



Progetto di fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Provincia di Varese – Regione Lombardia



Indice

Progetto di fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Capitolo 1	La fusione: profili generali	3
1.1	Rischi e opportunità dello sviluppo della fusione	12
1.2	Normative relative alle fusioni di comuni	20
Capitolo 2	Dimensioni ambientali, storiche e culturali della fusione	21
2.1	Profili storici e culturali	22
2.2	Profili territoriali ed economico sociali di riferimento	24
Capitolo 3	Quadro attuale e temi del cambiamento	41
3.1	Quadro attuale	42
3.2	Temi e scelte di cambiamento determinati dalla fusione	85
3.3	La fusione e i sistemi di rappresentanza e partecipazione	112
Capitolo 4	Fasi di sviluppo del percorso di fusione	117
4.1	Azioni preliminari	120
4.2	Consultazione referendaria	123
4.3	Costituzione del nuovo comune e consultazione elettorale	126
4.4	Avvio delle attività del nuovo comune	127

1 **La fusione:** **profili generali**

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

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

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

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

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

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

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

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

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In secondo luogo, l'interesse per le fusioni nasce dalla considerazione che è in atto un percorso, per i piccoli comuni, che comporta l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali nel breve/medio periodo. Alle accresciute responsabilità e aumento, quantitativo e qualitativo, delle funzioni e dei compiti

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

di amministrazione, così come alle accresciute difficoltà finanziarie, si è accompagnato il tema della capacità, anche degli enti minori, di assolvere le proprie funzioni in modo adeguato.

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

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

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

- obbligo della gestione associata di nove delle dieci funzioni fondamentali dei Comuni;
- se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione d'infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica (cfr. art. 19, comma 28, l.135/2012).
- obbligo di gestione associata di almeno tre funzioni entro il 31.12.2012, successivamente prorogato;
- obbligo di gestione associata di tutte le nove funzioni entro il 31.12.2013, successivamente prorogato;
- soglia minima di popolazione da raggiungere con la gestione associata: 3000 abitanti (trattandosi di Comuni appartenenti a Comunità Montana) o il quadruplo del numero degli abitanti del Comune con minore popolazione che partecipa alla gestione associata;
- gestione associata da esercitarsi attraverso le forme della convenzione o dell'Unione dei Comuni (con la doppia possibilità di utilizzare o la forma dell'Unione ex art. 32 TUEL o quella di cui all'art.16, l. 148/2011 e s.m.i.. In Lombardia, in virtù della legge regionale 19/2008, si ritiene possibile assolvere l'obbligo di gestione associata anche attraverso la Comunità Montana).
- le convenzioni possono essere stipulate anche a geometria variabile a seconda delle funzioni. Lo strumento convenzionale può essere utilizzato o come integralmente alternativo alla gestione tramite Unione o C.M., o come complementare a esse. Nel senso che alcune funzioni possono essere gestite tramite Unione e/o C.M. Ed altre mediante convenzione.
- per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due (art. 1, comma 135, lettera a), legge n. 56 del 2014)

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

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

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

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

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

La fusione, rappresenta comunque, riducendo la frammentazione, un fattore di semplificazione dei rapporti interistituzionali. Se a ciò si aggiunge la possibilità, per le fusioni, di ottenere incentivazioni certe da parte dell'amministrazione statale, lo scenario che induce a una più approfondita considerazione della fusione in questo momento si arricchisce di argomenti solidi ancor più validi.

Regione Lombardia con i suoi 1523 comuni è un territorio costituito naturalmente e storicamente da numerosi piccoli centri, questo anche in confronto al contesto europeo. Piccoli centri inseriti in un contesto complessivamente a forte sviluppo socio-economico e dove le Province e relativi Comuni hanno caratteristiche peculiari rispetto agli altri contesti del nord Italia.

Dove le tipicità dimensionali (reticolo piuttosto che frammentazione) si compensano con buoni assetti amministrativi di base, processi di associazionismo diffuso e abituale tra i Comuni e con un articolato sistema multilivello.

Tra i motivi di questa numerosità di piccoli centri si può senz'altro trovare in sintesi:

- Ricalco con le parrocchie con aggiunta di confini naturali e antropici
- In montagna confini antichi. Grande territorio che permette sopravvivenza a popolazioni limitate (legna, pascolo, raccolti naturali)
- In pianura reticolo diffuso per funzione agricola e relazioni con rettifili idrici e viari
- In presenza di centro popoloso e robusto economicamente affermazione del comunalismo cittadino, che orienta il contado
- Differenze di sviluppo del comunalismo rurale, più debole, con popolazione meno stabile, che si afferma con la crisi della territorialità feudale
- Affermazione di istituti giuridici e territoriali, con relativi diritti, come conquista di comunità rurali che partecipano da sole al proprio mantenimento

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

- Fenomeni di lunga durata con continuità storico-territoriale tra il *fundus* romano, la *curtis* longobarda, il *castrum* post carolingio e gli insediamenti che diventeranno i Comuni rurali veri e propri
- I processi identitari sono sostanziali. Ogni centro, seppur piccolo, si organizza con strutture e servizi urbani. Non solo quelli che nascono a filiazione di Comuni cittadini già esistenti (*si veda C. Cattaneo, Storia universale e ideologia delle genti. Scritti 1852 – 1860, riferimenti alla prima Legge Comunale e Provinciale -1865*)

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

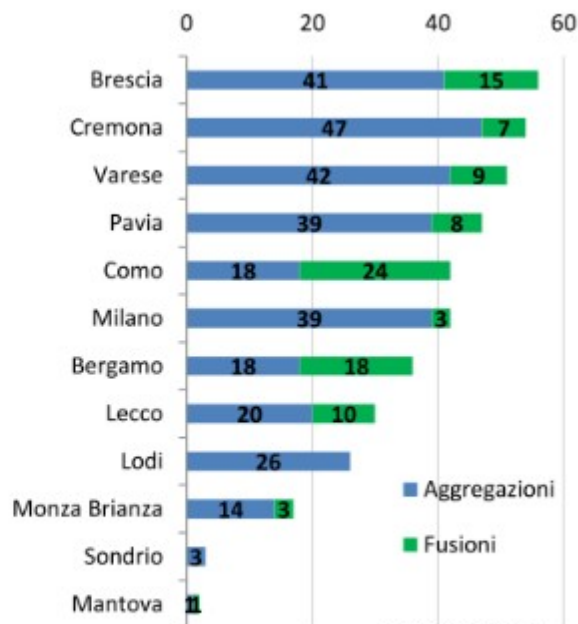
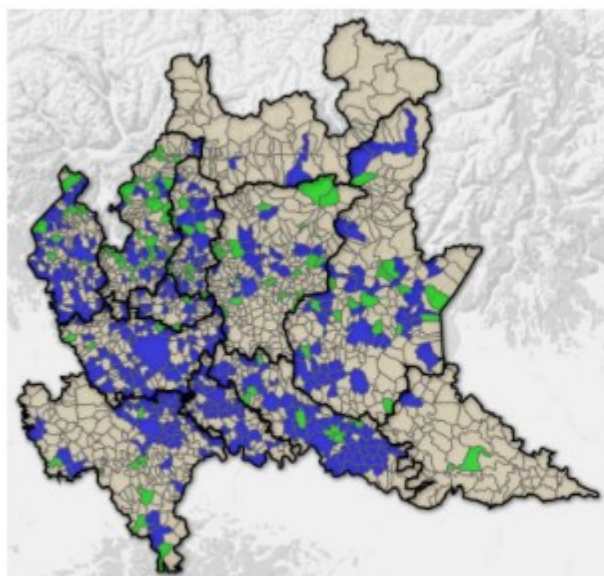
Di seguito si riportano alcuni indicatori utili di analisi per la Lombardia, dove si può osservare che, tranne per Milano, l'impianto urbano è per centri diffusi con capoluoghi non pervasivi. La taglia media in sette provincie è inferiore ai 5.000 abitanti e la superficie ha netta distinzione pianura/montagna solo per Sondrio e Mantova.

PROVINCIA	POPOLAZIONE (2015)	POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO	% POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO	NUMERO DI COMUNI	POPOLAZIONE MEDIA PER COMUNE	SUPERFICE MEDIA PER COMUNE (Kmq)
Varese	871.886	79.793	9,2%	139	6.273	8,6
Como	586.735	82.045	14,0%	154	3.810	8,3
Sondrio	180.814	21.642	12,0%	78	2.318	41,0
Milano	3.038.420	1.242.123	40,9%	134	22.675	11,8
Bergamo	1.086.277	115.349	10,6%	242	4.489	11,3
Brescia	1.238.044	189.902	15,3%	206	6.010	23,2
Pavia	535.822	68.280	12,7%	189	2.835	15,7
Cremona	357.623	69.589	19,5%	115	3.110	15,4
Mantova	408.336	46.649	11,4%	69	5.918	33,9
Lecco	336.310	46.705	13,9%	88	3.822	9,3
Lodi	223.755	43.332	19,4%	61	3.668	12,8
Monza e Brianza	840.129	119.856	14,3%	55	15.275	7,4

Caratteristiche demografiche-territoriali delle province lombarde – Fonte Eupolis Lombardia

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

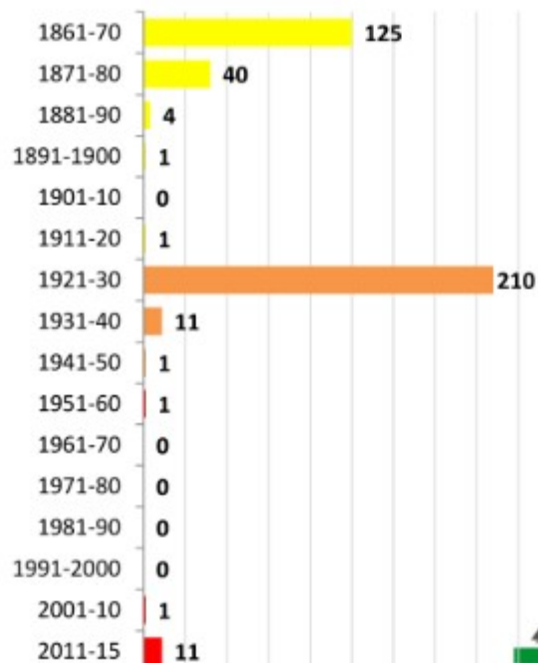
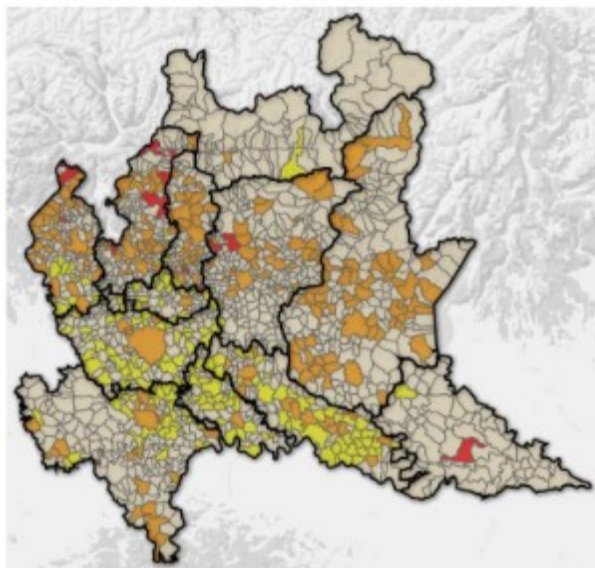
Di seguito si presentano alcuni altri dati storici dell'esperienza della fusione dall'Unità d'Italia ai giorni nostri e in Lombardia, delle circa 2000 fusioni effettuate su scala nazionale, complessivamente si contano 406 comuni risultato di una o più aggregazione/fusione di enti locali.



Fonte: elaborazione Eupolis su dati Istat e fonti storiche

- **AGGREGAZIONE:** annessione ad un comune di altri comuni pre-esistenti
- **FUSIONE:** creazione di un nuovo comune a partire da comuni pre-esistenti

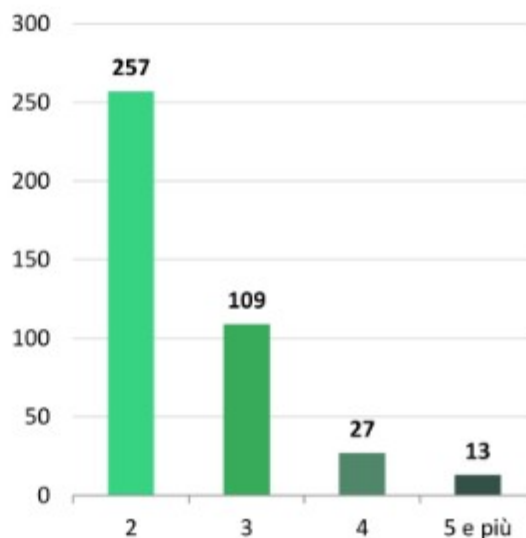
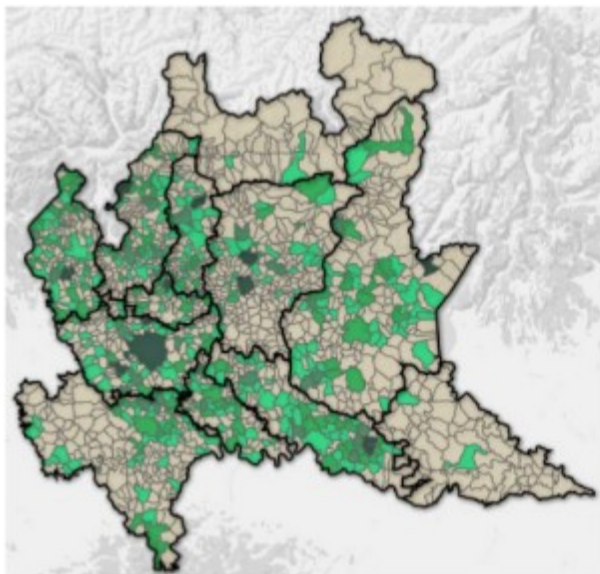
Comuni risultato di fusioni/aggregazioni tra il 1861 e il 2015 per Provincia- Fonte Eupolis Lombardia



Fonte: elaborazione Eupolis su dati Istat e fonti storiche

I comuni risultato di fusioni/aggregazioni tra il 1861 e il 2015:
periodo dell'evento (prima del 1921; 1921-1950; dopo il 1950)
Fonte Eupolis Lombardia

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno



Fonte: elaborazione Èupolis su dati Istat e fonti storiche



*I comuni risultato di fusioni/aggregazioni tra il 1861 e il 2015:
numero di comuni coinvolti (2, 3, 4, 5 o più comuni aggregati)*

Analisi delle differenze provinciali:

PROVINCIA	N. COMUNI (2015)		N. COMUNI RISULTATO DI FUSIONI (1861-2015)		INCIDENZA DELLE FUSIONI	
	TUTTI	< 3.000 AB.	TUTTI	< 3.000 AB.	TUTTI	< 3.000 AB.
Varese	139	62	51	14	36,7%	22,6%
Como	154	96	42	15	27,3%	15,6%
Sondrio	78	59	3	2	3,8%	3,4%
Milano	134	11	42	1	31,3%	9,1%
Bergamo	242	117	36	9	14,9%	7,7%
Brescia	206	92	56	14	27,2%	15,2%
Pavia	189	149	47	26	24,9%	17,4%
Cremona	115	87	54	37	47,0%	42,5%
Mantova	69	32	2	0	2,9%	0,0%
Lecco	88	53	30	11	34,1%	20,8%
Lodi	61	43	26	16	42,6%	37,2%
Monza e Brianza	55	3	17	0	30,9%	0,0%

Fonte: elaborazione Èupolis su dati Istat e fonti storiche

La differenziazione territoriale si esprime in frequenza delle fusioni storiche e volontarie. Cremona, con il 47% degli attuali Comuni risultato di aggregazione, ha il dato più elevato, seguono la nostra provincia di Lodi, Varese e Lecco.

1.1 RISCHI E OPPORTUNITÀ DELLO SVILUPPO DELLA FUSIONE

La realizzazione della fusione fra i comuni di Cuveglio e Duno può trasformarsi:

- in benefici effettivi e in una riduzione degli svantaggi, nel caso in cui gli attori del cambiamento istituzionale realizzino strategie vincenti per fronteggiare la complessità connessa alla realizzazione del processo associativo;
- in mancati benefici e in svantaggi effettivi, nel caso in cui non sia sufficientemente presidiato il processo di fusione.

I piani d'intervento da presidiare riguardano principalmente le dinamiche politiche e di sviluppo dei sistemi di funzionamento del nuovo comune.

Al piano politico appartengono le grandi scelte circa finalità, obiettivi e risorse da impiegare per esercitare al meglio le funzioni assegnate al nuovo comune.

Al piano organizzativo appartengono invece le scelte relative a quei processi, intesi come insiemi connessi e coordinati di attività, che sono svolti per realizzare gli intendimenti propri del piano politico.

Il piano organizzativo non può pertanto precedere, ma deve seguire quello politico. A sua volta, però, il piano politico non può prescindere da quello organizzativo se vuole veramente tradurre le sue idee in realtà concrete.

Queste considerazioni di carattere generale diventano ancora più stringenti se sono riferite alla situazione in cui si troverà la fusione subito dopo il suo formale avvio e che può essere così sintetizzata: "decisa la fusione, si devono fare le strutture".

Sarebbe del tutto illusorio pensare che i vantaggi che la fusione consente e promette, nonché la riduzione degli svantaggi, possano essere colti immediatamente per il semplice fatto che la fusione è giuridicamente configurata. Diventa perciò necessario che:

- gli organi politici e quelli deputati alla gestione organizzativa operino in stretta correlazione per pianificare tutte le attività e le iniziative che consentano di ottenere i risultati desiderati in ambito politico e di gestione organizzativa;
- i conseguenti progetti siano avviati e coordinati efficacemente;
- si definiscano qualificanti momenti di verifica e di eventuale rettifica delle scelte politiche e organizzative.

1.1.1 Opportunità della fusione.

Le principali opportunità che la fusione comporta possono essere racchiuse nelle seguenti categorie:

- opportunità connesse all'aumento della dimensione organizzativa;
- opportunità connesse alla nascita di una nuova istituzione
- opportunità connesse all'acquisizione di risorse aggiuntive rispetto alle gestioni singole.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Il processo di fusione determina un aumento della dimensione organizzativa di riferimento. Tale fenomeno comporta l'eliminazione della duplicazione di tutte quelle attività della medesima specie che, prima della fusione, erano affidate alla responsabilità di strutture organizzative di comuni diversi. Ciò consente:

- di ridurre gli sforzi necessari alla progettazione e diffusione delle tecniche necessarie per lo svolgimento delle attività. Non ci si riferisce solo alle tecniche direttamente connesse all'erogazione di servizi offerti alla società locale, ma anche a quelle che consentono, come quelle di gestione del personale, di presidiare le condizioni di efficace realizzazione dei servizi finali;
- di ridurre il volume complessivo delle attività orientate al coordinamento di particolari processi, quando, a fronte della fusione, una diversa assegnazione di compiti consente di riunire sotto un'unica responsabilità compiti in precedenza assegnati a più persone o gruppi;
- di ridurre gli investimenti in beni. Per esempio l'investimento per l'acquisto di software gestionale è effettuato una volta sola, piuttosto che moltiplicato per ogni comune preso singolarmente. Oppure, la riorganizzazione del personale, anche in relazione agli spazi disponibili (strutture e locali), prefigura un'ottimizzazione con conseguente riduzione dei costi. Per esempio, alcuni dei costi associabili allo spazio reso libero, nel caso di sua inutilizzazione, potrebbero così non insorgere più o essere imputati ad attività svolte per realizzare nuovi servizi o per migliorare la qualità di quelli già esistenti.

L'aumento dei volumi di attività da svolgere, congiuntamente a un aumento della quantità di personale gestibile, consente, inoltre, una più razionale divisione del lavoro poiché è possibile:

- assegnare a tale personale compiti maggiormente omogenei, riducendo così la gamma delle mansioni assegnate a un singolo operatore. Ciò determina una diminuzione dei tempi di svolgimento delle attività e di apprendimento per la risoluzione dei problemi;
- utilizzare strumenti tecnici maggiormente specializzati, e dunque più efficaci ed efficienti, se si verifica una situazione in cui si tratta di aumentare il parco di strumenti tecnici per soddisfare le esigenze derivate dall'aumento dei carichi di lavoro dovuto alla confluenza nella fusione di compiti svolti in precedenza dai comuni aderenti.

La possibilità di ridurre e rendere omogenei i compiti assegnati agli operatori, se uniti a processi di sviluppo delle competenze professionali, può determinare un aumento della qualità dei prodotti amministrativi, soprattutto in quei contesti dove agli operatori sono riconosciuti significativi spazi di discrezionalità. L'innalzamento del grado di competenza professionale può riguardare sia lo svolgimento di attività operative sia quelle di tipo gestionale.

La possibilità di aumentare la specializzazione degli operatori non implica l'eliminazione degli attuali sistemi di relazioni con il pubblico che consentono di accogliere, ascoltare e rispondere rapidamente alle richieste dei cittadini sfruttando efficacemente la conoscenza dell'ambiente sociale di riferimento e la possibilità di governare diverse leve amministrative, a causa dell'ampia gamma delle mansioni assegnate a un unico operatore. La costruzione di una rete di esperti di supporto alla figura

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

di “prima linea” costituirà, invece, un’opportunità per aumentare il livello di adeguatezza della risposta amministrativa.

Infine l'aumento dimensionale incrementa la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione. In questo modo si allargano le possibilità di scelta della fusione, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori, evitando così pericoli d’interruzione nell’erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;
- la necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l’offerta, di ruoli particolarmente critici, come i responsabili degli uffici tecnici, o l’acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell’ambito di uno dei comuni costituenti il nuovo comune (macchine operatrici, computer, ecc.).

Quanto abbiamo illustrato ha dei riflessi significativi sulla dinamica dei costi. In questo senso, è opportuno osservare come il costo di un servizio sia la somma di fattori eterogenei quali:

- le strutture interne di raccordo e gestione, il cui costo varia “a scatti”, in funzione dei livelli imposti dagli altri fattori. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di riscaldamento e pulizia degli uffici;
- la quantità delle attività richieste al servizio, il cui costo è proporzionale alle quantità fornite. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di:
 - attrezzature destinate direttamente all’erogazione dei servizi (automezzi, computer);
 - personale direttamente addetto all’erogazione dei servizi (personale di sportello, agenti di Polizia Locale).
- la qualità delle prestazioni (interne ed esterne) fornite dal servizio, il cui costo varia fortemente con il livello di qualità desiderata. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di:
 - formazione e aggiornamento del personale;
 - risorse (umane e non) necessarie per garantire i livelli di qualità prefissati (aumentare gli orari d’apertura al pubblico, migliorare la manutenzione del verde, offrire nuovi servizi).

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

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

- terza categoria, a quelli di “comfort” desiderato per l’autovettura (spazio, potenza, accessori).

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

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

- riduzione dei costi di possesso allo stretto indispensabile, eliminando tutte le duplicazioni e le sovrapposizioni e, attraverso questa via, liberare risorse per offrire nuovi e/o migliori servizi;
- acquisizione del massimo vantaggio dalla disponibilità di masse critiche di risorse per offrire servizi altrimenti impossibili.

Il processo di fusione consente agli enti di ottenere una moltiplicazione del loro ruolo istituzionale.

In primo luogo si ottengono benefici per negoziare, da una posizione di maggiore forza, condizioni migliori quando si tratta di entrare in rapporto con aziende fornitrici di servizi, altre istituzioni pubbliche con le quali realizzare progetti comuni, altre istituzioni pubbliche e sponsor privati per l’acquisizione di finanziamenti agevolati o a fondo perduto proposti da enti nazionali o europei:

In secondo luogo, in termini di dipendenza dall’ambiente, la soluzione associata consente d’incrementare la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione. In questo modo si allargano le possibilità di scelta, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori evitando così pericoli d’interruzione nell’erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;
- una diminuzione della necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l’offerta, di ruoli particolarmente critici o l’acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell’ambito di ogni singolo comune.

In terzo luogo, il nuovo soggetto istituzionale di maggiori dimensioni può promuovere e sostenere l’autorganizzazione delle associazioni locali.

Dal punto di vista dello sviluppo delle strategie istituzionali, la realizzazione di una fusione consente di:

- integrare e coordinare non episodicamente scelte riguardanti territori omogenei, allargando il campo di azione nel quale definire e perseguire obiettivi strategici di sviluppo di servizi e di promozione dell’economia locale;
- governare unitariamente una massa di risorse decisamente più ampia rispetto a quella a disposizione di ogni singolo comune, rendendo così effettiva l’opportunità di realizzare interventi che richiedono disponibilità economiche non presenti presso le singole realtà

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

comunali. Il risparmio di risorse dovuto al recupero di efficienza, connesso all'aumento dimensionale, e alla possibilità di acquisire nuove risorse rende possibili investimenti e aumenti della spesa corrente di ampliamento e miglioramento dei servizi esistenti o di creazione di servizi del tutto nuovi senza effettuare manovre di aumento della pressione fiscale o delle tariffe.

- influenzare una maggiore integrazione dell'azione delle associazioni con finalità sociali e politiche.

Nei rapporti istituzionali, la presenza di una rappresentanza territoriale espressione di un territorio vasto consente di accrescere la potenziale forza di negoziazione con amministrazioni locali di pari livello e di livello più elevato. Oltre che offrire a comuni di piccole dimensioni la possibilità di condividere risorse, la fusione può rappresentare un punto di forza anche per lo sviluppo di reti interistituzionali nelle quali si realizza un'integrazione di differenti livelli della Pubblica Amministrazione, nonché l'integrazione tra questa e altri soggetti del sistema sociale di riferimento, al fine di produrre un valore pubblico attraverso la cooperazione interorganizzativa.

E' importante la possibilità, da parte dei Comuni che intendono intraprendere un percorso di fusione, di avere la certezza di poter contare su una quantità programmabile e definita di risorse aggiuntive per la fase di startup. E' altrettanto importante che tali risorse aggiuntive possano essere impiegate con flessibilità e in autonomia rispetto alle concrete esigenze di ciascuna esperienza, anche per quelle attività che sono connaturate alla fase di costruzione di un nuovo ente che debba nascere dalla ristrutturazione di enti preesistenti.

Le incentivazioni si distinguono in dirette e indirette. Le incentivazioni dirette riguardano l'acquisizione di risorse specificatamente erogate in relazione alla costituzione del nuovo comune mediante fusione. Quelle indirette derivano dalla possibilità di:

- concorrere con posizione di privilegio all'acquisizione di risorse nei casi in cui esse sono rese disponibili per una platea di amministrazioni nella quale sono presenti anche comuni non costituiti mediante fusione;
- ottenere forme di applicazione specifiche, quali esenzioni o estensioni, nell'applicazione di norme generali.

Un importante rilievo nel corso degli ultimi anni, per quanto riguarda le incentivazioni dirette, è stato dato ai contributi statali e regionali alle fusioni, in ragione della forza incentivante di tale disciplina.

Per quel che riguarda i contributi statali, la fonte della previsione contributiva deriva dall'art. 6 del D.M. 318/2000 nel testo di cui al D.M. 289/2004 e da ultimo ribadito con il Decreto 10 ottobre 2012 pubblicato sulla G.U. n. 242 del 16 ottobre 2012. Quest'ultima disposizione tiene conto in particolare della previsione dell'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prescrive che a partire dalle fusioni realizzate nel 2012, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, è commisurato al venti per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.

La Legge n.208/2015 del 28 dicembre 2015 (Legge di Stabilità 2016), unitamente al Decreto del Ministero dell'Interno del 26 aprile 2016 riformula, a partire dal 2016 e nel limite degli stanziamenti

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

finanziari previsti all'uopo, le modalità di erogazione degli incentivi raddoppiando il contributo straordinario, sempre lungo un periodo decennale, dal 40% al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010.

Tale contributo viene quindi previsto per dieci anni, con un limite tuttavia, rappresentato, dagli "stanziamenti finanziari previsti" e una minaccia, che negli ultimi anni appare sempre più palese, che è quella che a fronte dell'insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di comuni, il contributo spettante per la fusione sia proporzionalmente ridotto. Come previsto da medesimo articolo in un comma successivo. Quest'ultima previsione deve essere tenuta in particolare considerazione, nel senso che non è possibile ipotizzare di costruire un bilancio di previsione facendo completo affidamento su tali risorse, come era possibile fino a qualche anno fa.

Pur essendo destinati al sostegno alla gestione corrente, deve poi rilevarsi che la previsione e la definizione effettiva dei contributi, solitamente a fine anno, rendono difficoltosa o addirittura pericolosa la costruzione di un bilancio fondato su tale previsione. Appare pertanto consigliabile fare comunque delle previsioni al ribasso a riguardo, o meglio cautelative, trasformando se del caso le risorse ulteriori assegnate oltre i termini utili a un loro impiego – assestamento di novembre – come avanzo di gestione da destinare a un piano d'investimenti pensati in relazione agli obiettivi della fusione. La tabella 1.1 mostra, in via d'ipotesi, l'ammontare delle incentivazioni teoriche statali.

Tabella 1.1 – Incentivi statali

Comune	Trasferimenti 2010	Contributo Fusione	Per 10 anni
Cuveglio	€ 600.911,65	€ 360.546,99	€ 3.605.469,90
Duno	€ 42.761,55	€ 25.656,93	€ 256.569,30
Totale	€ 643.673,20	€ 386.203,92	€ 3.862.039,20

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

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

L'art. 18 comma 15 L. 19/08, il quale prevede che "Le unioni di comuni e i comuni nati da fusioni continuano ad usufruire di tutti gli eventuali vantaggi, in termini di accesso ad incentivi, semplificazioni, agevolazioni, finanziamenti, di cui godono, per le loro piccole dimensioni, i comuni che le costituiscono, per il tempo e secondo le modalità stabilite con il regolamento di cui all'articolo 20."

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

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

Disposizione questa di carattere generale, e dimostra un particolare favore del legislatore regionale per il tema.

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

1.1.2 Rischi della fusione

I principali rischi che la fusione comporta possono essere racchiusi nelle seguenti categorie:

- problemi di relazioni tra le comunità costituenti il nuovo soggetto istituzionale;
- problemi di aspettative create dalla fusione.

Il fondo di risorse disponibili agli amministratori del nuovo comune risulta formalmente indifferenziato, pure sussistendo la possibilità di ricondurre la loro origine a ciascuno dei comuni interessati dalla fusione. In tale contesto, la percezione di spostamenti di risorse tradizionalmente utilizzate per iniziative riconducibili a un territorio per avvantaggiarne un altro può determinare criticità da gestire. Si consideri, inoltre, che le argomentazioni che comportano l'inquadramento dei casi di redistribuzione delle risorse a una globale valutazione delle dinamiche economiche determinate dalla fusione si presentano complesse e di problematica comunicazione, anche se risultato le più indicate per realizzare un'effettiva evoluzione delle identità politiche e culturali delle comunità locali. Nel caso dell'estensione di servizi ad aree territoriali e a destinatari prima non serviti comportando un sicuro aumento dei costi che deve essere affrontato con attenzione, rimarcando il tema della solidarietà e suggerendo, comunque, di considerare la situazione come elemento da inscrivere nella più generale valutazione dell'opportunità della fusione.

Un ulteriore elemento di criticità si origina dalla necessità di omogeneizzare il contenuto dei servizi e i criteri di accesso, in modo da garantire parità a tutti i membri della nuova comunità locale, partendo da situazioni diverse per i membri delle comunità locali. In questi casi, la modifica del contenuto e dei criteri di accesso ai servizi, anche se con caratteristiche qualitative superiori rispetto alle gestioni singole, può comportare la necessità di allineamento di abitudini.

Possono manifestarsi problemi derivanti dal riproporre, da parte di attori appartenenti a una stessa società locale, di logiche di azione già sperimentate, anche con successo, in passato, ma che risultano inadeguate nell'affrontare situazioni problematiche del tutto nuove poste dal processo di fusione. La pratica di mantenere prassi già sperimentate deve essere superata. E' necessario che gli attori coinvolti, prima di prospettare e perseguire soluzioni, collaborino nel focalizzare la natura dei nuovi problemi posti dal processo di fusione e, successivamente, identifichino, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi in grado di generare soluzioni possibili e accettabili. Tali sforzi sono un eccellente mezzo per costruire comuni punti di vista fondati sull'accumulo di nuove conoscenze accettate ed efficaci.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Le aspettative che la fusione fa nascere possono determinare l'insorgere di situazioni critiche se non sono correttamente valutate e opportunamente governate. Infatti:

- gli amministratori potrebbero utilizzare le maggiori risorse disponibili nel lancio di un numero eccessivo d'iniziativa a carattere oneroso. Ciò potrebbe aumentare la rigidità del bilancio, portare il nuovo comune a dipendere strettamente dalle incentivazioni previste per le fusioni e originare problemi di difficile soluzione;
- il personale potrebbe attendersi miglioramenti professionali e retributivi non commisurati al reale aumento di dimensione che il nuovo comune rappresenta rispetto ai loro comuni di provenienza. Allo spirito di sacrificio e alla flessibilità potrebbero facilmente affiancarsi malintesi desideri di "gradi" e di "tranquilla routine";
- i cittadini potrebbero facilmente rimanere delusi se dovessero nutrire delle aspettative che nessuno ha davvero chiarito e che non trovino riscontro nella realtà dei fatti.

1.2 NORMATIVE RELATIVE ALLE FUSIONI DI COMUNI

Le principali norme che riguardano le fusioni di comuni sono riassunte nella tabella 1.2. L'Allegato 1 propone gli articolati normativi illustrati nella tabella e i testi di alcuni statuti relativi a comuni fusi. Gli statuti, infatti, completano la normativa generale mediante l'esercizio dell'autonomia normativa che è tipica dei comuni e riconosciuta dalla costituzione.

Tabella 1.2 - Normativa nazionale in materia di fusione di Comuni

- Costituzione Italiana - art. 133
- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – artt. 15-16 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali
- L. 12 novembre 2011, n. 183 – art. 31, co. 23
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2012)
- D.L. 6 luglio 2012, n. 95 – art. 20
- Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario
- L. 24 dicembre 2012, n. 228 – art. 1, co. 380-ter
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2013)
- L. 27 dicembre 2013, n. 147 – art. 1, co. 730
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014)
- L. 7 aprile 2014, n. 56 – art. 1, co. 116-134
- Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni
- D.L. 24 giugno 2014, n. 90 - art. 23, co. 1, lett. f) ter
- Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari
- L. 23 dicembre 2014, n. 190 – art. 1, co. 450/498
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2015)
- Ministero dell'Interno, Decreto 21 gennaio 2015
- Ministero dell'Interno, Decreto 26 aprile 2016: Nuove modalità e termini per il riparto e l'attribuzione a decorrere dall'anno 2014, dei contributi spettanti ai Comuni istituiti a seguito di procedure di fusione o fusione per incorporazione

Tabella 1.3 - Normativa regionale in materia di fusione di Comuni

- Statuto d'Autonomia della Lombardia - art. 53
- Legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29
- Legge regionale 28 aprile 1983, n. 34
- Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 - art. 20
- Proposte di modifica alla L.r. 29/2006 inserite nel Progetto di Legge n. 249 – Legge di Semplificazione 2015 (Ambiti istituzionale ed economico)
- Legge Regionale 6 luglio 2017 n. 17

2 **Dimensioni ambientali, storiche e culturali della fusione**

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

2.1 PROFILI STORICI E CULTURALI

Cuveglio e Duno sono due comuni della **Provincia di Varese**.

Etimologicamente **Duno** è parola celtica e deriva da "DUNUM" = in origine torre di guardia ed osservazione poi altura. Storicamente si hanno notizie abbastanza precise ed interessanti. La sua antichità infatti risale al secolo V a.C.; fu certamente costruito durante l'invasione dei Galli, gente amante delle proprie abitudini montane. Questi popoli discendevano dalle valli dell'Ossola e della Mesolcina e si stabilirono anche in questa nostra regione. Si conserva pure un documento religioso antico presso l'archivio della Pieve di Canonica ed è di data posteriore. Riguarda un atto della visita pastorale del Vescovo di Como Mons. Felice Niguarda nel 1592. Dice testualmente: "Chiesa di S. Giuliano di Duno. La strada verso Cuveglio, a mezzo miglio dal monte, conduce al paese chiamato Duno: famiglie 26 anime 191". Per salire a Duno, una strada si snoda da Canonica di Cuvio; a qualche centinaio di metri si divide in tre: una che rasenta Sant'Anna, è tortuosa, ripidissima, anticamente denominata "ROVERSINA" ed oggi "LA BREVISSIMA". Una seconda, più comoda, ma pure faticosa, "LA MULATTIERA". Una terza "LA PROVINCIALE" inaugurata il 22 Gennaio 1911 dall'allora Sindaco capomastro Giovanni Sonzini. Sino al 1928 Duno aveva la propria amministrazione comunale. Le disposizioni legislative di quei tempi, portavano alla formazione di centri più popolosi, sopprimendo le varie autonomie locali. Anche Duno non venne risparmiato da quella sorte, con vivo rammarico, divenendo così i Dunesi cittadini di Cuvio. Solo dopo la fine della seconda guerra mondiale, e precisamente nel marzo del 1947, si iniziarono le pratiche presso le competenti autorità per riacquistare la propria sospirata autonomia. Il 17 maggio 1954, un telegramma proveniente da Roma e trasmesso dall'On. Pio Alessandrini, annunciava " SALUTO IL LIBERO COMUNE DI DUNO - GAZZETTA UFFICIALE ODIERNA N° 115 - PUBBLICO DECRETO MINISTERIALE"

L'attuale Comune di **Cuveglio** è il risultato ultimo di una serie di provvedimenti atti a strutturare, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, a seconda delle evoluzioni storiche, il centro valle.

Primo di questi provvedimenti fu il R.D. 12.01.1928, n. 63, che riunì in un unico Comune denominato "Cuvio" i Comuni di: Cuvio, Cuveglio in Valle, Vergobbio, Cavona e Duno. Nel dopo guerra con D.P.R. 29.03.1954 n. 199, riacquistò la propria autonomia amministrativa il Comune di Duno; a questo seguì il D.P.R. 05.10.1956, n. 1256, che ricostruì il Comune di Cuvio con circoscrizione territoriale preesistente, attribuendo alla porzione di territorio restante la denominazione di "Cuveglio"; portò all'attuale assetto il D.P.R. 09.05.1961 n. 468, che sancì la separazione della frazione di Canonica da Cuvio e la sua aggregazione a Cuveglio.

L'autonomia e l'identità specifica della comunità sono sempre state alla base della vita amministrativa delle attuali frazioni del Comune di Cuveglio. La presenza di vicini organizzati già alla fine del XII secolo permette l'ipotesi dell'esistenza, fin da quell'epoca, di comuni rurali con una certa autonomia amministrativa, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei beni comuni, Tale organizzazione di base diventa sempre più evidente ed importante nei secoli successivi.

Cavona era amministrata da una vicinia, al cui interno all'incanto veniva eletto il sindaco, e da un console eletto focalmente di semestre in semestre. Identiche le cariche a Cuveglio, dove però avevano maggior durata nel tempo; si differenziava Vergobbio per la presenza di due sindaci e di due consoli, uno al servizio dei sudditi del feudo antico, l'altro di quelli del feudo nuovo, rispettivamente Visconti e Cotta.

Identiche in tutti e tre i casi la struttura e la funzione della vicinia: essa comprendeva tutti i capi famiglia che si radunavano sulla pubblica piazza, la domenica mattina, dopo la messa, al suono della campana, per trattare gli affari inerenti la comunità e la nomina di sindaci, consoli, esattori e cancellieri. La pieve di s. Lorenzo in Canonica ha assicurato nei secoli l'unità spirituale dell'intera Valcuvia.

Cuveglio, così come le altre frazioni, è stato nel secolo scorso terra di emigranti, in genere qualificati artigiani, che con il loro lavoro hanno reso illustre il nome del loro paese all'estero, Dal punto di vista economico Cuveglio è andato, in questo secolo, assumendo sempre più il ruolo di punto di riferimento per tutta la Valle, diventandone il vero baricentro.

Infine, pur conservando l'autonomia amministrativa, per l'avvenire sarà da considerare attentamente la possibilità dell'unione dei comuni del centro valle, come previsto dalla Legge 15.05.1997 n° 127 e

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

successive modificazioni, per la maggiore economia nell'erogazione dei servizi di pubblica utilità, già attualmente in parte oggetto di gestione consortile.

2.2 PROFILI TERRITORIALI ED ECONOMICO SOCIALI DI RIFERIMENTO

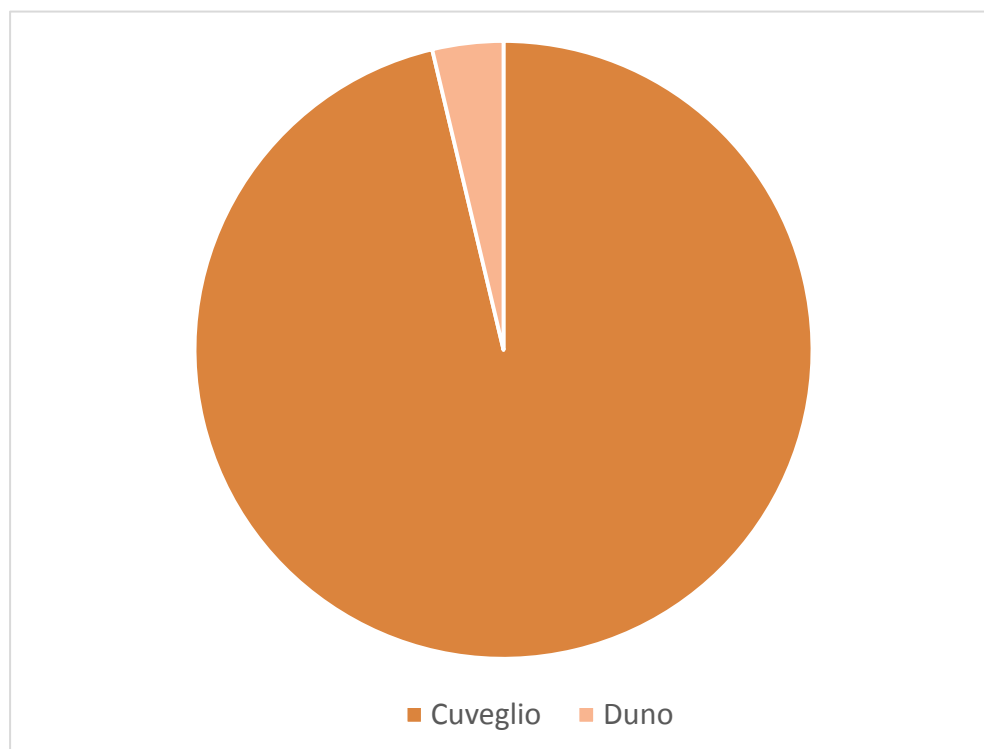
2.2.1 Dati statistici

La caratterizzazione demografica dei comuni, aggiornata al 31/12/2016, che hanno intrapreso il percorso di fusione è illustrata nelle tabelle 2.1 oltre che nella figura 2.1.

Tabella 2.1 - Popolazione residente

Comune	Popolazione	Maschi	Femmine	Popolazione Straniera
Cuveglio	3371	1613	1758	252
Duno	130	73	57	4
Totale	3501	1686	1815	256

Figura 2.1 - Ripartizione della popolazione



Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

- Popolazione Scolastica

Tabella 2.2

Anno Scolastico	2016/17	2015/16	2014/15	2013/14	2013/12	2012/11
Infanzia	93	106	104	109	108	102
Primaria	148	150	138	155	169	176
Secondaria I grado	180	187	190	192	205	199
Totale	421	443	432	456	482	477

Il plesso scolastico è unico per entrambi i paesi e si trova a Cuveglio, fa parte dell'Istituto Comprensivo Dante Alighieri e serve anche altri comuni limitrofi come Cuvio, Rancio Valcuvia, Cassano Valcuvia, Casalzuigno, Masciago Primo.

Gli investimenti mirati ad aumentare e qualificare ulteriormente l'offerta formativa sia in termini didattici che di servizi all'istruzione, hanno tuttavia e progressivamente attirato molto interesse anche dai paesi immediatamente limitrofi.

2.2.2 Profilo territoriale

I comuni oggetto del presente documento di trovano nella parte settentrionale della provincia di Varese, nell'area prealpina ed inseriti nel territorio della Comunità Montana delle Valli del Verbano.

Figura 2.2 - Inquadramento territoriale (Fonte: Elaborazione Comune di Cuveglio)



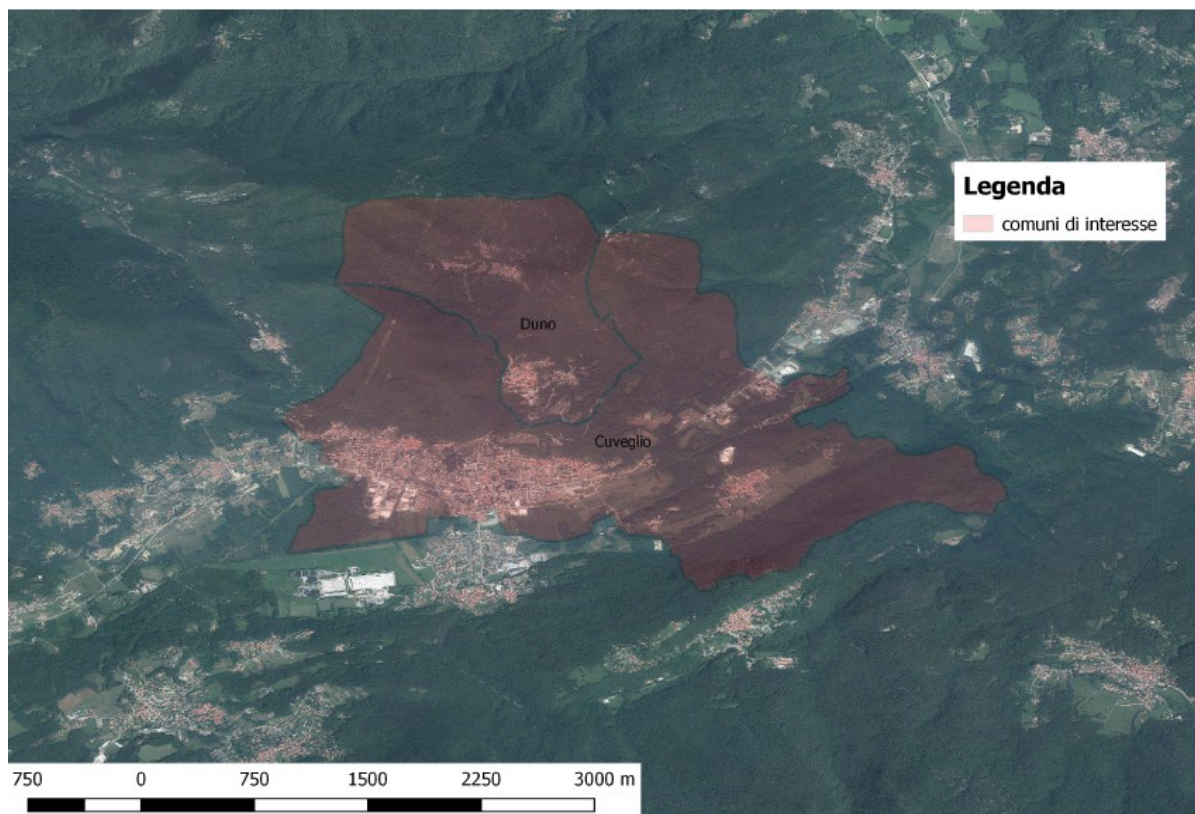
Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Figura 2.3 Confini Comunità Montana Valli del Verbano



Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Figura 2.4 - Ambito d'interesse su ortofoto



2.2.2.1 Aspetti morfologici

La Provincia di Varese occupa un'area di 1.198,11 Km², situata nella parte Nord-occidentale della Regione Lombardia, confinante a nord e a est con il Canton Ticino (CH), a est con la provincia di Como, a sud est con la Provincia di Monza e della Brianza e a sud con la Città metropolitana di Milano, a ovest il Lago Maggiore funge da confine con le province piemontesi di Novara e Verbano-Cusio-Ossola.

Il territorio provinciale è situato nella zona prealpina, con prevalenza di territorio collinare e montano, mentre la fascia di pianura è rappresentata prevalentemente nella zona dell'Alto Milanese. La provincia è caratterizzata da un reticolo idrografico ricco sia di acque superficiali che sotterranee. Rivestono particolare importanza i bacini lacustri del Verbano, del Ceresio e del Lago di Varese ed i fiumi Ticino, Olona e Tresa. (Fonte: Valutazione Ambientale del PTCP). L'area montana è solcata da numerose valli, tra le più importanti si possono citare la [Valle Olona](#), la [Val Veddasca](#), la [Val Dumentina](#), la [Valcuvia](#), la [Valtravaglia](#), la [Val di Rasa](#), la [Valganna](#) la [Val Marchirolo](#) e la [Valceresio](#).

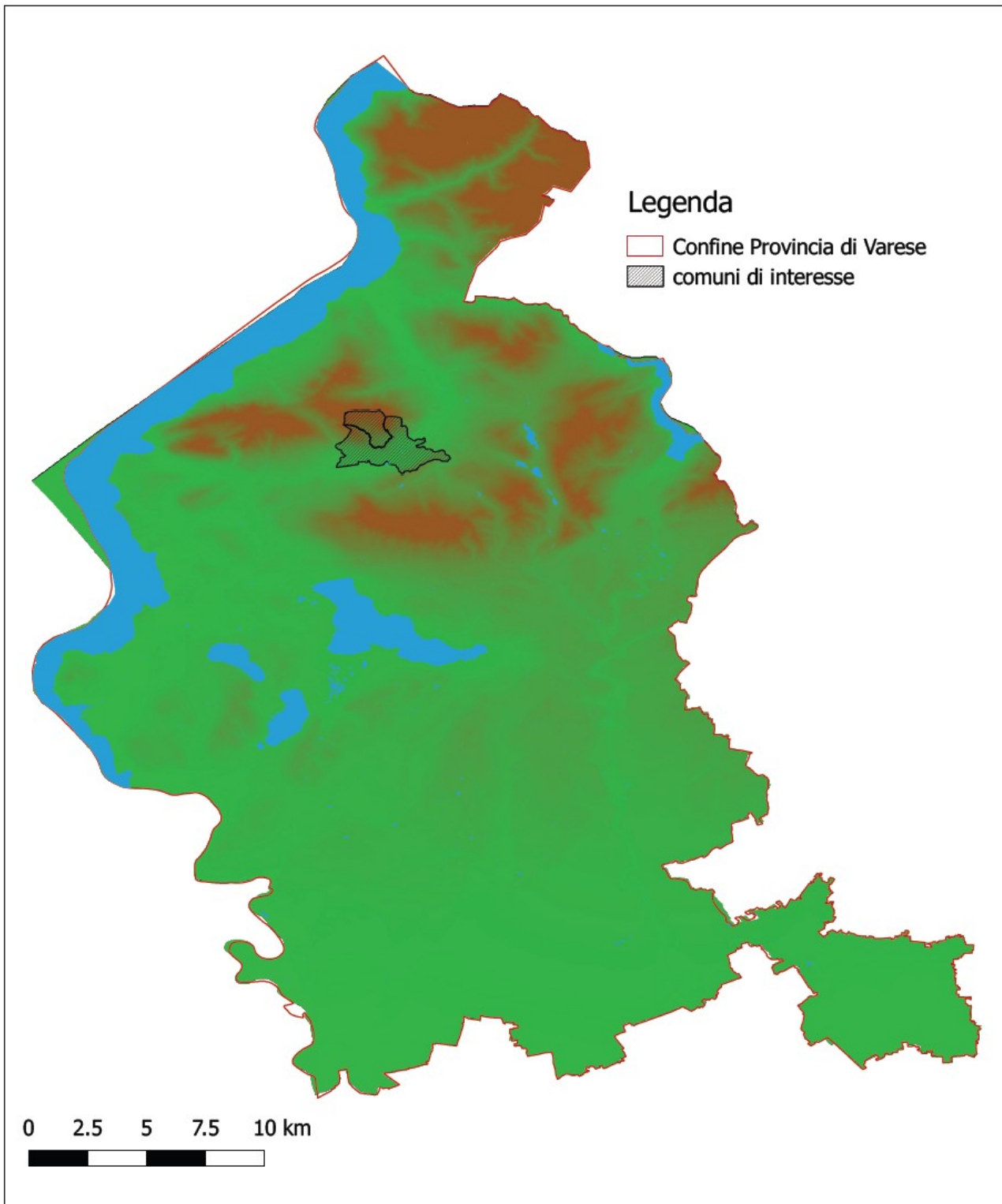
Tab. 2.3 Overview Provincia di Varese al 31/12/2015

	Montagna	Collina	Pianura	Totale
n. comuni	48	69	22	139
superficie (Km ²)	381,06	552,79	264,26	1.198,11
popolazione	111.960,0	405.743,00	372.387,00	890.090,0

Fonte: ASR Lombardia

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

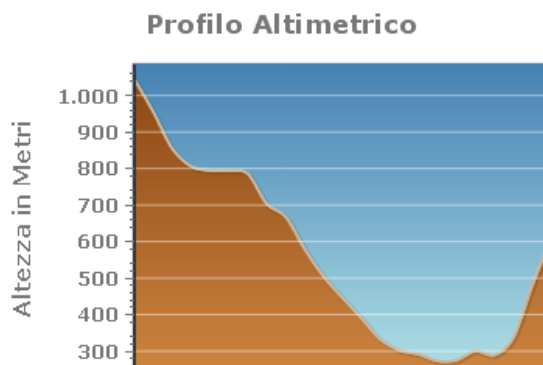
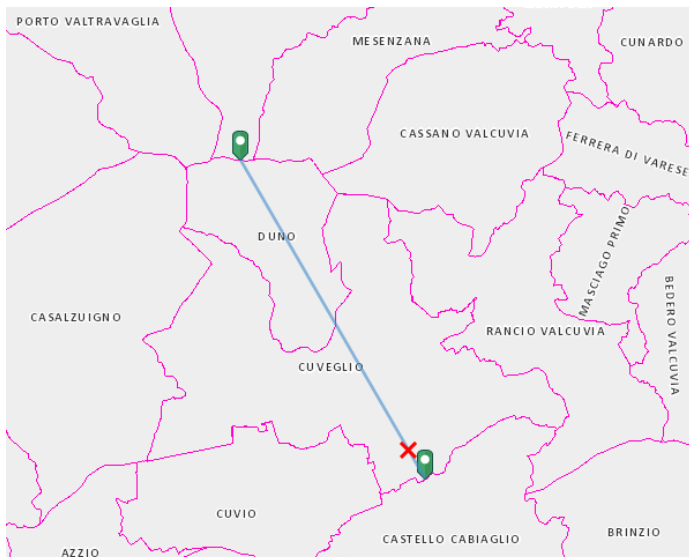
Figura 2.5 - Modello digitale del terreno – Provincia di Varese.



Fonte: Elaborazione Comune di Cuveglio.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

I Comuni di Cuveglio e Duno sono situati nell'area centrale della Valcuvia e condividono una continuità territoriale che comprende entrambi i versanti della valle. A differenza del centro abitato di Cuveglio, che è situato prevalentemente nel fondovalle ad una quota media abitata che varia dai 289 m.s.l.m. ai 302 m.s.l.m., il comune di Duno è posto, nella sua interezza, sul versante del monte San Martino, con i confini che sfiorano quota 404 m.s.l.m. e 1189 m.s.l.m., mentre il centro abitato principale si trova a quota 530 m.s.l.m.



Nome	Superficie (Kmq)	Alt_min	Alt_Max	Range	Zona altimetrica	Altitudine del centro (metri)	Grado di urbanizzazione
Cuveglio	7,53	263	1084	821	1	294	2
Duno	2,49	404	1189	785	1	530	3

2.2.2.2 Estensione territoriale

Dal punto di vista territoriale il comune di Cuveglio presenta l'estensione maggiore. La somma delle estensioni dei due comuni risulta essere inferiore al 0,84% del territorio provinciale.

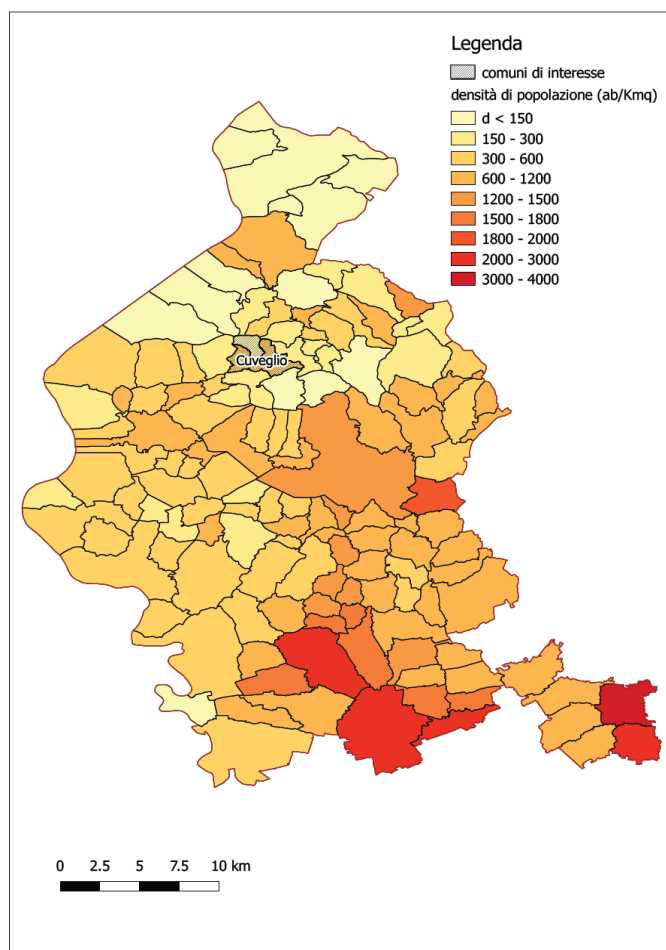
Per quanto riguarda la densità di popolazione, i valori dei due comuni sono inferiori alla media della provincia, con una considerevole differenza tra il comune di Duno, che conta una densità di 55 ab/Kmq, e il comune di Cuveglio, 452 ab/Kmq, che presenta densità ben più elevata a causa della morfologia territoriale (vedi tabella 2.2).

Tabella 2.3 - Estensione territoriale e densità demografica.

Comune	Superficie (Kmq)	Abitanti	Densità di popolazione (ab/Kmq)
Cuveglio	7,53	3.402	452
Duno	2,49	138	55
Totale	10,02	3540	327
Provincia	1.198,11	890.090	742,91

Fonte: ASR Lombardia (dati provincia). Istat – popolazione al 01.01.2016.

Figura 2.6 - Densità di popolazione Provincia.



Fonte: dati Istat – elaborazione Comune di Cuveglio

2.2.3 Struttura degli insediamenti

Accanto alla densità di popolazione è interessante studiare la distribuzione della stessa sul territorio. Nella fig. 2.7 sono raffigurati i centri abitati della Provincia di Varese.

La configurazione e la distribuzione dei centri abitati nei due comuni oggetto del presente studio è significativamente differente. In particolare, il Comune di Duno presenta due insediamenti urbanizzati: il primo a sud costituito dal nucleo storico, e dalle località Brena, Prea e Croce, il secondo, costituito in realtà da poche abitazioni denominate località Alpe di Duno, Cantonaccio e Bisio. Il comune di Cuveglio presenta invece un esteso centro abitato lungo la SS 394 del Verbano Orientale, costituito dalle frazioni di Vergobbio, Cuveglio e Canonica, e dalla frazione di Cavona, relativamente isolata nella zona nord-est del territorio comunale.

Figura 2.7 - Distribuzione dei Centri Abitati.



2.2.4 Reti

2.2.4.1 Il Sistema delle Reti di Trasporto

Per quanto riguarda la rete viaria, i due comuni sono serviti, come visibile in fig. 2.8, da strade statali e provinciali, oltre al reticolo di vie minori gestite dai comuni. La strada statale SS 394 del Verbano Orientale è la principale arteria che percorre la Valcuvia, da Cittiglio a Luino. La Comunità Montana Valli del Verbano ha inoltre elaborato un Piano per la Viabilità Agro-Silvo-Pastorale, adottato da tutti i comuni nel corso del 2016.

Come è possibile osservare nella tabella 2.4, la densità della rete stradale nei due comuni è fondamentalmente comparabile, anche con quella relativa alla Provincia di Varese. Per quanto riguarda l'incidenza della popolazione sulla rete stradale, che rappresenta il rapporto tra il numero di residenti nel comune e la lunghezza della rete stradale che ne attraversa il territorio, si può notare come Duno presenti un valore decisamente inferiore rispetto al comune di Cuveglio.

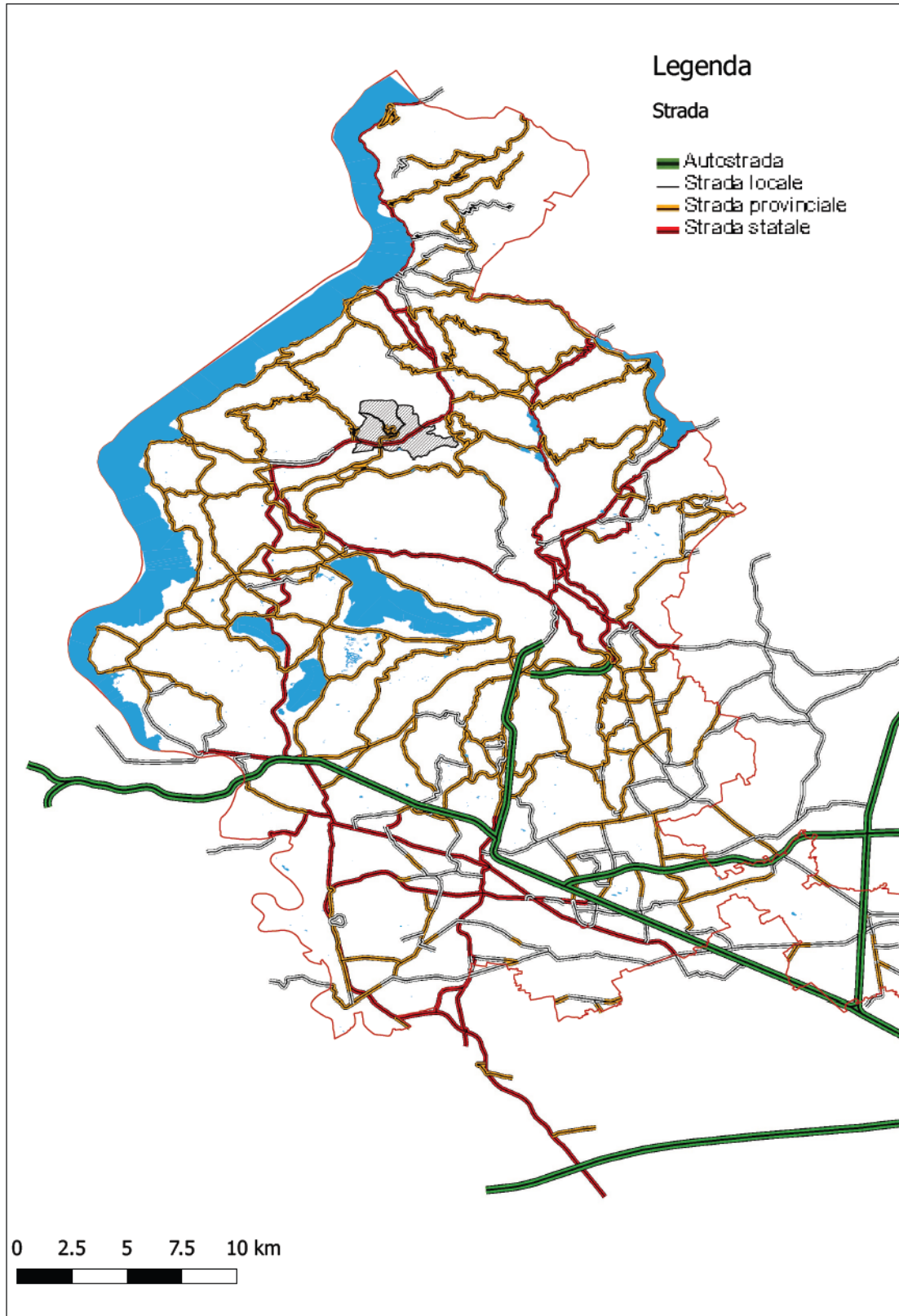
Tabella 2.4 - Densità e incidenza della popolazione riguardo alla rete stradale

	sup. comune (Kmq)	rete stradale principale (Km)	rete stradale secondaria (Km)	densità rete stradale (Km/Kmq)	popolazione (ab)	incidenza popolazione (ab/Km)
Cuveglio	7,70	7,66	4,98	1,64	3.402	269,15
Duno	2,51	3,35	0,19	1,41	138	38,98
Provincia	1.198,11	1.022,48	1.242,71	1,89	890.090	392,94
Regione	23.868,82	1.242,71	19.124,66	0,85	10.002.615	491,11

Dati: Regione Lombardia (PRIM - 2016) - Istat

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Figura 2.8 - Rete stradale della Provincia di Varese (Fonte: Elaborazione Comune di Cuveglio)



2.2.4.2 Il sistema delle reti energetiche e dei servizi

Il servizio di smaltimento rifiuti

La gestione degli RSU nei due comuni è svolta in convezione con la Comunità Montana Valli del Verbano, che gestisce, coordina e amministra l'intero servizio. Sul territorio comunale di Cuveglio, in località Cavona sul confine con il comune di Cuvio, è presente un centro di raccolta rifiuti-ecostazione. Possono accedere esclusivamente tutti i residenti, intesi come capofamiglia e componenti il nucleo familiare, e tutti i non residenti iscritti al ruolo TARI (possessori di seconda casa). Al servizio sono ammessi tutti i produttori di rifiuti urbani per le tipologie di rifiuti previste dalle autorizzazioni in capo ai centri di raccolta.

Non sono ammessi al conferimento dei rifiuti gli utenti provenienti da Comuni non convenzionati.

Tabella 2.5 - Sistema dei Rifiuti.

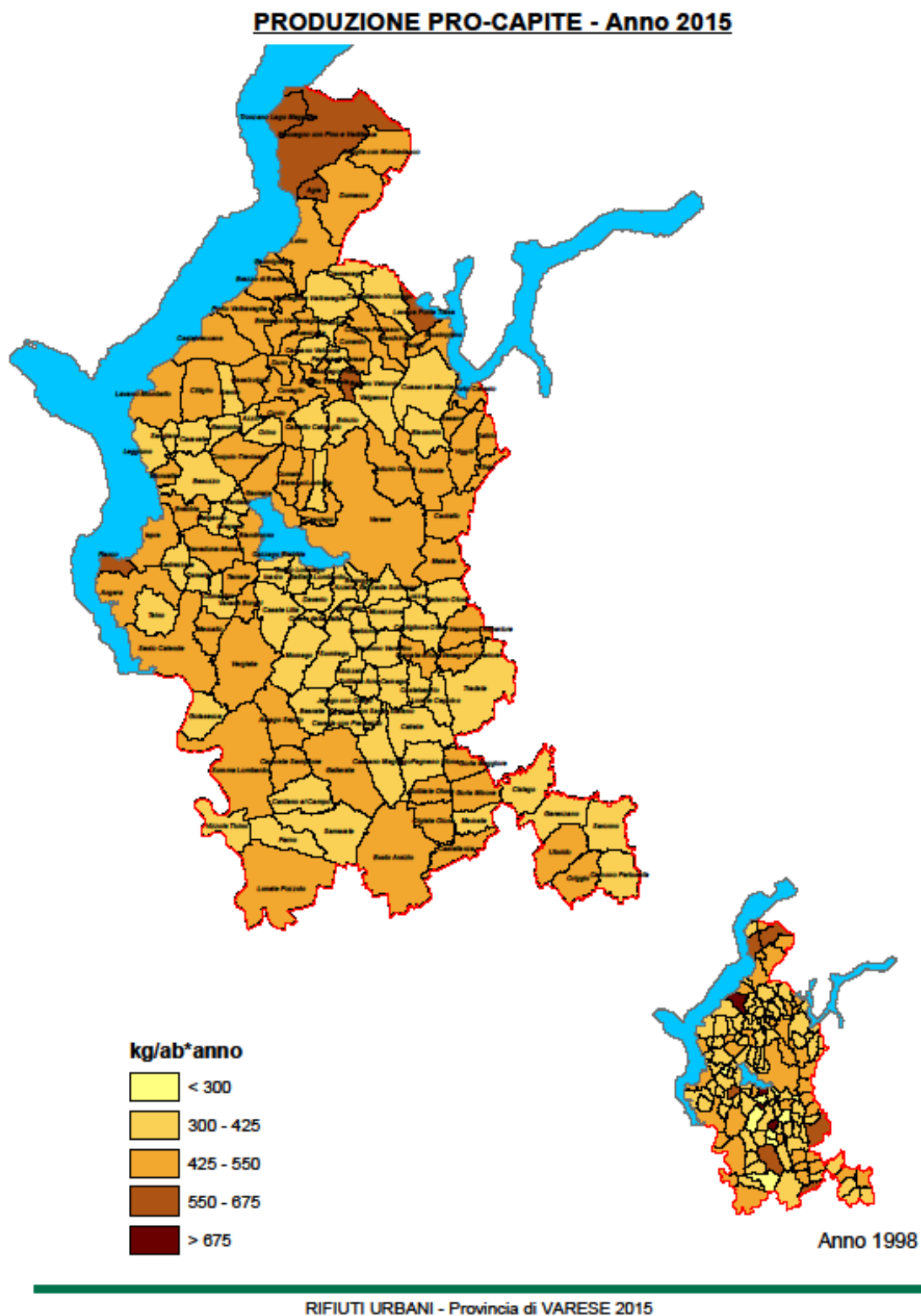
	Anno 2015 *			Anno 2016 **		
	Produzione totale R U (Kg)	Produzione totale (Kg/ab die)	Raccolta differenziata %	Produzione totale R U (Kg)	Produzione totale (Kg/ab die)	Raccolta differenziata %
Cuveglio	1.451.035	426,5	66,9%	1.471.965	-	73,9%
Duno	72.150	522,8	59,2%	62.289	-	68,1%

Dati: * ARPA Lombardia (relativi anno 2015), ** Comunità Montana Valli del Verbano (relativi anno 2016)

Come evidenziato dalle figure, il comune di Cuveglio ha prestazioni comparabili sia riguardo la produzione pro-capite di RSU sia rispetto alla percentuale di raccolta differenziata, mentre il comune di Duno presenta una produzione pro-capite superiore e contemporaneamente una percentuale di raccolta differenziata inferiore. È da notare che nel comune di Cuveglio la raccolta viene effettuata in modalità porta-a-porta, mentre i cittadini di Duno conferiscono i rifiuti presso una piazzola di raccolta comunale. Si riscontra, tuttavia, come il comune di Cuveglio risulti maggiormente virtuoso rispetto alla media provinciale (dati 2015) sia per quanto riguarda la produzione pro-capite di RSU sia per la percentuale di raccolta differenziata, mentre il Comune di Duno ha delle prestazioni inferiori.

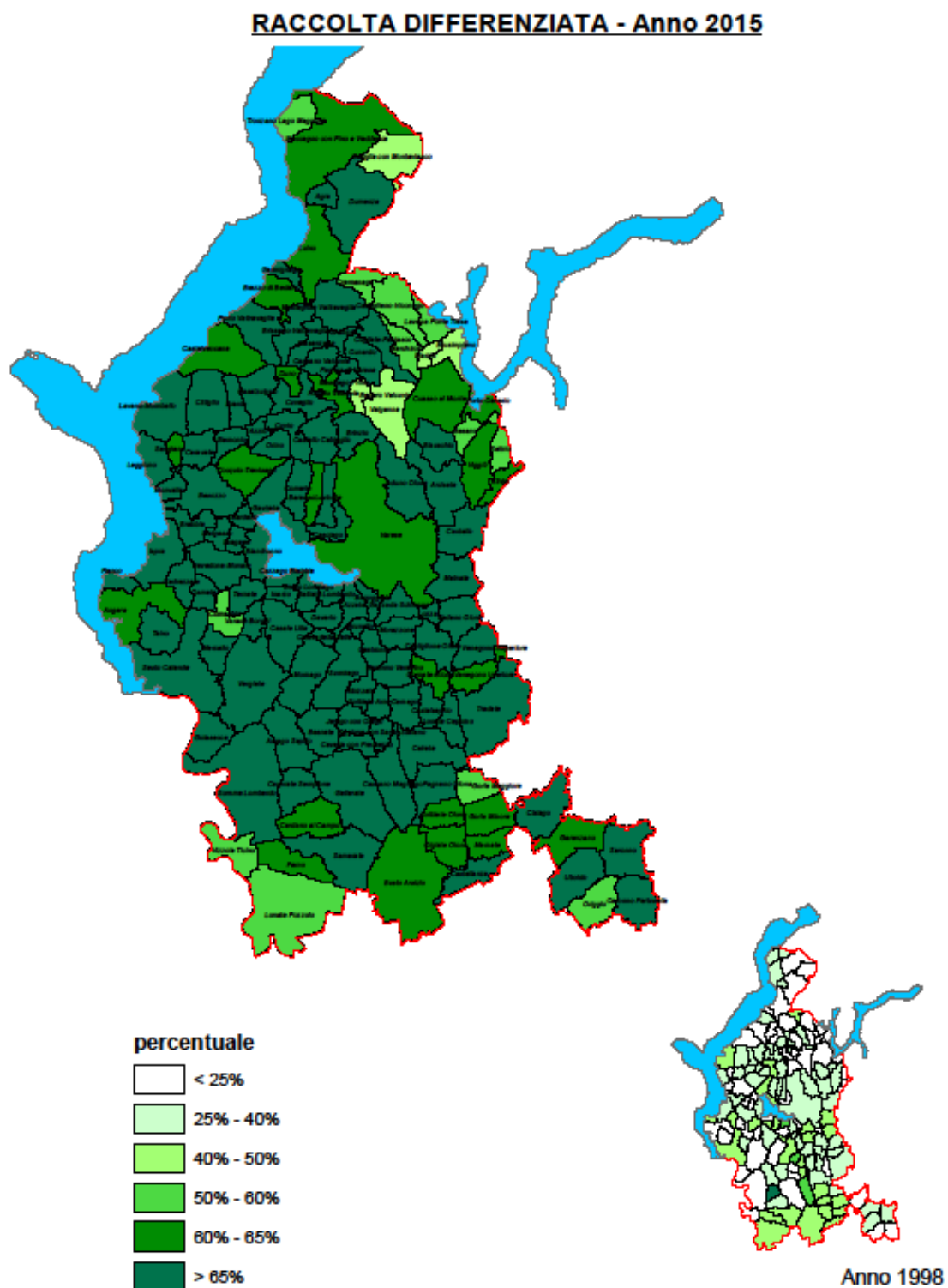
Confrontando i dati degli anni 2015 e 2016, forniti rispettivamente da ARPA Lombardia e da Comunità Montana Valli del Verbano, si può notare come la produzione pro-capite di RSU sia aumentata in Cuveglio, ma diminuita in Duno. La percentuale di raccolta differenziata è invece aumentata per tutti i comuni.

Figura 2.9 - Produzione pro-capite RSU – anno 2015 (Fonte: Catasto Rifiuti Urbani di ARPA Lombardia)



Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Figura 2.10 - percentuale di raccolta differenziata – anno 2015 (Fonte: Catasto Rifiuti Urbani di ARPA Lombardia)



RIFIUTI URBANI - Provincia di VARESE 2015

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Acquedotto

Le reti acquedottistiche sono gestite direttamente dai due comuni.

Il sistema acquedottistico del Comune di Cuveglio è composto principalmente da quattro reti a cui fanno capo altrettanti serbatoi.

La rete Marianne serve principalmente la parte bassa dell'abitato di Vergobbio ed è alimentata dal serbatoio esistente in Vergobbio lungo la strada per Arcumeggia ed è rifornita dalla sorgente Marianne ubicata in territorio comunale di Casalzuigno.

La parte di rete alimentata dal serbatoio Carati in Vergobbio serve principalmente la parte alta dell'abitato di Vergobbio. L'alimentazione di tale rete è garantita da due sorgenti "Carati 1" e "Carati 2" ubicate a monte dell'abitato tra le vie Garibaldi e Mazzini oltre che, in caso di necessità, da un tubo collegato all'acquedotto di Cuveglio – S. Anna.

La rete S. Anna è la prima rete realizzata ed è altresì la più estesa. Tale rete è rifornita dalla sorgente Turegiun ubicata in Comune di Duno e della quale, in seguito ad accordi intercorsi tra l'Amministrazione di Cuveglio e Duno, i 2/3 della portata confluiscono nella rete acquedottistica comunale di Cuveglio nel bacino di raccolta di Sant'Anna. Al serbatoio di S. Anna, per aumentarne la capacità di rinvaso, è anche collegato il pozzo idropotabile denominato Sottocanè.

La rete Ronco non è alimentata da una propria sorgente ma è collegato al serbatoio di S. Anna.

Il serbatoio Ronco funge esclusivamente da accumulo e la rete che da esso si diparte alimenta le utenze di Via Nicolini, nonché contribuisce in modo minimo ad alimentare la parte bassa orientale di Cuveglio.

La rete acquedottistica di Cavona è alimentata da una sorgente denominata Saree. Nel 2002 per poter garantire l'approvvigionamento idrico alla frazione è stato realizzato un collegamento tra la rete di Cuveglio (S. Anna) e la rete di Cavona.

La rete acquedottistica di Duno, attualmente si approvvigiona esclusivamente attraverso la sorgente 1 detta "Turegiun". Le acque di tale sorgente alimentano l'acquedotto comunale di Duno in ragione di 1/3 della portata mentre i restanti 2/3 della portata confluiscono nella rete acquedottistica comunale di Cuveglio nel bacino di raccolta di Sant'Anna come sopra riportato. Oltre alla sorgente del Turegiun sono presenti altri punti di captazione idrica, tuttavia ad oggi esclusi dalla rete acquedottistica comunale.

Piano di Governo del Territorio

Il Piano di Governo del Territorio è uno strumento fondamentale per uno sviluppo urbanistico coerente con le caratteristiche del territorio. I due comuni si sono dotati di P.G.T. approvati tra il 2009 e 2010. Nella tabella sottostante si possono sintetizzare i dati comunali dei rispettivi P.G.T.

Comune	Tipo piano	Descrizione	Numero Atto Approvazione	Data Approvazione	Numero burl Approvazione	Data burl approvazione
CUVEGLIO	P.G.T. - Documento di piano	P.G.T. - COMUNE DI CUVEGLIO e successive varianti	42	22/11/2010	35	31/08/2011
DUNO	P.G.T. - Documento di piano (piccoli comuni)	P.G.T. - COMUNE DI DUNO	25	10/10/2009	3	20/01/2010

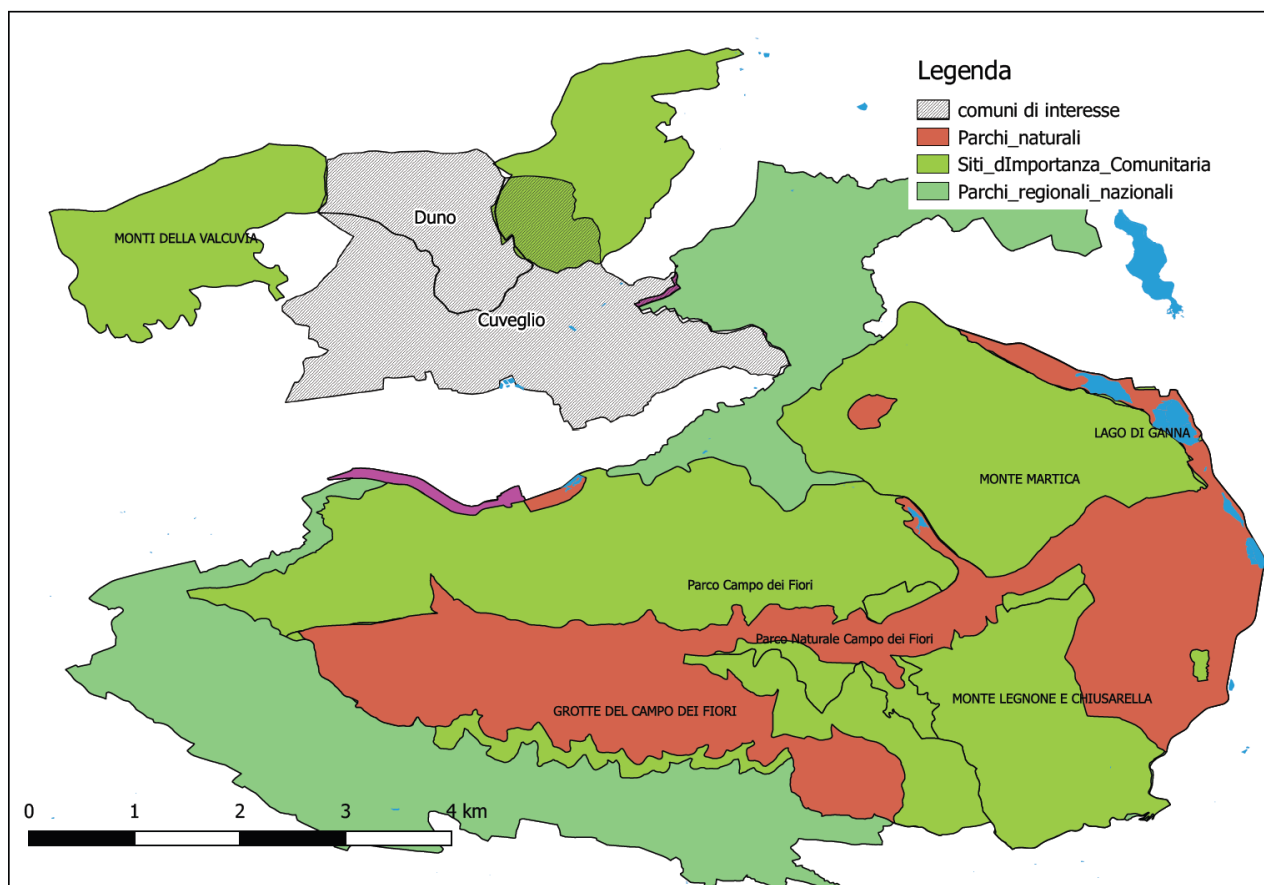
2.2.4.3 Aree protette

Il territorio oggetto del presente documento è interessato da un'unica aree sottoposta a vincolo di protezione dell'ambiente. Parte del territorio del Comune di Cuveglio ricade nel territorio del SIC IT2010019 – Monti della Valcuvia. La tabella 2.5. riporta i dati numerici dell'area soggetta a protezione ambientale e la figura 2.11 l'area di interesse locale.

Tabelle 2.5 - Incidenza delle Aree Protette

Comune	Area protetta interessata	Superficie comune (Kmq)	Estensione area protetta (Kmq)	Superficie comunale interessata da area protetta (kmq)	% territorio comunale in area protetta
Cuveglio	SIC Monti della Valcuvia	7,70	16,3	0,92	12%

Figura 2.11 - Sistema delle Aree protette nella zona di interesse (Fonte: Elaborazione Comune di Cuveglio.)



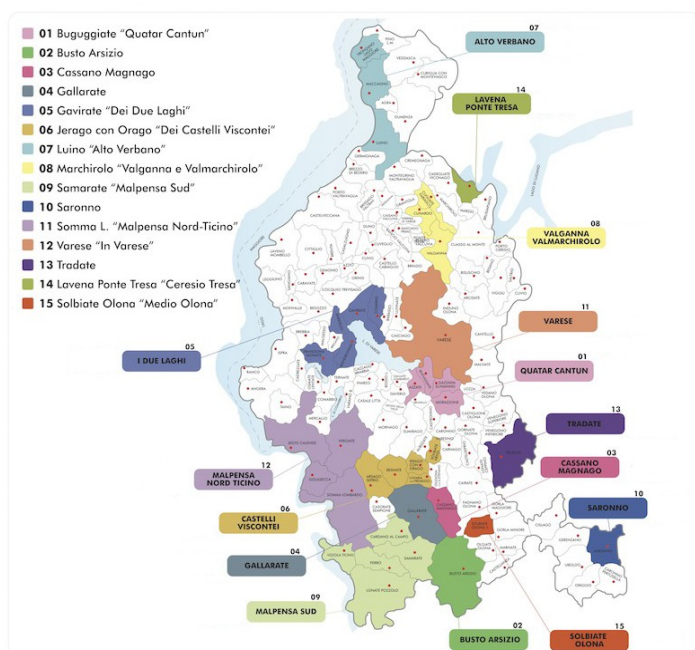
2.2.5 Struttura del sistema economico locale

I comuni dell'area non sono interessati da distretti dell'industria o distretti del Commercio insistenti sul territorio della provincia di Varese. Nel comune di Cuveglio, quale punto di riferimento del centro valle, trovano ubicazione diverse realtà commerciali di piccola – media struttura di vendita e due “centri commerciali” di medie dimensioni per la realtà del luogo, nonché diverse attività produttive-artigianali di vario genere. In entrambi i comuni trovano ubicazione alcune aziende agricole di modesta entità.

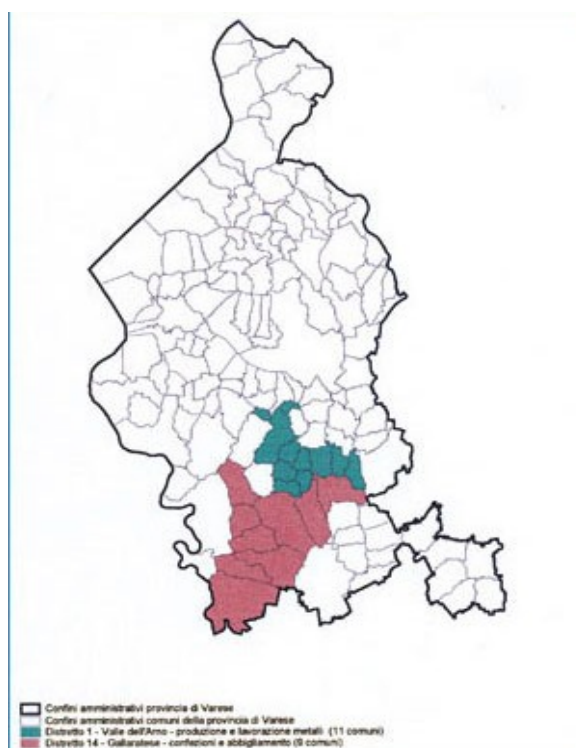
Il comune di Cuveglio dispone inoltre di un sistema completo e variamente articolato di servizi alla persona.

Nel comune di Duno non è presente alcuna attività commerciale.

Distretti del Commercio



Distretti Industriali



3 Quadro attuale e temi del cambiamento

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

3.1 QUADRO ATTUALE

L'analisi dei servizi erogati dai comuni coinvolti nel percorso di fusione non evidenzia sostanziali differenze. I due comuni forniscono entrambi i servizi primari con piccole differenze che verrebbero comunque estese a beneficio di tutti i cittadini con l'avvento del nuovo comune.

3.1.1 Servizi comunali

L'analisi della tipologia dei servizi erogati non mostra una significativa differenza nella gamma dei servizi offerti dai due Comuni. Non si ritiene, quindi, sussista la necessità di realizzare investimenti cospicui e di impegnare una quantità sostenuta di spesa corrente per consentire la possibilità di accesso a nuovi servizi a segmenti di popolazione che, in questo momento, ne sono esclusi.

Il servizio comprende risultati amministrativi connessi alla risoluzione di fabbisogni individuali o in generale riferibili ai membri della comunità locale, di regolazione di certificazione di controllo e sanzione (tabella 3.1).

Servizi erogati e presenza di gestioni associate (S=erogato; A=erogato in forma associata; E=dato in esterno; N=non erogato; C=in convenzione)

SERVIZI	CUVEGLIO	DUNO
Archiviazione storica e di deposito	A	A
Autorizzazione paesaggistica	S+E	S+E
Azioni disciplinari relativa al personale	S	S
Certificazione autenticità firme e atti notori	S	S
Certificazione autenticità firme trapassi veicolo	S	S
Certificazione copie conformi	S	S
Servizio Punto Cliente INPS	N	N
Servizio gestione informazioni su tabellone display	S	N
Certificazione edilizia abitabilità	S	S
Comunicazioni d'informazioni generali sui servizi e procedimenti URP	S	S
Controllo edilizio	S	S
Definizione e controllo piani esecutivi di gestione	S	S
Formazione del personale	E	E
Gestione acquisti economici	S	S
Gestione adempimenti fiscali dell'Ente	S + E	S+E
Gestione AIRE	S	S
Gestione albo giudici popolari	S	S
Gestione albo pretorio	S	S
Gestione anagrafica	S	S
Gestione censimenti	S	S
Gestione delibere e determinazioni	S	S
Gestione imposte di scopo	N	N
Gestione imposte sulla pubblicità	E	E
Gestione IMU	S	S

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Gestione inventari	E	E
Gestione magazzino	S	S
Gestione parco automezzi	S	S
Gestione rete dati e telefoniche	E	E
Gestione servizi catastali	N	N
Gestione sistemi informatici e telematici	E	E
Gestione stato civile	S	S
Gestione strumentazione d'ufficio e di comunicazione (fotocopiatrici...)	E	E
Gestione TARI	S + E	S+E
Gestione TOSAP/COSAP	S	S
Notificazioni comunali di atti di altre amministrazioni	C	C
Pratiche pensionistiche e di fine servizio personale dipendente	E	E
Progettazione edilizia	S + E	S+E
Protocollazione gestione posta	S	S
Provvedimenti relativi alla leva militare	S	S
Provvedimenti di autorizzazione edilizia (DIA...)	S	S
Provvedimento di autorizzazione occupazione suolo pubblico	C	C
Provvedimento di certificazione energetica	N	N
Reclutamento personale/concorsi	S	S
Pulizia uffici comunali	E	E
Redazione degli strumenti di programmazione e consuntivazione economico finanziaria (Bilancio)	S	S
Relazioni sindacali	S	S
Sicurezza e prevenzione sui luoghi di lavoro	E	E
Trattamento economico e contributivo del personale	E	E
Trattamento giuridico (gestione amministrativa del personale)	S	S
Valutazione impatto ambientale	E	E
Gestione organi politici (ODG, convocazioni, verbali, indennità)	S	S
Asili nido/micro-nido (minori famiglia)	A	A
Assistenza domiciliare minori	A	A
Servizio pasti a domicilio per anziani	N	N
Casa Albergo e case soggiorno (anziani)	N	N
Centri di aggregazione giovanile	N	N
Centro diurni per anziani – centri sociali per anziani	N	N
Centro socio educativi – CSE (disabili)	N	N
Comunità alloggio (per minori e per madre e figli)	A	A
Comunità alloggio disabili	N	N
Contributi ad Enti/Associazioni	S	S
Formazione assistenti familiari (immigrazioni)	N	N
Interventi di strada (emarginazione povertà)	A	A
Mediazione culturale	A	A
Mini alloggi protetti	N	N
Nidi famiglia (minori famiglia)	N	N
Residenze comunitarie/servizi residenziali, emarginazione povertà)	N	N
RSA per ricoveri continuativi/definitivi (servizi socio sanitari integrati)	N	N
Servizi di accoglienza diurni/notturni (emarginazione povertà)	N	N
Servizio di assistenza domiciliare	A	A

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Servizi di formazione autonomia – SFA (disabili)	N	N
Servizio sociale (servizi sociali professionisti)	E	E
Sportelli informativi/centri di ascolto/orientamento (immigrazione)	N	N
Telesoccorso e Teleassistenza	N	N
Titoli sociali	N	N
Trasposto sociale	C	C
Concessione servizi cimiteriali	C	S
Servizi di funzionamento cimiteri	S + E	S+E
Realizzazione cimiteri	E	E
Servizi polizia mortuaria	S	S
Affissioni e pubblicità	E	E
Sportello Unico per le Attività produttive	C	C
Gestioni farmacie	N	N
Gestione teleriscaldamento	N	N
Servizi per la casa circondariale e altri servizi	N	N
Servizi relativi agli uffici giudiziari	N	N
Assistenza a manifestazione ed eventi straordinari	C	C
Assistenza e disciplina del traffico e relative sanzioni	C	C
Gestione denunce varie	C	C
Gestione servizi di telesorveglianza	C	C
Gestione veicoli abbandonati	C	C
Pattugliamento	C	C
Polizia amministrativa	C	C
Polizia commerciale	C	C
Rilevazioni incidenti stradali	C	C
Rilevazioni violazione regolamenti comunali	C	C
Educazione degli adulti	N	N
Fornitura di beni e servizi per il funzionamento delle scuole	C	C
Gestione istruzione	C	C
Interventi didattici di sostegno al piano dell'offerta formativa	C	C
Manutenzione edifici scolastici	C + E	N
Realizzazione edifici scolastici	C + E	N
Ristorazione scolastica	E	N
Servizio per l'orientamento scolastico	N	N
Servizio pre-scuola e post-scuola	S + E	N
Trasporto scolastico	S	S
Corsi di formazione per la cittadinanza	N	S
Gemellaggi	S	N
Gestione musei	S	N
Gestione teatri	N	N
Manifestazioni culturali	S + E	S
Servizi bibliotecari	S + E	C
Manutenzione arredo urbano	S	E
Manutenzione illuminazione pubblica	S + E	E
Manutenzione piste ciclabili	E	E
Manutenzione segnaletica verticale e orizzontale	S	S
Manutenzione stradale	S	S
Progettazione viabilistica	S + E	S+E

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Realizzazione illuminazione pubblica	E	E
Realizzazione piste ciclabili	E	E
Realizzazione strade	E	E
Trasporto pubblici locali e servizi connessi	E	E
Amministrazione patrimonio ERP	N	N
Certificazione destinazione urbanistica	S	S
Gestione dei piano del sottosuolo	S	S
Gestione piani urbanistici attuativi	S	S
Gestione piano di governo del territorio	S	S
Gestione sistema informativo territoriale	E	E
Manutenzione del patrimonio abitativo comunale	S	S
Piani di edilizia residenziale pubblica	N	E
Realizzazione patrimonio abitativo	N	E
Valutazione ambientale strategica	E	E
Gestione acquedotto	E	E
Gestione depuratore e fognature	E	E
Gestione piattaforme ecologiche	A	A
Pulizia strade	E	E
Raccolta e smaltimento rifiuti solidi	A	A
Controllo ambiente	C	S+E+C
Provvedimenti connessi all'ambiente	C	S+E+C
Definizione piano di protezione civile	S	S
Esercitazioni protezione civile	S	S
Sistema interbibliotecario	E	E

In riferimento alle funzioni fondamentali esercitate dai comuni, si rammenta che attualmente con il decreto legge 30/12/2015, n. 210 (decreto mille proroghe), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30/12/2015, con l'articolo 4, comma 4, sono stati prorogati al 31/12/2016 alcune scadenze riguardanti l'attuazione in forma associata, da parte dei comuni, di alcune funzioni fondamentali.

Con riferimento alla normativa sono stati differiti al 31/12/2017, i termini previsti all'articolo 14, comma 31-ter, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30/07/2010, n. 122.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Di seguito si riporta una sintesi dell'articolato riguardante l'attuazione della forma associata delle funzioni fondamentali (da parte dei comuni). Fermo restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.
- l-bis) i servizi in materia statistica.

I comuni di Cuveglio e Duno hanno avviato operativamente le funzioni c), d), e), i) oltre parte della f) fino al 31 dicembre 2017 attraverso apposite Convenzioni, anche con il comune di Cuvio.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Nella seguente tabella 3.2 viene mostrata la valorizzazione economica di ciascuna funzione per ogni comune e in cui si possono vedere le differenze, dovute sia dalle scelte politiche che dai vincoli o limiti di spesa sostenibile, piuttosto che dalla gestione di strutture pubbliche presenti in Cuveglio rispetto a Duno.

Tabella 3.2 – Valorizzazione economica dei servizi erogati classificati per funzione (triennio 2016-2014)

	Cuveglio			Duno		
	2016	2015	2014	2016	2015	2014
I. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	898.295,34	799.414,05	812.374,13	112.547,19	108.087,93	156.864,32
II. Funzioni relative alla giustizia	-	-	-	-	-	-
III. Funzioni di polizia locale	227.259,82	242.924,18	213.952,92	1.932,00	1.974,00	6.160,66
IV. Funzioni di istruzione pubblica	127.599,71	142.590,60	180.497,97	3.000,00	1.356,77	5.467,13
V. Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	16.610,22	17.719,94	19.616,56	527,29	457,76	438,74
VI. Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	7.073,22	6.545,64	8.200,00	2.007,97	2.119,16	2.229,62
VII. Funzioni nel campo turistico	700,00	2.000,00	2.000,00	800,00	1.500,00	2.032,70
VIII. Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	170.669,67	195.453,85	180.808,08	122.676,21	66.984,01	25.160,63
IX. Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	566.344,56	621.147,54	610.536,86	39.758,67	35.004,21	55.207,30
X. Funzioni nel settore sociale	179.789,03	176.660,93	164.134,36	4.807,31	6.022,08	5.763,20
XI. Funzioni nel campo dello sviluppo economico	-	-	-	-	-	-
XII. Funzioni relative a servizi produttivi	0,00	0,00	0,00	-	-	-
Totale (in euro)	2.194.341,57	2.204.456,73	2.192.120,88	288.056,64	223.505,92	259.324,30

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Le strutture organizzative dei comuni di Cuveglio e Duno sono semplici e del tutto simili, suddivise in tre ambiti operativi, cui vengono assegnati specifici compiti che comprendono una gamma differenziata e coerente di profili professionali (figure 3.1).

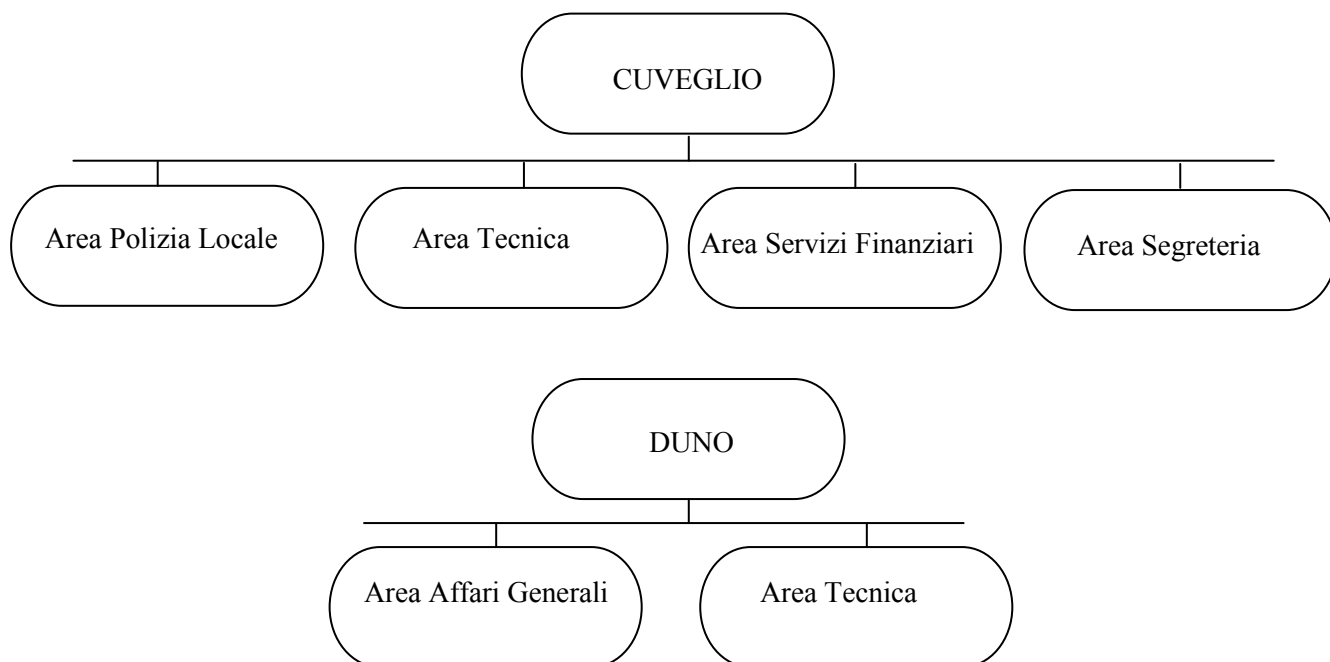


Figura 3.1

L'analisi delle dotazioni organiche nei due comuni evidenzia come i due comuni dispongano di poche unità, con buona professionalità, ma che inevitabilmente, occupandosi di tutti gli aspetti amministrativi, non specializzate.

La costituzione del nuovo comune rafforzerà le singole professionalità, consentendo margini di specializzazione maggiori essendo l'organico meglio distribuito e rafforzato per garantire la copertura dei fabbisogni di prestazioni specialistiche e gestionali.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Tabella 3.3 – Personale assegnato alle unità organizzative dei comuni

Dalle seguenti tabelle si può osservare che la situazione di ciascun ente è ben al di sotto del rapporto medio dipendente-popolazione stabilito dal D.M.I. 24.07.2014 (G.U. n.186 del 12/08/2014).

Il citato D.M. infatti stabilisce che per il triennio 2014-2016 nella fascia da 3.000 a 4.999 abitanti, il rapporto medio dipendenti-popolazione sia pari a 1/143. Questo vorrebbe dire che in comune a Cuveglio potrebbero esserci in servizio 23 dipendenti e 0,96 dipendenti a Duno, mentre secondo il quadro attuale, sono molto meno:

Personale	Area	Cat.	Categoria
Cuveglio	Servizi Demografici	C (1)	Istruttore Amministrativo
	Servizi Segreteria	C (1)	Istruttore Amministrativo
	Servizi Finanziari	C (2)	Istruttore Amministrativo
	Servizi Finanziari	B (1)	Collaboratore Amministrativo
	Servizi Tecnici	C (2)	Istruttore Amministrativo
	Servizi tecnici Manutentivi	B (2)	Operatori Ecologici
	Servizio Polizia Locale	D (2)	Comandante e Vice P.L.
	Servizio Polizia Locale	C (2)	Agenti P.L.
	Servizio Polizia Locale	B (1)	Collaboratore Amministrativo

*Istruttore Posizione Organizzativa dell'area Tecnica e responsabile Finanziario da altro ente, a tempo determinato. Non in pianta organica

Personale	Area	Cat.	Categoria
Duno	Area Amministrativa	C	Istruttore Amministrativo

N.B.: L' Assistente sociale è fornita dall'Istituto alla Persona di Comunità Montana Valli del Verbano.

Tabella 3.4 – Confronto fra il personale in servizio a tempo indeterminato

	A	B	C	D	Totale
Cuveglio	0	4	5	2	11
Duno	0	0	1	0	1
Totale	0	4	6	2	12

Tabella 3.5 – Confronto fra il personale in servizio a tempo determinato

	A	B	C	D	Totale
Cuveglio	0	0	3	0	3
Duno	0	0	0	0	0
Totale	0	0	0	0	3

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

I compiti assegnati alle unità organizzative riguardano la diretta erogazione di servizi, il rapporto con altri enti locali per la gestione associata delle funzioni, altre amministrazioni, fornitori esterni.

I servizi svolti in forma associata, sono la funzione 1 e la funzione di Polizia Locale.

Tabella 3.6 – Principali mezzi utilizzati per l'erogazione dei servizi (esclusi strumenti informatici e arredi)

La dotazione di mezzi è numericamente adeguata.

Tipologia di mezzi	Caratteristiche
Cuveglio	
Autovettura vigili	3
Moto vigili	2
Autovetture	2
Scuolabus	1
Mezzi manutenzione tecnica	3
Duno	
Autovetture	1

Tabella 3.7 – Servizi non comunali di utilità pubblica

	Cuveglio	Duno
AUTOBUS	Autolinee Varesine	NO
Servizio Ferroviario	NO	NO
Gas	Il territorio è servito dalla rete distributiva di gas metano ad esclusione di alcune cascine.	Il territorio è servito dalla rete distributiva di gas metano ad esclusione di alcune cascine.
Gpl	NO	NO
Sportelli di Tesoreria	UBI BANCA	UBI BANCA
Sportello Bancomat	SI	NO
Ufficio Postale	SI	NO
Ambulatorio Medico	SI	SI
Ambulatori specialistici	SI	NO
Farmacia	SI	NO
Distributore di benzina	SI	NO
Autofficine Riparazione Veicoli	SI	NO
Edicola e Tabacchi	SI	NO
Negozi alimentari	SI	NO
Circoli o Bar	SI	SI
Ristoranti o Pizzerie	SI	SI
Parrucchiera / Estetista	SI	NO
Notaio	NO	NO
Casa dell'Acqua	SI	NO
Servizio locale di 118	SI	NO
Casa Famiglia	NO	NO
Forze dell'Ordine	Carabinieri comando stazione di CUVIO	Carabinieri comando stazione di CUVIO

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Musei	SI	SI
-------	----	----

Tabella 3.8 – Inserimento degli enti coinvolti nel percorso di fusione in ambiti territoriali connessi all'attività di pianificazione

	Cuveglio	Duno
Ufficio di Piano	Istituto Servizi alla Persona	Istituto Servizi alla Persona
SUAP	Uffici comunali	Convenzione con Cuveglio
Istituto Comprensivo	“Dante Alighieri” Cuveglio	“Dante Alighieri” Cuveglio
SUAP	Associato Cuveglio	Associato Cuveglio

Il quadro delle società partecipate dai due comuni è così rilevato nella tabella 3.9:

Tabella 3.9 – Partecipazione a società e aziende nelle quale sono presenti gli enti coinvolti nel percorso di fusione al 2015

SOCIETA' PARTECIPATE 2016 – Cuveglio			
DENOMINAZIONE SOCIETA'	PRINCIPALI SERVIZI	FORMA GIURIDICA	QUOTE DI PARTECIPAZIONE DIRETTA
Alfa	Gestione servizi idrico integrato	s.r.l.	0,3135%
Verbano	Gestione servizi idrico integrato	S.p.A.	2,68%

SOCIETA' PARTECIPATE 2016 – Duno			
DENOMINAZIONE SOCIETA'	PRINCIPALI SERVIZI	FORMA GIURIDICA	QUOTE DI PARTECIPAZIONE DIRETTA
Alfa	Gestione servizi idrico integrato	s.r.l.	0,0145%

Istituzioni religiose

Comune di Cuveglio	Comune di Duno
Arcipretura di S. Lorenzo	Chiesa S.Giuliano e Basilissa
Chiesa di Sant'Anna	Chiesa dei Medici
Chiesa di S.Rocco	Chiesa del S.Martino
Chiesa di S.Antonio	
Chiesa di S.Michele	
Santa Casa	

All'Arcipretura e' annesso l' Oratorio.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Tabella 3.10 – Associazioni presenti sui territori comunali

Il panorama associazionistico locale è piuttosto vivo in entrambe le comunità sono presenti in particolare associazioni di volontariato di carattere sociale e con le quali, in caso di fusione, sarà opportuno riflettere insieme su come riorganizzarsi al meglio nella nuova realtà.

Risulta inoltre importante l'apporto libero e spontaneo dei volontari che all'occorrenza forniscono il proprio contributo di scopo, che interessa sia l'organizzazione e gestione delle manifestazioni folkloristiche piuttosto che di altro genere, così come le attività pastorali della Parrocchia.

DUNO	
Denominazione Associazione	Tipo e Attività
Associazione Culturale Centro Studi Professione Medici	Attività di studio e convegni in materia sanitaria.
Pro Loco	Associazione con iniziative atte a promuovere e far conoscere la cultura, il territorio e i prodotti tipici della zona anche attraverso l'organizzazione di manifestazioni folkloristiche e culturali. Mantiene in attività il bar che è luogo fondamentale per la popolazione di Duno.
Gruppo Antincendio Boschivo	Associazione riconosciuta da Provincia di Varese che si coordina con le associazioni ed istituzioni di Valle.

CUVEGLIO	
Denominazione Associazione	Tipo e Attività
Centro di Ascolto	Associazione di promozione sociale.
Caritas	Associazione di promozione sociale.
Pro Loco	Associazione con iniziative atte a promuovere e far conoscere la cultura, il territorio e i prodotti tipici della zona anche attraverso l'organizzazione di manifestazioni folkloristiche e culturali.
Centro anziani " La Primavera"	Associazione di promozione sociale, tesa a valorizzare gli anziani e a far crescere il loro ruolo attivo nella società, offrendo al contempo grande supporto alle iniziative sociali di tutela delle persone fragili.
Comitato Feste Vergobbio	Associazione con iniziative atte a promuovere e far conoscere la cultura, il territorio e i prodotti tipici della zona anche attraverso l'organizzazione di manifestazioni folkloristiche e culturali.
LiLT	Associazione di prevenzione sanitaria.
Associazione Sportiva Blu Volley	Associazione Sportiva per la promozione, diffusione, tutela e sviluppo delle attività dilettantistiche e delle discipline sportive collegate.
Associazione Sportiva Bu-sen judo	Associazione Sportiva per la promozione, diffusione, tutela e sviluppo delle attività dilettantistiche e delle discipline sportive collegate.
Associazione Sportiva Valcuvia Basket	Associazione Sportiva per la promozione, diffusione, tutela e sviluppo delle attività dilettantistiche e delle discipline sportive collegate.
Associazione Nazionale Combattenti e Reduci	Promuove iniziative istituzionali conformi alle finalità sociali (raduni, cerimonie, attività ricreative, tutela degli iscritti, ecc.) con il Comune
Alpini	Promuove iniziative istituzionali conformi alle finalità sociali (raduni, cerimonie, attività ricreative, tutela degli iscritti, ecc.) con il Comune
Valcuvia Soccorso	Associazione con fine di trasporto persone verso e da ospedali e case di cura. Trasporto x effettuare esami presso centri sanitari.
Unicef	Associazione di promozione sociale.
Noi C.S.I.	Associazione sportiva.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Violenza Donne	Associazione per la prevenzione della violenza sulle donne.
Circolo Cuveglio	Spazio di aggregazione.

3.1.2 Assetti economico-finanziari

L'analisi dei dati di bilancio forniti dagli uffici di ragioneria consentono di esprimere alcune considerazioni di base. Si tratta di due comuni limitrofi, posti nella zona Nord del territorio varesino e regionale.

La tabella sottostante ci fornisce un quadro riassuntivo delle entrate, per quanto riguarda i primi tre titoli del bilancio consuntivo 2015 e 2016, prima di articolare l'analisi su specifiche e fondamentali voci di entrata relative ai titoli I e III. Dall'analisi si evidenzia un più alto livello di entrate pro capite per il Comune di Duno rispetto a Cuveglio, dovuta alla presenza di numerose seconde case.

ENTRATE PRIMI TRE TITOLI – ACCERTATO/COMPETENZA				
	Entrate Correnti (Titoli I,II,II)	Totale	Popolazione	Procapite
Rendiconto 2015				
Cuveglio	€. 2.581.066,97	€. 2.581.066,97	3402	758,69
Duno	€ 207.987,80	€ 207.987,80	138	1.507,16
Rendiconto 2016				
Cuveglio	€. 2.483.411,73	€. 2.483.411,73	3371	736,70
Duno	€. 222.493,04	€. 222.493,04	130	1.711,49

Le entrate tributarie

In relazione alle entrate tributarie esaminiamo i dati a disposizione degli anni 2015 e 2016 relativamente a: IMU – IRPEF - TARI -TOSAP. Inoltre, è considerata anche la situazione relativa agli oneri di urbanizzazione.

L'IMU

Per quel che riguarda l'IMU, dai dati si evidenzia che la capacità di riscossione è proporzionata alla dimensione demografica degli Enti:

Cuveglio	2015	2016
IMU	€. 337.005,48	€. 385.184,93
Evasione IMU	€. 36.180,69	€. 0,00

Duno	2015	2016
IMU	€. 50.000,00	€. 53.000,00
Evasione IMU	€. 0,00	€. 23.752,84

Per quanto riguarda la definizione delle aliquote IMU si evidenzia:

IMU 2016 – ALIQUOTE E DETRAZIONI

Cuveglio	
Abitazione principale e le relative pertinenze categorie A/1-A/8-A/9	4,50%
Aliquota di base	8,60%
Detrazioni per l'unità immobiliare adibita ad abitazione	

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

principale dal soggetto passivo e per le relative pertinenze	200,00
Abitazione per uso gratuito ai familiari entro il primo grado riduzione del 50% su aliquota quota base 8,60 per mille.	-
Abitazione per uso gratuito ai parenti entro il primo grado richiesta presentata nel 2015) 7,60 per mille.	-

Duno	
Abitazione principale e le relative pertinenze	5,00‰
Per tutti gli altri fabbricati, aree fabbricabili	9,00‰
Detrazioni per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale dal soggetto passivo e per le relative pertinenze	200,00
Altre detrazioni (per ogni figlio a carico)	-

TASI 2016 – ALIQUOTE

Cuveglio	
Abitazione principale e le relative pertinenze categorie A/1-A/8-A/9	1,5‰
Aliquota di base	
Abitazione per uso gratuito ai familiari entro il primo grado riduzione del 50% su aliquota quota base	1,5‰
Abitazione per uso gratuito ai parenti entro il primo grado richiesta presentata nel 2015	-
Area Edificabile	-
Duno	
Abitazione principale e le relative pertinenze A/1-A/8-A/9	1,5‰
Per tutti gli altri fabbricati, aree fabbricabili	1‰

Cuveglio	2015	2016
TASI	€. 200.000,00	€. 104.000,00

AQDDIZIONALE COMUNALE IRPEF

Il comune di Cuveglio applica l'aliquota IRPEF per scaglioni dal 2015.

IRPEF – ALIQUOTE	Da 0 a 15.000	Da 15.001 a 28.000	Da 28.001 a 55.000	Da 55.001 a 75.000	Oltre 75.001
CUVEGLIO	0,475%	0,66%	0,68%	0,70%	0,80%
DUNO	0,80%				

TOSAP – COSAP

La TOSAP/COSAP rappresenta, in termini di gettito, una parte ridotta delle entrate comunali considerando l'estensione territoriale e la capacità demografica dei due comuni.

Cuveglio	2015	2016
Accertato Tosap	€. 5.207,70	€. 19.693,92
Riscosso Tosap	€. 5.207,70	€. 12.306,81
Percentuale riscossione	100%	62,50%

DUNO	2015	2016
Accertato Tosap	€. 1.600,68	€. 1.548,00

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Riscosso Tosap	€. 1.600,68	€. 1.548,00
Percentuale riscossione	100%	100%

PUBBLICITA'

Il Comune di Cuveglio ha dato in appalto la gestione della pubblicità.

CUVEGLIO	2015	2016
Accertato	€. 7.000,00	€. 21.000,00
Riscosso	€. 7.000,00	€. 8.750,00
Percentuale riscossione	0%	41,67%

DUNO	2015	2016
Accertato	€. 0	€. 0
Riscosso	€. 0	€. 0
Percentuale riscossione	--	--

La T.A.R.I.

Entrambi i comuni di erano passati dal regime TARSU a TARES nel corso del 2013, procedendo mediante il metodo imposto dal DPR 158/99. Analogamente a partire dal 2014 entrambi i Comuni sono passati alla TARI.

CUVEGLIO	2015	2016
Accertato TARI	€. 331.226,24	€. 330.844,85
Riscosso TARI	€. 260.657,26	€. 256.587,17
Percentuale riscossione	78,69%	77,55%

DUNO	2015	2016
Accertato riscosso TARI	€. 43.369,12	€. 42.777,23
Riscosso TARI	€. 35.296,54	€. 33.990,36
Percentuale riscossione	81,39%	79,46%

Oneri di Urbanizzazione - Accertato/Competenza

	TOTALE EURO	Percentuale di utilizzazione nella spesa corrente
CUVEGLIO		
Entrate oneri 2015	€. 27.658,11	0,00%
Entrate oneri 2016	€. 21.953,20	0,00%
DUNO		
Entrate oneri 2015	€. 0,00	€. 0,00
Entrate oneri 2016	€. 1.943,61	€. 0,00

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Le scarsissime, se non addirittura nulle, entrate da oneri di urbanizzazione degli ultimi due anni, le cui tariffe sono bloccate da diversi anni in entrambi i comuni e nonostante gli interessanti piani di lottizzazione aperti in entrambi i paesi, testimoniano bene la grave crisi economica ancora in corso.

Entrate da servizi a domanda individuale

Il servizio mensa viene gestito dal Comune di Cuveglio (in quanto sede delle scuole) anche per conto del Comune di Duno ed è in appalto a società esterna.

In relazione al servizio di trasporto scolastico, il Comune di Cuveglio ha deliberato la gratuità del servizio con apposita deliberazione.

La capacità di realizzazione delle entrate

Quanto al grado di realizzazione delle entrate si nota una buona capacità di entrambi i comuni di realizzazione delle entrate.

Composizione delle spese relative ai primi titoli nel 2016 – Accertato/Competenza

Spese Rendiconto 2016	Titolo I (spese correnti)	Titolo II (spese in c/capitale)	Titolo III (incremento attività finanziarie)	Titolo IV (rimborsi prestiti)
Cuveglio	€. 2.194.341,57	€. 413.932,76	€. 0,00	€. 113.824,35
Duno	€. 155.617,04	€. 103.957,47	€. 28.482,13	€. 30.258,12

Indicatori finanziari ed economici generali

L'analisi degli indici di autonomia del nuovo ente rispetto ad un dato indicativo, quale quello rilevato da Ifel (60% per i comuni fino a 5 mila abitanti, e 62,7% per quelli fino a 10 mila per il 2009), evidenzia una situazione di autonomia finanziaria dei singoli enti alquanto omogenea se riferita all'ultimo anno rilevato, e comunque sopra le medie nazionali sopra indicate.

A seguire si riporta lo stralcio dei dati storici dell'ultimo triennio rendicontati dove si può osservare una situazione di sostanziale omogeneità fra i due enti, sia per quanto riguarda l'autonomia finanziaria che sotto l'aspetto della rigidità nella spesa corrente.

Equilibrio di parte corrente

Procedendo ad un'analisi dell'equilibrio di parte $[(Entrate\ correnti - (spese\ correnti + quote\ capitali\ rimborso\ prestiti)) / entrate\ correnti]$ – viene evidenziato un equilibrio tendenziale raggiunto negli ultimi esercizi, e tuttavia si può prevedere messo a dura prova nei prossimi esercizi, dalla riduzione degli oneri destinabili alla parte corrente, e dal tendenziale aumento dei costi dei servizi, oltretutto dai tagli dei trasferimenti. Conseguentemente, si ritiene necessario, in sede di fusione, rivedere anche le modalità di erogazione dei servizi a domanda individuale, facendo emergere tutti i costi afferenti agli stessi, e verificando la tenuta delle tariffe rispetto a tale prospettiva.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Comune di Cuveglio

Piano degli indicatori di bilancio - Indicatori sintetici - Rendiconto esercizio 2016

1 Rigidità strutturale di bilancio			
1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	[ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborso prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate)	28,95 %
2 Entrate correnti			
2.1	Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale accertamenti primi tre titoli di entrata dei primi tre titoli delle Entrate / Stanziamenti iniziali di competenza	102,06 %
2.2	Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale accertamenti primi tre titoli di entrata dei primi tre titoli delle Entrate / Stanziamenti definitivi di competenza	98,69 %
2.3	Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale accertamenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti iniziali di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	74,22 %
2.4	Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale accertamenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	71,77 %
2.5	Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui dei primi tre titoli di entrata / Stanziamenti iniziali di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	77,62 %
2.6	Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui primi tre titoli di entrata / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	75,50 %
2.7	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti iniziali di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	55,95 %
2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi")	54,42 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	
3 Anticipazioni dell'Istituto tesoriere			
3.1	Utilizzo medio Anticipazioni di tesoreria	Sommatoria degli utilizzi giornalieri delle anticipazioni nell'esercizio / (365 x max previsto dalla norma)	0,00 %
3.2	Anticipazione chiuse solo contabilmente	Anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo / max previsto dalla norma	0,00 %
4 Spese di personale			
4.1	Incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente	Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 – FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / (Impegni Spesa corrente – FCDE corrente + FPV concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	27,36 %
4.2	Incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa di personale Indica il peso delle componenti afferenti la contrattazione decentrata dell'ente rispetto al totale dei redditi da lavoro	Impegni (pdc 1.01.01.004 + 1.01.01.008 "indennità e altri compensi al personale a tempo indeterminato e determinato" + pdc 1.01.01.003 + 1.01.01.007 "straordinario al personale a tempo indeterminato e determinato" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc U.1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	-6,92 %
4.3	Incidenza spesa personale flessibile rispetto al totale della spesa di personale Indica come gli enti soddisfano le proprie esigenze di risorse umane, mixando le varie alternative contrattuali più rigide (personale dipendente) o meno rigide (forme di lavoro flessibile)	Impegni (pdc U.1.03.02.010.000 "Consulenze" + pdc U.1.03.02.12.000 "lavoro flessibile/LSU/Lavoro interinale" + pdc U.1.03.02.11.000 "Prestazioni professionali e specialistiche") / Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc U.1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	3,21 %
4.4	Spesa di personale procapite (Indicatore di equilibrio dimensionale in valore assoluto)	Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 – FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / popolazione residente al 1° gennaio (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno)	163,31

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		disponibile)	
5 Esternalizzazione dei servizi			
5.1	Indicatore di esternalizzazione dei servizi	(pdc U.1.03.02.15.000 "Contratti di servizio pubblico" + pdc U.1.04.03.01.000 "Trasferimenti correnti a imprese controllate" + pdc U.1.04.03.02.000 "Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate") / totale spese Titolo I	7,33 %
6 Interessi passivi			
6.1	Incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti	Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi" / Accertamenti primi tre titoli delle Entrate ("Entrate correnti")	2,00 %
6.2	Incidenza degli interessi passivi sulle anticipazioni sul totale della spesa per interessi passivi	Impegni voce del pdc U.1.07.06.04.000 "Interessi passivi su anticipazioni di tesoreria" / Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi"	0,00 %
6.3	Incidenza interessi di mora sul totale della spesa per interessi passivi	Impegni voce del pdc U.1.07.06.02.000 "Interessi di mora" / Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi"	0,00 %
7 Investimenti			
7.1	Incidenza investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale	Impegni (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti") / totale Impegni Tit. I + II	1,57 %
7.2	Investimenti diretti procapite (in valore assoluto)	Impegni per Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" / popolazione residente al 1° gennaio (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	7,61
7.3	Contributi agli investimenti procapite (in valore assoluto)	Impegni per Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti" / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	4,45
7.4	Investimenti complessivi procapite (in valore assoluto)	Impegni per Macroaggregati 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" e 2.3 "Contributi agli investimenti" / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	12,07
7.5	Quota investimenti complessivi finanziati dal risparmio corrente	Margine corrente di competenza/[Impegni + relativi FPV (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti")]	108,60 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

7.6	Quota investimenti complessivi finanziati dal saldo positivo delle partite finanziarie	Saldo positivo delle partite finanziarie / [Impegni + relativi FPV (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti")](9)	0,00 %
7.7	Quota investimenti complessivi finanziati da debito	Accertamenti (Titolo 6"Accensione prestiti" - Categoria 6.02.02 "Anticipazioni" - Categoria 6.03.03 "Accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie" - Accensioni di prestiti da rinegoziazioni) / [Impegni + relativi FPV (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti")](9)	0,00 %
8 Analisi dei residui			
8.1	Incidenza nuovi residui passivi di parte corrente su stock residui passivi correnti	Totale residui passivi titolo 1 di competenza dell'esercizio / Totale residui passivi titolo 1 al 31 dicembre	92,43 %
8.2	Incidenza nuovi residui passivi in c/capitale su stock residui passivi in conto capitale al 31 dicembre	Totale residui passivi titolo 2 di competenza dell'esercizio/ Totale residui titolo 2 al 31 dicembre	228,73 %
8.3	Incidenza nuovi residui passivi per incremento attività finanziarie su stock residui passivi per incremento attività finanziarie al 31 dicembre	Totale residui passivi titolo 3 di competenza dell'esercizio / Totale residui passivi titolo 3 al 31 dicembre	0,00 %
8.4	Incidenza nuovi residui attivi di parte corrente su stock residui attivi di parte corrente	Totale residui attivi titoli 1,2,3 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titoli 1, 2 e 3 al 31 dicembre	112,39 %
8.5	Incidenza nuovi residui attivi in c/capitale su stock residui attivi in c/capitale	Totale residui attivi titolo 4 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titolo 4 al 31 dicembre	0,00 %
8.6	Incidenza nuovi residui attivi per riduzione di attività finanziarie su stock residui attivi per riduzione di attività finanziarie	Totale residui attivi titolo 5 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titolo 5 al 31 dicembre	0,00 %
9 Smaltimento debiti non finanziari			
9.1	Smaltimento debiti commerciali nati nell'esercizio	Pagamenti di competenza (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni") / Impegni di competenza (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni")	69,25 %
9.2	Smaltimento debiti commerciali nati negli esercizi precedenti	Pagamenti c/residui (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni") / stock residui al 1° gennaio (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni")	95,63 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

9.3	Smaltimento debiti verso altre amministrazioni pubbliche nati nell'esercizio	Pagamenti di competenza [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)] / Impegni di competenza [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)]	57,79 %
9.4	Smaltimento debiti verso altre amministrazioni pubbliche nati negli esercizi precedenti	Pagamenti in c/residui [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)] / stock residui al 1° gennaio [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)]	89,89 %
9.5	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui al comma 1, dell'articolo 9, DPCM del 22 settembre 2014)	Giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento	10,08
10 Debiti finanziari			
10.1	Incidenza estinzioni anticipate debiti finanziari	Impegni per estinzioni anticipate / Debito da finanziamento al 31 dicembre anno	0,00 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		precedente (2)	
10.2	Incidenza estinzioni ordinarie debiti finanziari	(Totale impegni Titolo 4 della spesa – Impegni estinzioni anticipate) / Debito da finanziamento al 31 dicembre anno precedente (2)	0,00 %
10.3	Sostenibilità debiti finanziari	[Impegni (Totale 1.7 "Interessi passivi" – "Interessi di mora" (U.1.07.06.02.000) – "Interessi per anticipazioni prestiti" (U.1.07.06.04.000) + Titolo 4 della spesa – estinzioni anticipate) – (Accertamenti Entrate categoria E.4.02.06.00.000 "Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche") + Trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche (E.4.03.01.00.000) + Trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per cancellazione di debiti dell'amministrazione (E.4.03.04.00.000)] / Accertamenti titoli 1, 2 e 3	6,58 %
10.4	Indebitamento procapite (in valore assoluto)	Debito di finanziamento al 31/12 (2) / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	0,00
11 Composizione dell'avanzo di amministrazione (4)			
11.1	Incidenza quota libera di parte corrente nell'avanzo	Quota libera di parte corrente dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (5)	34,25 %
11.2	Incidenza quota libera in c/capitale nell'avanzo	Quota libera in conto capitale dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (6)	17,26 %
11.3	Incidenza quota accantonata nell'avanzo	Quota accantonata dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (7)	45,46 %
11.4	Incidenza quota vincolata nell'avanzo	Quota vincolata dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (8)	3,01 %
12 Disavanzo di amministrazione			
12.1	Quota disavanzo ripianato nell'esercizio	Disavanzo di amministrazione esercizio precedente – Disavanzo di amministrazione esercizio in corso / Totale Disavanzo esercizio precedente (3)	0,00 %
12.2	Incremento del disavanzo rispetto all'esercizio precedente	Disavanzo di amministrazione esercizio in corso – Disavanzo di amministrazione esercizio precedente / Totale Disavanzo esercizio	0,00 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		precedente (3)	
12.3	Sostenibilità patrimoniale del disavanzo	Totale disavanzo di amministrazione (3) / Patrimonio netto (1)	0,00 %
12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio / Accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate	0,00 %
13 Debiti fuori bilancio			
13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	Importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo I e titolo II	0,00 %
13.2	Debiti in corso di riconoscimento	Importo debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3	0,00 %
13.3	Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3	0,00 %
14 Fondo pluriennale vincolato			
14.1	Utilizzo del FPV	(Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata del bilancio - Quota del fondo pluriennale vincolato corrente e capitale non utilizzata nel corso dell'esercizio e rinviata agli esercizi successivi) / Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata nel bilancio <i>(Per il FPV riferirsi ai valori riportati nell'allegato del rendiconto concernente il FPV, totale delle colonne a) e c)</i>	100,00 %
15 Partite di giro e conto terzi			
15.1	Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata	Totale accertamenti Entrate per conto terzi e partite di giro / Totale accertamenti primi tre titoli delle entrate <i>(al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata)</i>	14,30 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

15.2	Incidenza partite di giro e conto terzi in uscita	Totale impegni Uscite per conto terzi e partite di giro / Totale impegni del titolo I della spesa <i>(al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata)</i>	16,18 %
------	---	---	----------------

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Comune di Duno

Piano degli indicatori di bilancio - Indicatori sintetici - Rendiconto esercizio 2016

1 Rigidità strutturale di bilancio			
1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	[ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborso prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate)	37,62 %
2 Entrate correnti			
2.1	Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale accertamenti primi tre titoli di entrata dei primi tre titoli delle Entrate / Stanziamenti iniziali di competenza	88,93 %
2.2	Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale accertamenti primi tre titoli di entrata dei primi tre titoli delle Entrate / Stanziamenti definitivi di competenza	87,33%
2.3	Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale accertamenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti iniziali di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	72,83%
2.4	Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale accertamenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	71,52%
2.5	Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui dei primi tre titoli di entrata / Stanziamenti iniziali di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	65,13%
2.6	Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui primi tre titoli di entrata / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	64,11%
2.7	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti iniziali di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	51,46%
2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.00.000 + E.3.00.00.00.000	50,66%

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		"Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	
3 Anticipazioni dell'Istituto tesoriere			
3.1	Utilizzo medio Anticipazioni di tesoreria	Sommatoria degli utilizzi giornalieri delle anticipazioni nell'esercizio / (365 x max previsto dalla norma)	0,00 %
3.2	Anticipazione chiuse solo contabilmente	Anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo / max previsto dalla norma	0,00 %
4 Spese di personale			
4.1	Incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente	Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 – FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / (Impegni Spesa corrente – FCDE corrente + FPV concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	36,75%
4.2	Incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa di personale Indica il peso delle componenti afferenti la contrattazione decentrata dell'ente rispetto al totale dei redditi da lavoro	Impegni (pdc 1.01.01.004 + 1.01.01.008 "indennità e altri compensi al personale a tempo indeterminato e determinato"+ pdc 1.01.01.003 + 1.01.01.007 "straordinario al personale a tempo indeterminato e determinato" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc U.1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	0,00%
4.3	Incidenza spesa personale flessibile rispetto al totale della spesa di personale Indica come gli enti soddisfano le proprie esigenze di risorse umane, mixando le varie alternative contrattuali più rigide (personale dipendente) o meno rigide (forme di lavoro flessibile)	Impegni (pdc U.1.03.02.010.000 "Consulenze" + pdc U.1.03.02.12.000 "lavoro flessibile/LSU/Lavoro interinale" + pdc U.1.03.02.11.000 "Prestazioni professionali e specialistiche") / Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc U.1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	1,40%
4.4	Spesa di personale procapite (Indicatore di equilibrio dimensionale in valore assoluto)	Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 – FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / popolazione residente al 1° gennaio (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	0,00

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

5 Esternalizzazione dei servizi			
5.1	Indicatore di esternalizzazione dei servizi	(pdc U.1.03.02.15.000 "Contratti di servizio pubblico" + pdc U.1.04.03.01.000 "Trasferimenti correnti a imprese controllate" + pdc U.1.04.03.02.000 "Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate") / totale spese Titolo I	0,00%
6 Interessi passivi			
6.1	Incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti	Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi" / Accertamenti primi tre titoli delle Entrate ("Entrate correnti")	4,77%
6.2	Incidenza degli interessi passivi sulle anticipazioni sul totale della spesa per interessi passivi	Impegni voce del pdc U.1.07.06.04.000 "Interessi passivi su anticipazioni di tesoreria" / Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi"	0,00 %
6.3	Incidenza interessi di mora sul totale della spesa per interessi passivi	Impegni voce del pdc U.1.07.06.02.000 "Interessi di mora" / Impegni Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi"	0,00 %
7 Investimenti			
7.1	Incidenza investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale	Impegni (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti") / totale Impegni Tit. I + II	40,30%
7.2	Investimenti diretti procapite (in valore assoluto)	Impegni per Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" / popolazione residente al 1° gennaio (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	0,00
7.3	Contributi agli investimenti procapite (in valore assoluto)	Impegni per Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti" / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	0,00
7.4	Investimenti complessivi procapite (in valore assoluto)	Impegni per Macroaggregati 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" e 2.3 "Contributi agli investimenti" / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	0,00
7.5	Quota investimenti complessivi finanziati dal risparmio corrente	Margine corrente di competenza/[Impegni + relativi FPV (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti")] (9)	82,18%

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

7.6	Quota investimenti complessivi finanziati dal saldo positivo delle partite finanziarie	Saldo positivo delle partite finanziarie / [Impegni + relativi FPV (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti")](9)	0,00 %
7.7	Quota investimenti complessivi finanziati da debito	Accertamenti (Titolo 6 "Accensione prestiti" - Categoria 6.02.02 "Anticipazioni" - Categoria 6.03.03 "Accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie" - Accensioni di prestiti da rinegoziazioni) / [Impegni + relativi FPV (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti")](9)	70,59%
8 Analisi dei residui			
8.1	Incidenza nuovi residui passivi di parte corrente su stock residui passivi correnti	Totale residui passivi titolo 1 di competenza dell'esercizio / Totale residui passivi titolo 1 al 31 dicembre	80,43%
8.2	Incidenza nuovi residui passivi in c/capitale su stock residui passivi in conto capitale al 31 dicembre	Totale residui passivi titolo 2 di competenza dell'esercizio / Totale residui titolo 2 al 31 dicembre	0,00%
8.3	Incidenza nuovi residui passivi per incremento attività finanziarie su stock residui passivi per incremento attività finanziarie al 31 dicembre	Totale residui passivi titolo 3 di competenza dell'esercizio / Totale residui passivi titolo 3 al 31 dicembre	0,00 %
8.4	Incidenza nuovi residui attivi di parte corrente su stock residui attivi di parte corrente	Totale residui attivi titoli 1,2,3 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titoli 1, 2 e 3 al 31 dicembre	70,55%
8.5	Incidenza nuovi residui attivi in c/capitale su stock residui attivi in c/capitale	Totale residui attivi titolo 4 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titolo 4 al 31 dicembre	0,00 %
8.6	Incidenza nuovi residui attivi per riduzione di attività finanziarie su stock residui attivi per riduzione di attività finanziarie	Totale residui attivi titolo 5 di competenza dell'esercizio / Totale residui attivi titolo 5 al 31 dicembre	0,00 %
9 Smaltimento debiti non finanziari			
9.1	Smaltimento debiti commerciali nati nell'esercizio	Pagamenti di competenza (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni") / Impegni di competenza (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni")	90,29%
9.2	Smaltimento debiti commerciali nati negli esercizi precedenti	Pagamenti c/residui (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni") / stock residui al 1° gennaio (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni")	96,34%
9.3	Smaltimento debiti verso altre	Pagamenti di competenza [Trasferimenti	51,06%

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

	amministrazioni pubbliche nati nell'esercizio	correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000) / Impegni di competenza [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)]	
9.4	Smaltimento debiti verso altre amministrazioni pubbliche nati negli esercizi precedenti	Pagamenti in c/residui [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)] / stock residui al 1° gennaio [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)]	31,40%
9.5	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui al comma 1, dell'articolo 9, DPCM del 22 settembre 2014)	Giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento	0,00
10 Debiti finanziari			
10.1	Incidenza estinzioni anticipate debiti finanziari	Impegni per estinzioni anticipate / Debito da finanziamento al 31 dicembre anno precedente (2)	0,00 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

10.2	Incidenza estinzioni ordinarie debiti finanziari	(Totale impegni Titolo 4 della spesa – Impegni estinzioni anticipate) / Debito da finanziamento al 31 dicembre anno precedente (2)	0,00 %
10.3	Sostenibilità debiti finanziari	[Impegni (Totale 1.7 "Interessi passivi" – "Interessi di mora" (U.1.07.06.02.000) – "Interessi per anticipazioni prestiti" (U.1.07.06.04.000) + Titolo 4 della spesa – estinzioni anticipate) – (Accertamenti Entrate categoria E.4.02.06.00.000 "Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche") + Trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche (E.4.03.01.00.000) + Trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per cancellazione di debiti dell'amministrazione (E.4.03.04.00.000)] / Accertamenti titoli 1, 2 e 3	17,49 %
10.4	Indebitamento procapite (in valore assoluto)	Debito di finanziamento al 31/12 (2) / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)	0,00
11 Composizione dell'avanzo di amministrazione (4)			
11.1	Incidenza quota libera di parte corrente nell'avanzo	Quota libera di parte corrente dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (5)	77,45%
11.2	Incidenza quota libera in c/capitale nell'avanzo	Quota libera in conto capitale dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (6)	0,00%
11.3	Incidenza quota accantonata nell'avanzo	Quota accantonata dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (7)	22,54%
11.4	Incidenza quota vincolata nell'avanzo	Quota vincolata dell'avanzo/Avanzo di amministrazione (8)	0,00 %
12 Disavanzo di amministrazione			
12.1	Quota disavanzo ripianato nell'esercizio	Disavanzo di amministrazione esercizio precedente – Disavanzo di amministrazione esercizio in corso / Totale Disavanzo esercizio precedente (3)	0,00 %
12.2	Incremento del disavanzo rispetto all'esercizio precedente	Disavanzo di amministrazione esercizio in corso – Disavanzo di amministrazione esercizio precedente / Totale Disavanzo esercizio precedente (3)	0,00 %
12.3	Sostenibilità patrimoniale del disavanzo	Totale disavanzo di amministrazione (3) /	0,00 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		Patrimonio netto (1)	
12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio / Accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate	0,00 %
13 Debiti fuori bilancio			
13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	Importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo I e titolo II	0,00 %
13.2	Debiti in corso di riconoscimento	Importo debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3	0,00 %
13.3	Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3	0,00 %
14 Fondo pluriennale vincolato			
14.1	Utilizzo del FPV	(Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata del bilancio - Quota del fondo pluriennale vincolato corrente e capitale non utilizzata nel corso dell'esercizio e rinviata agli esercizi successivi) / Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata nel bilancio <i>(Per il FPV riferirsi ai valori riportati nell'allegato del rendiconto concernente il FPV, totale delle colonne a) e c)</i>	100,00 %
15 Partite di giro e conto terzi			
15.1	Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata	Totale accertamenti Entrate per conto terzi e partite di giro / Totale accertamenti primi tre titoli delle entrate <i>(al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata)</i>	14,00 %
15.2	Incidenza partite di giro e conto terzi in uscita	Totale impegni Uscite per conto terzi e partite di giro / Totale impegni del titolo I della spesa	20,35 %

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

		(al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata)	
--	--	---	--

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

- livello di indebitamento: ciascun amministrazione che avesse un livello del debito molto più basso dovrebbe caricare sulla comunità locale di riferimento gli oneri di rimborso del debito accumulato da altri, anche se queste considerazioni andrebbero comunque intrecciate con la situazione patrimoniale dei vari enti e con l'utilità generale degli investimenti alle origini dei rispettivi gradi di indebitamento. L'argomento è tuttavia rilevante anche alla luce dell'impatto sul nuovo comune che può avere il limite di legge all'indebitamento attualmente previsto (6% per il 2013, 8% per il 2014 e 10% dal 2015). Un comune fortemente indebitato che si fondesse con altri scarsamente indebitati potrebbe precludersi l'accesso al finanziamento di investimenti che invece avrebbero potuto autonomamente attivare. Il problema naturalmente si porrebbe nel momento in cui, vi sia uno o più enti che in previsione sono già al di sopra dei suddetti limiti. Ciò in ragione della possibilità concessa negli anni precedenti di avere un livello di indebitamento superiore e del principio per cui la possibilità di indebitarsi ulteriormente va verificata al momento in cui si assume il relativo atto, e non in prospettiva sugli anni futuri.
- equilibrio di parte corrente, livello delle aliquote e delle tariffe: non ci sono forti differenze in questo ambito che altrimenti potrebbero richiedere politiche correttive che scaricano sulla nuova comunità oneri contratti da una di quelle originarie. Nel caso poi di forti differenze di aliquote tributarie infatti, si porrebbero non semplici problemi conseguenti alla loro necessaria unificazione. In relazione alle tariffe, le esigenze di omogeneizzazione si scontrano poi con il fatto che i servizi possono essere erogati in modo diverso, e a volte mediante appalti, o piuttosto perché presenti in una comunità rispetto all'altra. In questo caso si potrebbe ipotizzare un periodo transitorio di gestione differenziata (fino alla scadenza dei contratti d'appalto o comunque alla loro unificazione, o fino all'omogeneizzazione del servizio), periodo in cui il disavanzo del singolo servizio (raramente al 100% di copertura) si può riverberare sull'intera popolazione della nuova realtà. Analogo discorso può essere fatto per la TARI indipendentemente dal fatto che si superi la "vexata questio" in ordine alla sua natura tributaria o tariffaria;
- situazione patrimoniale: la condizione patrimoniale dei Comuni che danno vita al nuovo ente rileva sotto almeno due profili: a) diversa consistenza patrimoniale; b) diverso rendimento/costo dei rispettivi patrimoni; c) stato di conservazione e di manutenzione degli immobili e adeguamento alle disposizioni normative. Ne consegue la necessità di verificare per ciascun immobile tale situazione, operando in tale sede anche una verifica dell'effettivo utilizzo previsto a seguito della riorganizzazione dei servizi conseguente alla fusione.
- rapporto fra pressione tributaria locale e spesa corrente pro capite: importante, appare anche la verifica della pressione tributaria e del suo rapporto con la spesa corrente pro capite. Questo in un quadro generale di riduzione dei trasferimenti, potrebbe far ipotizzare che nei prossimi anni vi sia un incremento della pressione tributaria locale. La ricostruzione di tale situazione richiede l'acquisizione dei dati inerenti all'attuale gettito tributario per tipologia di tributo, ma anche la quantificazione degli inevitabili risparmi dovuti all'atto di fusione (spese di segreteria, informatiche, organo politico, utenze e gestione sedi comunali, ecc.), oltre ai contributi straordinari erogati al nuovo ente.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Sotto il profilo della capacità di riscossione, oltre ad una tendenza generale in diminuzione, dovuta probabilmente anche alla situazione nazionale, e alle sempre maggiori difficoltà che incontrano le procedure in questione, dovute all'impoverimento del tessuto sociale, si evidenzia comunque una situazione di omogeneità tra i due enti.

E' ovvio che la riduzione tendenziale delle entrate correnti, nonché la sostanziale stabilità della spesa del personale, permette di rilevare una certa rigidità strutturale del bilancio degli enti originari, chiaramente di tipo derivato.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Si riportano di seguito i quadri generali della gestione finanziaria dei due comuni riferita al 2016

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE FINANZIARIA – ANNO 2016

Comune di Cuveglio

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio				639.512,58
RISCOSSIONI	(+)	349.890,94	2.677.380,31	3.027.271,25
PAGAMENTI	(-)	630.284,76	2.434.204,50	3.064.489,26
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			602.294,57
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			602.294,57
RESIDUI ATTIVI	(+)	169.303,90	534.452,01	703.755,91
RESIDUI PASSIVI	(-)	46.640,89	643.110,10	689.750,99
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			4.400,15
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			57.775,11
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016 (A)	(=)			554.124,23
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esazione al 31/12/2016				218.912,29
INDENNITA' FINE MANDATO+RINNOVI CONTRATTUALI				23.861,67
SPESE LEGALI				9.184,99
			Totale parte accantonata (B)	251.958,95
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				10.900,31
Vincoli derivanti da trasferimenti				5.569,84
Vincoli derivanti da contrazione di mutui				0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				0,00
Altri vincoli da specificare				250,64
			Totale parte vincolata (C)	16.720,79
			Totale parte destinata agli investimenti (D)	95.649,40
			Totale parte disponibile (E)=(A)-(B)-(C)-(D)	189.795,09
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare				

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Comune di Duno

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio				61.704,41
RISCOSSIONI	(+)	55.907,69	289.182,45	345.090,14
PAGAMENTI	(-)	54.407,87	273.015,03	327.422,90
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			79.371,65
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			79.371,65
RESIDUI ATTIVI	(+)	20.859,48	52.968,90	73.828,38
RESIDUI PASSIVI	(-)	9.182,03	45.299,73	54.481,76
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016 (A)	(=)			98.718,27
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esazione al 31/12/2016				22.260,48
Accantonamento residui perenti al 31/12/2016 (solo per le regioni)				0,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				0,00
Fondo perdite società partecipate				0,00
Fondo contezioso				0,00
Altri accantonamenti				0,00
			Totale parte accantonata (B)	22.260,48
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti				0,00
Vincoli derivanti da contrazione di mutui				0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				0,00
Altri vincoli da specificare				0,00
			Totale parte vincolata (C)	0,00
			Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
			Totale parte disponibile (E)=(A)-(B)-(C)-(D)	76.457,79
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare				

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Dati finanziari comune di Cuveglio – anno 2016

Indebitamento (interessi passivi – mutui) su entrate correnti	2016
Totale entrate correnti	€. 2.483.411,73
Spesa per mutui (Capitale + Interessi)	€. 163.558,46
Percentuale indebitamento su entrate correnti	6,59%
Abitanti	3371
Totale pro-capite indebitamento	€. 48,52

Dati finanziari comune di Duno – anno 2016

Indebitamento (interessi passivi – mutui) su entrate correnti	2016
Totale entrate correnti	€. 222.493,04
Spesa per mutui (Capitale + Interessi)	€. 39.194,48
Percentuale indebitamento su entrate correnti	17,62%
Abitanti	130
Totale pro-capite indebitamento	€. 301,50

Spesa del personale

Analizzando le spese di personale si evidenziano i seguenti dati in base al consuntivo 2016, al netto delle spese rimborsate da altri enti.

Spese Personale – Cuveglio	Media 2011-2013	2016
Spese intervento 01	€. 658.734,00	€ 616.782,57
Irap	€. 43.818,00	€. 43.631,51
Altre spese incluse	€. 2.507,67	€. 58.189,69
TOTALE SPESE PERSONALE	€. 705.059,67	€. 718.603,77
Spese Escluse	€. 226.325,25	€. 277.077,15
Spese soggette al limite (comma 557 o 562)	€. 478.734,42	€. 441.526,62
Spese Correnti	€. 2.259.347,65	€. 2.194.341,57
Incidenza percentuale su spese correnti	21,19%	20,12%

Dipendenti - Cuveglio	2015	2016
Dipendenti rapportati ad anno di ruolo	12	12
Spese per personale	€. 420.271,49	€. 441.526,62
Spese correnti	€. 2.204.456,73	€. 2.194.341,57
Costo medio per dipendente	€. 35.022,62	€. 36.793,89
Incidenza spesa personale su spesa corrente	19,06%	20,12%

Spese Personale – Duno	Media 2011-2013	2016
Spese intervento 01	35.397,23	42.078,73
Irap	2.966,66	2.972,68
Altre spese incluse		
TOTALE SPESE PERSONALE	38.363,89	45.054,41
Spese Escluse		3.368,94
Spese soggette al limite (comma 557 o 562)	38.363,89	41.682,47
Spese Correnti	184.262,52	155.617,04
Incidenza percentuale su spese correnti	20,82%	26,78%

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Dipendenti - Duno	2015	2016
Dipendenti rapportati ad anno di ruolo	1	1
Spese per personale	37.488,29	41.682,47
Spese correnti	152.092,92	155.617,04
Costo medio per dipendente	37.488,29	41.682,47
Incidenza spesa personale su spesa corrente	24,64%	26,78%

COMPARAZIONI VALUTATIVE DELLA SPESA CORRENTE

La valutazione economico finanziaria dei due comuni in una prospettiva di fusione può essere utilmente svolta considerando le spese assolute e pro capite per funzione in due diversi ambiti di confronto.

Il primo riguarda le spese correnti di ciascuno degli enti coinvolti nel percorso di fusione. Lo scopo è di comparare le voci di spesa riguardanti:

- le funzioni che sono riferibili a servizi prevalentemente orientati alla soddisfazione diretta di fabbisogni espressi dalla comunità locale e sulle quali è necessario intervenire in vista di una omogeneizzazione dell'offerta di servizi dopo la fusione;
- le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo che più si prestano a forme di razionalizzazione della spesa mediante interventi di riorganizzazione a causa dell'elevata internalizzazione delle risorse utilizzate per lo svolgimento delle attività, a differenza delle altre funzioni nelle quali, escludendo la funzioni di polizia locale, sussiste una prevalenza di apertura a fornitori esterni. Si sottolinea che gli interventi d'innovazione e miglioramento organizzativo nella funzione citata, agendo sulle attività di approvvigionamento, indirettamente influenzano la qualità degli apporti dei fornitori esterni.

Si tratta, nei Comuni coinvolti nel percorso di fusione, di valutare comparativamente due tipologie d'indicatori:

- spese correnti pro capite per funzione;
- percentuali di assorbimento delle spese di ciascuna funzione rispetto al totale della spesa corrente.

Lo scopo è di evidenziare le distanze fra i differenti fabbisogni finanziari di ciascun Comune così come sono scaturite dalle scelte ancora autonome di strategia d'erogazione dei servizi e di organizzazione. La presenza di squilibri nei valori degli indicatori determina la necessità di comprenderne il significato per orientare le scelte di allocazione delle risorse, soprattutto nelle fasi di avviamento della fusione durante le quali è necessario prevedere percorsi di cambiamento a partire da informazioni sulle buone pratiche già esistenti piuttosto che sulla valutazione di sperimentazioni svolte.

Il secondo ambito di comparazione confronta le spese, suddivise per funzione, attribuibili al nuovo Comune determinato dalla fusione con quelle di un Comune tipo che manifesta caratteristiche simili rispetto a esso in riferimento a parametri quali popolazione, area provinciale e condizione altimetrica di appartenenza. Il calcolo delle risorse spese dal nuovo Comune è ottenuto dall'addizione delle voci di spesa dei Comuni che lo determinano.

Il comune tipo utilizzato per le comparazioni è stato costruito considerando la media delle caratteristiche di quattro Comuni con popolazione simile a quella del nuovo Ente determinato dalla fusione. In questo modo s'intende definire un unico riferimento capace di rappresentare una popolazione di enti alla quale apparterrà il nuovo Comune.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

In sostanza, si tratta di comparare la somma delle spese sostenute virtualmente dal nuovo Comune, che non sono ancora influenzate da processi di razionalizzazione organizzativa e di omogeneizzazione dei servizi, con quelle di un ambito nel quale il funzionamento ordinario è basato su un sistema di vincoli e opportunità cui tende il nuovo Comune. La comparazione ha una funzione euristica, di aiuto a comprendere e giustificare le scelte di sviluppo del nuovo Comune rispetto a reali esperienze già in atto.

Le spese riferibili dell'esercizio delle funzioni orientate all'ambiente economico sociale sono più difficilmente comparabili. Le scelte strategiche adottate rendono difficoltosa la definizione di pratiche omogenee a differenza delle funzioni interne nelle quali sono rinvenibili standard di risultato e procedure operative connesse a normative e culture professionali più uniformi.

Gli indicatori considerati per comparare il Comune tipo con il nuovo Comune riguardano solo la percentuale di allocazione delle risorse per funzione rispetto al totale della spesa corrente. S'intendono evidenziare, in questo modo, i rapporti percentuali di consumo delle risorse rispetto a un dato ammontare normalizzato, in modo che il confronto sia effettuato indipendentemente da differenze di quantificazione complessiva della spesa che possono essere anche significative. In assenza della normalizzazione, le differenze fra situazioni confrontate mediante l'utilizzo della spesa pro capite sono di difficile interpretazione perché le variazioni nella quantificazione degli indicatori sono strettamente dipendenti dalla disponibilità di risorse per la spesa corrente piuttosto che dalla capacità di gestione. Un'ampia disponibilità di risorse per la spesa corrente si distribuisce su tutte le funzioni e, particolare, su quelle interne che di norma aumentano, non in modo direttamente proporzionale, in ragione della maggiore massa di attività che si sviluppa nell'esercizio delle funzioni esterne. L'emersione della capacità di gestione si ottiene attraverso l'evidenziazione normalizzata su una base percentuale delle risorse spese, in modo da evitare le differenze dovute a differenti capacità di spesa pro capite e complessiva.

Nel caso della valutazione dei Comuni con il nuovo Comune la comparazione delle spese pro capite è funzionale a un disegno strategico e gestionale di loro allineamento, in un contesto di omogeneizzazione dei servizi e di integrazione delle politiche e della gestione. In questo caso, le distanze fra spese pro capite sono certificate anche in presenza di differenze nella spesa complessiva, perché è prevista la creazione di un'unica destinazione delle risorse nell'ambito del nuovo Comune. Il confronto fra Comune tipo e nuovo Comune non si pone l'obiettivo di allineare la spesa pro capite, perché non sono previsti interventi d'integrazione politica e gestionale. La mancanza della necessità di realizzare un'unica fonte per alimentare la spesa determina l'inutilità di realizzare il confronto fra spese pro capite.

Il sistema informativo

La descrizione del sistema informativo dei due comune è sinteticamente svolta considerando:

1) risorse e contesto

- risorse umane e professionali;
- logistica e contesto territoriale;

2) aspetti tecnologici

- dotazioni strumentali e tecnologiche;
- servizi esterni;
- modalità di conduzione dei sistemi;

3) applicazioni e trattamento dei documenti;

- applicativi (procedimenti, processi, ecc.);
- trattamento dei documenti (dati, documenti, ecc.).

Per quanto riguarda le risorse umane, si tratta di rilevare le risorse la disponibilità di:

- personale specialistico (informatico);
- personale non specialistico (che svolge mansioni per il mantenimento o la conduzione del sistema informatico).

Tabella 3.11 - Personale non specialistico

Comune	Qualifica	Mansioni svolte
CUVEGLIO	B4	Rapporti con la ditta Halley Informatica
DUNO	C1	Rapporti con la ditta Halley Informatica

La descrizione del contesto riguarda l'individuazione:

- della dislocazione delle sedi;
- delle funzioni svolte o i servizi erogati nelle sedi;
- della disponibilità di connessioni telematiche

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Tabella 3.12 – Sedi con sistemi ICT

Sedi con sistemi ICT	CUVEGLIO	DUNO
Sede centrale		
Armadio attrezzato	1	1
Locale attrezzato	1	0
Sedi periferiche		
Scuole	1	0
Biblioteca	1	0
Altri sedi	1	0

Le dotazioni strumentali e tecnologiche riguardano:

- dotazioni infrastrutturali (reti, sistemi di telecomunicazione, sistemi di protezione, ecc.);
- dotazioni di servizio (server applicativi e database, storage, sistemi di backup, ecc.);
- postazioni di lavoro (computer, monitor, ecc.);
- periferiche di stampa personali e condivise (stampanti, fotocopiatrici, ecc.);
- altre dotazioni (es.: scanner protocollo, rilevatori presenze, ecc.);
- strumenti per la protezione del sistema (firewall, antivirus, antispam);
- sistemi telematici (sito web, posta elettronica, ecc.);
- strumenti per l'office automation (proprietary o open source).

A completamento del quadro è necessario censire:

- strumenti per la firma digitale;
- sistemi e caselle di posta elettronica (istituzionali e non).

Sistema informatico

Il sistema informativo comunale, di cui il sistema informatico è parte fondamentale oltre che strumentale, deve oggi essere modulato nell'ottica dell'Amministrazione Digitale (D.L. 82/2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale" e norme collegate).

I Comuni di Cuveglio e Duno hanno già attivato nel corso del 2014 un percorso comune per uniformare i sistemi informatici.

Il progetto, già approvato dai Comuni con apposita convenzione per la gestione associata dei servizi, aveva proprio l'obiettivo di associare i Sistemi Informativi degli enti coinvolti, mediante la scelta di una piattaforma software comune a tutti, la predisposizione di un sistema che sia aperto alla eventuale gestione dei servizi sia in modalità convenzionata che in forma associata (cessione del servizio dell'ente alla costituente forma associata) e l'adeguamento hardware delle macchine in uso.

L'intento ha quindi come obiettivo il conseguimento, dato un percorso condiviso e stabilito, di un livello informativo omogeneo che porti gli Enti a raggiungere diversi obiettivi, in particolare:

Uniformità di sistemi a disposizione degli utenti degli enti stessi:

- Facilità di manutenzione e di ripristino in caso di rottura dell'hardware e dei sistemi

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Razionalizzazione significativa dei costi:

- Unico referente per Assistenza Hardware
- Unico referente per Assistenza Software
- Unica licenza software

Un'altra priorità si aggiunge al lavoro dei SIC: le innovazioni normative che i singoli Comuni si trovano ad affrontare.

L'obiettivo primario rimane quindi la creazione di un Sistema Unificato di gestione dei Servizi Informativi necessario per il raggiungimento dello scopo prefissato, ovvero dell'innalzamento del livello di informatizzazione degli enti mediante una nuova infrastruttura telematica.

Oltre a quanto sopra descritto, numerosi risultano essere gli adempimenti obbligatori a cui ogni Ente deve adeguarsi anche con importanti implementazioni, e questo nuovo sistema risulterà sicuramente risolutivo anche nella gestione di queste problematiche; di seguito un rapido elenco, certamente non esaustivo:

CREAZIONE DEL SISTEMA UNIFICATO DI GESTIONE DEI SERVIZI INFORMATIVI

Le analisi dettagliate dello stato attuale delle infrastrutture informatiche degli enti, effettuate nel corso del 2015, hanno permesso l'acquisizione di dati tecnici certi e utili a valutare in maniera oggettiva le effettive necessità dei singoli enti, e nello specifico l'esigenza comune di strutturazione di un servizio informatico organizzato, omogeneo e trasversale a tutti gli Enti.

La rilevazione stessa ha dimostrato che tutti gli interventi svolti fino ad oggi sono stati effettuati spesso senza una programmazione preventiva, ma come risoluzione di situazioni di emergenza createsi.

La metodologia adottata per la progettazione, la direzione lavori ed il controllo delle attività rispecchiano i modelli standard adottati per la stesura di progetti informatici. Tali elementi verranno poi ulteriormente integrati con metodi di lavoro specifici per i singoli progetti con particolarità che sono valide per la realtà degli enti stessi.

MODALITÀ DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO – MODALITÀ SINGOLA O CONFERITA

Il modello organizzativo e gestionale si strutturerà su diversi elementi che interagiscono per perseguire l'obiettivo di una gestione efficiente del sistema informatico. La combinazione di questi elementi con le metodologie standard anche se adattate e personalizzate sulla realtà, perseguiranno il fine di realizzare una soluzione in grado di rispondere al meglio alle specifiche necessità.

ADEGUAMENTO INFRASTRUTTURA DI RETE E CONNETTIVITÀ – IL SERVIZIO DI TRASPORTO CONTRATTUALIZZATO

La connettività degli Enti riveste un ruolo fondamentale per l'avanzamento corretto del Progetto di Associazione.

Premesso che la scelta di usufruire di applicativi in web implica la scelta di una soluzione che dovrà comunque prendere in considerazione la gestione della linea internet in modo da essere tutelati e garantiti sul funzionamento.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Tabella 3.13 – Rilevazione dei sistemi ICT di base

Sistemi ICT di base	Cuveglio	Duno
Infrastruttura		
Rete locale	X	X
Connessione internet	X	X
Firewall	X	X
Posta elettronica	X	X
Antivirus / Antispam	X	X
Sito web	X	X
Sistemi di servizio		
Application server	X	X
DBbase	X	X
Storage	X	X
VOIP	-	-
Postazione lavoro		
Personale computer	X	X
Windows 10	X	X
Windows Vista	-	-
Windows XP	-	-
Sw office automation		
Microsoft	X	X
Open source	X	X
Antivirus locale	X	X
Stampanti da ufficio	X	X
Laser	X	X
Altre periferiche		
Scanner	X	X
Stampanti condivise	X	X
Fotocopiatrici multifunzione	X	X
Plotter	X	-
Monitor grande formato	X	-
Altri strumenti		
Firma digitale	X	X
PEC	X	X

La rilevazione delle applicazioni gestionali e strumenti di produttività è articolata per tipologia di applicazioni:

- applicazioni per lo svolgimento delle funzioni e per l'erogazione di servizi;
- servizi internet e sportelli telematici;
- applicazioni per la produttività individuale (dotazioni a supporto dell'attività d'ufficio e della comunicazione interna).

I Comuni di Cuveglio e Duno godono già dei vantaggi di avere una sostanziale omogeneità dei sistemi e strutture informatiche, proprio in virtù degli investimenti e scelte fatte con l'approvazione della convenzione dei servizi associati.

Ora si tratta di procedere all'unificazione delle strutture ed adeguare anche l'hardware necessario, in particolare i computers degli operatori di Duno.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Tabella 3.14 - Rilevazione applicazioni e servizi ICT

Applicazione / Servizio Generale	Cuveglio		Duno	
	Disponibilità	Fornitore	Disponibilità	Fornitore
Segreteria	X	Halley	X	Halley
Albo pretorio	X	Halley	X	Halley
Protocollo informatico	X	Halley	X	Halley
Conservazione sostitutiva	X	Halley	X	Halley
Gestione del personale	X	Halley	X	Halley
Rilevazione presenze	X	Halley	-	-
Servizi demografici	X	Halley	X	Halley
Servizi cimiteriali	-	-	-	-
Ragioneria	X	Halley	X	Halley
Economato	X	-	X	-
Tributi fiscalità	X	Halley	X	Halley
Pubblicità	-	-	-	-
Territorio (Urbanistica/Edilizia)	X	Halley	X	Halley
Strumenti GIS/SIT	-	-	-	-
Pratiche edilizie	X	Halley	X	-
Ufficio tecnico	X	Halley	X	-
Lavori pubblici	X	-	X	-
Manutenzioni	X	-	X	-
Polizia Locale	X	Convenzione	X	Convenzione
Commercio e attività produttive	X	Convenzione	X	Convenzione
Videosorveglianza	-	-	-	-
Servizi sociali	-	Unione	-	Unione
Istruzione	-	-	-	-
Servizi telematici				
Servizi online	X	Halley	X	Halley
Pagamenti elettronici	X	Halley	X	Halley
SUAP (Fronti office)	X	Convenzione	X	Convenzione
Servizio sms	-	-	-	-

Per quanto riguarda il trattamento dei documenti, il sistema informativo comunale ha, dal punto di vista informatico, la necessità di gestire due tipologie di oggetti informativi: dati e documenti.

I dati (qui intesi in formato elettronico) sono la base disponibile (input) o il risultato ottenuto (output) delle elaborazioni e dei flussi di interscambio amministrativo e informativo. Tali dati sono gestiti, e fra loro relazionati, tramite applicazioni informatiche a supporto dell'attività amministrativa dei differenti servizi. La disponibilità, la completezza e la qualità (esattezza e aggiornamento) dei dati sono pertanto un fattore essenziale per il funzionamento del sistema informativo comunale.

I documenti (qui intesi nella loro accezione di documenti amministrativi) sono formati, ricevuti o trasmessi nell'ambito dell'attività amministrativa e richiedono trattamenti specifici (sottoscrizione, protocollazione, classificazione, fascicolazione, archiviazione, conservazione, ecc.). Tali "trattamenti" rientrano nella denominazione generale di "gestione documentale e tenuta dell'archivio", attività trasversale e pervasiva nell'azione amministrativa e nella gestione dei servizi.

A differenza dei dati, la cui rilevanza per le elaborazioni delle applicazioni informatiche è limitata a quelli elettronici, i documenti devono essere considerati nella loro totalità, cioè sia quelli in formato elettronico (originale informatico o documento digitalizzato) che quelli in formato cartaceo (originali o copie). Dei primi si considera l'intera gestione (registrazione, classificazione, archiviazione, flusso,

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

conservazione) tramite il sistema informatico, dei secondi solo la registrazione dei dati identificativi del documento (registrazione, classificazione).

Devono essere perciò valutati l'attuale modalità di gestione dei documenti ed il sistema di protocollo informatico e di tenuta dell'archivio, compreso i flussi in entrata ed in uscita.

Tabella 3.15 - Rilevazione protocollo e archivio

Comune di: Cuveglio

Servizio protocollo e archivio	Dati/Descrizioni
Protocollo informatico	SI
Anno di attivazione	2014
Protocolli annuali (media)	5000
PEC AOO	SI
Gestione documentale	
Scansione doc. (indicare quali)	Tutti
Titolario in uso (indicare)	D.P.C.M. 14 ottobre 2003
Classificazione	SI
Fascicolazione	NO
Conservazione sostitutiva	SI
Anno di attivazione	2016
Gestione archivio cartaceo	SI
Locale attrezzato/archivio	SI

Comune di: Duno

Servizio protocollo e archivio	Dati/Descrizioni
Protocollo informatico	SI
Anno di attivazione	2014
Protocolli annuali (media)	2800
PEC AOO	SI
Gestione documentale	
Scansione doc. (indicare quali)	Tutti
Titolario in uso (indicare)	D.P.C.M. 14 ottobre 2003
Classificazione	SI
Fascicolazione	NO
Conservazione sostitutiva	SI
Anno di attivazione	2016
Gestione archivio cartaceo	SI
Locale attrezzato/archivio	SI

3.2 TEMI E SCELTE DI CAMBIAMENTO DETERMINATI DALLA FUSIONE

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

Tabella 3.16 – Temi e scelte di cambiamento

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Organizzazione dell'ente: definizione macrostruttura

Uno dei primi interventi da sviluppare dopo la costituzione del nuove ente è la definizione della macrostruttura organizzativa.

L'autonomia organizzativa dichiarata sin dall'art. 3 del T.U.E.L. e successivamente, ma con ancor più forza ribadita dall'art.117 c. 6 Cost. nel testo definito con la riforma del Titolo V nel 2001, deve oramai mediarsi con gli obblighi di finanza pubblica e i relativi limiti, di anno in anno più stringenti. La definizione della macrostruttura del nuovo comune, come qualsiasi fenomeno di organizzazione o riorganizzazione di servizi o enti, espone a due fonti di pericolo per il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa. La prima riguarda l'affermarsi di tendenze di richiesta di maggiore risorse di personale e la seconda di garanzia di posizioni raggiunte dal personale nei comuni fusi, ma che non sono coerenti con le necessità organizzative del nuovo comune.

Per quanto riguarda la prima fonte di pericoli, si osserva che la fusione, così come la forma meno invasiva dell'Unione, spingono all'erogazione di nuovi servizi, e potenziamento degli attuali si pensi alla riorganizzazione di un servizio di polizia locale per garantire il servizio nei territori in cui non era presente. Su più turni, nel contempo tali legittime esigenze sono purtroppo al momento da contemperare con gli obiettivi di riduzione tendenziale della spesa e gli ulteriori limiti in materia di personale, che non sono esclusi in ragione dell'intervenuta fusione, sia in relazione al fatto che la fusione non aumenta la base imponibile, né tendenzialmente le potenziali entrate dell'insieme dei Comuni che si fondono, salvi i limitati contributi previsti. Conseguentemente, le politiche relative alle assunzioni, e quindi o prima ancora la decisione di come gestire i servizi diventa molto importante e deve essere sviluppata su un orizzonte temporale probabilmente superiore a quello del bilancio triennale. Non si può infatti, al di là dei limiti di spesa e di assunzione, fare affidamento su risorse aggiuntive, che pure al momento vi sono sotto forma di contributi, i quali pur destinati sostanzialmente alla gestione, e quindi a finanziare la spesa corrente, non possono essere posti a sostegno della fattibilità economica sul medio periodo di una previsione in merito alle assunzioni. Ciò in quanto si possono verificare i seguenti:

- i contributi per le note situazioni economiche nazionali scompaiano o si riducano, come già avvenuto in passato;
- si costruisca un bilancio di parte corrente del nuovo ente sostanzialmente ingessato, a causa di consistenti e stabili spese di personale, ed esposto, ai fini del finanziamento, alle vicende dei suddetti contributi o, in ulteriore istanza, con la quota di oneri di urbanizzazione a ciò destinabile. E questo senza nulla dire su quelli che possono essere le riduzioni tendenziali dettate dalla riduzione dei trasferimenti erariali.

La riflessione sul punto quindi impone di pensare all'organizzazione partendo dalle risorse a disposizione, e ipotizzando che il personale su cui fare affidamento è sostanzialmente il personale a tempo indeterminato presente nei comuni esistenti.

3.2.2.1 Obiettivi riguardo la definizione della macrostruttura

La definizione della macrostruttura deve passare attraverso la declinazione in concreto dei seguenti obiettivi e l'effettuazione delle scelte che li presuppongono:

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

- definizione e individuazione funzioni e servizi che richiedono presidio specialistico;
- razionalizzazione spesa pubblica e funzionamento interno;
- rispetto esigenze di controllo interno – separazione compiti di controllo da compiti di gestione;
- definizione articolazione sul territorio – posizionamento servizi sul territorio - creazione di presidi (URP) nel comune in cui non vi sarà il Municipio;
- definizione organizzazione interna – distinzione di servizi di back office da servizi di front office;
- verifica della possibilità/obbligo di riorganizzare servizi /funzioni a seguito di contestuali procedure di dismissioni di partecipazioni e liquidazione enti.

3.2.2.2 Iter per la definizione della macrostruttura

Per la definizione della macrostruttura andrà seguito il seguente iter, ciascuna di queste fase richiede di procedere ad una corretta informazione sindacale ai fini della partecipazione eventuale delle OO.SS. e delle R.S.U. al processo di definizione della macrostruttura.

1) **Lo statuto del nuovo ente**

Per la definizione della macrostruttura, sarà necessario, già in fase di definizione dello Statuto del nuovo ente definire i “criteri generali in materia di organizzazione dell’ente e dell’accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi” come previsto dall’art. 6 comma 2 del T.U.E.L.

2) **Regolamento di organizzazione dei servizi.**

Il regolamento sull’ordinamento dei servizi e degli uffici definisce le articolazioni organizzative dell’ente nelle varie unità (aree – settori – servizi) e l’articolazione sul territorio. Sempre in tale sede andranno individuate le modalità di individuazione delle posizioni organizzative, la conseguente pesatura e le modalità di attribuzione delle relative competenze.

3) **Definizione dotazione organica**

Andrà definita a questo punto, sulle base delle esigenze la dotazione organica. Pur essendo un ente di prima istituzione, nascendo dalla fusione di altri enti, e per i limiti di finanza pubblica esistenti, si ritiene che tale ente non potrà avere una dotazione organica complessivamente superiore per valore economico alla somma delle dotazioni organiche degli enti che si fondono.

Va poi ricordato che:

- la dotazione organica è oramai tabellare, e consiste quindi in un semplice elenco di personale distinto per categoria e funzione;
- deve essere strumento flessibile, quindi è necessario procedere ad una revisione delle funzioni di inquadramento (che possono essere diverse da ente a ente) e a una conseguente definizione delle mansioni (declaratoria) il più estesa possibile;
- non deve essere confusa con l’assegnazione del personale alle singole unità organizzative, compito oramai lasciato agli strumenti di programmazione e in primo luogo al PEG.

4) Altri regolamenti – in particolare il regolamento sul procedimento e i regolamenti in materia contabile

Hanno rilievo non marginale, ai fini dell'effettivo funzionamento organizzativo dell'ente anche ulteriori regolamenti, in particolare i regolamenti sul procedimento amministrativo, che dovranno definire l'iter procedimentale in conseguenza della scelta effettuata, all'interno dell'ente in relazione all'articolazione dei servizi sul territorio. Ma anche altri regolamenti possono derivare la loro formulazione dalle scelte effettuate. Si pensi alla gestione degli incaricati della riscossione, che andranno previsti presso le singole sedi se attivate, piuttosto che il regolamento del protocollo, e il relativo manuale, che anche in questo caso potrebbe o meno prevedere la possibilità di protocollare in entrata presso i singoli enti e in uscita da tutti i servizi o meno. Analogamente andrà regolamentato anche l'accesso all'archivio degli enti preesistenti.

3.2.3 Acquisizione delle risorse umane al nuovo ente

Il tema dell'acquisizione delle risorse umane da parte del nuovo ente è di facile soluzione nella fase di start up. Infatti, con la fusione il nuovo comune subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi ai comuni. La successione universale del nuovo comune a quelli precedenti, permette quindi, senza particolari difficoltà di trasferire la titolarità del lato datoriale del rapporto di lavoro al nuovo ente, sia per quel che riguarda i contratti a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato. Altra riflessione andrebbe fatta sulle altre forme flessibili di impiego, che pur essendo soggette allo stesso principio di successione, andrebbero valutate in concreto in relazione ai vincoli di spesa esistenti.

Deve chiarirsi tuttavia sin d'ora che la novazione del rapporto, non impone la ricostruzione presso il nuovo ente della condizione lavorativa preesistente, sia in relazione alla copertura di posizioni di vario genere ricoperte in precedenza, sia dei conseguenti riflessi a livello di retribuzione accessoria.

3.2.3.1 Iter acquisizione personale al nuovo ente

1) Nuovi contratti individuali di lavoro

Pur non essendo necessari particolari atti di trasferimento del personale, in ragione della successione del nuovo ente a titolo universale nei precedenti rapporti, sarà necessario quantomeno a titolo di ricognizione, procedere alla stipulazione di nuovi contratti di lavoro, anche in ragione dell'eventuale nuovo inquadramento professionale emerso a seguito della ridefinizione della dotazione organica. Particolare attenzione andrà poi posta in riferimento ai contratti di lavoro a tempo parziale, dove andrà definito l'orario di lavoro già in sede contrattuale.

2) Comunicazioni di legge

Sarà poi necessario contestualmente alla costituzione del nuovo ente e scioglimento dei precedenti, procedere alle comunicazioni di legge inerenti il rapporto di lavoro – centro servizi per l'impiego.

3.2.4 Attività ausiliarie

Vi sono numerose attività necessarie alla costituzione del nuovo ente che vanno ricordate sommariamente, e che sono assolutamente necessarie al corretto funzionamento e alla corretta gestione dei rapporti con gli altri enti e soggetti, spesso anche per l'adempimento di obblighi di legge.

Tra questi sommariamente si ricordano la necessità di attivare da subito, posizioni Inps, Inail, acquisire codice fiscale e partita iva, attivare password per la gestione ordinaria, quali quelle per l'AVCP, PERLAPA e via dicendo. Tutto questo impone che alcune attività siano svolte dal legale rappresentante del nuovo ente contestualmente alla sua formazione, mentre altre presuppongono la definizione dell'assetto organizzativo e l'assegnazione di ruoli.

3.2.5 Assegnazione dei ruoli e delle risorse

Partendo dall'organizzazione del personale vanno posti alcuni punti fermi ai fini della delineazione dell'assetto organizzativo.

Un primo punto fermo è rappresentato dal fatto, che indipendentemente dall'articolazione della macrostruttura organizzativa che si costruirà è necessario ricordare che:

- il personale del nuovo Comune a tempo indeterminato, tendenzialmente, non potrà che essere il personale degli attuali comuni;
- all'interno del nuovo Comune non potranno coesistere funzioni di responsabilità sovrapposte o coincidenti e quindi vi sarà una riduzione / razionalizzazione del numero dei responsabili di servizio / posizioni organizzative;
- è necessario mediare la leadership naturale con le posizioni di inquadramento professionale;
- va predefinito come potranno operare i limiti di spesa almeno per il 2020;

3.2.5.1 Iter assegnazione dei ruoli e delle risorse

1) Decreti di individuazione responsabili dei servizi e assegnazione competenze al Segretario

Sulla base della macrostruttura individuata, e tenendo conto dei suddetti vincoli/obiettivi, il sindaco del nuovo ente dovrà procedere all'individuazione con decreto dei responsabili dei servizi ai sensi degli art. 107 e 109 D.Lgs. 267/00. In tale ambito appare rilevante, sulla base del regolamento di organizzazione deliberato, procedere alla definizione e armonizzare il ruolo del segretario, prevedendo quali funzioni di responsabilità di servizio devono essergli attribuite in base all'art. 97 c. 4 T.U.E.L.. In prima fase si ritiene utile suggerire la definizione di ruoli per un tempo limitato, in modo tale da permettere aggiustamenti di rotta successivamente.

2) Approvazione Peg

Sulla base del bilancio di previsione – d'avvio – andranno assegnati ai responsabili di servizio con la deliberazione del PEG, le risorse economiche ai fini della spesa, e le competenze in relazione alle entrate. Sulla base della dotazione organica e delle funzioni svolte andranno poi assegnati a ciascuna struttura organizzativa i dipendenti.

3.2.6 Vincoli spesa pubblica in tema di personale verifica operatività

Se analizziamo quindi i vincoli derivanti dalla disciplina della finanza pubblica ci troviamo di fronte a una situazione articolata che impone in sede di fusione di procedere a una verifica dell'operatività dei singoli limiti, nonché della misura stessa dei singoli limiti. Infatti, non si può pensare, posto che si tratta di ente di nuova istituzione, che lo stesso sia avulso dai limiti che definiscono dei parametri in relazione a quanto speso in annualità pregresse.

3.2.6.1 Iter verifica operatività vincoli di spesa

1) Individuazione limiti esistenti

Un primo aspetto da verificare è quali limiti sono applicabili alla fattispecie concreta. In questo elemento principale di riferimento è la dimensione demografica del nuovo ente, che impone dei limiti differenziati in alcuni casi.

A tal fine si ricordano i seguenti vincoli per i comuni in questione in tema di personale (tabella 3.34).

Tabella 3.17 – Vincoli di spesa

Vincolo di spesa	Disposizione di legge	Note
Contenimento spesa personale nel limite della spesa di personale 2008	D.L. 16/2012 comma 11 dell'art. 4-ter, viene modificato il comma 562 della L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007)	Per i soli comuni e gli enti fuori patto – si veda comma 23 dell'art. 31 L. 183/2011.
Contenimento spesa personale nel limite della spesa esercizio precedente	Art. 1, comma 557, L. 296/2006, come riscritto dall'14, comma 7, DL 78/2010	Comuni sopra i 5000 abitanti
Limite Assunzioni – a tempo indeterminato - turn over	Art. 1, comma 562 L. 296/2006	Per i soli comuni e gli enti fuori patto – si veda comma 23 dell'art. 31 L. 183/2011.
Limite Assunzioni a tempo indeterminato	c. 7 art. 76 D.L. 112/08 e art. 4 c. 9 L. 135/2012	Comuni sopra i 5000 abitanti
Consolidamento spesa e limite percentuale spesa personale su spesa corrente	c. 7 art. 76 D.L. 112/08 e art. 4 c. 11 L. 135/2012	

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Limite spesa personale a tempo determinato - flessibile dal 2013 – 50% del 2009	Art. 4 c. 10 L. 135/2012	
Limite trattamento economico compreso accessorio dal 2013 – in riferimento al 2011	Art. 4 c. 11 L. 135/2012	Salvo personale per funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale
Limite spese di missione (dipendenti) – 50% del 2009	Art. 6 c. 12 D.L. 112/2010	
Limite spese di formazione – 50% del 2009	Art. 6 c. 13 D.L. 112/2010	
Limite conferimento incarichi dirigenziali a tempo determinato (ex art. 110 c. 1 TUEL) in base al numero degli abitanti. Percentuali limiti rispetto alla dotazione organica dirigenziale a tempo indeterminato. Comuni < 100.000 ab. = 20% Comuni <> 100.000 e 250.000 ab = 13% Comuni > 250.000 ab. = 10%	D.L. 16/2012 comma 13 dell'art. 4-ter, all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001	In via transitoria si concede di superare i limiti di cui sopra per gli incarichi che sono in corso al 29 aprile 2012 e scadono entro il 31 dicembre 2012, qualora il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali dell'ente. Il rinnovo, di una sola volta, e a valere sulle ordinarie facoltà di assunzione a tempo indeterminato, deve essere adottato contestualmente agli atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto dei limiti percentuali fissati.

2) Consolidamento spesa

In secondo luogo, sulla base dei consuntivi degli enti, riferiti alle annualità di volta in volta indicate dal legislatore come punto di riferimento, andrà consolidata la spesa, ovvero sommata la spesa sostenuta dai singoli enti. Si pensi alla spesa riguardante il personale a tempo determinato, o quella per consulenze o spese di rappresentanza.

3) Riorganizzazione servizi

All'esito del processo di verifica della spesa, in particolare per quel che riguarda la spesa di personale a tempo determinato, che spesso incidono fortemente nei piccoli comuni, si dovrà verificare se il rispetto del vincolo imponga di riorganizzare in forma alternativa servizi erogati attraverso personale di tale tipologia, tenendo conto del servizio di polizia locale, servizio convenzionato con i comuni di Duno, Cassano Valcurvia, Cuvio, Masciago Primo, Ferrera di Varese, Castello Cabiaglio, Brinzio.

3.2.7 Contrattazione decentrata – produttività

Gli aspetti inerenti alla contrattazione decentrata sono particolarmente rilevanti in relazione ai risvolti che hanno sull'organizzazione dell'ente. Infatti, la previsione di modalità organizzative, si pensi al lavoro su turni per il personale di Polizia Locale, o la diffusione e il riconoscimento economico di particolari responsabilità ex art. 17 lett. f, strumento utilizzato in alcuni casi per sopperire alla perdita di indennità di posizione di parte del personale, hanno un'incidenza sull'articolazione e l'erogazione del fondo per il miglioramento dei servizi. Conseguentemente, non si può prescindere nell'impostazione dell'attività del nuovo ente dal punto di vista organizzativo, da una previsione, o ipotesi di piattaforma decentrata da sottoporre all'attività di contrattazione. In tale ambito ulteriore aspetto da non sottovalutare e di cui occuparsi con il nuovo ente inerisce alla ricostruzione dei fondi per il miglioramento dei servizi presso il nuovo ente. L'operazione sulla carta molto semplice presenta numerose insidie ed elementi di delicatezza. Infatti, la ricostruzione del fondo del miglioramento dei servizi, implicitamente impone una verifica della corretta costituzione dei fondi presso i precedenti enti. Nell'attuale momento storico, in cui come abbiamo visto i vincoli sono sempre più stringenti, si può ritenere che le linee guida per la ricostruzione dello stesso siano:

- il fondo del nuovo ente non può superare la somma dei fondi dei comuni che lo compongono;
- il fondo del nuovo ente è soggetto in ogni caso alla disciplina del CCNL Enti Locali vigenti, e conseguentemente deve rispettare sia l'iter formale previsto per la sua costituzione, sia rispettare i requisiti sostanziali e i presupposti contrattuali e di legge per l'applicazione dei singoli istituti.

La prima regola appare di facile applicazione, e se ci si limitasse a quella basterebbe sommare le somme previste nei singoli fondi per definire le singole voci corrispondenti del nuovo comune. Tuttavia, il vero problema emerge dalla necessità, come ricordato, che la costituzione del nuovo fondo avvenga secondo le regole contrattuali e di legge, il che impone che in sede di costituzione sia necessario verificare la corretta posizione delle singole somme. Come detto la questione è alquanto delicata, e può portare alla scoperta di gestioni non perfettamente conformi al dettato contrattuale (si pensi all'allocazione di risorse aggiuntive previsti dal CCNL in assenza dei requisiti formali o sostanziali, o alla stabilizzazione di risorse di parte variabili che a volte è stata verificata). A differenza poi di quello che avviene nei casi di costituzione di fondi presso l'Unione a seguito del trasferimento di personale, che non operando come successore universale del precedente ente, non ha potere di intervento sugli atti eventualmente viziati scoperti nel processo di ricostruzione del fondo unico, il nuovo comune si trova anche nelle condizioni di essere titolare anche dei poteri di intervento in autotutela e di recupero delle somme erogate in forma non corretta.

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

Si ricorda di seguito in ogni caso l'iter da seguire.

3.2.7.1 Iter per la gestione della contrattazione decentrata e la costituzione del fondo per il miglioramento dei servizi presso il nuovo ente.

1) Costituzione delegazione di parte pubblica

Si rinvia al normale iter che non trova particolari connotazioni nel caso di costituzione di nuovo ente.

2) Definizione piattaforma di contrattazione

Per definire la piattaforma di contrattazione è necessario definire l'ipotesi organizzativa del nuovo ente. L'ammontare del fondo, oltre a permettere la remunerazione degli istituti contrattuali, deve svolgere anche il ruolo di effettiva incentivazione del personale in relazione agli obiettivi che l'ente si pone.

3) Iter stipulazione contratto decentrato

Si rinvia al normale iter che non trova particolari connotazioni nel caso di costituzione di nuovo ente.

3.2.8 Attività regolamentare e procedimenti amministrativi in itinere

Costituire un nuovo comune dalla fusione di altri comuni implica che dal primo giorno il nuovo ente avrà "clienti" cittadini cui dare risposte, e procedimenti amministrativi da avviare, istruire o chiudere. Deve essere ricordato che vi sono diversi procedimenti amministrativi che sono legati nel loro svolgimento ai regolamenti e agli strumenti di pianificazione generale dei singoli enti. Si pensi ai regolamenti edilizi, piuttosto che a un regolamento in materia tributaria. Altro problema è rappresentato dalla modifica dei responsabili dei procedimenti e dei provvedimenti, che può verificarsi per l'assegnazione del personale ad altre mansioni, o la diversa articolazione delle competenze all'interno del nuovo ente.

Si pone quindi, in particolare per i procedimenti che non si riuscirà a chiudere anteriormente alla costituzione del nuovo ente, la necessità di definire una regola per la soluzione dei procedimenti che si sviluppano nel loro iter a cavallo tra il vecchio e il nuovo ente. Deve poi rilevarsi che il nuovo ente difficilmente sarà in grado di dotarsi di disposizioni regolamentari "nuove" sin dalla sua nascita, e conseguentemente anche rispetto a queste sarà necessario definire come operare nel periodo posto tra la costituzione del nuovo ente e l'attivazione dei nuovi strumenti regolamentari.

Le soluzioni possono essere diverse a seconda delle concrete situazioni che si determinano.

In primo luogo per quel che riguarda i procedimenti in corso al momento della costituzione del nuovo ente, salvi i mutamenti di responsabili del provvedimento, sarebbe necessario prevedere in sede di costituzione del nuovo ente una regola transitoria che preveda l'applicazione agli stessi delle disposizioni regolamentari previgenti nel vecchio ente. Chiaramente ciò potrebbe comportare una particolare difficoltà per il nuovo responsabile che è chiamato a gestire procedimenti secondo regole proprie di comuni diversi da quello di provenienza. La difficoltà potrebbe essere limitata, in questo caso, mantenendo per il periodo strettamente necessario alla conclusione di tali provvedimenti, come responsabili quelli precedentemente in servizio.

Seconda questione da affrontare è quella della disciplina regolamentare e di pianificazione generale da applicare ai nuovi procedimenti, avviati dopo la costituzione del nuovo ente. Anche in questo caso si ritiene necessaria la costituzione di una norma transitoria, valevole per ciascun atto regolamentare o di pianificazione fino alla sua sostituzione con un nuovo atto del nuovo comune. Tale norma dovrebbe prevedere di mutuare come disposizione regolamentare del nuovo ente, quella di uno dei comuni preesisti. Ad esempio potrebbe prevedere “Fino all’emanazione di specifico regolamento Imu, si applica il regolamento del Comune di.....”. Nel caso di costituzione del nuovo ente sarà quindi necessario individuare di volta in volta quale regolamento richiamare, o meglio quale regolamento del singolo comune preesistente richiamare come regolamento da applicare in via transitoria nel nuovo ente. Tuttavia tale regola non si presta ad un’applicazione generalizzata. Può sussistere, infatti, la necessità che, in riferimento a specifici regolamenti o atti di pianificazione, si pensi a quelli in materia edilizia ed urbanistica, nel periodo transitorio sia prevista l’applicazione delle regole e piani previgenti se questi sono strettamente connessi alle caratteristiche di un particolare territorio.

3.2.9 Appalti in essere - armonizzazione

Il nuovo comune nasce con posizioni giuridiche soggettive, integrate all’interno di rapporti contrattuali d’appalto già in essere. Chiaramente, non sarà possibile risolvere i contratti in essere motivando il relativo atto con la costituzione del nuovo ente. Questo infatti, subentra in tutti i rapporti contrattuali in essere. Ciò tuttavia non elimina alcuni problemi che si cercheranno di illustrare di seguito.

In primo luogo potrebbe verificarsi che alcuni servizi svolti attraverso appalti per alcuni dei comuni interessati alla fusione, siano svolti con personale proprio in altri. Tale situazione, posto che non si possono sciogliere tout court i contratti in essere, può portare ad una difficoltà di gestione, in quanto il medesimo servizio verrebbe svolto in modo diverso a seconda del territorio del Comune in cui viene svolto. Ciò non sempre è possibile naturalmente. In particolare si evidenzia che l’esigenza cui dovrà tendere l’attività del nuovo ente sarà principalmente quella di superare le distinzioni, anche nell’erogazione dei servizi sul territorio dei precedenti comuni. Sarà quindi necessario, limiti posti dal D.Lgs. 50/2016, intervenire sui contratti in essere con una o entrambe le seguenti modalità:

- prevedere, se possibile di portare tutti i contratti un’unica scadenza, in modo tale da permettere l’esperimento di una nuova gara unitaria o, in alternativa, attivare un servizio in economia unitario contestualmente su tutto il territorio;
- rinegoziare i contratti in essere, procedendo conseguentemente alla rimodulazione dei relativi obblighi dell’appaltatore, estendendo la sua attività ad altri territori del nuovo comune.

In ogni caso, in riferimento ai rapporti contrattuali che si determinano, è necessario individuare le figure di riferimento per la stazione appaltante, quindi D.L., direttori dell’esecuzione, RUP etc.

3.2.10 Indebitamento degli enti

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

Iniziamo ad analizzare i principali aspetti riguardanti l'indebitamento.

Gli obblighi di finanza pubblica impongono dei limiti di indebitamento per il triennio in corso, 6% per il 2013, 8% per il 2014 e 10% dal 2015. L'indebitamento degli enti locali è da diversi anni sotto osservazione e oggetto di spinte tendenti al suo contenimento. Questo per il suo triplice effetto "negativo" sulla finanza pubblica. In primo luogo l'indebitamento degli enti locali aumenta l'indebitamento del sistema pubblico italiano. In secondo luogo, gli alti tassi d'indebitamento costringono ad ingessare parte del bilancio di parte corrente per finanziare il pagamento degli interessi sui mutui, il che costringe, in questo momento di tagli, alternativamente o a ridurre i servizi per pagare gli interessi, o ad aumentare la pressione fiscale locale. In terzo luogo, l'indebitamento rappresenta il mezzo più comune o più semplice per far fronte a esigenze di investimento, di realizzazione di nuove opere. Anche la realizzazione di nuove opere, tralasciamo naturalmente i casi di manutenzione straordinaria delle strade, pur potendo idealmente consentire riduzioni di spesa corrente laddove si intervenga per ammodernamenti su edifici esistenti, si pensi agli interventi per garantire il reperimento da fonti naturali di energia o la riduzione del consumo, spesso determina l'effetto perverso di imporre nuove spese correnti di gestione e manutenzione. Il che a sua volta ha effetti negativi sulla spesa corrente.

In vista poi della costituzione di un nuovo ente, che eredita l'indebitamento dei precedenti si devono affrontare diverse questioni.

In primo luogo si può considerare superata la questione in ordine al rispetto formale e delle relative conseguenze, della disposizione sopra citata sui limiti di indebitamento per gli anni 2013 e 2014. L'orientamento della Corte dei Conti, è infatti, quello, di verificare il rispetto del limite d'indebitamento al momento della contrazione di nuovi mutui o debiti. Decisione, che appare ragionevole a fronte del fatto che ridurre di due punti percentuali da un anno all'altro l'indebitamento non appare semplice, e non si può essere responsabili per gli effetti di scelte fatte nel rispetto della legge al momento in cui furono compiute.

Tuttavia, l'analisi dell'indebitamento dei singoli enti e la verifica di quello che sarà il livello di indebitamento del nuovo ente appare importante, in quanto il nuovo ente si potrebbe trovare per "colpa" anche di un solo comune nell'impossibilità di finanziare mediante contrazione di mutui nuovi investimenti, in quanto è stato superato il limite di legge. Sul punto va poi ricordato che andrà verificato l'indebitamento in relazione al nuovo bilancio di previsione del nuovo ente e non semplicemente consolidando i bilanci di previsioni degli enti precedenti. Tale ultima operazione tuttavia, appare utile in quanto rappresenta l'unica forma di analisi effettuabile a priori sul rispetto di tale limite.

Si ricorda tuttavia che la legge "Delrio" n.56/2014 al com.119 afferma che *"i comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente."*

3.2.11 Gestione del patrimonio

Il tema del patrimonio assume ruolo rilevante sia in termini d'impatto sul bilancio del nuovo ente sia nella riconfigurazione dei sistemi d'erogazione dei servizi. Si tratta:

- in via preliminare, di realizzare l'analisi del patrimonio esistente, attività resa necessaria anche ai fini della redazione dei piani di valorizzazione – alienazione e razionalizzazione dell'ente, da predisporre unitamente al bilancio di previsione del nuovo ente;
- pianificare l'uso del patrimonio, un'attività che non può ridursi ad una sommatoria dei precedenti piani redatti dagli enti locali di provenienza, ma richiede un approfondimento circa l'articolazione dei servizi a livello territoriale che il nuovo ente si intende dare per stabilire le destinazioni d'uso dei beni.

Con questa premessa si possono riassumere le attività da compiere nel seguente iter per la verifica della corretta gestione del patrimonio.

Analisi dell'inventario – verifica e bonifica del patrimonio esistente

Il punto di partenza è l'analisi degli inventari esistenti. L'operazione può rilevarsi non agevole, sia per lo stato di aggiornamento dell'inventario dei singoli enti sia in relazione alla verifica dell'effettivo posizionamento dei singoli beni presso i vari edifici pubblici. Tuttavia tale attività è assolutamente necessaria al fine della corretta definizione dei dati utili alla redazione del conto del patrimonio, nonché in relazione alla razionalizzazione del patrimonio.

Analisi per destinazione del patrimonio esistente

Ulteriore analisi da sviluppare è quella del patrimonio esistente per destinazione. La finalità, naturalmente, è quella non solo di fotografare l'esistente, ma anche per verificare l'economicità dell'uso di tale patrimonio e quindi la possibilità di procedere ad una razionalizzazione dell'uso dei beni mobili e immobili esistenti.

Piano di razionalizzazione – valorizzazione – alienazione

Altri documenti da redigere, di particolare importanza, sono i piani di razionalizzazione, valorizzazione e alienazione. Si tratta di strumenti oramai obbligatori ai fini della programmazione degli enti locali, e allegati del bilancio di previsione. Tali strumenti assumono particolare importanza nel momento della riorganizzazione dei servizi connessa all'attivazione del nuovo ente. Così in base alla definizione dei sistemi telematici previsti, sarà da verificare la possibilità di impiego della strumentazione esistente (telefoni – apparati di rete, etc).

In quest'ambito andranno verificati anche i costi di locazioni, anche queste ricordiamo soggette ad obblighi di trasparenza dal 2013, così come la congruità dei proventi da locazioni passive, e la regolarità contrattuale delle occupazioni e locazioni stesse.

In questa fase andrà di fatto effettuato un piano di impiego o destinazione dei beni in relazione all'organizzazione scelta. Si tratta di superare ridondanze di dotazioni, per realizzare economie sugli acquisti futuri, gestire in modo corretto il magazzino e, infine, per quel che riguarda i beni immobili definire la loro ottimale destinazione.

Attività tecniche – verifica stato di fatto – volture – accatastamenti etc.

Tema di non poco conto da tenere in considerazione sia in relazione alle conseguenti responsabilità sia in relazione alla verifica dell'effettiva consistenza del patrimonio esistente, è quello delle verifiche di carattere tecnico sugli immobili.

Oltre alla destinazione, bisogna infatti preoccuparsi di verificare:

- a) se gli immobili sono stati regolarmente accatastati e che la situazione catastale corrisponda a quella reale questo anche in relazione al successivo trasferimento del patrimonio al nuovo comune;
- b) se gli immobili siano agibili, in regola con le disposizioni di legge in particolare per quel che riguarda, presenza di certificati prevenzione incendi, verifica degli impianti elettrici, certificazioni energetiche etc.
- c) definire i costi di manutenzione annui dei singoli immobili e i costi di eventuali interventi per la messa in regola in relazione all'attività cui gli immobili stessi sono destinati.

3.2.12 Gestione dei residui

Altro tema da affrontare è quello della corretta gestione dei residui sia attivi che passivi. Il nuovo ente deve sapere di quali risorse, anche riferite agli anni passati, potrà servirsi, e quali debiti acquista. Inoltre, la corretta gestione dei residui, e la verifica puntuale degli stessi in sede di passaggio alla nuova realtà unitaria, permette anche di fare una fotografia utile al fine di evitare l'incorrere, in particolare per i crediti in prescrizioni dei diritti dell'ente e conseguenti responsabilità.

Tenendo conto di quanto previsto dalle nuove disposizioni di legge in materia, sarebbe opportuno creare dei fondi di svalutazione crediti e il F.C.D.E. anche in riferimento ad annualità successive a quelle previste per legge – fino al 2007 per il 2012. Ciò infatti, permetterebbe di affrontare con maggiore tranquillità il passaggio al nuovo ente, posto che sicuramente si avranno dei problemi, specie per i residui più risalenti, per la ricostruzione delle vicende che hanno portato alla loro creazione. In particolare andrà verificata l'effettiva esistenza di un titolo giuridico, perfetto dal punto di vista dell'efficacia (comunicato, pubblicato, notificato) dal quale risulti il residuo in questione.

Per quel che riguarda i residui passivi, anche in questo caso una corretta applicazione delle disposizioni sulla prescrizione, che secondo alcuni orientamenti, è irrinunciabile per la Pubblica Amministrazione, dovrebbe portare alla cancellazione di numerosi residui.

3.2.13 Investimenti in corso

Altro tema, che in realtà potrebbe essere considerato tenendo conto di quanto detto sulla gestione dei contratti in essere, è quello di definire le modalità di gestione degli investimenti in essere. In questo caso le esigenze sono quelle di garantire, specie per investimenti che impongano lavori pluriennali, di gestire la transazione in modo adeguato. A tal fine si intersecano questioni riferite in relazione ai contratti, in cui il nuovo ente subentra, nonché quanto detto per eventuali mutui in relazione alle fonti di finanziamento, e quanto detto sulla gestione dei residui passivi. Potrebbe essere necessario modificare i RUP o alcune strutture di riferimento.

Si ritiene utile, anche in relazione ai rapporti con gli appaltatori, redigere degli stati di avanzamento lavori in prossimità del passaggio al nuovo ente, in modo tale da distinguere il più possibile le fasi imputabili alla

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

precedente gestione, e nel caso di mutamenti dovuti alla riorganizzazione dell'ente, anche ai fini dell'imputazione delle responsabilità, si pensi alla modifica di Rup, o alla responsabilità per i ritardi nei pagamenti e simili, o al più semplice tema del pagamento degli incentivi al personale tecnico.

3.2.14 Patto di stabilità

Riguardo il patto di stabilità, a seguito della recente riforma l'estensione ai Comuni anche sotto i 1000 abitanti delle regole del patto dal 2016 (Legge di Stabilità L. 208/2015), potrebbe essere visto come un deterrente alla fusione anche per quei comuni finora esclusi. Tuttavia bisogna ricordare che sempre la Legge 208/2015, ha eliminato lo sblocco del Patto di Stabilità come previsto dal comma 23 dell'art.31 della L. 183/2012, legge di stabilità per il 2012, dove si prevedeva infatti che "Gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali istituiti negli anni 2007 e 2008 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2008-2009 e le risultanze dell'anno 2009. "

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

Bisogna infine ricordare, a vantaggio della fusione, che la Legge 208/2015, a decorrere dall'anno 2016, raddoppia il contributo straordinario a favore dei comuni che si fondono, ora divenuto il 40% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti per 10 anni.

Sempre secondo la 208/2015, si afferma che le Regioni possono autorizzare agli EE.LL. maggiori spazi finanziari (per aumentare impegni in conto capitale), purché sia garantito obiettivo complessivo a livello regionale (mediante miglioramento contestuale, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti EE.LL. della regione e della Regione stessa).

In pratica gli spazi finanziari ceduti dalle Regioni agli EE.LL. sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai Comuni con popolazione inferiore a 1.000 ab. e da Comuni istituiti per fusione dal 2011 (co. 729).

Infine i nuovi Comuni nati da fusione possono assumere nel limite del 100% della spesa del personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente (restando pur fermi i vincoli generali sulla spesa di personale).

3.2.15 Vincoli di spesa

Si sono visti i vincoli in materia di personale con cui il nuovo ente dovrà confrontarsi, non si tratta tuttavia degli unici vincoli di finanza pubblica cui far fronte. Vanno quindi ricordati analogamente gli ulteriori vincoli in materia di contabilità pubblica, al fine di procedere alla loro verifica sia sotto il profilo della definizione dell'effettivo limite di spesa, quantomeno per il 2015, anche per definire di conseguenza le modalità organizzative del nuovo ente.

3.2.15.1 Iter verifica operatività vincoli di spesa

1) Individuazione limiti esistenti

Un primo aspetto da verificare è quali limiti sono applicabili alla fattispecie concreta. A tal fine si ricordano i seguenti vincoli (tabella 3.18).

Tabella 3.18 – Vincoli di spesa

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

Vincolo di spesa	Disposizione di legge	Note
Contenimento spesa personale nel limite della spesa di personale 2008	D.L. 16/2012 comma 11 dell'art. 4-ter, viene modificato il comma 562 della L. n. 296/2006 (finanziaria 2007)	Per i soli comuni e gli enti fuori patto – si veda comma 23 dell'art. 31 L. 183/2011
Contenimento spesa personale nel limite della spesa esercizio precedente	Art. 1, comma 557, L. 296/2006, come riscritto dall'art. 14, comma 7, DL 78/2010	Comune sopra i 5000 abitanti
Limite Assunzioni – a tempo indeterminato – turn over	Art. 1, comma 562 L. 296/2006	Per i soli comuni e gli enti fuori patto si veda comma 23 dell'art. 31 L. 183/2011.
Limite Assunzioni a tempo indeterminato	c. 7 art. 76 D.L. 112/08 e art. 4 c. 9 L. 135/2012	Comuni sopra i 5000 abitanti
Limite spesa personale a tempo determinato – flessibile dal 2013 – 50% del 2009	Art. 4 c. 10 L. 135/2012	
Limite trattamento economico compreso accessorio dal 2013 – in riferimento al 2011	Art. 4 c. 10 L. 135/2012	Salvo personale per funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale
Limite di spesa di missione (dipendenti) – 50% del 2009	Art. 6 c.12 D.L. 112/2010	
Limite spese di formazione – 50 % del 2009	Art. 6 c.12 D.L. 112/2010	
Limite conferimento incarichi dirigenziali a tempo determinato (ex. Art. 110 c. 1 TUEL) in base al numero degli abitanti. Percentuali limiti rispetto alla dotazione organica dirigenziale a tempo indeterminato. Comuni < 100.000 ab. = 20% Comuni > 100.00 e 250.000 ab 13 %	D.L. 16/2012 comma 13 dell'art. 4-ter, all'art. 19 del d.gls. n. 165/2001	In via transitoria si concede di superare i limiti di cui sopra per gli incarichi che sono in corso al 29 aprile 2012 e scadono entro il 31 dicembre 2012, qualora il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali dell'ente. Il rinnovo, di una sola volta, e a valere sulle ordinarie facoltà di assunzione a tempo indeterminato, deve essere adottato contestualmente agli atti di

Comuni > 250.000 = 10%		programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto dei limiti percentuali fissati.
------------------------	--	---

2) Consolidamento spesa

In secondo luogo, sulla base dei consuntivi degli enti, riferiti alle annualità di volta in volta indicate dal legislatore come punto di riferimento, andrà consolidata la spesa, ovvero sommata la spesa sostenuta dai singoli enti nell'anno di riferimento per l'operatività del vincolo in questione.

3) Riorganizzazione servizi

All'esito del processo di consolidamento della spesa legata ai vincoli, si dovrà verificare se il rispetto della norma imponga di riorganizzare in forma alternativa i servizi erogati, si pensi all'ampio ricorso a consulenze, o alle spese per autovetture. In tale ambito va tenuto conto dell'interpretazione delle suddette disposizioni ad opera della Corte Costituzionale (sentenza n. 139/2012), che ha ricostruito tali disposizioni come norme di principio. Tale qualificazione giuridica, pur imponendo comunque il calcolo dei suddetti limiti, che vanno intesi come obiettivi di risparmio, permette all'ente di giustificare il conseguimento di tali risparmi mediante altri mezzi in base alla propria autonomia economica

3.2.16 Controllo di gestione

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

3.2.17 Tariffe – imposte e aliquote

Il tema delle tariffe delle imposte e delle aliquote è particolarmente delicato, in quanto le legittime scelte fatte dai singoli enti nel corso degli anni, possono creare una situazione "pre-fusione" di forte disparità tra un ente e l'altro. L'avvio di un processo di convergenza nel corso degli anni precedenti alla fusione sarebbe preferibile. Tuttavia con l'istituzione del nuovo ente non si può, salvo quanto specificato in seguito, pensare di differenziare tariffe e aliquote in base al territorio. Infatti, ogni differenziazione in tal senso dovrà essere adeguatamente motivata, o meglio trovare la propria motivazione nell'ambito della disposizione di legge o regolamentare che la istituisce.

In relazione al tema sono possibili alcune distinzioni in base alla natura dell'entrata.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Per quel che riguarda le entrate di natura tributaria, siano esse chiamate imposte o canoni, le stesse oltre ad essere appositamente regolamentate, non potranno essere differenziate in base al territorio di riferimento. Certo, nel caso della TARI, la ricostruzione dell'imposta in base al costo del servizio, apre a due possibilità, legate alle modalità di gestione. Si può infatti verificare che il nuovo ente sia "costretto" a mantenere in vita contratti d'appalto diversi per territorio, e quindi probabili costi di gestione differenziati. In questo caso, nel silenzio della norma, o si prevede di considerare il costo del servizio nel suo complesso "consolidando" i costi delle sue singole tranche territoriali, il che impone una possibile iniquità di base in quanto a fronte di servizi differenti i cittadini potrebbero essere chiamati al pagamento della medesima imposta. O si prevede una disciplina transitoria in sede regolamentare, la cui legittimità è tuttavia tutta da esplorare, che permette una differenziazione di aliquota per territorio.

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

Per il caso dei servizi a domanda individuale, oltre alla necessaria ridefinizione regolamentare unitaria – e la conseguente definizione di un'unica carta dei servizi, la differenziazione dei costi dettata da appalti e modalità di gestione differenti, fino alla loro unificazione, permette, sempre per via regolamentare, o al più in sede di definizione tariffaria. In tale ambito si dovrà tener conto tuttavia dell'eventuale incidenza di nuove scelte unitarie, si pensi a casi di esenzione o applicazione di indicatori di condizione economica, che in ogni caso non potrebbero essere applicati a macchia di leopardo nel nuovo ente.

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Tabella 3.19 – Tariffe, imposte, aliquote

Tariffa / Imposta	Note
TASI / IMU	Regolamento unitario – definizione aliquote annuale
TARI / TASI	
TOSAP/ COSAP	
PUBBLICITA' (IMPOSTA – CANONE)	
IMPOSTA DI SOGGIORNO	Solo eventuali
CANONI NON RICOGNITORI	
MENSA SCOLASTICA	Possibili costi di produzione diversi fino a nuovi appalti unitari e quindi possibile diversificazione tariffaria per plesso scolastico
TRASPORTO SCOLASTICO	
SCUOLA INFANZIA COMUNALE	
SCUOLA PRIMARIA COMUNALE	
SERVIZIO ASSISTENZA DOMICILIARE ANZIANI – DISABILI	
USO SALE E SPAZI COMUNALI	Diversificazione in base ai costi di gestione delle singole sale
DIRITTI DI SEGRETERIA	Non differenziabili

Tariffa / Imposta	Note
ONERI DI URBANIZZAZIONE	Possibile differenziazione per territorio in base a differenti piani di servizi fino alla loro unificazione in un nuovo strumento unitario
COSTO DI COSTRUZIONE	Differenziazione per territorio possibile ma particolarmente complessa sotto il profilo motivazionale
TARIFE SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	Definita dalla tariffa d'ambito (ATO Varese). L'incremento TETA tariffario per il 2015 è stato di 3,3% e la bolletta copre tutti i costi di acquedotto, fognatura e depurazione

3.2.18 Ridefinizione del sistema informativo

3.2.18.1 Requisiti del sistema informativo comunale

Il sistema informativo comunale, di cui il sistema informatico è parte fondamentale oltre che strumentale, deve oggi essere modulato nell'ottica dell'Amministrazione Digitale (D.L. 82/2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale" e norme collegate). Possiamo riassumere lo scenario che caratterizza il modello delineato dalle norme evidenziando alcuni riferimenti riguardanti la gestione dei "documenti amministrativi":

Decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39

"Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati."

Art. 15, comma 2 della Legge 15 marzo 1997 n. 59

"Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge ..."

Articolo 9, comma 1 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445

"Gli atti formati con strumenti informatici, i dati e i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge."

Articolo 23-ter, comma 1 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale)

"Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge."

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

E potremmo trovare molti altri riferimenti in cui il ruolo dei sistemi ICT è essenziale o addirittura “obbligatorio” nell’azione amministrativa (per esempio il Protocollo informatico). In questo senso:

- si riconosce l’utilizzo dei sistemi informatici quale supporto (fondamentale) dell’attività amministrativa;
- si sancisce che gli atti, i dati e i documenti della P.A e dei privati, quando prodotti e gestiti (formati, trasmessi e archiviati) con sistemi informatici e telematici si considerano validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge;
- con un cambio radicale di prospettiva rispetto alla storia cartacea del documento amministrativo, si considerano “informazione primaria ed originale” tali atti, documenti e dati formati e gestiti dalle PP.AA. in formato elettronico (con strumenti informatici). A precisazione e completamento di quanto fin qui indicato, si considerano “informazione primaria e originale” anche quegli atti, dati e documenti “detenuti” dalla P.A., quindi anche quelli ricevuti in tale formato da altri soggetti (se conformi alle regole tecniche ed alla normativa in materia).

In una visione più generale, il comma 1 dell’articolo 3 del Codice dell’amministrazione digitale, sancisce:

“I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni ... e con i gestori di pubblici servizi ...”

Tale principio si articola poi nella partecipazione al procedimento amministrativo informatico (articolo 4), alla possibilità di effettuare pagamenti elettronici (articolo 5), o nelle modalità d’interazione fra le imprese e la P.A. (art. 5bis, comma 1):

“La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese.”

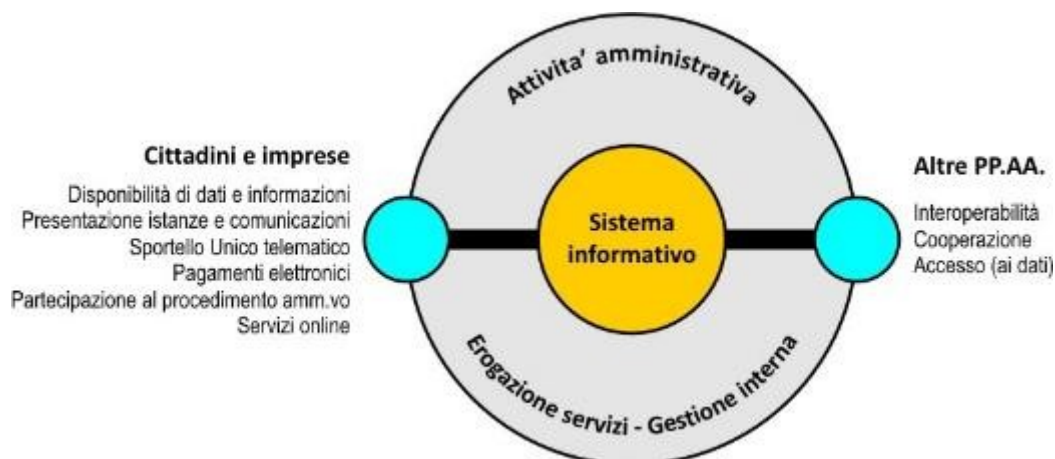
Per poi concludersi all’ Articolo 12 (Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa) con quanto indicato al comma 1:

“Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese ...”

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Quanto emerso è qui di seguito esemplificato nelle figure seguenti.

Figura 3.20 – Il sistema informativo nell'ambito delle attività dei comuni

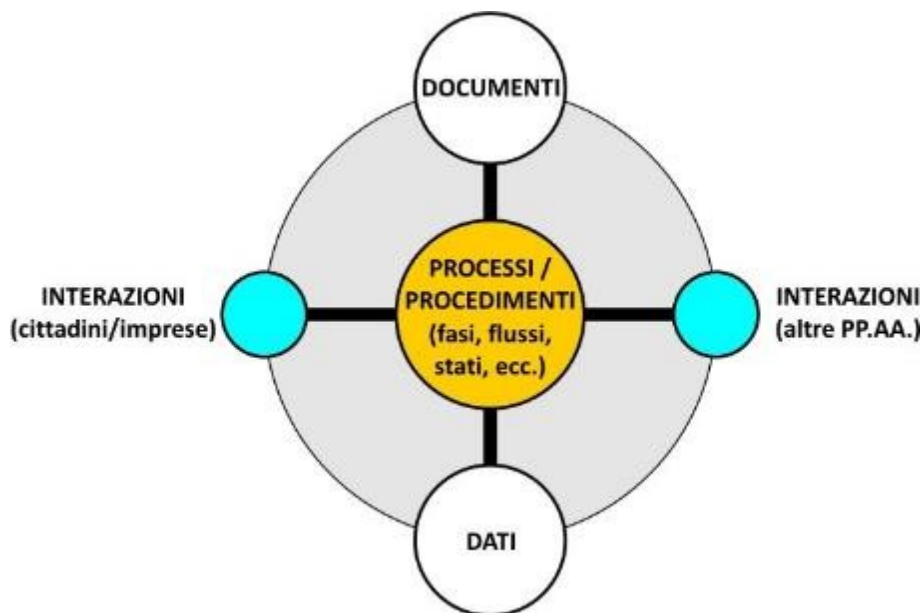


Il sistema informativo svolge un ruolo indispensabile nell'azione amministrativa, nell'erogazione dei servizi, nella gestione interna.

Interviene, anche a garanzia dei diritti, nelle interazioni con cittadini e imprese, attraverso la disponibilità di servizi telematici e per il pagamento elettronico

E' parte fondamentale nei rapporti fra PP.AA. per l'interscambio amministrativo e la gestione dei procedimenti.

Figura 3.21 – I contenuti informativi, i processi di gestione delle attività, i nodi di interazione



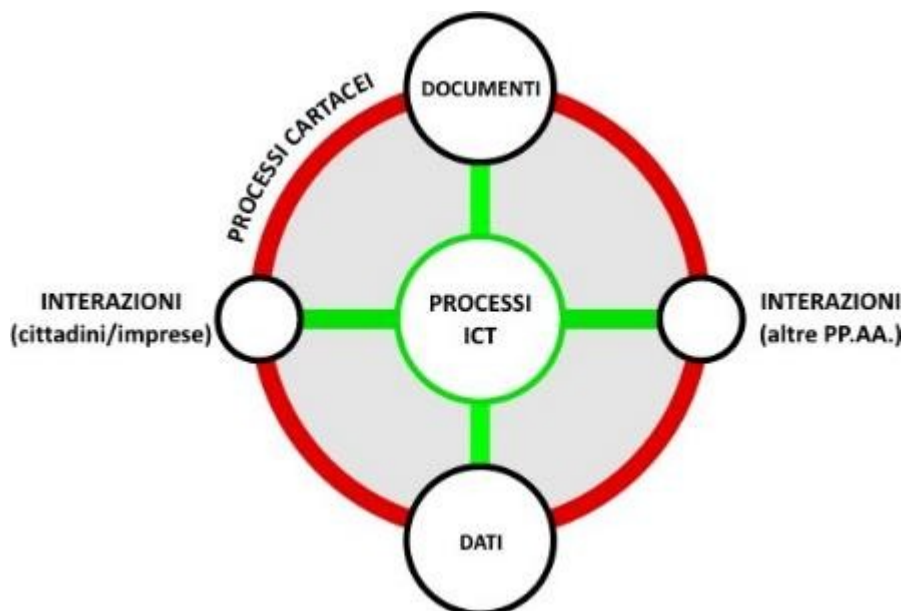
Atti, dati e documenti in formato elettronico sono fonte "primaria e originale" e devono quindi essere formati e gestiti nel rispetto delle norme e delle regole tecniche.

I processi elettronici consentono una miglior e più efficace gestione dei procedimenti e delle informazioni, anche al fine di permettere l'accesso e la partecipazione di cittadini e imprese.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Le interazioni telematiche, via posta elettronica o attraverso canali più evoluti, sono nodi fondamentali nei rapporti fra PP.AA., con le imprese e verso i cittadini. La Posta Elettronica Certificata ed i sistemi di Protocollo e Gestione documentale, assieme ai portali internet per fornire informazioni, modulistica e accesso ai servizi, svolgono un ruolo essenziale in questo ambito.

Figura 3.22 – Gestione dei processi informatici e dei processi cartacei



Pur nel quadro di quanto fin qui rappresentato, rimane la consapevolezza della necessità di agire, per motivi storici, ma non solo, in un ambiente informativo misto, composto da ambiti informatici che convivono con ambiti analogici (cartacei).

Il modello organizzativo del sistema informativo non solo deve tenerne conto, ma deve essere tale da consentire un'azione amministrativa efficace e conforme ai dettati normativi e regolamentari.

In particolare devono essere considerati aspetti legati alla disponibilità, alla qualità ed all'accessibilità di dati, informazioni e documenti.

3.2.18.2 Le fasi del processo di riorganizzazione dei sistemi

Per una visione complessiva del percorso che porterà alla costituzione, messa in esercizio e conduzione del nuovo sistema, di seguito si elencano le fasi del processo di riorganizzazione:

1) Fase propedeutica

- Rilevazione dello stato di fatto
- Analisi delle esigenze
- Definizione dei requisiti

2) Fase progettuale

- Definizione del modello organizzativo e tecnologico del nuovo sistema (studio di fattibilità)
- Definizione del percorso di convergenza e di costituzione del nuovo sistema (progetto esecutivo)

3) Fase operativa

- Espletamento gare, affidamento incarichi, ecc.
- Interventi tecnologici ed organizzativi
- Gestione delle fasi di transizione

4) Gestione del sistema

- Requisiti per la conduzione del nuovo sistema
- Gestione contratti

La profondità dell'analisi e le azioni da intraprendere per ciascuna fase dipendono da numerosi fattori di complessità legati alle realtà oggetto dello studio (risorse disponibili, numero di soggetti coinvolti, eterogeneità dei sistemi e delle applicazioni, disponibilità dei dati, aspetti economici, ecc.) che devono essere conosciuti e governati nel percorso di riorganizzazione che si configura quindi come un processo di semplificazione.

3.2.18.3 Strategie per la convergenza dei sistemi

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

Nel caso specifico entrambi i comuni hanno il medesimo sistema, riorganizzato in occasione della convenzione della gestione del servizio, che presenta una dotazione hardware più aggiornata nelle macchine in uso agli operatori.

Tale situazione pertanto comporta immediatamente tre benefici importanti:

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

3.2.18.4 Cambiamento di architettura

In ogni caso, l'unificazione del sistema comporta, per la gestione delle sedi remote (sportelli di prossimità o servizi distaccati) di costituire una rete geografica in luogo delle attuali reti locali.

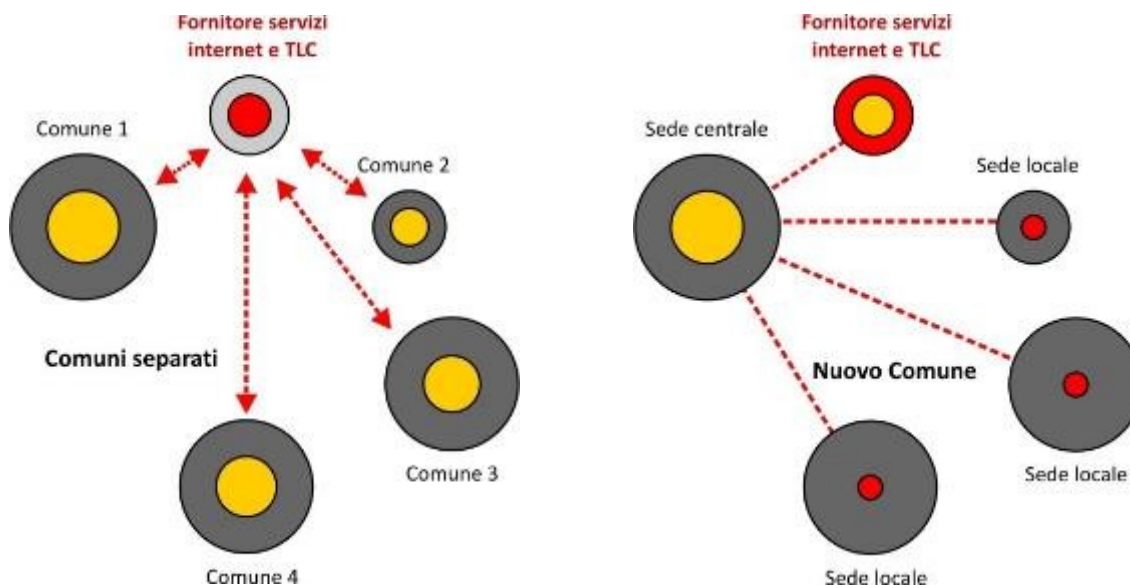
Ciò comporta un cambio di architettura e l'attivazione di connessioni telematiche dedicate e sicure (VPN o altro) per l'interconnessione e l'operatività delle diverse sedi.

In pratica si passa da sistemi informativi separati (uno per ciascun comune) che richiedono ciascuno propri servizi di accesso a internet e di connessione telematica ad un sistema unitario, erogato dalla sede centrale anche alle sedi periferiche che necessitano l'accesso al sistema.

La figura seguente confronta le due configurazioni (prima ed eventualmente dopo la fusione).

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

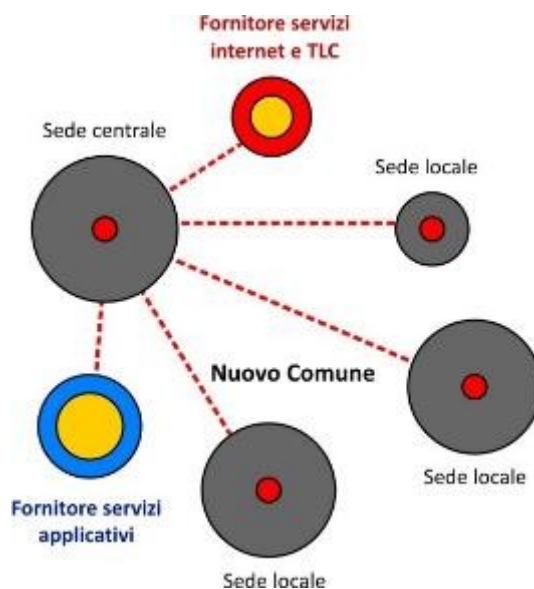
Figura 3.23 - Sistema unitario e modifica dell'architettura di rete



Dall'esemplificazione risulta evidente la visione unitaria e la semplificazione del sistema che comporta sia un rafforzamento dei servizi erogati, sia un risparmio di costi di funzionamento e gestione. L'interconnessione di rete è fattore cruciale per l'erogazione decentrata dei servizi nel caso venisse percorsa questa strada.

Come precedentemente indicato è praticabile una soluzione alternativa che preveda l'erogazione esterna dei servizi applicativi. In questo caso la configurazione è articolata come nell'esempio seguente.

Figura 3.22 - Acquisizione di servizi applicativi esterni



Tale soluzione è particolarmente indicata quando all'interno dell'ente, come nel caso specifico, non esistano risorse umane disponibili per la gestione, anche con supporto esterno tramite contratti di assistenza, dei sistemi informatici installati presso il comune. Infatti sono da prevedere azioni giornaliere per la salvaguardia dei dati (backup) e periodiche per lo svolgimento di operazioni di elaborazione o di controllo del funzionamento dei sistemi e delle applicazioni. Inoltre è richiesto un adeguato collocamento

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

logistico dei sistemi sia per il loro funzionamento (locale climatizzato) che per la sicurezza (antincendio, antifurto, ecc.) che per la protezione fisica (protezione degli accessi, ricovero nastri backup, ecc.).

Per condizioni diverse o necessità specifiche sono possibili articolazioni che prevedano varianti o soluzioni miste rispetto a quelle esemplificate, ma devono essere considerate solo se le soluzioni di riferimento non sono praticabili o risultino poco efficaci ed economicamente svantaggiose.

3.2.18.5 Gestione dell'infrastruttura e degli strumenti di produttività

Anche considerando la soluzione che preveda la massima esternalizzazione dei sistemi di servizio e delle applicazioni, rimane comunque la necessità di gestire quanto fisicamente è allocato nelle sedi comunali:

- infrastruttura di rete (cablaggi, apparati attivi);
- postazioni di lavoro (personal computer, monitor);
- periferiche (stampanti, scanner, ecc.).

Anche in questo caso l'unitarietà del nuovo sistema, seppur decentrata su più sedi, consente una miglior gestione dei contratti di assistenza e manutenzione attraverso l'individuazione di fornitori unici per i servizi richiesti, i comuni di Cuveglio e Duno attualmente hanno lo stesso fornitore.

3.2.18.6 La strategia di convergenza da adottare – sistemi già comuni e anche gestione ITC

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

In pratica entrambi i comuni, grazie alle azioni già intraprese con il percorso delle gestioni associate obbligatorie, hanno il medesimo il sistema di recente aggiornamento tecnologico. Per la gestione decentrata dei servizi, il sistema erogato dalla sede comunale fungerà da centro servizi per l'eventuale sede remota e per l'interconnessione con la rete internet e per l'accesso ai servizi erogati in convenzione.

Tale architettura richiede l'attivazione di un servizio dedicato su FO che interconnetta in maniera efficace e sicura le sedi erogatrici di servizi che necessitano dell'accesso al sistema informativo comunale.

Le fasi per la convergenza sono così sintetizzabili:

1. Verifica con l'attuale fornitore delle applicazioni informatiche per la completezza applicativa rispetto a quanto già gestito dai Comuni separati e per l'adeguatezza degli apparati e dei sistemi di servizio in uso (server, ecc.) al funzionamento del nuovo Comune (se servono integrazioni devono essere previsti prima delle fasi successive)
2. Definizione delle modalità e dei costi di transcodifica dei dati provenienti dagli altri sistemi, pianificazione delle fasi di passaggio al sistema unificato (considerando la formazione del personale e l'impatto sull'erogazione dei servizi).
3. Interconnessione delle sedi periferiche al sistema centrale tramite l'individuazione di un unico fornitore dei servizi di rete
4. Costituzione dei nuovi servizi TLC (sito web, posta elettronica, PEC, ecc.)
5. Revisione dei contratti (o stipula di nuovi) di manutenzione ed assistenza dell'infrastruttura e delle postazioni di lavoro per l'intera dotazione del nuovo Comune.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

6. Revisione delle convenzioni a nome del nuovo Comune per i servizi erogati con tale modalità

3.3 LA FUSIONE E I SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE

3.3.1 Ordinamento istituzionale

3.3.1.1 Quadro attuale

Il Comune nascente dalla fusione avrà complessivamente 3501 abitanti.

Ai sensi dell'articolo 16, comma 17, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, poi così sostituito dall'art. 1, comma 135, lettera a), legge n. 56 del 2014 cd. "Delrio" successivamente modificata, che si applicherà ai due Comuni in occasioni della prossima scadenza amministrativa, recita: "per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro".

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

Cuveglio: Sindaco e 12 consiglieri, di cui 4 assessori

Duno: Sindaco e 10 consiglieri, di cui 2 assessori

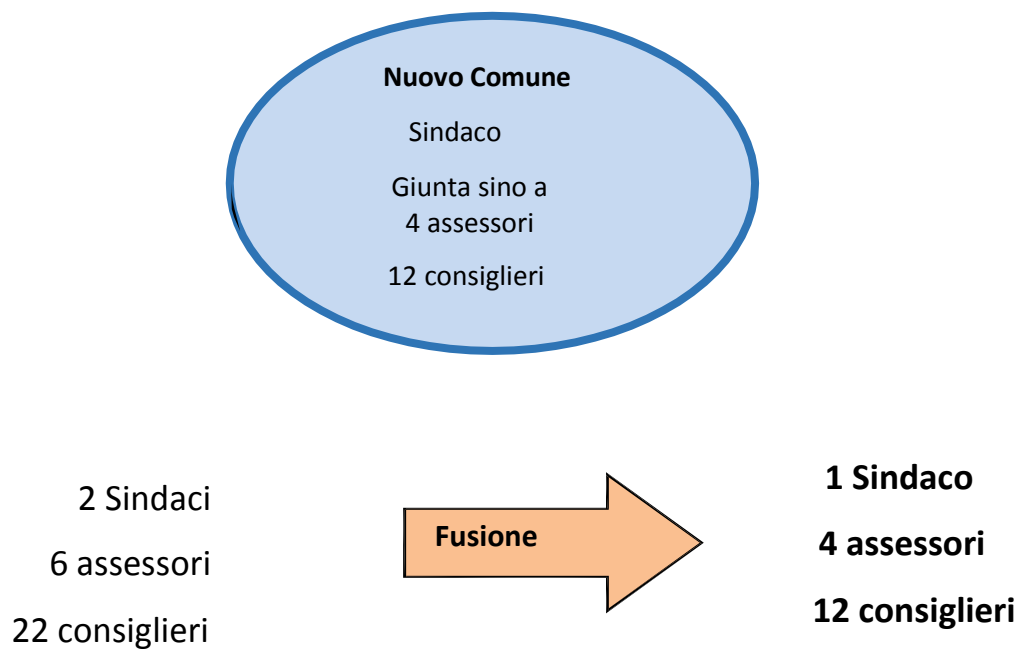
Figura 3.25 - Situazione attuale e della prossima tornata elettorale senza fusione



3.3.2 Prospettive determinate dalla fusione

3.3.2.1 Profili generali

Figura 3.25 - Il nuovo comune nascente da fusione



Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Nel caso si optasse invece per la gestione associata in forma di Unione (ex art. 32 Tuel), il Consiglio dell'Unione potrebbe essere formato orientativamente dallo stesso numero di consiglieri previsti per il Comune fuso, con possibili correttivi al fine di garantire la rappresentanza dei singoli Comuni e delle minoranze.⁵

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

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

Da questo punto di vista la normativa vigente prevede indirizzi⁶ e consente di operare mediante l'autonomia statutaria per costruire soluzioni equilibrate tra le esigenze di rappresentanza dei territori dei Comuni originari, riduzione dei costi degli organi, e unitarietà e funzionalità del nuovo Comune. L'architettura degli organi e della partecipazione nel Comune nato dalla fusione può comunque essere configurata in modo tale da non determinare una contrazione delle opportunità di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini delle diverse comunità che si aggregano.

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

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

Nella prassi ad oggi sviluppatasi si sono dati orientamenti statutari molto diversi in ordine alla questione Municipi. Si va da Comuni che non hanno previsto la loro istituzione (ad.es. Comune di San Siro) a Comuni che li hanno previsti con nomina di dei loro organi da parte del Sindaco eletto (Comune di Gravedona ed Uniti), sino a Comuni che hanno previsto l'elezione diretta (anche su liste separate/non collegate da quelle per gli organi comunali) degli organi municipali.

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

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

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

- numero dei consultori (avendo presente sia le necessità di rappresentanza, ma anche la necessità di evitare una elefantiasi di organi consultivi);

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

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

5 Art. 32, comma 3, u.p., Tuel: "Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune."

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

3.3.2.2 Soluzioni possibili

In relazione alla fusione dei comuni di Cuveglio e Duno, per valorizzare i caratteri civici, tipici della popolazione e del territorio locale, si potrebbe ipotizzare la creazione di Municipi dove sia prevista la nomina di ProSindaci, per ciascuno dei comuni coinvolti nella fusione, cui sia consentita la partecipazione di diritto senza voto, indistintamente a tutte le sedute degli organi collegiali del nuovo comune. La nomina del ProSindaco è effettuata tra i cittadini dei Comuni interessati alla fusione. Le modalità di scelta del ProSindaco saranno disciplinate dallo Statuto.

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

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

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

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

4 Fasi di sviluppo del percorso di fusione

La creazione del nuovo comune è il risultato di azioni svolte da diversi portatori d'interesse che, da propri punti di vista, identificano nella fusione una fonte di opportunità e rischi. La scomposizione del percorso di fusione in fasi è utile sia per intenti descrittivi sia d'individuazione, perseguimento e valutazione delle strategie d'intervento da parte di coloro che sono coinvolti nel percorso di fusione.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Le caratteristiche delle reti sussidiarie locali evolvono in relazione a cicli di azione scomponibili in fasi che sono di orientamento alle azioni di realizzazione e valutazione del cambiamento.

Le fasi del percorso di fusione ART.7 BIS L.R. 6.07.2017 N.17

AZIONI PRELIMINARI →

1. NASCITA IDEA
2. DEFINIZIONE FATTIBILITA'
3. CONSULTAZIONI E DISCUSSIONI

IPOTESI PROGETTUALE DI FUSIONE →

4. PUBBLICAZIONE ATTO DELIBERATIVO N.60 GG
5. PRESENTAZIONE OSSERVAZIONI E PROPOSTE SULL'INIZIATIVA
6. PUBBLICAZIONE SUL SITO ISTITUZIONALE (AVVISO DI AVVIO PROCEDIMENTO)
7. CONFRONTI PRELIMINARI PUBBLICI
8. TRASMISSIONE ATTO DELIBERATIVO ALLA STRUTTURA REGIONALE COMPETENTE
9. OSSERVAZIONI REGIONALI

REFERENDUM CONSULTIVO →

10. CONSIGLIO COMUNALE PER VALUTAZIONE OSSERVAZIONI E PROPOSTE PERVENUTE
11. DELIBERAZIONE REFERENDUM CONSULTIVO COMUNALE
12. PRESENTAZIONE PROGETTO DEFINITIVO REGIONALE

COSTITUZIONE NUOVO COMUNE →

13. LEGGE REGIONALE D'ISTITUZIONE DEL NUOVO COMUNE
14. ATTI CONSEGUENTI ALLA COSTITUZIONE
15. ELEZIONI
16. INSEDIAMENTO ORGANI

AVVIO DELLE ATTIVITA' DEL NUOVO COMUNE →

17. ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI
18. APPROVAZIONE STATUTO
19. PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA
20. APPROVAZIONE REGOLAMENTI
21. PROGETTUALITA' ESECUTIVA
22. IMPLEMENTAZIONE

La scomposizione del percorso in fasi è utile per facilitare i portatori d'interesse nel:

- dimensionare e bilanciare il più esattamente possibile obiettivi e risorse necessarie;
- focalizzare in modo chiaro il quadro delle responsabilità coinvolte;
- anticipare gli eventi critici e consentire di fronteggiarli adeguatamente allo scopo di massimizzare i benefici ed evitare l'insorgere di possibili svantaggi.

I portatori d'interesse che intervengono nel percorso di fusione sono il risultato della declinazione del concetto di cittadino che si precisa in relazione alle diverse modalità attraverso cui si consuma l'interazione con l'amministrazione comunale.

Tabella 4.1 - Un modello per la descrizione dei rapporti tra cittadini e amministrazione comunale

Ruoli esterni	cittadino come contribuente cittadino come utente/consumatore cittadino come beneficiario cittadino come imprenditore cittadino come partecipante ai processi democratici
Ruoli interni	cittadino come policy maker cittadino come operatore con responsabilità manageriali cittadino come operatore senza responsabilità manageriali
Ruoli misti	cittadino come agente delegato cittadino come fornitore

L'approccio centrato sulla centralità del cittadino, considerato nei ruoli che può assumere nei rapporti con l'amministrazione comunale, comporta l'assunzione che i temi sui quali è valutata l'ipotesi di fusione scaturiscono da una variegata gamma d'interessi e culture per le quali i concetti di convenienza, rischio e opportunità possono assumere valenze profondamente diverse. In questo senso, il percorso di cambiamento rappresenta l'ambito nel quale ciascuno dei ruoli considerati deve valutare attentamente il quadro delle percezioni degli altri ruoli coinvolti per definire e bilanciare le azioni che discendono dalla necessità di perseguire le finalità di ciascuna fase.

4.1 AZIONI PRELIMINARI

La fase riguarda:

- la selezione delle amministrazioni comunali coinvolte nella fase di attivazione della fusione;
- la creazione di forme stabili di governo del percorso di fusione;
- il primo coinvolgimento dei membri delle comunità locali, singolarmente presi o riuniti in associazioni con finalità sociali o politiche, degli organismi politici e del personale degli enti coinvolti;
- la costituzione e il progressivo consolidamento del gruppo dei promotori iniziali della fusione.

L'innesco del percorso di realizzazione di una fusione si origina, generalmente, dalla convergente volontà di un circoscritto gruppo di attori locali appartenenti a comuni diversi che intendono modificare sostanzialmente un quadro di certezze ed esperienze consolidate, assumendo un atteggiamento di ricerca e sperimentazione. Il ruolo di questi agenti locali del cambiamento è di realizzare una vasta mobilitazione dei portatori d'interesse che gravitano nell'ambito delle istituzioni comunali, in modo che si compatti una vasta coalizione d'interessi che definisca e realizzi una concordata strategia di sviluppo di una nuova istituzione.

L'inizio del processo di fusione e la definizione del progetto di sviluppo del nuovo comune rappresentano un punto particolarmente critico per il mantenimento della coesione del gruppo formato dagli agenti del cambiamento. I tentativi di giungere a forme d'integrazione delle posizioni all'interno del gruppo e di mantenere differenze, in particolare connesse alle abitudini amministrative vissute nei comuni di appartenenza, nonché la necessità di presentare un'immagine il più possibile unitaria sul tema convergente della fusione può creare fratture anche difficilmente sanabili. Il rischio è che non si giunga neppure alla definizione del progetto di fusione sul quale, a fronte di defezioni nell'ambito del gruppo di agenti del cambiamento iniziale, aggregare nuove persone e gruppi.

Per ridurre tali rischi, è necessario che il patto iniziale fra gli ispiratori dell'innovazione sia particolarmente forte soprattutto sulle logiche con cui affrontare la ricerca di soluzioni. In primo luogo, condizione necessaria affinché si cementi un attivo gruppo di agenti del cambiamento è che nei loro rapporti prevalga un rapporto fiduciario in cui ogni partner considera i comportamenti dell'altro orientati alla comune ricerca di risultati di soddisfazione reciproca, anche in quelle situazioni non direttamente sedimentate in patti formali. La sola sussistenza, in corrispondenza dei nodi critici, di convergenze su soluzioni organizzative o giuridiche è una condizione necessaria, ma ancora insufficiente per garantire il successo in assenza di un rapporto fiduciario. In secondo luogo, gli agenti debbono consolidare la convinzione condivisa che sia necessario approfondire le ragioni che possono giustificare lo sviluppo della fusione, indipendentemente dal verificarsi di valutazioni parziali e di situazioni critiche che si verificano nell'ambito delle prime fasi. Ciò che non può mancare è una preliminare, forte e diffusa convinzione che tale processo ha in sé la possibilità di generare vantaggi significativi a fronte di svantaggi sopportabili. Con tale presupposto si tratta di affrontare il percorso di approfondimento politico e tecnico delle soluzioni concretamente da adottare. Solo una palese identificazione di fatti o previsioni gravemente in conflitto potrà essere causa di ripensamento radicale del processo avviato.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Per evitare che il percorso di fusione sia soffocato da azioni d'intempestivo sbarramento è necessario che la partecipazione attiva di altri soggetti poco sensibilizzati sia gestita con molta accortezza. Si tratta di evitare comunicazioni, da parte degli agenti del cambiamento, che possano essere fraintese, perché non ancora accompagnate da un'adeguata spiegazione della reale portata del processo di fusione, e che determinino atteggiamenti di difesa tali da impedire il passaggio alle fasi successive.

Nell'ambito della fase, risulta necessario che si giunga a una decisione da parte degli organi politici per quanto riguarda la nomina degli organismi di governo e tecnici del percorso.

Nel caso in oggetto, il ruolo degli organi d'indirizzo del percorso è stato assunto dai Sindaci e da alcuni assessori dei comuni coinvolti. Si tratta, però, di attivare anche un gruppo di lavoro tecnico la cui finalità è di articolare riflessioni sul piano operativo sui rischi e le opportunità della fusione.

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

TABELLA 4.2 - Esempio di organi per indirizzare e gestire il percorso di fusione

COMITATO GUIDA

Il Comitato guida è costituito da:

- sindaci;
- assessori.

I compiti del Comitato guida sono così riassumibili:

- nomina dei membri del Gruppo di lavoro intercomunale;
- definizione delle specifiche di progetto cui il Gruppo di lavoro intercomunale deve uniformarsi;
- definizione degli indirizzi per la costruzione del piano di lavoro del progetto;
- verifica dell'andamento delle attività e definizione di interventi per migliorare lo svolgimento del progetto.

GRUPPO DI LAVORO INTERCOMUNALE

Il Gruppo di lavoro intercomunale è costituito da:

- segretari comunali;
- alcuni dei responsabili organizzativi;
- eventuali consulenti.

I compiti del Gruppo di lavoro intercomunale così si riassumono:

- elaborare conoscenze utili alla discussione fra gli attori coinvolti nella realizzazione della fusione;
- coadiuvare gli organi politici nel formalizzare e gestire l'iter degli atti necessari alla realizzazione della fusione.

Il lavoro svolto dal Gruppo intercomunale deve caratterizzarsi per l'utilizzo di una logica di gestione per progetti. In tale contesto essenziale importanza assumono le attività di programmazione e controllo e di organizzazione in relazione alla necessità di:

- perseguire un insieme di obiettivi;
- utilizzare con efficacia ed efficienza risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate;
- rispettare scadenze e tempi di realizzazione.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

I soggetti promotori del cambiamento, sia mediante azioni di relazione politica e sociale con gli attori del territorio interessati sia nell'ambito degli organismi istituzionali di governo e tecnici, sono chiamati, per garantire un efficace percorso verso la fusione, a:

- stimolare l'articolata partecipazione dei membri della società locale nel suggerire osservazioni sui possibili sviluppi del progetto di fusione;
- costituire una forte, allargata e motivata coalizione composta dall'insieme di quei soggetti che hanno un ruolo critico nel governo, nella gestione e nella fruizione dei servizi che saranno affidati al nuovo comune.

Le attività, che seguono la prima costituzione del gruppo di stakeholder locali interessati alla fusione, devono essere focalizzate sulla costituzione di una vasta coalizione favorevole alla fusione. Non è pensabile che solo gli agenti del cambiamento, che hanno promosso e gestito il percorso fino a questo punto, siano in grado di sopportare l'onere di passare dalla semplice formulazione d'ipotesi alla concreta attivazione del nuovo comune. La loro capacità si misura ora nella tessitura di legami fra soggetti parzialmente convinti o privi di precise opinioni, così da garantire alle fasi successive quella larga convergenza sull'ipotesi di fusione.

La possibilità di successo degli agenti del cambiamento dipende dalla capacità di comunicare adeguatamente con quei soggetti individuali e istituzionali che sono in grado di influenzare l'esito referendario argomentando su temi di natura amministrativa sia connessi alle caratteristiche istituzionali e organizzative del nuovo ente sia il significato che esso potrà assumere nello sviluppo economico sociale locale.

Si tratta di accrescere la conoscenza sul significato del percorso di fusione e dei suoi possibili impatti sulla vita economica e sociale evidenziando:

- le caratteristiche del profilo istituzionale e dei requisiti organizzativi, tecnologici, relativi alle regole e alle risorse necessarie per il funzionamento del nuovo comune;
- le conseguenze della realizzazione della fusione sulla vita della comunità locale
- le criticità indotte dal processo di fusione e le contromisure di conseguenza adottabili.

La definizione di uno studio di fattibilità può essere un utile strumento per avviare sistematicamente percorsi di ricerca e identificare riferimenti certificati per le discussioni fra stakeholder.

Si sottolinea che la realizzazione di iniziative per la crescita della conoscenza, indipendentemente dalla creazione o meno di soluzioni istituzionali associate, consente di riflettere sulle più opportune modalità di miglioramento dei servizi.

La rilevazione delle opinioni di coloro (stakeholder) che sono direttamente o indirettamente coinvolti nello sviluppo della soluzione associativa assume fondamentale importanza per:

- orientare lo sviluppo della conoscenza e individuare i punti sui quali costruire le argomentazioni per orientare l'esito referendario;
- favorire la definizione di adeguate strategie di risposta alle esigenze rilevate nel caso di voto favorevole della consultazione referendaria.

La rilevazione delle esigenze degli stakeholder e la possibilità di riflettere con loro sul significato della fusione possono contemplare momenti di comunicazione, come Consigli comunali aperti, riunioni con associazioni, riunioni con il personale, che dovranno essere attentamente programmati e preparati con materiali adatti al genere di uditorio.

4.2 CONSULTAZIONE REFERENDARIA

L'iniziativa legislativa per l'istituzione del nuovo comune può essere attivata ai sensi della legge regionale 29/2006, sia dalla maggioranza degli elettori residenti nei Comuni interessati, sia direttamente con deliberazione dei Consigli Comunali, assunta a maggioranza dei consiglieri assegnati.

La richiesta, al termine dell'iter comunale, deve essere presentata al Presidente della Giunta regionale, affinché promuova la relativa procedura.

Le fasi della procedura comunale sono, in dettaglio, le seguenti:

1. i Comuni interessati adottano una deliberazione preliminare riguardante la volontà di fondersi, i contenuti e le esigenze della promozione dell'iniziativa legislativa, di cui agli art. 4-5-6 della L.R. 29/2006, e stabiliscono un termine non inferiore a 60 gg entro il quale chiunque abbia interesse può presentare osservazioni e proposte sull'iniziativa. Le deliberazioni dei Consigli Comunali riportano la formulazione del quesito referendario nonché la proposta o le proposte di denominazione per l'istituzione di nuovi comuni;
2. la deliberazione di avvio del procedimento del progetto di fusione viene pubblicata sul sito istituzionale del comune per le eventuali presentazioni delle osservazioni per un periodo continuativo di almeno 60 gg;
3. entro 10 gg dalla data di approvazione della deliberazione di cui al punto 2, i comuni interessati inviano alla struttura regionale competente copia della deliberazione unitamente alla documentazione indicata all'art. 7 quater comma 3 lettera c della L.R. 29/2006;
4. in mancanza di osservazioni regionali sulle modalità di attivazione della procedura, trasmesse entro 60 gg dal ricevimento, ciascun comune può deliberare sull'effettuazione del referendum, di cui all'art. 7 quater della L.R. 29/2006 previa valutazione/recepimento delle osservazioni pervenute dai soggetti interessati durante la fase del confronto preliminare;
5. la data delle votazioni, contestuale per tutti i comuni interessati, è indicata in una domenica entro e non oltre 180 gg dalla data della deliberazione sull'effettuazione del referendum;
6. all'esito del referendum, i consigli comunali presentano richiesta al Presidente del Consiglio Regionale per la promozione della relativa procedura e per la presentazione del progetto di legge;
7. la deliberazione di richiesta assunta a maggioranza dei componenti di ciascun consiglio comunale interessato allegano i verbali di proclamazione dei risultati della consultazione referendaria ai fini della deliberazione del consiglio regionale con la quale potrà essere assunto il referendum svolto dai Comuni in luogo di quello regionale;

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

8. La procedura si conclude, in caso di valutazione positiva con l'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge con la quale si realizza la fusione dei Comuni e si istituisce il nuovo Comune.

4.3 COSTITUZIONE DEL NUOVO COMUNE E CONSULTAZIONE ELETTORALE

La fase comprende le attività che riguardano la predisposizione delle condizioni giuridiche e la scelta da parte dei cittadini della propria rappresentanza politica nel caso di un esito positivo in favore della costituzione del nuovo comune da parte dei cittadini nella consultazione referendaria.

Le attività della fase sono illustrate nella tabella seguente.

Tabella 4.4 - Fasi connesse alla costituzione del nuovo comune e alla consultazione elettorale

CONSIGLIO REGIONALE →

1. Presa d'atto dei risultati del referendum
2. Approvazione da parte del Consiglio regionale della legge con la quale si realizza la fusione dei Comuni

AMMINISTRAZIONE COMUNALE ELETTA →

3. Insediamento degli organi istituzionali
4. Adempimenti statuari e regolamentari

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

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

4.4 AVVIO DELLE ATTIVITÀ DEL NUOVO COMUNE

In linea generale, dopo l'avvio operativo del nuovo comune, tutti i ruoli interpretati dai vari soggetti si debbono nuovamente configurare in funzione dell'apertura di un nuovo scenario.

La progettualità istituzionale, nella quale la complessità riguarda principalmente la costituzione di quadri normativi entro i quali svolgere attività strategiche e operative, viene significativamente sostituita da una progettualità strategica e operativa dove la complessità da fronteggiare risiede nel determinare le risposte del nuovo comune ai bisogni della comunità locale.

In tale contesto possono manifestarsi problemi derivanti dal riproporre, da parte di attori appartenenti a una stessa comunità locale, logiche di azione già sperimentate, anche con successo, in passato, ma che risultano inadeguate nell'affrontare situazioni problematiche del tutto nuove poste dal processo di fusione.

La pratica di mantenere prassi già sperimentate deve essere superata. È necessario che gli attori coinvolti, prima di prospettare e perseguire soluzioni, collaborino nel focalizzare la natura dei nuovi problemi posti dal processo di fusione e, successivamente, identifichino, secondo logiche di partecipazione, nuovi metodi in grado di generare soluzioni possibili e accettabili. Tali sforzi sono un eccellente mezzo per costruire comuni punti di vista fondati sull'accumulo di nuove conoscenze accettate ed efficaci.

Le forze politiche, nella presente fase, non sono più chiamate a svolgere un ruolo di governo di un processo di profonda trasformazione amministrativa, ma ad applicare e migliorare le regole costitutive della fusione, nonché a indirizzare l'esercizio delle funzioni assegnate al nuovo ente.

Si tratta, in primo luogo, di ipotizzare in modo coordinato:

- i prodotti amministrativi, coerenti con il disegno di mutamento delle condizioni di vita economico-sociali della comunità locale, che possono essere:
 - già offerti in una o più realtà comunali coinvolte;
 - del tutto nuovi;
 - derivanti da miglioramenti incrementali o ad ampio spettro di risultati già offerti.

In primo luogo si tratta di selezionare i prodotti amministrativi sui quali operare una valutazione sulla forma di gestione.

In secondo luogo, relativamente a ciascun prodotto amministrativo selezionato, si tratta di:

- approfondire il quadro di riferimento (es. volume prodotti, estensione territoriale, dati di bilancio, ecc.);
- ricercare eventuali linee di indirizzo adottate dagli enti preposti alla programmazione (provincia, regione);
- raccogliere le ipotesi di esternalizzazione già definite nell'ambito degli organismi politici dei comuni coinvolti nel processo di fusione;
- fornire un quadro dei diversi modelli gestionali applicabili e confrontarli; individuare la proposta di gestione più conveniente;

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

- delineare le più significative caratteristiche dei sistemi gestionali e dell'organizzazione interna del nuovo comune in relazione alle scelte effettuate.

In terzo luogo è utile esplicitare le più rilevanti caratteristiche innovative della rete di rapporti che il nuovo comune intende promuovere con gli organismi pubblici e privati che hanno rilevanza in ambito locale.

Ogni scelta strategica operata dal nuovo comune può essere espressa in termini di:

- mantenimento dell'esistente offerta di servizi;
- cambiamento con soluzioni del tutto nuove (innovazione);
- cambiamento incrementale (miglioramento).

Le finalità della fase, in sintesi, sono:

- dimensionare e bilanciare il più esattamente possibile l'uso delle risorse necessarie per lo sviluppo della fusione;
- realizzare una diffusa responsabilizzazione sul tema del cambiamento, come condizione per effettuare efficaci valutazioni sui contributi individuali e di gruppo;
- definire chiari e negoziati punti di accordo verso i quali indirizzare l'azione degli organi politici e del personale con compiti direzionali e operativi;
- attivare il funzionamento del nuovo comune, interventi di regolamentazione e assegnazione di responsabilità di gestione.

Gli interventi preventivabili sono:

- la redazione su base annuale e pluriennale del bilancio della fusione e della relazione previsionale programmatica;
- la nomina degli organismi amministrativi del nuovo comune, in particolare i revisori dei conti, l'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV) e il segretario comunale;
- la definizione di convenzioni con organismi pubblici e privati. Necessaria è la scelta di un istituto bancario per la gestione del servizio di tesoreria;
- la modifica o chiusura dei contratti in essere con fornitori esterni dei comuni costituenti il nuovo comune e la cui collaborazione si svolge in quegli ambiti la cui responsabilità è stata trasferita al nuovo ente;
- la definizione di strumenti di comunicazione e che contribuiscono alla creazione dell'immagine del nuovo comune (logo, stendardo, cartellonistica interna alle sedi del nuovo comune ed esterna);
- la redazione dei regolamenti del nuovo comune. Prioritari, per garantire il funzionamento dell'ente, risultano quelli sull'ordinamento dei servizi e degli uffici e di contabilità;
- la definizione del modello organizzativo dell'ente, secondo le indicazioni delle linee guida opportunamente aggiornate e la redazione del piano esecutivo di gestione;
- la definizione del contratto decentrato collettivo del personale.

Le azioni di governo del cambiamento debbono determinare la costruzione di un'agenda dei lavori degli organi politici del nuovo comune e di un piano operativo di sviluppo organizzativo e gestionale.

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

Le attività di governo e gestione operativa del cambiamento devono essere:

- svolte con continuità, cioè venire ciclicamente applicate durante il processo di sviluppo della fusione;
- sistematiche nell'affrontare i problemi dell'ente; ispirate a logiche che puntino alla continua ricerca della qualità dell'azione pubblica;
- ispirarsi a principi di flessibilità;
- mirate a evitare oneri ingiustificati;
- apprezzate dai responsabili organizzativi a tutti i livelli;
- gestite dai responsabili organizzativi e indirizzate dagli organismi politici coerenti con più generali cicli d'indirizzo e gestione che si concretizzano, per esempio, nella redazione degli strumenti formali di programmazione.

In particolare, il piano operativo deve fornire indicazioni riguardanti:

- l'insieme dei progetti e delle azioni già attuabili da realizzare su un orizzonte temporale pluriennale;
- le priorità, le fasi di lavoro, i tempi di svolgimento degli interventi;
- le condizioni per garantire l'avvio e la crescita del percorso di cambiamento.

Ciascun progetto deve configurarsi in termini di:

- obiettivi, fasi di lavoro e tempi di loro svolgimento;
- responsabilità organizzative e gestionali
- personale e risorse strumentali, economico-finanziarie, patrimoniali necessarie linee guida per individuare le più adeguate soluzioni di gestione dei progetti e di sviluppo delle condizioni di loro successo.

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

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

Studio preliminare per la fusione dei Comuni di Cuveglio e Duno

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

Durante lo svolgimento dei progetti si tratta di presidiare attentamente diversi fattori critici.

Il **primo fattore** critico è la distribuzione degli interventi in un congruo arco temporale poiché è molto difficile essere efficaci quando è necessario coprire contemporaneamente fronti diversi e consistenti senza risorse adeguate.

Il **secondo fattore** critico riguarda la distribuzione delle risorse. Si tratta di controllare con cura l'utilizzo delle risorse in corso d'opera per reggere i fronti aperti e mantenere sulle situazioni problematiche quel presidio che eviti la loro prematura trasformazione in aree problematiche.

Il **terzo fattore** critico è la capacità di leggere tempestivamente i problemi sui diversi fronti e di ridistribuire dinamicamente le forze in campo.

Il **quarto fattore** critico è la disponibilità di un forte e convinto sostegno da parte degli organismi politici del nuovo comune e dei responsabili organizzativi.

Il **quinto e ultimo fattore** critico è ottenere una diffusa responsabilizzazione sul progetto di cambiamento. Gli organismi politici del nuovo comune e i responsabili organizzativi debbono assicurarsi che tali fattori critici rimangano costantemente sotto controllo, perché da essi dipende buona parte del successo o dell'insuccesso dell'intero progetto di sviluppo.

Obiettivi primari : Riduzione dei costi dei servizi tramite sinergie e messa a fattor comune delle attività individuate nel progetto di Fusione : in particolare ulteriore ottimizzazione degli attuali costi sostenuti dal Comune di Cuveglio ed conseguente riduzione di quelli che attualmente sono a carico del Comune Duno.

Garanzia di presidio del territorio tramite l'apertura di un ufficio distaccato per almeno due giorni la settimana.

Linee strategiche di sviluppo del territorio : Individuazione della vocazione delle singole aree che faranno parte del nuovo comune con particolare riferimento a tutte le frazioni, paesi ed alpeggi.

Studio di piani di intervento specifici orientati allo sviluppo al sostegno e potenziamento delle vocazioni sociali produttive individuate e alla ridefinizione delle potenzialità agricole, turistiche del territorio

Articolazione e modalità operative : Progetti di interesse generale gestiti dal nuovo ente Comunale: individuati dalla futura amministrazione o suggeriti da associazioni o privati cittadini.

Progetti di interesse specifico , orientati al piano strategico gestiti da associazioni o da privati, volti ad esempio al potenziamento di attività Agricole, dell' Allevamento, del Turismo, dello Sport e dell'Edilizia.

Piano di sgravi fiscali teso ad incentivare il raggiungimento degli obiettivi del piano strategico, sostenendo imprenditori, associazioni, privati. Ad esempio per ristrutturazioni dei centri storici, per attività private di interesse pubblico ecc.....