

La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche

Fulvio Ventura e Francesca Ravaioli

Sommario

1. L'analisi dei servizi negli studi di fattibilità – 1.1. L'analisi partecipata – 1.2. L'analisi organizzativa, gestionale ed economica – 2. L'analisi dei bilanci comunali – 3. Il Comune di confronto.

La valutazione della fattibilità tecnico-economica dell'ipotesi di fusione è finalizzata a fornire un insieme di elementi conoscitivi, dati e informazioni utili a supportare le scelte decisionali circa le prospettive di sviluppo del progetto di costruzione del nuovo Comune. In particolare, lo studio di fattibilità ricostruisce il quadro conoscitivo, a partire dalla definizione di un modello di analisi dei servizi e dei dati economico-finanziari delle strutture comunali, finalizzato ad evidenziare criticità e opportunità rispetto all'avvio del percorso. Per la molteplicità delle dimensioni in gioco e degli aspetti considerati, per la rilevanza della partecipazione degli attori, in particolare le strutture comunali, nella fase di raccolta, validazione e elaborazione dei dati, lo studio di fattibilità rappresenta un elemento di apprendimento organizzativo.

Pertanto, il primo aspetto da affrontare, nell'ambito di una riflessione sull'analisi dei servizi finalizzata alla fusione di Comuni, è probabilmente quello più oneroso, ma potenzialmente il più prezioso qualora il progetto si concretizzi: il coinvolgimento diretto delle strutture nel percorso di fusione sin dalle fasi d'analisi. Tale coinvolgimento è ritenuto necessario alla luce di due motivazioni.

Innanzitutto, la base di dati e informazioni necessaria a costruire un'analisi articolata, come quella che verrà di seguito definita, è nella maggior parte dei Comuni coinvolti in processi di fusione inesistente

o frammentata. Se alcuni dati, come quelli di bilancio, vengono normalmente raccolti, altri, come quelli relativi all'organizzazione, ai costi e agli *outcome* dei servizi, pur essendo per varie finalità rilevati, raramente sono sistematizzati. In secondo luogo, per la fase, eventuale e successiva, di unificazione dei servizi e delle strutture organizzative, il coinvolgimento diretto dei dipendenti, fin dall'avvio dell'analisi, può facilitare il processo di cambiamento organizzativo che potrà essere vissuto, per quanto non scevro di difficoltà e tensioni, come un processo partecipato e mediato invece che imposto dall'alto.

In questo articolo verranno illustrate le diverse dimensioni d'analisi che cercano di ricostruire la complessità di un processo di fusione, riflettendo sugli aspetti metodologici sottesi all'attività di ricerca su cui si basano gli studi di fattibilità, con particolare riferimento all'analisi dei servizi e dei bilanci comunali.

1. *L'analisi dei servizi negli studi di fattibilità*

Come evidenziato nel contributo di Giovanni Xilo, lo studio di fattibilità per la fusione di Comuni abbraccia diverse dimensioni di analisi e prospettive di indagine allo scopo di restituire un quadro conoscitivo, politico-istituzionale, territoriale ed economico, entro cui definire le attese, circoscrivere le scelte e delineare il potenziale impatto della fusione.

Una delle prospettive di analisi è rappresentata dalla dimensione organizzativa e di servizio delle strutture comunali. In particolare l'analisi considera tale dimensione in termini di attività gestite, risorse umane e finanziarie impiegate, anche attraverso la messa a punto di indicatori in grado di misurare la *performance* dei servizi.

In estrema sintesi, l'analisi è finalizzata a: *a)* rilevare le caratteristiche attuali delle strutture comunali, nelle dimensioni gestionali ed economiche dei servizi e delle strutture comunali; *b)* evidenziare le omogeneità e le disomogeneità nella gestione dei servizi e della relativa situazione economico-finanziaria; *c)* prospettare, sulla base delle differenze e delle omogeneità rilevate, ipotizzare e anticipare la complessità dell'eventuale percorso di costruzione del Comune unico; *d)* delineare i potenziali impatti in termini organizzativi e di servizio nonché i margini di razionalizzazione economico-finanziari consegu-

bili nella prospettiva della fusione (e in questo caso possibile è il confronto con un Comune comparabile dal punto di vista demografico e territoriale).

L'analisi dei servizi, esemplificata nella tabella 1, prende in considerazione i diversi elementi che caratterizzano un servizio, più precisamente i diversi elementi conoscitivi e descrittivi in grado di rappresentare le principali caratteristiche di un servizio nelle sue dimensioni strutturali.

Tab. 1. *Le dimensioni di analisi dei servizi nello studio di fattibilità*

Dimensioni di analisi dei servizi	Descrizione
Descrizione del servizio	Attività permanenti del servizio Organigramma e risorse umane assegnate Caratteristiche e modalità di gestione del servizio (diretta/esternalizzata)
Indicatori di attività e di efficacia	Volumi di attività dei servizi espressi in termini degli indicatori più rappresentativi in funzione dei compiti e delle attività permanenti di ciascun servizio.
Costi dei servizi	Ricostruzione del “conto economico” dei settori e dei servizi
Indicatori di efficienza	Efficienza tecnica ed efficienza economica, indicatori costruiti con i dati sulle attività e sulle risorse umane e finanziarie impiegate
Indicatori di economicità	Grado di copertura della spesa con diversi tipi di risorse finanziarie disponibili o incidenza di determinate categorie di spesa sul risultato complessivo
Indicatori di qualità	Misure dirette e indirette di rilevazione della qualità dei servizi (es. indagini di customer satisfaction, reclami)

Le esperienze finora condotte hanno evidenziato le potenzialità insite nel percorso di analisi illustrato dalla tabella 1, ma anche le difficoltà operative di raccolta dei dati e di omogeneizzazione delle informazioni rilevate, legate ad una metodologia di analisi dei servizi molto complessa, per quanto necessaria al fine di considerare in maniera il più possibile completa i principali elementi e le caratteristiche di un “servizio”.

Tale complessità peraltro implica uno sforzo rilevante nella direzione della costruzione delle condizioni di comparabilità dei dati e delle informazioni rispetto ai singoli enti, attraverso l'adozione di un metodo di lavoro condiviso e partecipato che coinvolga le strutture comunali sia nella fase di raccolta dei dati sia nella fase di confronto sulle risultanze ottenute.

1.1. *L'analisi partecipata*

L'analisi dei servizi comunali, in un percorso di fusione di Comuni, deve innanzitutto definire un *framework* omogeneo delle dimensioni d'analisi. Ogni organizzazione comunale ha infatti i propri "principi" organizzativi, gestionali e contabili, definiti dalla sedimentazione dei modelli di direzione succedutisi nel tempo. Il primo passo di un'analisi comparata dei servizi comunali deve essere allora l'attivazione di un processo di armonizzazione del quadro d'analisi. Armonizzazione che deve, naturalmente, essere supportata da una metodologia di analisi definita e condivisa con i diversi attori, la quale non può non tenere conto delle peculiarità delle diverse situazioni. Inoltre l'analisi dei servizi comunali non può essere avulsa dalla propria principale finalità: definire e indicare le prospettive (tecniche) della fusione. Ne consegue un processo di adattamento della metodologia composto, in forma schematica, da tre momenti: la condivisione del percorso d'analisi con i soggetti direttamente coinvolti (sindaci, segretari comunali, referenti amministrativi interni); l'individuazione e l'integrazione di eventuali peculiarità delle singole e diverse amministrazioni coinvolte; la definizione di un *framework* comune per l'analisi che permetta la comparazione tra i Comuni interessati alla fusione, non trascurando eventuali differenze e specificità. Più precisamente nella fase di condivisione della metodologia d'analisi (intesa come attività di presentazione ai sindaci, ma anche e soprattutto agli amministrativi coinvolti nel progetto) dovrà essere attivato un percorso di empowerment per il personale comunale che parteciperà alla raccolta dati. La fase di integrazione delle peculiarità dovrà produrre un unico disegno analitico, unitario e condiviso, in cui le diversità di ogni singola organizzazione comunale possano essere ricomposte. Infine, la terza fase, risultante dalle prime due, vede nella creazione di un *framework* la

sintesi del percorso, ovvero l'elaborazione di uno schema comune per la raccolta dei dati dei singoli Comuni. La tabella 2 schematizza questo percorso che prosegue con la raccolta dei dati e la presentazione dei risultati dell'analisi.

Anche alla luce di quanto detto prima, l'analisi finalizzata all'attivazione di processi di cambiamento non può essere impostata "in laboratorio" e non può essere un mero prodotto. Essa diventa un processo (conoscitivo) che coinvolge le organizzazioni nel loro complesso, le persone che ne fanno parte. Ciò fa emergere la necessità di sviluppare metodologie analitiche che integrino, già a monte della fase di analisi vera e propria, momenti di "coinvolgimento" ed "empowerment" del personale delle singole organizzazioni comunali, a cui seguano momenti di collaborazione in fase di raccolta ed elaborazione dei dati.

A tale scopo risulta necessaria l'individuazione di tre livelli di coinvolgimento del personale (di ogni singolo Comune), livelli declinati in tre figure chiave. Come mostra la tabella 3, il primo livello è necessariamente quello politico. Il coinvolgimento del livello politico, in questo caso coincidente con i sindaci, deriva dalla necessità di un *commitment* informato circa gli obiettivi conoscitivi dell'analisi, le cui attività possono essere onerose per le tecnostrutture. Il secondo livello coinvolgerà un referente di progetto, ovvero un soggetto interno alla singola amministrazione comunale che abbia competenze specifiche in materia di monitoraggio gestionale, dunque in grado di rivestire un ruolo di "cerniera" con il terzo livello di coinvolgimento, quello relativo ai singoli responsabili dei settori/servizi di ogni amministrazione.

L'individuazione dei referenti può risultare complessa in quanto i Comuni che, sulla base dell'esperienza attuale, partecipano a studi di fattibilità possono essere molto diversi fra loro. All'interno di uno stesso progetto di fusione è possibile individuare Comuni di dimensioni estremamente differenziate, medie e piccole, inclusi Comuni che non superano la soglia di 3.000 abitanti. In tale caso l'individuazione di un soggetto interno all'organizzazione comunale, che abbia le *skills* indicate per il referente (secondo livello di coinvolgimento), è difficile. In un Comune di medie dimensioni sarà più semplice trovare un referente di progetto esperto in controllo di gestione, perché oltre una

Tab. 2. *Il percorso di analisi*

Fase del processo d'analisi	Attività	Coinvolgimento
Condivisione della metodologia	Attività di formazione ed empowerment finalizzata alla conoscenza della metodologia proposta	Condivisione del percorso d'analisi Forte coinvolgimento dei referenti comunali del progetto (primo livello)
Definizione di un <i>framework</i> comune	Attività di confronto con i referenti comunali relativamente al quadro metodologico e alla reale situazione amministrativa. Definizione di eventuali modalità d'azione particolari	Incontri con i referenti comunali ed eventuale coinvolgimento dei responsabili di alcuni servizi
Raccolta dati	Attività di raccolta dati organizzativi, economici e gestionali, supportata dai consulenti	Raccolta dati Coordiamento e raccordo con la direzione del progetto (consulenti esterni) da parte del referente comunale del progetto. Raccolta dati coordinata dal referente comunale ed effettuata dai singoli responsabili dei servizi
Validazione dati	Attività di verifica dei dati forniti e della sistematizzazione finalizzata all'analisi	Responsabilizzazione del personale comunale circa la correttezza dei dati forniti e coinvolgimento nella costruzione del modello d'analisi
Condivisione bozza documento	Condivisione della bozza di documento con i vertici politici del processo (sindaci) per verifica dei dati	Presentazione dei risultati dell'analisi Organi politici (sindaci) e in subordine organi amministrativi
Presentazione dei risultati	Presentazione del documento e dei risultati dell'analisi, finalizzata al confronto diretto con gli organi politici	Consulenti esterni con organi politici

Tab. 3. *Il coinvolgimento degli attori*

Livello di coinvolgimento	Attori	Ruoli
Primo livello	Sindaco	Creazione di un commitment informato circa gli obiettivi conoscitivi del progetto e il percorso di analisi
Secondo livello	Referente comunale per il progetto	Raccordo tra la direzione esterna del progetto e la tecnostuttura. Confronto e definizione del <i>framework</i> comune d'analisi. Coordinamento nella raccolta dati
Terzo livello	Responsabili dei singoli servizi	Raccolta dati e informazioni sull'organizzazione, finanziari e <i>outcome</i> del servizio comunale

certa soglia dimensionale i Comuni si pongono il problema di monitorare la propria gestione. Più complesso sarà però il coinvolgimento dei referenti di terzo livello, a causa della maggiore articolazione degli uffici e delle responsabilità rispetto ai servizi comunali. D'altra parte, nei Comuni di minori dimensioni sarà più semplice il coinvolgimento di terzo livello, data dalla semplificazione organizzativa, scontando però una minore specializzazione complessiva del personale, e una conseguente rara presenza di soggetti con competenze specifiche in tema di controllo della gestione, spesso coincidenti con le figure che rendicontano le risorse finanziarie.

1.2. *L'analisi organizzativa, gestionale ed economica*

Differentemente dall'esperienza maturata nell'ambito degli studi di fattibilità per la creazione di gestioni associate intercomunali (associazioni e/o Unioni), la scelta politica in merito alla fusione per certi aspetti semplifica l'analisi tecnica dei servizi comunali sebbene per altri versi la carichi di maggior peso. In tal caso infatti non vi è possibilità o necessità di scegliere i servizi da unificare. È scontato che fondere più Comuni in un nuovo Comune comporti la trasformazione di due organizzazioni in una, unica e sola. Da questo punto di vista i processi di fusione sollevano la fase di analisi dalla responsabilità di segnalare quali servizi avrebbero convenienza (organizzativa, econo-

mica, sociale o politica) dalla gestione associata. D'altro lato però nel processo di fusione l'analisi deve essere approfondita per tutti i settori e i servizi comunali (che verranno necessariamente unificati). Inoltre l'analisi, seppur condotta a livello di singolo servizio, deve essere riportata prima ad un meso livello, individuato dai settori e dalle aree di attività dei diversi Comuni, e poi ad un macro livello complessivo, quello del Comune unico, per permettere valutazioni complessive sulla futura amministrazione. Ovviamente, tale analisi è destinata a influenzare la scelta politica relativa al procedere o meno nella direzione della fusione. Da ciò deriva la comprensibile complessità e delicatezza delle modalità e dei risultati dell'analisi dei servizi. Mentre la delicatezza della questione è chiarita dagli aspetti di influenza sulla scelta politica, approfondiamo ora la complessità legata intrinsecamente al processo di analisi dei servizi comunali.

L'esperienza diretta, mutuata dagli studi di fattibilità per le fusioni di Comuni condotta in Emilia-Romagna da chi scrive, induce a considerare fondamentali, per l'analisi dei servizi comunali, tre principali dimensioni: 1) la dimensione organizzativa, 2) la dimensione economico-finanziaria; 3) l'*outcome*.

1) Un servizio può essere definito come un'attività gestita da un'organizzazione, in questo caso un Comune. Ogni attività, per perdurare, deve basarsi su un'organizzazione che può essere più o meno strutturata, più o meno grande e specializzata. In un processo di fusione, soprattutto in fase di studio di fattibilità, l'analisi comparata delle organizzazioni pre-esistenti, in generale, e in particolare l'organizzazione del singolo servizio permette di individuare le differenze organizzative attuali, definire un quadro potenziale delle competenze e delle risorse umane disponibili in futuro (in ipotesi di nuovo Comune unico), porre le basi per un "piano operativo" di riorganizzazione e riassetto del servizio integrato in un quadro comunale (del nuovo ente) che consideri, oltre alle disponibilità o carenze attuali, anche i vincoli legislativi in materia di pubblico impiego.

L'aspetto della riorganizzazione dei servizi e l'utilizzo delle risorse umane in un futuro Comune unico è una delle principali leve di razionalizzazione a disposizione. La riprogettazione, in considerazione oltre che degli aspetti organizzativi, anche di quelli normativi, richie-

de però un lavoro d'analisi approfondita che non è possibile svolgere in maniera completa ed esaustiva con lo studio di fattibilità. Sia per motivi tecnici, tale analisi e progettazione richiederebbero tempi e risorse non disponibili agli studi di fattibilità così come sono stati finora pensati e predisposti dalle Regioni. L'altra motivazione è politica. Non è possibile, prima di una scelta chiara (fusione o non fusione; modalità di decentramento dei servizi, ecc.) e prima della formazione del nuovo Comune, attivare processi di cambiamento organizzativo delicati e impegnativi sia per la dirigenza politica e amministrativa che per la tecnostuttura. Tale fenomeno si configura come uno dei principali limiti dello studio di fattibilità sulle fusioni di Comuni, nel momento in cui si ricercano nello studio stesso elementi di predittività puntuali. Tale limite viene però superato dalla definizione dello studio di fattibilità quale analisi articolata, multidisciplinare, che fornisce supporto informativo, non predittivo, circa le opportunità e i rischi del processo di fusione.

2) L'analisi della dimensione economico-finanziaria integrata in un più ampio documento analitico sui servizi è un elemento di novità nella esperienza degli studi di fattibilità. Molti studi ed analisi finora prodotti in Italia si fermano agli aspetti macro-finanziari e di bilancio (che noi analizzeremo nel prossimo paragrafo). Nell'ambito di un processo d'analisi dei servizi comunali, la dimensione afferente agli aspetti finanziari ed economici riteniamo non possa essere esclusa in quanto fondamentale per segnalare le opportunità o i rischi derivanti dalla fusione. È però vero che un'analisi di dettaglio dei costi e delle entrate economiche di ogni singolo servizio, di ogni singolo Comune, è un onere non indifferente che impegna il soggetto che conduce lo studio. Inoltre, elaborare una tale analisi richiede un patrimonio di informazioni che il singolo Comune raramente sistematizza. Tuttavia, l'apporto in termini informativi che un'analisi economica dei servizi fornisce fa ritenere che lo sforzo sia più che ripagato. Infatti, tale analisi consente di assolvere una duplice funzione. Nel breve periodo fornisce un contributo informativo, basato su dati economico-gestionali, che consente di valutare le prospettive di fusione. Nel medio periodo, svincolata dall'esito del processo di fusione, essa concorre alla costruzione di un sistema, ancorché semplificato, per il

controllo e il monitoraggio dei costi e della gestione dei servizi comunali.

3) Strettamente legata alla dimensione economico-finanziaria, si inserisce l'analisi riguardante l'*outcome* dei servizi comunali. Non esistono servizi comunali che "costano", in senso lato, troppo o poco, se non è possibile confrontare gli esborsi finanziari con i risultati raggiunti. La definizione per ogni singolo servizio di elementi misurabili, che rispecchino gli obiettivi sociali e funzionali del servizio, non è tuttavia un processo pre-confezionato. I servizi comunali sono infatti la declinazione operativa delle politiche messe in campo dall'amministrazione comunale, e spetta dunque a tale amministrazione la definizione degli obiettivi e l'esplicitazione dei parametri di efficienza o efficacia di un servizio comunale. Ciò che potrebbe essere l'obiettivo primario per una amministrazione, potrebbe infatti non esserlo per un'altra. Ne deriva che l'analisi dei servizi comunali diviene un processo di confronto tra gli amministratori, le tecno-strutture e i ricercatori, circa i risultati e le modalità di valutazione delle politiche e dei servizi comunali.

2. L'analisi dei bilanci comunali

L'analisi dei bilanci comunali all'interno di uno studio di fattibilità per la fusione di Comuni rappresenta una delle dimensioni di indagine più cruciali ai fini della messa a punto del quadro conoscitivo dei vincoli e delle opportunità legate alla creazione di un Comune unico. Tale analisi è orientata alla ricostruzione a livello "macro" del quadro economico e finanziario dei Comuni interessati al processo di fusione attraverso la considerazione delle principali voci e indicatori dei loro bilancio, raccolti attraverso diverse fonti informative, la principale delle quali è rappresentata dai certificati al conto di bilancio.

Le esperienze di analisi dei bilanci consuntivi, nell'ambito degli studi di fattibilità per le fusioni di Comuni¹, hanno messo in evidenza alcu-

(1) Si fa riferimento alle analisi dei Bilanci consuntivi dei Comuni per gli studi di fattibilità della fusione dei Comuni della Valle del Samoggia e dei Comuni dell'Unione Reno-Galliera, condotte da Nerio Rosa, specialista di Finanza e Contabilità degli enti locali della Regione Emilia-Romagna.

ne risultanze rilevanti in una logica di conoscenza e di armonizzazione delle principali differenze fra gli enti. Le analisi sono state condotte in chiave comparata fra i Comuni interessati al processo di fusione e, ipotizzando il Comune unico quale sommatoria delle voci di bilancio dei singoli enti, il confronto è stato portato avanti con un ente comparabile, scelto sulla base delle dimensioni demografiche e di altri parametri gestionali (cfr. paragrafo seguente). La comparazione inoltre è stata sviluppata anche sulla base dell'evoluzione di tali voci così come dei principali indicatori di entrata e di spesa, considerati nella loro evoluzione temporale (almeno su due o tre anni).

Nello specifico attraverso l'analisi di bilancio è possibile valutare: il livello di omogeneità e disomogeneità rispetto alle politiche di entrata dei Comuni, differenze che nella prospettiva della fusione andranno affrontate nell'ottica dell'armonizzazione complessiva delle entrate tributarie; il livello di omogeneità e differenza rispetto alle principali categorie di spese (analizzato per funzioni e per servizi), al fine di una prima stima dei possibili margini di razionalizzazione economico-finanziaria; l'analisi del debito attraverso la considerazione dei principali indicatori (debito *pro capite* e incidenza del debito sulle entrate correnti), dove la situazione debitoria dei diversi enti e le eventuali differenze al riguardo sono elementi conoscitivi imprescindibili per l'ipotesi di costruzione del nuovo Comune; l'analisi delle voci relative ai trasferimenti statali, tenendo in considerazione il fatto che l'attuale normativa nazionale in tema di incentivazione ai processi di fusione individua proprio nei trasferimenti statali il principale parametro di riferimento per il calcolo della contribuzione statale.

L'analisi dei bilanci consuntivi offre il vantaggio di basarsi su fonti "ufficiali" e "disponibili", dal momento che discendono da obblighi normativi. Se, da una parte, le caratteristiche del bilancio di un ente locale e le modalità di rendicontazione finanziaria rispondono a logiche e modelli definiti dal quadro normativo, dall'altra, ogni ente, sulla base di proprie specificità organizzative, prassi consolidate e esigenze specifiche, declina tali regole all'interno del proprio contesto. Ciò implica che il livello di comparabilità di tali informazioni vada verificato attraverso l'analisi sul campo. Come per l'analisi dei servizi, il lavoro di costruzione delle condizioni di comparabilità e di omogeneizzazio-

ne delle informazioni raccolte rappresenta una parte rilevante dello studio, un percorso di approfondimento quanto mai necessario al fine di circostanziare il più possibile le prime valutazioni circa la fattibilità tecnica del processo di costruzione del nuovo Comune.

Anche in questo caso emerge in maniera forte la necessità di aggiornare periodicamente il quadro conoscitivo in funzione dei cambiamenti che, specie dal punto di vista normativo e regolamentare, possono modificare i bilanci degli enti locali.

3. Il Comune di confronto

Come più volte sottolineato, lo studio di fattibilità finalizzato alla fusione di più Comuni deve, e può esclusivamente, fornire indicazioni circa le prospettive derivanti dalla fusione stessa. Non è un processo predittivo ma deve fornire un metro di comparazione rispetto a quello che potrà divenire, sotto diverse dimensioni, un nuovo ipotetico Comune. A tal fine, alcune esperienze di studi di fattibilità, utilizzano la comparazione con un Comune esistente, simile per dimensioni territoriale, demografica, geografica a quello che si vuole costruire.

Le potenzialità dell'analisi condotta attraverso il Comune di confronto risiedono nella possibilità di "simulare" e ipotizzare i margini di razionalizzazione economico-finanziaria conseguibili, nonché fornire elementi utili alla progettazione e riorganizzazione delle strutture comunali nel processo di costruzione del nuovo Comune.

Vanno però evidenziati alcuni punti critici delle risultanze di una tale comparazione, legate sia al processo di scelta del Comune di confronto sia agli aspetti intrinseci del confronto tra grandezze di un Comune già esistente (Comune campione) e un nuovo Comune "virtuale" (quale somma dei singoli Comuni coinvolti nel processo di fusione). L'individuazione del Comune da utilizzare come "campione" richiede la valutazione di diversi aspetti. Le dimensioni principali da tenere in considerazione sono la dimensione demografica e quella territoriale del Comune, che influenzano e determinano in maniera rilevante le caratteristiche di erogazione dei servizi comunali, nonché le strutture dei costi e dei bilanci dei Comuni interessati. Vi è poi l'aspetto legato al contesto socio-economico e geografico in cui il Comune campione è collocato. Il tessuto sociale, economico e produttivo di un Comune

del centro-nord è sicuramente poco confrontabile, per storia, struttura, problematiche e economia, con un Comune del meridione che pur si avvicina per dimensione demografica, geografica e conformazione urbana al nuovo Comune che potrebbe sorgere dal processo di fusione.

L'altro aspetto da tenere in considerazione nella prospettiva di analisi comparata attraverso il Comune di confronto è rappresentato dalle differenze fra il nuovo Comune virtuale e un Comune già esistente. Un esempio è dato dall'articolazione urbana del territorio comunale: il nuovo Comune, sorto da fusione, presenterà una specificità territoriale data dalla polarizzazione su diversi centri urbani, almeno quanti erano i Comuni precedenti (senza considerare le frazioni dei Comuni preesistenti). La presenza di una popolazione così diffusa e articolata richiederà la predisposizione di una rete di strutture per la gestione dei servizi di sportello al pubblico che non potrà essere accentrata nel capoluogo. Esistono inoltre differenze e specificità legate al percorso storico, politico e istituzionale di un Comune già esistente rispetto ad un nuovo Comune virtuale, in termini di rapporti con le amministrazioni sovra-ordinate (regionali e statali) e di livello di spesa, su cui pesano i trasferimenti finanziari di altre amministrazioni, oltre che le scelte vocazionali delle politiche locali.

L'ultima categoria di limiti deriva dalla differente metodologia d'analisi che necessariamente correrà tra l'analisi dei Comuni coinvolti nel processo di fusione e il Comune di confronto, non potendo basarsi su un percorso d'analisi strutturato e integrato sul campo. L'analisi del Comune campione dovrà basarsi su documenti e dati non necessariamente omogenei rispetto ai dati e agli indicatori rilevati nell'ambito dello studio di fattibilità.

Riassumendo, se da un lato l'individuazione di un Comune campione semplifica la lettura dell'analisi dei servizi e dei costi comunali, d'altro lato, presenta limiti non trascurabili, legati alla corretta individuazione del Comune e all'utilità in termini di omogeneità e comparabilità dei dati. Il superamento di tali limiti può però avvenire attraverso una diversa "focalizzazione" del livello d'analisi, spostandolo dal singolo servizio o settore comunale ad aree di intervento di maggiori dimensioni. Il cambio del livello di aggregazione delle attività e delle orga-

nizzazioni che erogano i servizi, passando da un livello micro ad uno meso, permette di riportare le dimensioni d'analisi ad un ambito in cui le singole micro-differenze influiscono in maniera meno rilevante e nel complesso risultano bilanciate. Il rovescio della medaglia è la perdita di dettaglio dell'analisi e l'impossibilità di effettuare un confronto con il Comune campione per ogni aspetto approfondito nell'analisi stessa. Va da sé che, considerati tutti i limiti esposti e adottate tutte le cautele del caso, nel documento di analisi dello studio di fattibilità, questi andranno ben evidenziati ed esplicitati dettagliatamente.