

Studio di fattibilità per l'individuazione della forma aggregativa ottimale: sintesi finale

Premessa: L'analisi economico-finanziaria, illustrata nell'apposito *report*, ha avuto come scopo, tra gli altri, quello di valutare le *performances* dei tre comuni, rappresentandone la spesa corrente nel periodo 2001-2007, nel confronto con i comuni della medesima classe demografica (1-3 mila abitanti, identificata come classe B) e con quelli della classe demografica D (5-10 mila), della dimensione, cioè, del comune eventualmente risultante dalla fusione.

ANALISI DELLA SPESA PER VOCI ECONOMICHE:

La spesa media dei comuni di fascia B e D nel 2004 è rappresentata nella seguente tabella:

Spese % per voce economica		
Anno 2004	B (1-3 mila)	D (5-10 mila)
Prestazioni di servizi	35,4	41,4
Personale	30,7	30,9
Trasferimenti	14,4	11,2
Acquisto beni e materie prime	9,3	6,4
Interessi passivi	6,3	6,5

Per quanto concerne i comuni di Arzene, San Martino al Tagliamento e Valvasone la situazione – sempre riferita al 2004 – è la seguente:

Spese % per voce economica			
Anno 2004	Arzene	San Martino al Tagliamento	Valvasone
Prestazioni di servizi	24,81	22,06	32,91
Personale	22,50	23,82	30,47
Trasferimenti	15,96	33,51	17,54
Acquisti di beni e materie prime	5,66	13,52	8,46
Interessi passivi	5,69	3,71	7,27

ANALISI DELLE SPESE PER FUNZIONE

Nel 2004 il confronto tra l'analisi finanziaria delle spese per funzione tra comuni di fascia B e di fascia D ha avuto il seguente esito:

Spese % per funzione		
Anno 2004	1-3 mila	5-10 mila
Amministrazione generale	44	33
Polizia locale	2,9	3,7

Istruzione pubblica	10	9,3
Cultura e biblioteca	2,9	3,6
Sport e ricreazione	2,2	2,5
Viabilità e trasporti	7,3	6,6
Ambiente e territorio	14,5	17,8
Settore sociale	15	21,8

I tre comuni oggetto dello studio di fattibilità trovano invece la seguente rappresentazione.

Spese % per funzione			
Anno 2004	Arzene	San Martino al Tagliamento	Valvasone
Amministrazione generale	62,60	40,90	48,47
Polizia locale	2,24	2,48	3,79
Istruzione pubblica	5,90	5,26	18,43
Cultura e biblioteca	0,87	1,56	1,83
Sport e ricreazione	2,75	1,69	1,22
Viabilità e trasporti	5,52	5,80	4,17

Ambiente e territorio	8,08	31,54	8,59
Settore sociale	11,83	10,58	13,18

La domanda: In che cosa si differenziano due comuni che appartengono il primo alla fascia demografica 1-3 mila ed il secondo a quella 5-10 mila, quanto alla composizione della spesa, rispetto ai fattori produttivi ed alle funzioni di bilancio?

La risposta, come dimostrato dalle tabelle sopra riportate, è la seguente.

Un ente di minori dimensioni, rispetto ad un ente più popoloso, spende **di più per trasferimenti ed acquisti di beni, meno per prestazioni di servizi; la spesa di personale si equivale.**

Analizzando la spesa nelle funzioni, appare evidente come **gli enti più piccoli spendano di più (la differenza è pari al 14%) per le spese di funzionamento, per l'istruzione pubblica e per viabilità e trasporti, meno per il settore sociale, la polizia municipale e per la cultura.**

In generale, quindi, esiste una soglia dal punto di vista strutturale ed organizzativo al di sotto della quale non si riescono a fare economie di scala e di gestione, e quindi la spesa per il funzionamento assorbe una quantità significativa di risorse, che si avvicina alla metà delle spese correnti. I comuni relativamente più grandi, a parità di spesa per il personale, destinano per il loro funzionamento un terzo delle risorse, trasferiscono meno fondi ad enti sovracomunali che gestiscono ambiti o servizi specialistici, in quanto sono in grado di gestire direttamente alcune funzioni, ed infine impiegano per circa il 40% le proprie risorse per prestazioni di servizi.

La maggior percentuale di spese di trasporto negli enti minori è dovuta, a livello regionale, al rapporto tra estensione territoriale dei comuni più piccoli, estensione della rete viaria e costi che questa circostanza genera. Nei comuni più piccoli, infine, si spende relativamente di più che nei comuni di fascia D per l'istruzione pubblica, considerata - come nei tre comuni oggetto dello studio di fattibilità - un servizio strategico in termini di qualità della vita che viene attentamente presidiato dalle amministrazioni comunali.

Vediamo ora la struttura della spesa per i comuni di Arzene, San Martino al Tagliamento e Valvasone e proviamo ad analizzarne le ragioni e gli eventuali scostamenti dalla media regionale, il cui dato di riferimento certificato è quello dell'anno 2004 (ricordiamo che l'analisi si estende fino all'ultimo esercizio chiuso, ovvero il 2007)

Rispetto all'impiego dei **fattori produttivi** (riconducibili, come è opportuno ricordare, agli **interventi di bilancio**), i dati rilevati si discostano quasi sempre in modo sensibile dalla media attestata dalla regione: tale circostanza è effetto diretto da un lato dell'esperienza associativa che gli enti hanno avuto nel corso degli ultimi anni, che ha modificato e riqualificato la spesa, e dall'altro dalla scelta di presidiare alcuni servizi anziché altri, come accade per il servizio idrico integrato e l'istruzione pubblica. Il Comune di Valvasone appare comunque quello maggiormente in linea con i dati regionali.

A tale conclusione si giunge anche a seguito dell'**analisi per funzione di bilancio**.

- **La spesa di funzionamento** – quella, per intenderci, allocata nella **funzione 1** di ciascun bilancio – si presenta **in linea con la media** dei comuni che appartengono alla fascia demografica B. **Per ogni 100 euro spesi, gli enti impegnano circa 45 euro per il mantenimento delle strutture**; la percentuale di spesa significativamente più bassa assorbita dal Comune di **San Martino al Tagliamento** è imputabile alla gestione del **Servizio idrico integrato**, che assorbe un'ingente quantità di risorse, anche umane, e di conseguenza modifica sensibilmente la rappresentazione della spesa di quel comune rispetto alla media regionale. Nei comuni di piccole dimensioni, la funzione 1 ha un peso assolutamente predominante su tutte le altre, ed è uno dei terreni di elezione delle riorganizzazioni, qualunque sia il grado e l'obiettivo di cambiamento che vogliono produrre. **Nella funzione 1 viene spesata la gran parte del personale amministrativo**, e ciò contribuisce ad aumentarne il peso percentuale rispetto a tutte le altre. In termini monetari, **Arzene** è passato da 482 a 553 mila euro **(+14,5%)**; **San Martino** dal 406 a 462 mila euro **(+13,9%)**; **Valvasone**, infine, da 665 mila a 1 milione 17 mila euro **(+52%)**, con **un'impennata negli anni 2006 e 2007, in corrispondenza – non casuale – con l'entrata in vigore della legge 1/2006**, che vede Valvasone in veste di capofila ricevere trasferimenti che poi a sua volta gira agli altri due enti.

- **All'interno della funzione 1 vengono dunque spesi i servizi che formano la "macchina amministrativa"** dell'ente; va posta la massima attenzione al fatto che gli uffici ragioneria hanno imputato le medesime spese (un esempio, tra gli altri, quelle postali) in servizi differenti; questo fa sì che non si possa considerare come rappresentazione esatta della spesa (men che meno del costo) del servizio la mera sommatoria delle voci economiche che lo costituiscono. L'analisi dell'andamento della spesa disaggregata per fattori produttivi dimostra il grado di integrazione tra i tre enti, dato che si giustappongono casi nei quali a spesa di personale o ad acquisto di fattori produttivi corrispondono trasferimenti. Tale meccanismo meglio di ogni altro dà conto dell'attuale fase di sviluppo dell'associazionismo tra i tre comuni. Per apprezzarlo si può richiamare l'integrazione tra spese di personale e trasferimenti rispetto alla convenzione per il segretario comunale.

- **Polizia Municipale:** si tratta di una funzione di bilancio nella quale **incidenza primaria ha la spesa per il personale**, rispetto alla quale dovrebbe valere come regola la presenza di 1 vigile ogni 1000 abitanti. Nel Comune di **Valvasone**, che si avvicina più degli altri a tale rapporto, la spesa si pone in linea con il dato regionale. Diverso discorso per **Arzene**, che solo di recente – nel 2008, e quindi fuori dal periodo di rilevazione- ha assunto un vigile e la cui spesa durante l’associazione si è trasformata da spesa di personale a trasferimenti al capofila, e per **San Martino**, che - sempre negli ultimi mesi - pur avendo in organico un vigile deve tenere conto della sua presenza limitata in servizio.
- **Istruzione pubblica:** questa funzione è articolata al suo interno in una serie di servizi che sono stati associati dagli enti secondo una modalità “**a geometria variabile**”, in dipendenza della disponibilità delle strutture su ciascun territorio ed in un’ottica di **cooperazione mutualistica e non di “service”** (scuola dell’infanzia, scuola primaria, scuola media, refezione e trasporto). Se nell’aggregato i dati di **Arzene** e **San Martino** sono attestati alla metà del valore regionale, mentre **Valvasone** quasi lo duplica, è proprio nella **lettura trasversale** che il dato recupera il suo senso organizzativo ed economico. **In ogni caso i tre comuni investono spese correnti in modo massiccio per l’istruzione pubblica, in considerazione della strategicità che tale funzione riveste per le tre amministrazioni.** Si può dire che nella funzione 4 si assiste ad un **associazionismo di tipo “maturo”**, in quanto i comuni che non erogano il servizio iscrivono a bilancio solamente spese per trasferimenti, mentre i fattori produttivi in termini di beni e servizi vengono acquistati dal solo ente erogatore.
- **Cultura e biblioteca:** Nell’anno nel quale è operato il confronto con i dati regionali, **in tutti e tre i comuni il peso delle spese per la cultura e la biblioteca rispetto al totale delle spese correnti appariva sensibilmente più basso rispetto alla media regionale:** ricordiamo inoltre che la cultura è una delle funzioni nelle quali i comuni più piccoli faticano ad investire nella stessa proporzione cui invece riescono a giungere gli enti di fascia D.
- **Sport:** Nel campo dello sport i **dati finanziari confermano l’organizzazione** che i tre enti si sono dati e che trova il proprio fulcro nel Comune di **Arzene**, che spende nel 2004 il 2,75% del totale del titolo I nella funzione, contro percentuali del 1,69 % per **San Martino** e 1,22% per **Valvasone**. Anche rispetto a questa funzione l’associazionismo ha tratti organizzativi ed economici oramai consolidati, a testimonianza di una avvenuta, solida riorganizzazione.
- **Viabilità e trasporti:** Il **dato** del 2004 appare leggermente **più basso della media**, che si attesta sul 7,3%; negli anni successivi per il Comune di Arzene va tenuta in considerazione la veste di capofila per la convenzione di utilizzo associato della spazzatrice.
- **Territorio e ambiente:** Come più volte ribadito nel corso dell’analisi condotta nel report finanziario, il dato relativo al Comune di **San Martino al Tagliamento** appare del tutto fuori scala rispetto alla media regionale in forza delle modalità di gestione del Servizio idrico integrato: questa circostanza fa sì che la funzione pesi per più di un terzo delle spese correnti, incidendo, anche perché comprende spese di personale, sul peso

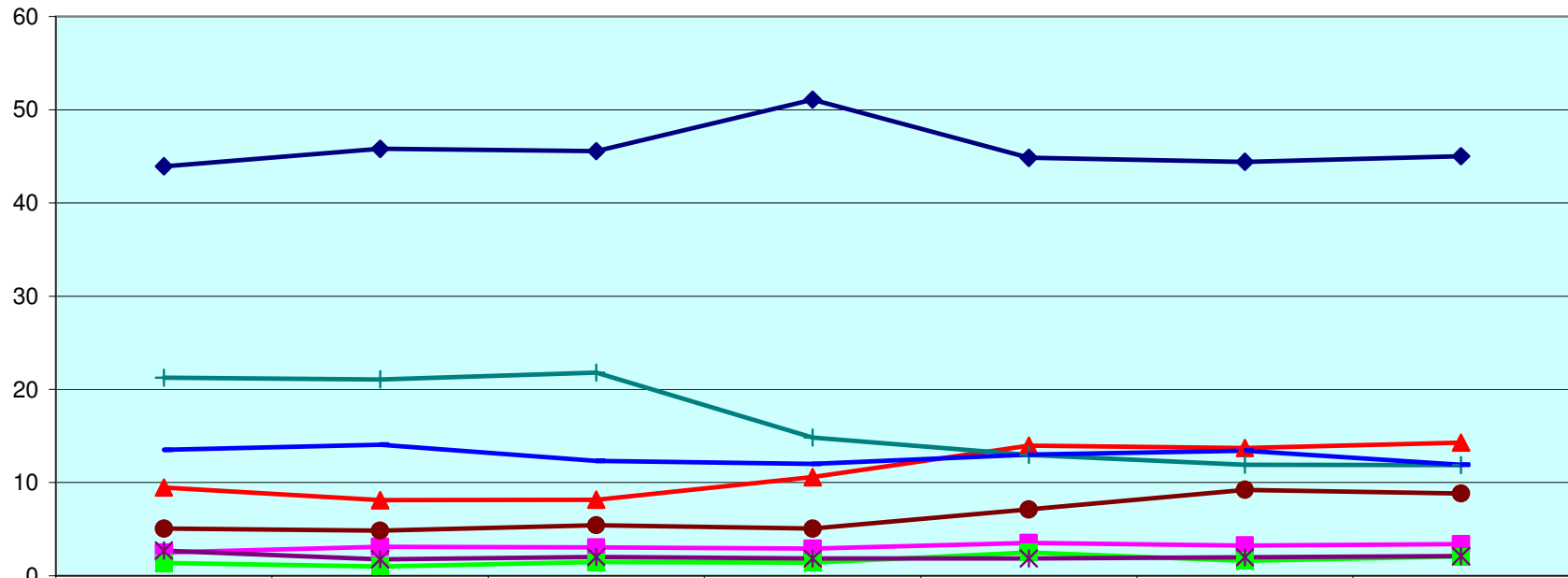
dell'amministrazione generale, molto più basso rispetto ai comuni di medesima dimensione. In prospettiva, si dovranno considerare gli effetti della creazione dell'Ambito Ottimale per la gestione del ciclo integrato delle acque, ed in particolare la circostanza che vengano salvaguardate o meno le gestioni attualmente in corso; nel caso in cui ciò non avvenga, si riverbererebbe sulle modalità di organizzazione e di gestione di tutto il comparto tecnico dei tre comuni.

- **Settore sociale:** i tre comuni fanno parte dell'Ambito Socio Assistenziale 6.2 del Sanvitese, che, attraverso il coordinamento dell'ente capo mandamento, gestisce storicamente il servizio sociale dei comuni. La risalenza della gestione associata fa sì che la spesa abbia una rappresentazione consolidata e scostamenti non estremamente significativi, se non in dipendenza di eventi specifici che possono incidere sulle singole annualità. Da notare come la spesa sociale sia una delle funzioni nelle quali i comuni più piccoli investono proporzionalmente meno rispetto a quelli di fascia D, in forza di quanto sottolineato sopra per coprire le spese di funzionamento. Si ribadisce che se da un lato la spesa sociale può risultare fortemente influenzata anche da pochi casi (es. nuovi ricoveri in casa di riposo a carico degli enti), dall'altro appare consolidata e storicizzata la spesa per i servizi in delega, che ha conosciuto in questi anni ed in generale una crescita esponenziale.

Funzioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amministrazione generale							
Arzene	482.886,17	488.396,00	546.742,00	879.732,00	509.447,00	554.017,00	553.058,40
San Martino	406.218,66	444.621,00	495.526,00	480.832,00	458.644,00	418.334,00	462.731,58
Valvasone	665.287,90	804.677,00	739.464,00	792.863,00	831.918,00	954.899,00	1.017.287,91
TOTALE	1.554.392,73	1.737.694,00	1.781.732,00	2.153.427,00	1.800.009,00	1.927.250,00	2.033.077,89
Polizia locale							
Arzene	25.529,50	28.137,00	30.355,00	31.534,00	28.370,00	20.965,00	13.782,67
San Martino	29.697,82	27.421,00	26.911,00	29.189,00	37.612,00	40.038,00	46.836,56
Valvasone	33.241,23	62.284,00	62.238,00	61.945,00	75.710,00	80.761,00	93.890,44
TOTALE	88.468,55	117.842,00	119.504,00	122.668,00	141.692,00	141.764,00	154.509,67
Istruzione pubblica							
Arzene	102.585,90	61.339,00	54.264,00	82.938,00	147.279,00	140.884,00	154.007,53
San Martino	50.797,15	52.592,00	50.431,00	61.894,00	123.131,00	142.540,00	144.866,22
Valvasone	182.055,19	193.714,00	215.300,00	301.429,00	290.750,00	312.091,00	346.529,74
TOTALE	335.438,24	307.645,00	319.995,00	446.261,00	561.160,00	595.515,00	645.403,49

cultura e biblioteca							
Arzene	6.219,17	6.308,00	11.480,00	12.162,00	14.782,00	12.907,00	15.890,29
San Martino	1.932,58	4.149,00	11.832,00	18.333,00	47.746,00	29.372,00	37.143,57
Valvasone	40.664,27	27.925,00	34.612,00	29.982,00	37.367,00	26.624,00	40.965,79
TOTALE	48.816,02	38.382,00	57.924,00	60.477,00	99.895,00	68.903,00	93.999,65
Sport e ricreazione							
Arzene	44.339,89	32.908,00	38.377,00	38.632,00	37.162,00	37.911,00	43.638,42
San Martino	20.781,19	14.917,00	16.415,00	19.915,00	17.629,00	22.487,00	22.385,46
Valvasone	30.480,25	20.422,00	24.013,00	19.951,00	19.806,00	26.381,00	29.935,98
TOTALE	95.601,33	68.247,00	78.805,00	78.498,00	74.597,00	86.779,00	95.959,86
Viabilità e trasporti							
Arzene	61.672,18	66.413,00	72.670,00	77.624,00	134.921,00	156.821,00	135.481,76
San Martino	48.954,43	49.230,00	58.811,00	68.164,00	78.534,00	102.510,00	112.918,60
Valvasone	69.179,92	68.871,00	80.352,00	68.221,00	72.297,00	140.997,00	150.696,67
TOTALE	179.806,53	184.514,00	211.833,00	214.009,00	285.752,00	400.328,00	399.097,03
Territorio e ambiente							
Arzene	150.505,87	164.204,00	184.741,00	113.603,00	69.140,00	94.189,00	95.069,27
San Martino	379.145,47	397.961,00	367.228,00	370.875,00	318.654,00	290.788,00	300.573,83
Valvasone	223.192,53	237.796,00	300.005,00	140.435,00	133.296,00	131.504,00	140.535,84
TOTALE	752.843,87	799.961,00	851.974,00	624.913,00	521.090,00	516.481,00	536.178,94
Settore sociale							
Arzene	151.152,99	146.502,00	146.039,00	166.295,00	157.977,00	174.945,00	163.539,72
San Martino	111.514,41	127.733,00	92.328,00	124.428,00	133.411,00	133.669,00	103.320,92
Valvasone	215.945,09	260.277,00	243.195,00	215.668,00	230.598,00	274.027,00	270.535,35
TOTALE	478.612,49	534.512,00	481.562,00	506.391,00	521.986,00	582.641,00	537.395,99

Spese correnti aggregate - peso % funzioni sul totale



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
F1%	43,92	45,8	45,57	51,07	44,82	44,4	45,01
F3%	2,5	3,11	3,06	2,91	3,53	3,27	3,42
F4%	9,48	8,11	8,18	10,58	13,97	13,72	14,29
F5%	1,38	1,01	1,48	1,43	2,49	1,59	2,08
F6%	2,7	1,79	2,02	1,86	1,86	2	2,12
F8%	5,08	4,86	5,42	5,08	7,11	9,22	8,84
F9%	21,27	21,08	21,79	14,82	12,97	11,9	11,87
F10%	13,52	14,08	12,32	12,01	13	13,42	11,9

Le alternative

Al termine dello studio di fattibilità, l'ultima parte dell'analisi non può che consistere nel **fare sintesi** dei risultati in ordine ai profili organizzativi e finanziari che hanno formato oggetto dei vari *report* che si sono succeduti e, **attraverso una tavola sinottica** improntata alla semplicità ed alla chiarezza proponga le alternative tra proseguire nell'esperienza associativa e imboccare la strada della fusione.

L'analisi che segue sottolineerà sia gli aspetti organizzativi e quelli economici, **mettendo in evidenza punti di forza e di debolezza** delle alternative in ballottaggio.

Il soddisfacimento di una precondizione, però, è fondamentale e vale in entrambi gli scenari. Il cambiamento di un ambiente organizzativo è compiuto solo quando è stato in grado di generare una nuova cultura. Per questo le nuove logiche gestionali devono arrivare a permeare tutta l'organizzazione, il suo modo di essere e di operare.

In tale prospettiva e con la consapevolezza che il **"valore"** di un servizio è generato prevalentemente dalle persone, diventa strategico il loro coinvolgimento al fine di:

- **aumentare la condivisione** e quindi la possibilità di raggiungimento degli obiettivi;
- **accrescere l'attitudine al lavoro partecipato** ed alla gestione condivisa;
- **concettualizzare know how ed esperienze** che consentirà di non perdere le conoscenze acquisite e di ripartire da zero.
- **aumentare la motivazione delle persone e valorizzare le loro competenze.**

Assetto istituzionale generale – organi e “costi” della politica	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>L’associazione intercomunale non è un ente locale, e come tale non ha personalità giuridica. Quindi, se da un lato tale circostanza può essere considerata quale salvaguardia dell’autonomia e dell’identità degli enti e delle comunità che essi rappresentano, pur ponendo problemi di rappresentanza <u>nella</u> forma associativa e di rappresentanza <u>della</u> forma associativa – in una parola, di <i>governance</i> - essa mantiene inalterate le spese per indennità a Sindaci, Assessori e Consiglieri, che oggi ammontano a circa 130 mila euro.</p>	<p>Il nuovo Comune risultante dall’eventuale fusione avrebbe una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, con una diversa composizione del consiglio e della giunta comunale.</p> <p>Al di là ogni considerazione in ordine alle rivendicazioni identitarie di ciascuna comunità – estranee per definizione a questo studio - le spese per le indennità di carica ammonterebbero a circa 80/85 mila euro, con un conseguente risparmio di 45/50 mila euro rispetto all’associazione intercomunale.</p>
Assetto istituzionale generale – il sistema delle fonti normative locali	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Una delle grandi sfide che deve affrontare ogni forma collaborativa intermedia – come l’associazione intercomunale – è quella di procedere in via immediata, e secondo una logica incrementale, all’uniformazione delle fonti normative locali, ovvero dei <u>regolamenti comunali</u>.</p> <p>La sopravvivenza di discipline differenti può dar luogo a importanti asimmetrie organizzative e gestionali, ed è comunque una cartina di tornasole del grado di effettività raggiunto dall’associazione.</p>	<p>In caso di fusione, la prospettiva di veder sopravvivere discipline differenziate viene eliminata alla radice, ma si deve mettere in conto una punta di attività, da affrontarsi immediatamente, intesa alla scrittura del nuovo sistema di regole, pena la paralisi della gestione.</p> <p>Tale evenienza incide sui carichi di lavoro del Segretario Comunale e sconsiglia di procedere – nei primi periodi del nuovo eventuale ente – a convenzioni di segreteria (come ribadito al punto successivo).</p>

Segretario Comunale	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>La storia recente dei tre comuni ha visto il frequente ricorso alla formula della convenzione per avvalersi delle funzioni del segretario comunale; attualmente tale formula organizzatoria riguarda, all'interno dell'associazione intercomunale, i Comuni di Valvasone ed Arzene, mentre San Martino condivide il Segretario con comuni estranei alla forma associativa.</p> <p>La spesa complessiva corrisponde – al momento in cui si licenzia questo report - alla retribuzione di un segretario comunale a tempo pieno con indennità di direzione generale e ad 1/4 di segretario comunale.</p>	<p>Nel caso in cui i tre comuni si fondano in un nuovo ente, è di tutta evidenza che vi sarebbe un unico segretario comunale/ direttore generale. Tra i vantaggi di questa soluzione, oltre a quello meramente economico, ne va annoverato anche uno di tipo gestionale, in quanto non si presenta il problema di coordinamento tra i due/tre dirigenti, sia rispetto alla gestione corrente nei singoli enti, sia rispetto alla conferenza dei segretari per la definizione degli atti più importanti nella vita dell'associazione intercomunale.</p> <p>Nota bene: Non si consiglia di attivare convenzioni di segreteria con altri comuni per abbassare ulteriormente la spesa; nei primi anni di attività del nuovo ente gli adempimenti a carico della figura dirigenziale di vertice si prospettano di tale complessità da evitare la condivisione del segretario con altri enti.</p>
Collegio dei revisori del conto	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Alle medesime conclusioni cui si è giunti in ordine ai primi due aspetti analizzati soggiace anche la situazione del collegio dei revisori del conto: nell'ambito dell'associazione intercomunale l'esistenza di tre bilanci (vedi punti successivi) comporta come conseguenza necessaria l'esistenza di tre distinte figure di revisore, con un mantenimento delle spese attuali.</p>	<p>Lo stato attuale della legislazione prevede che nei comuni sotto i 15 mila abitanti il revisore del conto sia unico, pur salvaguardando le scadenze dei collegi in carica (art. 234 del D.Lgs. 267/2000, come modificato dalla legge 296/2006); nel caso del comune risultante dalla fusione si applicherebbe quindi la nuova regola, con un conseguente risparmio di spesa.</p>

Struttura organizzativa – aspetti generali

Associazione intercomunale

Fusione

L'analisi delle tre organizzazioni, evidenziata nel *report* del 5 giugno, mette in evidenza, **per entrambe le ipotesi di riagggregazione**, alcuni punti fermi:

- 1) **Anzianità anagrafica e di servizio degli organici:** le tabelle 7 e 8 del conto annuale 2008 attestano l'anzianità anagrafica e di servizio delle tre dotazioni organiche; la situazione rivela organici piuttosto giovani, nell'ambito dei quali appaiono residuali i casi di personale prossimo alla quiescenza. Questo determina delle precise conseguenze: in primo luogo non è pensabile che la riorganizzazione si accompagni ad un *turn-over* significativo, e quindi fa prospettare risparmi di spesa di personale solo nel medio – lungo periodo. In secondo luogo, dotazioni organiche così strutturate si possono considerare un punto di forza al servizio sia dell'associazione intercomunale che della fusione, in quanto eventuali riconversioni/specializzazioni sono tanto più facili quanto è più giovane l'organico.
- 2) **Tavole di rimpiazzo:** nei comuni medio piccoli – e questa considerazione vale tanto nei comuni delle dimensioni di Arzene, San Martino e Valvasone quanto nei comuni della dimensione dell'eventuale comune fuso, senza differenze significative – uno dei problemi che affliggono la gestione delle dotazioni organiche è quello dell'assenza di una tavola di rimpiazzo, ovvero di un meccanismo di condivisione delle competenze e delle prassi nei vari settori e nei processi maggiormente ripetuti, in modo da consentire una sostituzione sussidiaria tra dipendenti all'occorrenza o a seguito di ristrutturazioni organizzative. Le forme collaborative nascono anche con questo scopo: aumentare la specializzazione ma anche consentire la creazione di tavole di rimpiazzo. In entrambi i casi – associazione intercomunale o fusione – la riorganizzazione dovrebbe tendere a creare e salvaguardare adeguate tavole di rimpiazzo. Se entrambe le scelte organizzative debbono guardare a questo risultato, la facilità con la quale raggiungerlo è differente: nell'ipotesi di un unico comune fuso la tavola di rimpiazzo si costituisce più semplicemente, a patto, però, di considerare che il personale deve continuare ad essere formato ed informato sulle novità che afferiscono alla funzione precedentemente ricoperta, pena la nascita di gravi *gap* di professionalità ed il venir meno – nel giro di pochi anni - del vantaggio sopra descritto.
- 3) **Distribuzione del personale nelle categorie:** come dimostrato nel *report* del 5 giugno, la struttura organizzativa di ciascuno dei tre enti - e dell'unico eventuale ente risultante dalla fusione – trova un ulteriore vincolo nella distribuzione del personale nelle categorie professionali previste dal CCRL 1.08.2002 che ha ridisegnato l'ordinamento professionale all'interno del comparto unico del pubblico impiego locale e regionale del Friuli Venezia Giulia. Mentre gli enti delle dimensioni dell'eventuale unico comune hanno una struttura a piramide, con alla base

una maggiore numerosità di personale delle categorie meno professionalizzate ed al vertice personale meno numeroso delle categorie più elevate, nei tre comuni la situazione appare rovesciata: la piramide poggia su un vertice costituito da poche unità di categoria A e B, e presenta – in alto, molti dipendenti in categoria D, la più elevata e l’ultima prima dell’accesso alla dirigenza. Da questa circostanza derivano alcune conseguenze. La prima la si trae considerando quanto riportato al punto 1 in ordine all’anzianità di servizio e di età degli organici: questo fa immaginare che una riconversione delle dotazioni organiche per avere meno direttivi e più esecutori ed istruttori non possa attuarsi se non nel medio/lungo periodo, dato che non è consentito, naturalmente, procedere a demansionamenti. La seconda afferisce alla definizione delle macrostrutture nel nuovo comune fuso e viene trattata nel punto successivo. La terza, da declinarsi in senso maggiormente positivo rispetto alla prima, mira a considerare la qualità degli organici come un possibile punto di forza, nel senso che può dar luogo ad un ente che procede a numerose esternalizzazioni per i servizi meno qualificati e che mantiene invece i servizi strategici al proprio interno.

Struttura organizzativa – posizioni organizzative

Associazione intercomunale	Fusione
<p>Nel momento in cui l’analisi è stata condotta risultavano istituite nei tre comuni n.11 posizioni organizzative, tutte ricoperte da personale di categoria D (oppure affidate al Segretario Comunale e, in un caso, ad un Assessore ex lege 388/2000) in linea - tranne in un caso - con il dettato contrattuale che vuole che ciascun responsabile sia a capo di un’unità organizzativa complessa che comprende almeno un altro dipendente oltre alla posizione organizzativa.</p> <p>Il confronto tra quanto attuato nei tre enti e negli altri comuni del Friuli Venezia Giulia di eguali dimensioni e/o popolazione ha dimostrato che tale <u>configurazione</u> è per certi versi <u>fisiologica</u>, e risponde ad un modello che giustappone una unità dedicata alla gestione finanziaria ad una che cura i servizi tecnici e ad una che si occupa di segreteria generale; posizione decentrata (o subordinata) negli enti viene occupata dalla polizia municipale e dai servizi sociali, questi ultimi gestiti a livello di</p>	<p>Il Comune eventualmente risultante dalla fusione avrebbe una dotazione organica, nel medio periodo, derivante dalla mera sommatoria delle attuali dotazioni, in forza di quanto dimostrato nei punti precedenti. Il problema dell’efficientamento della struttura si sposta sul terreno delle scelte organizzative per la definizione delle nuove macrostrutture.</p> <p>La ricerca condotta dal sottoscritto sulle posizioni organizzative in Friuli Venezia Giulia ha dimostrato che nei comuni delle dimensioni dell’ente risultante dalla fusione si consolida il modello attuato con minori economie di scala e di gestione negli enti più piccoli. Anche negli enti con dotazioni di circa 30 dipendenti si registrano 3 o 4 posizioni organizzative, cui è affidata la gestione dei servizi.</p> <p>Nel nuovo eventuale comune si potrebbe quindi ipotizzare questa configurazione, che però deve tenere conto di quanto richiamato in</p>

<p>ambito socio assistenziale.</p> <p>Efficacia ed efficienza dell'associazione intercomunale saranno messi alla prova nel momento in cui verranno stipulate ed attuate le convenzioni che riguardano i servizi indiretti strategici: solo una logica di uffici unici– con la conseguente diminuzione delle linee di comando - può convivere con l'implementazione di tali servizi, pena la parcellizzazione delle attività ed una sostanziale irresponsabilità.</p> <p>In conclusione, nella prospettiva di diminuire il numero delle strutture organizzative, va attentamente presidiata la valutazione delle persone e del loro bagaglio di professionalità unito alle doti di <i>leadership</i>: tale ipotesi di lavoro è assolutamente comune anche all'altro scenario, quello della fusione.</p>	<p>ordine alla distribuzione del personale nelle categorie ed alla presenza di molte figure “doppie”.</p> <p>L'opportunità di smagrire le linee di comando necessita – come e più che nell'associazione intercomunale – di un'opera condotta con la massima attenzione, intesa a selezionare i nuovi capi servizio, che debbono unire un bagaglio professionale consolidato a doti di <i>leadership</i> e di equilibrio senza le quali la fusione può rivelarsi un percorso irto di difficoltà relazionali, in parte già metabolizzate dal percorso nell'associazione intercomunale.</p> <p>Da un punto di vista economico, alla diminuzione complessiva del numero di posizioni organizzative corrisponde un aumento del peso (/e del valore) delle singole indennità di posizione e di risultato, in quanto gli eventuali pochi capi servizio gestirebbero una maggiore quantità di risorse, con maggiori responsabilità e maggiore complessità nelle relazioni intraorganizzative e interorganizzative.</p> <p>In ogni caso appare del tutto verosimile che il risparmio che deriva dalla riorganizzazione sia superiore all'eventuale aumento dei profili indennitari dei nuovi capi-servizio.</p> <p>In un'apposita scheda si possono apprezzare le ipotesi riorganizzative basate sulla creazione di 3,4 ovvero 5 macrostrutture nelle quali confluisce l'attuale personale delle dotazioni organiche.</p>

Gestione economico/finanziaria e assetto istituzionale – aspetti organizzativi	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>L'analisi delle procedure di contabilità che i tre comuni debbono rispettare per attivare e gestire i servizi associati dimostra che si tratta di un meccanismo piuttosto complesso, dato che ogni operazione si riverbera su (e va registrata in) 3 bilanci (impegno, rimborso, rendicontazione, etc.) e poi va rendicontata anche alla Regione per dimostrare l'effettività dell'attività ed avere diritto ai trasferimenti previsti dal piano di valorizzazione territoriale.</p> <p>La gestione associata dà luogo a numerose operazioni in entrata ed uscita ed alla creazione di molti capitoli che rendono più complessa e costosa la tenuta dei bilanci.</p>	<p>A regime, la fusione porta ad una semplificazione delle procedure cui oggi i comuni sono tenuti per l'erogazione dei servizi associati.</p> <p>La tenuta di un unico bilancio elimina alla radice il problema di dover creare tante separate contabilità per ciascun servizio associato.</p> <p>Nota bene: Ogni riorganizzazione dà luogo a costi organizzativi iniziali: questo vale anche nel caso della fusione, dato che non è realisticamente immaginabile che la routine organizzativa entri a regime prima del terzo/quarto esercizio finanziario del nuovo comune risultante dalla fusione.</p>
Gestione economico/finanziaria - Costi del servizio	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Nel caso in cui i tre comuni si determinino a continuare l'esperienza di associazione intercomunale, agli eventuali risparmi ed alle economie di gestione per i servizi diretti non corrispondono altrettante economie sul servizio di ragioneria, dato che, per definizione, continuano a sussistere tre bilanci, gestiti da tre diversi uffici ragioneria, che si interfacciano con altrettanti revisori dei conti.</p>	<p>Nel caso in cui i tre comuni addivengano alla fusione, alla semplificazione delle procedure si aggiungono due significativi vantaggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la concentrazione delle attività in un numero di persone minore rispetto all'attuale (=costo del servizio); - la presenza di una tavola di rimpiazzo (meccanismi in grado di sostituite in personale nelle funzioni proprie di ciascuno), che può assicurare un buon livello di continuità sull'attività di ragioneria

	<p>Nota bene: Si deve tenere nella massima considerazione la seguente circostanza, già illustrata sopra: per i primi due/tre esercizi finanziari del nuovo comune i <i>savings</i> (=risparmi) ipotizzati sono solo teorici, in quanto è assolutamente verosimile che il contributo di ciascuna ragioniera alla costruzione del bilancio sia assai significativo. Inoltre, anche a regime, è essenziale che il personale già affidatario di compiti di ragioneria continui ad aggiornarsi, in modo da assicurare la qualità alla tavola di rimpiazzo.</p>
Gestione economico finanziaria – Patto di stabilità	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Nel caso in cui i tre comuni decidano di continuare l'esperienza dell'associazione intercomunale, ogni parametro relativo all'assoggettamento ai vincoli del c.d. patto di stabilità verrà commisurato alla popolazione dei singoli comuni, di tal che non vi andranno soggetti alle condizioni normative attuali, se non in forza di un'adesione del tutto facoltativa.</p>	<p>Qualora si addivenisse alla fusione dei tre comuni, la popolazione di riferimento sarebbe pari a 5.149 abitanti (dato al 31.12.2007), e questo avrebbe come conseguenza automatica l'assoggettamento al patto di stabilità, alla tenuta di scritture ed all'effettuazione di adempimenti contabili cui oggi gli enti non sono obbligati (conto economico, prospetto di conciliazione).</p> <p>Da qui un duplice effetto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fabbisogno formativo in capo alla ragioneria; - aumento dei costi del servizio, in quanto aumentano le attività tipiche. A tale proposito la migliore dottrina ha sottolineato che le regole per gli enti decentrati sono cambiate di anno in anno creando difficoltà interpretative e generando costi di adattamento agli enti interessati,

	<p>con ripercussioni sulla credibilità del patto stesso e sulla capacità di programmazione finanziaria degli enti locali;</p> <p>Inoltre, la sottomissione al patto di stabilità mette a rischio gli investimenti: il ragionamento è il seguente: in un contesto di pressioni sul bilancio, il comparto di spesa che più deve sopportare l'onere della correzione è quella discrezionale e al contempo rigida, ovvero la spesa per investimenti. In sostanza, i Comuni, per poter rispettare il patto, non potendo attivare la leva fiscale, hanno dovuto scaricare l'onere su quella parte della spesa non strettamente funzionale all'amministrazione e che, una volta avviata, contribuirebbe ad irrigidire oltremodo il bilancio del comune.</p> <p>In sostanza gli osservatori e gli esperti hanno concluso che le regole sul patto di stabilità interno più che essere formulate a fronte di una visione condivisa sull'evoluzione delle politiche economiche da porre in essere nel paese, e in stretto collegamento con i vincoli posti a livello comunitario, si è risolto in una imposizione di regole stringenti e rigide per risolvere situazioni di bilancio statale/regionale contingenti, con un ottica di breve periodo, prendendo a riferimento i dati di spesa di cassa degli enti locali avulsi dal loro contesto, per costruire manovre finanziarie di stretto respiro.</p>
Servizio economico finanziario – struttura “qualitativa” dei bilanci	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>L'analisi dei bilanci degli enti – riportata nell'apposito report economico finanziario - rende evidente il grado di effettività raggiunto dalle gestioni associate all'interno dell'associazione intercomunale.</p> <p>Laddove sono state stipulate le convenzioni attuative e si è dato corso alla</p>	<p>La creazione di un unico bilancio porterebbe ad una concentrazione in un minor numero di capitoli delle risorse necessarie alla gestione, con un conseguente efficientamento dei costi di ragioneria, da temperare con eventuali nuove gestioni cui si possa dar vita risparmiando risorse</p>

<p>implementazione dei servizi associati – spesso sulla scorta della precedente esperienza dell’unione - si è assistito ad una ricomposizione delle voci di spesa dei singoli bilanci.</p> <p>In particolare, si rileva che le voci economiche di ciascuna funzione e di ciascun servizio si differenziano tra ente gestore ed ente beneficiario; mentre nel primo caso la spesa si compone di acquisti di beni e di prestazioni di servizi, nel secondo prevalgono i trasferimenti a favore del capofila di convenzione attuativa. Tale meccanismo può essere apprezzato, per esempio, prendendo visione della composizione della spesa nella funzione 3 – polizia locale, e nella funzione 4 – istruzione pubblica, ma è assolutamente trasversale a tutti e tre i bilanci.</p> <p>Questo significa che è stata completamente metabolizzata la nuova modalità di gestione, con un conseguente recupero di efficienza che può considerarsi consolidato. Si tratta della fase “matura” dell’associazionismo.</p>	<p>dalla riorganizzazione o nuovi servizi che fisiologicamente accedono alla nuova dimensione organizzativa e territoriale.</p> <p>Come ribadito nel corso dell’analisi, diminuirebbero i costi che fisiologicamente accompagnano le forme associative intermedie, come l’Associazione Intercomunale, che consistono nella proliferazione dei capitoli e delle determinazioni necessarie alla loro movimentazione in termini di impegno e rimborso.</p> <p>Non secondariamente, verrebbero concentrati anche gli oneri di rendicontazione agli enti superiori, in quanto avverrebbero in modo unico e centralizzato.</p>
Servizio tributi – aspetti organizzativi	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Dal punto di vista organizzativo, l’elemento di complessità e di attenzione nel caso del servizio gestito in associazione intercomunale è la potenziale convivenza di sistemi tariffari e di aliquote anche significativamente differenti, che impongono all’ufficio comune di mantenere tre distinti sottosistemi di gestione.</p> <p>Nella situazione attuale, poi, vi è da tenere in considerazione il fatto che gli uffici lavorano con software differenti, anche se proprio in questo</p>	<p>La prospettiva di fusione rispetto all’ufficio tributi appare favorevole, a patto che vengano soddisfatte alcune precondizioni, legate soprattutto alla infrastrutturazione hardware e software.</p> <p>Una volta raggiunta l’uniformità, la fusione si avvantaggia sull’associazione intercomunale in quanto vengono gestite aliquote unificate, e non tante aliquote quanti sono i comuni.</p>

<p>periodo si sta dando corso alla normalizzazione dei sistemi e delle banche dati.</p>	
<p>Servizio tributi – politiche tariffarie</p>	
<p>Associazione intercomunale</p>	<p>Fusione</p>
<p>Nell’ambito dell’associazione intercomunale viene comunque salvaguardata l’autonomia impositiva dei singoli comuni, che possono conformare la propria azione amministrativa in continuità con il passato o comunque procedere a modifiche delle aliquote a seconda di considerazioni di opportunità discrezionali di ciascuno.</p>	<p>Nel caso della fusione l’elemento che ostacola in modo significativo l’adozione di aliquote uniche è la situazione di partenza dei singoli bilanci, ed in particolare il fatto che, in forza di condizioni socio-economiche differenti (un esempio per tutti, la collocazione a Valvasone della Zona industriale della Tabina) , ad aliquote più basse corrispondono gettiti complessivi più alti.</p> <p>Da qui il dilemma: adottare le aliquote del comune che ha potuto mantenerle più basse, ma in questo caso il gettito degli altri due comuni si abbassa, con un possibile peggioramento generale dei servizi, o, in alternativa, alzare le aliquote (sempre per il comune che le aveva più basse) con l’effetto che saranno i suoi cittadini a sopportare un aumento di pressione tributaria <i>pro capite</i>, sia pur per generare un gettito che può rappresentare un aumento della quantità e della qualità dei servizi per tutti (loro compresi).</p>
<p>Gare e contratti</p>	
<p>Associazione intercomunale</p>	<p>Fusione</p>
<p>L’avvenuta implementazione di numerose convenzioni attuative ha già di fatto distribuito e consolidato tra le strutture le procedure di gara e l’istruttoria dei contratti da stipularsi, permettendo anche un certo grado</p>	<p>In caso di fusione, il personale può essere riorganizzato in modo da specializzare un’unità nella realizzazione delle procedure di gara, che possono risultare più complesse rispetto a quelle dei singoli comuni, in</p>

<p>di specializzazione, commisurato comunque al limitato numero di procedure da attivarsi.</p>	<p>quanto gli importi complessivi dei lavori, servizi e forniture possono superare determinate soglie che impongono maggiore specializzazione e quindi richiedono formazione specifica e maggiori costi da carico di lavoro, da commisurarsi al risparmio ottenibile sul fronte della spesa di personale.</p> <p>In questo ambito si fronteggiano quindi, da un lato considerazioni legate ai vantaggi che derivano dalla specializzazione e dalle economie di scala ottenibili, essendo aumentato il “potere contrattuale” dell’unico ente; dall’altro il raggiungimento di dimensioni tali da imporre adempimenti ulteriori rispetto a quelli consolidati e <i>routinari</i>, tali da far diminuire il risparmio complessivo sulla singola funzione.</p>
<p>Gestione del personale – parte giuridica</p>	
<p>Associazione intercomunale</p>	<p>Fusione</p>
<p>Nel caso dell’associazione intercomunale, la costituzione di uffici comuni costringe gli enti ad adottare nuove modalità di gestione del rapporto di lavoro, legate alla particolare posizione del personale assegnato ed agli istituti che vi si applicano anche alla luce del principio di parità di trattamento che deve regolare la materia e che deve essere assicurato a tutti i dipendenti, eroganti o meno servizi a favore dell’associazione.</p> <p>Lavorare al servizio delle associazioni intercomunali, sia pur in una logica mutualistica come nei tre comuni di Arzene, San Martino al Tagliamento e Valvasone significa ricodificare alcuni concetti chiave, quale quello di datore di lavoro: il nuovo datore di lavoro è il responsabile del servizio nel quale è incardinato l’ufficio comune. Il datore di lavoro è colui che esercita</p>	<p>Indipendentemente dalla struttura organizzativa che vorrà darsi l’eventuale comune risultante dalla fusione, e dal numero di macrostrutture che potrebbero contarsi, il ricomprendere tutto il personale in un’ unica dotazione organica può determinare l’effetto di agevolarne in modo rilevante la gestione complessiva. Nell’ambito di un’unica struttura, non possono sorgere “conflitti di attribuzione” di ciascuna risorsa, che risulterebbe in ogni caso dipendente dell’unico comune e gestita dal proprio responsabile o da un unico direttore generale.</p> <p>Non andrebbero applicati gli istituti relativi al personale assegnato, in quanto personale esclusivamente interno all’ente.</p>

<p>nei confronti dell'assegnato il potere direttivo, il potere disciplinare, le valutazioni, etc.</p> <p>Nel caso – come nei tre comuni – di assegnazioni parziali, si rischia di far dipendere funzionalmente il lavoratore da due o più datori di lavoro, soprattutto nel caso in cui rimangano tante figure apicali come oggi.</p> <p>In ogni caso, per il personale non assegnato, permangono potenzialmente 3 (o 2, dato che in due enti il segretario è in convenzione) stili di gestione diversi delle risorse umane.</p>	
Gestione del personale – organizzazione dell'ufficio e costi del servizio	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Attualmente la funzione del personale viene svolta in modo indipendente dai tre comuni, che hanno deciso di gestire insieme solo funzioni marginali; in questo modo non scatta l'obbligatorietà della contrattazione collettiva territoriale, che rappresenta, contemporaneamente, un elemento di complessità (per i meccanismi cui dà luogo) sia un'opportunità per gestire in modo unitario le risorse umane.</p> <p>Nel solo comune di Valvasone la responsabile del servizio gestisce sia la parte economica che giuridica, mentre negli altri due comuni la parte economica viene esternalizzata.</p>	<p>Qualora i tre comuni si fondano, in considerazione delle professionalità presenti, è possibile produrre delle economie di gestione anche rilevanti attraverso una redistribuzione dei carichi di lavoro: è presumibile che vi sia una significativa riduzione del fabbisogno di persone necessario per assicurare il servizio.</p> <p>In altri termini, è lecito sostenere che una sola persona possa provvedere a gestire le matricole di tutti e 30 i dipendenti, seguendone sia la parte giuridica che economica.</p> <p>Tra i vantaggi di questa soluzione vi è anche la possibilità di organizzare una tavola di rimpiazzo specifica, dato che esistono già oggi professionalità che possono fare interventi sussidiari sulla funzione in caso di assenza o impedimento.</p>

Ufficio segreteria - protocollo**Associazione intercomunale**

Nel caso in cui i comuni gestiscano i servizi in associazione intercomunale, gli adempimenti a carico delle segreterie non prevedono diminuzioni significative, anzi possono darsi anche ipotesi di aumento dei carichi di lavoro, in quanto la “manutenzione” delle convenzioni attuative può comportare oltre che il naturale coinvolgimento della Giunta, anche, a valle, adempimenti legati alla predisposizione, gestione, adozione e pubblicazione delle deliberazioni e delle determinazioni conseguenti. Per l'ufficio segreteria, come per la ragioneria, l'associazione intercomunale può avere un effetto moltiplicatore, in quanto ci si trova nelle condizioni di adottare gli atti tre volte, una per ciascun comune associato. Stessa considerazione vale per il protocollo.

Fusione

Nell'unico comune risultante dalla fusione, l'esistenza di una sola segreteria non comporta la triplicazione dei carichi di lavoro, dato che molti atti vengono comunque adottati indipendentemente dalla dimensione dell'ente e certi atti che dipendono dall'associazionismo non sono più necessari.

E' quindi ipotizzabile che, come per la ragioneria, a regime si liberino risorse in termini di tempo/persona per i servizi diretti, essendo diminuito il fabbisogno per un servizio di supporto. Stessa considerazione si estende anche alla protocollazione degli atti.

Ufficio Tecnico - Manutenzione del territorio**Associazione intercomunale**

In seno all'associazione intercomunale si è scelto di mettere in comune aspetti non strategici dei servizi tecnici, legati alla gestione della sicurezza e alla stesura di alcuni articolati regolamentari. In buona sostanza, allo stato attuale i tre comuni conoscono un'integrazione piuttosto limitata nella gestione dei servizi tecnico – manutentivi, fatta eccezione per il servizio di spazzamento strade oggetto di specifica convenzione attuativa, per la cui esecuzione si deve però ricorrere alla collaborazione esterna di un dipendente di altro ente, non facente parte dell'Associazione Intercomunale.

Fusione

Nell'ambito del comune che potrebbe nascere dalla fusione, si può ipotizzare che il servizio manutentivo sia principalmente orientato ad esternalizzare e controllare le singole attività, piuttosto che a realizzarle in economia.

In ogni caso la presenza di quattro operai specializzati suggerisce di creare due squadre di lavoro sotto la direzione di un coordinatore che, opportunamente organizzate, possono assicurare la presenza in servizio con un buon grado di continuità, proiettandosi su di un territorio

Questo accade a causa della particolare conformazione delle dotazioni organiche e della più volte richiamata scarsità di personale nella categoria B.	aggregato che, per dimensioni, può essere adeguatamente presidiato.
Logistica e sedi	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>La logica <u>mutualistica</u> che è alla base della scelta associativa (distinta da quella di <u>service</u> che afferisce a realtà nelle quali si associano comuni di dimensioni estremamente differenti - es. Pordenone e Roveredo), unita alla circostanza – più volte ribadita – che vuole che l’associazione intercomunale non sia un nuovo ente locale, fa sì che le spese di funzionamento degli uffici, legate soprattutto alle spese per utenze e per la manutenzione degli edifici e delle sedi comunali non abbiano conosciuto tra il 2006 ed il 2007 significative diminuzioni.</p>	<p>D’altro canto, un unico comune al posto di tre enti non significa necessariamente la immediata diminuzione del numero e del costo delle sedi e degli uffici attraverso i quali erogare servizi alla popolazione.</p> <p>Al di là di ogni considerazione politica sulla costituzione/sopravvivenza dei “municipi” quale traccia dei comuni precedenti, il risparmio di spesa derivante dall’unificazione in un unico edificio di tutto il personale deve tener conto della necessità di reperire uno spazio adatto, per caratteristiche proprie e collocazione territoriale.</p> <p>Dal momento che una delle ipotesi di lavoro è quella per cui la fusione dovrebbe puntare ad un aumento dei servizi diretti, ciò porterebbe a considerare come plausibile la sopravvivenza di uffici distaccati, o delegazioni comunali, secondo una logica funzionale o di specializzazione. In questo modo, però, appare più limitato il margine di risparmio che si potrebbe trarre dalla fusione, temperato però dal presidio funzionale-specialistico- territoriale dei servizi.</p> <p>Un altro aspetto da tenere in considerazione nel momento in cui i comuni si fondessero è che, dal punto di vista logistico, non si tratta solo di centralizzare la gestione corrente, magari attraverso un buon sistema di gestione dei flussi documentali: si pone l’importante problema della</p>

	collocazione e della consultazione degli archivi cartacei storici più o meno risalenti (es. stato civile, contratti, delibere e determine, etc.), in quanto è immaginabile che occupino uno spazio rilevante, da definire con carattere di priorità su altri aspetti. L'eventuale digitalizzazione degli archivi dovrebbe allora essere una delle prime poste che impegnano i contributi straordinari di avvio del nuovo ente.
Ufficio polizia municipale	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Storicamente la polizia municipale è la funzione che per prima e più frequentemente viene posta in associazione. Per una corretta gestione del servizio associato, si debbono rispettare alcune precondizioni quali, ad esempio, la scelta di consentire o meno l'uso delle armi, pena l'introduzione di un elemento di complessità gestionale difficilmente risolvibile. Nel caso dei tre comuni, nel corso degli anni oggetto di rilevazione il servizio di polizia è stato fortemente inciso nella sua efficacia dalla scarsità di personale nelle dotazioni organiche, dovuto o alla sua completa assenza, oppure a vicende personali che ne limitano la presenza in servizio. Solo di recente il Comune di Arzene ha provveduto ad una assunzione, in modo da riavvicinare il rapporto tra vigili e popolazione allo standard di 1/1000 voluto dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Nell'attuale situazione bisogna poi valutare l'efficacia della scelta attuata fino a poco tempo fa di riservare la responsabilità della struttura ad un amministratore, peraltro consentita dalla legge 388/2000, nel comune di Valvasone.</p>	<p>Nel Comune risultante dalla fusione, la nuova soglia di popolazione farebbe venir meno l'opzione seguita fino a poco tempo fa dal Comune di Valvasone di affidare la responsabilità del servizio ad un assessore.</p> <p>Quanto al servizio unificato, costituito da 4 addetti, pur con disponibilità oraria differenziata, esso dovrebbe orientarsi alla creazione di pattuglie da 2 addetti suddivise tra mattina e pomeriggio in modo da assicurare una relativa continuità all'attività di pattugliamento e di presidio del territorio.</p> <p>E' chiaro che il potenziamento del servizio può derivare solo dalla ricollocazione su altre figure di tutte le attività diverse da Polizia di sicurezza, polizia stradale e polizia amministrativa (ufficio commercio, servizio messi, etc.) e deve tenere conto della limitata disponibilità dell'addetto del comune di San Martino al Tagliamento.</p>

Servizi sociali	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Per entrambi le ipotesi riorganizzative, l'efficacia delle politiche sociali deriva soprattutto dal grado di attuazione entro il 2011 della convenzione, stipulata nel 2007, che disciplina competenze e responsabilità del servizio sociale dei Comuni.</p> <p>Tra gli effetti che dovranno essere monitorati vi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la costituzione della pianta organica aggiuntiva nell'ambito della dotazione organica dell'ente gestore: tale circostanza determinerà per il Comune di Valvasone una diminuzione delle spese di personale ed un corrispettivo aumento dei traferimenti relativi alla funzione 10 del bilancio, a fronte di una invarianza complessiva della spesa; - l'attribuzione al responsabile del servizio sociale dei comuni della competenza ad erogare i contributi economici alle persone ed alle famiglie in stato di bisogno, in luogo delle singole giunte attualmente coinvolte in questa decisione; - la riscrittura dei regolamenti di accesso ai servizi, in un'ottica di ambito che è assolutamente indifferente alla dimensione ed alla forma istituzionale dei comuni facenti parte dell'ambito. - L'attribuzione al servizio sociale dei comuni delle competenze in materia di erogazione di contributi per maternità e per abbattimento di canoni di locazione, che oggi rappresentano un carico di lavoro non secondario per gli impiegati amministrativi che si occupano di servizi alla persona. <p>Per altre singole attività – anche oggetto di singole convenzioni attuative (es. Progetto Tre Comuni, Puntoinforma, etc.) le modalità di erogazione si basano sulla stipula di apposite convenzioni con l'Associazione Intercomunale del Sanvitese, che provvede, in una logica di service, ad erogare il servizio. Si stima che l'organizzazione dell'eventuale comune fuso non potrebbe che proseguire sulla stessa strada, non facendo prefigurare spazi per economie di scala e di gestione significative.</p>	

Servizi culturali	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>Il mantenimento della identità e della separatezza tra i tre comuni, nell'ambito dell'associazione intercomunale, costituisce un ostacolo alla determinazione di una politica culturale comune: considerando le scelte culturali elemento distintivo della politica di ciascuna amministrazione, una loro integrazione appare quasi una contraddizione in termini, e può scolorire nella più attenuata formula del coordinamento, quando non si limiti ad una mera condivisione dei calendari delle principali manifestazioni, nell'ottica di evitare sovrapposizioni o lacune nel corso dell'anno.</p>	<p>Nell'ambito dell'unico nuovo comune, la definizione di un'unica politica di promozione culturale appare più semplice, in quanto non vi sono quei problemi di <i>governance</i> che possono affliggere in questa delicata materia l'associazione intercomunale.</p>
Servizi demografici	
Associazione intercomunale	Fusione
<p>L'area dei servizi demografici non è oggetto di gestione associata. Tuttavia si ritiene doveroso osservare che, in un'ottica tesa al risparmio, esistono spazi di efficientamento significativo. Se si considera che tra i progetti che stanno per essere avviati a livello generale vi è quello della carta di identità elettronica, anche in assenza di gestione associata dei servizi demografici appare quanto mai opportuno ipotizzare una convenzione <i>ad hoc</i> per le modalità di rilascio della C.I.E., in modo da far immaginare che solo uno degli uffici anagrafe acquisti le attrezzature necessarie alla stampa, mentre gli altri due possano limitarsi a dotarsi delle apparecchiature che servono per l'acquisizione della fotografia e delle impronte digitali.</p>	<p>La superficie territoriale dei tre comuni e la viabilità consente di immaginare come fattibile la creazione di un unico ufficio servizi demografici. Tuttavia se dovesse prevalere una soluzione intermedia che fa sopravvivere sportelli anagrafici decentrati, la spesa per il loro funzionamento sarebbe funzione del loro orario di apertura, e porrebbe problemi di sostituzione sussidiaria tra colleghi per assicurare continuità al servizio.</p>

Considerazioni finali

I Comuni di **Arzene**, **San Martino al Tagliamento** e **Valvasone** hanno conosciuto, nel corso della loro storia, fasi di collaborazione e di integrazione nell'erogazione dei servizi alle comunità che rappresentano, che hanno finito per influenzare sia la loro organizzazione che la struttura della spesa corrente e quindi modalità, efficacia ed efficienza con le quali vengono spesi i denari pubblici.

Non senza ripensamenti e fasi alterne, le strutture dei tre enti si sono via via integrate, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 1/2006, che ha consentito di rilanciare l'esperienza associativa nella forma della Associazione intercomunale.

La *ratio* della legge vede queste forme collaborative quali auspicabile viatico ad un'integrazione più duratura ed irreversibile, che sfocia nella fusione degli enti.

La valutazione della fattibilità e della convenienza del percorso che può condurre alla nascita di un nuovo ed unico comune deve rappresentare l'equilibrata sommatoria di considerazioni economico-finanziarie e di un'attenta disamina dei punti di forza e, all'opposto, dei vincoli organizzativi e strutturali che sono il portato di decenni di un consolidato stile di amministrazione.

Se, da un punto di vista meramente economico – finanziario, la fusione appare la configurazione che permette di snellire strutture e procedure, in modo da far conseguire un significativo risparmio di spesa, va anche detto che ciò non può avvenire verosimilmente prima del completamento di un mandato amministrativo del nuovo comune: ciò è confermato dalla presenza di incentivi economici alla fusione di natura straordinaria che non sono altro che il ristoro dei maggiori costi da riorganizzazione che ogni cambiamento produce. In altri termini, le maggiori risorse trasferite *una tantum* al comune fuso non si traducono – almeno immediatamente – in nuovi servizi, né, tantomeno in servizi diretti, ma debbono essere investiti in infrastrutturazione informatica, attrezzature e, soprattutto, accompagnamento e formazione delle risorse umane.

Quest'ultima considerazione ci consente di spostare il fuoco dell'analisi al secondo grande polo della riorganizzazione, ovvero la struttura amministrativa. Rispetto alla fusione delle tre dotazioni organiche, anche qui non possiamo che richiamarci a quanto illustrato nel corso dei vari *report*.

Gli organici sono relativamente giovani, ed in *turn over* (e la sua eventuale gestione al risparmio) non può che avvenire nel medio-lungo periodo. Questo significa che la fusione non può che basarsi sui numeri attuali, e quindi orientarsi verso un ampliamento del portafoglio di servizi resi attraverso gli enti,

piuttosto che verso un efficientamento puro e semplice attuato con la riduzione degli organici. La logica che potrebbe governare tale processo dovrebbe quindi essere quella di “più servizi con le stesse persone”, piuttosto che quella degli “stessi servizi con meno addetti”.

La struttura anagrafica e di servizio degli organici, se da un certo punto di vista costituisce un vincolo, da un altro rappresenta un’opportunità, in quanto il possibile ricorso alla destinazione del personale a nuove mansioni può essere accompagnato da un’adeguata opera di formazione, tanto più semplice quanto più giovani sono le risorse umane da riconvertire.

La fusione trova un altro punto di forza nel fatto che, grazie ad essa, si creano tavole di rimpiazzo per alcune figure chiave, quali, ad esempio, le responsabili di ragioneria, consentendo di dare continuità alle funzioni considerate strategiche: è chiaro però che la tavola di rimpiazzo deve potersi mantenere solo su alcune figure, pena la presenza di ruoli doppi a fronte di possibili – anzi, probabili - lacune in altri servizi.

La distribuzione del personale nelle categorie e la struttura anagrafica e di servizio degli organici rappresenta un elemento di debolezza per qualsiasi ipotesi riorganizzativa, in quanto la più volte citata struttura “a piramide rovesciata” delle tre strutture e quindi, dell’eventuale unica struttura può ostacolare seriamente la riduzione delle linee di comando, a meno che il nuovo comune non decida di spingere fortemente sulle esternalizzazioni dei servizi di erogazione meno professionalizzati (esempio, le manutenzioni del territorio) e conservare una struttura “di qualità” per governare direttamente servizi strategici, legati alla programmazione ed al controllo.

Va poi sottolineato – e ribadito con forza - che la pianificazione di una riorganizzazione non si muove solo sul piano della tecnica e della messa in pratica di regole di buona amministrazione, ma deve accompagnarsi dalla capacità di *leadership* di amministratori e responsabili dei servizi.

In assenza di una convinta adesione alla sfida della fusione, di una capacità di adeguamento al cambiamento, l’esperienza associativa, e soprattutto la prospettiva della fusione, rischia di non dar luogo a tutti gli effetti sperati. Sul lato dell’associazione intercomunale, d’altronde, si pongono quasi identici problemi di *governance* e di rappresentanza *nella* forma associativa e *della* forma associativa, che si possono risolvere solo con un atteggiamento realmente orientato all’integrazione, quale si è riscontrato nel corso di questa analisi da parte degli amministratori con i quali il sottoscritto è entrato in contatto.

Non si può prescindere da un accenno anche alla struttura delle entrate, che viene a dipendere a sua volta dalla realtà socio-economica dei tre territori, caratterizzata dalla presenza non uniforme di insediamenti produttivi e di zone artigianali- commerciali. Richiamando l’intera analisi della parte delle entrate condotta nel *report* finanziario, si assiste al fenomeno per cui il Comune con le aliquote ICI e di compartecipazione IRPEF più basse – Valvasone – il gettito è più alto; la conseguenza è che Valvasone produce quasi la metà delle entrate correnti del bilancio aggregato. Tale circostanza impone una scelta dirimente: mantenere nel comune eventualmente risultante dalla fusione le aliquote dell’ente che attualmente le ha più basse, abbassando inevitabilmente il gettito

complessivo, che deve per forza accompagnarsi a risparmi di spesa corrente di pari importo, in modo da non incidere su qualità e quantità dei servizi; ovvero agire sulla leva fiscale introducendo le aliquote oggi più alte, facendo pagare solo ad alcune parti del Comune gli oneri della fusione, sia pur temperati o dall'aumento di servizi o dai risparmi di spesa.

Va anche ricordato che a seguito dell'eventuale fusione si creano le condizioni per la sottomissione obbligatoria del nuovo ente alle regole per il rispetto del patto di stabilità; anche questa circostanza va ben ponderata sul piatto della convenienza delle varie alternative, in quanto può mettere a rischio gli investimenti, laddove, in un contesto di pressioni sul bilancio, il comparto di spesa che più deve sopportare l'onere della correzione è quella discrezionale e al contempo rigida, ovvero la spesa per investimenti. In sostanza, i Comuni, per poter rispettare il patto, non potendo attivare la leva fiscale, scaricano l'onere su quella parte della spesa non strettamente funzionale all'amministrazione e che, una volta avviata, contribuirebbe ad irrigidire oltremodo il bilancio del comune.

Infine, nell'alternativa tra proseguire nell'esperienza dell'associazione intercomunale e imboccare la strada della fusione, può trovare spazio anche un'altra possibilità: iniziare un'interlocuzione a livello istituzionale con i Comuni dell'Associazione Intercomunale del Sanvitese per dar vita ad un'unica associazione intercomunale, che, per esempio, nel campo dei servizi alla persona, avrebbe il vantaggio di proiettarsi sul territorio dell'attuale servizio sociale dei comuni.