracle
Contabilità/Ragioneria	Conteuoro Software house: Datagraph – Database: Superbase.	Savigno Cf4 Software house: ADS – Database: Oracle
Tributi	Trbeuro Software house: Datagraph – Database: Superbase	Savigno Tr4Software house: ADS – Database: Oracle
Protocollo	GS4pr Software house: ADS – Database: Oracle	
Atti Amministrativi	GS4De Software house: ADS – Database: Oracle	
SUE/pratiche edilizie	Wince32 Software house: SAGA – Database: Oracle	
Servizi Scolastici e Sociali	I servizi sociali e scolastici sono affidati ad “ASCinsieme” Soceuro Software house: Datagraph – Database: Superbase. Garsia.WE Software house: Softech Engineering	

²⁰ Informazioni desunte dalle relazioni del Servizio Associato.



Piste di consolidamento sovracomunale

Pur non costituendo in questa fase l'oggetto prioritario dell'analisi, il consolidamento dell'esperienza dell'unione va tenuto in considerazione, a partire da quei servizi che potrebbero essere attivati ovvero da quelli a cui potrebbe essere data nuova spinta. Riportiamo sintesi delle principali linee di servizio la cui gestione associata viene ritenuta strategica in una fase di consolidamento dell'esperienza di Unione, sulla base di quanto rilevato nell'analisi e in coerenza con alcune delle linee di sviluppo contenute nei piani di sviluppo dell'Unione.

L'elenco s'intende come non esaustivo e non ricalca le materie della cui unificazione sono in corso discussioni più o meno formalizzate: le valutazioni sono direttamente ascrivibili alle risultanze delle interviste, all'analisi dei dati contenuti negli elaborati del PSC associato e sono da considerare anticipazione di molte indicazioni giunte nel corso degli incontri pubblici effettuati su ciascun territorio con gli interlocutori locali.

- **Ufficio unico urbanistica.** Per dare attuazione al nuovo piano regolatore risulta oggi essenziale la creazione di un ufficio unico che si comporti e produca un' unica logica di azione.
- Date le forti interdipendenze tra i comuni e i plessi scolastici insediati (Bazzano e Monteveglio, ad esempio) e la grande estensione territoriale in buona parte montuoso, la previsione (contenuta nel piano di sviluppo 2011) di dare vita a un **servizio associato di trasporto scolastico** risulta prioritaria. L'attuale previsione che ha portato alla formalizzazione di un servizio di coordinamento in questa direzione (vedi elenco dei settori di lavoro dell'Unione in apertura di capitolo) va in questa direzione. Restano da valutare con attenzione modalità di gestione dei servizi scolastici, oggi gestiti dai comuni sempre in forma separata, anche laddove vi è condivisione delle medesime strutture scolastiche.
- È importante, come detto precedentemente, dare piena attuazione alla convenzione (avviata nel 2011) per l'attivazione di un **servizio di coordinamento sulle politiche di sviluppo locale**: l'assenza di coordinamento produce di fatto un elenco di iniziative di varia scala la cui utilità - secondo quanto rilevato anche nei *focus group* con i portatori di interesse - non sempre è utile neppure come veicolo di coesione sociale (partecipazione limitata di cittadini, oltre alle ristrette cerchie degli attivisti)²¹.

²¹ Questa valutazione è emersa con particolare rilevanza nel corso dei focus group effettuati presso i Comuni di Bazzano e Castello di Serravalle. Per le risultanze complessive dei sei incontri si rimanda al rapporto specifico.



- La dotazione legale dell'Unione, con la presenza di ben due legali, costituisce già oggi un elemento di interesse per quanto attiene alla possibilità di gestione in economia di affari stragiudiziali o giudiziali 'non complessi'. Un tema di assoluta strategicità riguarda quindi la possibile costituzione di un **ufficio legale associato**, cui si affianchi la funzione di ufficio gare-appalti-contenzioso su cui i comuni tendono a disporre sempre meno delle competenze necessarie.
- **Mediateca e cultura.** La convenzione in forza della quale presso la Fondazione Rocca di Bentivoglio ha gestito la Mediateca associata (a Bazzano) è da tempo scaduta. Il mantenimento in capo a quella indiscussa centralità architettonica e storica di una funzione tanto significativa per la qualità della vita è senz'altro consigliabile: di qui passa infatti in buona parte un servizio apparentemente non vitale ma in grado di costruire senso di appartenenza. Anche in chiave di competitività, è fondamentale la creazione di una regia delle oggi numerose e puntiformi attività culturali.
- **Politiche di coordinamento sportivo.** La presenza di realtà sportive aventi rango sovracomunale e l'assenza di struttura adeguate suggerisce l'idea che il tema debba essere gestito alla scala di Vallata. Il tema viene confermato da alcune testimonianze raccolte nel corso dei *focus group*²².
- **Servizi sociali.** L'attuale gestione in capo all'ASC presente come rilevato alcuni profili di problematicità la cui risoluzione può passare per una revisione dell'attuale modello di conferimento delle deleghe da parte dei comuni. Esistono esperienze pregresse simili in Regione che, pur con tutti i distinguo del caso (in quei casi l'azienda non è un ASC ma un'ASP) mostrano la possibilità di Unioni delegate alla gestione dei servizi sociali, capofila di territori più vasti (Distretti socio-sanitari) e in regime di contratto di servizio con la locale Azienda di servizi per la gestione operativa.
- Segnaliamo infine che, ancorchè si tratti di fronti ancora non interessati da studi e approfondimenti specifici, le funzioni generali (un loro completamento) potrà determinare il coronamento dell'azione di rafforzamento dell'Unione; su queste funzioni oggi, come visto, il livello di convenzionamento non è ancora completo: in particolare, dovrà essere valutata la costituzione di un ufficio unico Ragioneria e Tributi nonchè, a integrazione di quanto già avviato sul fronte dei servizi al territorio con il SUAP, di un servizio associato in Lavori Pubblici.

²² In particolare il tema viene sollevato a Monteveglio dal rappresentante della Società sportiva Valsa.



L'azienda consortile di interventi sociali

In questo capitolo viene fornito un approfondimento dell'attività svolta dall'ASC INSieme, l'azienda consortile cui i comuni del Distretto socio-sanitario hanno affidato la gestione delle materie socio-sanitarie. La storia²³ dell'azienda consortile ASC Insieme inizia circa dieci anni fa con l'obiettivo di istituire un soggetto pubblico esterno ma allo stesso tempo interconnesso alle amministrazioni locali che gestisse i servizi alla persona e avente come territorio di riferimento non più il singolo comune ma l'intero distretto socio sanitario di Casalecchio (valli del Reno, Lavino e Samoggia). Il percorso di istituzione è durato diversi anni ed ha coinvolto sia soggetti interni alle amministrazioni locali. Gli amministratori avevano constatato che i servizi offerti loro dalle ASL non erano più sufficienti e non rispecchiavano a pieno i desiderata della comunità e cercavano nuove possibilità. Con il ritiro delle deleghe all'Azienda Usl si dà il via al nuovo soggetto giuridico.

Dopo avere acquisito i risultati di uno studio di fattibilità in cui si evidenziava le economie ottenibili, l'azienda si è attivata dal gennaio 2010 ed ha preso gradualmente in carico i servizi alla persona dei 9 comuni del distretto nelle seguenti aree: Area anziani; Area famiglie, minori e disabili; Area disabili adulti; Area povertà ed immigrazione.

L'ASC costituisce una formula peculiare di questo contesto territoriale e si differenzia in modo sostanziale dall'ASP, forma giuridica e organizzativa promossa dal Legislatore regionale in tutto il territorio regionale. Le APS peraltro nascono quasi sempre come trasformazioni di preesistenti IPAB, strutture assenti su questo territorio. L'ASC viene quindi costituita ex novo (non come trasformazione di strutture esistenti) e si differenzia dall'ASP principalmente per

- **la composizione della dotazione organica**, che continua ad essere direttamente collegata alle dotazioni organiche dei comuni aderenti;
- **la contabilità**, un bilancio generale scomposto tra i 9 comuni aderenti;
- **la governance**: l'azienda consortile è un soggetto di diritto pubblico composto da un consiglio di amministrazione (tre esperti di nomina politica), un'assemblea consortile (9 sindaci del distretto) e un presidente e un direttore.

²³ Per questa analisi ci si è avvalsi di fonti documentali interne all'Azienda e di informazioni desunte dall'intervista al Direttore Elisabetta Scoccati.



L'azienda consortile ha la sua sede centrale presso il comune capofila (Casalecchio di Reno). Sul territorio è presente in tutti e 9 i comuni del distretto attraverso gli sportelli sociali attivi in orari e giornate prestabilite. Come detto dal suo Presidente si tratta di una struttura pensata per essere quanto più possibile "leggera" con un centro amministrativo presso il comune di Casalecchio e tante articolazioni organizzative che servono i comuni convenzionati. Si segnala che la struttura diffusa sul territorio fa ampio uso di strumentazione informatica e telematica per collegare operativamente i proprio addetti sul territorio.

La dotazione organica dell'azienda è composta da 17 addetti amministrativi più gli assistenti sociali che operano sul territorio. Il numero degli addetti è strettamente collegato sia alle dotazioni organiche dei comuni e sia dal numero di dipendenti che dall'Asl sono stati comandati all'ASC.

Il primo bilancio dell'azienda è di circa 17 milioni di euro e si chiuso con un attivo di circa 100.000 euro. La complessità della tenuta del bilancio dell'Azienda discende dalla divisione dei capitoli secondo una suddivisione analiticamente territoriale (le attività e i centri di costo sono mantenuti divisi su questa base). Un elemento di complessità gestionale discende quindi, secondo quanto riportato nel corso dell'intervista alla Direttrice, dalla necessità di mantenere distinte (per comune) voci di contabilità anche qualora queste non siano di fatto unitarie ma inerenti costi generali di mantenimento del servizio.

L'Azienda eroga prestazione su 4 aree di intervento oltre l'attività di sportello sociale gestita su ciascun comune con un operatore dedicato. Come si vede dalla tabella successiva, in cui viene comparato il numero delle prestazioni per 1.000 abitanti, l'andamento risulta significativamente difforme.

	BA	CDS	CR	MSP	MV	SA	Media
Sportello sociale	2,92	9,18	9,56	6,44	7,39	12,81	8,05
Anziani	18,70	18,97	26,24	14,88	18,96	23,83	20,26
Adulti e immigrazione	1,61	0,61	3,05	0,54	2,09	2,13	1,67
Disabili	4,09	0,82	3,66	2,45	3,41	1,42	2,64
Minori e famiglie	15,05	12,04	11,49	6,81	10,62	9,25	10,87

Utilizzando come semplice dato di raffronto lo scostamento delle prestazioni erogate su ciascun comune (ogni mille abitanti) rispetto alla media, si ottiene la tabella successiva, da cui si evince la forte differenziazione osservabile nei volumi di attività erogati sui singoli comuni. Interessante no-



tare come, ai due estremi, si collochino i due comuni di Crespellano e Monte San Pietro, per i quali - rispettivamente - le voci di attività risultano tutte positive e tutte negative rispetto alla media.

Altro elemento interessante è relativo al ricorso allo sportello sociale, opposto tra i due comuni di Bazzano e Savigno. Quest'ultimo comune risulta il primo quanto a prestazioni erogate nell'area della richiesta di aiuto e degli anziani.

	BA	CDS	CR	MSP	MV	SA
Sportello sociale	-5,13	1,13	1,51	-1,61	-0,66	4,76
Anziani	-1,56	-1,29	5,97	-5,38	-1,30	3,57
Adulti e immigrazione	-0,07	-1,06	1,38	-1,13	0,41	0,46
Disabili	1,45	-1,83	1,02	-0,19	0,77	-1,22
Minori e famiglie	4,17	1,16	0,62	-4,07	-0,26	-1,63
Totale	-1,14	-1,89	10,5	-12,38	-1,04	5,94

Altri livelli di governo sovracomunale

Nel prefigurare un'azione di semplificazione del quadro istituzionale è importante considerare adeguatamente le attuali parziali sovrapposizioni che si danno sullo stesso territorio ad opera dei vari livelli e ambiti di governance dei servizi. La semplificazione impatta infatti sulle modalità organizzative con cui le differenti Autorità (siano esse 'd'ambito ottimale', come nel caso delle reti di distribuzione dell'acqua, o di emanazione ministeriale, come nel caso della scuola, ecc.) concepiscono oggi il proprio bacino di riferimento. Di seguito riportiamo un elenco delle principali ambiti ottimali con cui il territorio dell'Unione dei Comuni è suddiviso o in cui risulta 'contenuto'.

I bacini di erogazione di servizi e di funzioni di governo del territorio

Pianificazione territoriale

Il primo fondamentale livello di sovrapposizione riguarda il bacino della valle del samoggia con la cosiddetta 'area bazzanese'. Nel conferire questa definizione la pianificazione considera in primo luogo la centralità del polo terziario bazzanese come ordinatore rispetto al comparto più vasto che



da Casalecchio (esclusa) investe l'intero territorio della pedecollinare bolognese ovest fino al vignolese. Le funzioni di rango sovracomunale insediate a Bazzano sono in primo luogo l'Ospedale, che serve l'intera zona (compresa Monte San Pietro e Zola). La funzione sovracomunale riguardante la scala 'area bazzanese' attiene in primo luogo ai trasporti pubblici ed è sovrapposto all'asse viario (bazzanese), con la linea del SFM e la strada provinciale.

L'attuale complessità del governo di area risiede nella presenza di un modello di governance molto 'affollato', all'interno del quale siedono tutti i sindaci dei comuni coinvolti. La fusione potrebbe di molto semplificare i rapporti, oltre che riequilibrare i 'pesi specifici' dei comuni facenti parte dell'area (complessivamente, il comune esito di fusione assommerebbe circa il 50% degli abitanti del comparto, 58.000 - dato 2009).

Distretto scolastico

La provincia di Bologna è suddivisa in 11 distretti scolastici (9 per le scuole secondarie). Per quanto riguarda le scuole per l'infanzia, le scuole di ordine primario e secondario di I grado, il distretto (n.29) è composto dai 6 comuni dell'UCS con l'aggiunta di Anzola, Calderara di Reno, Casalecchio, Sasso Marconi; Zola. Per la scuole secondarie di II grado il distretto 29 è composto dai soli comuni di Casalecchio e Sasso Marconi. In tabella si trovano indicati gli istituti comprensivi e le scuole che sono ricomprese in essi.

	BA-MV	CS-SA	CR	MSP
Istituto comprensivo	I.C. di Bazzano - Monteveglio	I.C. di Castello di Serravalle-Savigno	I.C di Crespellano	I.C. di Monte San Pietro
Plessi scolastici	2 scuole d'infanzia, 2 scuole primarie e 1 scuola secondaria di I° grado).	2 scuole d'infanzia, 2 scuole primarie e 2 scuole secondarie di I° grado.	2 scuole d'infanzia, 2 scuole primarie e 2 scuole secondarie di I° grado.	4 scuole d'infanzia, 4 scuole primarie, 1 scuola secondaria di I° grado.

Distretto socio-sanitario

I Comuni della valle del Samoggia rientrano nel Distretto di Casalecchio di Reno; presso questo comune è presente lo sportello unico distrettuale. All'interno del territorio dell'Unione sono presenti un pronto soccorso ospedaliero e un poliambulatorio nel comune di Bazzano e due guardie medi-



che, a Bazzano e Savigno. All'interno del territorio è presente anche uno sportello del CUP e si trova a Bazzano, mentre gli altri due più vicini si trovano al capoluogo di Monte San Pietro (Calderino) e Zola Predosa.

ASC si occupa della gestione associata dei servizi sociali nelle aree anziani, disabili adulti, minori e famiglie, povertà e immigrazione. All'Azienda Speciale Consortile partecipano: il Comune di Crepellano, di Casalecchio di Reno (comune capofila), Sasso Marconi, Zola Predosa, Savigno, Bazzano, Monte San Pietro, Monteveglio, Castello di Serravalle. I cittadini possono avere informazioni e richiedere i servizi attraverso i diversi "sportelli sociali" presenti in ognuno dei 9 nove comuni facenti parte di ASC. I giorni e gli orari di apertura variano da comune a comune e variano dai 2 giorni ai 5. Il territorio di riferimento per l'azienda è il distretto di Casalecchio di Reno che comprende 9 comuni per un totale di 107.916 abitanti serviti in un area di circa 400 kmq.

Forze dell'Ordine

- **Polizia municipale.** Il corpo unico di polizia municipale è uno dei servizi associati dell'unione dei comuni della valle del Samoggia. Attualmente offre il suo servizio a 5 dei 6 comuni dell'unione. Monte San Pietro ha il proprio corpo di polizia municipale con sede a Calderino di Monte San Pietro. La PM dell'Unione ha la sede del comando a Bazzano, inoltre è previsto un presidio dalle 9.30 alle 12.30 in tutti gli altri comuni dell'unione, una volta alla settimana.
- **Carabinieri.** In tutti i comuni esiste una stazione dei Carabinieri a eccezione di Monteveglio e Monte San Pietro, Comune nel quale la competenza territoriale è affidata alla stazione di Zola.
- **Corpo forestale dello Stato.** La provincia di Bologna ospita 11 stazioni del corpo forestale; una di queste è situata all'interno della valle del Samoggia presso il comune di Savigno.
- **Vigili del Fuoco.** Unici distaccamenti della zona del Corpo si trovano nel Comune di Zola Predosa e Bazzano (comune nel quale è presente anche un'articolazione dell'associazione Vigili del Fuoco).
- **Polizia.** Sul territorio dell'Unione non sono presenti commissariati di polizia (il più vicino è quello di Bologna, Santa Viola).



Trasporto pubblico

Il trasporto pubblico locale dell'area del Samoggia è caratterizzato dal trasporto su rotaia del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), e dal trasporto su gomma gestito dall'Atc.

Il servizio ferroviario metropolitano dell'area bolognese è attualmente in fase di realizzazione e completamento. Questo servizio su rotaia servirà a collegare in maniera agevole tutti i comuni della provincia, sfruttando i binari lasciati liberi dopo la conclusione del progetto Altà Velocità. La valle del Samoggia è attraversata linea SFM4 Ferrara-Bologna-Imola di proprietà dell'RFI ed ha alcune fermate in prossimità dei comuni di Bazzano e Crespellano (Crespellano, Bazzano, Muffa, Via Lunga, Zola Centro, Zola Chiesa, Ponte Ronca, Pilastrino, Riale).

ATC è l'azienda che svolge il servizio suburbano ed extraurbano su gomma nei territori della provincia di Bologna. Il territorio della provincia di Bologna è stato suddiviso in Zone tariffarie (zone ordinarie, zone capoluogo, zone neutre) da cui dipende il costo del biglietto. Dei 6 comuni oggetto di studio tutti tranne Monteveglio (zona neutra) fanno parte di zone ordinarie. Per quanto riguarda invece la copertura del territorio in termini di *linee-bus* da parte dell'azienda, si nota una certa disparità tra i comuni oggetto di studio (vedi tabella).

In sintesi

La sovrapposizione dei livelli di governo determina la proliferazione dei livelli decisionali per l'impossibile concentrazione degli stessi entro tavoli unici di lavoro. Per quanto attiene alle materie di diretta competenza dei Comuni, infatti, si rileva come l'attuale livello di governo di bacino 'Unione' non può essere competente o comunque autosufficiente per una serie di temi centrali, che vanno dalla programmazione sociosanitaria alla scuola fino ai trasporti e, considerando questo ambito come 'comprensivo', alla pianificazione del territorio. Questo significa, in pratica, che il passaggio da Ente Gestore di servizi a Ente sovra-ordinato²⁴ capace di produrre politiche è reso difficile in questo momento e in questa configurazione: i contesti istituzionali (Giunta e Consiglio), cui necessariamente non partecipano i comuni 'esterni' su molti temi non possono fare altro che rimandare ad altri contesti istituzionali (Comitati di Distretto, Conferenze di Pianificazione, ecc.), rendendo inevita-

²⁴ Su quanto oggi gli Enti di secondo livello siano in grado di acquisire un ruolo ordinatore e di produzione di politiche di area vasta oltre la gestione di servizi associati si veda il rapporto Cittalia-ANCI del 2010 "Lo stato delle Unioni, Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni".



bilmente impossibile gli eventuali effetti di contrazione dei tempi del processo decisionale ottenibili altrimenti.

In termini di concentrazione di funzioni, la centralità del comune di Bazzano è evidente, a partire dal ruolo svolto dall'asse viario che da questa polarità storica prende il nome. Questa concentrazione, nell'ottica di una fusione, deve fare i conti con una posizione non baricentrica del comune, posizione che è invece naturalmente occupata dal territorio di Monteveglio. L'altro polo funzionale di rango superiore (e già fortemente integrato nel contesto della cosiddetta 'area metropolitana', grazie ai collegamenti viari veloci con la città capoluogo) è Zola Predosa, che per l'area della Valle del Lavino (il comune di Monte San Pietro) esercita un ruolo fondamentale di fondovalle.

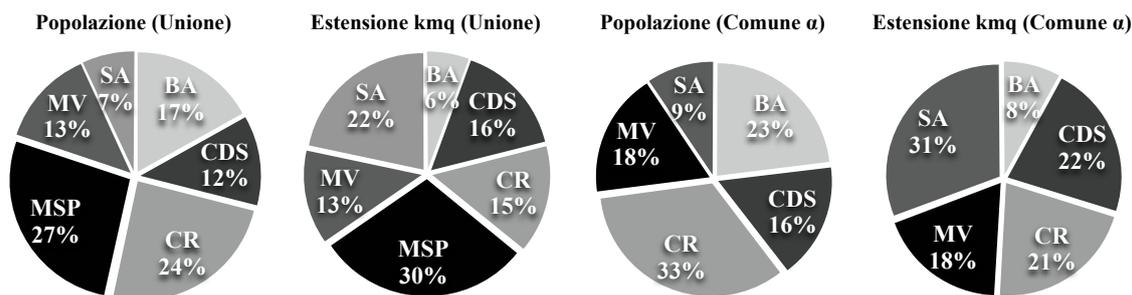
Nell'economia del sistema territoriale complessivo questo comune esercita un doppio ruolo strategico di cerniera tra l'area del Samoggia e la 'prima cintura' bolognese e polo di servizi (emblematici la competenza dei locali carabinieri sul territorio del comune di Monte San Pietro, sprovvisto di caserme, e dello IAT, unico di tutta l'area bazzanese).



I Comuni della valle

Tratteggiato il quadro dei principali livelli di amministrativi presenti sul territorio, in questo capitolo concentriamo l'attenzione sulla cellula più piccola del governo locale, il Comune. Il capitolo si apre con schede riepilogative dei principali indicatori analitici utilizzati, considerando tanto il territorio comunale quanto l'Ente che lo amministra. Le informazioni sono desunte da interviste dirette ai segretari comunali, da sopralluoghi negli uffici di ciascuno dei comuni e dalla lettura comparata di numerosi documenti di lavoro prodotti dagli stessi uffici.

Nei grafici sotto riportati si evidenzia la variazione tra l'attuale configurazione in unione e quella oggetto di analisi (comuni unico, di seguito per brevità denominato 'comune α '), in termini di incidenze percentuali di ciascuno degli attuali comuni sul totale della popolazione e dell'estensione territoriale (kmq).



L'analisi dei vari comuni è articolata secondo questi campi analitici: note generali introduttive, collocazione e distanza media dagli altri centri, comune più prossimo, vocazione territoriale dominante, principali interdipendenze. I comuni intesi come Enti sono invece descritti secondo questi campi: Note generali di contesto, una breve disamina del *layout* generale (di cui nel collage fotografico che segue sono riportati alcuni tratti saliente, con particolare riferimento ai dispositivi informativi e di relazione con il pubblico rilevati nei vari comuni), elementi di organizzazione dei servizi, principali specificità organizzative, il livello di vacanza (scostamento tra personale in ruolo e personale previsto in dotazione organica).

Ogni scheda è corredata da un riepilogo del personale attualmente in ruolo nei comuni: per convenzione, sono stati conteggiati gli addetti dell'Istituzione di Crespellano entro l'area socio-culturale e non quelli della Società Patrimoniale (il cui personale non insiste sulla dotazione organica del Comune); parimenti, non sono stati computati nel prospetto gli addetti comandati all'ASC, azienda che



gestisce integralmente la materia dell'assistenza sociale. Anche per il calcolo dell'indicatore di scoperta (rapporto tra personale in dotazione organica e personale in ruolo calcolato con la formula $[\text{personale in d.o.} - \text{personale in ruolo}] / \text{personale in d.o.} \%$) le dotazioni organiche sono state considerate al netto del personale comandato in ASC.

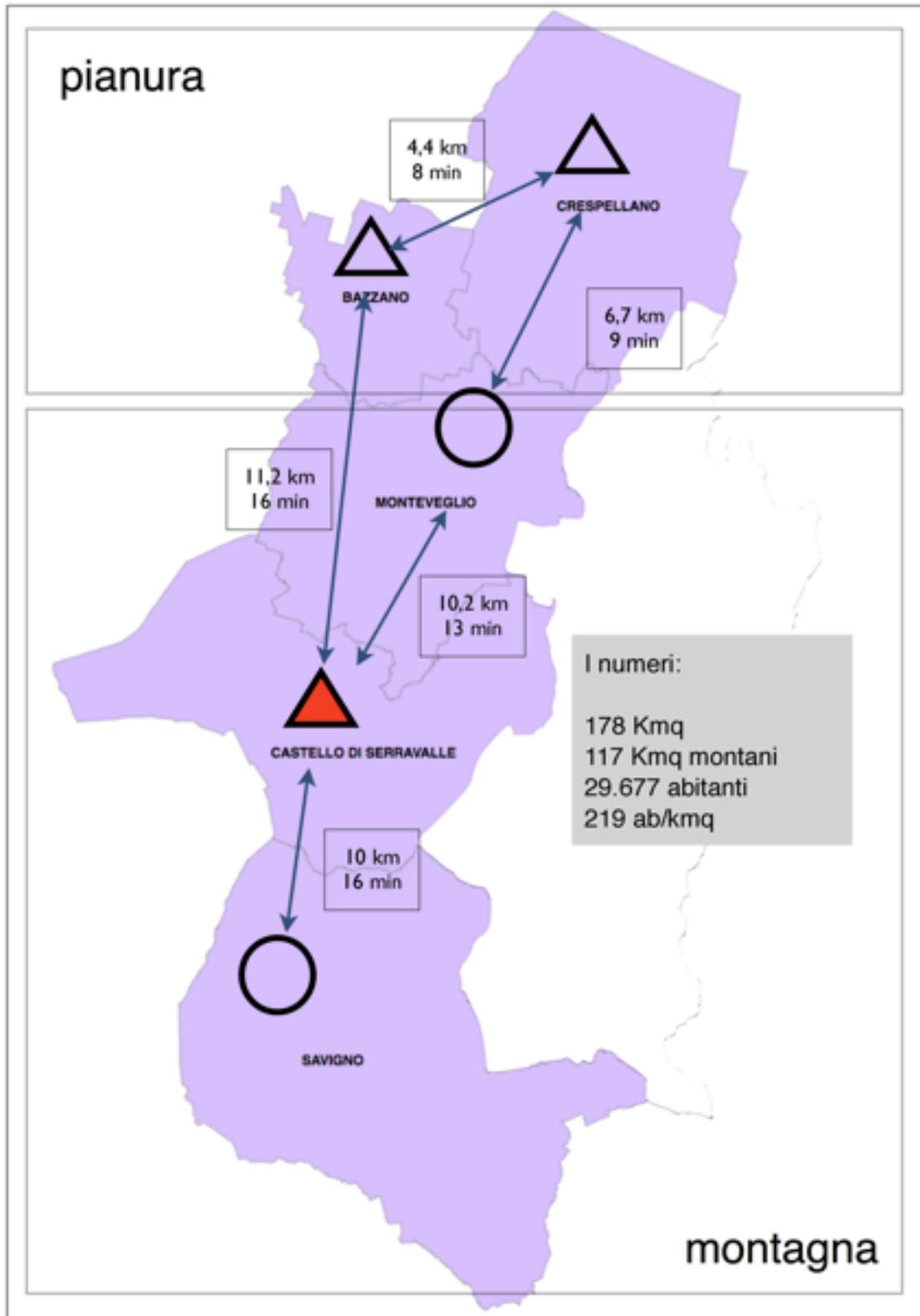
Il capitolo prosegue con una lettura in chiave comparata delle funzioni ed i servizi gestiti ancora direttamente dai comuni. In questo caso si è ricorsi alla comparazione con due comuni benchmark limitatamente alla numerosità del personale nei vari servizi presenti, allo scopo di prefigurare alcuni possibili margini di recupero nel medio periodo. Nella tabella seguente riportiamo sintesi dei principali indicatori descrittivi dei comuni oggetto di analisi.

	Pop. (31/12/09)	Kmq.	Kmq montani	% kmq montani	Densità
BA	6.846	13,97	0	0,0	490,05
CDS	4.902	39,2	33,07	84,4	125,05
CR	9.834	37,48	0	0,0	262,38
MV	5.274	32,57	30	92,1	161,93
SA	2.811	54,83	54,83	100,0	51,27
Unione	29.667	178,05	117,9	55,3	218,14
Media	5.933	36	24	55	218

Nella tabella seguente riportiamo sintesi delle distanze chilometriche tra i comuni.

	BA	CDS	CR	MV	SA	MEDIA
MV	5	10	7		11	8,3
BA		11	5	5	16	9,3
CR	5	15		7	12	9,8
CDS	11		15	10	10	11,5
SA	16	10	12	11		12,3
MEDIA	9,3	11,5	9,8	8,3	12,3	

Nell'immagine seguente riportiamo infine rappresentazione aggregata di sintesi delle informazioni relative all'integrazione funzionale tra gli attuali comuni. Nelle pagine seguenti sono riportate le schede riassuntive relative ai principali indicatori descrittivi dei Comuni.





Bazzano

Il territorio	
Note generali	<p>Bazzano si trova nella parte di pianura che fa da cerniera tra la valle del sa- moggia e il vignolese in provincia di Modena.</p> <p>Il territorio è il più piccolo per estensione, nonché il più denso per popolazio- ne/kmq.</p>
<i>Distanza media dagli altri centri</i>	<p>Rispetto ai comuni dell'unione, bazzano occupa una posizione intermedia, non baricentrica in termini geografici.</p> <p>Rispetto all'intero Bacino distrettuale (comprendendo anche Casalecchio e Zola Predosa) Bazzano assume una naturale baricentricità.</p>
<i>Comuni più prossimi</i>	Crespellano e Monteveglio (5 km)
<i>Vocazione dominante</i>	<p>È un polo storico di concentrazione di servizi, in senso generale. L'ospedale esercita un ruolo fondamentale da più di un secolo per l'intera area.</p> <p>Molto spiccate le funzioni commerciali (si veda in particolare la presenza del mercato del sabato, di rango interprovinciale per volume di pubblico e esercizi presenti).</p>
<i>Principali interdipen- denze</i>	<p>Principali connessioni dirette sono con Monteveglio, con cui sono condivise funzioni fondamentali quali l'istituto comprensivo scolastico.</p> <p>Un elemento ordinatore importante è dato inoltre dalla spiccata vocazione cul- turale del comune, polarizzata attorno alla emergenza storica della Rocca dei Bentivoglio, da cui si irradiano politiche culturali di area vasta.</p> <p>Data la caratteristica di polo di servizi, Bazzano</p>
Il Comune	
Note generali	Comune dalle limitate opportunità di sviluppo edilizio, data la limitatezza del territorio, ma naturale polo di investimento in termini terziari.
<i>Layout generale</i>	Sede comunale posta in contesto di pregio. Buona accessibilità/visibilità dei servizi di front office, al piano terra. Assenza di sportello URP strutturato.
<i>Organizzazione</i>	4 settori
<i>Specificità</i>	<p>Minore incidenza tra i Comuni dell'Unione delle figure apicali.</p> <p>Squadra di manutenzione di buon livello, gestita internamente.</p> <p>Gestione in economia delle imposte sulle pubbliche affissioni.</p>
<i>Livello di vacanza del personale (%)</i>	20,0



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

Bazzano: personale in ruolo			Fonte dato: Segretario Comunale/UPA				
Servizio/attività	1		2		3		
	B	servizio/ attività	C	servizio/ attività	D	servizio/ respon- sabilità	n° tot.
Lavori pubblici	5	Manutenzione	1	lavori pubblici	1	Resp. di area	7
Urbanistica							0
Ambiente			1	ambiente			1
Edilizia privata			2	edilizia privata	1	edilizia privata	3
Altro							0
Istruzione	5	servizi scolastici	6	asilo nido	1	Resp. di area	12
Cultura							0
Sport							0
Turismo							0
Altro	1	Segre. sindaco					1
Tributi	1	tributi	1	tributi	1	Resp. di area	3
Economato			1	economato			1
Ragioneria			2	ragioneria			2
personale							0
altro							0
							0
segreteria			1	segreteria			1
URP	1	URP					1
protocollo	1	protocollo					1
Anagrafe					1	Resp. di area	1
Leva							0
Elettorale							0
Stato civile	1	stato civile	1	stato civile			2
Statistica							0
Altro							0
TOT							36



Castello di Serravalle

Il territorio	
Note generali	Territorio centrale della zona montana, l'abitato è concentrato presso il capoluogo Castelletto. Il territorio è caratterizzato dalla presenza di numerose emergenze storico-ambientali.
Distanza media dagli altri centri	Il capoluogo è insieme a Savigno il centro più distante in media dagli altri comuni della valle. Il territorio comunale risulta fortemente frastagliato incrociandosi in più punti a nord con Monteveglio, a sud con Savigno.
Comune più prossimo	Monteveglio e Savigno
Vocazione dominante	In termini produttivi non esiste una vera e propria specializzazione produttiva. Presente un insediamento artigianale e di piccola media industria in via di crescita (nuovi insediamenti commerciali).
Principali interdipendenze	Con i comuni montani, in particolare Savigno, si registrano le maggiori interdipendenze funzionali. La presenza degli uffici dell'Unione/Comunità montana determinano una gravitazione sul capoluogo.
Il Comune	
Note generali	Comune posto nelle immediate vicinanze della sede dell'Unione.
Layout generale	Uffici collocati in locali adeguati. Buona accessibilità esterna degli sportelli informazioni, limitata invece quella degli sportelli all'utenza (sociale, tributi, ecc.).
Organizzazione	3 settori.
Specificità	Buona integrazione organizzativa tra i settori del comune. Numero di addetti contenuto (24, secondo solo a Savigno). Sforzi consistenti in corso di dotare il Comune di migliori servizi al cittadino (strutturazione in corso di URP, oggi assente).
Livello di vacanza del personale (%)	17,9



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

Castello di S.: personale in ruolo			Fonte dato: Segretario Comunale/UPA				
Servizio/attività	1		2		3		
	B	servizio/ attività	C	servizio/ attività	D	servizio/ respon- sabilità	n° tot.
Lavori pubblici	4	Manutenz.			1	LLPP/manuten.	5
Urbanistica					1	Resp. di area	1
Ambiente					1	ambiente /rifiuti	1
Edilizia privata			1				1
Altro			1	sergreteria am- ministrativa			1
Istruzione	3	Scolast. Traspor- to refezione			1	Resp. di area	4
Cultura			1	biblioteca e att culturali			1
Sport							0
Turismo							0
Cimiteriale							0
Altro							0
Tributi			1	Tributi	1		2
Economato			1	gest. Acquisti			1
Ragioneria					1	Resp. di area	1
Altro							0
Protocollo	1	Posta/Prot.					1
Segreteria	1	segret					1
Personale							0
URP							0
Altro	1	messo comunale					1
Anagrafe					1	anagrafe/leva	1
Leva							0
Elettorale							0
Stato civile	1	Stato civile/anag.					1
Statistica							0
Altro							0
TOT							23



Crespellano

Il territorio	
Note generali	Secondo comune dell'Unione per popolazione, è per estensione relativamente contenuto. Fortemente polarizzato sul capoluogo e la frazione di Calcara.
Distanza media dagli altri centri	A una distanza intermedia dagli altri comuni, occupa una posizione non baricentrica. La posizione occupata è di naturale sbocco verso la pianura nord della valsamoggia.
Comune più prossimo	Bazzano
Vocazione dominante	Date le caratteristiche del territorio, tra i meglio dotati sul piano infrastrutturale e completamente pianeggiante, dominano i settori agricoltura e dell'industria.
Principali interdipendenze	Le principali connessioni sono con il comune di Bazzano, contiguo territorialmente sul medesimo asse viario (la bazzanese).
Il Comune	
Note generali	Comune più strutturato tra quelli interessati al progetto di fusione. Presenza di modelli gestionali peculiari, caratterizzati da deciso ricorso all'esternalizzazione a strutture controllate di servizi. Sul piano della sostenibilità economica, viene rilevata la tenuta del flusso da ICI (attività produttive).
Layout generale	Uffici ospitati in locali ampi ed accessibili. Distribuzione problematica delle funzioni generali (segretario comunale e vicesegretario/segreteria su due piani distinti).
Organizzazione	4 aree: area economica e finanziaria e personale, area affari generali e servizi per il cittadino, area manutenzione e pianificazione territoriale, area servizi sociali e alla persona. A questi si aggiunge, all'interno dello stesso palazzo comunale e nei medesimi locali occupati dall'area servizi sociali, il personale impiegato dall'Istituzione per i servizi socio-educativi e culturali (16 addetti complessivi). Le attività di manutenzione sono in capo alla Società Patrimoniale. Si segnala infine la presenza di 25 unità di personale in comando all'ASC per la gestione dell'RSA (anziani) presente sul territorio (non conteggiate in tabella seguente).
Specificità	Forte propensione all'esternalizzazione totale o parziale dei servizi. Presenza di figura di staff dedicata alla comunicazione dell'Ente.
Livello di vacanza del personale (%)	24,6



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

Crespellano: personale in ruolo			Fonte dato: Segretario Comunale/UPA				
Servizio/attività	1		2		3		
	B	servizio/ attività	C	servizio/ attività	D	Serv./ respons.	n° tot.
Lavori pubblici			4	lavori pubblici	1	Resp. di area	5
Urbanistica			2	urbanistica			2
Ambiente					1	ufficio ambiente	1
Edilizia privata	1	edilizia privata					1
Altro							0
Istruzione	6		12		1	Resp. di area	19
Cultura							0
Sport							0
Turismo							0
Cimiteriale							0
Altro							0
Tributi			2	tributi	1	Resp. di area	3
Economato	1	economato					1
Ragioneria			1	ragioneria			1
Personale			1	personale			1
Altro			1				1
Segreteria			1	ufficio segreteria	1	Resp. di area	2
protocollo	4	Prot./centr./notif.	1	protocollo			5
URP							0
Comunicazione			1	Comunic. istituz.			1
Anagrafe			2	servizio anagrafe	1	servizi demogr.	3
Leva							0
Elettorale							0
Stato civile							0
Statistica							0
Altro							0
TOT							46

* personale area socio culturale in capo all'Istituzione servizio socio-culturali



Monteveglia

Il territorio	
Note generali	Larga parte del territorio (92%) ha caratteristiche montane. È sede di Parco Regionale.
<i>Distanza media dagli altri centri</i>	È il territorio baricentro dell'area, storico confine con il territorio modenese.
<i>Comune più prossimo</i>	Bazzano
<i>Vocazione dominante</i>	Elemento caratterizzante dell'economia locale è l'agricoltura (presenza di numerose aziende vitivinicole). È presente (nella parte di pianura) un distretto industriale di buon livello, con aziende insediate anche di grandi dimensioni.
<i>Principali interdipendenze</i>	Rapporti territoriali più consistenti con il comune di Bazzano (condivisione dell'Istituto Comprensivo scolastico)
Il Comune	
<i>Layout generale</i>	Comune ospitato in locali non rinnovati di recente. Spazi di front office molto contenuti (assenza di URP).
<i>Organizzazione</i>	5 settori; segretario comunale responsabile settore affari generali.
<i>Specificità</i>	Forte propensione del comune verso le questioni ambientali (presenza di servizio di porta a porta). Unico comune dell'area ad essere già dotato dello strumento urbanistico (PSC), ora in corso di revisione secondo la modalità associata.
<i>Livello di vacanza del personale (%)</i>	31,0



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

Monteveglia: personale in ruolo			Fonte dato: Segretario Comunale/UPA				
Servizio/attività	1		2		3		
	B	servizio/ attività	C	servizio/ attività	D	Serv./ respons.	n° tot.
Lavori pubblici	5		1		0,5	Resp. di area	6,5
Urbanistica					1	Resp. di area	1
Ambiente			1				1
Edilizia privata			1		1		2
Altro							0
Istruzione	7		6		1,5	Resp. di area	14,5
Cultura					0,5		0,5
Sport							0
Turismo							0
Cimiteriale							0
Altro							0
Tributi			1				1
Economato			1				1
Ragioneria			1		1	Resp. di area	2
Altro							0
Protocollo	1						1
Segreteria			1				1
Personale							0
URP	1						1
Altro							0
Anagrafe			0,5		0,5		1
Leva							0
Elettorale							0
Stato civile			0,5		0,5		1
Statistica							0
Altro							0
TOT							34,5



Monte San Pietro

Il territorio	
Note generali	Il 60% del territorio del Comune ricade nel bacino del Samoggia. Va però rilevato che la quasi totalità della popolazione risiede nel restante 40%, insistente su un ambito vallivo differente e non interconnesso con il precedente.
<i>Distanza media dagli altri centri</i>	Dividono il punto più settentrionale e quello più meridionale oltre trenta chilometri di strada provinciale, percorribile in circa mezz'ora di auto. Il collegamento veloce tra il capoluogo e tutti gli altri centri della Valsamoggia (escluso Savigno) richiede il passaggio per la pianura.
<i>Vocazione dominante</i>	Cresciuto come importante bacino di sviluppo essenzialmente residenziale negli anni 70-80, il Comune oggi mantiene questa connotazione fondamentale. Attività principale è il commercio.
<i>Principali interdipendenze</i>	La grande estensione del comune determina tuttavia variabilità nelle differenti zone di cui si compone: se quindi nella zona meridionale è forte l'interdipendenza con l'ambito zolese, in quella settentrionale e montana la vicinanza con l'alta valsamoggia determina collegamenti diretti con il comune di Savigno.
Il Comune	
Note generali	Il comune di Monte San Pietro è un'entità amministrativa policentrica: la gran parte della popolazione è insediata attorno a tre agglomerati principali, uno dei quali - Calderino - funge da capoluogo del Comune.
<i>Layout generale</i>	Il comune è ospitato in una casa comunale storica e in un edificio di recente costruzione (anni 80) nel cui piano terra è ospitata la biblioteca pubblica. Gli spazi appaiono adeguati all'organizzazione attualmente vigente fatta eccezione per la polizia municipale, oggi ospitata all'interno di un locale angusto che lascia scarsi margini di manovra agli operatori.
<i>Organizzazione</i>	5 settori. Il comune è dotato di un ufficio Urp posto al piano terra del palazzo comunale in stretto contatto con il servizio demografico di cui costituiscono parte integrante.
<i>Specificità</i>	Il comune non aderisce al servizio associato di PM. L'area tecnica è divisa in due articolazioni organizzative distinte (IV settore: patrimonio, lavori pubblici e V settore: ambiente e edilizia privata, urbanistica).
<i>Livello di vacanza del personale (%)</i>	Dato non rilevato



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

Monte S.P.: personale in ruolo			Fonte dato: Segretario Comunale/UPA				
Servizio/attività	1		2		3		
	B	servizio/ attività	C	servizio/ attività	D	Serv./ respons.	n° tot.
Lavori pubblici	8	manutenzione	2	Istruttoria atti	2	coordinamento	12
Urbanistica							0
Ambiente			2	istruttoria atti		Resp. di area	2
Edilizia privata	1	agente contabile	2	pratiche edilizie	1	Resp. di area	4
Altro							0
Istruzione	6		1		3	Resp. di area	10
Cultura			1	organizzazione eventi culturali	1	bibliotecario	2
Sport							0
Turismo			1				1
Cimiteriale							0
Tributi			1	istruttoria atti,	1	Resp. di area	2
Economato			1	Provveditorato			1
Ragioneria			2		1		3
Altro							0
Protocollo							0
Segreteria	1	Atti	1	Organi istituz.	1	Resp. di area	3
Personale			1	rapporti con UPA			1
URP	2	Centr. posta	2	Sportello urp			4
Anagrafe	1	front office	2				3
Leva							0
Elettorale							0
Stato civile							0
Statistica							0
Altro INFOR- MATICA			1	addetto CED			1
TOT							49



Savigno

Il territorio	
Note generali	Il comune si estende su territorio montano di grande estensione (55 kmq, il 60% in più dell'estensione media degli altri comuni - escluso Monte San Pietro), caratterizzato da numerosi insediamenti e da un rete viaria consistente.
<i>Distanza media dagli altri centri</i>	È il comune più decentrato della vallata, a una distanza media da tutti gli altri centri di circa 12 km.
<i>Vocazione dominante</i>	Il settore turistico, legato in particolare alla ristorazione di qualità, alle sagre (tartufo), ai mercati tradizionali, rappresenta l'ambito più peculiare di investimento del territorio.
<i>Principali interdipendenze</i>	Collegamenti frequenti con i Comuni montani, anche della valle del Reno (alcune frazioni vi gravitano funzionalmente per ragioni di vicinanza geografica).
Il Comune	
<i>Layout generale</i>	Il comune è ospitato all'interno di un palazzo storico del quale un'intera ala è adibita a teatro comunale, restaurato negli anni 90. Gli uffici sono collocati tra il piano terra e il primo piano dell'edificio: nel piano terra, ristrutturato due anni fa, sono collocati tutti i servizi alla persona, vi si accede direttamente dallo sportello URP. I servizi aventi minore contatto con il pubblico sono collocati al piano primo, dove si trova anche la sala del consiglio comunale, l'ufficio del sindaco, l'ufficio del segretario comunale. Quest'ultimo non dispone di continuità fisica con l'ufficio che supporta il segretario nella sua attività, collocato al piano terra. Si segnala l'assenza di ascensore per l'accesso alla Sala del Consiglio Comunale.
<i>Organizzazione</i>	Caratterizzato da personale numericamente molto contenuto con una percentuale di scopertura rispetto alla previsione molto alta.
<i>Specificità</i>	Presenza di sportello URP di ottimo livello integrato in area servizi al cittadino: lo sportello eroga informazioni e servizi di supporto all'ufficio demografico. L'ufficio ha un buon orario di apertura, con due pomeriggi a settimana.
<i>Livello di vacanza del personale (%)</i>	40,9



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

Savigno: personale in ruolo			Fonte dato: Segretario Comunale/UPA				
Servizio/attività							
	B	servizio/ attività	C	servizio/ attività	D	servizio/ respon- sabilità	n° tot.
Lavori pubblici	3,5	Manutenzioni			1	Resp. di area	4,5
Urbanistica					1	Edilizia/urban.	1
Ambiente	1	Manutenzioni		manutenzioni			1
Edilizia privata			1	Edilizia/Amb.			1
Altro							0
Istruzione	4	Trasp. scol/Refez			1	Resp. di area	5
Cultura							0
Sport							0
Turismo							0
Cimiteriale							0
Altro							0
Tributi					1	Tributi	1
Economato							0
Ragioneria					1	Resp. di area	1
Altro							0
Protocollo							0
Segreteria	1	Segreter./Istruz.					1
Personale			1	Pers/economato			1
URP			1	URP/posta			1
Altro							0
Anagrafe			0,5		0,5		1
Leva							0
Elettorale							0
Stato civile			0,5	SC/anagr.	0,5	SC/anagr.	1
Statistica							0
TOT							19,5



Valutazioni di sintesi

Di seguito riportiamo la sintesi dei principali punti di forza e debolezza riscontrati dalle interviste sul campo presso i Comuni e dall'analisi dei dati quali-quantitativi.

Comune	Punti di forza	Criticità
BA	<ul style="list-style-type: none">• Progettazione in parte gestita senza ricorso a fornitori esterni• Forte vocazione nella promozione culturale con presenza di soggetto gestore esterno di rango sovracomunale (Fondazione)	<ul style="list-style-type: none">• Sportelli <i>front office</i> limitati a informazioni (con layout approssimativo)• Presenza di arretrato nei servizi di edilizia privata e settore tecnico in genere (servizi gravati in da adempimenti istruttori molto gravosi)
CS	<ul style="list-style-type: none">• Ufficio tributi con buona capacità di accertamento e riscossione• Ottimo clima organizzativo con presenza di figure ad elevata professionalità nell'area servizi generali• In corso attivazione di URP in locali e con personale adeguati	<ul style="list-style-type: none">• Struttura numericamente molto contenuta• Elementi di attenzione sulla gestione dell'area tecnica
CR	<ul style="list-style-type: none">• Area tecnica molto strutturata• Presenza di figure di staff altrove assenti (comunicazione)	<ul style="list-style-type: none">• Accumulo di arretrato nella gestione delle pratiche di edilizia privata
MSP	<ul style="list-style-type: none">• Presenza di portelli front office (URP) integrati con area demografica• Gestione CED con figura dedicata (oggi responsabile SIA)	<ul style="list-style-type: none">• Servizio PM gestito in autonomia in locali e mezzi (vedi sala operativa) inadeguati
MV	<ul style="list-style-type: none">• Progettazione prevalentemente gestita senza ricorso esterno	<ul style="list-style-type: none">• Sportelli front office limitati a informazioni (con layout approssimativo)
SA	<ul style="list-style-type: none">• Sportelli front office (URP) integrato e con buoni livelli di apertura al pubblico• Settore servizi alla persona integrato e recentemente ristrutturato	<ul style="list-style-type: none">• Area tecnica e economico-finanziaria in deficit di personale e con problemi di coordinamento• Sono dichiarati problemi organizzativi e di ruolo



Benchmarking: il comune unico 'α'

Per l'analisi del personale ci si è avvalsi di una **riclassificazione entro cinque macro aree**, che corrispondono in linea di massima alle articolazioni organizzative in uso nei singoli comuni, questo allo scopo di omogeneizzare il dato e renderlo comparabile.

È stato richiesto ai Segretari comunali di effettuare una disamina del **dato effettivo in ruolo**, da dotazione organica, evidentemente diverso da quello del personale previsto nella dotazione organica.

Nella presente analisi non entreremo nel dettaglio delle singole professionalità presenti ma ci atterremo a una **descrizione aggregata dei numeri** così ottenuti.

I totali ottenuti sono computati **al netto del Comune di Monte San Pietro**. Il comune unico ottenuto dalla sommatoria degli abitanti dei restanti cinque comuni (denominato '**comune α**') viene raffrontato con gli organici di due comuni ('comune β' e 'comune γ') paragonabili al comune esito della fusione.

La scelta dei comuni benchmark è stata condivisa con gli stessi uffici regionali incaricati di effettuare l'approfondimento economico-finanziario. Questi i criteri utilizzati per la selezione dei due comuni *benchmark*: il possesso di una popolazione numericamente simile e l'appartenenza allo stesso ambito regionale. I Comuni in possesso di queste caratteristiche sono: Cervia (RA), con 28.861, San Lazzaro di Savena (BO), con 31.184, Castelfranco Emilia (MO), con 31.229 abitanti, Lugo di Romagna (RA), con 32.756, e infine San Giovanni in Persiceto (BO), con 26.915.

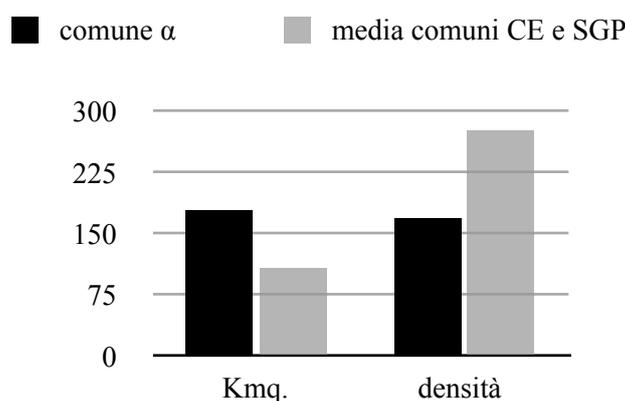
La scelta finale per l'analisi organizzativa è caduta sui due comuni di San Giovanni in Persiceto (d'ora in avanti, per brevità, 'comune SGP') e Castelfranco Emilia (d'ora in avanti, per brevità, 'comune CE'). I due comuni sono entrambi confinanti con il Comune esito della fusione dei 5 comuni della Valle del Samoggia; in entrambi i casi la popolazione residente è sostanzialmente equivalente. Elementi distintivi e in grado di determinare differenze sul piano gestionale sono le superfici territoriali, in media inferiori di 70 kmq rispetto al comune unico della Valsamoggia (il 40% in meno) e le densità, doppie rispetto al comune unico.

Il comune unico esito della fusione dei comuni della Valsamoggia (escluso Monte San Pietro) è un comune sparso molto esteso (superiore al Comune di Bologna di 30 kmq) con una densità per kmq molto contenuta.



Comuni	Kmq.	Densità
BA	13,97	490,05
CDS	39,2	125,05
CR	37,48	262,38
MV	32,57	161,93
SA	54,83	51,27
comune α	178,05	168,42
Comune CE	114	235
comune SGP	101	317
Differenza media comuni benchmark su comune α	-70,55	107,58

In due dei comuni oggetto di studio sono presenti esperienze di esternalizzazione dei servizi a società *in house*, elemento determinante nel relativo sotto-dimensionamento degli organici considerati in forma aggregata: è il caso di Crespellano, che gestisce mediante la Crespellano Patrimoniale le manutenzioni e gli interventi diretti dei lavori pubblici e mediante l'Istituzione dei servizi socio-culturali l'intera area di quei servizi; è il caso poi di Bazzano, in cui la Fondazione Rocca dei Bentivoglio gestisce l'intera programmazione culturale, musicale e artistica (ed è titolare della convenzione sulla base della quale esiste un servizio associato cultura). Un livello non dissimile di ricorso a forme di gestione esternalizzata è presente in uno dei due comuni utilizzati per la comparazione; i dati relativi al personale sono stati normalizzati al fine di renderli comparabili.



Il personale in servizio

Di seguito riportiamo il dato totale di tutto il personale in capo ai singoli comuni: il dato è stato costruito sulla base di un riscontro incrociato tra le tabelle compilate dai Segretari comunali e i conteggi aggiornati ad oggi dell'Ufficio Personale Associato. I dati dei due comuni *benchmark* sono invece ricavati dalle rispettive Relazioni Previsionali anno 2010. Le due basi informative sono state



armonizzate considerando le sole aree di gestione diretta dei comuni (servizi non associati o in convenzione).

Il personale appare diversamente dimensionato tra i singoli comuni. Utilizzando il semplice indicatore 'addetti/1000 abitanti' si nota come esistano rapporti molto diversi da comune a comune, con uno scostamento di oltre 2 addetti tra il comune di Savigno e quelli di Castello di Serravalle e Crepellano.

Nella tabella che segue riportiamo sintesi del personale presente nelle categorie (servizi non associati) prese in considerazione per l'analisi (aree: tecnica, socioculturale, affari generali, economico-finanziaria, demografica).

	BA	CR	CDS	MV	SA	Tot.
Abit. (31/12/09)	6.846	9.834	4.902	5.274	2.811	29.667
Cat. D	5	6	7	7	6	31
Cat. C	16	28	5	14	4	67
Cat. B	15	12	11	14	10	62
tot	36	46	23	35	20	159
Add/1000.ab.	5,3	4,7	4,7	6,5	6,9	5,4

Nella tabella seguente, riportiamo il confronto tra l'aggregato dei cinque comuni e la media dei due comuni *benchmark*. Come si nota, il personale aggregato del 'comune α ' è attualmente numericamente superiore rispetto alla media dei due comuni *benchmark*. Si evidenzia una dote di 30 addetti in più, in massima parte concentrati nei profili non direttivi. Le figure apicali sono invece presenti in numero inferiore.

	α	CE	SGP	Media 2	Diff 1	Diff 2	Diff Med.
Abit. (31/12/09)	29.667	31.994	27.210	29.602	7.231	2.447	4.839
Cat. D	31	36	41	39	6	11	8
Cat. C	67	49	51	50	-18	-16	-17
Cat. B	62	46	35	41	-16	-27	-21
tot	159	131	127	129	-28	-32	-30
Add/1000.ab.	5,4	4,1	4,7	4,4	-3,9	-13,1	-6,2



Il rapporto numerico 'addetti/1000 abitanti' risulta così superiore di un'unità rispetto ai due comuni *benchmark*, mentre la spesa per il personale (tabella seguente) è ovunque contenuta rispetto al limite massimo che la Legge fissa nel 40% della spesa corrente totale. Come si vede dalla tabella, un caso virtuoso (dati consuntivi 2010) è quello del Comune di Castello di Serravalle, con il 27,4% di incidenza sulla spesa e il numero di dipendenti per abitante che più si avvicina alla media del contesto (4,7). Complessivamente, la spesa per personale aggregata risulta superiore di circa il 23% rispetto alla media dei due comuni benchmark; i comuni della valle spendono una cifra pari a poco meno di 2 milioni di euro all'anno in più per il solo personale.

Comuni	BA	CDS	CR	MV	SA	TOT	MEDIA CE/SGP	Diff %
Abit. (31/12/09)	6.846	4.902	9.834	5.274	2.811	29.667	29.602	0,2
Tot. (2009)	1.742.922	1.201.169	2.773.293	1.684.694	896.287	8.298.365	6.401.990	22,9
Spesa personale p.c.	254,6	245,0	282,0	319,4	318,8	279,7	216,3	22,7

Spesa corrente per personale. Fonte dati: Finanza di Territorio - Regione Emilia-Romagna

Dai dati si ricavano alcune considerazioni di sintesi:

- Il dato potrà essere ulteriormente ponderato in funzione della presenza di forme di esternalizzazione *in house* per la gestione di aree di servizi il cui personale oggi non ricade direttamente sui comuni. Si è inteso basare la stima sopra riportata al netto di tale personale, non essendo previste né in discussione allo stato ipotesi in merito alla ristrutturazione o eventuale internalizzazione di quelle società entro i confini organizzativi del Comune.
- Come si vede, l'unico dato in cui i comuni risultano più dotati attiene alle qualifiche di categoria 'B', con 17 addetti in più rispetto alla media. Questa peculiare distribuzione di qualifiche del personale evidenzia che il *gap* rispetto ai comuni di benchmarking è prevalentemente assestate o sulle funzioni direzionali e di alta specializzazione.



I pensionamenti: proiezioni

Nella determinazione dei futuri assetti del personale comunale occorre tenere conto della variabile pensionamenti, di come cioè nei prossimi 5 anni le dotazioni organiche sono destinate ad assottigliarsi per effetto del *turn over*. Va chiarito che, in base alla normativa vigente, le possibilità di coprire le cessazioni con equivalenti nuove assunzioni sono alquanto limitate: in base alle previsioni del Dlgs 78/10 non sarà possibile coprire ogni cessazione in misura non superiore al 20% (una nuova assunzione ogni 5 cessazioni); i comuni non soggetti al patto di stabilità possono allo stato continuare ad avvalersi del *turn over*. Non è in ogni caso realistico prevedere grandi margini di manovra sia in termini di aumento sia in termini di generale tenuta degli attuali assetti di organico, è al contrario verosimile che, insieme, i cinque Comuni possano far fronte con maggiori capacità all'inevitabile processo di *turn over*, specializzando il personale esistente ed effettuando gli investimenti necessari per rendere più produttiva la macchina comunale, ovvero avendo maggiori possibilità di far fronte a carenze di personale senza dover ricorrere sempre alla soluzione dell'assunzione o dell'appalto all'esterno dei servizi scoperti.

La stima, effettuata su dati dell'ufficio personale, è ottenuta come segue.

Criteria	Specifiche (secondo normativa)
Anni di contribuzione	<ul style="list-style-type: none">almeno 40 anni di contributi
Età	<ul style="list-style-type: none">per gli uomini 65 anniper le donne fino al 2011 60/61 anni e dal 2012 65 anni
Anni di contribuzione + età	<ul style="list-style-type: none">anni 2011-2012: 35/36 anni minimi di contributi + età minima 60/61 (nati non dopo il 1951/1952)anni 2013-2014: 35/36 anni minimi di contributi + età minima 61/62 (nati non dopo il 1953 sogg. a verifica)

Criteri per la stima sui pensionamenti

Da questa verifica è risultata una proiezione che su base quinquennale restituisce una riduzione di personale pari a 23 unità, in media 4,6 per comune: 3 istruttori amministrativi (cat. C), 4 esecutori amministrativi (cat. B), 5 operai (cat. B), 2 autisti scuolabus (cat. B), 6 tra responsabili di settore e funzionari, 3 educatori di asilo nido (cat. C).



Qualifiche	BA	CS	CR	MV	SA	Tot
D	1	3		2		6
C			5	1		6
B		2	4	2	3	11
Tot	1	5	9	5	3	23

La proiezione dei pensionamenti nel prossimo quinquennio. Fonte dati: UPA

Circa la metà dei lavoratori prossimi al pensionamento appartiene alla qualifica 'B' che, come detto sopra, potrebbe incontrare le maggiori difficoltà di ricollocazione nella prospettiva della creazione di uffici unici. Una prospettiva di *turn over* come quella descritta, letta alla luce dell'attuale dotazione già molto contenuta del personale, rappresenta un elemento di relativa positività in un quadro complessivo di difficile tenuta dei comuni, ferme restando le attuali previsioni normative in materia di assunzioni. Le previsioni normative, che oggi consentono una sostituzione delle cessazioni nella misura del 20% (salvo che per i comuni non soggetti a patto di stabilità), prospettano la reale possibilità di una riduzione che su base aggregata non si discosterà di molto da circa un 10% del personale attualmente in forza ai comuni, un ridimensionamento che obbligherà a ristrutturare le attuali modalità di erogazione dei servizi ai cittadini e di supporto all'attività complessiva degli Enti (servizi interni di amministrazione generale).

Oggi: i servizi non associati

Di seguito viene ricostruita una lettura analitica degli organici dei singoli comuni per linee di servizio non associati. In apertura di ciascun paragrafo viene chiarito quali servizi comprendono le aree considerate. La classificazione per 'aree' ha lo scopo di rendere comparabili tra loro i comuni²⁵ e non intende necessariamente fornire indicazioni circa la futura organizzazione del possibile nuovo comune.

²⁵ E' infatti frequente il caso di servizi collocati in articolazioni settoriali non coincidenti. E' il caso dell'area tecnica del Comune di Monte San Pietro, ad esempio, suddivisa in due settori.



Area	Servizi	Note	Prospettive di unificazione
Tecnica	<ul style="list-style-type: none"> Lavori pubblici Urbanistica Ambiente Edilizia privata 	<ul style="list-style-type: none"> Configurazioni settoriali differenziate Gestione esternalizzata LLPP per Crespellano 	Nessun progetto formalizzato in corso.
Socio culturale	<ul style="list-style-type: none"> Ass. sociale Istruzione Cultura Sport Turismo Cimiteriale 	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza sociale in buona parte (ma non del tutto) in capo a ASC Funzione turistica supportata da IAT Zola 	<ul style="list-style-type: none"> A partire dal 2011 avvio del servizio associato di trasporto scolastico Convezione servizio turismo e sviluppo locale nel 2011
Affari generali	<ul style="list-style-type: none"> Protocollo Segreteria URP 	<ul style="list-style-type: none"> URP attivi solo in 2 comuni 	<ul style="list-style-type: none"> Progetto di attivazione di una 'rete URP' nel 2011
Economico-finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> Tributi Economato Ragioneria 	<ul style="list-style-type: none"> Funzione comunale 'pura' 	<ul style="list-style-type: none"> In fase di progettazione nuovo Ufficio Tributi associato (ancora non formalizzato)
Demografica	<ul style="list-style-type: none"> Leva Elettorale Stato civile 	<ul style="list-style-type: none"> Funzione comunale 'pura' 	Nessun progetto in corso

Aree di servizi gestiti dai Comuni

Area tecnica

Ricompriamo nell'Area Tecnica: Lavori pubblici, Urbanistica, Ambiente, Edilizia privata.

	BA	CR	CDS	MV	SA	Tot
D	2	2	3	2,5	2	11,5
C	4	6	2	3	1	16
B	5	1	4	5	4,5	19,5
tot	11	9	9	10,5	7,5	47

La situazione del personale ad oggi

	α	CE	SGP	MEDIA	DIFF1	DIFF2	DIFF MED
D	11,5	13	12	12,5	1,5	0,5	1



	α	CE	SGP	MEDIA	DIFF1	DIFF2	DIFF MED
C	16	12	20	16	-4	4	0
B	19,5	21	21	21	1,5	1,5	1,5
tot	47	46	53	49,5	-1	6	2,5

Il confronto con i comuni benchmark

Come si vede dalla tabella precedente, l'area tecnica risulta, seppure di poco, sovradimensionata rispetto alla media dei due comuni *benchmark*. Tale sovradimensionamento lo si riscontra in particolare sulle figure apicali (cat. D), superiore di 1 unità in media. Queste simulazioni non tengono conto della parte di personale afferente alla Società Patrimoniale di Crespellano, la cui eventuale trasformazione in caso di fusione dovrà essere oggetto di attenta valutazione.

Area socio-culturale

Ricompriamo nell'Area i servizi di Istruzione, Cultura, Sport, Turismo, Cimiteriale. Dopo valutazione e confronti con gli uffici si è deciso di ricomprensere nel computo delle risorse gli addetti in servizio presso l'Istituzione che gestisce l'area socioeducativa-culturale del Comune di Crespellano, che pur godendo di un regime di autonomia finanziaria usa personale proprio del Comune stesso. Da approfondire ulteriormente è il caso dei dipendenti ASC, la cui consistenza è come detto, per statuto, direttamente collegata alle dotazioni organiche dei comuni aderenti.

In questo caso, non sono stati considerati nel computo del personale; per rendere comparabile il dato, il personale afferente all'area sociale è stato quindi espunto anche dal conteggio relativo ai due comuni benchmark.

	BA	CR	CDS	MV	SA	Tot
D	1	1	1	2	1	6
C	6	12	1	6	0	25
B	5	6	3	7	4	25
tot	12	19	5	15	5	56

La situazione del personale ad oggi



Nella seguente tabella viene pertanto ricostruito il quadro del personale afferente all'area, da cui si evidenzia in particolare il caso del comune di Monteveglia, nel quale figurano in capo all'area due figure aventi qualifica direttiva.

Nella tabella successiva si evidenzia come l'area, considerata in forma aggregata, presenti un sovradimensionamento rispetto al dato medio dei due comuni *benchmark*. Nella costruzione di questa stima va considerato che i Comuni di Crespellano e Bazzano ricorrono a due istituzioni (istituzione e fondazione) per la gestione dei servizi socio-scolastici e culturali nel primo caso e culturali nel secondo: il relativo personale è stato considerato nel computo complessivo. Più in generale, va ricordato il ricorso di tutti i comuni all'ASC per la gestione dei servizi sociali: questa funzione, pur non assorbendo integralmente i relativi posti in organico nei comuni, riduce il peso del servizio sul totale a un numero molto contenuto. Sono stati considerati gli addetti non comandati all'ASC indicati dai segretari comunali (vedi singole schede personale in ruolo dei comuni) come attualmente afferenti all'area; non viene considerata la ricomposizione complessiva del quadro di personale in capo all'azienda, considerandola in questa prima analisi come indipendente dalla fusione.

	α	CE	SGP	MEDIA	DIFF1	DIFF2	DIFF MED
D	7	13	10	11,5	6	-3	1,5
C	26	14	20	17	-12	6	-3
B	42	15	10	12,5	-27	-5	-16
tot	56	42	40	41	-14	-2	-8

Il confronto con i comuni benchmark

Focus sui servizi a domanda individuale: i servizi scolastici

In questo paragrafo consideriamo il servizio scolastico come uno tra i principali servizi a domanda individuale, al fine di constatare le tariffe vigenti in ognuno dei sei comuni e secondo quale criterio viene applicata una quota di proporzionata all'indice di situazione economica (ISEE). Data l'elevata complessità regolamentare che contraddistingue questo tipo di servizio si è deciso di concentrare l'analisi sul servizio di refezione scolastica.



Le tabelle seguenti evidenziano il persistere di un'elevata frammentazione regolamentare, tanto sul versante della determinazione dei costi pasto quanto delle tariffe e delle soglie ISEE per esenzioni parziali.

	BA	CR	CS	MV	SA
Dell'infanzia	2,50 – 6,80	3,44 - 7,61	3,38 - 7,20	1,17 – 3,68	3,82
Primaria	2,50 – 5,90	2,81 – 6,25	3,17 - 6,49	0,92 – 3,07	5,20
Secondaria di I°grado	2,50 – 5,90	2,81 – 6,25	3,17 - 6,49	2,04 – 5,65	5,20

Costi pasto € (min.-max giornaliera)

Modalità di determinazione		Dettaglio
BA	Max €13.000,00; Min €4.500,00.	Quota agevolata proporzionale al reddito per tutti coloro che si trovano tra min e max tramite calcolo .
CR	Quota agevolata proporzionale al reddito = < 10.632,95	
CS	Quota agevolata proporzionale al reddito = < 14.000,00	
MV	5 fasce di limite di reddito: da 0,01 a 7.331,62; da 7.331,62 a 9.426,36; da 9.426,36 a 12.044,80; da 12.044,80 a 15. 752,49; da 15. 752,49 a 99.999,00.	
SA	Non applica l'ISEE per il servizio di refezione scolastica.	Le famiglie che versano in condizioni di disagio socio-economico, possono richiedere all'Assistente Sociale l'applicazione delle tariffe agevolate.

Modalità di determinazione delle esenzioni

Comune	Fasce ISEE		Tariffa			
	tariffa intera per reddito uguale o superiore a:	tariffa minima per reddito uguale o inferiore a:	Min	Max	Non agevolata	Media
MSP	60.000	5.113	98	650	763	504
CDS	18.800	6.000	118	369	527	338
MV	25.000	7.332	84	469	518	357
BA	34.000	7.231	66	327	346	246
SA	18.000	8.000	200	440	440	360
CR	32.000	12.000	150	596	596	447



Soglie ISEE per accesso a tariffa agevolata personalizzata

Area affari generali

Fanno parte dell'area 'affari generali' i servizi di segreteria, Protocollo, URP. Si segnala, come già indicato nelle singole schede descrittive di livello comunale, che la presenza di personale assegnato nominalmente al servizio 'URP' non corrisponde sempre alla presenza di uno sportello aventi effettive caratteristiche di ufficio relazioni con il pubblico²⁶. Per convenzione, ove non specificata l'attribuzione a questo insieme di servizi, le figure apicali sono state conteggiate solo nell'area socio-culturale, che li ricomprende.

AFF GEN	BA	CR	CDS	MV	SA	Tot
D	0	1	0	0	0	1
C	1	4	0	1	2	8
B	3	4	3	2	1	13
tot	4	9	3	3	3	22

La situazione del personale ad oggi

Il dato, come si evidenzia dalla tabella che segue, risulta con 2,5 addetto in più relativamente in linea con l'organico mediamente presente nei due comuni presi come termine di paragone.

	α	CE	SGP	MEDIA	DIFF1	DIFF2	DIFF MED
D	1	4	7	5,5	3	3	3
C	8	12	5	8,5	4	-7	-1,5
B	12	3	4	3,5	-9	1	-4
tot	21	19	16	17,5	-2	-3	-2,5

Il confronto con i comuni benchmark

²⁶ Uffici URP in senso stretto - dotate di layout e adeguato - si trovano attualmente presso i Comuni di Savigno e, in corso di realizzazione, di Castello di Serravalle.



Area economico-finanziaria

Ricompriamo nell'Area finanziaria i servizi tributi, economato, ragioneria.

	BA	CR	CDS	MV	SA	Tot
D	1	1	2	1	2	7
C	4	4	2	3	0	13
B	1	1	0	0	0	2
tot	6	6	4	4	2	22

La situazione del personale ad oggi

L'area finanziaria appare sul piano del personale in ruolo come ambito privilegiato di recupero di risorse nell'ottica della fusione. È significativa la sostanziale equivalenza del dato relativo alle figure apicali, elemento che può rappresentare in prospettiva per il comune α un'opportunità di maggiore specializzazione e creazione di sotto-unità organizzative dotate di buona autonomia. Buona parte del possibile margine di recupero deriva, come si vede, dalle figure aventi qualifica 'C', numericamente superiori di 7,5 unità.

	α	CE	SGP	MEDIA	DIFF1	DIFF2	DIFF MED
D	7	4	9	6,5	-3	2	-0,5
C	13	5	6	5,5	-8	-7	-7,5
B	2	4	0	2	2	-2	0
tot	22	13	15	14	-9	-7	-8

Il confronto con i comuni benchmark

Area demografica

Ricompriamo nell'Area demografico-statistica generali i servizi leva, elettorale, stato civile. In quest'area si registra una differenza (per eccesso) delle dotazioni aggregate di +4,5 unità in media rispetto alla media dei due comuni benchmark; il dato può essere comunque assorbito da una quota



di pensionamenti che come visto inciderà in modo consistente. Come si vede, in questo caso risulta poco significativa l'incidenza di addetti di fascia B.

Attualmente, a essere dotati di un servizio di URP in senso stretto sono i soli comuni di Monte San Pietro e Savigno; si segnala, in quest'ultimo caso, la presenza di un ufficio accessibile ubicato nel piano terra ristrutturato due anni fa, in cui sono collocati tutti i servizi alla persona, cui si accede direttamente dallo sportello URP. Nei comuni di Bazzano, Crespellano, Monteveglio sono presenti uffici informazioni che svolgono funzioni di protocollazione generale della posta in entrata e distribuzioni varie (tipicamente, tranne che a Monteveglio ove è presente una Area Ecologica, i sacchi della spazzatura); presso il Comune di Castello di Serravalle è in corso la ristrutturazione dei locali che in parte sono destinati ad accogliere il presidio della PM e in parte l'Ufficio URP.

	BA	CR	CDS	MV	SA	Tot
D	1	1	1	1	1	5
C	1	2	0	1	1	5
B	1	0	1	0	0	2
tot	3	3	2	2	2	12

La situazione del personale ad oggi

	α	CE	SGP	MEDIA	DIFF1	DIFF2	DIFF MED
D	5	2	3	2,5	-3	-2	-2,5
C	5	6	0	3	1	-5	-2
B	2	3	0	1,5	1	-2	-0,5
tot	12	11	3	7	-1	-8	-4,5

Il confronto con i comuni benchmark



Le partecipazioni societarie

Nella tabella seguente è riportata la configurazione attuale delle partecipazioni societarie dei sei comuni dell'Unione²⁷. Nell'ultima colonna invece è presente un prospetto di come muta il peso aggregato delle quote a seguito della possibile fusione dei comuni.

% quote per comune	BA	CS	CR	MSP	MV	SA	COMUN E α
ATO 5*		0,56				0,04	0,60
CENTRO AGRICOLTURA AMBIENTE SRL	2,44		2,44				4,88
CO.SE.A consorzio		4,47				2,86	7,33
COSEA Ambiente spa		4,12				2,86	6,98
CRESPELLANO Patrimonio srl			100,00				100,00
FUTURA spa	1,32		1,32				1,64
HERA spa	0,07	0,07	0,09	0,23	0,15	0,08	0,68
LEPIDA spa	0,01	0,01	0,01	0,01		0,01	0,03
PARCO Regionale Abbazia di MV (Consorzio)*	2,00	1,00	2,00	2,00	40,00	2,00	43,00
SE. CIM. Srl				33,30			33,30

**I dati relativi alle partecipazioni in ATO 5 e Parco Regionale Abbazia di Monteveglio sono in corso di aggiornamento da parte degli Uffici Comunali.*

Di seguito sono riportate alcune note generali sulla natura delle società partecipate:

- **ASC INSieme:** è una azienda consortile di interventi sociali. È un soggetto pubblico i cui dipendenti provengono dai 9 comuni del distretto di Casalecchio e dalla AUSL e garantisce interventi nelle aree: Anziani; Famiglie e minori, anche disabili; Disabili adulti; Povertà e immigrazione.
- **ATO 5:** L'Autorità d'ambito di Bologna – ATO BO è stata costituita dalla Provincia di Bologna e dai suoi 60 Comuni per occuparsi, secondo quanto prevedono le leggi nazionali e regionali, di indirizzo, monitoraggio e controllo di gestione nei settori delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani.

²⁷ Alle partecipazioni comunali indicate vanno aggiunte le società direttamente partecipate dall'Unione: Futura S.P.A., Centro Agricoltura e Ambiente Nicoli SRL, Lepida SPA, GAL Appennino Bolognese.



- **CENTRO AGRICOLTURA AMBIENTE srl:** associazione (senza scopo di lucro) opera nell'ambito del Progetto Regionale di Produzione integrata, per la messa a punto di nuove strategie di difesa a basso impatto ambientale contro organismi dannosi delle colture agrarie.
- **CO.SE.A consorzio:** è l'azienda pubblica capofila che ha originato il Sistema COSEA ed attualmente gestisce la discarica di Cà dei Ladri.
- **COSEA Ambiente SPA:** è una realtà radicata nell'Appennino Tosco-Emiliano che svolge prevalentemente servizi ambientali per i cittadini, contribuendo in maniera decisiva allo sviluppo sostenibile del territorio di riferimento. La proprietà pubblica è rappresentata da ventidue Comuni, di cui quindici nella provincia di Bologna e sette nella provincia di Pistoia.
- **CRESPELLANO Patrimonio SRL:** ha in affidamento la gestione di parte del patrimonio immobiliare del Comune e che è diventata lo strumento per permettere la realizzazione di opere e investimenti pubblici nel territorio. Il Comune può così sfruttare competenze tecniche di tipo aziendale e, sul piano economico, può ottenere vantaggi sul recupero IVA, conseguire economie di scala e di specializzazione e far leva su un maggiore potere contrattuale.
- **FUTURA SPA:** è una società pubblica per la formazione professionale e lo sviluppo del territorio. Oggi, oltre un terzo dei 60 Comuni della Provincia di Bologna è socio di Futura.
- **HERA SPA:** per i servizi acqua e rifiuti, i Comuni della Provincia di Bologna ed Hera devono fare riferimento ad ATO 5, l'Agenzia di Ambito che svolge un ruolo, a livello locale, di indirizzo e di controllo, stabilisce gli standard di qualità del servizio, gli investimenti e le conseguenti tariffe. Per i servizi energetici è invece l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas che svolge, a livello nazionale, una funzione di controllo e regolazione del mercato, stabilisce i livelli minimi di qualità del servizio e approva le opzioni tariffarie per i servizi regolamentati.
- **LEPIDA SPA:** è lo strumento operativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna per la pianificazione, lo sviluppo e la gestione delle infrastrutture di Telecomunicazione degli Enti-Soci e degli Enti collegati alla rete Lepida e per l'erogazione dei servizi informatici inclusi nell'architettura di rete.
- **PARCO REGIONALE Abbazia di Monteveglio:** è consorzio che gestisce il parco regionale abbazia di Monteveglio.



- **SE.CIM. SRL:** Il 27 novembre 2008 il Consiglio Comunale di Monte San Pietro ha scelto di costituire una società pubblica a capitale interamente pubblico per la gestione dei servizi cimiteriali con i Comuni di Casalecchio di Reno e Zola Predosa.



Le strutture comunali: quadro d'insieme

Nella mappa seguente riportiamo sintesi delle principali funzioni pubbliche insediate nei cinque comuni. La stima si riferisce alle categorie di sedi comunali, altre strutture comunali (comprese funzioni dell'Unione insediate), biblioteche, strutture sportive, edifici scolastici.

